Ausschuss für Umwelt, Technik und Gesundheit
Sitzung am 17.07.2006

Drucksache Nr. 081/2006 öffentlich

Reform der gemeinsamen Agrar-Politik - Auswirkungen im Schwarzwald-Baar-Kreis

Anlagen: keine
Gäste: keine

---

1. Veränderungen durch die Agrarreform

1.1 Direktzahlungen (1. Säule)

Der Agrarsektor ist der erste und bisher auch einzige Wirtschaftsbereich, der EU-weit voll harmonisiert wurde. Das bedeutet, dass Brüssel die agrarpolitischen Leitlinien (Gemeinsame Agrar-Politik = GAP) für die Mitgliedsstaaten bestimmt. Auf Länderebene sind lediglich einzelne flankierende Maßnahmen (z.B. MEKA, Landschaftspflegerichtlinie) möglich, die wiederum dem Genehmigungsvorbehalt der Kommission unterliegen.
Kernpunkt der EU-Agrar-Politik ist seit Beginn der 90er Jahre die Abschaffung von Preisgarantien und die Öffnung der Märkte für den internationalen Wettbewerb. Das führt zu fallenden Erzeugerpreisen. Bei Getreide und Ölsaaten (Raps) ist dies bereits geschehen, der Erzeugerpreis für Backweizen ist von 25 € je 100 kg Anfang der 80er Jahre auf heute unter 10 € (- 60 %) abgesunken. Derzeit wird der Milch- und Zuckermarkt reformiert. Der Erzeugerpreis für Milch ist von 35 Cent pro Liter im Jahr 1989 auf heute 26 Cent pro Liter (- 26%) zurückgegangen. Ein weiteres Absinken ist vorgesehen und zu erwarten.

Folge dieser Entwicklung ist ein starker Rückgang der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe mit weit reichenden Konsequenzen für den Arbeitsmarkt, für die regionale Versorgungssicherheit und für den Erhalt der Kulturlandschaft. Im Schwarzwald-Baar-Kreis ist die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe von 1979 (2.940 Betriebe) bis heute (1.500 Betriebe) um 50% zurückgegangen! Im Schwarzwald war und ist der **Strukturwandel** weniger stark ausgeprägt, auf der Baar umso intensiver.
Um ein extremes Überschießen dieser Entwicklung abzumildern, hat die EU seit Anfang der 90er Jahre betriebsbezogene Ausgleichszahlungen für bestimmte Produktbereiche (Getreide, Raps, Rindfleisch, Milch) eingeführt.

Weltweite Handelsvereinbarungen hatten eine Anpassung des Systems der Preisausgleichszahlungen an die Standards der WTO zur Folge.

Konsequenz war die am 01.01.2005 begonnene **Reform der Gemeinsamen Agrar-Politik.**
Kernpunkte sind die **weitgehende Entkoppelung der Zahlungen von der Produktion** sowie die Einführung handelbarer Zahlungsansprüche, die jährlich über den Gemeinsamen Antrag durch den Nachweis entsprechender Nutzflächen aktiviert werden können. Das entscheidend Neue am reformierten Agrarsystem ist vor allem die ökonomische Anerkennung aller agrikultureller Leistungen, also auch der Erhaltung von Umwelt, Artenvielfalt und Kulturlandschaft. Diese von der Gesellschaft nachgefragten öffentlichen Dienstleitungen werden über die ohnehin nicht auskömmlichen Lebensmittelpreise nicht mitbezahlt. Mit den entkoppelten Direktzahlungen aus öffentlichen Geldern sollen deshalb die agrarkulturellen Basisleistungen sichergestellt und ein Kollaps des Systems verhindert werden.

Im Gegenzug sind die Landwirte verpflichtet, umfangreiche Bewirtschaftungsauflagen (insgesamt 19 Fachrechts-Verordnungen) unter gravierenden Sanktionsandrohungen einzuhalten (**Cross Compliance Regelung**). Die Durchführung der Fachrechtskontrollen ist Aufgabe der entsprechenden Fachämter beim Landratsamt (Landwirtschaftsamt, Baurechts- und Naturschutzamt, Amt für Wasser- und Bodenschutz, Veterinäramt).

Die Bundesrepublik Deutschland hat für die Zuteilung des regionalen Prämienvolumens das so genannte Kombinations-Modell gewählt. Dabei wird ein gewisser Teil der entkoppelten Direktzahlungen nach der Höhe der in der Vergangenheit erhaltenen Prämienzahlungen zugeteilt (z.B. Milchprämie, Mutterkuhprämie, etc.). Der andere Teil der entkoppelten Direktzahlungen wird als einheitliche Flächenprämie zugeteilt. Derzeit sind im Schwarzwald-Baar-Kreis für 1.420 Betriebe **Zahlungsansprüche** mit einem Wert von insgesamt **12,2 Millionen €** zugeteilt. Zwischen 2010 und 2013 wird dann das Kombinationsmodell in ein System mit einer regional (landesweit) einheitlichen Flächenprämie überführt.

Parallel zur Agrarreform hat Baden-Württemberg ein ebenfalls von der EU vorgeschriebenes geographisches Informationssystem (GISELA) für alle Landwirte/Antragsteller eingeführt.
Zur verwaltungstechnischen Umsetzung verlangt die EU verpflichtend ein integriertes Verwaltungs- und Kontroll-System (**INVEKOS**). In Baden-Württemberg wurde deshalb Anfang der 90er Jahre an jedem Landwirtschaftsamt eine Verwaltungsgruppe und ein durch Mitarbeiter der Flurneuordnungsämter unterstütztes Kontrollteam installiert. Standard ist das „Sechs-Augen-Prinzip“: Antragsannahme und -bearbeitung, Bewilligungsfreigabe und Betriebskontrollen müssen von verschiedenen Mitarbeitern in von einander getrennten Organisationseinheiten erledigt werden.
Grundsatz von INVEKOS ist ein genereller Misstrauensvorbehalt gegenüber den Landwirten und den nationalen Verwaltungen. Ein übergeordnetes Kontrollsystem auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene überwacht sämtliche Auszahlungsvorgänge.

1.2 Agrarumweltprogramme (2. Säule)
Die Programme der so genannten 2. Säule, die klimatisch und topographisch bedingte Standortnachteile (Ausgleichszulage) bzw. **freiwillige Extensivierungs- und Naturschutzmaßnahmen** (MEKA) der Landwirte ausgleichen bzw. honorieren, werden 2006 zum letzten Mal in der bisherigen Form und in der bisherigen Höhe gewährt. Die Programme werden je zur Hälfte aus Landesmitteln und von der EU finanziert.

Sie haben eine sehr große Bedeutung für die Existenzfähigkeit der Landwirtschaft im Schwarzwald-Baar-Kreis. Für den 2007 beginnenden neuen Finanzierungszeitraum (2007 – 2013) hat die EU den bisherigen Mittelansatz um 48 %**!** gekürzt. Unter diesem Eindruck werden derzeit die Maßnahmen der 2. Säule neu konzipiert, was antragstechnisch auch für 2007 wiederum einen hohen Informationsbedarf seitens der Landwirte und Antragsteller nach sich ziehen wird.
Die **finanziellen Auswirkungen** für die Landwirte im Schwarzwald-Baar-Kreis werden gravierend sein. **MEKA** war bisher im Schwarzwald-Baar-Kreis mit jährlich **4,6 Millionen €** dotiert, die **Ausgleichszulage** mit **4,4 Millionen €**. Im bestmöglichen Fall fehlen ab 2007 nur die EU-Mittel (minus 2,2 Millionen €) denkbar ist aber auch, dass auch das Land seine Co-Finanzierungsmittel bis maximal um denselben Umfang kürzen muss (minus 4,4 Millionen €). In einer Zeit stetig steigender Kosten (Energie, Sozialversicherungskosten, etc.) und sinkender landwirtschaftlicher Erzeugerpreise ist ein Rückgang der Ausgleichszahlungen in der genannten Größenordnung von den Landwirten nur schwer zu verkraften**!**
Neben dem Eintreten für einen weitest möglichen Erhalt der in unserer Region dringend erforderlichen Ausgleichsleistungen müssen gemeinsam mit den Landwirten weitere Ansätze für die Zukunftssicherung der Landwirtschaft im Schwarzwald-Baar-Kreis entwickelt werden.

2. Auswirkungen für die Landwirte im Schwarzwald-Baar-Kreis

Der bürotechnische Aufwand und die Kontrolldichte sind durch die Maßnahmen Agrarreform, GISELA und Cross Compliance für die Landwirte deutlich angestiegen.

Die Zuteilung der Zahlungsansprüche brachte durch die Einführung einer Grünlandprämie (72 € pro Hektar Grünland) auf Kreisebene einen leichten finanziellen Überschuss. Da in der Zwischenzeit jedoch beide Molkereien (Breisgaumilch, OMIRA) ihre Auszahlungspreise abgesenkt haben, ist dieser zunächst positive Effekt im Saldo bereits ins Negative umgeschlagen!

Es gilt, **regionale Wertschöpfungspotentiale** verstärkt zu erkennen und zu entwickeln. Einige gute Ansätze sind schon da:

- Die Ölmühle in Donaueschingen.
- Etwa 35 bäuerliche Biogas-Anlagen, deren Wärmepotential oft noch nicht genügend genutzt ist.
- Es sind große Holzenergiepotentiale vorhanden, diese gilt es mit geeigneten Abnehmern zu erschließen und zu vernetzen.
- 220.000 Einwohner brauchen täglich gesunde Lebensmittel, Energie und eine lebenswerte Umgebung.
- Ein für die Region äußerst bedeutsamer Tourismus braucht Erholungs- und Kulturlandschaft und regionaltypische landwirtschaftliche Produkte mit hohem Wiedererkennungswert.

Neben der Abwicklung der Agrarförderprogramme ist es eine wesentliche Aufgabe des Landwirtschaftsamts und der Fachschule mit den Fachrichtungen Landbau und Hauswirtschaft, die Betriebe bei der Erschließung neuer Einkommensmöglichkeiten zu beraten und neue Impulse zu geben!

3. Auswirkungen auf die Verwaltung

Der aus der Einführung beider Verfahren resultierende Informationsbedarf der Landwirte Anfang 2005 war gewaltig. Er musste von den Bediensteten des Landwirtschaftsamtes geleistet werden. In 12 Großveranstaltungen mussten 1.500 Landwirte zu GAP, GISELA und Cross Compliance (CC) geschult werden.
Durch GISELA war es den Landwirten erstmals möglich, präzise Nutzflächenabgrenzungen durchzuführen. Das führte allein im Schwarzwald-Baar-Kreis zu über 9.000 Flächenveränderungen und weiteren 8.500 Folgewirkungen in den Landesprogrammen. Diese **17.500 Fehlermeldungen** konnten und mussten mit überwältigendem persönlichem Engagement aller Bediensteten fristgerecht abgearbeitet werden um eine termingerechte und reibungslose Auszahlung der Gelder gewährleisten zu können.

Dabei sind im vergangenen Jahr im Antrags- und Kontrollbereich mehr als **1.600 Mehrarbeitsstunden** geleistet worden (das entspricht dem Leistungsumfang einer Vollzeitstelle). Bis zum Beginn des Antragszeitraumes 2006 konnte dieses Volumen auf 300 Stunden abgebaut werden. Im Moment besteht ebenfalls noch ein Überhang von 125 Urlaubstagen aus dem vergangenen Jahr.
Erfreulicherweise konnte das hiesige Landwirtschaftsamt im landesweiten Ranking jeweils einen der Spitzenplätze bei Qualität und Schnelligkeit der Antragsbearbeitung belegen. Das gesamte Verfahren konnte im Schwarzwald-Baar-Kreis gerade rechtzeitig zum Beginn des Antragszeitraumes 2006 (weitgehend) abgeschlossen werden.

Der **Aufwand für die Betriebskontrollen** hat sich im Vorjahr durch die Einführung von GISELA und dem zusätzlichen CC-Kontrollverfahren deutlich erhöht. Allein für den vermessungstechnischen Teil der Betriebskontrollen waren gut 400 Arbeitstage erforderlich, die von Bediensteten des Vermessungs- und Flurneuordnungsamtes geleistet wurden. Zusätzlich zu den Kontrollen muss ab diesem Jahr in jedem Landkreis für 500 bis 2.000 „auffällige“ Flurstücke mittels GISELA die maximal beihilfefähige Fläche ermittelt werden, da die Angabe der Nutzungsarten im ALB nicht verlässlich ist.
Dank umsichtiger Planung, guter Organisation und einer reibungslosen Zusammenarbeit der beteiligten Ämter konnte der **Aufwand für die CC-Kontrollen** für Landwirte und Verwaltung in einem akzeptablen Rahmen gehalten werden. Der größte Zeitaufwand entstand wegen der relativ hohen Kontrollquote von 5% (übrige CC- Maßnahmen 1%) bei den Tierkennzeichnungskontrollen. Dort wurden im Vorjahr auch die meisten Beanstandungen festgestellt. Bei den übrigen CC-Kontrollen wurden 2005 in 10 Fällen leichte Verstöße mit der Folge von 1% Kürzung der Direktzahlungen und in 8 Fällen mittlere Verstöße mit 3% Kürzung festgestellt.
Ab 2006 wird CC auf die Bereiche Pflanzenschutz, Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit sowie Tiergesundheit ausgedehnt. 2007 kommt zuletzt noch die Überprüfung von Tierschutzregelungen dazu.

Im zeitlichen Rückblick ist der **Arbeitsaufwand des Landwirtschaftsamtes** im Geschäftsbereich „Antragsannahme, -bearbeitung und Kontrollmaßnahmen“ laufend angestiegen.
Seit 50 Jahren sind die Landwirtschaftsämter in Sachen Ausgleichszahlungen tätig. Im „Nulljahr“ 1955 wurde die Gasölbeihilfe eingeführt (dieses Verfahren konnte vor einigen Jahren an den Bund zurückgegeben werden), 1974 kam als erste flächenbezogene Maßnahme die Ausgleichszulage, etwa 10 Jahre später kamen die ersten Tierprämien, dann der Wasserschutzgebietsausgleich (SchALVO), dann MEKA,

Landschaftspflegeprogramm, Kulturpflanzenausgleich, Milchprämie und 2005 die Entkoppelung als Teil der Agrarreform.
Gut die **Hälfte der Arbeitskapazität des Landwirtschaftsamtes** mit Fachschule geht inzwischen in diesen Bereich. Das Land unterstützt derzeit zusätzlich mit 1,5 – allerdings bis Ende 2006 befristeten – Sachbearbeiterstellen.
Wegen des mit der Umsetzung der Agrarreform (einschließlich CC) deutlich gestiegenen Arbeitsumfanges wurde über den Landkreistag bereits im Vorjahr für unser Amt ein weiterer Bedarf von zusätzlichen 3,5 Landesstellen angemeldet, der zwar vom Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum bestätigt – aber vom Finanzministerium bisher nicht bewilligt wurde.

2007 werden die Programme der 2. Säule (Agrarumweltprogramme) neu gefasst, ergänzt durch weitere Maßnahmen der europäischen Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER- Verordnung). Der zusätzliche Aufwand ist im Augenblick noch schwer abschätzbar.

Zusammenfassung :
Die Gewährung von Ausgleichszahlungen ist unter den derzeitigen und zukünftigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Existenz der Landwirte im Schwarzwald-Baar-Kreis unabdingbar.
Die Verwaltung setzt sich mit aller zur Verfügung stehender Kraft dafür ein, die Landwirte rechtzeitig und ausreichend zu informieren, deren Anträge qualifiziert und fristgerecht zu bearbeiten, die notwendigen Kontrollen sachgerecht und in einer guten Atmosphäre durchzuführen und gemeinsam mit den Landwirten und deren Umfeld die vorhandenen Einkommensmöglichkeiten zu sichern und neue Wertschöpfungspotentiale zu entwickeln. Ganz allgemein sind insbesondere bei der Durchführung der Kontrollaufgaben die durch die Verwaltungsreform entstandenen Synergien deutlich geworden.

4. Auswirkungen der Verwaltungsreform und Erreichung der Effizienzrendite

Gemäß den Vorgaben der Verwaltungsreform sind bis zum Jahr 2011 Personal- und Sachmittel des Amtes im Vergleich zum Referenzstichtag (01.04.2003) um 20% zu reduzieren. Die Vorgabe gilt für den gesamten Personalkörper, also auch für den höheren Dienst, der beim Land verblieben ist.

Die Effizienzrendite des Landwirtschaftsamts im Jahr 2005 betrug gemäß Berechnung der Vorgaben des Vergleichsringes statt 2% 10,9% und erbrachte damit einen Überschuss für die Kreiskasse in Höhe von 112.946 €!

Höherer Dienst (hD)
Aufgrund der Fachschule und weiteren Sonderaufgaben (Sachgebiet Tierzucht für Südbaden, Versuchsfeld Döggingen, Ausbildungsberatung) ist das Amt derzeit mit 8,63 Stellen im hD ausgestattet. In einer ersten Konzeption hat das Fachministerium für dieses Amt eine Zielausstattung von 6 hD festgelegt, was einem Stellenabbau in Höhe von 31% entspräche. Allerdings werden im Moment die Einsparmöglichkeiten der Landratsämter über den gesamten hD aller zugegangenen Ämter landesweit und ressortübergreifend abgeglichen.

Gehobener Dienst und Angestellte
Für die übrigen Mitarbeiter wurde in Zusammenarbeit mit dem Dezernat 1 eine Zielplanung zur Erreichung der Effizienzrendite erstellt. Die Planung geht davon aus, dass eine Einsparung von 20 % der Stellen auch in etwa die Effizienzrendite von 20 % ergeben wird. Eingeflossen sind die absehbaren Fluktuationen bis einschließlich 2011 und die zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben unabdingbare Nachbesetzung von Stellen. Dadurch hat das Amt einen klaren mittelfristigen Planungshorizont. Diese Vorgehensweise wurde für alle Ämter des Dezernats V vereinbart, zunächst unabhängig von der Frage, wie die finanzielle Situation im FAG aussieht, um die Gleichbehandlung und Sicherstellung der Aufgabenwahrnehmung gewährleisten zu können. Insgesamt muss natürlich die Effizienzrendite über das gesamte Dezernat V hinweg erreicht werden können.

		Stellenzahl	in % der Ausgangsbasis
Ausgangsbasis (FAG-Basis)	01.04.2003	24,00	100%
Derzeitiger Stand zum	01.03.2006	20,82	87%
Soll mit 20% Rendite bis	31.12.2011	19,20	80%
Ist gemäß Zielplanung zum	31.12.2011	19,51	81%

Im Bereich Landwirtschaft ist es besonders schwierig, eine **Prognose** über den tatsächlichen Personalbedarf abzugeben, da dies maßgeblich von der Gestaltung der Förderprogramme abhängt. Bisher hat sich in diesem Bereich das Arbeitsvolumen stetig vergrößert. Ob der angestrebte Bürokratieabbau hier Früchte trägt, bleibt offen. Solange noch in erheblichem Umfang Transferzahlungen an die Landwirte fließen, ist eher mit einer Ausweitung der Kontrollaufgaben zu rechnen.
Die relativ gute Sachmittelausstattung des Amtes im FAG wird deutlich geschmälert durch eher wachsende Unterstützungsleistungen des Vermessungs- und Flurneuordnungsamtes und der zusätzlich übertragenen Aufgabe der Tierkennzeichnungskontrollen nach CC.

5. Aufgabenschwerpunkte und Zielsetzungen für das Landwirtschaftsamt

Oberziel ist es, die Handlungskompetenz der Menschen im ländlichen Raum zu stärken und die Kulturlandschaft durch die Bewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Flächen nach ökonomischen und standortökologischen Gesichtspunkten zu erhalten durch:

- Effektive und bürgernahe Umsetzung der Förderprogramme / Transferzahlungen
- Wahrnehmung der behördlichen Pflichtaufgaben
- Fachberatung und Förderung der landwirtschaftlichen Betriebe in den Bereichen Tierhaltung, Pflanzenbau, Pflanzenschutz, Naturschutz, Wasserschutz, Betriebsführung und Diversifizierung
- Erhalt und Ausbau der landwirtschaftlichen Fachschule
- Verbraucherinformation, Öffentlichkeitsarbeit, Erwachsenenbildung, im Bereich Landwirtschaft und Ernährungswesen

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss wird um Kenntnisnahme gebeten.