

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschriften des Rechnungshofs zu Landeshaushalts-
rechnungen von Baden-Württemberg**

a) Denkschrift 2008 für das Haushaltsjahr 2006

– **Beitrag Nr. 15: Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem**

b) Denkschrift 2007 für das Haushaltsjahr 2005

– **Beitrag Nr. 22: Förderprogramme im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 5. November 2009 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 14/5252 Ziffer 2):

Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag über die weitere Umsetzung des Landtagsbeschlusses vom 4. Dezember 2008 (Drucksache 14/3515) zu den Nummern 5 und 6 bis 30. September 2010 zu berichten.

(Die Nummern 5 und 6 des angeführten Landtagsbeschlusses auf Drucksache 14/3515 hatten folgenden Wortlaut:

Die Landesregierung zu ersuchen,

5. in Richtung auf die EU darauf hinzuwirken, dass für die Rückverfolgung von kleinen Flächenabweichungen eine Bagatellgrenze eingeführt wird;
6. baldmöglichst im Rahmen eines systematischen Controllings auch die Verwaltungs- und Kontrollkosten der Förderprogramme zu überwachen sowie aufgrund dessen die Programmvierfalt zu reduzieren und zu vereinfachen.)

Bericht

Mit Schreiben vom 31. August 2010, Az.: I 0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Nr. 5 des Landtagsbeschlusses vom 4. Dezember 2008 (Drucksache 14/3515):

Das Bemühen um die Einführung von Bagatellgrenzen ist ein ständiges Anliegen, das vom Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz auf Bundes- und EU-Ebene immer wieder vorgebracht wird.

Über die zwischenzeitlich im landwirtschaftlichen Bereich von der Generaldirektion Agri (GD Agri) hinsichtlich der Rückabwicklung von kleinen Abweichungen bei der Zuteilung von Zahlungsansprüchen eingeführte Bagatellgrenze von 50 Euro je Antragsteller hinaus, konnten in diesem Sektor weitere Zugeständnisse erreicht werden:

Im Rahmen der Betriebskontrollen bei den flächenbezogenen Beihilfen (sogenannte Vor-Ort-Kontrollen) wurde eine Bagatellgröße von 0,1 Hektar je Betrieb eingeführt. Durch diese Regelung werden keine Kürzungen und Sanktionen ausgesprochen, wenn – nach der bisher schon in bestimmten Fällen zulässigen Saldierung von Über- und Unterbeantragungen – eine Überbeantragung von nicht mehr als 0,1 Hektar vorgefunden wird.

Ergänzend wird noch darauf hingewiesen, dass im Rahmen des Health Check für die Direktzahlungen mit Wirkung ab 2010 der Mindestteilnahmeumfang für die einheitliche Betriebsprämie bzw. sonstige Direktzahlungen auf 1 Hektar je Antragsteller festgelegt wurde. Vor dem Hintergrund der Angleichung der unterschiedlichen Zahlungsansprüche für die Direktzahlungen ab 2010 bis 2013 ist die Anrechnung des flächenbezogenen Teilnahmeumfangs vergleichbar mit einem Mindestauszahlungsbetrag von rd. 300 Euro ab 2013. Die Umsetzung der Vorgaben in nationales Recht wurde ab Herbst 2009 vom Bund in Angriff genommen. Somit wurde einem wiederholt vorgetragenen Anliegen, durch die Anhebung der Mindestteilnahmebedingungen Verwaltungsaufwand und Auszahlungsbeträge stärker in Einklang zu bringen, Rechnung getragen.

Das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz weist darauf hin, dass die Bemühungen und Vorschläge im Blick auf größere Toleranzmargen und Bagatellgrenzen bei der GD Agri nicht unterstützt werden. Weitere zusätzliche Bagatellgrenzen für die Rückverfolgbarkeit kleinerer Flächenabweichungen waren bisher für die GD Agri nicht akzeptabel. Dies zeigte sich erneut bei der Prüfung des letzten Bescheinigungsverfahrens für Ausgaben der Fonds EGFL und ELER in Baden-Württemberg bei der Europäischen Finanzkontrolle des Finanzministeriums (EFK) im Juli 2010. Die Prüfer der EU-Kommission haben sich sehr positiv über die exakten Prüfungen und die Prüftiefe geäußert, welche zur Aufdeckung und Rückverfolgung von Kleinstabweichungen und Kleinstbeträgen führte.

Wie aus verschiedenen aktuellen Diskussionen erkennbar ist, werden größere Spielräume als Risiken für die EU-Fonds angesehen. Daher bestehen Bestrebungen seitens der Kommission, insbesondere seitens der GD Agri, durch Präzisierungen und Verschärfungen von bisherigen Bagatellgrößen die Risiken einer ungerechtfertigten Beihilfezahlung zu reduzieren, ohne echte Beachtung des damit verbundenen zusätzlichen Aufwandes. Wenn in Einzelfällen auf dringenden Wunsch der Mitgliedstaaten Bagatellregelungen eingeführt werden, sind diese häufig so ausgestaltet, dass über den exakten Umfang der betroffenen Fälle so intensiv Bericht zu erstatten ist, dass es für die Verwaltung eher zu einer Erschwerung, denn zu einer Vereinfachung kommt. Insoweit steigt der Verwaltungsaufwand permanent an.

Beispielhaft sind hier zu benennen:

– *die Regelung für den Verzicht auf den Einzug von Rückforderungsbeträgen*

Mitgliedstaaten können auf den Einzug von Rückforderungsbeträgen unter 100 Euro je Fördermaßnahme und Jahr verzichten. Bisher wurden diese Beträge in der EDV abgelegt und erst bei ergänzenden Forderungen, die zur Überschreitung der 100 Euro-Schwelle führten, wieder aufgegriffen und von den Zahlungsempfängern zurückgefordert.

Aktuell wird von den Mitgliedstaaten eingefordert, diese ruhenden Fälle aufwändig in der Finanzbuchführung – auch rückwirkend für die Vorjahre – darzustellen. Dieses Verfahren erfordert einen erheblichen Aufwand zur Umstrukturierung der Verbuchungsverfahren.

- *Die Auslegung seit längerer Zeit bestehender Kontrollvorgaben für die Flächenkontrolle*

Durch die GD Agri werden diese dahingehend ausgelegt, dass statt bisher mindestens 50 % nunmehr 100 % der landwirtschaftlichen Parzellen eines Antragstellers vor Ort zu prüfen sind oder alternativ die auf 50 % der Parzellen ermittelten Fehler auf den Gesamtbetrieb extrapoliert werden, sofern bei der Feldbeachtung auch kleinste Abweichungen festgestellt werden. Dies ist umso weniger verständlich, als die Formulierungen in den Verordnungen seit Jahren nicht geändert wurden.

- *Die Festlegung von Messtoleranzen bei der Flächenvermessung*

Im Auftrag der Amtschefkonferenz vom 14. Januar 2010 in Berlin tritt der Bund bei der GD Agri für eine Erweiterung der Messtoleranzen bei der Überprüfung von Antragsflächen im Rahmen der flächenbezogenen EU-Beihilfen ein, um in der Praxis nicht vermeidbare Unschärfen auszugleichen. Die GD Agri ist nach derzeitigem Stand für solche Vorschläge nicht zugänglich.

Zu Nr. 6 des Landtagsbeschlusses vom 4. Dezember 2008 (Drucksache 14/3515):

Das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz hat unter Ausnutzung der zur Verfügung stehenden Spielräume die verschiedensten Programme des ELER seit dem letzten Bericht hinsichtlich der Zahl erneut reduziert und hinsichtlich der Verwaltungsverfahren weiter gestrafft und vereinfacht. Hinsichtlich bereits vorangegangener Vereinfachung bzw. Reduzierung von Förderprogrammen wird auf die Berichte der Landesregierung vom 23. September 2008 (Drucksache 14/3289) und vom 10. September 2009 (Drucksache 14/5094) Bezug genommen. Auch der forcierte Einsatz und der weitere Ausbau der elektronischen Antragstellung (FIONA) insbesondere bei Flächenmaßnahmen wird künftig zu einer weiteren Kostensenkung bei den Antragsunterlagen (z. B. Druck- und Versandkosten, Datenerfassungsaufwand) und zur Verringerung des Bearbeitungsaufwands durch die Reduzierung von Fehlern in den abgegebenen Antragsunterlagen führen.

Dadurch könnten die Verwaltungskosten bei der Abwicklung der Maßnahmen erneut gesenkt werden. Dies bleibt weiterhin Daueraufgabe.

Allerdings werden aufgrund bestehender Politikziele bzw. verpflichtend umzusetzender Maßnahmen auf EU-Ebene immer wieder neue Fördertatbestände (z. B. Schulfruchtprogramm, Sonderprogramme des Bundes für Milcherzeuger usw.) und Zielrichtungen aufgeworfen, die es zu verfolgen gilt. Die rein monetäre Betrachtung von Kosten und Nutzen kann deshalb auch in Zukunft nicht der alleinige Maßstab für Entscheidungen sein. Eine Kostenkontrolle wird deshalb nicht zwangsläufig zu einer Reduzierung der Förderverfahren bzw. -maßnahmen führen, sondern nur eine zusätzliche Hilfe für politische Entscheidungen bieten.

In Folge der Beschlüsse zum Health Check bzw. als Folgeänderungen im nationalen Recht wurden

- die Beihilfe für Energiepflanzen im Jahre 2009 letztmalig angeboten und auf EU-Ebene eingestellt,
- der Wiederaufbauzuschuss Wald zum 31. Dezember 2009 eingestellt,
- die Förderung Forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse und periodischer forstlicher Betriebspläne in der Richtlinie für nachhaltige Waldwirtschaft zusammengefasst.

Die Beihilfen für Eiweißpflanzen, für Schalenfrüchte, für Stärkekartoffeln, die Verarbeitungsbeihilfe für Kartoffelstärke, Trockenfutter sowie für Hanf/Flachs werden voraussichtlich noch bis einschließlich 2011 in Deutschland angeboten und ab 1. Januar 2012 in die einheitliche Betriebsprämie einbezogen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass eine Reduzierung des Mitteleinsatzes nur sehr geringe Auswirkungen auf den Umfang des mit den Maßnahmen verbundenen Verwaltungsaufwands hat. Erst bei Wegfall einer Maßnahme insgesamt wird sich der Verwaltungsaufwand deutlich reduzieren.

Controlling im Landesbereich

Das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz beteiligt sich am Fördercontrolling des Landes. Infolge der nicht bzw. nur sehr eingeschränkt verfügbaren Kosten und Prozesse bei den unteren Verwaltungsbehörden lassen sich nur die Aufwendungen beim Ministerium, bei den nachgeordneten Landesanstalten sowie bei den Regierungspräsidien exakt ermitteln.

Das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz hat in einem ersten Schritt im produktorientierten Teil des Staatshaushaltsplanes detaillierte Zahlen (z. B. Fördervolumina, Zahl der Antragsteller, direkt zurechenbare Verwaltungskosten) zu verschiedenen Förderprogrammen veröffentlicht.

Von elementarer Bedeutung für eine effektive Abwicklung ist weiterhin, dass die Antragstellung bei den flächenbezogenen Ausgleichsleistungen und Förderprogrammen im landwirtschaftlichen Bereich weitestgehend über den „Gemeinsamen Antrag“ gebündelt wird und soweit möglich, nach einheitlichen Verfahrensschritten erfolgt. Damit werden sowohl rein EU-finanzierte Bereiche, kofinanzierte Bereiche und ausschließlich durch Landesmittel finanzierte Bereiche in einem effizienten Verfahren verwaltungsmäßig abgewickelt. Im Jahr 2009 stellten rund 51.000 land- und forstwirtschaftliche Betriebe einen Gemeinsamen Antrag mit rund 133.600 darin gebündelten Einzelanträgen. Basis für Antragsgestaltung und Umsetzung sind die EU-Direktzahlungen, insbesondere die Einheitliche Betriebsprämie mit rund 45.000 Antragstellern, welche im Rahmen des sogenannten Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) mit EU-weiter Gültigkeit abgewickelt werden. Alle anderen Verfahren, insbesondere die EU-kofinanzierten Verfahren, beruhen auf diesen Grundprinzipien und bauen auf dem System der Direktzahlungen auf. Derzeit lassen sich lediglich die Aufwendungen für die Gesamtheit aller Maßnahmen ermitteln. Eine Verteilung der Kosten auf die Einzelprogramme ist durch deren intensive Verknüpfung und Bündelung nur für einzelne Segmente einer Fördermaßnahme und nur für die dem Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz zugehörigen Teile abbildbar.

EU-Controlling

Dem Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz ist von Seiten der EU ein detailliertes Controlling vorgegeben. Das Verfahren beinhaltet neben Angaben zur Zielerreichung der Programme auch Daten zu dem der EU wichtigen Anliegen der Finanzsicherheit und damit verbunden der Wirksamkeit der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen, der Fehlerquoten bei den Kontrollen sowie der Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge. Erschwerend ist dabei allerdings, dass durch permanente Änderungen der EU-Verordnungen (z. B. nahezu 300 Änderungen der Verordnung [EG] Nr. 796/2004 in 5 Jahren), EU-Richtlinien und EU-Leitlinien sowie durch Prüfungsergebnisse der Kontrollorgane eine isolierte kostenmäßige Analyse nicht möglich ist und deshalb nicht zutreffend ermittelt werden kann, welcher Faktor der entscheidende für einen veränderten Ressourceneinsatz war. Die Umsetzung von geänderten oder zusätzlichen EU-Regelungen, die maßgeblich für die finanztechnische Abwicklung der Maßnahmen des EGFL und des ELER sind, führt in der Regel zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Damit lässt auch das von der EU vorgegebene Verfahren nach wie vor keine abschließende Beurteilung über die Fördertatbestände und deren Verwaltungskosten zu.

Das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz setzt sich in den entsprechenden Gremien des Bundes und der EU deshalb dafür ein, die Programme flexibel zu gestalten und die Eigenverantwortung der Regionen zu stärken, Bindungsfristen sinnvoll anzupassen, unnötige Festlegungen und Anforderungen zu streichen, gleichartige Tatbestände zu harmonisieren, die Gefahr der Entstehung von Fehlern zu reduzieren und die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen.

Fazit

Das Ministerium für Ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz beteiligt sich am Landescontrolling sowie dem EU-Controlling der Förderprogramme. Es unterzieht seine Verfahren einem kontinuierlichen Qualitätsverbesserungs- und -optimierungsprozess zur Reduzierung von Aufwand und Kosten, zur Vereinheitlichung der Verwaltungsverfahren und Geschäftsprozesse sowie zur Nutzung von Synergie- und Bündelungseffekten. Die in manchen Bereichen bestehenden Bagatellgrenzen und Toleranzen im Rahmen der bestehenden Rechtsvorgaben werden soweit möglich genutzt, um Verwaltungsaufwand und -kosten zu begrenzen.