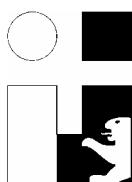


# **Auszug aus Denkschrift 2008**

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg  
mit Bemerkungen zur Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 2006

Beitrag Nr. 15  
Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem



**Rechnungshof Baden-Württemberg**

## **Einzelplan 08: Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum**

**Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsyste m  
(Kapitel 0802 bis 0804, 0829 und 0831)**

**15**

**Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsyste m ist ein kompliziertes und aufwendiges Verfahren der europäischen Agrarpolitik. Durch Vereinfachung und Optimierung des Verfahrens sowie Verbesserung der technischen Ausstattung kann das System wesentlich effizienter und effektiver gestaltet werden. Zudem sollte eine einheitliche Verwaltungspraxis sichergestellt werden.**

### **1 Ausgangslage**

Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsyste m (InVeKoS) wurde von der Europäischen Kommission als Förder- und Kontrollsyste m eingeführt, um die Gemeinsame Agrarpolitik in den Mitgliedstaaten einheitlich umzusetzen.

InVeKoS besteht derzeit aus fünf Bestandteilen:

- Datenbank zur Erfassung und Verarbeitung der Daten der Beihilfeempfänger,
- System zur Identifizierung landwirtschaftlich genutzter Parzellen,
- System zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren,
- System zur Bearbeitung und Auszahlung von Beihilfeanträgen sowie
- Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen (integriertes Kontrollsyste m).

Dem InVeKoS unterliegen in Baden-Württemberg sämtliche Fördermaßnahmen der ersten Säule (EU-Direktzahlungen) und die Flächenprämien der zweiten Säule (Förderung der ländlichen Entwicklung) der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU mit einem Fördervolumen von rd. 585 Mio. € (im Jahr 2006). Der überwiegende Teil der Mittel stammt von der EU (rd. 493 Mio. €), die weiteren Mittel stammen vom Bund (rd. 17 Mio. €) sowie vom Land (rd. 75 Mio. €). Das Land ist für die Bearbeitung der Verfahren zuständig.

### **2 Prüfungsanlass und Prüfungsziel**

Neben dem hohen Fördervolumen waren auch sogenannte Anlastungen aus den Jahren 2003 bis 2005 von rd. 4,7 Mio. € Prüfungsanlass. Zu Anlastungen und damit Rückzahlungsverpflichtungen gegenüber der EU kommt es, wenn bei der Überprüfung der Zahlungen Fehler festgestellt werden, die über einer definierten Fehlertoleranz liegen. Die Prüfung hatte zum Ziel, die Umsetzung des umfangreichen und komplexen Systems aufzunehmen, zu analysieren und Empfehlungen zur Vereinfachung zu geben. Damit sollen der Verwaltungsaufwand und das Anlastungsrisiko reduziert werden.

### **3 Umsetzung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems in Baden-Württemberg**

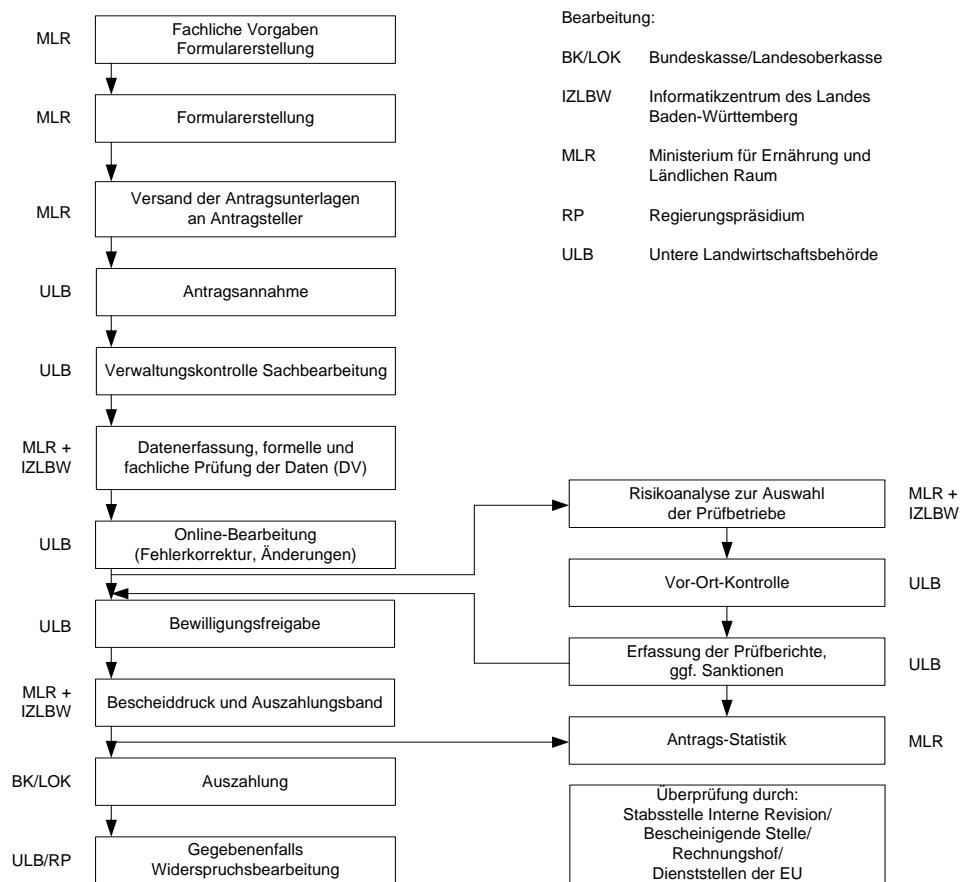
Das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum ist in seiner Funktion als Zahlstelle für die Einrichtung und ordnungsgemäße Durchführung von InVeKoS gegenüber der EU verantwortlich. Die Umsetzung vor Ort erfolgt durch die unteren Landwirtschaftsbehörden. Die Regierungspräsidien nehmen die Fachaufsicht über die unteren Landwirtschaftsbehörden wahr, sie sind außerdem mit Controllingaufgaben zur Qualitätssicherung und -verbesserung betraut.

Die Zahlstellenreferate des Ministeriums und das Entwicklungs- und Betreuungszentrum für Informations- und Kommunikationstechnik des Ministeriums wickeln für die unteren Landwirtschaftsbehörden zentrale Arbeiten ab und stellen DV-Programme bereit. Sie übernehmen die zentrale Entwicklung der DV-Fachverfahren, die Softwareprogrammierung, den Produktbetrieb für die Abwicklung der DV-Verfahren und die Betreuung der Förderprogramme auf allen Verwaltungsebenen. Weiterhin zahlen sie die Fördermittel aus und werten die Daten für alle Berichtspflichten aus. Eine Erschwernis liegt darin, dass die Vorgaben teilweise verspätet eingehen und mit veralteten Datenbanken in Einklang gebracht werden müssen.

Die dem InVeKoS unterliegenden Fördermaßnahmen werden im Rahmen des Verfahrens zum sogenannten Gemeinsamen Antrag abgewickelt. Er besteht aus einem allgemeinen Teil, aus mehreren maßnahmenbezogenen Teilen und aus dem Flurstücksverzeichnis sowie weiteren Unterlagen, wie beispielsweise Schlagskizzen oder Vertragsunterlagen. Der allgemeine Teil umfasst Angaben zum Antragsteller und seinem Unternehmen. Mit dem Maßnahmenteil können die einzelnen Förder- und Ausgleichsmaßnahmen beantragt werden. Ein Antrag kann bis zu 12 einzelne Förderprogramme umfassen. Im Flurstücksverzeichnis hat der Antragsteller sämtliche Flächen bzw. Flurstücke, die er selbst bewirtschaftet, die jeweilige Nutzungsart und die beantragten flurstücksbezogenen Fördermaßnahmen aufzuführen. Umfasst werden die Flurstücksdaten entsprechend dem Liegenschaftskataster, die maximal landwirtschaftlich nutzbare Fläche (sogenannte Bruttofläche) und verschiedene Angaben zur Nutzung. Der Verfahrensablauf und die einzelnen Bearbeitungsschritte sind in der Abbildung dargestellt.

Abbildung

Ablaufschema des Gemeinsamen Antrags



#### 4 Feststellungen

##### 4.1 Kosten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems

Die jährlichen Verwaltungskosten des Landes für InVeKoS wurden vom Rechnungshof mit rd. 55 Mio. € ermittelt. Danach verursacht jeder Antrag durchschnittlich knapp 1.000 € Kosten. Diese hohen Kosten erklären sich vor allem durch den in der Abbildung dargestellten vielstufigen Verfahrensablauf.

##### 4.2 Bestimmung der sogenannten Bruttoflächen

Aufgrund der einschlägigen EG-Verordnungen haben die Mitgliedstaaten ein Flächenreferenzsystem einzuführen; sie wurden verpflichtet, bis zum 01.01.2005 die maximal behilfliche Fläche je landwirtschaftliche Referenzparzelle festzustellen. Im Gegensatz zu der überwiegenden Mehrheit der Länder hat Baden-Württemberg entschieden, sein Referenzsystem auf den vorhandenen Katasterdaten aufzubauen. Dies hatte den Vorteil, dass keine grundlegende flächendeckende Digitalisierung und Vermessung erforderlich war. Das Land nutzt die bestehenden Daten der Vermessungsverwaltung und das automatisierte Liegenschaftskataster. Dadurch konnten erhebliche Kosten für neue Befliegungen zur Erstellung von Orthofotos, für die Aufbereitung des Karten- bzw. Datenmaterials sowie für die Digitalisierung von Referenzflächen gespart werden.

Neben der reinen Katasterfläche ist für die Förderung die Bruttofläche als Prüfgröße erforderlich.

Die landwirtschaftlich nutzbare Fläche ist die nach den Förderungskriterien der EU maximal beihilfefähige Fläche. Sie kann deutlich von der Katasterfläche abweichen, da diese die Dynamik der Nutzungsänderungen nicht erfasst. Die maximale landwirtschaftliche Fläche wird durch technische Verschneidung verschiedener Datengrundlagen festgelegt; sie erfordert eine manuelle Nacharbeit. Hierzu ist ggf. auch eine aufwendige Feldbesichtigung erforderlich. Somit ist für einen Großteil der bewirtschafteten Flächen die Flächengröße noch nicht abschließend festgestellt. Da aber fehlerhafte Bruttoflächen zu Überzahlungen führen können, liegt hierin ein erhöhtes Anlastungsrisiko.

#### **4.3 Verwaltungspraxis bei Antragsannahme, Rückforderungen und Sanktionen**

Die Praxis der unteren Landwirtschaftsbehörden bei Antragsannahme, Rückforderungen und Sanktionen war uneinheitlich, obwohl die Arbeitsabläufe durch Regelungen vorgegeben sind. Vor allem der Zeitaufwand für die Antragsannahme war sehr unterschiedlich und reichte von 3 Minuten bis zu 100 Minuten, der Durchschnittswert lag bei 30 Minuten. Dies kann zum einen am Antragsumfang liegen, z. B. Anzahl der Förderverfahren, Umfang des Flächenverzeichnisses oder Qualität des abgelieferten Antrags. Zum anderen wurden Unterschiede in der Beratungsintensität festgestellt. Diese variierten von ausführlicher Beratung im Sinne der Förderoptimierung bis zu bloßer Entgegennahme des Förderantrags mit Vollständigkeits- und Plausibilitätskontrolle.

Auch bei Rückforderungen und Sanktionen wegen Flächenabweichungen wurde bei den einzelnen unteren Landwirtschaftsbehörden sehr unterschiedlich verfahren. Beispielsweise wurde von einer unteren Landwirtschaftsbehörde bei Flächenabweichungen grundsätzlich die Gutgläubigkeit des Antragstellers unterstellt. Daher wurden die zu Unrecht bezahlten Beihilfen nur über den verkürzten Zeitraum von vier Jahren zurückgefördert. Eine andere untere Landwirtschaftsbehörde geht dagegen immer davon aus, dass für Flächenabweichungen grundsätzlich die Antragsteller verantwortlich seien; dies macht aufwendige Rückverfolgungen bis zu zehn Jahren erforderlich.

#### **4.4 Vor-Ort-Kontrollen**

Nach der einschlägigen EG-Verordnung müssen 5 % der Anträge einer Vor-Ort-Kontrolle unterzogen werden. Die Durchführung einer herkömmlichen Vor-Ort-Kontrolle mit Feldbesichtigung ist mit einem erheblichen Personalaufwand verbunden. Der größte Aufwand wird dabei durch die Kontrolle der Flächen mit umfangreichen Vorarbeiten zur Identifizierung der Fläche, insbesondere aber durch die erforderliche Nachmessung der tatsächlich vorgefundenen Fläche verursacht. Dagegen ist die örtliche Prüfung, ob Verpflichtungen, Auflagen und Förderbedingungen eingehalten wurden, im Anschluss an die Flächenidentifizierung meist verhältnismäßig schnell durchführbar. Legt man die Zahlen des Ministeriums zugrunde, belaufen sich die Kosten für die herkömmlichen Vor-Ort-Kontrollen mit Feldbesichtigung einschließlich der zusätzlichen Feldbesichtigungen im Rahmen der Fernerkundung auf rd. 8 Mio. € je Jahr.

#### **4.5 Aufwendige Korrekturen von Flächenabweichungen**

Die im Rahmen der Vor-Ort-Kontrollen und der Bruttoflächenfeststellung ermittelten Flächenabweichungen sind in der Regel sehr gering und ergeben meist einen Rückforderungsbetrag, der unter der hierfür geltenden Bagatellgrenze von 100 € liegt. Obwohl diese Überzahlungen nicht eingezogen werden, müssen die Flächenabweichungen nach einer entsprechenden Sachverhaltsermittlung auch für die Vorjahre korrigiert und ein Rückforderungsbescheid erlassen werden. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand beträgt in der Mehrzahl der Fälle sicherlich mehrere 100 €. Hinzu kommt der Aufwand für die sich aus Flächenabweichungen ergebende Änderung der Zahlungsansprüche auf EU-Direktzahlungen; auch hier geht es meist um sehr geringe Beträge.

### **5 Empfehlungen**

#### **5.1 Empfehlungen für den Landesbereich**

##### **5.1.1 Reduzierung und Vereinfachung der Förderprogramme der zweiten Säule**

Die Programmvielfalt und die Zahl der Fördermaßnahmen in der zweiten Säule (Förderung des Ländlichen Raums) sollten reduziert werden. Damit sollten auch eine Vereinfachung der Programme sowie teilweise ein gegenseitiger Förderausschluss einhergehen (siehe dazu auch Denkschrift 2007, Beitrag Nr. 22, Förderprogramme im Geschäftsbereich des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum). Baden-Württemberg hat im europäischen sowie im bundesdeutschen Vergleich die größte Anzahl von Fördermaßnahmen der zweiten Säule. Insbesondere die große Anzahl von Agrarumweltmaßnahmen führt zu einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand, weil jede Einzelmaßnahme eine spezielle Bearbeitung erfordert.

##### **5.1.2 Anhebung der Mindestauszahlungsbeträge in der zweiten Säule**

Auch im Hinblick auf die hohen Bearbeitungskosten je Antrag sollten die Mindestauszahlungsbeträge für die Flächenmaßnahmen der zweiten Säule auf 500 € angehoben werden. Damit würde die Zahl der Anträge deutlich reduziert, wodurch die Verwaltung entsprechend entlastet würde. Das Ministerium hat auf die Vorschläge des Rechnungshofs in der zweiten Säule teilweise reagiert und die Mindestauszahlungsbeträge auf 250 € angehoben.

##### **5.1.3 Bruttoflächen**

Die Bruttoflächen sollten weiterhin mit höchster Priorität abschließend festgestellt werden. Andernfalls sind finanzielle Nachteile für das Land zu befürchten, weil nicht überprüfte Flächen ein erhöhtes Anlastungsrisiko enthalten. Zur effizienteren Aufgabenerledigung empfiehlt es sich, die Bruttoflächenüberprüfung und die Vor-Ort-Kontrolle zusammen durchzuführen. Die Überprüfung der Bruttoflächen von Betrieben, die nicht zur Vor-Ort-Kontrolle ausgewählt wurden, sollte flächenbezogen erfolgen. Die Zusammenfassung von benachbarten Betriebsflächen wäre mit Blick auf notwendige Vor-Ort-Besichtigungen mit erheblich weniger Reisezeiten verbunden. Zudem müssten sich die Bediensteten nicht jedes Mal mit der örtlichen Situation neu befassen, sodass die Arbeit wesentlich schneller als bisher erledigt werden könnte.

#### **5.1.4 Erhöhung des Fernerkundungsanteils bei den Vor-Ort-Kontrollen**

Die vorgeschriebenen Vor-Ort-Kontrollen bei Flächenmaßnahmen können wahlweise durch Feldbesichtigung oder durch Fernerkundungsmethoden aufgrund von Luft- oder Satellitenaufnahmen erfolgen. Die Kosten der Fernerkundung belaufen sich auf rd. 30 % der herkömmlichen Vor-Ort-Kontrolle. Durch eine Erhöhung des Fernerkundungsanteils bei den Vor-Ort-Kontrollen können die Verfahrenskosten deutlich verringert werden. Daher sollte der Anteil der Fernerkundung bei den Direktzahlungen der ersten Säule deutlich erhöht werden. Der Rechnungshof schlägt hier einen Anteil von mindestens 80 % vor. Auch die Kontrolle von Lage, Größe und Nutzung der Flächen sollte bei Maßnahmen der zweiten Säule weitestgehend über die Fernerkundung erfolgen, sodass lediglich die Einhaltung der fachlichen Vorgaben durch eine Inaugenscheinnahme vor Ort überprüft werden muss.

#### **5.1.5 Verbesserung der zentralen Leistungen und der DV-Ausstattung**

Immense verfahrenstechnische Vereinfachungen können durch eine verbesserte DV-technische Ausrüstung erreicht werden. Das veraltete benutzerunfreundliche DV-Umfeld ist an aktuelle Standards anzupassen und die Weiterentwicklung der DV-Architektur sollte mit geeignetem Personal vorangetrieben werden.

Der Prüfdienst sollte für die Feldbesichtigungen mit Tablet-Laptops ausgestattet werden. Mit diesen speziellen Laptops können die vorhandenen Daten vor Ort elektronisch aktualisiert, Medienbrüche vermieden und der Aufwand im Vergleich zur herkömmlichen Arbeitsweise deutlich reduziert werden. Ebenso dient die Verwendung von Tablet-Laptops bei Feldbesichtigungen der beschleunigten Feststellung der Bruttoflächen. Die hierdurch entstehenden erheblichen Zusatzkosten müssen allerdings durch Kostenreduzierung, z. B. im Personalbereich, gegenfinanziert werden.

#### **5.1.6 Ausbau der elektronischen Antragstellung**

Die Einführung der Internetanwendung „Flächeninformation und Online-Antrag (FIONA)“ ist zu begrüßen. Die Antragsteller sollten weiterhin durch geeignete Maßnahmen veranlasst werden, ihre Anträge verstärkt mit FIONA zu bearbeiten und elektronisch an die Verwaltung zu schicken. Anträge, insbesondere Flurstücksverzeichnisse, die mit FIONA erstellt wurden, haben den großen Vorteil, dass sie 30 - 60 % weniger Fehler aufweisen, als Anträge, die traditionell in Papierform erstellt wurden. Dadurch verringerte sich der Verwaltungsaufwand für die Antragsbearbeitung erheblich. Zudem können der Personalanteil bei der Antragsannahme sowie der Kostenaufwand für die externe Datenerfassung deutlich reduziert werden. Weitere Einsparungen sind möglich, wenn FIONA zur vollständigen elektronischen Antragstellung weiterentwickelt wird. Durch die sinkende Fehlerquote sinkt auch das Anlastungsrisiko.

#### **5.1.7 Einheitliche Verwaltungspraxis**

Bei der Antragsannahme sollten die unteren Landwirtschaftsbehörden im Sinne einer einheitlichen Verwaltungspraxis die Anträge nur auf Vollständigkeit und Plausibilität prüfen. Ausführliche Beratungen, die der Förderoptimierung dienen können, sollten im Vorfeld - beispielsweise durch die Bauernverbände - erfolgen.

Ebenso sollte bei Rückforderungen und Sanktionen darauf geachtet werden, dass gleich gelagerte Fälle landesweit gleich behandelt werden und eine entsprechende Einzelfallprüfung stattfindet. Durch Erlasse, Schulungen und weiteren Erfahrungsaustausch sollte eine einheitliche Verwaltungspraxis gewährleistet und somit auch das Anlastungsrisiko gemindert werden. Angesichts der komplexen Antragsverfahren ist wünschenswert, dass die Sachbearbeiter längerfristig in den Dienststellen verbleiben. Dadurch könnte langfristige Erfahrung aufgebaut und genutzt werden.

## 5.2 Empfehlungen zur Änderung der Vorgaben der EU

Weitere Optimierungen sind durch eine Änderung der europäischen Vorschriften möglich. Wünschenswert wäre insbesondere eine Öffnungsklausel, die es den Mitgliedstaaten gestattet, den Mindestauszahlungsbetrag im Rahmen der ersten Säule, analog zum Vorschlag für die Maßnahmen der zweiten Säule, von 100 € auf 500 € zu erhöhen.

Anträge mit einem niedrigen Auszahlungsbetrag sind nicht geeignet, die Existenz eines landwirtschaftlichen Unternehmens, auch nicht im Nebenerwerb, zu sichern. Sie tragen kaum zur Erreichung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik bei. Erste Diskussionen diesbezüglich sind Ende 2007 in der Europäischen Gemeinschaft eröffnet worden.

Das Land sollte darauf hinwirken, dass die EU die Mitgliedstaaten bei InVeKoS autorisiert, eine Bagatellgrenze für die Rückverfolgung von kleinen Flächenabweichungen in Höhe von 0,3 ha einzuführen. Dies begründet sich zum einen in dem unverhältnismäßigen Aufwand für die vergangenheitsorientierte Korrektur und Rückverfolgung von kleinen Flächenabweichungen und zum anderen in der Dynamik der Grenzen landwirtschaftlich genutzter Flächen, wovon Baden-Württemberg besonders betroffen ist. Zugleich sollte angestrebt werden, dass die EU für die sich aus Flächenabweichungen ergebende Änderung der Zahlungsansprüche bei den Direktzahlungen eine Bagatellgrenze von 0,1 ha einführt. Die EU hat im Dezember 2007 nach langwierigen Verhandlungen für die Neuzuteilung von Zahlungsansprüchen infolge von Flächenkorrekturen rückwirkend ab 2005 eine Bagatellgrenze von 50 € je Antragsteller zugestanden.

## 6 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum hält die vom Rechnungshof ermittelten Kosten für InVeKoS von jährlich rd. 55 Mio. € - oder von durchschnittlich knapp 1.000 € je Antrag - für nicht zutreffend und geht seinerseits von einem abweichenden Berechnungsansatz und Gesamtkosten in Höhe von rd. 47 Mio. € - oder rd. 800 € je gemeinsamem Antrag - aus.

Im Hinblick auf die vielfältigen politischen und gesellschaftlichen Zielsetzungen sei es nur begrenzt möglich, die Förderprogramme der zweiten Säule zu vereinfachen, zu reduzieren und die Mindestauszahlungsbeträge anzuheben. Die jeweiligen Mindestauszahlungsbeträge seien bereits im Rahmen des Vertretbaren angehoben worden.

Das Ministerium pflichtet dem Rechnungshof bei, dass der abschließenden Feststellung der Bruttoflächen höchste Priorität einzuräumen sei. Dazu sei zusätzliches qualifiziertes Personal erforderlich. Deshalb habe der Ministerrat am 13.11.2007 beschlossen, hierfür landesweit Personal der unteren Vermessungsbehörden mit heranzuziehen.

Das Ministerium werde, wie empfohlen, Lösungsansätze untersuchen, die einer Verbesserung der zentralen Leistungen und der DV-Ausstattung dienen.

Das Ministerium strebt eine deutliche Erhöhung des Anteils der Förderanträge an, die über FIONA gestellt werden. Hinsichtlich der Weiterentwicklung zur vollständigen elektronischen Antragstellung seien die weiteren Entwicklungen zur elektronischen Signatur auf Bundesebene abzuwarten. Bis dahin stehe die Weiterentwicklung von FIONA im Fokus der Arbeiten.

Die Bearbeitung von Rückforderungen und Sanktionen werde durch detaillierte Vorgaben und verstärkt durch Fortbildungsveranstaltungen unterstützt.

Die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Änderung der EU-Vorgaben werden vom Ministerium begrüßt.

## 7 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof geht weiterhin von jährlich rd. 55 Mio. € Gesamtkosten für InVeKoS und knapp 1.000 € je Antrag aus. In der Stellungnahme des Ministeriums sind die Berechnungen des Rechnungshofs nicht nachvollziehbar widerlegt. Der vom Ministerium angewandte Berechnungsansatz wurde nicht dargelegt. Auch bei den vom Ministerium genannten Kosten von rd. 800 € je Antrag sollten alle Möglichkeiten der Vereinfachung und Kostenreduzierung, auch auf EU-Ebene, ausgeschöpft werden.