

Auszug aus

Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 16

Schulmilch- und Schulfruchtförderung



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 08: Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

Schulmilch- und Schulfruchtförderung (Kapitel 0803)

Die Verwaltungskosten der Schulmilch- und Schulfruchtförderung sind zu hoch. Die EU muss den Mitgliedstaaten mehr Spielraum geben, damit die Programme sinnvoll ausgestaltet und die Verfahren effizient abgewickelt werden können.

Die Schulmilchförderung erreicht ihren Zweck nicht mehr und sollte eingestellt werden.

1 Ausgangslage

1.1 Grundlagen für die Programme Schulmilch und Schulfrucht

Das Ernährungsverhalten wird maßgeblich in der Kindheit geprägt. Die Europäische Union (EU) fördert bislang mit zwei Programmen eine gesunde Ernährung bei Kindern.¹ Aufgrund des Schulmilchprogramms werden Milchprodukte vergünstigt abgegeben. Mit dem Schulfruchtprogramm werden Obst und Gemüse an Kinder in Schulen und Einrichtungen zur Kinderbetreuung kostenlos verteilt.

Das Land fördert dies innerhalb der EU-Vorgaben nach seinen Verwaltungsvorschriften zur Schulmilch-Beihilfe und zum Schulfruchtprogramm.² Das Regierungspräsidium Tübingen wickelt die Förderung landesweit ab.

Die EU-Kommission hatte Anfang 2014 ein zusammengelegtes Schulprogramm vorgeschlagen, dem im Frühjahr 2016 das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union zugestimmt haben.³ Das neue Programm gilt ab August 2017.

¹ Verordnung (EG) Nr. 657/2008 der Kommission vom 10.07.2008 - Schulmilch -, Verordnung (EG) Nr. 288/2009 der Kommission vom 07.04.2009 - Schulfrucht -.

² VwV-Schulmilch-Beihilfe vom 22.12.2010, GABl. 2011, Seite 67, VwV-Schulfruchtprogramm vom 23.10.2013, GABl. 2013 Seite 623.

³ Verordnung (EU) 2016/795 des Rates vom 11.04.2016, Amtsblatt der Europäischen Union, L 135/115, und Verordnung (EU) 2016/791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.05.2016, Amtsblatt der Europäischen Union, L 135/1.

1.2 Finanzierung

Die EU stellt ihren Finanzierungsanteil an der Förderung aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) bereit. Das Land trägt die Verwaltungskosten.

1.2.1 Schulmilch

Die EU zahlt die Förderung in den Mitgliedstaaten zu 100 Prozent.

Je Kind und Tag wird maximal eine Portion gefördert. Eine Portion besteht aus bis zu 0,25 Liter Milch oder entsprechenden Milchprodukten. Sie sind in entsprechende Milchäquivalente umzurechnen. Die Förderung je Kind und Tag beträgt maximal 4,67 Cent.

Daneben wird festgelegt, zu welchem maximalen Preis das geförderte Produkt an die Kinder verkauft werden darf. Milchmischgetränke im Tetra Pak mit 0,25 Liter dürfen höchstens 40 Cent brutto kosten.

1.2.2 Schulfrucht

Je Kind und Tag wird maximal eine Portion von mindestens 100 Gramm gefördert. Als Portionspreis (netto frei Schule) können höchstens 30 Cent angesetzt werden, 40 Cent bei nach EU-Bio Standards erzeugtem Obst und Gemüse.

Ab dem Schuljahr 2015/16 finanziert die EU 75 Prozent des Preises für das Obst und Gemüse.⁴ Jedes Land legt selbst fest, wie der nationale Anteil aufgebracht wird.

In Baden-Württemberg, als einzigem Land, bringen Dritte, wie z. B. Träger der Kinderbetreuungseinrichtungen, Fördervereine, Eltern oder Sponsoren den nationalen Finanzierungsanteil auf. Die Lieferanten stellen einen großen Teil der Sponsoren.

Kinder erhalten regelmäßig (mindestens zweimal im Monat) eine kostenlose Portion Obst oder Gemüse, sofern ihre Einrichtung und außerdem ihre Gruppe beziehungsweise Klasse am Programm teilnehmen.

⁴ Ohne Umsatzsteuer, zuvor waren es 50 Prozent.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Entwicklung und Umfang der Förderung

2.1.1 Schulmilch

Die Schulmilch-Beihilfe wurde 1977 eingeführt. Damit können Milch oder Milchprodukte verbilligt angeboten werden für

- Kinder in Vorschulkindergärten, Kindergärten, Kindertagesstätten und Kinderwohnheimen,
- Schüler an Grundschulen, Sonderschulen und weiterführenden Schulen,
- Schüler an berufsbildenden Schulen und Berufsfachschulen und
- Schüler und Studierende an Fachschulen bis zur Fachhochschul- oder Hochschulreife.

Die Menge der dadurch verbilligt abgegebenen Schulmilch sank von über 10.000 Tonnen in den Achtzigerjahren auf nur noch 762 Tonnen im Schuljahr 2012/13.

Die höchsten ausgezahlten Jahresbeträge erreichten etwa 4,8 Mio. Euro. Hingegen lag im Schuljahr 2013/14 die in Anspruch genommene Förderung nur noch bei 143.000 Euro.

Bezogen auf alle teilnahmeberechtigten Kinder werden nur zwei Portionen geförderte Milch je Kind und Jahr konsumiert. Die durchschnittliche jährliche Förderung beträgt 7 Cent.

Von knapp 2 Mio. teilnahmeberechtigten Kindern in Baden-Württemberg besuchten zuletzt nur 12 Prozent Einrichtungen, in denen vergünstigte Schulmilch angeboten wird. Wie viele Kinder dort das Angebot annehmen, wird nicht erfasst. Je teilnahmeberechtigtem Kind werden durchschnittlich nur zwei Portionen Milch im Monat verkauft. Dies bedeutet eine durchschnittliche Förderung von 64 Cent im Jahr je Kind in den teilnehmenden Einrichtungen.

Trotz der Förderung ist es für die Eltern deutlich billiger, wenn die Kinder die Milch zu Hause konsumieren. Der Abgabepreis der Schulmilch wird durch kleine Portionen und Anforderungen an die Abgabe von Milch bestimmt.

2.1.2 Schulfrucht

Die Schulfrucht-Beihilfe wurde 2009 eingeführt. Baden-Württemberg hat in seiner Strategie Kinder in Kindertageseinrichtungen und anderen vorschulischen Einrichtungen, in Grundschulen und in Schulen mit besonderer pädagogischer und sozialer Aufgabenstellung als Zielgruppe festgelegt. Sie umfasst rund 823.000 Kinder.

Nach der Strategie können auch Kinder und Jugendliche in sonstigen Bildungseinrichtungen geförderte Schulfrucht erhalten, wenn die EU-Mittel ausreichen. Ab Mitte des Schuljahres 2013/14 wurde deren Förderung eingestellt, weil die EU-Mittel nicht mehr ausreichten.

Seit der Einführung des Programms sind die abgerufenen Haushaltsmittel in Baden-Württemberg jährlich gestiegen. Im Schuljahr 2013/14 wurde das Programm so gut angenommen, dass für das Schuljahr 2014/15 rund 3,6 Mio. Euro EU-Mittel für Baden-Württemberg bereitgestellt wurden.

Für das Schuljahr 2015/16 stellt die EU dem Land Baden-Württemberg bis zu 6,65 Mio. Euro zur Verfügung.

Dennoch wurden im Schuljahr 2013/14 nur 20 Prozent der Kinder der Zielgruppe erreicht. Der größte Teil der Einrichtungen nimmt am Programm nicht teil, teilweise auch weil kein Sponsor für den nationalen Anteil vorhanden ist. Mit der Erhöhung des EU-Anteils auf 75 Prozent liegen hier künftig verbesserte Bedingungen vor.

2.2 Antrags- und Bewilligungsverfahren

2.2.1 Schulmilch

Die Anträge sind in Papierform zu stellen. Die Lieferanten können die Angaben zusätzlich als Datei einreichen. Die Daten müssen in das Bearbeitungsprogramm manuell oder durch Einlesen der Datei übernommen und kontrolliert werden.

Für die Abrechnung mit den Lieferanten stehen zwei Möglichkeiten zur Verfügung: das Quittungs- oder das Vorschussverfahren.

Beim Quittungsverfahren kontrolliert das Regierungspräsidium die Anträge vollständig anhand der vorzulegenden Belege. Es führt für eine Stichprobe Vor-Ort-Kontrollen durch und zahlt danach aus.

Beim Vorschussverfahren stellt der Lieferant eine Kautionshöhe. Die Förderung wird nach einem vorläufigen Bewilligungsbescheid bis zur Kautionshöhe ausbezahlt. Vor der endgültigen Bewilligung prüft das Regierungspräsidium die Anträge beim Lieferanten stichprobenweise anhand der Belege. Zusätzlich kontrolliert es eine Stichprobe vor Ort.

2.2.2 Schulfrucht

Die Abrechnung des Schulfruchtprogramms ist bedingt durch EU-Vorgaben unnötig kompliziert. Die Lieferanten arbeiten üblicherweise mit Kilopreisen. Die EU-Förderung erfolgt jedoch nach Portionen als abstrakte Abrechnungsgrößen.

Ein Großteil der bei der Verwaltungskontrolle festgestellten Fehler bei der Abrechnung betrifft Rundungsdifferenzen. Diese beruhen darauf, dass die Lieferanten die Portionsgröße und den Portionspreis als Abrechnungsparameter in bestimmten Grenzen selbst festlegen können. Deshalb müssen sie die Beträge selbst berechnen, wobei sie unterschiedlich runden. Die EU-Regelungen verlangen derzeit die Korrektur der Rundung.

Die Lieferanten beantragen die Förderung und können monatlich abrechnen oder einen mehrmonatigen Abrechnungszeitraum wählen. Beträge unter 130 Euro je Antrag werden nicht bewilligt (Ausnahme Ferienmonate).

Die Anträge gehen überwiegend in Papierform, teilweise zusätzlich als Datei ein. Die Daten müssen entweder manuell in das Bearbeitungsprogramm übernommen oder eingelesen und kontrolliert werden.

2.3 Verwaltungskosten und Kontrollverfahren

2.3.1 Schulmilch

Die in den drei Schuljahren 2011/12 bis 2013/14 ausgezahlte Förderung lag zwischen 128.000 Euro und 143.000 Euro. Die jährlichen Verwaltungskosten betragen zuletzt mehr als 130.000 Euro. Sie sind damit fast so hoch wie die Förderung.

Die Anträge werden bereits fast vollständig richtig gestellt. Die noch verbleibenden Fehler werden bei der Verwaltungskontrolle gefunden und korrigiert.

In den drei Prüffahren wurde bei der Vor-Ort-Kontrolle kein einziger Fehler festgestellt. Die EU-Vorschriften verlangen trotzdem jährliche Mindestkontrollen.

2.3.2 Schulfrucht

Die ausgezahlte Beihilfe stieg von 2011 bis 2014 von rund 840.000 Euro auf fast 2,8 Mio. Euro. Im selben Zeitraum wuchsen die Verwaltungskosten von 373.000 Euro auf 438.000 Euro.

Der Verwaltungskostenanteil in Bezug zum Fördervolumen konnte in den letzten Jahren reduziert werden. Er ist mit fast 16 Prozent jedoch immer noch sehr hoch. Wesentliche Ursache dafür sind der hohe Zeitaufwand für die überwiegend manuell zu erfassenden Anträge und Anlagen und die Korrekturen falscher Angaben.

Die Vor-Ort-Kontrollen führten seit Bestehen des Programms zu keinen nennenswerten Kürzungen. Wenn Lieferanten, die Erfahrung im Umgang mit Rechnungsstellung besitzen, jährlich wiederkehrende Anträge stellen, ist dies zu erwarten. Der Aufwand für die Vor-Ort-Kontrollen steht in keinem sinnvollen Verhältnis zu den Korrekturen. Zurzeit erlauben die EU-Vorschriften trotzdem nicht, die Kontrollen zu reduzieren.

2.4 Lieferanten und Empfänger

2.4.1 Schulmilch

Im Schuljahr 2013/14 beantragten nur noch 14 Lieferanten die Förderung für Schulmilch. Insgesamt wurde die Milch an gut 500 Einrichtungen geliefert.

Der größte Lieferant versorgte 35 Prozent der Einrichtungen. Auf ihn entfielen 55 Prozent der Förderung.

Die Schulmilchlieferungen stellen bei den Lieferanten keinen wesentlichen Anteil ihres Umsatzes dar. Aus Perspektive der Lieferanten ist das Programm gutes Marketing.

2.4.2 Schulfrucht

Im Schuljahr 2013/14 beantragten 145 Lieferanten die Förderung für Schulfrucht. 2.500 Einrichtungen erhielten Obst und Gemüse von ihnen.

Der größte Lieferant belieferte 30 Prozent der Einrichtungen. Auf ihn entfielen 34 Prozent der Förderung. Die acht größten Lieferanten beliefern 59 Prozent der Einrichtungen und wickelten 75 Prozent der Förderung ab.

Die Lieferanten sind der entscheidende Faktor. Wo sie ihren Betriebssitz haben, ist die Anzahl der teilnehmenden Einrichtungen überdurchschnittlich. In anderen Regionen gibt es „weiße Flecken“.

Bis zum Schuljahr 2013/14 wurden auch Lieferungen für ältere Kinder als die eigentliche Zielgruppe gefördert, weil die EU-Mittel sonst nicht verbraucht worden wären.

Es ist falsch, eine Förderung auszudehnen, solange Mittel abgerufen werden können. Dies gilt umso mehr, wenn Private die Kofinanzierung aufbringen. Verlässlichkeit ist wesentlich, um die Bereitschaft von Lieferanten, Einrichtungen und Sponsoren zu erhalten.

Nach Mitteilung der Landesregierung vom 18.12.2015 (Landtagsdrucksache 15/7905) ist die Zahl der teilnehmenden Einrichtungen und der Lieferanten weiter angestiegen.

3 Empfehlungen

3.1 Schulmilchförderung einstellen

Das Programm in der gegenwärtigen Form sollte eingestellt werden, da die Zielgruppe nicht mehr ausreichend erreicht wird.

3.2 Schulfruchtprogramm verbessern

3.2.1 Abrechnung vereinfachen

Das Land sollte die Abrechnung, z. B. nach Portionen, stärker standardisieren, um sie für die Lieferanten (meist Sponsoren) und die Verwaltung zu vereinfachen.

3.2.2 Mitwirkungsbereitschaft der Lieferanten, Sponsoren und Einrichtungen stärken

Das Programm muss für die Lieferanten, Einrichtungen und Sponsoren verlässlich abgewickelt werden. Die geförderten Gruppen sollten nicht geändert werden.

Das Land sollte selbst dann nicht außerhalb der eigentlichen Zielgruppe fördern, wenn die EU-Mittel nicht ausgeschöpft sind.

3.3 Konkrete und messbare Ziele definieren und überprüfen

Um die Zielerreichung zu überprüfen, ist eine Teilnahmequote für beide Bereiche zu definieren. Sie muss regelmäßig festgestellt werden.

3.4 Verfahren deutlich vereinfachen

Auf der europäischen Ebene sollte darauf hingewirkt werden, dass die Verfahren deutlich vereinfacht werden können. Die Verwaltungskosten dürfen nicht mehr als 10 Prozent der Fördersumme betragen.

3.4.1 Antragsverfahren elektronisch durchführen

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz sollte prüfen, ob die Verwaltungskosten durch ein elektronisches Antragsverfahren gesenkt werden können. Die Antragstellung sollte so durchgeführt werden können, dass das vorhandene Programm Berechnungen und bestimmte Prüfungen vornimmt.

3.4.2 Mindestbetrag für Auszahlung anheben

Der Mindestbetrag für die Auszahlung sollte auf 500 Euro angehoben werden, sofern nicht die Antragssumme eines Jahres darunter liegt.

3.4.3 Kontrollen vereinfachen

Die Kontrollen sollten nach einigen Jahren weiter eingeschränkt werden können, wenn die Fehler auf niedrigstem Niveau waren. Weder bei der Verwaltungskontrolle noch bei der Vor-Ort-Kontrolle ist der derzeitige Umfang sinnvoll.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz teilt mit, die Prüfungsergebnisse des Rechnungshofs sollen einbezogen werden, wenn die Landesstrategie für das neue Schulprogramm der EU entwickelt werde.

4.1 Schulmilchförderung einstellen

Das Ministerium will auf die Förderung nicht verzichten. Es betont, dass sich die Bedingungen für den Programmteil Schulmilch unter dem neuen Schulprogramm ab 2017/18 wesentlich vom bisherigen Programm unterscheiden. Der Programmteil Schulmilch solle unter den neuen Rahmenbedingungen in einem möglichst schlanken Verwaltungsverfahren fortgeführt werden.

4.2 Schulfruchtprogramm verbessern

Die Empfehlung, einen einheitlichen Portionspreis vorzugeben, um damit Lieferanten und Verwaltung zu entlasten, wird derzeit vom Ministerium geprüft. Sie soll gegebenenfalls im Rahmen des EU-Schulprogramms ab dem Schuljahr 2017/18 umgesetzt werden.

Das Ministerium führt aus, die tatsächlichen Verwaltungskosten des Programms sinken mit Blick auf 2015 und die höhere EU-Förderung konstant auf unter 10 Prozent. Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Programms strebe es ein elektronisches Antragsverfahren an. Die Anpassung des Mindestbeihilfebetrags - innerhalb der EU-rechtlichen Vorgaben - solle bei der Konzeption des EU-Schulprogramms geprüft werden.