

## **Mitteilung**

### **der Landesregierung**

#### **Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Beratende Äußerung des Rechnungshofs vom 9. Juli 2015 „Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förder- verfahren in den Bereichen EGFL und ELER“**

##### Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 26. November 2015 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 15/7693 Abschnitt III):

*Die Landesregierung zu ersuchen,*

- 1. die Empfehlungen des Rechnungshofs zur Umsetzung der Subsidiarität und zur Vereinfachung der EU-Förderverfahren im Agrarbereich in den Fachgremien der Länder, beim Bund und bei der EU einzubringen;*
- 2. die Förderverfahren und Förderprogramme zu überprüfen und im bestehenden System noch vorhandene Vereinfachungsmöglichkeiten des Landes umzusetzen;*
- 3. dem Landtag über das Veranlasste bis 30. April 2017 zu berichten.*

##### Bericht

Mit Schreiben vom 13. April 2017, Az.: II-0451.3, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Ziffer 1:

Bereits vor der Veröffentlichung der Beratenden Äußerung des Landesrechnungshofs „Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER“ (Juli 2015) hat EU-Agrarkommissar Phil Hogan er-

klärt, in seiner aktuellen Amtsperiode einen Arbeitsschwerpunkt auf die Vereinfachung und Entbürokratisierung der EU-Agrarpolitik zu legen.

Die Bestrebungen zur Vereinfachung stehen aber im Spannungsfeld zu berechtigten Forderungen des EU-Parlaments und des Europäischen Rechnungshofs nach einer wirksamen Kontrolle bei der Ausgabe von Steuergeldern.

In diesem Kontext kam die Beratende Äußerung des Landesrechnungshofs zum Bürokratieabbau der EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER auch zeitlich sehr gelegen, um die laufenden Diskussionen zu unterstützen.

Die Vereinfachungsvorschläge des Landesrechnungshofs wurden durch die Hauspitze des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR) und auf Arbeitsebene mit Vertretern der EU-Kommission, des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und anderen Ländern und Mitgliedstaaten diskutiert und eingebracht. Die Vorschläge wurden auch den Interessensvertretern der betroffenen Berufsgruppen und sonstigen Verbänden bei zahlreichen Gelegenheiten vorgestellt und eingehend diskutiert, um auch die Sicht der betroffenen Bürgerinnen und Bürger einfließen zu lassen.

Das Thema Verwaltungsvereinfachung der GAP wurde in den Agrarministerkonferenzen und den Amtschefkonferenzen seit Anfang des Jahres 2015 regelmäßig thematisiert, um eine einheitliche deutsche Position inhaltlich abzustimmen und das gemeinsame Vorgehen zu koordinieren.

Die Vereinfachungsdiskussion wurde dabei auch von anderen Ländern befördert. Aus den zahlreichen Initiativen sei hier das Papier des Landes Sachsen zum „ELER-Reset“ genannt. Die dort aufgeführten Punkte und Argumente sind zum Teil deckungsgleich mit den Vorschlägen des Landesrechnungshofs bzw. wurden daraus übernommen. Dies zeigt, dass die Überlegungen anderer Stellen in die gleiche Richtung gehen.

Die Beratende Äußerung wurde auch vonseiten des Landesrechnungshofs an die Gremien der EU weitergeleitet. Durch die neutrale Position des Landesrechnungshofs konnte eine offene Gesprächsatmosphäre auch bei kritischen Gesprächspartnern erreicht werden. Hieran hat der Landesrechnungshof einen maßgeblichen Anteil. Aufgrund der großen Resonanz wurden Vertreterinnen und Vertreter des Landesrechnungshofs und des MLR zu verschiedenen Expertentreffen und Diskussionsrunden eingeladen, um die Untersuchungsergebnisse und die vorgeschlagenen Lösungen zu erläutern.

Erste Erfolge dieser Diskussionen sind erkennbar. Die von der Kommission bereits vorgenommenen Änderungen lassen im Ansatz auch Einflüsse dieses Prozesses erkennen:

- Die in Baden-Württemberg bereits seit Einführung des elektronischen Antragsverfahrens eingeführte automatisierte Prüfung der Antragsdaten wurden ab dem Antragsjahr 2016 aufgrund neuer EU-Vorgaben durch die sogenannten „Vorabprüfungen“ ergänzt. Den Antragstellern werden die Flächen angezeigt, die auch von anderen Antragstellern beantragt wurden (Überlappungen). Diese Überlappungen können auch nach dem Ablauf der Antragsfrist zum Gemeinsamen Antrag (15. Mai) korrigiert und der Verwaltung elektronisch übermittelt werden, ohne dass Kürzungen oder Sanktionen drohen. Damit sinkt das Fehlerisiko und damit verbundene Kürzungen der Ausgleichsleistungen.
- Die Höhe der Sanktion bei festgestellten Abweichungen gegenüber den Anträgen wurde für die meisten flächenbezogenen Maßnahmen der ersten Säule (Direktzahlungen) und bei der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (AZL) durch geänderte EU-Verordnungen reduziert und vereinheitlicht. Bei geringfügigen Flächenabweichungen erfolgt nur noch die Hälfte der üblichen Sanktion. Im Gegenzug ist die Verwaltung jedoch verpflichtet, im Folgejahr Nachkontrollen im Rahmen der sogenannten „gelben Karte“ durchzuführen, wodurch sich die Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen ab dem Jahr 2017 erhöht.
- Im Bereich der Tierkennzeichnungspflicht wurde der sogenannte „marginale Fehler“ eingeführt. Hierdurch werden geringfügige Abweichungen künftig nicht mehr als Fehler gewertet, sodass es in diesen Fällen nicht zu den sehr streng sanktionierten Wiederholungsfehlern bei den Cross Compliance Kontrollen kommt.

- Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, die Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen bei den Direktzahlungen zu reduzieren. Die von den Mitgliedstaaten zu erbringenden Vorleistungen sind jedoch sehr hoch und aufwendig. Sollte nach der Reduzierung der Kontrollquote die festgestellte Fehlerrate die Grenze von 2 % überschreiten, muss die alte Kontrollquote wieder eingehalten werden. Das Kontrollpersonal muss im Zweifel daher innerhalb von nur wenigen Monaten wieder rekrutiert werden. Deshalb erfordert eine denkbare Reduzierung der Vor-Ort-Kontrollen weitere verlässliche Rahmenbedingungen, um die damit verbundenen Risiken eingrenzen zu können.
- Zur Fördervoraussetzung der „aktiven Betriebsinhaberschaft“ hat die Europäische Kommission in ihrer vorgelegten sog. Omnibus-Verordnung, welche sich derzeit noch im Rechtssetzungsverfahren befindet, vorgesehen, dass es dem Mitgliedstaat freigestellt wird, diese Voraussetzung zukünftig anzuwenden. Da diese Voraussetzung in Deutschland nur in ganz seltenen Einzelfällen nicht vorliegt, steht der Prüfaufwand hierzu in keinem Verhältnis. Sofern diese Option so umgesetzt wird, kann daher davon ausgegangen werden, dass die Länder sich für die nationale Umsetzung aussprechen werden.
- Die Europäische Kommission hat am 15. Februar 2017 eine delegierte Verordnung verabschiedet, die u. a. auch im Bereich des Greening (dies sind Zahlungen für bestimmte verpflichtende Maßnahmen für diejenigen Antragsteller, die Direktzahlungen beziehen und greeningpflichtig sind) Änderungen vorsieht.  
Als Vereinfachung ist bei der Anerkennung von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) zu nennen, dass die maximal zulässige Höchstbreite bei den „ÖVF-Streifenelementen“ vereinheitlicht werden soll. Bei den stickstoffbindenden Pflanzen werden künftig auch Mischungen mit nicht stickstoffbindenden Pflanzen erlaubt, sofern die Leguminosen vorherrschen. Neben der Vereinfachung soll inhaltlich der Pflanzenschutzmitteleinsatz für produktive ÖVF-Flächen (Leguminosen, Zwischenfrüchte, Gründecke) verboten werden. Dies stellt im Ergebnis eine Verschärfung der Ökologisierungsvorschriften dar.
- Die bislang geltende Bagatelle bei Rückforderungen soll von 100 € auf 250 € erhöht werden.

Leider konnten zentrale Forderungen aber bislang noch nicht umgesetzt werden:

- Dies betrifft insbesondere die wirksame Umsetzung von Bagatellregelungen bei geringfügigen Flächenabweichungen und die damit einhergehende Genauigkeit der Vermessung bei Vor-Ort-Kontrollen.
- Auch bei der Forderung eines „single audit“ Ansatzes (eine Kontrolle je Betrieb), der die die Anzahl der Prüfbesuche auf den Betrieben wirksam reduzieren soll, konnten noch keine wesentlichen Zugeständnisse erreicht werden.
- Die EU-Rechtsetzung muss sich nach Auffassung der Landesregierung stärker auf die Umsetzung und Erreichung der Förderziele konzentrieren. Die Verantwortung für die verwaltungstechnische Umsetzung muss hingegen in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegen (Subsidiaritätsprinzip).
- Die Kontrollquoten der Vor-Ort-Kontrollen sollten in allen Bereichen dauerhaft verringert werden.
- Die tolerierbare Fehlerrate von derzeit landesweit 2 % soll erhöht werden, wobei die Fehlerrate im Wesentlichen durch Flächenabweichungen entsteht und nicht mit Betrug oder vorsätzlichen Falschangaben zusammenhängt.
- Die Europäische Kommission ist in die Pflicht zu nehmen, dass Regelungen und Vorgaben rechtzeitig verabschiedet werden, da die nationale Umsetzung (Rechtssetzung und Verwaltungsumsetzung) einen zeitlichen Vorlauf benötigt.
- Die Komplexität der Fördervoraussetzungen muss deutlich reduziert werden. Es muss jeder Landwirtin und jedem Landwirt klar sein, welche Verpflichtungen bestehen, ohne dass hierzu Hunderte von Seiten an Informationsmaterialien gelesen werden müssen, die teilweise so komplex sind, dass selbst Spezialisten die Details kaum mehr nachvollziehen können.
- Im Bereich der investiven Fördermaßnahmen muss bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit (Plausibilisierung der Kosten) ein größerer Ermessensspielraum eingeräumt werden, damit die Prüfung nicht zum Selbstzweck wird.

Die Umsetzung der Vorschläge zur wirksamen und nachhaltigen Reduzierung der Bürokratie müssen daher aus Sicht der Landesregierung weiterhin mit Nachdruck verfolgt werden, um den Verwaltungsaufwand für die Betriebe und die Verwaltung deutlich abzusenken.

Die Landesregierung begrüßt es daher, dass der EU-Agrarrat bei seiner Konferenz am 6. März 2017 bei der Weiterentwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik auch das Thema der Vereinfachung in den Fokus gerückt hat.

Am 2. Februar 2017 hat die Europäische Kommission die öffentliche Konsultation zur „Modernisierung und Vereinfachung der GAP“ gestartet. Die Konsultation, die bis zum 2. Mai 2017 durchgeführt wird, ist der erste Schritt zur Entwicklung von Vorschlägen für eine GAP nach 2020.

Die Landesregierung wird sich weiterhin konsequent auf allen Ebenen für eine wirksame Vereinfachung einsetzen und sich in den Prozess aktiv einbringen.

Zu Ziffer 2:

Der weitaus größte Teil des enormen Verwaltungsaufwands ist begründet durch die Regeln der EU-Verordnungen. Dies wird auch aus den Vorschlägen anderer Länder bestätigt. Der Vorschlag des Landes Sachsen zum ELER-Reset (vgl. Ziffer 1) und die bundesweiten Probleme bei der Umsetzung des LEADER-Programms sind hierfür beispielhaft. Hamburg ist in der Konsequenz daher aus der Förderung des ELER ausgestiegen. Dies soll und kann kein Beispiel für das Land Baden-Württemberg sein.

Das MLR untersucht im Rahmen einer Arbeitsgruppe aus Mitgliedern des Umweltministeriums und des MLR verschiedene Möglichkeiten zur Vereinfachung der EU-Umsetzung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014 bis 2020 (MEPL III).

Dort wo möglich werden die vorhanden Regelungen bei der Anwendung großzügig ausgelegt. Das Ermessen bei der Anwendung dieser Regelungen ist – anders als bei der Umsetzung der nationalen Regelungen – bei der Umsetzung der EU-Verordnungen aber stark eingeschränkt. Soweit die Prüfeinheiten der EU-Kommission zur Ansicht kommen, dass ein finanzieller Nachteil für den EU-Haushalt nicht ausgeschlossen werden kann, erfolgen Anlastungen (Strafzahlungen) gegenüber dem Land.

Der pragmatischen Lösung von Einzelfällen sind daher sehr enge Grenzen gesetzt, solange die strengen EU-rechtlichen Vorgaben nicht geändert werden (vgl. Ziffer 1).