

## **Antrag**

**der Abg. Georg Nelius u. a. SPD**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums für Ländlichen Raum  
und Verbraucherschutz**

### **Vereinfachungsmöglichkeiten bei der Erfassung und Kontrolle von extensiv landwirtschaftlich genutzten Bruttoflächen**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. welche Schritte sie unternommen hat, seitdem der Landesrechnungshof im Juli 2015 auf Defizite und Probleme in Verbindung mit den Kontrollen der landwirtschaftlich genutzten und angegebenen förderfähigen Flächen hingewiesen hat;
2. welche Nachbesserungen und Korrekturen es in diesem Zusammenhang seit 2015 vonseiten der EU und der Bundesregierung gegeben hat (Änderungen oder Vereinfachungen von Kontrollvorgaben, Einführung von Bagatellgrenzen, etc.);
3. welche Änderungen zur Vereinfachung der Erfassung und der Kontrollen in Baden-Württemberg seit 2015 vorgenommen wurden;
4. inwieweit und in welchem Umfang es zutrifft, dass Verträge auf Basis der Landschaftspflegeverordnung (LPR) nicht abgeschlossen werden können, weil die Personalressourcen der dazu erforderlichen Überprüfung und oftmals auch Vermessung durch das Landwirtschaftsamt nicht vorhanden sind;
5. wie die Möglichkeit bewertet wird, zur Erfassung der zu fördernden Flächen ein sogenanntes „Pro-Rata-System“ einzuführen, bei dem je nach Vorgaben durch den Bund weniger kleinteilig und auf Basis von Durchschnittsparzellen und deren Hochrechnung auf die Gesamtfläche vorgegangen wird;
6. welche Kenntnisse sie über eine behauptete weniger strenge Kontrollpraxis in Rheinland-Pfalz und in Bayern besitzt, die von der EU nicht beanstandet werde und durch welche praktischen Beispiele diese gekennzeichnet ist;

7. wie die Möglichkeit bewertet wird, durch bewusst niedrig angegebene förderfähige Flächen den Korrekturaufwand nach Kontrollen zu verringern und bei entsprechend geringen Abweichungen durch kleine Bauwerke oder andere nicht förderfähige Kleinstflächen auf Beanstandungen zu verzichten;
8. inwieweit es möglich ist, auf Landesebene bei der Definition von Bäumen in den förderfähigen Flächen eine realistischere und weniger Aufwand erfordern- de Definition vorzunehmen, damit sehr junge Bäume mit beispielsweise einem Zentimeter Stammdurchmesser nicht als förderschädliche Bäume mitgezählt werden (und stattdessen beispielsweise ab einer Höhe von zwei Metern Bäume als solche zu erfassen);
9. wie sie den Vorschlag bewertet, das aufwändige LPR-Vertragsverfahren wie in den anderen Bundesländern auf ein Antragsverfahren analog zu anderen Agrar- förderprogrammen umzustellen;
10. inwieweit und warum für die Kontrollen der zu berücksichtigenden Flächen Vermessungen vorgenommen werden, anstatt zeit- und kostensparend Luftbil- der dafür heranzuziehen;
11. welche weiteren Schritte sie zur Vereinfachung der Antrags- und Vertragsver- fahren sowie der Kontrollen vornehmen will und welche dementsprechenden Vorschläge und Bitten sie diesbezüglich an die Bundesregierung und die EU- Ebene bereits gerichtet hat oder noch richten wird.

10. 12. 2018

Nelius, Gall, Weber, Born, Rolland SPD

#### Begründung

Landwirte, die extensiv landwirtschaftlich genutzte Flächen vorhalten, leiden unter einer unangemessenen Genauigkeit und Kontrolle der Erfassung der entsprechen- den Flächen, was zu Unsicherheiten und Strafzahlungen auch in Bagatellfällen oder bei Irrtümern führt. Selbst bei zu gering angegebenen Flächen sind bislang Korrekturen vorgeschrieben, weshalb man sich keinen „Sicherheitspuffer“ schaf- fen kann. Bei der Zählung von Bäumen auf extensiv genutztem Grünland dürfen nur 100 Bäume pro Hektar in der Fläche stehen, dabei werden jedoch auch kleinste Bäume mit bleistiftdicken Stämmchen mitgezählt. Aus den förderfähigen Flächen werden bisweilen auch kleinste Flächen wegen beispielsweise einer Sitzbank oder einem Brombeergestrüpp von wenigen Quadratmetern genau vermessen und her- ausgerechnet.

Der Landesrechnungshof hat bereits 2015 in einer beratenden Äußerung auf Unan- gemessenheiten im Kontrollbereich und auf einen zu hohen Kontrollaufwand hin- gewiesen. So würden für die Abwicklung der Förderungen aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirt- schaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) allein in Baden- Württemberg im Jahr 2013 insgesamt Verwaltungskosten in Höhe von 75,8 Mio. Euro (das sind 13 Prozent der ausgezahlten Förderung) verursacht.

Hauptursache sind die Kontroll- und Erfassungsvorschriften der EU-Kommission, jedoch können auch Bund und Länder dazu beitragen, den Prozess zu vereinfachen und zu entbürokratisieren. Auch ist die Verwaltungspraxis und Kontrolltiefe in den Bundesländern unterschiedlich, was auf Spielräume innerhalb der EU-Vorgaben hindeutet. Zu einigen möglichen Lösungen und Verbesserungen hat der Landes- naturschutzverband Baden-Württemberg (LNV) im Juli 2018 Vorschläge zusam- mengestellt.

### Stellungnahme\*)

Mit Schreiben vom 15. Januar 2019 Nr. Z(25)-0141.5/388F nimmt das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,*

*1. welche Schritte sie unternommen hat, seitdem der Landesrechnungshof im Juli 2015 auf Defizite und Probleme in Verbindung mit den Kontrollen der landwirtschaftlich genutzten und angegebenen förderfähigen Flächen hingewiesen hat;*

Prüfgegenstand des Landesrechnungshofes mit Abschlussbericht Juli 2015 war die vergangene Förderperiode 2007 bis 2013. Im Abschlussbericht wurden insbesondere der hohe Verwaltungsaufwand und die Kosten in Zusammenhang mit Kontrollvorgängen der in Fördermaßnahmen eingebundenen landwirtschaftlichen Flächen in den Fokus gerückt. Zur Analyse des mit den Kontrollen einhergehenden Aufwandes wurde auf die Situation in den Jahren 2012/2013 zurückgegriffen.

Im Rahmen der Überprüfung fand eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Rechnungshof und verschiedenen Stellen des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR) statt. Ferner wurde auf die breite Unterstützung aus den nachgelagerten Behörden (untere Landwirtschaftsbehörden) zurückgegriffen, um die Abläufe und den damit einhergehenden Verwaltungsaufwand im Rahmen des flächenbezogenen Kontrollwesens vollständig transparent zu machen. Die Vereinfachungsvorschläge, die im Bericht des Rechnungshofes Niederschlag gefunden haben, wurden vonseiten des MLR intensiv unterstützt. Daher wurden die Inhalte des Abschlussberichts durch das MLR auch mehrfach gegenüber Vertretern der EU-Kommission kommuniziert und mit Nachdruck auf dringend erforderliche Vereinfachungen hingewiesen. Ferner wurden die Vereinfachungsvorschläge auf politischer Ebene sowie auf Arbeitsebene in verschiedenen Bund-Länder-Abstimmungsrunden eingebracht.

Der Ablauf der Flächenkontrollen, wie er in Baden-Württemberg und in anderen Ländern praktiziert wird, basiert auf geltenden EU-Regelungen. Insofern knüpfen die Feststellungen des Landesrechnungshofes zu Defiziten und Problemen bei den Flächenkontrollen unmittelbar an die Vorgaben vonseiten der EU-Kommission an. Die in EU-Verordnungen und EU-Leitlinien festgeschriebenen Vorgaben sind für die Mitgliedstaaten verpflichtend und konform umzusetzen. Eine Interpretation von EU-Vorgaben ist nur in sehr engen Grenzen möglich. Bei Prüfungen durch die Kommission im April und Juni 2017 sowie durch den Europäischen Rechnungshof (EURH) im August 2018 in Baden-Württemberg stand die exakte und durchgehende Umsetzung von EU-Vorgaben im Fokus.

Die Vereinfachungsvorschläge und Änderungsansätze können zwar von den Ländern und Institutionen gegenüber der EU-Kommission vorgetragen werden, müssen jedoch letztendlich zunächst in geltendes EU-Recht übernommen werden, um wirksam werden zu können. Beim Vorliegen des Abschlussberichtes des Rechnungshofes im Juli 2015 war das EU-Recht zur Ausgestaltung der Förderperiode 2014 bis 2020 bereits in Kraft gesetzt.

Bei den im Nachgang hierzu vorgenommenen punktuellen Novellierungsprozessen des einschlägigen EU-Rechts in Bezug auf vorzunehmende Kontrollen haben die Änderungsvorschläge, die vonseiten des Landesrechnungshofes benannt und durch das MLR mehrfach kommuniziert worden sind, nicht direkt Eingang gehalten.

\*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

2. *welche Nachbesserungen und Korrekturen es in diesem Zusammenhang seit 2015 vonseiten der EU und der Bundesregierung gegeben hat (Änderungen oder Vereinfachungen von Kontrollvorgaben, Einführung von Bagatellgrenzen, etc.);*

Die von der EU-Kommission für die Förderperiode 2014 bis 2020 vorgenommenen Nachbesserungen und Korrekturen in Bezug auf die flächenbezogenen Kontrollen haben keine wirksamen Impulse in Richtung „Vereinfachung“ gebracht, sondern in der Gesamtschau einen spürbaren Mehraufwand nach sich gezogen. So führten z. B. die von der EU-Kommission im Jahr 2016 eingeführten Nachkontrollen für Betriebe, die von der sogenannten „Gelben Karte“ bei geringfügigen Abweichungen zwischen beantragter und später bei Kontrollen festgestellter Fläche profitiert haben, zu einer deutlichen Zunahme der vor Ort zu kontrollierenden Betriebe (siehe auch Drucksache 16/399). Eine leichte Entlastung hat hingegen der Wegfall der Kontrollinhalte zum sogenannten „Aktiven Betriebsinhaber“ gebracht.

Weitere Anpassungen in den EU-rechtlichen Vorgaben sowie in den auf Bundesebene getroffenen Regelungen, beispielsweise in Zusammenhang mit der Entstehung von Dauergrünland, verhalten sich im Kontrollaufwand neutral, führen jedoch teilweise zur erheblichen Bindung von Ressourcen für die erforderlichen Anpassungen der eingesetzten IT-Systeme.

3. *welche Änderungen zur Vereinfachung der Erfassung und der Kontrollen in Baden-Württemberg seit 2015 vorgenommen wurden;*

Als zentrale Änderung in der flächenbezogenen Förderung zu Beginn der aktuellen Förderperiode kann die Einführung der grafischen Antragstellung gesehen werden. Dabei zeichnet bzw. digitalisiert der Antragsteller seine bewirtschafteten Schläge oder Teilschläge auf Grundlage von hochaufgelösten Luftbildern ein. Er kann somit seine bewirtschafteten Flächen gut und nachvollziehbar abgrenzen.

Die Größe seiner Antragsfläche wird automatisch aus der digitalen Schlagabgrenzung abgeleitet und nicht mehr durch eine alphanumerische Angabe. Die Lage von Teilschlägen auf großen Flurstücken oder die manuelle Zusammenstellung der Flächen von einzelnen Flurstücken, die gemeinsam bewirtschaftet werden, entfällt.

Im EU-Recht war eine verbindliche Einführung des neuen Antragsystems ab dem Jahr 2016 vorgesehen. Den Mitgliedstaaten war freigestellt, entweder einen gestaffelten Einstieg oder eine sofortige flächendeckende Umsetzung vorzunehmen. Nach Abwägung einer schrittweisen Einführung gegenüber einem vollständigen Systemwechsel hat sich das MLR dafür entschieden, den Wechsel im Jahr 2016 en bloc durchzuführen, damit die antragstellenden Personen möglichst frühzeitig und in vollem Umfang von den Vorteilen eines geometrischen Antragssschlages profitieren können. So können die antragstellenden Personen bereits bei der Beantragung auf mögliche Flächen- und/oder Maßnahmenfehler aufmerksam gemacht werden. Dabei wird durch zahlreiche Prüfungen bereits bei der Antragstellung auf reale und potenzielle Unstimmigkeiten hingewiesen. Ebenso werden der antragstellenden Person Instrumentarien an die Hand gegeben, mittels derer auf Flächenänderungen mit entsprechendem Prüfauftrag an die Verwaltung hingewiesen werden kann. Und letztendlich können die antragstellenden Personen im Rahmen von Vorabprüfungen Korrekturen an bereits beantragten Flächen vornehmen, bei denen infolge von grafischen Prüfungen Mängel festgestellt wurden. Durch das skizzierte Vorgehen wurde erreicht, dass insgesamt eine deutlich höhere Qualität in der Antragstellung für die Förderflächen erzielt wurde. Gerade in schwierigem Gelände und vielen Teilflächen (z. B. große Hofgrundstücke mit unterschiedlichen Schlägen und Landschaftselementen) und bei Grenzen zu Waldflächen ist der Einsatz von Luftbildern und der Digitalisierung der Antragsflächen von großem Vorteil. Als direkte Folge hat die Zahl an festgestellten Abweichungen nach Abschluss des Antragsverfahrens abgenommen.

Auch der Fortschritt bei Vor-Ort-Kontrollen wurde durch das Vorliegen grafischer Antragspolygone positiv beeinflusst, weil die Überprüfung der tatsächlichen Bewirtschaftung schneller vollzogen werden kann.

Neben der Einführung der grafischen Antragstellung im Jahr 2016 trägt auch die Durchführung der Kontrolle über Fernerkundung bei den Direktzahlungen der 1. Säule der GAP dazu bei, den Aufwand bei Kontrollen zu reduzieren. Durch die Gegenprüfung der Antragsdaten anhand von aktuellen Luftbildern kann bei Kontrollvorgängen auf die aufwändige Überprüfung im Gelände verzichtet werden. Baden-Württemberg setzt die Fernerkundung bei der Kontrolle bereits seit 1992 erfolgreich ein und hat diese im Laufe der nachfolgenden Jahre kontinuierlich weiterentwickelt.

Im Bereich der 2. Säule-Maßnahmen konnte das MLR in Rahmen von Verhandlungen mit der EU-Kommission zu Änderungen des MEPL III erreichen, dass bestimmte Grundanforderungen in Zusammenhang mit der Tierkennzeichnung ersatzlos gestrichen wurden. Damit einhergehend kann seither auf entsprechende Kontrollen sowie auf die Weiterverarbeitung der Kontrollergebnisse verzichtet werden.

*4. inwieweit und in welchem Umfang es zutrifft, dass Verträge auf Basis der Landschaftspflegeleitlinie (LPR) nicht abgeschlossen werden können, weil die Personalressourcen der dazu erforderlichen Überprüfung und oftmals auch Vermessung durch das Landwirtschaftsamt nicht vorhanden sind;*

Grundsätzlich muss für jedes Flurstück, für welches Fördermittel aus der 1. oder der 2. Säule beantragt werden, die Bruttofläche vonseiten der Landwirtschaftsbehörde festgelegt sein. Werden Flurstücke erstmalig beantragt, so wird die Bruttofläche neu festgelegt. Liegen konkrete Hinweise zum Beispiel aus der Antragstellung vor, dann wird die Bruttofläche neu geprüft und, falls erforderlich, aktualisiert. Auch führt eine Vor-Ort-Kontrolle dazu, dass die Bruttofläche der beantragten Flurstücke auf ihre Aktualität hin geprüft wird. Diese Referenzpflege insgesamt ist neben der Durchführung der Kontrollen eine der grundlegenden Aufgaben der unteren Landwirtschaftsbehörden und in ihrem Umfang annähernd stabil. Daher ist dem MLR und auch dem Umweltministerium kein Fall bekannt, in dem aufgrund von fehlender Bruttoflächenfestlegung der Abschluss von LPR-Verträgen nicht zustande gekommen sein soll. Da in den letzten Jahren im Bereich des Vertragsnaturschutzes über die LPR eine kontinuierliche Zunahme der Vertragsflächen zu verzeichnen ist, alleine zwischen 2017 und 2018 hat es einen Aufwuchs um 1.400 Hektar gegeben, kann nicht davon ausgegangen werden, dass LPR-Verträge im nennenswerten Umfang nicht abgeschlossen werden können.

Es wird jedoch in dem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass eine möglichst stabile Abgrenzung und Festlegung der Bruttofläche auf Flächen mit extensiver Beweidung, auf denen unterschiedliche Vegetationszusammensetzungen für viel Dynamik sorgen, sehr zeitaufwändig ist. Um die in der Frage angesprochenen Engpässe erst gar nicht entstehen zu lassen, sind im Rahmen der LPR Verwaltungsvereinfachungen erarbeitet worden, die in den nächsten drei Jahren umgesetzt werden sollen. Darüber hinaus sollen die Landschaftserhaltungsverbände im Vertragsnaturschutz auf Extensivweiden ihr Augenmerk noch stärker auf die Qualitätssicherung richten, um auf diesen Flächen eine höhere Stabilität der Bruttofläche zu gewährleisten.

*5. wie die Möglichkeit bewertet wird, zur Erfassung der zu fördernden Flächen ein sogenanntes „Pro-Rata-System“ einzuführen, bei dem je nach Vorgaben durch den Bund weniger kleinteilig und auf Basis von Durchschnittsparzellen und deren Hochrechnung auf die Gesamtfläche vorgegangen wird;*

Als Alternative zu einer objektgenauen Erfassung von beihilfefähigen und nicht beihilfefähigen Elementen bzw. Flächen haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, in ihren LPIS (= land parcel identification system) eine Form von Dauergrünland einzuführen, das sowohl beihilfefähige landwirtschaftliche Fläche als auch nicht beihilfefähige Elemente wie z. B. Gestrüpp, Binsen und Felsen umfasst, das sogenannte Pro-Rata-System. Dabei wird zwar eine größere Fläche als Bezug hinterlegt, für die Beihilfe jedoch nur ein vorher festgelegter Anteil angerechnet. Bei Anwendung des Systems müssen vom Mitgliedstaat verschiedene Kategorien festgelegt werden, innerhalb derer jeweils die Beihilfefähigkeit der Referenzparzelle bestimmt ist. Weiter muss je Kategorie die Förderhöhe über den Klassenmittelwert festgelegt werden. Durch die Zuordnung der Referenzparzellen zu den einzelnen

Kategorien soll die Einstufung der Beihilfefähigkeit von Flächen erleichtert werden, bei denen die exakten beihilfefähigen Anteile nicht unmittelbar offensichtlich sind. Es ist zu beachten, dass bei Nutzung des Pro-Rata-Systems eine Klassifizierung aller Referenzparzellen einer Region anhand der Kategorien vorgenommen werden muss.

Vorteilhaft ist beim Pro-Rata-System zweifelsohne, dass in den Dauergrünlandflächen sowohl beihilfefähige wie auch nicht beihilfefähige Elemente belassen bleiben können, ohne sie einzeln erfassen zu müssen. Schwieriger wird die Festlegung der unterschiedlichen Kategorien mit dem jeweiligen Anteil an beihilfefähiger Fläche. Ebenso kann die Ausweisung von homogenen Teilflächen innerhalb einer Referenzparzelle dazu führen, dass ein Mosaik von kleinen Flächenteilen entsteht.

Die Einführung dieses Systems wurde bereits vor einigen Jahren von Bund und Ländern geprüft. Aufgrund der Vielzahl von Unwägbarkeiten, wie z. B. der Abzug von CC-Landschaftselementen und die Festlegung der Pro-Rata-Fläche auf der verbleibenden Restfläche oder der nach wie vor erforderliche exakte Abzug bebauter bzw. versiegelter Flächen, Folgeprobleme für die sachgerechte Referenzpflege usw., wurde auf die Einführung verzichtet. Bund und Länder kamen zum Ergebnis, dass mit dem System mehr Risiken und Aufwand als Erleichterungen verbunden sind.

Bei Prüfungen der EU-Kommission in Mitgliedstaaten, in denen das Pro-Rata-System angewendet wird (Österreich, Irland etc.), wurde wiederholt festgestellt, dass eine Abgrenzung von homogenen Flächenteilen und folgend die Festlegung der Kategorien auf einer Fläche auf Basis von Luftbildern ohne weitere Besichtigung vor Ort nicht ausreichend ist. Es wird nachdrücklich eine Vor-Ort-Begehung empfohlen. Die Schwierigkeiten, homogene Teilflächen stimmig abzugrenzen und reproduzierbar einzustufen, sind insgesamt sehr hoch. In einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes im Jahr 2016 in Österreich wurden die o. g. Punkte kritisiert. Es bestätigte sich, dass bei den Kontrolleuren Schwierigkeiten bestanden, die Abgrenzung der Kategorien und die Einstufung der individuellen Beihilfekoeffizienten bzw. -anteile anhand von Luftbildern korrekt umzusetzen. Auch stellte die EU-Kommission in einem Sonderbericht 2016 insgesamt fest, dass das Fehlerisiko bei der Bewertung von Dauergrünland mit einem Beihilfekoeffizienten von unter 50 % sehr hoch ist.

Zusätzlich nachteilig wirkt sich der Umstand aus, dass das Pro-Rata-System nicht auf Einzelflächen angewendet werden kann, sondern bei Anwendung alle Grünlandflächen einer Region umfasst. Die notwendige Erfassung der Flächen vor Ort, die Aufteilung in homogene Teilflächen, die Festlegung von Kategorien mit individuellem Beihilfefähigkeitsanteil, der Gesamtaufwand bei Erfassung und Kontrolle und die Reproduzierbarkeit der Einstufungen stehen dem ursprünglichen Gedanken von „grober Erfassung“ gegenüber.

Aufgrund der Erfahrungsberichte der österreichischen Kollegen und der Erfahrung aus den EU-Kommissionsprüfungen im MLR im Jahr 2017 wird das Pro-Rata-System insgesamt als unzuverlässiges Instrument zur Einstufung tatsächlich beihilfefähiger Dauergrünlandflächen eingeschätzt – auch wenn das System nach Artikel 10 der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 640/2014 angewendet werden kann. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang, dass die Kommission bereits mehrfach Anlastungen in Millionenhöhe wegen Mängeln des Systems ausgesprochen hat.

*6. welche Kenntnisse sie über eine behauptete weniger strenge Kontrollpraxis in Rheinland-Pfalz und in Bayern besitzt, die von der EU nicht beanstandet werde und durch welche praktischen Beispiele diese gekennzeichnet ist;*

Nach Rückmeldung der Zuständigen beider Länder zum Vergleich der praktizierten Kontrollverfahren kann festgehalten werden, dass sowohl in Bayern wie auch in Rheinland-Pfalz die Kontrollen entsprechend den EU-Vorgaben durchgeführt werden.

Die Behauptung einer weniger strengen Kontrollpraxis erscheint bei objektiver Betrachtung daher wenig belastbar. Die Ausgestaltung der Kontrollinstrumente als Bestandteile des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) ist von der EU-Kommission zentral vorgegeben und steht nicht in der Ausgestaltungs-kompetenz der einzelnen Länder.

*7. wie die Möglichkeit bewertet wird, durch bewusst niedrig angegebene förderfähige Flächen den Korrekturaufwand nach Kontrollen zu verringern und bei entsprechend geringen Abweichungen durch kleine Bauwerke oder andere nicht förderfähige Kleinstflächen auf Beanstandungen zu verzichten;*

Die antragstellende Person ist gemäß den einschlägigen Rechtsvorschriften verpflichtet, alle Betriebsflächen, die sie selbst bewirtschaftet, anzugeben, unabhängig davon, ob für die jeweilige Fläche Beihilfen beantragt werden oder nicht. Wird gegen diese Verpflichtung zur Angabe verstoßen, sind je nach Ausprägung Kürzungen der Fördermittel vorzunehmen (s. Erläuterungen des Gemeinsamen Antrags). Daher sind die Kontrollteams angehalten, die tatsächliche Bewirtschaftungssituation zu erfassen und bei entsprechenden Feststellungen eine Weiterverarbeitung der vorgefundenen Situation zu veranlassen. Dem Ansatz einer Reduktion des Korrekturaufwandes durch bewusste Unterbeantragung kann daher nicht gefolgt werden.

Entsprechend den Vorgaben in der EU-Leitlinie zum „Flächenidentifizierungssystem LPIS“ sind „künstliche Anlagen (...) unabhängig von ihrer Größe, die auf dem Bildschirm sichtbar und „kartierbar“ sind, aus der beihilfefähigen Fläche auszuschließen“. Im Zuge der beiden KOM-Prüfungen im Jahre 2017 hat sich bestätigt, dass vonseiten der Kommission die Umsetzung dieser Anforderung nachdrücklich eingefordert wird.

Wohl wissend, dass der Korrektur- und Bearbeitungsaufwand von Kleinständerungen an der Bruttofläche unverhältnismäßig sein kann, ist das MLR als Landesverwaltung angehalten, die Vorgaben der EU-Regelungen korrekt und rechtskonform umzusetzen. Sofern die Vorgaben „Spielräume“ ermöglichen, werden sie genutzt.

Nichtsdestotrotz ist man auf Bund-Länder-Ebene wie auch auf EU-Ebene bestrebt, Kontrollvereinfachungen und Bagatellregelungen einzusetzen bzw. dies der EU-Kommission vorzuschlagen.

Dabei ist zu beachten, dass auch im bisherigen System nicht automatisch jede Über- oder Unterbeantragung sofort zu Kürzungen und Sanktionen führt.

*8. inwieweit es möglich ist, auf Landesebene bei der Definition von Bäumen in den förderfähigen Flächen eine realistischere und weniger Aufwand erfordern- de Definition vorzunehmen, damit sehr junge Bäume mit beispielsweise einem Zentimeter Stammdurchmesser nicht als förderschädliche Bäume mitgezählt werden (und stattdessen beispielsweise ab einer Höhe von zwei Metern Bäume als solche zu erfassen);*

Landwirtschaftliche Flächen mit vorhandenem Baumbewuchs sind in ihrer Ausprägung äußerst vielfältig. Es erscheint daher schwierig, für die Kontrollen eine einheitliche Definition vorzulegen, die allen Situationen gerecht wird. Die Bewertung der bei Vor-Ort-Kontrollen vorgefundenen spezifischen Situation liegt daher im Ermessen der Kontrollteams. Um ein einheitliches Verwaltungshandeln sicherzustellen, existieren in den Dienstvorschriften ermessensleitende Vorgaben zum Umgang mit Baumbewuchs. Für die aufgegriffene Struktur eines Bewuchses durch Bäume mit einem Zentimeter Stammdurchmesser besteht zusammengefasst folgende Regelung in der Dienstanweisung zur Ausführung der Kontrollen:

- Bei beihilfefähigen Grünlandflächen handelt es sich um jährlich genutzte Flächen, wobei auf Extensivstandorten und schwer zu bewirtschaftenden Flächen ein geringfügiger Anteil von bis zu zwei Jahre alten Sukzessionselementen (z. B. verholzte Pflanzen) toleriert werden kann.
- Das erstmalige Auftreten von sukzessionalen Stadien mit (Wald-)Bäumen und -sträuchern führt noch nicht dazu, dass die Fläche aus der Bruttofläche zu nehmen ist.

- Sukzession entsteht infolge fehlender/mangelnder Bewirtschaftung. Von einer erfolgten Sukzession kann dann ausgegangen werden, wenn überwiegend auf einer Fläche ältere Sukzessionselemente (> 2 Jahre) vorzufinden sind, keine regelmäßige Pflege/Bewirtschaftung stattgefunden hat und die Absicht der Freihaltung der Flächen nicht mehr klar erkennbar ist.
- Liegt eine solche Sukzessionsfläche vor, dann handelt es sich nicht mehr um eine „Bruttofläche Landwirtschaft“. Das heißt im Umkehrschluss, dass bei einer Fläche, für die ein oder ggf. mehrere Jahre augenscheinlich die landwirtschaftliche Mindesttätigkeit nicht durchgeführt wurde, diese in den jeweiligen betroffenen Kalenderjahren – ggf. auch rückwirkend – nicht beihilfefähig ist.

Unabhängig von der beschriebenen Vorgehensweise bei Sukzession oder Unterbewirtschaftung sind Bäume (nicht landwirtschaftliche Arten) in bestimmtem Umfang nicht förderschädlich solange die normale Bewirtschaftung möglich ist. Als Schwellenwert gibt das EU-Recht eine Baumzahl von 100 Bäumen je Hektar vor.

*9. wie sie den Vorschlag bewertet, das aufwändige LPR-Vertragsverfahren wie in den anderen Bundesländern auf ein Antragsverfahren analog zu anderen Agrarförderprogrammen umzustellen;*

Vor der jetzigen Förderperiode (2013 bis 2020) haben sich die vertragsschließenden Verwaltungsbehörden dafür ausgesprochen, den öffentlich-rechtlichen Vertrag beizubehalten, um sicherzustellen, dass die beschlossenen Extensivierungsmaßnahmen vertraglich vereinbart und damit auch tatsächlich durchgeführt werden. Ein Antrag kann nur freiwillig gestellt werden. Das Antragsverfahren beinhaltet daher immer die Unsicherheit, dass der Antrag für eine beschlossene Maßnahme nicht gestellt und die vereinbarte Maßnahme dann auch nicht durchgeführt wird.

Im Laufe der jetzigen Förderperiode wurden nahezu flächendeckend Landschaftserhaltungsverbände gegründet, zu deren Aufgaben auch die Betreuung und Beratung der Vertragsnehmerinnen und Vertragsnehmer im Vertragsnaturschutz gehören. Daher kann davon ausgegangen werden, dass wegen dieser intensiven Betreuung Anträge für vereinbarte Maßnahmen auch tatsächlich gestellt werden. Die Abschaffung des öffentlich-rechtlichen Vertrags wird daher gerade geprüft; der Einstieg ins Antragsverfahren ist für die nächsten drei Jahre vorgesehen.

*10. inwieweit und warum für die Kontrollen der zu berücksichtigenden Flächen Vermessungen vorgenommen werden, anstatt zeit- und kostensparend Luftbilder dafür heranzuziehen;*

Seit 1992 wird bei der Durchführung der Kontrollen das Verfahren der Fernerkundung eingesetzt. Die Gründe, die für die Etablierung dieses Verfahrens gesprochen haben, sind die Einsparung von Arbeitszeit und Personal. Zudem können die Kontrollflächen über die systematische Erkennung anhand von Luftbildern sehr viel schneller abgearbeitet werden. Über viele Jahre hinweg haben sich diese Vorteile bestätigt.

Mit der zunehmenden Anforderung im Förderrecht und vonseiten der EU-Kommission in den letzten Jahren, auch Kleinststrukturen bei der Referenzpflege wie auch bei der Kontrolle erkennen und erfassen zu müssen, stößt die Methodik der Fernerkundung zunehmend an Grenzen. Bestimmte Gegebenheiten vor Ort – wie das Verbot von Pflanzenschutzmitteln oder Belegprüfungen zum Aktiven Landwirt usw. – lassen sich auch auf Luftbildern nicht erkennen. Ebenso können kritische Sukzessionszustände oder Fahrwege unter Waldtrauf oft nur eingeschränkt oder gar nicht am Bild bestimmt werden.

Infolgedessen hat sich der Anteil der Kontrollflächen, bei denen die Kontrolleure trotz Fernerkundung zusätzlich vor Ort besichtigen mussten, erhöht, sodass die bisherigen Vorteile zunehmend in den Hintergrund treten.

Mit Einführung des sogenannten Monitorings als (Teil)-Ersatz für die bisherigen Betriebskontrollen, welches die EU-Kommission für die kommende GAP-Periode als verpflichtendes Kontrollinstrument plant, wird wiederum der Fokus auf eine

„Kontrolle anhand von Luftbildern“ gelegt. Zum jetzigen Zeitpunkt sind hierzu zwar die Eckpunkte des Verfahrens bekannt, jedoch fehlen der überwiegende Teil der (vor allem kritischen) Detailregelungen. Ferner zeigt derzeit die geplante Vorgehensweise hinsichtlich der Gesamtanforderungen zur Sicherheit der Zahlungen noch erhebliche Lücken und Unplausibilitäten.

*11. welche weiteren Schritte sie zur Vereinfachung der Antrags- und Vertragsverfahren sowie der Kontrollen vornehmen will und welche dementsprechenden Vorschläge und Bitten sie diesbezüglich an die Bundesregierung und die EU-Ebene bereits gerichtet hat oder noch richten wird.*

Im Zuge der aktuell anhängigen Ausrichtung der neuen GAP-Periode ab 2020 haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Vorschläge zur Vereinfachung einzubringen. Das MLR nutzt diese Chance intensiv und hat ein breites Spektrum an Vereinfachungsvorschlägen ausgearbeitet. Diese wurden nach Abstimmung auf verschiedenen Arbeitsebenen bereits umfangreich an den Bund, die EU-Kommission sowie an verschiedene Entscheidungsträger kommuniziert. Die Vereinfachungsvorschläge fußen auch auf den Erkenntnissen der Überprüfung durch den Landesrechnungshof. Zur möglichst effektiven Platzierung der Vereinfachungsvorschläge befindet sich das MLR in engem Austausch mit dem Bund, den anderen Ländern sowie einer Vielzahl an Verbänden und Interessensvertretern.

Die mittlerweile vorliegenden Entwürfe der zentralen EU-Verordnungen für die neue GAP-Periode ab 2020 wurden durch das MLR bewertet und im Hinblick auf Vereinfachungspotenzial überprüft und daraus abgeleitete Verbesserungsvorschläge formuliert. Diese wurden insbesondere an den Bund sowie direkt an verschiedene Abgeordnete des EU-Parlaments weitergetragen.

Selbstverständlich unterstützt das MLR sämtliche Vorstöße zu Vereinfachungen, jedoch werden die folgenden Themen priorisiert:

- Von Subsidiarität geprägte Ausgestaltung der GAP. Zuordnung einer möglichst großen Regelungskompetenz auf die Ebene der Mitgliedstaaten, um die Ausprägung zentraler Elemente des Systems einfach, effizient und den Gegebenheiten des Mitgliedstaats entsprechend steuern zu können.
- Einfache Maßnahmenausgestaltung
- Einführung von Toleranzregelungen
- Abschaffung der Gelbe-Karte-Regelung
- Aufwandsreduzierte Kontrollbesuche vor Ort durch Reduktion der Kontrollzahlen sowie der zu kontrollierenden Inhalte.

Hauk

Minister für Ländlichen Raum  
und Verbraucherschutz