

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-
Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER“**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 22. Juni 2017 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/2083 Ziffer 2):

Die Landesregierung zu ersuchen,

dem Landtag bis zum 31. Mai 2019 erneut zu berichten.

B e r i c h t

Mit Schreiben vom 9. Mai 2019, Az.: II-0451.3, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

1.

Der Landesrechnungshof hat im Jahr 2015 mit der Beratenden Äußerung eine fundierte Einschätzung zur Komplexität der EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER abgegeben. Mit seinen Empfehlungen hat er einen wertvollen Beitrag für die Debatte zur Entbürokratisierung und Vereinfachung der EU-Förderverfahren geleistet.

Anknüpfend an den erstmaligen Bericht vom 13. April 2017 haben die Ausführungen des Landesrechnungshofs im vorliegenden Berichtszeitraum nichts an ihrer Berechtigung eingebüßt. Hatten sich die EU-Gremien zunächst der Äußerung des Landesrechnungshofs grundsätzlich offen gezeigt, sind die erhofften Vereinfachungsschritte gleichwohl nicht erfolgt. Das Ziel der Vereinfachung und Endbürokratisierung der EU-Agrarpolitik, das EU-Agrarkommissar Phil Hogan 2015 ausgegeben hat, ist nach der Einschätzung der Landesregierung noch nicht erreicht.

Hierfür wäre ein erkennbares Abrücken vom vorherrschenden Kontroll- und Sanktionsverständnis durch die Europäische Kommission (im Folgenden: EU-KOM) erforderlich. Entscheidend wäre eine Novellierung der wesentlichen Rechtsvorschriften, welche z. B. die Einziehung von Bagatellgrenzen und Toleranzschwellen erleichtert oder gar erst schafft. Hieran fehlt es bislang, sodass der Kontrolldruck bis in kleinste Abweichungen besteht. Auch in den verfahrensleitenden Vorgaben wie Leitlinien, Antwortschreiben und Auslegungen von Rechtsvorschriften im Rahmen von Konformitätsverfahren (sog. soft law) sind keine deutlichen Vereinfachungsimpulse gesetzt worden. In der Gesamtschau bewegt sich das Verwaltungs- und Kontrollsystem auf einem anhaltend komplexen Niveau.

Da auf EU-Ebene bereits die Vorbereitungen der künftigen Förderperiode von 2021 bis 2027 laufen, die anstelle einer Rechts- und Ordnungsmäßigkeitskontrolle eine Ergebniskontrolle implementieren wird, wird bei Vereinfachungsanliegen von der EU-KOM zunehmend auf die kommende Förderperiode verwiesen. Daher sind für die aktuelle Förderperiode keine grundlegenden Vereinfachungsschritte mehr zu erwarten.

2.

Festzustellen ist, dass die von der EU-KOM aufgegriffenen Vorschläge zur Vereinfachung des Verwaltungs- und Kontrollsystems einem sehr langen Umsetzungsprozess unterworfen sind. Aus der Sicht der Landesregierung ist es gleichwohl eine lohnenswerte Anstrengung, sich weiterhin für eine Vereinfachung des Verwaltungs- und Kontrollaufwands einzusetzen. Erneut wurden im Berichtszeitraum vielfältige Aktivitäten entfaltet, um die ständig neuen Kontrollvorgaben der EU-KOM einzudämmen und unter Beachtung der Rechtskonformität die Vereinfachung der Umsetzung von EU-Programmen voranzutreiben. Die Hauptansatzpunkte sind dabei die Vereinfachung des Verfahrens für die Landwirte und die Reduzierung des Verwaltungsaufwands.

Hierfür wird politisch wie verwaltungsfachlich auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene die Thematik „Vereinfachung der EU-Förderverfahren“ platziert mit dem Ziel, Vereinfachungen in der Umsetzung der EU-Förderverfahren zu erzielen. Ein wichtiger Schritt war dabei das von EU-Kommissar Oettinger im März 2018 initiierte Treffen mit Ressortvertreterinnen und -vertretern zum Thema „Verwaltungsvereinfachung in den EU-Förderprogrammen“. Seitens des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR) wurden dabei die Kontrollbelastungen im Zusammenhang mit der sog. „Gelben Karte“ sowie die Verwaltungseffizienz bei der Einziehungsobligation von Bagatellbeträgen vorgetragen. Aus diesem Treffen heraus entstand ein weiteres Arbeitstreffen im September 2018 mit den Vertretern der EU-KOM, an dem diese gemeinsam mit den Ressortvertretern u. a. die Vereinfachungspotenziale bei der Ausgestaltung der künftigen Agrarförderung beraten haben.

3.

Nach der Einschätzung der Landesregierung ist das Bemühen um Verfahrensvereinfachung im Berichtszeitraum nicht folgenlos geblieben und spiegelt sich auch in den von der EU-KOM umgesetzten Änderungen wider. So hat die EU-KOM im Rahmen der sogenannten Omnibus-VO die Vorgaben zum „aktiven Landwirt“ geändert. Dies führte zum Wegfall von Kontrollen dieser Fördervoraussetzung und hat so zu Entlastungen geführt. Für diese Änderung hatte sich die Landesregierung auf Bundesebene eingesetzt.

Zudem wurde die angedachte Publizitätspflicht bei Maßnahmen des ELER-IN-VEKOS zurückgenommen. In Teilbereichen wurden durch die EU-KOM spezifische Problemlagen durch Anpassung von Leitfäden geglättet. So müssen z. B. mittlerweile für die Erfüllung der Kontrollquote keine „unzulässigen Anträge“ mehr berücksichtigt werden.

Verfahrensübergreifend lässt sich feststellen, dass durch die zunehmende Dauer der Förderperiode eine Konsolidierung der Verfahren eingetreten ist, was sich wiederum vereinfachend ausgewirkt hat. Die zu Beginn der Förderperiode festzustellende Taktung an Novellierungsprozessen von Verordnungen und Leitungs-

vorgaben hat abgenommen. Dadurch ist eine Verstetigung der Rahmenregelungen eingetreten und der von Novellierungen ausgelöste Anpassungsaufwand in den Systemen gesunken.

Spürbare Vereinfachungseffekte sind auch durch die zunehmende Etablierung der eingesetzten IT-Systeme bei Flächenförderung festzustellen. So konnten Vereinfachungen infolge der 2016 neu eingeführten grafischen Antragstellung und der damit verbundenen Programmanpassung im Bereich der IT-Systeme erreicht werden. Der erreichte Verfahrensstand hat insbesondere in der Verwaltungskontrolle zu einer Effizienzsteigerung beigetragen und so den Kontrolldruck gemindert. Durch die neu geschaffene Anwendung „LINA“ konnte die Flächenbearbeitung im Rahmen der Verwaltungskontrolle konzentriert werden.

Für die Anwender hat die weitergehende Ausreifung des Antragsportals „FIONA“ spürbare Vereinfachungseffekte entwickelt. Durch die Abkehr von der alphanumerischen Antragstellung hin zur graphischen Beantragung sind nun Automatisierungsschritte möglich, die früher vom Anwender selbst zu erbringen waren und nun frühzeitig potenzielle Unstimmigkeiten bei der Antragstellung signalisieren.

Das Instrument der Vorabprüfungen, das bestehende Überlappungen im frühen Antragsstadium wirksam aufgelöst bzw. im Falle von kleinflächigen Überlappungen automatisch durch das IT-System neutralisiert, zeigt ebenfalls eine positive Wirkung. Insgesamt wurde durch die Anwendung der graphischen Antragstellung eine deutlich höhere Qualität in der Antragstellung für die Flächenförderung erzielt. Damit sank die Fehlerrate erkennbar und entlastete die Verfahren.

Des Weiteren wurden bestehende Maßnahmen einer Zweck- und Aufwandsbetrachtung unterzogen. Dies hatte zur Folge, dass verschiedene tierbezogene Maßnahmen des FAKT mit geringer Nachfrage bei hohem Verwaltungsaufwand rein auf Landesmittel umgestellt und dadurch dem aufwändigen EU-Verwaltungs- und Kontrollsystem entnommen wurden.

Im Bereich der 2. Säule konnte die Landesregierung im Zuge einer Änderung des MEPL III erreichen, dass bestimmte Grundanforderungen im Zusammenhang mit der Tierkennzeichnung ersatzlos gestrichen wurden. Dies hat zur Verzichtbarkeit entsprechender Kontrollen geführt.

Im Bereich Cross Compliance kam es durch die Einführung des marginalen Fehlers zu Verwaltungsvereinfachungen. Allerdings wird der Anwendungsbereich dieser Regelung als nicht umfangreich genug erachtet und könnte zu einer noch stärkeren Entlastung beitragen.

Zudem wurde im Berichtszeitraum eine Zinsbagatelle eingeführt. Diese bewirkt, dass Zinsen bis zu einer Höhe von fünf Euro nicht mehr vom Schuldner zurückzufordern sind. Die Regelung trägt dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung. Dadurch werden deutlich höhere Bearbeitungskosten eingespart, welche für eine Beitreibung der offenen Kleinstbeträge notwendig wären. Ebenso wichtig wird die Wirkung eingeschätzt, welche die Regelung für die Wahrnehmung der Agrarförderung in der Öffentlichkeit entwickelt. So war bis dato mangels Bagatellregelung die Rückforderung selbst von Kleinstbeträgen im Cent-Bereich verpflichtend. Derartige Rückforderungen stießen jedoch regelmäßig an die Grenzen der Vermittelbarkeit.

Für den investiven Bereich hat die Einführung der Möglichkeit von Pauschalen zu Vereinfachungen im Verwaltungs- und Kontrollsystem geführt. Es ist allerdings festzustellen, dass zumindest gegenwärtig die EU-KOM die Sachgerechtigkeit der Pauschalsätze kritisch hinterfragt. Damit muss der Ansatz fundiert begründet und mit Belegen untermauert werden, was den Vereinfachungseffekt mindert.

4.

Neben den aufgezeigten Vereinfachungsschritten sind im Berichtszeitraum auch Entwicklungen zu konstatieren, bei denen trotz intensiven Bemühens keine Vereinfachung herbeigeführt werden konnte.

Durch einen neuen Rahmen aus Verordnungen, Leitlinien und Auslegungsschreiben hat sich der Verwaltungsaufwand in der aktuellen Förderperiode stellenweise noch erhöht, zumindest aber die Verfahrenskomplexität belassen. Teilweise entsteht in den laufenden Verfahren ein rückwirkender Abänderungsbedarf, was zu erheblichen Verfahrensbelastungen führt.

Weiterhin ist ein vielschichtiges Kontrollsystem mit mehreren Prüfinstanzen vorzuhalten, ungeachtet der darin bestehenden Kontrollqualität. Diese wird von der EU-KOM für Deutschland zwar als vorbildlich beschrieben, entwickelt aber keine Vereinfachungseffekte im bestehenden System. Ein solcher könnte z. B. der Verzicht auf Eigenprüfungen der EU-Prüforgane beim Begünstigten selbst sein.

Die Ausweitung der Bagatellregelungen, praktikable Toleranzregelungen oder eine verlässliche Absenkung der Kontrollquote scheitern ebenfalls weiterhin an den Vorgaben der EU-KOM. Dies gilt auch für den Vorschlag aus dem Finanzausschuss, bei einem Abweichen von Antragsfläche zu ermittelte Fläche eine pauschale Kürzung der Antragsfläche vorzunehmen, jedoch keinen weitergehenden Verwaltungsaufwand zu betreiben.

Nicht realisiert werden konnte die Empfehlung des Landesrechnungshofs zur Einführung einer Mindestflächenzahl als Fördervoraussetzung. Dieser Vorschlag scheitert an der Verpflichtung zur Einziehung aller Flächen in die gesamtbetriebliche Betrachtung. Betrachtet man die einzelnen Schläge isoliert, mag die Einführung einer erhöhten Mindestschlaggröße als Beihilfenvoraussetzung eine Reduzierung des Verwaltungs- und Kontrollaufwands besitzen. Allerdings ist im Gemeinschaftsrecht vorgesehen, dass alle bewirtschafteten Flächen eines Betriebs in das Antragsverfahren einzubinden sind. Die Regelung zielt darauf ab, dass alle betrieblichen Flächen der Behörde bekannt sein müssen, um deren vollständige Einbindung in die Kontrollverfahren sicherzustellen. Artikel 28 der VO (EU) Nr. 640/2014 sieht z. B. eine Sanktionierung im Falle nicht angemeldeter umweltsensibler Dauergrünflächen vor. Damit bleiben auch Kleinstflächen weiterhin im Betrachtungs- und Kontrollumfeld.

Verwaltungs- und Kontrollverfahren wurden durch Entscheidungen der EU-Kommission teilweise noch einmal angezogen bzw. sind aufwändiger geworden. Zu nennen ist hier die Vorgabe versiegelte Kleinstflächen wie z. B. Strommasten, die die Anforderungen an die Bruttofläche nicht erfüllen, herauszumessen. Beispielhaft für eine negative Entwicklung des Kontrollumfangs ist die Regelung des Greening. Betrachtet man die zwischenzeitliche Regelungsdichte, so hat sich durch den damit einhergehenden Verwaltungs- und Kontrollaufwand die Förderung landwirtschaftlicher Flächen deutlich verkompliziert.

Dies gilt in gleicher Weise für die Einführung der bereits benannten sog. „Gelben Karte“. Dieses Sanktionsinstrument im Bereich der Flächenförderung entwickelt aus der Sicht der Landesregierung eine negative Folgewirkung, die den in ihm angelegten Vereinfachungsansatz übersteigt. Positiv ist zunächst, dass die gestaffelte Sanktionshöhe durch einen einheitlichen Sanktionssatz ersetzt wurde und im Interesse der Verhältnismäßigkeit eine reduzierte Sanktion bei erstmaligen Auffälligkeiten angewendet werden kann. Dies führt zur Vereinfachung bei der Sanktionsbemessung und -festsetzung. Die Regelungen der Gelben Karte greifen jedoch nur bei einem Teil der flächenbezogenen Fördermaßnahmen und bei relativ geringen Verstößen. Entscheidend ist jedoch, dass die Einführung der verbindlichen Nachkontrollen im Zuge der Gelben Karte zu einem erheblichen Verwaltungs- und Kontrollmehraufwand führt, der zusätzlich zu den bestehenden Kontrollquoten zu bedienen ist.

Zu einem Anstieg der Vor-Ort-Kontrollen haben auch die Vorgaben zur Auswahl der Kontrollbetriebe geführt. Durch die Festlegung der Auswahlquoten für die unterschiedlichen Beihilfen bei den Direktzahlungen sowie das neue Erfordernis zu Mehrfachprüfbesuchen je Antrag im Laufe eines Jahres und der damit einhergehenden Reduzierung von Bündelungsmöglichkeiten mit Kontrollen der 2. Säule ist ein deutlicher Anstieg der Prüfbesuche und damit des Verwaltungsaufwands die Folge.

Hinsichtlich der investiven Maßnahmen besitzt die Plausibilisierung der erforderlichen Kosten weiterhin ein erhebliches Vereinfachungspotenzial, das bislang nicht realisiert werden konnte. Zwar hat die EU-KOM durch die Leitlinien für vereinfachte Kostenoptionen (sog. simplified cost options) hier mehrere Plausibilisierungsmöglichkeiten, z. B. Schaffung eines Referenzkostensystems, anerkannt. Gleichzeitig zeigen jedoch aktuelle Konformitätsprüfungen, dass die gewählten Referenzkostensysteme von den Prüforganen kritisch geprüft und im Einzelfall nicht ohne weiteres als sachgerechte Plausibilisierung anerkannt werden. Im Ergebnis kann dieses Vereinfachungsinstrument so nur mit äußerster Vorsicht genutzt werden.

5.

In den Verordnungsentwürfen der EU-KOM zur neuen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 werden einzelne Punkte aufgegriffen, die Vereinfachungspotenzial besitzen.

So soll an die Stelle eines auf die Rechts- und Ordnungsmäßigkeitskontrolle ausgerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems nun die Ergebniskontrolle durch die EU-KOM treten. Die Ausgestaltung der Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionsverfahren soll durch nationale Vorschriften erfolgen, um so dem Subsidiaritätsgrundsatz zu genügen. Allerdings lassen die zahlreichen Ermächtigungsregelungen in den Verordnungsentwürfen vermuten, dass sich die EU-KOM die Ausgestaltung der grundlegenden Verfahrensabläufe weiterhin vorbehält. Auch die Befassungen des Europäischen Parlaments (EP) zu den künftigen Verordnungsvorschlägen zeigen, dass sich das EP nicht allein auf die Regelung der Ergebniskontrolle beschränken will und gegenüber der EU-KOM sogar noch weitergehende Vorgaben zur Verfahrensabwicklung machen möchte.

Hinsichtlich der Einführung von Bagatellgrenzen zeigt sich die EU-KOM unter Verweis auf die haushalterischen Vorschriften auch für die künftige Förderperiode zurückhaltend. Inwieweit im Bereich der Flächenförderung verfahrensvereinfachende Toleranzgrenzen eingezogen werden können, lässt sich gegenwärtig daher noch nicht abschließend bewerten.

Bezogen auf die Verfahrenskomplexität kann die Verschiebung des Kontrollansatzes im Bereich der Rechts- und Ordnungsmäßigkeitsüberprüfung zwar zu Erleichterungen der Verfahren führen. Demgegenüber wächst die Notwendigkeit zur Ergebniskontrolle an. Daher wird die künftige Entlastung des Gesamtprozesses eher skeptisch eingeschätzt. Nichtsdestotrotz begleitet die Landesregierung den aktuellen Normentwicklungsprozess auf EU-Ebene konsequent mit und bringt die empfohlenen Vereinfachungspotenziale aktiv in den Normierungsprozess ein. Dies geschieht auf Bund- und Länderebene, gegenüber der EU-KOM sowie gegenüber Vertretern des Europäischen Parlaments.