

Positionspapier “Neustart” für die Umsetzung der EU-Fördermaßnahmen für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum

verabschiedet vom Präsidium des Deutschen Bauernverbandes am 15. März 2017

Der Deutsche Bauernverband bekennt sich ausdrücklich zur 2. Säule-Förderung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und fordert ihre Fortsetzung als integraler Bestandteil der GAP für den Zeitraum nach 2020. Vor allem die Förderung von Investitionen in die Landwirtschaft und die Agrarstruktur, die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sowie die Honorierung von Umwelt- und Naturschutzleistungen der Landwirte müssen auch in Zukunft die 2. Säule-Förderung prägen.

Jedoch haben steigende Komplexität der Anforderungen und höhere Risiken der Anlastung zu einer Abwärtsspirale von sinkender Motivation der Verwaltungsbehörden und zu einer nachlassenden Bereitschaft potentieller Begünstigter geführt, eine Förderung aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) in Anspruch zu nehmen. In vielen Maßnahmenbereichen ist eine Förderung durch zusätzliche Kontrollvorgänge und Detailvorgaben völlig unverhältnismäßig geworden. Die Umsetzung der ELER-Förderung hat in der laufenden Förderperiode 2014 -2020 damit ein bürokratisches Ausmaß erreicht, das ein „weiter so“ nicht mehr zulässt:

- Das Verhältnis der Verwaltungskosten in Deutschland zu den Förderausgaben wird u. a. vom Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg auf 32 Prozent bei den flächenbezogenen ELER-Maßnahmen und auf 25 Prozent bei den ELER-Maßnahmen ohne Flächenbezug (Investitionen) geschätzt. Das Verhältnis des Kontrollaufwandes für Vor-Ort-Kontrollen bei flächenbezogenen ELER-Maßnahmen zu den dadurch vermiedenen Fehlern beläuft sich auf das 67-fache und bei ELER-Maßnahmen ohne Flächenbezug (Investitionen) auf das 70-fache.
- Verwaltungen und auch Begünstigte werden durch unterschiedliche Prüfinstanzen mehrfach kontrolliert (Kontrolle der Kontrolle der Kontrolle). Eine Kontrollkostenerhebung für das Jahr 2013 durch die Europäische Kommission hat ergeben, dass der Kontrollaufwand der Mitgliedstaaten achtmal höher ist als die Summe der durch die Kontrollen festgestellten finanziellen Fehler.

- Aufgrund der hohen Kontroll- und Verwaltungsanforderungen und der damit verbundenen Kosten und finanziellen Risiken verzichtet Hamburg auf die ELER-Förderung und etliche Länder bieten einige Fördermaßnahmen nicht mehr im Rahmen des ELER an. Dies gilt z. B. für die Agrarumweltmaßnahmen sowie die forstliche Förderung.
- Der Grad der Komplexität des Verwaltungs- und Kontrollsystems ist bei der europäischen ländlichen Entwicklungsförderung besonders hoch, da der ELER gleichermaßen sowohl bestimmten Regelungen der GAP als auch allgemeinen Regelungen für die ESI-Fonds unterliegt. 24 Verordnungen und 60 Leitlinien führen zu einem unüberschaubaren Regelungsdschungel, der für Antragsteller und Verwaltungen ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit zur Folge hat.
- Die Akzeptanz der europäischen Förderpolitik leidet: In einigen Förderbereichen (z. B. bei Agrarumweltmaßnahmen und bei Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung) wenden sich potenziell Begünstigte teilweise ab, weil die Förderbedingungen zu komplex und der Verwaltungsaufwand zu hoch sind.
- Aus Sorge vor Rückforderungen, Sanktionen oder Anlastungen werden EU-Fördermaßnahmen mit einer überbordenden Bürokratielast befrachtet. Fördermaßnahmen werden primär nach den Kriterien der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit ausgestaltet, so dass die eigentliche Frage der Zielsetzung der Maßnahmen in den Hintergrund rückt.

Die ELER-Förderung muss deswegen spätestens mit der neuen Förderperiode ab 2020 in der Umsetzung bei der flächen- und investiven Förderung radikal vereinfacht werden. Vorrangiges Ziel aller Beteiligten aus Politik und Verwaltung muss es sein, eine praxisingerechte, ordnungsgemäße und verwaltungsökonomische Umsetzung der ELER-Förderung sicherzustellen, die Förderziele wieder in den Vordergrund zu stellen und die Akzeptanz von Maßnahmen zu fördern. Der Deutsche Bauernverband unterstützt vor allem den Vorschlag des Freistaates Sachsen zu „ELER-Reset“, aber auch das Papier der Programmkoordinierungs- und Zahlstellenreferenten aus Bund und Ländern vom 10. Januar 2017 zur „Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung“. Der Deutsche Bauernverband fordert einen konsequenten Kurswechsel gegenüber der bisherigen Regelungspraxis:

1) Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bei den Zielen in den Vordergrund stellen

Die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sollen gestärkt werden, indem die EU nur wesentliche Ziele (Kernziele) vorgibt und mit den Mitgliedstaaten/Regionen Vereinbarungen auf der Ebene von Zielen trifft. Auf der Basis einer Analyse der regionalen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT-Analyse) werden Entwicklungsziele festgelegt. Die Fördermittel werden dann nicht einzelnen Maßnahmen oder gar Fördergegenständen, sondern in Budgets den Programmzielen zugeordnet. EU-Vorgaben zu Verfahren, Antrag, Bewilligung, Kontrolle, Sanktionierung, Publizität sowie Details zu Bewirtschaftung, Zeiträumen/Zeitpunkten oder Flächenpauschalen würden entfallen.

2) Prinzip des Single-Audit-Kontrollsystems auch bei den EU-Agrarfonds einführen

Als Förderrahmen legt die Europäische Kommission nach DBV-Vorstellungen künftig lediglich noch Mindestkontrollstandards fest und überzeugt sich einmalig davon, dass das System in dem betreffenden Staat oder der Region funktioniert. Danach sind weitere Kontrollen nicht mehr erforderlich. Dieses sogenannte Single-Audit-Prinzip sollte an die Stelle des derzeitigen vielschichtigen Prüf- und Kontrollsystems treten, und das sowohl für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) als auch für den Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL, „erste Säule“), aus dem die Direktzahlungen finanziert werden. Das Single-Audit-Prinzip gilt bereits heute für allen anderen Europäischen Strukturfonds. Das Single-Audit-System würde vor allem einen wesentlichen Beitrag zur Minderung des Bürokratie fördernden „Anlastungsdrucks“ leisten. Der Mechanismus der Anlastung sollte allenfalls auf bedeutende Fehler konzentriert werden, um eine ordnungsgemäße und zielgerichtete Verwendung von EU-Mitteln sicherzustellen („better spending“).

3) Praxisgerechte Verwaltungsvorgaben und angemessenen Kontrollrahmen einführen

Eine zentrale Rolle für die EU-Agrarfördermaßnahmen spielen aus Sicht des Deutschen Bauernverbandes die Reduzierung der Vor-Ort-Kontrollen sowie die Einführung praxisgerechter Toleranzschwellen. Nachweislich gut funktionierende Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten müssen honoriert werden. Finanzkorrekturen müssen zudem verhältnismäßig sein und sich an dem tatsächlich entstandenen finanziellen Schaden für den EU-Haushalt orientieren und nicht an einem theoretischen Risiko. Sanktionsfähige Fehler müssen von ihren Auswirkungen her bedeutend und vorsätzlich sein. Geringfügige Abweichungen oder Fehler formaler Natur müssen durch angemessene Bagatellgrenzen und Pauschalierungsmöglichkeiten von der Qualifizierung als Fehler ausgenommen werden. Auch in der 1. Säule der GAP sollten Bagatell- und Toleranzgrenzen genauso auf ein „vernünftiges Maß“ angehoben werden. Zur Balance zwischen Kontrollkosten und Nutzen hält der Deutsche Bauernverband ein tolerierbares Fehlerrisiko von 4 Prozent für angemessen („Wesentlichkeitsschwelle“). Daneben muss es eine angemessene absolute

Schwelle für Bagatellverstöße geben. Außerdem muss der Aufwand für die Vor-Ort-Kontrollen im Vergleich zu den festgestellten Fehlern verhältnismäßig bleiben.

Der Deutsche Bauernverband betont die Bedeutung einer effizienten und ergebnisorientierten europäischen Förderpolitik für die ländlichen Räume, die die Ziele der EU für die ländliche Entwicklung wirksam stützt und zugleich den Mitgliedstaaten und Regionen einen möglichst großen, ausreichend dezentralen Gestaltungsspielraum gewährt. Dazu aber ist dringend ein Kurswechsel erforderlich.