

# Beratende Äußerung

Kontrollsystem und Verwaltungskosten  
bei EU-Förderverfahren  
in den Bereichen EGFL und ELER

## Advisory Statement

Control system and administrative costs  
in EU funding procedures related to  
agricultural funds (EAGF and EAFRD)  
in Baden-Württemberg (Germany)

Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung

Juli 2015



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

Rechnungshof Baden-Württemberg  
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit  
Stabelstraße 12  
76133 Karlsruhe

Telefon: 0721/926-2308  
Fax: 0721/926-2173

Internet: [www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de](http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de)  
oder  
[www.rh.bwl.de](http://www.rh.bwl.de)

E-Mail: [poststelle@rh.bwl.de](mailto:poststelle@rh.bwl.de)

<b>1</b>	<b>Abstract .....</b>	<b>11</b>
1.1	Subject matter of the audit and method.....	11
1.2	Funding volumes .....	12
1.3	Analysis of the administrative costs.....	12
1.4	The safety mechanism of the European Union .....	14
1.5	Administration costs and result of checks.....	15
1.6	The control system approach adopted by the European Union.....	18
1.7	Cooperation of the European Union with the Member States and their regions.....	19
1.8	Adequate accuracy .....	20
1.9	Recommendations .....	23
<b>1</b>	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>25</b>
1.1	Prüfungsgegenstand und Methode .....	26
1.2	Fördervolumen .....	26
1.3	Analyse der administrativen Kosten .....	27
1.4	Sicherungsmechanismus der Europäischen Union .....	28
1.5	Verwaltungsaufwand und Kontrollergebnis.....	29
1.6	Kontrollansatz der Europäischen Union .....	32
1.7	Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den Mitgliedstaaten und deren Regionen.....	33
1.8	Angemessene Genauigkeit .....	35
1.9	Empfehlungen .....	37
<b>2</b>	<b>Ausgangslage.....</b>	<b>39</b>
2.1	Finanzierungssystem und Förderpolitik der Europäischen Union .....	39
2.2	Finanzierungsvolumen der Gemeinsamen Agrarpolitik .....	41
2.3	Rahmenbedingungen bei EU-Förderverfahren .....	41
2.3.1	Rechtsgrundlagen .....	41
2.3.2	Bestimmungselemente der Verwaltungskosten und Kostentragung .....	42
2.3.3	Koordinierung im föderal verfassten Mitgliedstaat .....	42
2.3.4	Mittelauszahlung an den Mitgliedstaat .....	43
2.3.5	Sicherung der EU-Finanzinteressen in den Bereichen EGFL und ELER.....	43
2.3.5.1	Finanzielle Obergrenzen je Mitgliedstaat .....	43
2.3.5.2	Interne Kontrollen .....	44
2.3.5.3	Externe Kontrollen .....	50

2.3.5.4	Finanzielle Folgen für die Antragsteller und den Mitgliedstaat.....	53
2.4	Prüfungen des Rechnungshofs .....	55
2.4.1	Frühere Prüfungen.....	55
2.4.1.1	Prüfung InVeKoS 2007 .....	55
2.4.1.2	Prüfung Fördercontrolling.....	56
2.4.2	Gegenstand der aktuellen Prüfung .....	56
2.5	Vorgehensweise .....	57
<b>3</b>	<b>Prüfungsergebnisse.....</b>	<b>58</b>
3.1	Verwaltungskosten, Förderstruktur und finanzielle Wirkung.....	58
3.2	Verwaltungskosten .....	60
3.2.1	Begriffe.....	60
3.2.2	Entwicklung der Verwaltungskosten für die Teilaufgaben Verwaltungskontrolle und Vor-Ort-Kontrolle 2010 bis 2013.....	61
3.2.3	Gesamt-Verwaltungskosten 2013 .....	62
3.2.3.1	Verwaltungskosten des Gesamt-Kontrollsystems.....	63
3.2.3.2	Personaleinsatz für das Gesamt-Kontrollsystem.....	64
3.2.4	EU-bedingter Mehraufwand gegenüber rein national finanzierter Förderung.....	65
3.3	Förderstruktur.....	67
3.4	Wirkung von EU-Kontrollen.....	68
3.4.1	Finanzielle Wirkung.....	68
3.4.1.1	Wirkung von Verwaltungskontrollen.....	69
3.4.1.2	Wirkung von Vor-Ort-Kontrollen .....	70
3.4.1.3	Wirkung von Cross Compliance-Kontrollen.....	71
3.4.2	Wirkung von Prüfungen durch die Europäische Finanzkontrolle.....	72
3.4.2.1	Stichprobenverfahren und Anlastungsberechnung.....	72
3.4.2.2	Formale Fehler ohne finanzielle Auswirkungen .....	75
3.4.3	Wirkung des Kontrollverfahrens auf die Verwaltung .....	76
3.4.4	Wirkung auf die Fördermittelempfänger.....	77
3.4.4.1	Kontrollansatz .....	77
3.4.4.2	Kleinstabweichungen bei den Einzelflächen.....	78
3.4.4.3	Rückforderungsbescheide bei Kleinbeträgen.....	78
3.5	Vereinfachung des Verwaltungs- und Kontrollsystems.....	78
3.5.1	Grundsätze.....	79
3.5.2	Zusammenarbeit zwischen EU, Bund und Ländern.....	80
3.5.2.1	Zeitbedarf bei Abstimmungen.....	81

3.5.2.2	Zeitbedarf für die Umsetzung.....	81
3.5.2.3	Zeitbedarf bei Prüfungen.....	82
3.5.2.4	Information über EU-Vorgaben .....	82
3.5.2.5	Verlässlichkeit von EU-Vorgaben.....	83
3.5.2.6	Stetigkeit des Gesamt-Kontrollsystems .....	85
3.5.2.7	Verständlichkeit der EU-Vorschriften.....	86
3.5.2.8	Praxisgerechte Vorgehensweise .....	87
3.5.3	Anlastungsverfahren.....	88
3.5.3.1	Anlastung - Kontrollen.....	89
3.5.3.2	Rückwirkung bei Auslegungsfragen .....	90
3.5.3.3	Stichprobenprüfungen (MUS-Verfahren) .....	90
3.5.3.4	Kleinförderungen .....	91
3.5.3.5	Höhere Standards des Mitgliedstaats .....	92
3.5.4	Kontrollorganisation.....	92
3.5.4.1	Organisatorische Vorgaben .....	92
3.5.4.2	EU-bedingte Organisationseinheiten.....	93
3.5.4.3	Bestimmung delegierter Stellen .....	94
3.5.5	Kontrollverfahren - Aufsicht .....	95
3.5.5.1	Fachaufsicht durch höhere Behörde .....	95
3.5.5.2	Aufsicht innerhalb der Behörde .....	96
3.5.6	Kontrollverfahren - Prüfdokumentation.....	96
3.5.7	Kontrollverfahren - Personal .....	97
3.5.7.1	Anforderungen an das Personal beim Ministerium und der Europäischen Finanzkontrolle.....	97
3.5.7.2	Einschränkungen beim Personaleinsatz .....	97
3.5.8	Kontrollverfahren - Flächenfeststellung.....	98
3.5.8.1	Finanzielle Bedeutung von Flächenabweichungen .....	98
3.5.8.2	Umfang von Flächenabweichungen .....	98
3.5.8.3	Vorgaben zur Feststellung der Flächen .....	99
3.5.8.4	Bestimmung der Referenzparzelle .....	100
3.5.8.5	Feststellung der förderfähigen Fläche .....	100
3.5.9	Kontrollverfahren - Verwaltungskontrolle.....	104
3.5.9.1	Onlinebearbeitung des Gemeinsamen Antrags .....	104
3.5.9.2	Verpflichtung zum Abgleich von Luftbildern.....	105

3.5.9.3	Rückwirkende Prüfung von Flächenabweichungen - Beschränkung des Rückwirkungszeitraums .....	105
3.5.9.4	Rückwirkende Prüfung von Flächenabweichungen - IT-gerechte Regelungen .....	106
3.5.9.5	Bagatellregelungen bei Rückforderungen .....	107
3.5.10	Kontrollverfahren - Vor-Ort-Kontrollen .....	108
3.5.10.1	Kontrollaufwand bei Vor-Ort-Kontrollen .....	108
3.5.10.2	Auswahl der Fälle für Vor-Ort-Kontrollen .....	109
3.5.10.3	Aufwand für Vor-Ort-Kontrollen bei ELER-Förderungen .....	110
3.5.10.4	Stichprobenumfang .....	110
3.5.10.5	Technische Ausstattung für Vor-Ort-Kontrollen .....	111
3.5.10.6	Einsparungen bei Vor-Ort-Kontrollen von Flächen .....	112
3.5.11	Kontrollverfahren - Cross Compliance-Kontrollen bei Umstrukturierung von Rebflächen .....	113
3.5.12	Kontrollverfahren - Fachrechts-Kontrollen bei Nebenerwerbs-Betrieben .....	113
3.6	Reduzierung des Verwaltungsaufwands bei Umsetzung der Vereinfachungen .....	113
<b>4</b>	<b>Empfehlungen .....</b>	<b>114</b>
4.1	Gesamt-Kontrollsystem an das Subsidiaritätsprinzip anpassen .....	114
4.2	Zusammenarbeit zwischen der EU, dem Bund und den Ländern sinnvoll gestalten .....	116
4.3	Anlastungsverfahren im Sinne der Subsidiarität weiterentwickeln .....	117
4.4	Kontrollorganisation vereinfachen .....	118
4.5	Kontrollverfahren neu ausrichten .....	118
4.6	Vereinfachungsmöglichkeiten des Landes im bestehenden System prüfen und umsetzen .....	120
<b>5</b>	<b>Stellungnahme des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz .....</b>	<b>121</b>

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Abbildung 1: Finanzierungssystem der EU-Agrarpolitik.....	40
Abbildung 2: Parameter des Gesamt-Kontrollsystems.....	43
Abbildung 3: Personaleinsatz für die Teilaufgaben Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen 2010 bis 2013 (in Vollzeitäquivalente) <sup>1)</sup> .....	62
Abbildung 4: Kreislauf von Vorgaben und Kontrollen mit Wirkung auf die Verwaltung.....	77

<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
Tabelle 1: Ausgaben 2013 von EU, Bund und Land (in Mio. Euro).....	58
Tabelle 2: Auszahlungen und Kontrollergebnisse nach Fonds 2013 .....	59
Tabelle 3: Verwaltungskosten des Gesamt-Kontrollsystems 2013 .....	63
Tabelle 4: Verhältnis Verwaltungskosten zu Fördermitteln 2013.....	64
Tabelle 5: Personaleinsatz nach Vollzeitäquivalenten 2013 .....	64
Tabelle 6: Personaleinsatz nach Verwaltungsebenen 2013 (in Vollzeitäquivalente).....	65
Tabelle 7: EU-bedingter Mehraufwand 2013 (in Vollzeitäquivalenten).....	66
Tabelle 8: Fördermittel je Begünstigtem 2013 .....	67
Tabelle 9: Festgestellte Fehler <sup>1)</sup> 2012.....	69
Tabelle 10: Fehlerquote bei Vor-Ort-Kontrollen 2010 bis 2012.....	70
Tabelle 11: Verwaltungskosten und finanzielle Fehler von Vor-Ort-Kontrollen 2012.....	71
Tabelle 12: Sanktionen bei Cross Compliance-Kontrollen 2012 .....	72
Tabelle 13: Fehler in der Stichprobe und nach EU-Berechnungsverfahren 2012.....	73
Tabelle 14: Statistisch bedingte Vorbelegung der Fehlertoleranz - 2012 (in Euro).....	73
Tabelle 15: Fehlerrisiko nach Größenklasse der geprüften Auszahlungen im Bereich ELER InVeKoS - 2011 bis 2013 - in Fällen mit Fehler .....	74
Tabelle 16: Fehlerarten in der Stichprobenprüfung 2012.....	75
Tabelle 17: Vor-Ort-Kontrollen bei Flächenförderungen 2012 .....	109
Tabelle 18: Reduzierung des EU-bedingten Mehraufwands .....	114

## Abkürzungsverzeichnis / Glossary

AEUV	=	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ANBest-P	=	Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung
AZL	=	Ausgleichszulage
BMEL	=	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	=	Bundesministerium der Finanzen
CAP	=	Common Agricultural Policy
CC-Kontrolle	=	Cross Compliance-Kontrolle
EAFRD	=	European Agricultural Fund for Rural Development
EAGF	=	European Agricultural Guarantee Fund
EBP	=	Einheitliche Betriebsprämie
ECA	=	European Court of Auditors
EFK	=	Europäische Finanzkontrolle (Bescheinigende Stelle, certification body)
EGFL	=	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	=	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EP	=	Europäisches Parlament
ERH	=	Europäischer Rechnungshof
EU	=	Europäische Union
EuGH	=	Europäischer Gerichtshof
EU-COM	=	European Commission
EU-KOM	=	Europäische Kommission
EVP	=	Einkommensverlustprämie
FIONA	=	Flächeninformation und Online-Antrag
FTE	=	Full Time Equivalent
GABl.	=	Gemeinsames Amtsblatt
GAK	=	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	=	Gemeinsame Agrarpolitik
GIS	=	Geoinformationssystem
GISELa	=	Geografisches Informationssystem Landwirtschaft
ha	=	Hektar, hectar(s)
IACS	=	Integrated Administration and Control System
InVeKoS	=	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
InVeKoS-VO	=	Verordnung des Bundes über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems - InVeKoS-Verordnung
JRC	=	Joint Research Centre (Gemeinsame Forschungsstelle)



LaIS-GIS	=	Landschaftspflegeinformationssystem - Geografisches Informationssystem
LastG	=	Gesetz zur Lastentragung im Bund - Länder - Verhältnis bei Verletzung von supranationalen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen (Lastentragungsgesetz)
LHO	=	Landeshaushaltsordnung
LPIS	=	Land Parcel Identification System
LPIS-GIS	=	System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen - Geografisches Informationssystem
LPR	=	Landschaftspflegegerichtlinie
MEKA	=	Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich
MEPL II	=	Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2007 bis 2013
MFR	=	Mehrjähriger Finanzrahmen
Ministerien	=	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Ministerium für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg
Ministerium	=	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg
MUS	=	Wertproportionales Auswahlverfahren „monetary unit sampling“
PIA	=	Projekt Infrastruktur und Architektur der Förder- und Ausgleichsmaßnahmen
SchALVO	=	Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung
SEU	=	Stabsstelle Steuerung und Koordination von EU-Maßnahmen
SIR	=	Stabsstelle Interner Revisionsdienst für EU-Maßnahmen (internal audit office)
SZB	=	Stabsstelle Geschäftsstelle der Zuständigen Behörde (Zulassungsstelle, admissions office)
ULB	=	Untere Landwirtschaftsbehörde(n)
UM	=	Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg
UuU	=	Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen
UVB	=	Untere Verwaltungsbehörde(n)
UZW	=	Umweltzulage Wald
VO	=	Verordnung(en)
VOK	=	Vor-Ort-Kontrolle
VwV	=	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	=	Vollzeitäquivalente
ZVE	=	Zuverlässigkeitserklärung

Anmerkung:

Die Zahlen in den nachfolgenden Tabellen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren zum Teil auf ungerundeten Zahlen. Dadurch können bei der Summenbildung Rundungsdifferenzen auftreten.

## **1 Abstract**

The present European Union (EU) Commissioner for Agriculture Phil Hogan has asked Member States for proposals as to how the Common Agricultural Policy (CAP) can be simplified. In his deliberations, he wishes to include the division of responsibilities between the EU and the Member States.

As an independent auditing body, the Court of Auditors in Baden-Württemberg<sup>1</sup> feels that it is possible and necessary to substantially simplify the shared management of funds relating to the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD). This assessment is based on the findings from our audit as to how government spending can be simultaneously made in a way that is secure and administrative processes are optimised in order to reduce costs.

Within the EU, the framework conditions for funding with respect to rural areas are very different. They relate to administrative, socio-economic, agro-structural and natural-spatial parameters. As has been the usual practice to date, the controlling of the administration of all Member States using the same detailed rules leads to frictions in all areas.

The objective should be a change of system. Cooperation between the EU and the Member States and their regions should promote independent administrations. For this, reliable basic principles are a requirement, both in terms of content and time. Administrative actions must be understandable and reasonable for farmers, administrative staff and citizens.

The EU should control through frameworks and the examination of results. The EU should only create additional requirements for those administrations which do not sufficiently work to the proper standard in terms of results.

In the case of area-related aid, the required accuracy of the declaration of area size and its checks should be in proportion to practical common sense in terms of administrative procedures and natural production. Here as well, the EU should leave more provisions to the Member States and/or their regions and allow sufficient tolerances. De minimis rules must create consistent effects and act to simplify administration.

However, for the new funding period 2014-2020, the EU has tightened the regulations by introducing additional checking procedures and detailed rules for all Member States. The policy intends to reallocate funds from the area-related direct payment to specialist funding. These cause significantly higher costs. If the system is not changed, the administrative costs and bureaucratic pressure on the applicant will continue to rise.

### **1.1 Subject matter of the audit and method**

Our audit comprises the payment period 2007 the 2013 and looks at the development in the new payment period.

---

<sup>1</sup> Baden-Württemberg is a federal State in Germany, 10,6 million inhabitants (in 2014), area 36,000 square kilometers of which almost half are used for agriculture.

The quantity and cost data refer to 2013, control data refer to procedures from 2012. Conversion costs are incurred at the start of a funding period. The costs that are presented therefore refer to an inexpensive phase.

We inspected administrative costs and processes at all levels and in all regional bodies involved with funding. Federal government and EU costs are not included. Quantities and cost data are based on the pre-determined control statistics, the census data of the Agricultural Ministry of Baden-Württemberg concerning staffing for a report to the European Commission and the specific direct operating expenses.

In order to record the administrative processes, our inspectors have analysed the provisions, the control statistics, the statements of assurance (SoA) to be provided and the audit reports of the control units. They have discussed the processes at all levels of government and with the special control units. At lower levels of administration, they observed the processing steps and accompanied on-the-spot checks. In addition they evaluated recovery claims made against applicants and financial corrections (where Baden-Württemberg was affected).

## 1.2 Funding volumes

Each year in Baden-Württemberg, over 500 million euro is paid out from the funding programmes of the EAGF and EAFRD.

Most of it is made from the EAGF fund and is funded 100 percent by the EU. The funding programmes found in the EAFRD fund are funded 50 percent by the EU. In Germany, part of the EAFRD measures are covered by the ‘agricultural structure joint task’ and therefore, a further 30 percent is funded by the federal government. In each case, the federal state finances the remaining 50 and/or 20 percent of programme expenditure.

Table: Scope and breakdown of expenditure (in million euro)

Fund	European Union	Federal government	State government	Total
EAGF	420.5	0	0	420.5
EAFRD	74.1	29	50	153.1
Total	494.5	29	50	573.6
Breakdown	86 %	5 %	9 %	100 %

Member States handle the funds and they receive the money for funding expenditures from the EU. In Germany, the federal states are responsible for administering this. They also bear the administrative costs that are incurred.

## 1.3 Analysis of the administrative costs

In 2013, Baden-Württemberg employed a total of 798 full-time equivalents (FTEs) for handling the EAGF and EAFRD funding. The administrative expenses amounted to EUR 75.8 million - 13 percent of the payments.

The administrative costs are not spread evenly over the funding types. In particular, the procedures for area-based funding in the Integrated Administration and Control System (IACS) represent the highest amounts in the two funds, each with approx. 29 million euros.

Table: Analysis criteria according to areas

Funds	Number of staff as FTEs	Administration costs in million euro	Ratio of costs to funding as a percentage	Funding amount per beneficiary in euro
EAGF (area)	262	28.9	7	9,445
EAGF	26	2.4	13	8,079
EAFRD (area)	340	29.6	32	2,903
EAFRD	170	15.0	25	17,547
Total	798	75.8	13	

Agricultural funding is characterised by

- a mass procedure,
- annual applications,
- grouping of area-based funding in one common application,
- low fluctuation and native speaker applicants throughout,
- procedural support for applicants through agricultural associations,
- IT program support from making the application through to settlement with the EU,
- comprehensive automated plausibility checks in the IT section of the procedure – continuing through to making the application itself,
- large number of local checks through aerial photographs and
- strict sanctions for applicants who make errors in the application.

With 32 percent, the ratio of administrative expenditure to funding expenditure is particularly unfavourable in the case of EAFRD area funding. In addition, at 7 percent, the share of administrative expenditure in the area-related direct payment (EAGF area funding) is too high under the current characteristics of the procedure. The difference in administrative cost ratios is based on the fact that the average funding of the area-related direct payment is (with over 9,000 euros) more than three times the average amount in the case of EAFRD area funding. In addition, in the case of EAFRD area funding, further substantive criteria have to be checked.

The EAFRD funding without reference to area relates to investments which contain few repeat applications and, as a result, generate approval and evaluation procedures which are more complex/expensive.

Most of the expense is attributed to administrative authorities which check and approve the funding applications.

To a large extent, analysis of the sequences has shown that the high administrative costs are determined by the specific requirements of the EU. The EU regulates the administration and checks

funding in detail. The EU also specifies which organisation is to be provided with, how it is to be guided and monitored, and how the administration should work.

We have calculated that the EU-related additional expenditure, compared to national procedures with such conditions, comprising approx. 45 percent of staffing costs.

### 1.4 The safety mechanism of the European Union

Compared to the usual procedures and checks in Germany, the EU has three additional mechanisms which safeguard the correctness of the expenditures:

- ceilings, with automatic cuts, secure the total expenditure of the respective Member State,
- charges sanction the Member State if, in the case of individual funding, errors are above a materiality threshold of 2 percent of the expenditure and
- strict sanctions for applicants urge them to make correct statements.

This allows to control via results and frameworks. We do not consider additional provisions necessary, as long as Member States and their regions show error rates within the materiality threshold.

Illustration: Parameters of the overall control system

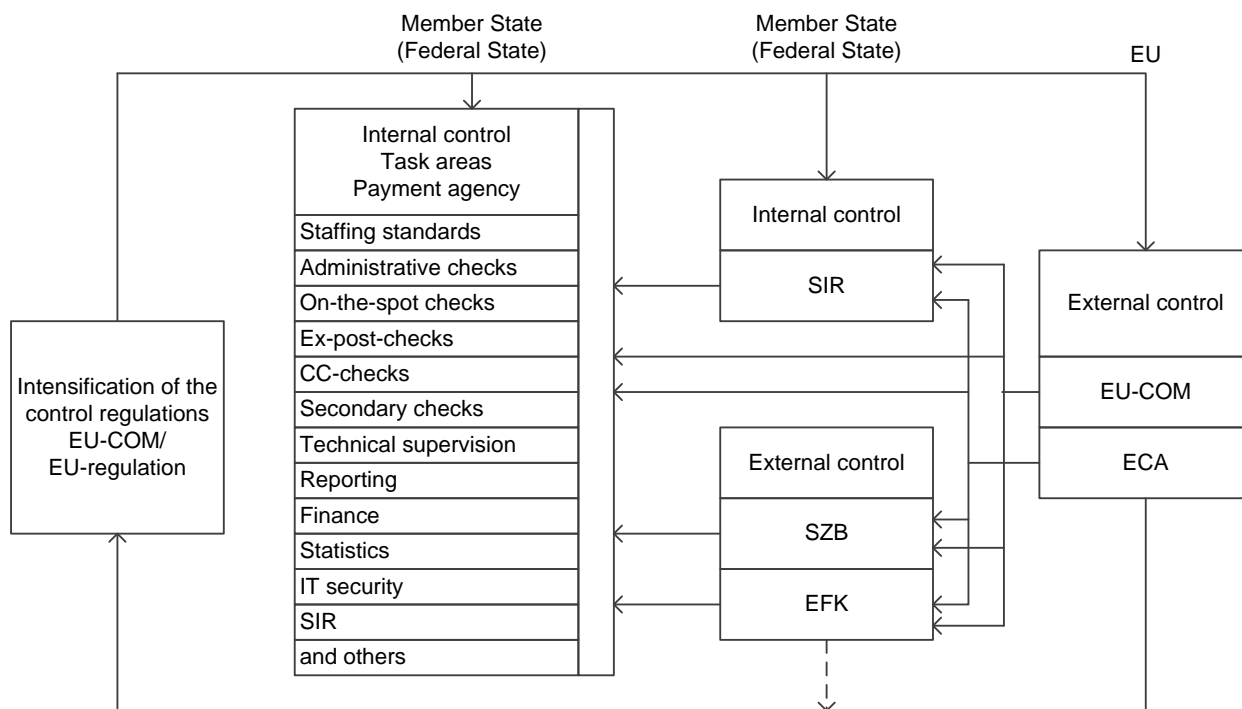
Overall control system under shared management			
Financial upper limit per Member State	Internal control <ul style="list-style-type: none"> <li>• Applicant</li> <li>• Paying agency (internal audit service)</li> </ul>	External control <ul style="list-style-type: none"> <li>• SZB</li> <li>• EFK</li> <li>• EU-COM</li> <li>• ECA</li> </ul>	Financial consequences <ul style="list-style-type: none"> <li>• Applicant</li> <li>• Member State</li> </ul>

SZB – Competent authority, EFK – Certification body, EU-COM – European Commission, ECA – European Court of Auditors

In spite of this, over the years, the EU has increasingly refined and intensified the rules relating to internal and external checks. From this, a system has arisen consisting of detailed regulations concerning funding, organising/managing the administration and for checking individual cases (containing the cascading of documenting checks and reporting obligations).

The EU requires that within the administration, the control offices constantly provide and implement measures in order to avoid identified individual errors in the future. The EU requires this even though the overall outcomes are below the materiality threshold. In addition, the EU intensifies the rules regardless of material errors in the Member State.

Illustration: Cycle of regulations and checks with an effect on the administration



SIR – Internal audit service; SZB – Competent authority; EFK – Certification body; EU-COM – European Commission; ECA – European Court of Auditors

This cycle constantly increases the administration costs.

### 1.5 Administration costs and result of checks

The EU rules allow a different check-intensity, depending on error rates. The administrative burden is, however, inadequate in terms of the result of checks, i.e. for correcting expenditure. Overall, the administration and checking costs amounted to 21 times the financial error which they corrected. In addition, with an average of 0.6 percent, the extent of the corrections was low.

Checks also bring about a preventive effect. Time and again, the intensity should be adjusted. The decision concerning procedural details may be left to the discretion of the Member States if they comply with a reasonable error rate.

The administrative checks (application processing) are to be carried out for 100 percent of all applications. Here, errors valued at 2.9 million euro found and corrected. These are 80 percent of all errors. The administrative costs amount to 49.6 million euro. In the case of area funding (EAGF) 37 percent of all cases involved areas less than 0.2 ha, with an average funding value of up to 80 euro.

An on-the-spot check (verification by paying agencies inspectors including each individual parcel declared) is carried out for approx. 5 percent of the applications. It corrects a further 0.3 million euro. However, the related administrative costs of 15.9 million euro amount to the 59 times the financial correction. In the reference year 283,000 parcels had to be checked on-the-spot. The

financial cut was 0.2 million euro, or 85 cents per parcel that was checked. It should be noted that aerial surveys are already being used to reduce costs.

These findings are illustrated by a typical example from our survey. The inspectors checked a farm with 70 fields and an applied for area of 88 ha. In 50 fields there were small discrepancies in terms of the area or landscape-related elements. After netting, the funding was cut by 23 euros. The time spent on all the work in connection with the on-the-spot check generated administrative costs of approx. 8,900 euro.

Often, small discrepancies can only be assessed by carrying out a survey on the field. The following example illustrates a survey which, in terms of the result, confirmed the information in the application.



Photo: Result of the fly over with the marked results of the field survey



- |        |                      |   |
|--------|----------------------|---|
| black  | - line and number    | - parcel boundary and number according to the cadastral land register       |
| blue   | - line ha result     | - prior measurement on the screen in order to prepare the on-the-spot check |
| green  | - measurement points | - measuring the critical parts on the field                                 |
| pink   | - line and markings  | - result of the on-the-spot check   |
| orange | - ha result          | - area after digitalisation   |

The farmer stated 1.32 ha for the field that is stated here. The prior measurement on the screen resulted in 1.36 ha. The area had to be checked because, due to the netting, areas could also be relevant which are larger than applied for by the farmer. From the on-the-spot check, it was clear that 1.32 ha was correct. Although it was only the possibly critical parts of the field which were measured, 19 measurement points were needed.

Table: On-the-spot checks  
Administrative checks and financial errors in the area funding

Fund	Administration costs in euro	Number of checks	Errors in euro	Average costs in euro	Average error in euro	Ratio of error to cost
EAGF (area)	5,613,744	2,160	108,796	2,599	50	1 : 52
EAFRD (area)	8,747,107	1,636	131,220	5,347	80	1 : 67

It is no wonder that employees might be reproached wasting taxpayer's money, when it costs several thousand euro to make average corrections of under a hundred euro. At the same time, for each parcel, the EU calls for employees to manually record what makes them assess there is no error (so-called positive documentation). Regardless of the quality of the administrative work to date, the EU does not allow the same staff to carry out administrative checks and on-the-spot checks (functional separation). This further increases costs for the on-the-spot check and the administrative check. From 2015, for most of the on-the-spot checks, a single inspection will no longer be sufficient. Depending on the natural production, not all funding criteria are assessed at the same time of the year. In the future, the EU calls for the same applicant to be checked so often until all the criteria have been checked. This will raise the costs further. However, the EU will allow the scope of the check to be reduced to 3 percent. On the other hand, the EU has set further conditions that require a several years of preparatory work and accuracy. From 2016, graphic display for application is mandatory. The applicant needs to be provided with the aerial photographs and the cadastral data in the IT application program. For the EU, the level of accuracy achieved without these measures does not matter.

In the case of cross compliance checks (CC checks) employees still detect a breach of the obligations to adhere to the set environmental standards in 27 percent of the checks. The additional expense of 3.2 million euro for this and other occasion-based checks is therefore justified.

## 1.6 The control system approach adopted by the European Union

The EU relies on an administrative system that is characterised by constant cyclic checks and checks for checks. It also sees a discrepancy from the guidelines for administrative procedures and organizational provisions as an error when, in individual aid-cases, the right decisions have been made and there are no errors beyond the materiality threshold. At the same time, even small discrepancies must be established, documented and recorded. De minimis rules are not consistent. Where they exist, they do not work to simplify administration. The administrative authorities cannot deviate from the regulations in any way, even if the reasonable correctness of the expenditure does not depend on it.

This hinders independent, targeted and efficient administrative work unnecessary.

The EU requires that expenditure is audited by a special auditing entity in accordance with to the regulations of the EU. For this, a sample is drawn each year from the cases where a payment has been made. In the year under review, the certification body (EFK) examined payments totalling 32.5 million euro and established errors valued at 0.061 million euro (0.19 percent). The European Commission sets a charge if the error is over the materiality threshold of 2 percent in one of the populations. The sample cases are determined by a mathematical process which cannot be

influenced. Nevertheless, the sample is not considered representative and in the specified extrapolation method, the sampling risk is additionally taken into account. Therefore, in the sample cases, the error must be well below 2 percent to comply the materiality threshold. In the year of the audit, errors in the populations ranged from 0.08 to 0.3 percent and the charged errors ranged from 1.66 to 2.44 percent.

However, reasonable administrative practice depends on the error allowance required of the sample cases.

Moreover, even the smallest of discrepancies have to be considered as error. In the four funding populations, 39 percent of the errors were below 20 euro. Similarly, the obligation to record and document formal errors (with no financial effect) is not restricted to a reasonable extent.

In addition, the European Commission imposes flat-rate charges on the organisation, the process or the employee if it establishes a procedure or non-compliance with the conditions it lays down. Here, the risk of a charge is always in the range of millions of euro. The basis of such charges can also be an individual case that the European Commission analyses. If they conclude an abstract risk to the EU budget, financial correction proceedings may follow, even if the risk does not reflect in the sample checks.

## **1.7 Cooperation of the European Union with the Member States and their regions**

Current cooperation creates insecure and dependent administration rather than independent and efficient administration. As such, action is not geared to specified targets, but to compliance with formal administrative requirements. In contrast to the federally organised national government, the EU maintains centralised requirements and, at the same time, a final decision in individual cases.

There are indeed joint groups for coordinating the requirements for the conducting administration. Their function to ensure practicability is however, counteracted if undue time pressure is generated. At a meeting with the topics 'Basic payment scheme', 'eligibility', 'greening' and the 'system for identifying agricultural parcels', the representatives of the responsible administration (in the specific country) need to assess the pros and cons and alternatives. This does not seem desirable when, as in this case, there are only five and a half hours available to make and deliver the opinion. At the same time, seven meeting-related documents in English (as foreign language) have to be worked on, totalling 54 pages.

The European Commission uses the Joint Research Centre (JRC) in order to develop standard operating procedures for the responsible administration how to check and determine an area. In terms of its remit, this major research facility is charged with the provision of scientific consultancy and technical services. Here as well, more attention should be paid to administrative viability.

In addition, too little time is given for the implementation of regulations. The entry into force of a new regulation for calculating interest should not lie four days after the announcement. The processing programs have to be changed and the administrative bodies have to be notified. To request justification for such a case from the certification body (EFK) because, after entry into force, it had not immediately objected to the old style of interest calculations, indicates a lack of

understanding of the process. An evaluation process that is adherent to formal proceedings is inappropriate.

Legal certainty is an essential condition for good administration. In the field of agricultural support however, the EU does not actively inform the authorities. The persons in charge do know if changes to EU Regulations and EU Directives are pending. However, the amendment itself has to be looked for by carrying out regular searches in the respective IT platforms. The situation is more serious for all other legal bases, such as guidelines, interpretative letters, guides, requirements of the European Commission in relation to other Member States and responses to individual questions relating to interpretation, posed by national administrations.

Another reason for lack of legal certainty is the de facto current ban on interpreting EU regulations. The executive administration may not rely on a permissible interpretation of EU law based on general principles. Rather, they must address a question of interpretation to the European Commission in order to confirm their application of law. The experience of the administrations is marked by cases such as the following: In a proceeding on financial corrections concerning subsidies for potato starch, the mediation committee envisaged as a last instrument for an agreement had found the approach taken by the German authorities as compatible with the German version of the EU regulation and not assessed it as a financial risk to the fund. The European Commission nevertheless maintained its position and in July 2013 set a charge of recover 6.2 million euro for Germany. This case was based on an inspection made by the European Commission in 2004. The payment of aid to producers / starch producers presupposed that the producers received a minimum price for the potatoes that were supplied. Although this had been the case, and the purpose of the provision was thus fulfilled, the European Commission saw a breach of EU law in the formal processing, which had, however, fulfilled the requirements of the German text of the regulation.

In addition, even in its foundations, the EU regulatory system lacks continuity. The seven-year funding period leads to short change cycles in the funding criteria. As decisions concerning the money are only made at the beginning of the new funding period, the funding programmes to be applied after the approval are often, only available in the second year of the funding period. The intermediate period is solved by transitional arrangements, but in part, these contain discrepancies. The administration therefore has to apply several legal statuses simultaneously. In cases where errors are determined retrospectively and disputes, individual cases procedures often extend over several legal changes.

## **1.8 Adequate accuracy**

Good administration restrict themselves to adequate accuracy. This represents an intentional abstinence of correctness for its own sake. This abstinence must be demanded in the regulations and from the staff who set the regulations and verify compliance. Instead of the required formal approach, discrepancies adjusted to the subject of should be allowed and not assessed as errors.

De minimis rules are available in part. In their current form, they do not simplify the administrative procedures for several reasons. In the field of area funding, there is a de minimis limit for area discrepancies . However, it is only applicable to the balance of all of the farm's individual parcel areas. The EU legislation requires to trace assessments back over many years. As such, discrepancies below the limit have to be determined and documented. Otherwise, the balance



could not be formed in compliance with the rules to be re-established through discrepancies established years later.

Although the administration automatically accesses to the parcels in the cadastral land register that have already been surveyed, they must make, record and document many measurements and keep them available for the following years. The main bulk of these measurements are small variations of the cultivated area to the parcel which generally, are usual in the field of agriculture e.g. slopes to the road, driveways from the street, woodpiles, rounded cultivation in parcel corners, inaccurate cultivation in relation to the cartographic cadastral boundary. As allowances and standardisation are lacking, transitions to natural vegetation are particularly problematic, e.g. at the edges of woods. Natural succession shifts the edges. EU law defines the area eligible for funding as an “essentially agricultural area”. However, the obvious assumption that variations (which are usual in the field of agriculture) play no role, is not correct. Rather the minute area has to be established upon which agricultural products are found.

Photo: An agricultural area near Karlsruhe



Not an idyllic autumn for farmers and administrators:

Narrow parcel strips as a result of inheritance, narrow strips with arable farming, meadows, orchards, woodpiles (left at the back) and stored bales of silage (under the tree) generate costs.

The subsidised unit area is 1 are (100 m<sup>2</sup>). Nevertheless, in certain circumstances, the area must be determined by the exact square metre. The result is to be determined by rounding up. That is, a field with 71 ares may have an area of 70.55 ares. A woodpile is not counted among the gross agricultural area. Even 10 m<sup>2</sup> has to be measured, recorded and documented. As a result, the field slides to 70 ares. In certain contexts, silage bales may have an effect. For example, if the farmer applies for MEKA<sup>2</sup> funding for the field, areas ‘for non-fixed piles’ should be deducted not for calculating the single farm payment, but for the MEKA funding. If the difference has any effect

---

<sup>2</sup> MEKA – special measures under EAFRD.

(after netting the results of all single fields and the overall de minimis limit of 10 ares) the average difference of aid is 3.80 euro (2013).

The desire for accuracy and a formal approach have developed a momentum of their own over time. Therefore, due to an abstract risk for the EU budget, the European Commission may threaten charging proceedings with flat-rate charging because agricultural area is to be reduced by the area of a copse. On the inspected area, the farmer used a temporary fence to protect the animals from injury at the edge of the copse with a sloping embankment. This measure would lead to a reduction of agricultural land, which the copse otherwise belongs to, as a so-called landscape element. Even if - as in this particular case - the European Commission stops the proceedings after a long time, they cause permanent uncertainty for the administrative staff.

De minimis rules must also lead to consistent effects. This is currently not the case as the administration has to enforce recoveries for any amount, such as in the case of CC violations. In addition, de minimis limits are necessary for the interest on repayments. This is also appropriate because, in any case, the payments are only paid at the end of the year after examining the case and recoveries can usually be realised by offsetting against new payments. Cases such as the following, must belong to the past: The administration needs to reclaim 6.82 euro from funding paid four years earlier. The interest amounts to 2 cents. Another three weeks later, this is offset against current aid. Now a new claim for interest has to be made for an additional 2 cents. The farmer receives an 8-sided letter. The administration has to execute, monitor and store the procedures, as well as add them to the check lists.

Excessive correctness does not only unnecessarily burden the administration, but also the farmers. In their applications, they have to try to properly declare the areas in the landscape in relation to the actual cultivation. In the case of errors, sanctions are threatened in some circumstances, i.e. fines in addition to the correction of the error.

The problems intensify with matrix-like rules (as provided for in the case of greening in the new funding period 2014-2020). The shifting of funds from the direct payment to specialist funding will increase administrative expenses if the control approach is not changed consistently.

The on-the-spot checks for area funding represent a control type that particularly catches the attention of applicants as well as citizens. The actual funding purpose is superimposed in the minds of people through the poor ratio of costs and benefits.

## 1.9 Recommendations

We estimate that additional EU-related expenditure could be reduced by 70 percent if a fundamental reorientation takes place, the EU creates the necessary legal frameworks and their control practice is then consequently aligned. Through this, 21.5 million euro could be saved each year in Baden-Württemberg.

The entire cooperation procedure and the checks should be revised and simplified as follows:

- **Meaningfully design cooperation with the Member States and their regions.**

Rules should consider the effects on the administrative practice. The time required by the administrations in the Member States for coordinating and implementing rules should be included. The rules, as bases for action in the administrations must be reliable, consistent and understandable. The European Commission should inform the paying agencies of the Member States about new or changed rules and regulations.

- **The entire administration and control system should be further developed in terms of subsidiarity and the requirements for administrative organisation in Member States should be reduced.**

Consequently, it is essential that the certification body (EFK) works in a proper way and that the sampling tests do not find errors beyond the materiality threshold. Additional organizational units, such as the ‘competent authority’ and the ‘internal audit service’, should be left to dispende of as soon as this is achieved.

The rules regarding the organisation and procedures should not be continuously tightened for all. As long as administrations keep the financial errors for funding below the materiality threshold, decisions concerning organisation and management should be left up to them.

The 2 percent materiality threshold for errors is largely consumed by the statistic risk. Thus, in order that the sample cases can still have an error of approx. 2 percent, the materiality threshold in the sampling procedure of the certification body (EFK) should be increased to 5 percent.

Flat-rate financial corrections should be avoided, if there is only an abstract risk to the EU budget, not manifested in the sample checks.

- **Realign administration and checking procedures concerning the individual funding.**

De minimis rules should apply for each measure, each applicant, each year and each point of payment:

- in the case of payments – for discrepancies up to 10 euro EU share,
- in the case of CC infringements, up to 10 euro,
- in the case of recoveries, at the previous amount and
- in the case of interest on recoveries or CC sanctions, up to 5 euro.

Determining the area needs to be simplified. In addition, Member States should be able to define generalisations. A genuine tolerance should be introduced for the individual parcel.

Inspection findings should only be documented obligatory, if errors are detected.

As long as the errors in the certification body's (EFK) sample audits are below the materiality threshold, the on-the-spot checks should only be necessary for 1 percent of applicants instead of 5 percent. The administration should be able to decide to use random selection only.

Recoveries should be limited to a maximum of four years. The limitation should also apply to old cases.

- **Existing possibilities within the federal state to simplify the existing system should be consistently taken advantage of.**

Possible simplifications should be looked for and implemented.

When designing funding programmes, the administrative expenses should be taken into account. EU funds should not be used if the additional costs exceed the EU share of payments.



## **1 Zusammenfassung**

Der neue Agrarkommissar der Europäischen Union (EU) Phil Hogan hat von den Mitgliedstaaten Vorschläge erbeten, wie die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) vereinfacht werden kann. Er möchte auch die Aufgabenteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in seine Überlegungen einbeziehen.

Der Rechnungshof Baden-Württemberg als unabhängige Prüfeinrichtung hält es für möglich und erforderlich, die geteilte Mittelverwaltung des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) wesentlich zu vereinfachen. Diese Einschätzung beruht auf unseren Prüferfahrungen, wie staatliche Ausgaben gleichzeitig sicher getätigt und Verwaltungsprozesse optimiert werden, um Kosten einzusparen.

Innerhalb der EU sind die Rahmenbedingungen für Förderungen mit Bezug auf den ländlichen Raum sehr unterschiedlich. Sie betreffen administrative, sozio-ökonomische, agrar-strukturelle und natur-räumliche Parameter. Die bisher übliche Steuerung der Verwaltung aller Mitgliedstaaten mithilfe gleicher Detailvorschriften führt zu Friktionen in allen Bereichen.

Ziel sollte ein Systemwechsel sein. Die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten bzw. ihren Regionen sollte selbstständige Verwaltungen fördern. Dafür sind inhaltlich und zeitlich verlässliche Grundlagen Voraussetzung. Das administrative Handeln muss für die Landwirte, die Verwaltungsmitarbeiter und die Bürger verständlich und vernünftig sein.

Die EU sollte durch Rahmenvorgaben und Ergebnisprüfung steuern. Zusätzliche Vorgaben sollte sie nur für diejenigen Verwaltungen machen, die im Ergebnis nicht angemessen richtig arbeiten.

Bei Förderungen, die von der bewirtschafteten Fläche abhängen, sollte die geforderte Genauigkeit der Flächenangaben und ihrer Überprüfung in einem angemessenen Verhältnis zur praktischen Vernunft bei Verwaltungsvorgängen und bei naturbezogener Produktion stehen. Die EU sollte auch hier mehr Festlegungen den Mitgliedstaaten bzw. ihren Regionen überlassen und ausreichende Toleranzen zulassen. Bagatellregelungen müssen durchgehend wirken und die Verwaltung vereinfachen.

Für die neue Förderperiode 2014 bis 2020 hat die EU dagegen die Regelungen noch durch zusätzliche Kontrollvorgänge und Detailvorgaben für alle Mitgliedstaaten verschärft. Die Politik beabsichtigt, Mittel von der Betriebsprämie in die Fachförderungen umzuschichten. Diese verursachen erheblich höhere Kosten. Wenn das System nicht geändert wird, werden die Verwaltungskosten und der bürokratische Druck auf die Antragsteller weiter steigen.

## 1.1 Prüfungsgegenstand und Methode

Die Prüfung umfasst die Förderperiode 2007 bis 2013 und nimmt die Entwicklung in der neuen Förderperiode mit in den Blick.

Die Mengen- und Kostendaten beziehen sich auf 2013, Kontrolldaten auf Vorgänge von 2012. Umstellungsaufwand fällt zu Beginn einer Förderperiode an. Der dargestellte Aufwand bezieht sich daher auf eine kostengünstige Phase.

Betrachtet wurden der erhobene Verwaltungsaufwand und die Prozesse auf allen Verwaltungsebenen und bei allen mit den Förderungen befassten Stellen des Landes. Aufwand von Bund und EU ist nicht enthalten. Die Mengen und Kostendaten beruhen auf den vorgegebenen Kontrollstatistiken, der Vollerhebung des Ministeriums zum Personaleinsatz für eine Meldung an die Europäische Kommission (EU-KOM) und den besonderen direkten Sachkosten.

Um die Verwaltungsprozesse zu erfassen, haben die Prüfer die Vorschriften, die Kontrollstatistiken, die abzugebende Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) und die Prüfberichte der Kontrolleinheiten analysiert. Sie haben auf allen Verwaltungsebenen und mit den besonderen Kontrolleinheiten die Abläufe besprochen. Auf der unteren Verwaltungsebene wurden die Bearbeitungsschritte beobachtet und Vor-Ort-Kontrollen (VOK) begleitet. Außerdem wurden Rückforderungen gegenüber Antragstellern und Anlastungsverfahren (soweit Baden-Württemberg betroffen war) ausgewertet.

## 1.2 Fördervolumen

In Baden-Württemberg werden jährlich mehr als 500 Mio. Euro aus den Förderprogrammen der Fonds EGFL und ELER ausgezahlt.

Der größte Teil wird aus dem Fonds EGFL geleistet und von der EU zu 100 Prozent finanziert. Die im Fonds ELER angesiedelten Förderprogramme werden zu 50 Prozent von der EU finanziert. In Deutschland fällt ein Teil der ELER-Maßnahmen unter die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und wird deshalb zu weiteren 30 Prozent vom Bund übernommen. Das Land finanziert die jeweils übrigen 50 bzw. 20 Prozent der Programmausgaben.

Tabelle: Umfang und Verteilung der Ausgaben (in Mio. Euro)

Fonds	Europäische Union	Bund	Land	Gesamt
EGFL	420,5	0	0	420,5
ELER	74,1	29	50	153,1
Gesamt	494,5	29	50	573,6
Verteilung	86 Prozent	5 Prozent	9 Prozent	100 Prozent

Die Mitgliedstaaten wickeln die Förderungen ab und erhalten die Mittel für die Förderausgaben von der EU. In Deutschland sind die Länder für die Verwaltung zuständig. Sie tragen auch die anfallenden Verwaltungskosten.

### 1.3 Analyse der administrativen Kosten

Für die Abwicklung der Förderungen nach EGFL und ELER mussten in Baden-Württemberg 2013 insgesamt 798 Vollzeitäquivalente (VZÄ) eingesetzt werden. Die Verwaltungskosten betragen 75,8 Mio. Euro - 13 Prozent - der ausgezahlten Förderung.

Die Verwaltungskosten verteilen sich nicht gleichmäßig über die Förderarten. Insbesondere die Verfahren für flächenabhängige Förderungen im Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) weisen in beiden Fonds mit jeweils etwa 29 Mio. Euro die höchsten Beträge auf.

Tabelle: Analysekriterien nach Bereichen

Fonds	Personaleinsatz in Vollzeitäquivalente	Verwaltungskosten in Mio. Euro	Verhältnis Kosten zu Fördermittel in Prozent	Förderbetrag je Begünstigtem in Euro
EGFL (Fläche)	262	28,9	7	9.445
EGFL	26	2,4	13	8.079
ELER (Fläche)	340	29,6	32	2.903
ELER	170	15,0	25	17.547
Gesamt	798	75,8	13	

Die Landwirtschaftsförderung ist gekennzeichnet durch

- Massenverfahren,
- jährliche Anträge,
- Zusammenfassung der flächenbezogenen Förderungen in einem gemeinsamen Antrag,
- geringe Fluktuation und durchgängig muttersprachige Antragsteller,
- Verfahrensunterstützung für Antragsteller durch Verbände,
- IT-Programm-Unterstützung von der Antragstellung bis zur Abrechnung mit der EU,
- Umfassende automatisierte Plausibilitätskontrollen bereits im IT-Verfahrensteil bis zur Antragstellung,
- hoher Anteil örtlicher Kontrollen durch Luftbilder und
- verschuldensunabhängige Sanktionen für Antragsteller bei Fehlern im Antrag.

Das Verhältnis der Verwaltungskosten zu den Förderausgaben ist bei den ELER-Flächenförderungen mit 32 Prozent besonders ungünstig. Auch der Verwaltungskostenanteil von 7 Prozent bei der Betriebsprämie (EGFL-Flächenförderung) ist bei den vorliegenden Verfahrenskennzeichen zu hoch. Der Unterschied beim Verwaltungskostenverhältnis beruht darauf, dass die

durchschnittliche Förderung der Betriebsprämie mit über 9.000 Euro mehr als das Dreifache der durchschnittlichen Förderung bei ELER-Flächenförderungen beträgt. Außerdem sind bei ELER-Flächenförderungen zusätzlich zur Fläche mehr inhaltliche Kriterien zu überprüfen.

Die ELER-Förderung ohne Flächenbezug betrifft Investitionen, die wenig wiederholende Anträge beinhalten und daher aufwendigere Bewilligungs- und Prüfungsverfahren erzeugen.

Der Hauptteil des Aufwands entfällt auf die Verwaltungsbehörden, die die Förderanträge prüfen und bewilligen.

Die Analyse der Abläufe ergab, dass die hohen Verwaltungskosten zu einem wesentlichen Teil durch die besonderen Vorgaben der EU bestimmt werden. Sie regelt die Verwaltung und Überprüfung der Förderungen im Detail. Sie legt fest, welche Organisation vorzuzulassen ist, wie sie anzuleiten und zu überwachen ist und wie die Verwaltung zu arbeiten hat.

Wir haben kalkuliert, dass der EU-bedingte Mehraufwand gegenüber Landesverfahren mit solchen Rahmenbedingungen etwa 45 Prozent des Personalaufwands umfasst.

#### 1.4 Sicherungsmechanismus der Europäischen Union

Die EU hat gegenüber den in Deutschland üblichen Verfahren und Kontrollen drei zusätzliche Mechanismen, die die Richtigkeit der Ausgaben sichern:

- Obergrenzen mit automatischen Kürzungen sichern die Gesamtausgaben des jeweiligen Mitgliedstaats,
- Anlastungen sanktionieren den Mitgliedstaat, wenn die Fehler bei den Einzelförderungen über einer Wesentlichkeitsschwelle von 2 Prozent der Ausgaben liegen und
- verschuldensunabhängige Sanktionen für Antragsteller halten diese an, richtige Angaben zu machen.

Das erlaubt, über Ergebnis und Rahmenvorgaben zu steuern. Zusätzliche Festlegungen halten wir nicht für erforderlich, soweit Mitgliedstaaten bzw. deren Regionen die Wesentlichkeitsschwelle einhalten.

Abbildung: Parameter des Gesamt-Kontrollsystems

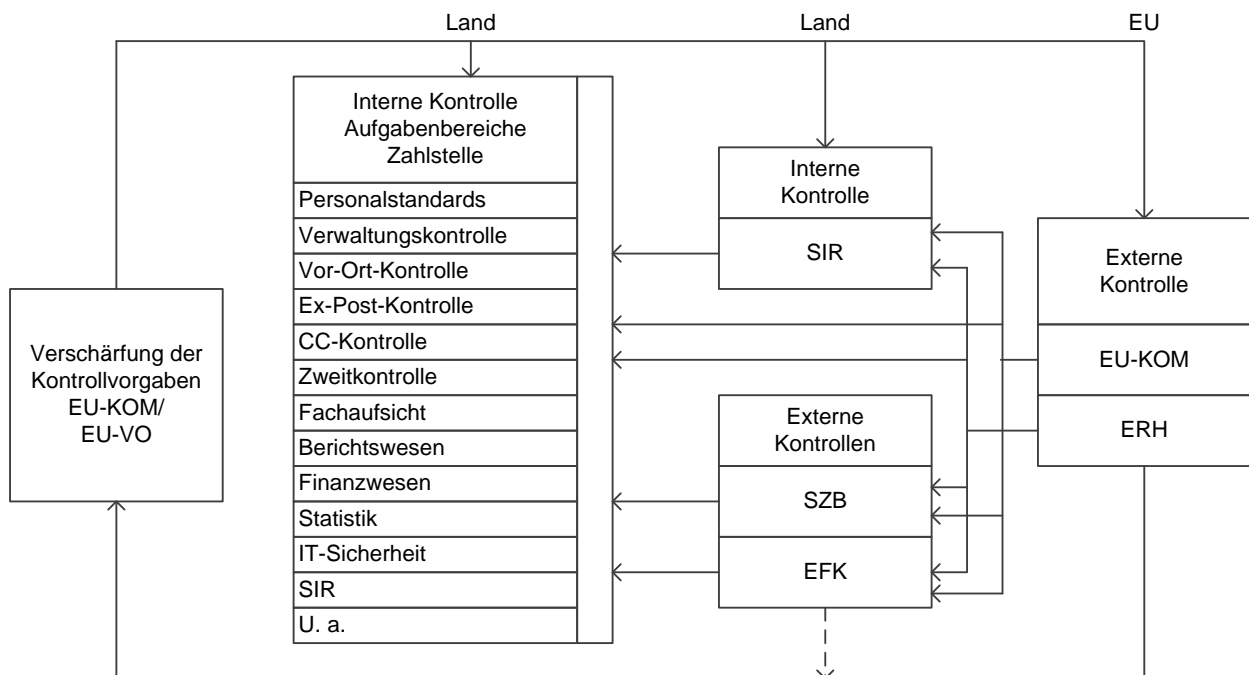
Gesamt-Kontrollsystem bei Förderungen mit EU-(Ko)Finanzierung			
Finanzielle Obergrenze je Mitgliedstaat	Interne Kontrollen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antragsteller</li> <li>• Zahlstelle (internes Kontrollsystem)</li> </ul>	Externe Kontrollen <ul style="list-style-type: none"> <li>• SZB</li> <li>• EFK</li> <li>• EU-KOM</li> <li>• ERH</li> </ul>	Finanzielle Folgen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antragsteller</li> <li>• Mitgliedstaat</li> </ul>

(SZB - Zulassungsstelle, EFK - Europäische Finanzkontrolle, EU-KOM - Europäische Kommission, ERH - Europäischer Rechnungshof)

Trotzdem hat die EU im Laufe der Jahre die Vorschriften für die Internen und Externen Kontrollen immer mehr verfeinert und verschärft. Daraus ist ein System aus Detailvorschriften zur Förderung, zur Organisation, zur Leitung der Verwaltung und zur Überprüfung der Einzelfälle entstanden, das ganze Kaskaden von Dokumentations-, Kontroll- und Berichtspflichten enthält.

Die EU verlangt, dass die Kontrollstellen innerhalb der Verwaltung ständig Maßnahmen vorsehen und umsetzen, um festgestellte Einzelfehler künftig zu vermeiden. Dies verlangt sie selbst dann, wenn die Gesamtergebnisse unter der Wesentlichkeitsschwelle liegen. Auch sie selbst verschärft die Regelungen unabhängig von wesentlichen Fehlern im Mitgliedstaat.

Abbildung: Kreislauf von Vorgaben und Kontrollen mit Wirkung auf die Verwaltung



Dieser Kreislauf erhöht den Verwaltungsaufwand stetig.

## 1.5 Verwaltungsaufwand und Kontrollergebnis

Die EU-Regelungen sehen zwar unterschiedliche Kontroll-Intensität in Abhängigkeit vom Fehlerumfang vor. Der Verwaltungsaufwand steht jedoch mittlerweile in einem Missverhältnis zum Kontrollergebnis, d. h. zur Korrektur fehlerhafter Ausgaben. Insgesamt betragen die Verwaltungs- und Kontrollkosten das 21-fache des finanziellen Fehlers, der durch sie korrigiert wurde. Auch der Umfang der Korrektur war mit durchschnittlich 0,6 Prozent gering.

Kontrollen bewirken zusätzlich einen präventiven Effekt. Die Intensität ist jedoch immer wieder anzupassen. Die Entscheidung über die Einzelheiten der Vorgehensweise kann viel stärker den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, wenn sie eine angemessene Fehlerquote einhalten.

Die Verwaltungskontrolle (Antragsbearbeitung) ist in 100 Prozent aller Anträge durchzuführen. Dabei werden Fehler von 2,9 Mio. Euro gefunden und korrigiert. Dies sind 80 Prozent aller Fehler. Die Verwaltungskosten dafür betragen 49,6 Mio. Euro. Bei der reinen Flächenförderung (EGFL) betrafen 37 Prozent aller Fälle Fehler unter 0,2 ha, mit einem durchschnittlichen Förderwert bis zu 80 Euro.

Die VOK (Überprüfung an Ort und Stelle, bei Flächenförderungen jedes einzelne Feld) ist bei etwa 5 Prozent der Anträge durchzuführen. Sie korrigiert weitere 0,3 Mio. Euro. Die darauf entfallenden Verwaltungskosten von 15,9 Mio. Euro belaufen sich aber auf das 59-fache der finanziellen Korrektur. Im Referenzjahr mussten 283.000 Flurstücke vor Ort kontrolliert werden. Der Kürzungsbetrag betrug 0,2 Mio. Euro oder 85 Cent je kontrolliertem Flurstück. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bereits Befliegungen eingesetzt werden, um die Kontrollen mit möglichst wenig Aufwand durchführen zu können.

Dies verdeutlicht ein typisches Beispiel aus unserer Erhebung. Die Kontrolleure prüften einen Betrieb mit 70 Schlägen und einer beantragten Fläche von 88 ha. Bei insgesamt 50 Schlägen waren meist kleine Abweichungen der Fläche oder Landschaftselemente zu erfassen. Nach Saldierung wurde die Förderung um 23 Euro gekürzt. Der Zeitaufwand für alle Arbeiten in Zusammenhang mit der VOK verursachte Verwaltungskosten von rd. 8.900 Euro.

Kleinstabweichungen sind häufig nur durch Vermessung auf dem Feld zu beurteilen. Das nachfolgende Beispiel zeigt eine Vermessung, die im Ergebnis die Angaben im Antrag bestätigte.

Abbildung: Befliegungsergebnis mit eingezeichneten Ergebnissen der Feldvermessung



- |         |                           |  |
|---------|---------------------------|--|
| schwarz | - Linie und Nummer        | - Flurstückgrenze und -nummer nach Kataster                          |
| blau    | - Linie und ha-Ergebnis   | - Vorvermessung am Bildschirm zur Vorbereitung der Vor-Ort-Kontrolle |
| grün    | - Messpunkte              | - Vermessung der kritischen Teile auf dem Feld                       |
| rosa    | - Linie und Bezeichnungen | - Ergebnis Vor-Ort-Kontrolle   |
| orange  | - ha-Ergebnis             | - Fläche nach Digitalisierung  |

Für das dargestellte Feld hatte der Landwirt 1,32 ha angegeben. Die Vorvermessung am Bildschirm ergab 1,36 ha. Die Fläche musste überprüft werden, weil wegen der Saldierung auch Flächen relevant werden können, die größer sind, als vom Landwirt beantragt. Die VOK ergab, dass 1,32 ha richtig waren. Obwohl nur die möglicherweise kritischen Teile des Feldes vermessen wurden, waren 19 Vermessungspunkte nötig.

Tabelle: Vor-Ort-Kontrollen  
Verwaltungskosten und finanzielle Fehler bei Flächenförderungen

Fonds	Verwaltungskosten in Euro	Anzahl Kontrollen	Fehler in Euro	Durchschnittliche Kosten in Euro	Durchschnittlicher Fehler in Euro	Fehler zu Kosten
EGFL (Fläche)	5.613.744	2.160	108.796	2.599	50	1 : 52
ELER (Fläche)	8.747.107	1.636	131.220	5.347	80	1 : 67

Es verwundert nicht, dass Mitarbeitern unter Umständen Verschwendung von Steuergeldern vorgeworfen wird, wenn mehrere tausend Euro Kosten anfallen, um durchschnittliche Korrekturen unter hundert Euro vorzunehmen. Gleichzeitig verlangt die EU, dass die Mitarbeiter für jedes Flurstück manuell protokollieren, woraus sie schließen, dass kein Fehler vorliegt (sogenannte positive Dokumentation). Unabhängig von der Güte der bisherigen Verwaltungsarbeit untersagt die EU, dass für die Verwaltungskontrolle und die VOK derselbe Mitarbeiter tätig wird (funktionale Trennung). Dies erhöht den Aufwand für die VOK und die Verwaltungskontrolle weiter. Ab 2015 wird es bei den meisten für die VOK auszuwählenden Antragstellern nicht mehr genügen, einen Kontrolldurchgang durchzuführen. Naturproduktion bedingt, dass nicht alle Förderkriterien zum selben Zeitpunkt im Jahr beurteilbar sind. Die EU verlangt künftig, dass derselbe Antragsteller in einem Jahr so oft kontrolliert wird, bis alle Kriterien kontrolliert werden konnten. Dies wird die Kosten weiter treiben. Die EU lässt zwar zu, den Kontrollumfang auf 3 Prozent zu senken. Sie hat dafür aber weitere Voraussetzungen festgelegt, die eine mehrjährige Vorarbeit und Fehlerfreiheit bedingen. Ab 2016 ist die graphische Antragstellung verpflichtend. Dem Antragsteller müssen die Luftbilder und die Katasterdaten bereits im IT-Programm zur Antragstellung zur Verfügung gestellt werden. Auf die bereits ohne diese Maßnahmen erreichte Genauigkeit kommt es der EU dagegen nicht an.

Bei Cross Compliance Kontrollen (CC-Kontrollen) stellen die Mitarbeiter noch bei 27 Prozent der Kontrollen einen Verstoß gegen die Verpflichtungen, festgelegte Umweltstandards einzuhalten, fest. Der zusätzliche Aufwand von 3,2 Mio. Euro für diese und andere anlassbezogene Kontrollen ist daher gerechtfertigt.

## 1.6 Kontrollansatz der Europäischen Union

Die EU setzt auf ein Verwaltungssystem, das von ständigen Kontrollkreisläufen und Kontrollen der Kontrollen geprägt ist. Sie bewertet es auch dann als Fehler, von den Vorgaben zum Verwaltungsverfahren und zur Organisation abzuweichen, wenn die Einzelfälle in angemessenem Umfang richtig entschieden sind und keine Fehler über der Wesentlichkeitsschwelle zeigen. Gleichzeitig müssen selbst kleine Abweichungen festgestellt, dokumentiert und erfasst werden. Bagatellgrenzen sind nicht durchgehend. Wo sie vorhanden sind, wirken sie nicht verwaltungsvereinfachend. Die Verwaltungsbehörden können derzeit von den Vorgaben in keiner Weise abweichen, auch wenn die angemessene Richtigkeit der Ausgaben nicht davon abhängt.

Dies behindert selbstständige, zielgerichtete und effiziente Verwaltungsarbeit unnötig.



Die EU verlangt, dass die Ausgaben von einer besonderen Kontrolleinrichtung nach den Festlegungen der EU geprüft werden. Dafür ist jedes Jahr eine Stichprobe aus den ausgezahlten Fällen zu ziehen. In dem ausgewerteten Jahr prüfte die Europäische Finanzkontrolle (EFK) Auszahlungen von 32,5 Mio. Euro und stellte 0,061 Mio. Euro - oder 0,19 Prozent - Fehler fest. Die EU-KOM setzt eine Anlastung fest, wenn der Fehler in einer der geprüften Grundgesamtheiten über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 Prozent liegt. Die Stichprobenfälle werden durch ein nicht beeinflussbares mathematisches Verfahren bestimmt. Trotzdem wird die Stichprobe nicht als repräsentativ bewertet und im festgelegten Hochrechnungsverfahren, das Stichprobenrisiko zusätzlich berücksichtigt. Deshalb müssen die Fehler in den Stichprobenfällen weit unter 2 Prozent liegen, damit die Wesentlichkeitsschwelle eingehalten werden kann. Im Prüfwahljahr betrugen die Fehler in den Grundgesamtheiten zwischen 0,08 und 0,3 Prozent und der anzurechnende Fehler zwischen 1,66 und 2,44 Prozent.

Für den in der Verwaltungspraxis notwendigen Bearbeitungsaufwand ist jedoch relevant, welche Fehler in den Stichprobenfällen als noch angemessen betrachtet werden.

Außerdem müssen auch Kleinst-Abweichungen als Fehler bewertet werden. Bei den vier Förder-Grundgesamtheiten lagen 39 Prozent der festgestellten Fehler unter 20 Euro. Auch die Pflicht zur Erfassung und Dokumentation formaler Fehler ohne finanzielle Auswirkungen ist nicht sinnvoll begrenzt.

Daneben verhängt die EU-KOM pauschale prozentuale Anlastungen, wenn sie eine Vorgehensweise oder die Nichteinhaltung der von ihr festgelegten Anforderungen an die Organisation, das Verfahren, das Personal usw. feststellt. Das Anlastungsrisiko liegt hier immer im Millionenbereich. Grundlage solcher Anlastungen können auch einzelne Fälle sein, die die EU-KOM prüft. Wenn sie daraus auf ein abstraktes Risiko für den EU-Haushalt schließt, kann selbst dann ein Anlastungsverfahren folgen, wenn sich das Risiko in den Stichprobenprüfungen nicht abbildet.

## **1.7 Zusammenarbeit der Europäischen Union mit den Mitgliedstaaten und deren Regionen**

Die derzeitige Zusammenarbeit erzeugt eine verunsicherte und abhängige statt eine selbstständige und effiziente Verwaltung. Das Handeln wird dadurch nicht auf vorgegebene Ziele, sondern auf die Einhaltung formaler Verwaltungsvorgaben ausgerichtet. Im Gegensatz zum föderal organisierten Bund pflegt die EU zentrale Vorgaben bei gleichzeitiger Letztentscheidung in Einzelheiten.

Gemeinsame Gruppen zur Abstimmung der Vorgaben für die Abwicklung der Verwaltung gibt es zwar. Deren Funktion, die Praxistauglichkeit zu gewährleisten, wird jedoch konterkariert, wenn unangemessener Zeitdruck erzeugt wird. Zu einer Sitzung mit den Themen Basisprämienregelung, Beihilfefähigkeit, Greening und System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen sollten die Vertreter der ausführenden Verwaltung im Land das Für und Wider und die Alternativen beurteilen. Dies scheint gar nicht erwünscht, wenn wie in diesem Fall für die abzugebende Stellungnahme nur fünfeinhalb Stunden zur Verfügung stehen. Dabei mussten sieben Sitzungsdokumente in Englisch mit insgesamt 54 Seiten verarbeitet werden.

Die EU-KOM setzt das Joint Research Centre (JRC) ein, um Arbeitsanweisungen für die Flächenfeststellung an die ausführenden Verwaltungen zu erarbeiten. Diese Großforschungseinrichtung hat ihre Aufgaben im Bereich der wissenschaftlichen Beratung und der technischen Dienstleistung. Auch hier sollte der Beurteilung durch die Praxis mehr Gehör verschafft werden.

Für die Umsetzung von Regelungen wird auch zu wenig Zeit eingeräumt. Das Inkrafttreten einer Neuregelung zur Zinsberechnung darf nicht vier Tage nach der Bekanntgabe liegen. Die Bearbeitungsprogramme müssen geändert und die Verwaltungsstellen informiert werden. In einem solchen Fall von der EFK eine Rechtfertigung zu verlangen, weil sie unmittelbar nach dem Inkrafttreten noch stattgefundene Zinsberechnungen alter Art nicht beanstandet hatte, zeugt von fehlendem Prozessverständnis. Eine dem Formalen verhaftete Beurteilungsweise ist unangemessen.

Rechtssicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung guter Verwaltung. Im Bereich der Agrarförderung fehlt jedoch die aktive Information der Verantwortlichen der Verwaltungen durch die EU. Sie erfahren zwar, wenn Änderungen bei EU-VO und EU-Richtlinien anstehen. Die Änderung als solche muss jedoch durch regelmäßige Durchsicht in den entsprechenden IT-Plattformen gesucht werden. Gravierender ist das Problem für alle weiteren Grundlagen wie Leitlinien, Auslegungsschreiben, Hilfslinien, Anforderungen der EU-KOM gegenüber anderen Mitgliedstaaten und Antworten zu individuellen Auslegungsfragen, die nationale Verwaltungen gestellt haben.

Ein weiterer Grund für fehlende Rechtssicherheit ist das faktisch geltende Verbot, EU-Regelungen auszulegen. Die ausführende Verwaltung kann sich nicht auf eine nach allgemeinen Grundsätzen zulässige Auslegung von EU-Recht berufen. Vielmehr muss sie eine Auslegungsanfrage an die EU-KOM richten, um sich ihre Rechtsanwendung bestätigen zu lassen. Die Erfahrung der Verwaltungen wird durch Fälle wie folgenden geprägt: Die im Anlastungsverfahren als letztes Einigungsinstrument vorgesehene Schlichtungsstelle hatte in einem Verfahren zu Beihilfen für Kartoffelstärke die Vorgehensweise der deutschen Behörden mit der deutschen Fassung der EU-VO als vereinbar und nicht als finanzielles Risiko für den Fonds beurteilt. Die EU-KOM hielt trotzdem an ihrem Standpunkt fest und setzte im Juli 2013 für Deutschland eine Anlastung von 6,2 Mio. Euro fest. Diesem Fall lag ein Kontrollbesuch der EU-KOM im Jahr 2004 zugrunde. Die Auszahlung der Beihilfen an die Erzeuger und die Stärkeproduzenten setzte voraus, dass die Erzeuger für die gelieferten Kartoffeln einen Mindestpreis erhielten. Obwohl dies der Fall gewesen war und damit der Zweck der Vorschrift erfüllt war, hat die EU-KOM in der formalen Abwicklung, die jedoch dem deutschen Verordnungstext entsprochen hatte, einen Verstoß gegen EU-Recht gesehen.

Dem Regulationssystem der EU fehlt zusätzlich bereits in seinen Grundlagen die Stetigkeit. Die siebenjährige Förderperiode führt zu kurzen Änderungszyklen bei den Fördervoraussetzungen. Da die Entscheidungen über die Mittel erst mit Beginn der neuen Förderperiode fallen, stehen die anzuwendenden Förderprogramme nach der Genehmigung oft erst im zweiten Jahr der Förderperiode zur Verfügung. Die Zwischenzeit wird mit Übergangsregelungen gelöst, die jedoch teilweise Abweichungen beinhalten. Die Verwaltung muss daher ständig mehrere Rechtsstände gleichzeitig anwenden. In Fällen, in denen Fehler rückwirkend festzustellen sind, und in streitigen Einzelfällen erstrecken sich Verfahren oft über mehrere Rechtsänderungen.

## 1.8 Angemessene Genauigkeit

Gute Verwaltung beschränkt sich auf angemessene Genauigkeit. Dies bedeutet eine bewusste Abkehr von Richtigkeit um ihrer selbst willen. Diese Abkehr muss bei den Regelungen und bei den Mitarbeitern, die die Regelungen setzen und die Einhaltung überprüfen, eingefordert werden. Statt der bisher geforderten formalen Betrachtungsweise sollen dem Gegenstand angepasste Abweichungen zugelassen und nicht als Fehler bewertet werden können.

Bagatellregelungen sind zwar teilweise vorhanden. In ihrer derzeitigen Ausgestaltung vereinfachen sie aber das Verwaltungsverfahren aus mehreren Gründen nicht. Bei der Flächenförderung gibt es eine Bagatelle für Flächenabweichungen. Diese Bagatelle ist jedoch nur auf den Saldo aller Einzelflächen des Betriebs anwendbar. Die EU-Vorschriften sehen eine Rückverfolgung von Feststellungen über viele Jahre vor. Damit müssen auch Abweichungen unterhalb der Bagatellgrenze festgestellt und dokumentiert werden. Andernfalls könnte der Saldo nicht gebildet und die Einhaltung der Bagatellgrenze gegebenenfalls durch Jahre später festgestellte Abweichungen nicht erneut festgestellt werden.

Obwohl die Verwaltung auf die bereits vermessenen Flurstücke der Kataster automatisiert zugreift, muss sie viele Abmessungen vornehmen, erfassen, dokumentieren und für die Folgejahre bereithalten. In der großen Masse handelt es sich um in der Landwirtschaft allgemein übliche Kleinst-Abweichungen der angebauten Fläche von der Flurstücksfläche, wie z. B. Böschungen zur Straße, Auffahrtsflächen von der Straße, Holzstapel, gerundete Bewirtschaftung in Flurstücksecken, ungenaue Bewirtschaftung im Verhältnis zur kartografischen Flurstücksgrenze. Da Pauschalierungen fehlen, sind insbesondere Übergänge zu natürlichem Bewuchs problematisch, wie z. B. bei Waldrändern. Die natürliche Sukzession verschiebt die Ränder. Das EU-Recht definiert die förderfähige Fläche zwar als „im Wesentlichen landwirtschaftlich genutzte Fläche“. Die naheliegende Annahme, dass damit auch landwirtschaftlich übliche Abweichungen keine Rolle spielen, ist jedoch nicht richtig. Vielmehr muss genau die Fläche festgestellt werden, auf der die landwirtschaftlichen Produkte stehen.

Abbildung: Landwirtschaftliche Flächen bei Karlsruhe



Keine Herbstidylle für Landwirte und Verwaltung:

Schmale Flurstückstreifen durch historische Erbteilung, schmale Bewirtschaftungsstreifen mit Acker- und mit Wiesenflächen, Streuobstbäume, Holzstapel (links hinten) und gelagerte Silageballen (unter Baum) erzeugen Aufwand.

Die geförderte Flächeneinheit ist 1 Ar (100 m<sup>2</sup>). Trotzdem muss die Fläche u. U. quadrategenau festgestellt werden. Das Ergebnis ist durch Rundung zu ermitteln. Das heißt, ein Feld mit 71 Ar hat unter Umständen eine Fläche von 70,55 Ar. Ein Holzstapel zählt nicht zur landwirtschaftlichen Bruttofläche. Auch 10 m<sup>2</sup> sind zu vermessen, zu erfassen und zu dokumentieren. Die Feldfläche rutscht dadurch auf 70 Ar ab. Silageballen können in bestimmten Zusammenhängen Auswirkungen haben. Beantragt der Landwirt für das Feld zum Beispiel eine MEKA-Förderung, sind Flächen „für unbefestigte Mieten“ zwar nicht für die Berechnung der Betriebsprämie aber für die Berechnung einer MEKA-Förderung abzuziehen. Wirkt sich der Unterschied nach der Saldierung aller Einzelfeld-Ergebnisse und der Gesamtbagatelle von 10 Ar überhaupt aus, geht es um einen Förderwert von durchschnittlich 3,80 Euro (2013).

Der Wunsch nach Genauigkeit und die formale Betrachtungsweise haben sich im Laufe der Zeit verselbstständigt. Deshalb kommt es vor, dass die EU-KOM wegen abstrakten Risikos für den EU-Haushalt ein Anlastungsverfahren mit pauschaler Anlastung androht, weil eine landwirtschaftliche Fläche um die Fläche eines Feldgehölzes zu reduzieren sei. Der Landwirt hatte auf der geprüften Fläche einen temporären Weidezaun verwendet, um die Tiere vor Verletzung am Rand des Feldgehölzes mit abfallender Böschung zu schützen. Diese Maßnahme führe zu einer Verminderung der landwirtschaftlichen Fläche, zu der das Gehölz als sogenanntes Landschaftselement sonst gehört. Selbst wenn - wie im konkreten Fall - die EU-KOM nach längerer Dauer das Verfahren einstellt, verursacht sie dadurch eine dauerhafte Verunsicherung der Verwaltungsmitarbeiter.

Bagatellregelungen müssen außerdem durchgängig wirken. Dies ist zur Zeit nicht der Fall, wenn die Verwaltung wie zum Beispiel bei CC-Verstößen Rückforderungen in jeder Höhe durchsetzen muss. Auch für die Verzinsung von Rückzahlungen sind Bagatellgrenzen notwendig. Dies ist auch deshalb angemessen, weil die Förderungen ohnehin erst am Ende des Jahres und nach der

Prüfung des Falls ausgezahlt werden und Rückforderungen im Regelfall durch Aufrechnung mit neuen Förderungen realisiert werden können. Fälle wie folgender müssen der Vergangenheit angehören: Die Verwaltung muss 6,82 Euro von einer vier Jahre zurückliegenden Förderung zurückfordern. Die Zinsen betragen 2 Cent. Weitere drei Wochen später wird mit einer laufenden Förderung aufgerechnet. Nun muss eine neue Zinsforderung über weitere 2 Cent gestellt werden. Der Landwirt erhielt einen 8-seitigen Bescheid. Die Verwaltung muss die Vorgänge durchführen, überwachen, speichern und in den Kontrolllisten führen.

Solche Übertreue belastet nicht nur die Verwaltung, sondern auch die Landwirte unnötig. Sie müssen versuchen, in ihren Anträgen die Flächen im Verhältnis zur tatsächlichen Bewirtschaftung in der Landschaft richtig anzugeben. Bei Fehlern drohen u. U. auch Sanktionen, d. h. Strafzahlungen über die Fehlerkorrektur hinaus.

Die Probleme verschärfen sich mit matrixartigen Regelungen wie sie in der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 das Greening vorsieht. Auch die begonnene Umschichtung von Mitteln aus der Betriebsprämie in Fachförderungen wird den Verwaltungsaufwand in die Höhe treiben, wenn der Kontrollansatz nicht konsequent geändert wird.

Bei den VOK der Flächenförderungen handelt es sich zugleich um die Kontrollart, die den Antragstellern auch als Bürger besonders ins Auge springt. Der eigentliche Förderzweck wird in der Wahrnehmung durch das schlechte Verhältnis von Kosten und Nutzen überlagert.

## **1.9 Empfehlungen**

Wir schätzen, dass sich der EU-bedingte Mehraufwand um 70 Prozent reduzieren ließe, wenn eine grundsätzliche Neuausrichtung stattfindet, die die EU die hierfür erforderlichen gesetzlichen Rahmenvorgaben schafft und ihre Kontrollpraxis danach ausrichtet. Dadurch könnten jährlich 21,5 Mio. Euro eingespart werden.

Das gesamte Verfahren der Zusammenarbeit und der Kontrollen sollte wie folgt überarbeitet und vereinfacht werden:

- **Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und deren Regionen sinnvoll gestalten.**

Bei Regelungen müssen die Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis berücksichtigt werden. Der Zeitbedarf der Verwaltungen in den Mitgliedstaaten bei der Abstimmung und Umsetzung von Regelungen ist einzubeziehen. Die Regelungen als Handlungsgrundlagen der Verwaltungen müssen verlässlich, stetig und verständlich sein. Die Information der Verwaltungen in den Mitgliedstaaten ist zu organisieren.

- **Gesamtes Verwaltungs- und Kontrollsystem im Sinn der Subsidiarität weiterentwickeln und die Vorgaben zur Verwaltungsorganisation in den Mitgliedstaaten reduzieren.**

Wesentlich ist danach, dass die EFK funktionsfähig arbeitet und die Stichprobenprüfungen keine Fehler über der Wesentlichkeitsschwelle ergeben. Zusätzliche Organisationseinheiten, wie die Zulassungsstelle und die Innenrevision, sollten wieder entfallen können, sobald dies erreicht ist.

Die Vorschriften zur Organisation und zum Verfahren dürfen nicht stetig für alle verschärft werden. Solange Verwaltungen die finanziellen Fehler bei der Förderung unter der Wesentlichkeitsschwelle halten, sollen Entscheidungen über die Organisation und die Leitung ihnen überlassen bleiben.

Die Wesentlichkeitsschwelle für Fehler von 2 Prozent wird zu einem großen Teil für das Statistikrisiko verbraucht. Damit die Stichprobenfälle noch einen Fehler von etwa 2 Prozent aufweisen dürfen, sollte die Wesentlichkeitsschwelle im Stichprobenverfahren der EFK auf 5 Prozent erhöht werden.

Auf pauschale Anlastungen sollte verzichtet werden, wenn lediglich ein abstraktes Risiko für den EU-Haushalt festgestellt wird, ohne dass sich dieses in den Stichprobenprüfungen durch Fehlerfeststellungen manifestiert.

- **Verwaltungs- und Kontrollverfahren zu den Einzelförderungen neu ausrichten.**

Kleinbagatellen sollen je Maßnahme, je Antragsteller, je Jahr und je Zahlstelle gelten:

- o bei Förderungen für Abweichungen bis 10 Euro EU-Mittelanteil,
- o bei CC-Verstößen bis 10 Euro,
- o bei Rückforderungen in bisheriger Höhe und
- o bei Zinsen auf Rückforderungen oder CC-Sanktionen bis 5 Euro.

Die Flächenfeststellung muss vereinfacht werden. Dazu sollten die Mitgliedstaaten Pauschalierungen festlegen können. Darüber hinaus soll eine echte Toleranz für die Einzelfläche eingeführt werden.

Kontrollfeststellungen sollten nur dokumentiert werden müssen, wenn Fehler festgestellt wurden.

Solange die Fehler bei den Stichprobenprüfungen der EFK unter der Wesentlichkeitsschwelle liegen, sollte die VOK nur für 1 Prozent statt für 5 Prozent der Betriebe vorgeschrieben werden. Die Verwaltung sollte entscheiden können, die Fälle nur nach Zufall auszuwählen.

Rückforderungen sollten auf höchstens vier Jahre begrenzt werden. Die Begrenzung sollte auch für Altfälle gelten.

- **Noch vorhandene Möglichkeiten des Landes zur Vereinfachung im bestehenden System konsequent nutzen.**

Noch mögliche Vereinfachungen sind zu prüfen und umzusetzen.

Bei der Gestaltung von Förderprogrammen muss der Verwaltungsaufwand einbezogen werden. Auf EU-Mittel sollte verzichtet werden, wenn der Mehraufwand die EU-Mittel übersteigt.

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Finanzierungssystem und Förderpolitik der Europäischen Union

Der Haushalt der EU legt die Einnahmen und Ausgaben der EU fest. Er wird jährlich auf Vorschlag der EU-KOM vom Europäischen Parlament (EP) und dem Rat der EU gemeinsam beschlossen<sup>3</sup>. Die Verantwortung für den Haushaltsvollzug liegt bei der EU-KOM und den Mitgliedstaaten<sup>4</sup>. Hierzu hat die EU ein Finanzierungssystem aufgebaut. Die wesentlichen Elemente sind:

- Einen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) festzulegen,
- das EU-Budget ohne Kreditaufnahme der EU zu finanzieren und
- die EU-Mittel direkt oder über Fonds bereitzustellen.

Die Höhe der Ausgaben ist damit durch die Einnahmen begrenzt. Die Mitgliedstaaten vereinbarten im MFR 2007 bis 2014, der EU 1,24 Prozent der Wirtschaftsleistung (BIP) zur Verfügung zu stellen. Hinzu kommen kleinere Beträge aus der Mehrwertsteuer und Eigenmittel der EU, wie z. B. Agrarzölle und Produktionsabgaben.

Der MFR gibt auch die maximalen Ausgaben vor. Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der EU die Einnahmen nicht übersteigen. Im MFR sind der Höchstbetrag und die Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben der EU angegeben. Innerhalb des MFR werden jährliche EU-Haushalte festgelegt. So sind für jedes einzelne Jahr pro Ausgabenkategorie Obergrenzen für Verpflichtungsmittel und für Zahlungsmittel bestimmt.

Die EU stellt den Mitgliedstaaten die Mittel über zwei unterschiedliche Systeme bereit. In bestimmten Bereichen, wie z. B. der Forschung, zahlt die EU Finanzhilfen selbst an die Empfänger aus. In der GAP sind als Finanzierungsinstrumente folgende Fonds eingerichtet<sup>5</sup>:

- Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und
- Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

Die Mitgliedstaaten wickeln die Förderung ab. Im Fonds ELER gestalten sie die Förderung durch eigene Programme innerhalb der von der EU festgelegten Ziele. In Deutschland ist die Agrarpolitik als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern festgelegt (GAK).<sup>6</sup> Der Bund ist daher an der Programmfestlegung und an der Finanzierung beteiligt. Die Verwaltung obliegt ausschließlich den Ländern.

---

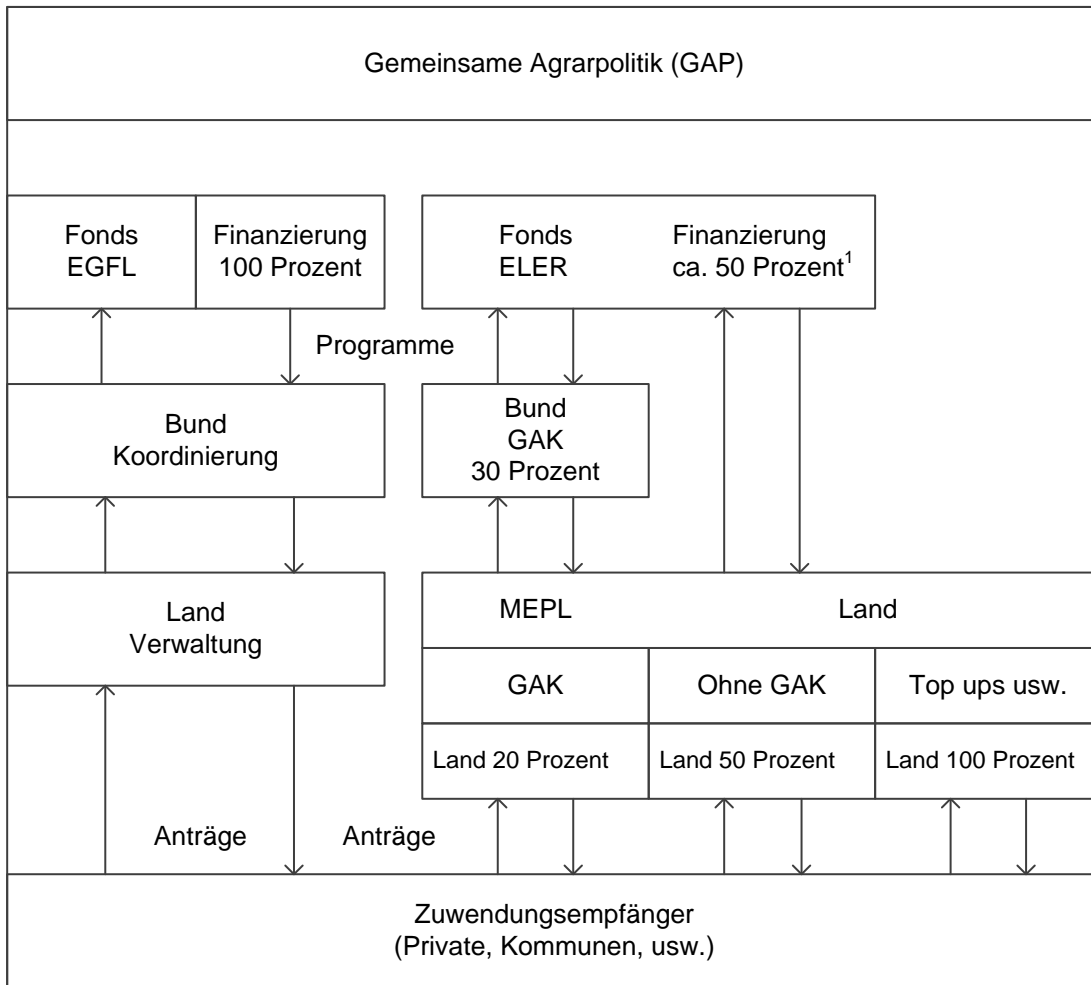
<sup>3</sup> Artikel 314 des Vertrags über die Europäische Union und über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der konsolidierten Fassung 2010; 2010/C83/01.

<sup>4</sup> Artikel 317 AEUV.

<sup>5</sup> Artikel 2 VO (EG) Nr. 1290/2005.

<sup>6</sup> Artikel 91a Absatz 1 Nr. 2 Grundgesetz und Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz) vom 21.07.1988, Artikel 9 des Gesetzes vom 09.12.2010 (BGBl I Seite 1934).

Abbildung 1: Finanzierungssystem der EU-Agrarpolitik



<sup>1</sup> Je nach Förderschwerpunkt zwischen 47 und 55 Prozent.

Die Zuweisung und Verausgabung der Finanzmittel der GAP durch die Mitgliedstaaten bezeichnet die EU als „geteilte Mittelverwaltung“<sup>7</sup>. Die Mitgliedstaaten sind gegenüber der EU-KOM dafür verantwortlich, dass die EU-Fördermittel sachgerecht und den EU-Vorschriften entsprechend verwendet werden.

Für Nettozahler-Mitgliedstaaten sind alle Förderungen im Ergebnis eigenfinanziert. Für Deutschland stellt das Finanzierungssystem deshalb einen anderen Weg der Mittelbereitstellung dar. Die Definition als Gemeinsame Politik dient hauptsächlich der Koordinierung eines gemeinsamen Agrarmarktes nach innen und nach außen. Kernziele der GAP sind eine marktorientierte Förderung der Landwirtschaft sowie eine innovative und wachstumsorientierte Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums.

<sup>7</sup> Artikel 59 VO (EU, EURATOM) Nr. 966/2012.



## **2.2 Finanzierungsvolumen der Gemeinsamen Agrarpolitik**

Die GAP stellt den finanziell größten Politikbereich der EU dar. In der Förderperiode 2007 bis 2013 flossen 2.979 Mio. Euro EGFL-Mittel und 676 Mio. Euro ELER-Mittel nach Baden-Württemberg. Das sind durchschnittlich 522 Mio. Euro im Jahr.

2013 betrug das gesamte Fördervolumen für Baden-Württemberg 574 Mio. Euro. Davon entfielen auf EU-Mittel 495 Mio. Euro. Der Bund übernahm im Rahmen der GAK 29 Mio. Euro. Das Land leistete 50 Mio. Euro. Darin waren auch die Förderungen enthalten, bei denen das Land in seinem Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum (MEPL II) Förderungen ohne die finanzielle Beteiligung des Bundes vorsah. Darüber hinaus finanziert das Land in geringem Umfang Förderungen für Einzelmaßnahmen oder einzelne Förderprogramme ausschließlich aus Landesmitteln (sogenannte top ups.).

## **2.3 Rahmenbedingungen bei EU-Förderverfahren**

### **2.3.1 Rechtsgrundlagen**

Bei EU-Förderverfahren sind die Anforderungen der EU, des Bundes und des Landes zu beachten. Die Rechtsgrundlagen, auch solche für die allgemeine Abwicklung, werden im Regelfall von Förderperiode zu Förderperiode geändert.

Die EU setzt ihre Politik über verschiedene Akte um, wie z. B.:

- Strategische Leitlinien des Rates,
- Verordnungen,
- Richtlinien,
- Beschlüsse,
- Durchführungsverordnungen der EU-KOM,
- Durchführungsrechtsakte der EU-KOM,
- Delegierte Rechtsakte der EU-KOM,
- Leitlinien der EU-KOM,
- Auslegungsschreiben der EU-KOM und
- Bewertungen der EU-KOM anlässlich von Prüfungen in den Mitgliedstaaten.

Mit den strategischen Leitlinien legt der Rat die Prioritäten der EU, z. B. bei der Entwicklung des ländlichen Raums, fest.<sup>8</sup>

EU-Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse sind verbindliche Rechtsakte zur Umsetzung der Ziele. Durchführungsverordnungen, -rechtsakte und delegierte Rechtsakte regeln technische Einzelheiten. Dagegen sind Leitlinien und Auslegungsschreiben für die Mitgliedstaaten nach nationalen Rechtsverständnis nicht verbindlich. Sie stellen jedoch dar, wie die EU-KOM die einzelnen Regeln auslegt und anwenden wird, um eine einheitliche Rechtsanwendung zu erreichen. Sie erzeugen im Gesamtsystem faktische Verbindlichkeit.

---

<sup>8</sup> Beschluss des Rates vom 20.02.2006 über strategische Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums (Förderperiode 2007 bis 2013), ABl. L 55 vom 25.02.2006 Seite 20.

Die Durchführungsrechtsakte sollen die einheitliche Umsetzung der Maßnahmen sichern. Das EP ermächtigt die EU-KOM, über delegierte Rechtsakte technische Aspekte festzulegen.

### **2.3.2 Bestimmungselemente der Verwaltungskosten und Kostentragung**

Die EU regelt, wie die Mitgliedstaaten die Fördergelder zu verwalten haben. Sie regelt

- das Verwaltungsverfahren,
- die vorzuhaltenden Verwaltungsstrukturen,
- die vorzuhaltenden Kontrollorgane,
- das Kontrollverfahren und
- die Kontrollintensität.

Die EU erlässt ins Detail gehende Vorschriften über die Abwicklung der Förderung. Sie führt selbst Kontrollen durch, um die Qualität der Förderentscheidungen und die Umsetzung der Verwaltungs- und Kontrollvorgaben zu überprüfen.

Verstöße können zu Verschärfungen der EU-Vorgaben, der Kontrollintensität und zu Anlastungen gegenüber dem Mitgliedstaat führen. Anlastungen sind Strafzahlungen, die aus dem Landeshaushalt zu tragen sind. Die Höhe wird pauschal oder durch Hochrechnung von fehlerhaften Auszahlungsbeträgen einer Stichprobenprüfung auf alle Auszahlungen bestimmt. Sie werden auch festgesetzt, wenn die Vorgaben für den Aufbau der Verwaltung und über die Arbeitsweise nicht eingehalten werden. Dies gilt selbst dann, wenn die Förderentscheidungen keine wesentlichen Fehler aufweisen. Die finanziellen Auswirkungen können bedeutend sein.

Die Verwaltungskosten für die Abwicklung der Förderungen, die Kontrollen und die Umsetzung der hierzu von der EU erlassenen Einzelvorgaben sind mit geringen Ausnahmen vom jeweiligen Mitgliedstaat zu tragen.<sup>9</sup> Bei Prüfungen der EU-KOM und des Europäischen Rechnungshofs (ERH) trägt die EU die Kosten, die bei ihren eigenen Institutionen anfallen. Bund und Länder tragen ihre Kosten.

### **2.3.3 Koordinierung im föderal verfassten Mitgliedstaat**

Die EU geht vom Grundgedanken eines zentral organisierten Staates aus. In diesem gibt es eine Stelle, die die Mittelverwaltung vornimmt und ihr gegenüber verantwortlich ist. Diese bezeichnet die EU als Zahlstelle. Alle Untergliederungen sind für die EU Teil der Zahlstelle. Dies gilt unabhängig davon, welchen Status diese innerhalb des Mitgliedstaats haben.

Ist ein Mitgliedstaat - wie Deutschland - föderal verfasst, wird die Förderung und damit die Verwaltung der Mittel von den Ländern in eigener Hoheit abgewickelt. In diesem Fall bildet die Verwaltung jedes Landes eine Zahlstelle. Die EU verlangt in diesem Fall, unabhängig von der Größe des Mitgliedstaats, zusätzlich eine sogenannte Koordinierungsstelle zu benennen.<sup>10</sup> Diese dient der EU-KOM bei allen Fragen zur Verwaltung und Kontrolle als alleiniger Ansprechpartner. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) nimmt zusammen mit dem Bundesministerium

---

<sup>9</sup> Ein kleiner Teil der Verwaltungskosten wird im ELER von der EU über die sogenannte Technische Hilfe erstattet (2013 in Baden-Württemberg 1,9 Mio. Euro).

<sup>10</sup> Artikel 6 Absatz 3 VO (EG) Nr. 1290/2005 in Verbindung mit Artikel 4 VO (EG) Nr. 885/2006.

für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) die Funktion der Koordinierungsstelle für die 16 deutschen Zahlstellen wahr.

Die Länder sind dafür zuständig, dass EU-Vorschriften eingehalten werden. Verantwortlich gegenüber der EU bleibt allerdings der Bund. Er vertritt Deutschland unter Beteiligung der Länder, z. B. im Verfahren wegen Anlastungen, gegenüber der EU-KOM.

### 2.3.4 Mittelauszahlung an den Mitgliedstaat

Die Zahlstellen bewirtschaften den EU-Haushalt nicht direkt. Die EU erstattet die Mittel an den Mitgliedstaat, der sie an die Länder weiterleitet. Die Erstattung kann durch Anlastungen nachträglich reduziert werden.

### 2.3.5 Sicherung der EU-Finanzinteressen in den Bereichen EGFL und ELER

Die EU hat für die Förderverfahren Organisation und Verfahren genau festgelegt. Sie hat ein detailliertes System von Höchstbeträgen, Anforderungen an die Verwaltungsorganisation, die Abwicklung, die Kontrollen, die Berichte und Bestätigungen vorgegeben. Bei Verstößen sind für die Antragsteller Sanktionen und für die Mitgliedstaaten Anlastungen vorgesehen.

Dadurch soll das gesamte System gesteuert und das finanzielle Risiko für die EU minimiert werden. Die wesentlichen Parameter sind:

Abbildung 2: Parameter des Gesamt-Kontrollsystems

Gesamt-Kontrollsystem bei Förderungen mit EU-(Ko)Finanzierung			
<p>Finanzielle Obergrenze je Mitgliedstaat</p>	<p>Interne Kontrollen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antragsteller</li> <li>• Zahlstelle (internes Kontrollsystem)</li> </ul>	<p>Externe Kontrollen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SZB</li> <li>• EFK</li> <li>• EU-KOM</li> <li>• ERH</li> </ul>	<p>Finanzielle Folgen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antragsteller</li> <li>• Mitgliedstaat</li> </ul>

#### 2.3.5.1 Finanzielle Obergrenzen je Mitgliedstaat

Im Fonds EGFL gilt für jeden Mitgliedstaat eine Obergrenze<sup>11</sup> je Maßnahmenbereich. Die Mittel werden vorab so auf die Länder verteilt, dass die Obergrenze eingehalten wird. Drohen die Zahlungen diese Obergrenze zu übersteigen<sup>12</sup>, muss der Mitgliedstaat die Auszahlungen linear kürzen (sogenannte finanzielle Disziplin)<sup>13</sup>. In Deutschland müssen die Länder innerhalb ihres Anteils kürzen.

<sup>11</sup> Artikel 12 Absatz 1 VO (EG) Nr. 1290/2005 sowie Artikel 8 und Anhang IV VO (EG) Nr. 73/2009.

<sup>12</sup> Artikel 18 bis 20 VO (EG) Nr. 1290/2005.

<sup>13</sup> Artikel 11 VO /EG) Nr. 73/2009.

Im Fonds ELER steht für jeden Mitgliedstaat ein fester Betrag für die jeweilige Förderperiode zur Verfügung.<sup>14</sup> Die Beträge werden für die jeweilige Förderperiode zwischen Bund und Ländern ausgehandelt und vorab auf die Länder verteilt. Die auf ein Land entfallenden Mittel werden mit der Genehmigung seines Programms<sup>15</sup> für die jeweilige Förderperiode festgelegt. Der Umfang der EU-Mittel kann sich z. B. durch zusätzliche Modulationsmittel, Umschichtung von Restmitteln aus Direktzahlungen und durch Sondermittel aus EU-Konjunkturprogrammen verändern. Auch dafür wird der Umfang festgelegt und kann nicht zulasten des EU-Haushalts überschritten werden.

Das Verteilungssystem innerhalb Deutschlands verhindert, dass in einzelnen Ländern das Ausgabevolumen zulasten anderer Länder überschritten werden kann.

Selbst gravierende Einzelfehler oder massenhafte Fehler bei der Abwicklung von Förderfällen führen deshalb niemals dazu, dass der EU-Haushalt über die für den Mitgliedstaat festgelegte Grenze hinaus belastet wird. Darüber hinausgehende Beträge, die bewilligt waren und gegenüber dem Antragsteller nicht korrigierbar sind, würde der Mitgliedstaat zu tragen haben. Alle weiteren Kontrollen dienen deshalb dazu, die inhaltliche Richtigkeit der Auszahlung zu sichern.

### **2.3.5.2 Interne Kontrollen**

Die EU regelt ein internes Kontrollsystem für die Verwaltung (Zahlstelle) und legt die Kontrollen gegenüber den Antragstellern genau fest.

#### **2.3.5.2.1 Interne Kontrollen - Organisation**

Die Auszahlungen dürfen nur von zugelassenen Zahlstellen vorgenommen werden.<sup>16</sup> Die Zahlstelle umfasst dabei alle Verwaltungsebenen, Organisationseinheiten und Stellen, die an der Bewilligung, Kontrolle, Auszahlung und Verbuchung beteiligt sind. Die Leitung der Zahlstelle obliegt in Baden-Württemberg dem Amtschef des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Ministerium). Zur Zahlstelle gehören Stellen der drei Verwaltungsebenen und weitere Stellen und Einrichtungen, die delegierte Zahlstellenfunktionen wahrnehmen, wie z. B. die Fernerkundungsunternehmen. Letztere sind u. a. bei der Kontrolle der landwirtschaftlichen Flächen tätig.

Für die Zahlstelle ist ein Interner Revisionsdienst einzurichten. Er muss gegenüber den Fachreferaten unabhängig sein<sup>17</sup> und ist deshalb als Stabsstelle Interner Revisionsdienst für EU-Maßnahmen (SIR) im Ministerium direkt dem Zahlstellenleiter unterstellt. Die SIR hat zu prüfen, ob die Verfahren der Zahlstelle im Einklang mit EU-Vorschriften stehen und ob die Buchführung vollständig und richtig ist. Die EU verlangt, dass die SIR im Rahmen eines Fünf-Jahresplans alle Fördermaßnahmen, mit denen EU-Mittel verausgabt werden, sowie alle Bewilligungsstellen prüft. Die Prüfberichte und -feststellungen sind u. a. Grundlage für die Zuverlässigkeitserklärung (ZVE), die der Zahlstellenleiter abgeben muss.

---

<sup>14</sup> Artikel 12 Absatz 2 VO (EG) Nr. 1290/2005.

<sup>15</sup> In Baden-Württemberg: MEPL.

<sup>16</sup> Artikel 10 VO (EG) 1290/2005.

<sup>17</sup> Anhang I 4B i der VO (EG) Nr. 885/2006.

### 2.3.5.2.2 Interne Kontrollen - Antragsteller

Bei der Antragsbearbeitung (Verwaltungskontrolle) müssen bei EU-(ko)finanzierten Fördermaßnahmen in 100 Prozent der Fälle alle Angaben überprüft werden.<sup>18</sup> Bei investiven Maßnahmen im Bereich ELER muss für einen Teil der Anträge das Vorhaben zusätzlich noch in Augenschein genommen werden.<sup>19</sup>

Zusätzlich müssen nach einem Stichprobenplan für etwa 5 Prozent der Fälle von einem anderen Mitarbeiter VOK durchgeführt werden.<sup>20</sup> Dabei sind alle Fördervoraussetzungen nochmals zu prüfen.

Für investive Maßnahmen schreibt die EU sogenannte Ex-Post-Kontrollen vor, um die Zweckbindung zu prüfen.<sup>21</sup> Im Zweckbindungszeitraum von fünf Jahren sind jährlich 1 Prozent der Ausgaben zu kontrollieren.

Für die finanziell bedeutendsten Förderungen, insbesondere für die Flächenförderungen, müssen die Landwirte EU-weite Standards zum Tier-, Natur-, Umwelt- und Verbraucherschutz einhalten.<sup>22</sup> Diese sogenannten anderweitigen Verpflichtungen (Cross Compliance - CC) sind ebenfalls durch eine jährliche Stichprobe in der Regel von 1 Prozent der Anträge je Standardbereich zu überprüfen.<sup>23</sup>

Um den ordnungsgemäßen Ablauf der Verwaltungskontrolle und VOK zu gewährleisten, schreibt die EU Zweitkontrollen durch die Fachaufsicht vor.<sup>24</sup> Der Umfang wird nicht durch EU-VO bestimmt.

Parallel dazu ist ein Berichtswesen einzurichten. Der Amtschef des Ministeriums, als Leiter der Zahlstelle, muss für den jährlichen Rechnungsabschluss für die aus EGFL und ELER finanzierten Maßnahmen die ZVE abgeben.<sup>25</sup> In der ZVE bestätigt er explizit, dass die Fördermaßnahmen ordnungsgemäß abgewickelt wurden. Hierbei beurteilt er z. B. das Kontrollsystem und ob die der EU-KOM übermittelten Jahresrechnungen richtig, vollständig und genau sind. Form und Inhalt der ZVE sind von der EU vorgegeben.<sup>26</sup> Dazu sind jährlich erforderlich:

- Personalerhebung zur Personalkapazität, -konstanz, -qualifikation, -fortbildung und -IT-Sensibilisierung für alle an der Abwicklung beteiligten Stellen,
- Vermerke der Stabsstelle Steuerung und Koordinierung von EU-Maßnahmen (SEU) zur ZVE,
- Fachaufsichtsberichte und Zweitkontrollberichte der Regierungspräsidien für Förderungen im Bereich des InVeKoS,

---

<sup>18</sup> Artikel 20 Absatz 1 VO (EG) Nr. 73/2009 und Artikel 11 und 24 VO (EU) Nr. 65/2011.

<sup>19</sup> Artikel 24 Nr. 4 VO (EU) Nr. 65/2011.

<sup>20</sup> Artikel 30 VO (EG) Nr. 1122/2009 und Artikel 12 und 25 VO (EU) Nr. 65/2011. Bei investiven Förderungen sind 5 Prozent der Ausgaben zu prüfen und in wenigen Förderungen ein höherer Anteil.

<sup>21</sup> Artikel 72 Absatz 1 VO (EG) Nr. 1698/2005 und Artikel 29 VO (EU) Nr. 65/2011.

<sup>22</sup> Artikel 22 VO (EG) Nr. 73/2009 und Artikel 10 Nr. 3 VO (EU) Nr. 65/2011.

<sup>23</sup> Artikel 50 Absatz 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 und Artikel 20 Nr. 1 VO (EU) Nr. 65/2011.

<sup>24</sup> Anhang I Nr. 4 A VO (EG) Nr. 885/2006.

<sup>25</sup> Artikel 8 Absatz 1 VO (EG) Nr. 1290/2005 und Artikel 3 VO (EG) Nr. 885/2006.

<sup>26</sup> Anhang II VO (EG) Nr. 885/2006 und Leitlinie Nr. 4 AGRI-D(2011) 646763.

- Fachaufsichtsberichte und Zweitkontrollberichte der Regierungspräsidien und des Ministeriums (zuständiges Fachreferat) bezogen auf die Unteren Verwaltungsbehörden (UVB) bzw. die Regierungspräsidien für die Bereiche Nicht InVeKoS,
- Zweitkontrollberichte zur Auszahlung und Verbuchung, die die SEU abgibt,
- verschiedene Kontrollstatistiken einschließlich einer Analyse der Kontrollstatistiken und der Rückforderungen,
- Prüfungsfeststellungen der SIR,
- verschiedene Finanzdaten, wie z. B. Anzahl der Anträge, VOK einschließlich Finanzvolumina und zur Wirksamkeit der Risikoanalyse,
- Prüfberichte des Ministeriums,
  - bei delegierten Stellen,
  - Managementreport zur IT-Sicherheit,
- Auswertung von Dienstbesprechungen und Fortbildungen,
- Auswertung von Prüfungsmitteilungen und Jahresbericht der Bescheinigenden Stelle (EFK) und
- Auswertung der Ergebnisse der EU-KOM-Prüfungen und der Prüfungen des ERH.

Mit der ZVE ist außerdem zu bestätigen, dass die Analyseergebnisse und die Auswertung der verschiedenen Prüfungen ihren Niederschlag in der jeweiligen Maßnahme und den Anweisungen an die beteiligten Stellen und in den Informationen für die Antragsteller finden.

#### **2.3.5.2.3 Interne Kontrollen - Antragsteller - Integriertes Verfahren (InVeKoS) für Flächenförderungen**

Die EU verlangt von den Mitgliedstaaten, die Flächenförderungen<sup>27</sup> mit einem Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem abzuwickeln.<sup>28</sup> 2013 umfassten diese Förderungen in Baden-Württemberg 86 Prozent aller über EGFL und ELER (mit-)finanzierten Maßnahmen.<sup>29</sup> Dieses System sieht eine durchgängige Überwachung und Kontrolle von der Ebene des Betriebs des Antragstellers über die damit befassten Verwaltungseinheiten bis zur Ebene der EU vor.

Viele Bausteine erhöhen die Sicherheit für ordnungsgemäße Auszahlungen, wie

- eine elektronische Datenbank,
- ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen (LPIS-GIS),

---

<sup>27</sup> Betriebsprämie und Förderungen, bei denen die Fläche zu den Förderkriterien gehört.

<sup>28</sup> Artikel 14 VO (EG) Nr. 73/2009 und Artikel 10 Nr. 1 VO (EU) Nr. 65/2011.

<sup>29</sup> Bezogen auf das EU-Haushaltsjahr 2013.

- ein System zur Identifizierung und Registrierung von Zahlungsansprüchen,
- ein System zur Identifizierung von Tieren,
- ein integriertes Kontrollsystem für Prüfungen und erforderlichenfalls für die Berechnung von Kürzungen von Förderungen und die Rückforderung für frühere Förderjahre,
- ein einheitliches System zur Erfassung jedes Betriebsinhabers, der einen Antrag stellt und
- die Speicherung der Anträge nach Jahren.

Darüber hinaus stellt Baden-Württemberg dem Antragsteller einen Gemeinsamen Antrag<sup>30</sup> zur Verfügung, mit dem die nachfolgenden Maßnahmen gemeinsam beantragt werden:

EGFL-Maßnahmen:

- Einheitliche Betriebsprämie (EBP) und
- Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen (UuU)<sup>31</sup>.

ELER-Maßnahmen:

- Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA),
- Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (AZL),
- Förderung nach der Landschaftspflegerichtlinie (LPR),
- Umweltzulage Wald (UZW) und
- Einkommensverlustprämie (EVP).

Landesprogramm:

- Schutzgebiets- und Ausgleichsverordnung in Wasserschutzgebieten (SchALVO)<sup>32</sup>.

#### **2.3.5.2.4 Interne Kontrollen - InVeKoS Antragstellung**

Das Land Baden-Württemberg stellt den Antragstellern mit dem Programm Flächeninformation und Online-Antrag (FIONA) zusätzlich eine elektronische Vollversion des Gemeinsamen Antrags zur Verfügung. Dadurch kann der Landwirt alle Förderungen elektronisch beantragen. Er kann das Flurstückverzeichnis sowie eventuell notwendige Schlagskizzen<sup>33</sup> elektronisch erstellen. Die Antragsdaten werden der Verwaltung online übermittelt. Der Antrag wird als Ausdruck mit Originalunterschrift eingereicht.

FIONA wurde 2013 bereits von 80 Prozent der Antragsteller genutzt. Ab 2015 ist die elektronische Antragstellung obligatorisch.

<sup>30</sup> Artikel 19 VO (EG) Nr. 73/2009, Artikel 10 bis 14 VO (EG) Nr. 1122/2009 und Artikel 7 und 8 VO (EU) Nr. 65/2011.

<sup>31</sup> Die Förderungen UuU und SchALVO werden außerhalb InVeKoS abgewickelt.

<sup>32</sup> Siehe Fußnote 29.

<sup>33</sup> Ein Schlag ist eine zusammenhängende Fläche, die grundsätzlich einheitlich mit einer Kultur oder mit Kulturen eines gemeinsamen Nutzungscodes bebaut und von einer antragstellenden Person beantragt wird.

Bei elektronischer Antragstellung werden vielfältige Plausibilitätsprüfungen bereits durch das Programm vorgenommen. Dies verhindert Fehler und reduziert den Verwaltungsaufwand für die Antragsbearbeitung.

Das Ministerium stellt zum Gemeinsamen Antrag jährlich aktuelle und ausführliche Erläuterungen und Ausfüllhinweise zur Verfügung. Außerdem wird jeder Antragsteller bei der Antragsannahme von der Unteren Landwirtschaftsbehörde (ULB) zum Antrag informiert.

#### **2.3.5.2.5 Interne Kontrollen - InVeKoS Verwaltungskontrolle 1. Teil**

Die Antragsbearbeitung (Verwaltungskontrolle) erhält aus FIONA für alle Anträge Hinweise für die erste Überprüfung. Nach der Datenübernahme in das Großrechnerverfahren findet eine Überprüfung anhand der von dort zur Verfügung gestellten Hinweise statt.

Das Großrechnerverfahren erledigt z. B.

- Flächenabgleiche mit Referenzdaten,
- Abgleiche auf Doppelbeantragung,
- den bundesweiten Abgleich beantragter Flächen,
- den Ausschluss nicht zulässiger Förderkombinationen,
- Prüfung auf fehlende Angaben und
- Prüfung auf Einhaltung von Fristen.

Außerdem werden nachträglich gemeldete Änderungen eingegeben und sonstige Hinweise auf Änderungen überprüft.

Wenn bei der Verwaltungskontrolle insbesondere Fragen zur Fläche nicht geklärt werden können, legt der Sachbearbeiter eine punktuelle VOK fest.

#### **2.3.5.2.6 Interne Kontrollen - InVeKoS Vor-Ort-Kontrolle**

Von allen Anträgen muss eine Stichprobe von mindestens 5 Prozent durch sogenannte VOK bei der Betriebsprämie und bei den ELER-Maßnahmen überprüft werden. Davon sind 20 bis 25 Prozent nach Zufall und der Rest nach Risikokriterien auszuwählen. Die Auswahl legt das Ministerium fest. Soweit möglich, wird die VOK mit der Kontrolle der anderweitigen Verpflichtungen (CC) beim selben Termin durchgeführt.

Die VOK muss von anderen Mitarbeitern durchgeführt werden als die Verwaltungskontrolle. Diese müssen auch anderen Vorgesetzten unterstehen (personelle und organisatorische Trennung).

Die VOK wird bei der Betriebsprämie zu etwa 75 Prozent unter Zuhilfenahme von Satellitenbildern überprüft (Fernerkundung). Bei etwa 80 Prozent der Fernerkundungen ist zusätzlich eine punktuelle VOK erforderlich, bei der Mitarbeiter den betreffenden Schlag aufsuchen müssen (terrestrische VOK). Die EU schreibt zur Qualitätssicherung der Fernerkundung vor, bei 2 Prozent der ohne Beanstandungen kontrollierten Betriebe, zusätzlich eine terrestrische VOK der gesamten



Betriebsfläche durchzuführen. Alle Kontrollen zusammen betreffen daher 25 Prozent der Stichprobenbetriebe, das sind 1,25 Prozent aller Betriebe.

Bei den übrigen EGFL- und den ELER-Maßnahmen werden alle Stichprobenfälle terrestrisch vor Ort geprüft. Dabei ist z. B. zu prüfen, ob

- die beantragten Maßnahmen im angegebenen Umfang durchgeführt werden,
- die Angaben zu den Flurstücken einschließlich Größe und Bewirtschaftung richtig sind,
- die Grundanforderungen an die Bewirtschaftung eingehalten sind und
- ob im Bereich ELER die Maßnahmenauflagen eingehalten sind.

Die terrestrische VOK enthält z. B.:

- Vorvermessung aller Schläge mithilfe des Programms GISELa,
- Überprüfung aller Schläge durch Besichtigung und gegebenenfalls Vermessung mit Feldrechner durch je einen Mitarbeiter der ULB und der Vermessungsbehörde,
- manuelle Protokollierung des VOK-Ergebnisses für alle Flurstücke,
- Erfassung der Änderungen der Flächen und gegebenenfalls Maßnahmenkriterien in GISELa und
- erstellen eines Berichts über die VOK.

#### **2.3.5.2.7 Interne Kontrollen - InVeKoS Verwaltungskontrolle 2. Teil**

In Fällen mit VOK müssen durch den Sachbearbeiter der Verwaltungskontrolle die festgestellten Änderungen anhand des VOK-Berichts überprüft werden. Das Ergebnis muss je Flurstück manuell im Großrechnerverfahren erfasst werden.

Für alle Fälle ermittelt das Großrechnerverfahren den Auszahlungsbetrag, gegebenenfalls nach Kürzungen und Sanktionen.

Insbesondere wenn bei der Überprüfung festgestellt wird, dass eine Fläche zu ändern ist, muss der Sachbearbeiter der Verwaltungskontrolle überprüfen, ob diese Änderung bereits in früheren Jahren vorlag. Die Überprüfung muss u. U. bis zu zehn Jahre zurückgreifen. Dazu ist häufig Schriftverkehr mit dem Antragsteller oder mit anderen Behörden notwendig. Alle Änderungen müssen im Datenbestand der betreffenden Vorjahre erfasst werden. Das Großrechnerverfahren ermittelt die sich gegebenenfalls ergebenden Rückforderungen und Sanktionen.

### **2.3.5.2.8 Interne Kontrollen - InVeKoS Bewilligungsfreigabe**

Nach Abschluss der Bearbeitung muss für die Anträge eine Bewilligungsfreigabe erteilt werden. Sie ist personell getrennt von der Sachbearbeitung durch die ULB zu erteilen. Dabei werden 5 Prozent der freizugebenden Anträge vom Großrechner für eine zusätzliche Prüfung ausgewählt. Danach wird die Bewilligung online freigegeben.

### **2.3.5.2.9 Interne Kontrollen - InVeKoS Auszahlung**

Das Großrechnerverfahren stellt die Bescheiddrucke und die Auszahlungsdaten bereit. Für die Auszahlungsdaten erteilt das Ministerium<sup>34</sup> die Auszahlungsanweisung. Die Auszahlung wird maßnahmenabhängig von der Bundes- oder Landeskasse ausgeführt.

### **2.3.5.2.10 Interne Kontrollen - InVeKoS Verbuchung**

Die Verbuchung besteht darin, die Zahlungen in der auf IT-Träger unterhaltenen Buchführung der Zahlstelle (Kreuzchenlisten nach Vorgaben der EU) zu erfassen. Außerdem sind periodische Ausgabenübersichten für die EU zu erstellen. Die Verbuchung muss sicherstellen, dass z. B. ausstehende Forderungen in der Buchführung (Debitorenbuch) erfasst werden.

### **2.3.5.3 Externe Kontrollen**

Neben den internen Kontrollen sind von der EU zusätzliche externe Kontrollen vorgeschrieben. Diese setzen wiederum auf mehreren Ebenen an und sehen gestufte Kontrollen vor.

#### **2.3.5.3.1 Externe Kontrollen - Zulassung der Zahlstelle**

Die EU schreibt vor, dass die Zahlstelle von einer anderen Stelle auf Ministeriumsebene zugelassen wird, die auch die Einhaltung der Zulassungskriterien kontinuierlich überwacht.<sup>35</sup> In Baden-Württemberg ist dies die Stabsstelle Geschäftsstelle der Zuständigen Behörde beim Ministerium (SZB).

Die Zulassung kann nur dann erteilt werden, wenn die Zahlstelle die von der EU-KOM aufgestellten detaillierten Kriterien in den Bereichen Kontrolle, Information und Kommunikation sowie Überwachung erfüllt.<sup>36</sup> Bei Mängeln in Bezug auf die Zulassungskriterien sind Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.<sup>37</sup> Andernfalls ist die Zulassung zu entziehen.

Die wesentlichen Tätigkeiten der SZB sind:

- Zulassungskriterien für neue Förderungen prüfen,
- Zulassungskriterien bei Erweiterung der Zahlstelle prüfen,

---

<sup>34</sup> Referat 13, Dienstsitz Kornwestheim.

<sup>35</sup> Artikel 1 Absatz 2 VO (EG) Nr. 885/2006.

<sup>36</sup> Artikel 6 VO (EG) Nr. 1290/2005 und Anhang I VO (EG) Nr. 885/2006.

<sup>37</sup> Artikel 2 Absatz 3 VO (EG) Nr. 885/2006.

- prüfen, ob die Zahlstelle die notwendigen Konsequenzen aus den Jahresberichten der Bescheinigenden Stelle (EFK), Prüfberichten der EU-Kommission, des ERH sowie der SIR gezogen hat und
- regelmäßige Gespräche mit der SEU, der SIR und der EFK führen.

Die SZB muss für einen Zeitraum von jeweils drei Jahren der EU-KOM einen Bericht über die durchgeführte Überwachung der Einhaltung der Zulassungskriterien vorlegen.<sup>38</sup>

### **2.3.5.3.2 Externe Kontrollen - Bescheinigung der Rechnungen der Zahlstelle**

Die EU verlangt, dass eine Bescheinigende Stelle eingerichtet wird, die unter Berücksichtigung der bestehenden Verwaltungs- und Kontrollsysteme die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der zugelassenen Zahlstelle bescheinigt.<sup>39</sup> Ab dem EU-Haushaltsjahr 2015 muss sie außerdem die Recht- und Ordnungsmäßigkeit prüfen.

In Baden-Württemberg nimmt diese Aufgabe die EFK wahr. Sie arbeitet unabhängig von der Zahlstelle und der Koordinierungsstelle. Sie ist im Geschäftsbereich des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft eingerichtet. Die EFK stellt eine Bescheinigung zu den der EU-KOM vorgelegten Rechnungsabschlüssen aus.

Die Aufgaben, das Arbeitsprogramm und die Vorgehensweise der EFK werden durch EU-Vorgaben, Leitlinien<sup>40</sup> und internationale Prüfstandards vorgegeben. Zudem gibt die EU-KOM einen standardisierten Prüfungsbericht vor.

Arbeitet die EFK nicht zur Zufriedenheit der EU-KOM, kann dies zu finanziellen Auswirkungen bei der Zahlstelle führen.

Die EFK muss jährlich Stichproben aus allen Auszahlungen ziehen und die Berechtigung dieser Auszahlungen vollständig überprüfen. Für alle dann offenen Fragestellungen und Hinweise auf etwaige Fehler fordert die EFK bei der Zahlstelle eine Überprüfung und Stellungnahme an. Sie bewertet danach, ob ein finanzieller Fehler, ein formaler Fehler oder kein Fehler vorliegt. Die EFK rechnet aus den festgestellten Fehlern auf den Fehler in der Grundgesamtheit hoch. Liegt dieser über 2 Prozent der Bruttoausgaben, setzt die EU-KOM in der Regel eine Anlastung fest. Die Prüfungen finden sowohl während als auch nach Ende des betreffenden EU-Haushaltsjahres statt.

Die EFK muss außerdem die Einhaltung der Zulassungskriterien der Zahlstelle prüfen. Sie untersucht hierbei auch, ob die Zahlstelle mit ihrer Verwaltungsstruktur gewährleisten kann, dass vor der Leistung von Zahlungen kontrolliert wird, ob die Gemeinschaftsvorschriften eingehalten werden.

---

<sup>38</sup> Artikel 2 Absatz 1 VO (EG) Nr. 885/2006.

<sup>39</sup> Artikel 7 VO (EG) Nr. 1290/2005 und Artikel 5 VO (EG) Nr. 885/2006. Ab 2014 VO (EU) Nr. 1306/2013.

<sup>40</sup> Leitlinie Nr. 3 AGRI-2007-60983-05-00-DE-TRA-00, Leitlinie Nr. 5 AGRI-2007-61713-05-00-DE-TRA-00 und Leitlinie Nr. 6 AGRI-2007-61715-02-00DE Rev.2.

Die EFK informiert die EU-KOM über die Ergebnisse ihrer Tätigkeit. Dabei nimmt sie Stellung zur ZVE der Zahlstelle. In ihrem Bericht stellt sie z. B. fest, ob

- die Zahlstelle die Zulassungskriterien erfüllt,
- die Verfahren der Zahlstelle ausreichende Gewähr dafür bieten, dass die Ausgaben in Übereinstimmung mit den Gemeinschaftsvorschriften getätigt wurden,
- die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der von der Zahlstelle an die EU-KOM übermittelten Jahresrechnungen gewährleistet ist und
- die finanziellen Interessen der Gemeinschaft in geeigneter Weise geschützt sind.

Die EFK teilt u. a. auch formale und monetäre Fehler aus Einzelfallprüfungen mit.

### **2.3.5.3.3 Externe Kontrollen - Prüfungen der EU-Kommission**

Die Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung der EU-KOM führt EU-weit über 300 Prüfungen pro Jahr durch.<sup>41</sup> Die Hälfte dieser Prüfungen besteht aus örtlichen Erhebungen in den Mitgliedstaaten. Die zu besuchenden Zahlstellen werden anhand einer detaillierten Risikoanalyse ausgewählt. Die Prüfungen sollen sich in der Regel auf die Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme dieser Einrichtungen konzentrieren.<sup>42</sup> Die Prüfungen können sowohl die Zahlstelle mit allen beteiligten Stellen, als auch die EFK und die SZB betreffen.

Die EU-KOM überprüft bei den vorgegebenen Kontrollen, ob die Verwaltung die wesentlichen Elemente eines Beihilfeantrags richtig überprüft, z. B. die bei der VOK zu prüfende Fläche. Sie überprüft außerdem Verwaltungsmaßnahmen, die für die korrekte Bearbeitung der Anträge erforderlich sind, wie z. B.

- die Überprüfung der Einhaltung von Abgabefristen für Anträge,
- Doppelbeantragungen,
- Risikoanalysen,
- die Verhängung von Sanktionen und
- die angemessene Überwachung der Verfahren.

Beanstandet sie die Vorgehensweise, legt sie Anlastungen im Regelfall für zwei Jahre fest. Das geschieht unabhängig davon, ob die Stichprobenprüfungen der EFK einen Fehlerumfang über der Wesentlichkeitsschwelle ergeben. Die Höhe der Anlastung entspricht dem tatsächlichen Fehler, wenn die Zahlstelle alle Fehlerfälle ermitteln kann. Kann sie den Fehlerbereich hinreichend eingrenzen, kann ein kalkulierter Betrag festgelegt werden. Wenn dies nicht möglich ist, berichtet die EU-KOM pauschal. Dies orientiert sich am Schweregrad der Mängel und soll das finanzielle Risiko für die EU widerspiegeln. Nach den EU-KOM Leitlinien gelten Standardberichtigungssätze von 2, 5, 10 oder 25 Prozent der risikobehafteten Ausgaben je Jahr.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Fact-Sheet der EU-KOM von 2007 „Umsichtige Verwaltung des Agrarhaushalts“ Nr. 5.2.

<sup>42</sup> Artikel 36 und 37 VO (EG) Nr. 1290/2005, Artikel 27 Absatz 2 VO (EG) Nr. 73/2009 und Artikel 32 VO (EU) Nr. 65/2011.

<sup>43</sup> Fact-Sheet der EU-KOM von 2007 „Umsichtige Verwaltung des Agrarhaushalts“ Nr. 5.4.

#### **2.3.5.3.4 Externe Kontrollen - Rechnungsabschlussverfahren**

Die Kontrollkette umfasst das Rechnungsabschlussverfahren. Hierzu gehört der jährliche Buchführungsabschluss der Zahlstelle zum EGFL und ELER einschließlich der Übersicht über Rückforderungen (sogenannte Wiedereinzahlungen). Die EU-KOM überprüft diesen Abschluss. Dazu gehört auch, ob die internen Kontrollverfahren zufriedenstellend funktionieren haben.

#### **2.3.5.3.5 Externe Kontrollen - Prüfungen des Europäischen Rechnungshofs**

Der ERH überprüft die Finanzen der EU. Seine Aufgabe ist es, die Finanzverwaltung der EU zu verbessern und über den Einsatz öffentlicher Gelder Bericht zu erstatten.<sup>44</sup>

Er muss gegenüber dem EP und dem Rat durch die Abgabe einer Erklärung (DAS<sup>45</sup>) bestätigen, dass die Rechnungsführung der EU zuverlässig sowie die zugrunde liegenden Vorgänge recht- und ordnungsmäßig waren. Die DAS ist für das EP eine der Grundlagen, um über die Haushaltsentlastung der EU-KOM zu entscheiden.

Für die Fonds EGFL und ELER prüft der ERH zusätzlich, wie Mitgliedstaaten die EU-Mittel verwalten, Empfänger die Mittel verwenden und wie die EU-KOM die Mitgliedstaaten überwacht. Dazu führt der ERH Prüfbesuche bei den Organen der EU und den Mitgliedstaaten durch. In den Mitgliedstaaten prüft der ERH bei der Zahlstelle und bei den Fördermittelempfängern. Der ERH hält die Ergebnisse in Berichten fest und legt sie der EU-KOM und den Regierungen der Mitgliedstaaten vor.

Der ERH beurteilt nur den EU-weiten Zustand. Er trifft keine Aussagen zur Zuverlässigkeit des einzelnen Mitgliedstaats. Die Stichproben sind daher sehr klein. Eine Prüfung umfasst in Baden-Württemberg ein bis drei Fälle. Finanzielle Anlastungen folgen aus diesem Verfahren deshalb in der Regel nicht unmittelbar. Allerdings greift die EU-KOM die Themen u. U. auf. Daraus folgende Verschärfungen der allgemeinen Regelungen für das Verwaltungs- und Kontrollverfahren, die die EU-KOM aufgrund solcher Prüfungen erlässt, gelten EU-weit und damit auch in Baden-Württemberg.

Außerdem führt der ERH Sonderprüfungen zu ausgewählten Themen durch. Die dort festgestellten Probleme führen in der Regel zu EU-weiten Verschärfungen, auch für die Mitgliedstaaten, die die Probleme nicht aufwiesen.

#### **2.3.5.4 Finanzielle Folgen für die Antragsteller und den Mitgliedstaat**

Als vierten Parameter zur Sicherung der Richtigkeit von Auszahlungen sieht die EU finanzielle Folgen für die Antragsteller und den Mitgliedstaat vor, wenn Fehler bei der Beantragung bzw. Verstöße gegen die Kontrollvorgaben festgestellt werden.

---

<sup>44</sup> Artikel 285 bis 287 AEUV.

<sup>45</sup> Prüfungsurteil des ERH (déclaration d'assurance - DAS).

### 2.3.5.4.1 Sanktionen für die Antragsteller

Nach den Vorgaben der EU sollen die Sanktionen abschreckende Wirkung haben.<sup>46</sup> Deshalb können bereits unzutreffende Angaben des Antragstellers zu Sanktionen führen.<sup>47</sup> Dies gilt von einigen Ausnahmen abgesehen selbst dann, wenn diese versehentlich geschahen oder wenn die geforderte Genauigkeit nur mit Schwierigkeiten oder hohem Aufwand sichergestellt werden kann.

Wann Sanktionen zu verhängen sind, regeln entsprechende EU-VO für die Bereiche EGFL<sup>48</sup> und ELER<sup>49</sup>. Sie sind z. B. in folgenden Fällen vorgeschrieben:

- Verspätete Abgabe des Gemeinsamen Antrags,
- unrichtige Angaben im Antrag, wie z. B. unzutreffende Flächenangaben in einem bestimmten Umfang und
- Verstöße gegen CC-Anforderungen wie etwa bei Umweltschutzauflagen und bei der Tierkennzeichnung.

Bei der Fläche setzt die Sanktion bereits ein, wenn mehr als 3 Prozent zu viel beantragt wurde. Zwischen 3 Prozent und 20 Prozent muss die Förderung um das Doppelte der Differenz gekürzt werden. Über 20 Prozent wird für die betreffende Kulturgruppe keine Förderung gewährt. Die Sanktionen reichen bis zum vollständigen Ausschluss von Förderungen für ein oder mehrere Kalenderjahre. Bei flächenbezogenen Abweichungen, die bereits in Vorjahren vorlagen, folgen in der Regel Rückforderungen bzw. Sanktionen für die Vorjahre.

Nur bei offensichtlichen Irrtümern des Antragstellers oder bei einem Irrtum der Behörde, den der Antragsteller billigerweise nicht erkennen konnte, entfällt die Sanktion.

Für die Festsetzung der Sanktion bei CC-Verstößen sind mehrere Jahre zu betrachten, weil erneute Sanktionen die Erhöhung der Sanktion zur Folge haben.

### 2.3.5.4.2 Anlastungen für den Mitgliedstaat

Anlastungen verhängt die EU-KOM gegenüber den Mitgliedstaaten aufgrund von Fehlern im Verwaltungsvollzug.<sup>50</sup> Die Anlastung ist unabhängig von Verschulden. Sie kann auch unabhängig davon verhängt werden, ob ein konkreter Schaden vorliegt. Es ist nicht erforderlich, dass gegen eine konkrete Norm verstoßen wird. Es genügt das objektive Risiko für den EU-Haushalt.

Anlastungen sind fällig, wenn die Stichprobenprüfungen der EFK ergeben, dass die Summe der Fehler in den Einzelanträgen, die die Verwaltung bei der Bearbeitung nicht erkannt und korrigiert hat, größer als 2 Prozent der Auszahlungen ist (sogenannte Wesentlichkeitsschwelle). Die Höhe

---

<sup>46</sup> Artikel 32 Absatz 3 VO (EU, EURATOM) Nr. 966/2012.

<sup>47</sup> Artikel 21 und 23 bis 25 VO (EG) Nr. 73/2009 und Artikel 51 VO (EU) Nr. 1698/2005.

<sup>48</sup> Artikel 55 und 58 bis 75 VO (EG) Nr. 1122/2009.

<sup>49</sup> Artikel 16 bis 19, 21, 22 und 30 VO (EU) Nr. 65/2011.

<sup>50</sup> Artikel 31 der VO (EG) Nr. 1290/2005 und Artikel 11 VO (EG) Nr. 885/2006.

der Anlastung ergibt sich aus der Hochrechnung des Fehlers der Stichprobenfälle auf die jeweilige Grundgesamtheit.<sup>51</sup>

Zusätzlich kann die EU-KOM Anlastungen verhängen, wenn sie bei ihren Prüfungen zu dem Ergebnis kommt, die Umsetzung des vorgeschriebenen Kontrollsystems oder die Vorgehensweise eines Mitgliedstaats bei der Prüfung der Einzelfälle sei ein Risiko für den EU-Haushalt. Hier droht u. U. ein Prozentsatz des gesamten Fonds als Anlastungsbetrag.

Die innerstaatliche Haftungsverteilung zwischen Bund und Ländern bei Anlastungen gegenüber Deutschland ergibt sich aus dem Grundgesetz.<sup>52</sup> Vom Land verschuldete Anlastungen hat es selbst zu tragen. Bei länderübergreifenden Finanzkorrekturen trägt der Bund 15 Prozent, die verursachenden Länder zusammen 50 Prozent, 35 Prozent werden nach dem Königsteiner Schlüssel verteilt.<sup>53</sup>

2010 bis 2013 zahlte Baden-Württemberg Anlastungen im Bereich des EGFL und des ELER von jährlich durchschnittlich 0,9 Mio. Euro. Die Anlastungen hatten ihren Grund meist in mehreren Antragsjahren und beruhten auf:

- Anlastungen im Nachgang zu Prüfungen der EU-KOM in Baden-Württemberg,
- Prüfungen der EU-KOM in anderen Ländern, deren Fehlerfeststellung in spezifischen Fragestellungen anschließend auf alle Länder ausgedehnt wurden,
- den Jahresberichten der EFK in Baden-Württemberg sowie
- den vorgelegten Rechnungsabschlüssen.

## **2.4 Prüfungen des Rechnungshofs**

### **2.4.1 Frühere Prüfungen**

#### **2.4.1.1 Prüfung InVeKoS 2007**

Der Rechnungshof prüfte 2006/2007 erstmals bei EU-Förderverfahren das InVeKoS. Die Flächenförderungen verursachten damals jährlich 55 Mio. Euro Verwaltungskosten. Dies entsprach 10 Prozent der Förderungen. Bei einem Massenverfahren mit jährlichen Anträgen und im Wesentlichen gleichbleibenden Antragstellern ist diese Verwaltungskostenquote zu hoch. Wir haben in der Denkschrift 2008 empfohlen, das System wie folgt zu optimieren<sup>54</sup>:

- Die Anzahl von Fördermaßnahmen im Bereich ELER deutlich zu reduzieren und zu vereinfachen,
- die Mindestauszahlungsbeträge im Bereich ELER auf 500 Euro zu erhöhen,

<sup>51</sup> Grundgesamtheiten sind jeweils die Bereiche EGFL InVeKoS, EGFL Nicht InVeKoS, EGFL-Unregelmäßigkeiten, ELER InVeKoS, ELER Nicht InVeKoS und ELER-Unregelmäßigkeiten.

<sup>52</sup> Artikel 104a Absatz 6 Grundgesetz.

<sup>53</sup> §§ 1 und 2 Absatz 2 Lastentragungsgesetz (LastG) vom 05.09.2006, BGBl. I, Seite 2098.

<sup>54</sup> Denkschriftbeitrag 2008 Nr. 15, Landtagsdrucksache 14/2950.

- die IT-Ausstattung zu verbessern,
- die elektronische Antragstellung zügig weiter zu entwickeln,
- den Fernerkundungsanteil bei VOK zu erhöhen und
- bei der EU darauf hinzuwirken, dass für die Rückverfolgung von kleinen Flächenabweichungen eine Bagatellgrenze von mindestens 0,3 ha (Wert für 2013 etwa 100 Euro<sup>55</sup>) eingeführt wird.

Das Land stellte einzelne Fördermaßnahmen ein oder reduzierte sie. Die Anträge werden mittlerweile weitgehend elektronisch gestellt. Die Mindestauszahlung bei den wesentlichen Flächenförderungen im ELER wurden auf 250 Euro angehoben. Der Fernerkundungsanteil bei den VOK wurde von 30 Prozent auf 75 Prozent erhöht. Die Mitarbeiter der VOK wurden mit Feldrechnern ausgestattet. Die EU hat für VOK bei flächenbezogenen Förderungen eine Bagatellgrenze von 0,1 ha je Betrieb eingeführt, bis zu der keine Kürzungen oder Sanktionen ausgesprochen werden. Zudem wurde für die Betriebsprämie eine Mindestfläche von 1 ha (Wert für 2013 etwa 300 Euro) festgelegt.

#### **2.4.1.2 Prüfung Fördercontrolling**

2013 prüfte der Rechnungshof das Fördercontrolling des Landes. Förderprogramme mit EU-Kofinanzierung wiesen hohe Verwaltungskosten auf.<sup>56</sup>

Wir empfehlen u. a., soweit möglich, auf zusätzliche Anforderungen des Landes zu verzichten. Zudem sollte der Bund bei kofinanzierten Förderprogrammen den Ausstieg festlegen, wenn der EU-bedingte Verwaltungsaufwand höher ist als die EU-Finanzierung. Empfohlen wurde im Gegenzug dazu die Zahlungen an die EU zu reduzieren und die Beträge vom Bund den Ländern zur Verfügung zu stellen. Als Ultima Ratio sollten Programme ohne EU-Mittel finanziert werden.

#### **2.4.2 Gegenstand der aktuellen Prüfung**

Mit dieser Prüfung werden die EU-Vorgaben für die Abwicklung der Förderungen aus den Fonds EGFL und ELER und für die Kontrollen untersucht, die Kosten dargestellt und Empfehlungen zur Vereinfachung vorgelegt.

Dabei betrachteten wir,

- ob und gegebenenfalls in welchen Bereichen das Land höhere Vorgaben als die EU verlangt und dadurch Verwaltungskosten erhöht,

---

<sup>55</sup> 2013 betrug die durchschnittliche Förderung je Hektar 380 Euro für die InVeKoS EGFL und InVeKoS ELER-Förderungen.

<sup>56</sup> Beratende Äußerung „Strategische Prüfung Fördercontrolling - Perspektiven des Förderwesens in Baden-Württemberg“ vom 05.09.2013, Landtagsdrucksache 15/4004.



- ob und gegebenenfalls wie das Land durch organisatorische oder technische Verbesserungen Verwaltungskosten noch senken kann,
- ob und gegebenenfalls wie durch Veränderung von Bundesvorschriften Verwaltungskosten gesenkt werden können,
- welche Auswirkungen das von der EU vorgegebene Kontrollsystem auf die Verwaltungskosten hat,
- welche finanziellen Wirkungen das Kontrollsystem hat,
- welche Wirkung das Kontrollsystem auf die Verwaltung und die Antragsteller hat,
- welche EU-bedingte Kontrollkosten zusätzlich zu den Verwaltungskosten eigenfinanzierter Förderprogramme entstehen,
- wie das Anlastungsverfahren abläuft, was zu Anlastungsverfahren führt und welchen Prüfansatz die EU-KOM verfolgt sowie
- welche Vereinfachungen auf EU-Ebene umgesetzt werden sollten, um die Verwaltungskosten bei vertretbarer Genauigkeit der Mittelverwaltung zu senken.

## **2.5 Vorgehensweise**

Zu Beginn der Prüfung haben wir zu verschiedenen Themenbereichen, wie z. B. Aufgaben der Zahlstelle, Förderverfahren nach InVeKoS und Anlastungsverfahren, Informationsgespräche im Ministerium geführt. Anschließend haben wir

- die Verwaltungs- und Kontrollkosten anhand den vorliegenden Personalerhebungen für die ZVE und den entsprechenden Meldungen an die EU-KOM ermittelt,
- Rechnungsabschlüsse und Kontrollstatistiken der Zahlstelle ausgewertet,
- den Ablauf von Verwaltungs- und VOK sowie CC-Kontrollen begleitet und mit den Bearbeitern besprochen,
- Gespräche mit beteiligten Dienststellen<sup>57</sup> über Aufgaben und Faktoren für hohe Verwaltungskosten geführt,
- Fehlerarten analysiert,
- die Ermittlung der Anlastung für eine Grundgesamtheit bei der EFK nachvollzogen und
- Jahresberichte der EFK und Prüfungen der EU-KOM ausgewertet.

---

<sup>57</sup> SZB, SIR, SEU, Fachreferate Ministerium, alle Regierungspräsidien, vier UVB und EFK.

In den Zahlenübersichten kann es zu Rundungsdifferenzen kommen. Angaben zum Personaleinsatz sind in Vollzeitäquivalenten dargestellt. Die Daten zu Fördermitteln, Anzahl von Kontrollen und die sonstigen Sachangaben wurden mit dem Ministerium abgestimmt.

### 3 Prüfungsergebnisse

#### 3.1 Verwaltungskosten, Förderstruktur und finanzielle Wirkung

Im EU-Haushaltsjahr 2013<sup>58</sup> entstanden in Baden-Württemberg für die Abwicklung von EGFL- und ELER-Förderverfahren Verwaltungskosten von 75,8 Mio. Euro. Bei 573,6 Mio. Euro ausbezahlten Förderungen<sup>59</sup> beträgt die Verwaltungskostenquote somit 13 Prozent.

Nach unserer Prüfung InVeKoS hat das Ministerium technische Verbesserungen für die Antragstellung, die Verwaltungskontrolle und die VOK ab 2008 umgesetzt. Zudem hat die EU mit der Einführung von Mindestbeträgen und einer Bagatellgrenze für Rückforderungen Vereinfachungen ermöglicht. Dennoch ist der Verwaltungsaufwand weiter gestiegen.

2013 wurden die Förderungen im nachfolgend dargestellten Verhältnis finanziert:

Tabelle 1: Ausgaben 2013 von EU, Bund und Land (in Mio. Euro)

Fonds	Europäische Union	Bund	Land	Gesamt
EGFL	420,5	0	0	420,5
ELER <sup>1)</sup>	74,1	29	50	153,1
Gesamt	494,5	29	50	573,6

<sup>1)</sup> In den Programmen MEKA und AZL förderte die EU mit 47 Prozent, der Landesanteil war hier deshalb mit 53 Prozent etwas höher.

Im Fonds ELER werden die Programme von Bund und Land zusammen mit etwa demselben Betrag wie von der EU finanziert. Zusätzlich hat das Land Ausgaben in geringem Umfang für weitere Maßnahmen (top ups) und Förderprogramme, die es ausschließlich selbst finanziert. Es wickelt diese im selben Verfahren ab wie die kofinanzierten Förderungen. Die Verwaltungskosten sind in der Erhebung enthalten, die Förderausgaben nicht.

Die Verwaltungskosten und die Korrekturen, die sich aus der Antragsbearbeitung und den Kontrollen ergeben, beziehen sich beim Fonds EGFL ausschließlich auf EU-Mittel, beim Fonds ELER auf die Mittel von EU, Bund und Land.<sup>60</sup> Die Korrekturen und Sanktionen betragen insgesamt 4,5 Mio. Euro. Davon entfielen 3,2 Mio. Euro auf EU-Mittel.

<sup>58</sup> Das EU-Haushaltsjahr 2013 umfasst den Zeitraum 16.10.2012 bis 15.10.2013.

<sup>59</sup> Mittel der EU, des Bundes und des Landes.

<sup>60</sup> Die zu führenden Kontrollstatistiken enthalten nur auf die EU entfallende Beträge. Deshalb haben wir die Ergebnisse für den Fonds ELER verdoppelt, um den Anteil für Bund und Land pauschal zu berücksichtigen. Die Kontrollergebnisse mit Korrekturen und Sanktionen liegen jeweils für die Anträge bzw. Auszahlungen des Vorjahres (Kalenderjahr) - hier also 2012 - vor.

Tabelle 2: Auszahlungen und Kontrollergebnisse nach Fonds 2013

Fonds		2013 in Mio. Euro	Anteil an Aus- zahlungen in Prozent	Anteil an Verwaltungs- kosten in Prozent
EGFL	Auszahlungen	420,5		
	Verwaltungskosten	31,3	7,5	
	Finanzielle Fehler <sup>1)</sup> und CC-Verstöße	1,4	0,3	4,3
	Sanktionen <sup>2)</sup>	0,5	0,1	1,6
ELER	Auszahlungen	153,1		
	Verwaltungskosten	44,5	29,1	
	Finanzielle Fehler <sup>1)</sup> und CC-Verstöße	2,3	1,5	5,1
	Sanktionen <sup>2)</sup>	0,3	0,2	0,8
Gesamt	Auszahlungen	573,6		
	Verwaltungskosten	75,8	13,2	
	Finanzielle Fehler <sup>1)</sup> und CC-Verstöße	3,6	0,6	4,8
	Sanktionen <sup>2)</sup>	0,8	0,1	1,1

<sup>1)</sup> Einschließlich Sanktionen bei Wiedereinzahlungen, die nicht getrennt erfasst sind.

<sup>2)</sup> Nur Sanktionen, die zusätzlich zum finanziellen Fehler verhängt werden.

Die Verwaltungskosten sind in beiden Fonds mit 29 Prozent bei ELER und 7,5 Prozent bei EGFL hoch. Beim Fonds EGFL scheint der Verwaltungskostenanteil von 7,5 Prozent für sich betrachtet zunächst nicht hoch. Nimmt man die Rahmenbedingungen der Förderung und der Abwicklung hinzu, ist auch dieser Anteil deutlich zu hoch. Aus dem EGFL werden fast ausschließlich die Betriebsprämien ausbezahlt.

Es handelt sich um ein klassisches Massenverfahren mit folgenden Merkmalen bei 95 Prozent der Auszahlungen (EGFL InVeKoS):

- Hohe durchschnittliche Auszahlung,
- ein Auszahlungsbetrag jährlich,
- ein Antrag je Jahr innerhalb des Gemeinsamen Antrags zusammen mit anderen Förderungen,
- vollständige Programmunterstützung der Anträge (FIONA), z. B. durch bereitgestellte Vorjahresdaten mit Plausibilitätsprüfungen,
- Online-Antrag,
- Programmunterstützung der Antragsbearbeitung (Großrechnerprogramm), z. B. durch Abgleiche, Berechnungen, Bescheiderstellung und Verknüpfung einzelner Förderdaten über mehrere Jahre,

- vereinfachter Flächenabgleich durch bereitgestellte Liegenschaftsdaten mit Luftbildern,
- technische Unterstützung der VOK durch Feldrechner. Damit sieht der auf dem Feld stehende Kontrolleur am Bildschirm die Ist-Daten und rechnerischen Ergebnisse im Abgleich und
- Speicherung der Daten im Großrechnerverfahren zur Unterstützung von Datenauswertungen, Berichtspflichten usw.

Im Fonds ELER ist der Verwaltungskostenanteil mit 29,1 Prozent erheblich höher. Die Abwicklung wird zwar auch durch das Großrechnerprogramm unterstützt, die Förderbeträge sind je Maßnahme jedoch deutlich niedriger. Zudem hängen sie von zusätzlichen Kriterien ab, wie z. B. besonderen räumlichen Bedingungen (Gebietskulisse) oder der Bewirtschaftungsart.

Das kostenintensive Verfahren steht in beiden Fonds nicht im Verhältnis zu den Fehlern, die dadurch behoben werden. Die korrigierten finanziellen Fehler und CC-Verstöße betragen 0,6 Prozent der Auszahlungen und 4,8 Prozent der Verwaltungskosten.

Wir haben die Kostendaten analysiert und einzelnen Arbeitsbereichen zugeordnet. Zusammen mit den Erkenntnissen über die derzeitigen technischen Möglichkeiten, über die Landes-, Bundes- und EU-Vorgaben, können Bereiche identifiziert werden, die vereinfacht werden sollten.

## **3.2 Verwaltungskosten**

### **3.2.1 Begriffe**

Die EU verwendet - auch in den offiziellen deutschen Übersetzungen der EU-Verordnungen - andere Begriffe als in der deutschen Verwaltung üblich. Im Folgenden werden die EU-Begriffe verwendet, da die Daten dementsprechend vorliegen.

Der Begriff „Kontrolle“ wird meist ohne Unterscheidung für alle Arbeiten der Verwaltung verwendet, die in Zusammenhang mit Förderungen vorkommen.

Zum Verwaltungs- und Kontrollsystem (kurz: Kontrollsystem) gehören auch die weiteren mit der Förderung zusammenhängenden Tätigkeiten, insgesamt damit:

- Alle organisatorischen Einheiten, die
  - die Entwicklung der EU-Vorgaben beobachten,
  - zu EU-Vorgaben oder zu Bundesvorgaben Stellung nehmen,
  - die Umsetzung von EU- und Bundes-Vorgaben im Land organisieren,
  - Fördervorschriften für EU-kofinanzierte Programme aufstellen,
  - solche auf EU-Konformität überprüfen,
  - die Abwicklung der Verfahren überwachen,

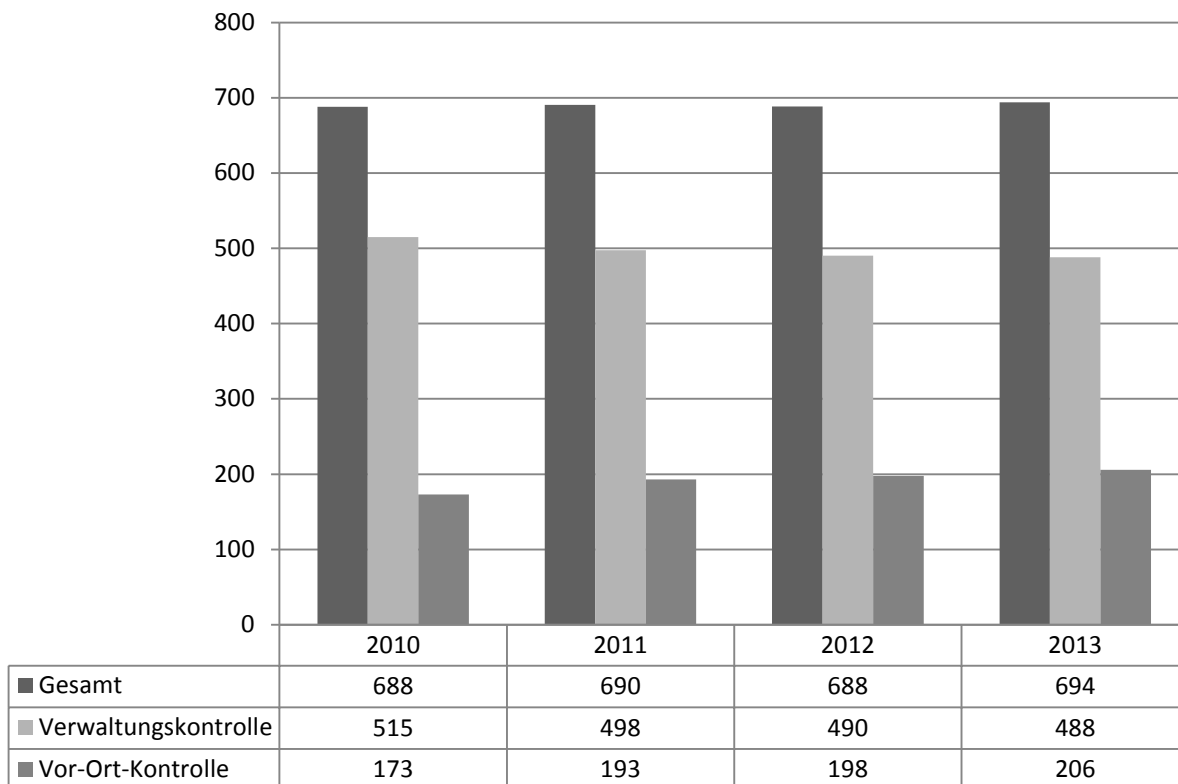
- o die nachgeordneten Stellen überwachen und leiten,
  - o die Fachaufsicht ausüben,
  - o die Schulungen und Fortbildungen vornehmen,
  - o die zur Überprüfung Fälle nach dem vorgegebenen System auswählen,
  - o die Anträge entgegennehmen, prüfen, bewilligen, auszahlen und verbuchen,
  - o die Teilbereiche von Daten erheben und bereitstellen, die für die Beurteilung der Anträge oder die Durchführung der Prüfmaßnahmen von Bedeutung sind,
  - o die Datenbanken und -programme betreiben und betreuen,
  - o Einzelbewilligungen prüfen,
  - o die Einhaltung der Vorgaben in diesen Einheiten prüfen und
  - o die vorgeschriebenen Erklärungen abgeben.
- Alle Anweisungen, Vorgaben, Erläuterungen, Datenbanken, Programme, technischen Systeme, die den Mitarbeitern oder den organisatorischen Einheiten zur Verfügung gestellt werden.
  - Alle Folgearbeiten, Berichte, Stellungnahmen und Erklärungen, die verschiedene Einheiten abgeben.

### **3.2.2 Entwicklung der Verwaltungskosten für die Teilaufgaben Verwaltungskontrolle und Vor-Ort-Kontrolle 2010 bis 2013**

In den letzten Jahren sind verschiedene Vereinfachungen umgesetzt und die technische Ausstattung der Mitarbeiter bei den ULB verbessert worden. Trotzdem sind die Verwaltungskosten noch gestiegen. Auch die Routine, die sich ab der Hälfte der Förderperiode von 2007 bis 2013 hätte bemerkbar machen müssen, senkte den Verwaltungsaufwand nicht.

Dies wird am Personaleinsatz für die Teilaufgaben „Verwaltungskontrolle“ und „Vor-Ort-Kontrolle“ deutlich. Sie machen etwa 90 Prozent des gesamten Personaleinsatzes aus.

Abbildung 3: Personaleinsatz für die Teilaufgaben Verwaltungskontrollen und Vor-Ort-Kontrollen 2010 bis 2013 (in Vollzeitäquivalente) <sup>1)</sup>



<sup>1)</sup> Für einen Vergleich der eingesetzten Vollzeitäquivalente 2010 bis 2013 lagen uns die Personalerhebungen für die jährliche ZVE vor. In der Abbildung sind z. B. für 2013 89 VZÄ nicht enthalten (für CC-Kontrollen der Veterinäre und Personal für sonstige Kontrollen).

Der bei den Verwaltungskontrollen 2010 bis 2013 erreichte Rückgang des Verwaltungsaufwands wird durch den Anstieg bei VOK überkompensiert.

### 3.2.3 Gesamt-Verwaltungskosten 2013

Für die Abwicklung der Förderungen nach EGFL und ELER mussten in Baden-Württemberg 2013 insgesamt 798 VZÄ eingesetzt werden. Die Verwaltungskosten betragen 75,8 Mio. Euro.

Für die Ermittlung der Verwaltungskosten 2013 liegen mit der Meldung des Ministeriums an die EU-KOM zu Kosten und Nutzen von Kontrollen für die Fonds EGFL und ELER vollständige Erhebungen zum Personaleinsatz vor.<sup>61</sup>

Wir haben die Kosten angepasst, soweit die Erhebungsvorgaben der EU-KOM Personalstrukturkosten, Sachkosten oder einzelne Teile des Kontrollsystems nicht abbildeten. Wir haben die Personalkosten nach der VwV-Kostenfestlegung<sup>62</sup> berechnet. Die Kostensätze für Hilfs- und Lei-

<sup>61</sup> Mitteilung des MLR an das BMEL vom 14.11.2013 „Ermittlung der Kosten und Nutzen von Kontrollen im Rahmen der Finanzierung der GAP durch ELER und EGFL für das Jahr 2013“, Az.: SEU-8384.05, auf die Anforderung der EU-KOM vom 17.06.2013.

<sup>62</sup> Verwaltungsvorschrift des Finanz- und Wirtschaftsministeriums über die Berücksichtigung der Verwaltungskosten vom 14.12.2012, Az.: 2-0541.8/32 (Gemeinsames Amtsblatt - GABl. 2013, Seite 11).

tungspersonal wurden nicht berücksichtigt, soweit die Personalmengenermittlung diesen Personenkreis bereits enthielt. Die besonderen Sachkosten, wie z. B. für spezielle EDV-Verfahren, betragen 10,6 Mio. Euro und wurden von uns den Förderverfahren direkt zugerechnet.

Die Berechnung des Ministeriums nach der Vorgabe der EU-KOM wies Gesamtkosten von 68,2 Mio. Euro aus. Dabei waren die besonderen Sachkosten nur zu einem geringen Anteil berücksichtigt. Nach den Vorgaben der EU-KOM waren alle Sachkosten zunächst der ganzen Behörde zuzuordnen. Der auf die EU-Förderverfahren entfallende Kostenanteil war nur im Verhältnis des Personalanteils für die EU-Förderverfahren zu berücksichtigen.

### 3.2.3.1 Verwaltungskosten des Gesamt-Kontrollsystems

Die Personal- und Sachkosten verteilen sich auf die einzelnen Bereiche der Fonds sowie auf die verschiedenen Kontrollen. 65 Prozent der Kosten (etwa 50 Mio. Euro) entfallen auf Verwaltungskontrollen und 25 Prozent (etwa 19 Mio. Euro) auf VOK.

Tabelle 3: Verwaltungskosten des Gesamt-Kontrollsystems 2013

Fonds	Interne Kontrollen			Externe Kontrollen	Gesamt
	Verwaltungskontrollen	Vor-Ort-Kontrollen	Sonstige Kontrollaufgaben		
EGFL InVeKoS	19.251.000	7.301.000	2.012.000	312.000	28.877.000
EGFL Nicht InVeKoS	1.623.000	514.000	175.000	138.000	2.450.000
ELER InVeKoS	16.323.000	10.153.000	2.587.000	498.000	29.561.000
ELER Nicht InVeKoS	12.361.000	1.073.000	999.000	524.000	14.957.000
Gesamt	49.558.000	19.041.000	5.773.000	1.472.000	75.844.000

Von den Gesamtkosten entfallen 2 Prozent (etwa 1,5 Mio. Euro) auf das Externe Kontrollsystem, d. h. auf die EFK und die SZB. 8 Prozent (etwa 5,8 Mio. Euro) betreffen sonstige Kontrollaufgaben.

Für die Abwicklung des größten Förderbereichs, die Programme, die nach den EU-Vorschriften zum InVeKoS abzuwickeln sind, fallen 77 Prozent (etwa 58 Mio. Euro) an. Dies bedeutet je Antragsteller und Jahr 1.240 Euro Verwaltungskosten. Bei Programmen mit einem zusammengefassten Antrag, vollständiger IT-Unterstützung, einem Antrag je Jahr, hohen Auszahlungsbeträgen und geringer Fluktuation der Antragsteller ist das sehr hoch.

Das Verhältnis von Verwaltungskosten zu Fördermitteln stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 4: Verhältnis Verwaltungskosten zu Fördermitteln 2013

Fonds	Fördermittel in Euro <sup>1)</sup>	Verwaltungskosten in Euro	Verhältnis Kosten zu Fördermitteln in Prozent
EGFL InVeKoS	401.286.624	28.876.973	7
EGFL Nicht InVeKoS	19.172.495	2.449.534	13
ELER InVeKoS	92.068.455	29.560.921	32
ELER Nicht InVeKoS	61.028.315	14.956.562	25
Gesamt	573.555.889	75.843.989	13

<sup>1)</sup> Im Bereich ELER werden die Förderungen durch die EU, das Land und durch den Bund - soweit im Rahmen der GAK - finanziert. Die Fördermittelbeträge umfassen diese Kofinanzierungsmittel.

Insbesondere in den Bereichen des ELER ist das Verhältnis von Verwaltungskosten zu Fördermitteln sehr ungünstig. Bei unserer Untersuchung war nur bei wenigen Einzelförderungen eine konkrete Zuordnung von Verwaltungskosten zu Fördermitteln möglich. Deshalb haben wir vor allem die Rahmenbedingungen analysiert, die sämtliche Förderungen betreffen.

Die besonderen Sachkosten entfallen auf technische Rationalisierungsmaßnahmen und sind deshalb weiterhin erforderlich. Die Kostenanalyse wird daher am Personaleinsatz ansetzen.

### 3.2.3.2 Personaleinsatz für das Gesamt-Kontrollsystem

Die insgesamt 798 VZÄ verteilen sich auf die Fonds wie folgt:

Tabelle 5: Personaleinsatz nach Vollzeitäquivalenten 2013

Fonds	Interne Kontrollen			Externe Kontrollen	Gesamt
	Verwaltungskontrollen	Vor-Ort-Kontrollen	Sonstige Kontrollaufgaben		
EGFL InVeKoS	150	87	22	3	262
EGFL Nicht InVeKoS	16	6	2	1	26
ELER InVeKoS	181	126	28	5	340
ELER Nicht InVeKoS	141	13	11	5	170
Gesamt	488	233	62	15	798

488 VZÄ werden für die Verwaltungskontrollen und 233 VZÄ für die VOK eingesetzt. Bei den einzelnen Fonds ist der Personaleinsatz mit 340 VZÄ im Bereich ELER InVeKoS am höchsten. Der Hauptteil des Personals bei den VOK entfällt auf InVeKoS. In InVeKoS werden die flächenabhängigen Fördermaßnahmen abgewickelt.



Der Personaleinsatz verteilt sich wie folgt auf die Verwaltungsebenen:

Tabelle 6: Personaleinsatz nach Verwaltungsebenen 2013 (in Vollzeitäquivalente)

Dienststelle	Interne Kontrollen			Externe Kontrollen	Gesamt
	Verwaltungs-kontrollen	Vor-Ort-Kontrollen	Sonstige Kontroll-aufgaben		
Ministerien <sup>1)</sup>	0	0	61	15	76
Regierungspräsidien <sup>2)</sup>	73	7	1	0	81
Untere Verwaltungsbehörden	415	220	0	0	635
GAF AG, München <sup>3)</sup>	0	6	0	0	6
Gesamt	488	233	62	15	798

<sup>1)</sup> Die externe Kontrolle umfasst 14 VZÄ bei der EFK und 1 VZÄ bei der SZB.

<sup>2)</sup> Die Zuständigkeit der Regierungspräsidien für Zweitkontrollen ist bei den Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen erfasst. Einschließlich delegierte Stellen, wie z. B. L-Bank und Naturparke.

<sup>3)</sup> Die Vollzeitäquivalente der GAF AG betreffen Fernerkundungen.

Verwaltungskontrolle und VOK führten mit 635 VZÄ überwiegend die UVB bei den Stadt- und Landkreisen durch. Die Regierungspräsidien sind für manche Förderprogramme bewilligende Stelle. Für die Aufgaben der ULB, der Unteren Naturschutzbehörden, der Unteren Forstbehörden, der Unteren Flurbereinigungsbehörden führen die Regierungspräsidien die vorgeschriebenen Zweitkontrollen durch. Das Ministerium hat sonstige Kontrollaufgaben, wie z. B. Verbuchung, Auszahlung, Risikoanalysen und Zweitkontrollen für die Bewilligungen der Regierungspräsidien. Es organisiert und steuert, dass Verfahren EU-konform abgewickelt werden und vertritt die Verwaltung in allen von der EU vorgeschriebenen Prüfverfahren der SZB, der EFK, der EU-KOM und des ERH.

### 3.2.4 EU-bedingter Mehraufwand gegenüber rein national finanzierter Förderung

Bei EU-Förderungen sind zusätzlich besondere EU-Vorgaben einzuhalten. Sie beziehen sich auf die Organisation, die Aufgaben und das Verfahren.

Die zusätzlich einzurichtenden Organisationseinheiten sind beim Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

- Steuerung und Koordinierung von EU-Maßnahmen (Stabsstelle SEU),
- Interne Revision für EU-Maßnahmen (Stabsstelle SIR),
- Zulassung der Zahlstelle (Stabsstelle Geschäftsstelle der Zuständigen Behörde SZB),

und im Geschäftsbereich des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft

- Europäische Finanzkontrolle (Bescheinigende Stelle EFK).

Folgende Aufgaben sind zusätzlich vorgeschrieben:

- Sicherzustellen, dass die Förderungen entsprechend der besonderen EU-Anforderungen abgewickelt werden,
- VOK,
- Inaugenscheinnahmen bei investiven Vorhaben,
- Zweitkontrollen,
- Ex-Post-Kontrollen und
- umfangreiche Analyse- und Berichtspflichten.

Detaillierte Vorgaben in allen Verfahrensschritten erhöhen den Zeitaufwand. Dies gilt für die Durchführung, die Dokumentation und das Verhältnis der Stellen zueinander. Dadurch ergibt sich ein EU-bedingter Mehraufwand gegenüber Förderprogrammen, die nur aus Landesmitteln oder aus Landes- und Bundesmitteln finanziert werden.

Wir haben die Vollzeitäquivalente für die zusätzlichen Aufgaben erhoben bzw. geschätzt. Die Schätzung beruht auf dem Vergleich der EU-Verfahren mit Landesverfahren. In der nachfolgenden Tabelle stellen wir die EU-bedingten Verwaltungskosten für 2013 dar.

Tabelle 7: EU-bedingter Mehraufwand 2013 (in Vollzeitäquivalenten)

Dienststelle	Interne Kontrollen			Externe Kontrollen	Gesamt
	Verwaltungskontrollen <sup>1)</sup>	Vor-Ort-Kontrollen <sup>2)</sup>	Sonstige Kontrollaufgaben		
Ministerien	0	0	27	15	42
Regierungspräsidien	18	6	1	0	25
Untere Verwaltungsbehörden	104	202	0	0	306
GAF AG, München	0	6	0	0	6
Gesamt	122	214	28	15	379

<sup>1)</sup> Geschätzt jeweils Teilaufwand von 25 Prozent EU-bedingt.

<sup>2)</sup> VOK geschätzt Teilaufwand von 90 Prozent EU-bedingt. CC-Kontrollen und GAF AG sind zu 100 Prozent EU-bedingt.

Der EU-bedingte Anteil am Personalaufwand beträgt etwa 45 Prozent.

Die in der Tabelle dargestellten Vollzeitäquivalente stammen im Bereich Ministerium aus den zusätzlichen Tätigkeiten der Fachministerien, der SIR und der SEU einschließlich des Großrechnerbetriebs für das gesamte Verwaltungsverfahren. Der Zeitaufwand, der zusätzlich für die Entwicklung und Abstimmung der Programme auf Bundes- und EU-Ebene entsteht, ist teilweise

enthalten. Deshalb haben wir den Anteil in Prozent pauschal reduziert. Die Externe Kontrolle umfasst die SZB und die EFK.

Bei der VOK ist der Aufwand im Wesentlichen EU-bedingt. Bei der Verwaltungskontrolle ist ein Teil EU-bedingt. Bei einem entsprechenden rein landesfinanzierten Programm, das unter denselben Rahmenbedingungen arbeitet (Gemeinsamer Antrag, Großrechnerverfahren, IT-Antragsunterstützung, jährlich wiederholende Anträge, stetige Antragstellergruppe und Sanktionen gegen den Antragsteller bei Fehlern), könnten deutlich geringere Stichprobengrößen und Vereinfachungen bei der Sachbearbeitung stattfinden. Die dezentrale Struktur der unteren Behörden würde erlauben, die Kontrollfälle weniger nach theoretischen Konzepten, sondern mehr nach örtlich vorhandener Erfahrung auszuwählen. Die Kontrollen gegenüber der unteren Verwaltungsebene könnten auf die übliche Fachaufsicht reduziert werden. Die Zweitkontrollen auf der Ebene des Regierungspräsidiums und des Ministeriums würden entfallen. Die Personalaufsicht wäre ebenfalls deutlich weniger zeitaufwendig. Das aufwendige Berichtswesen wäre nicht erforderlich.

Der Hauptteil des EU-bedingten Mehraufwands fällt bei den UVB (Stadt- und Landkreise) an.

### 3.3 Förderstruktur

Die Landwirtschaftsförderung in Baden-Württemberg ist dadurch gekennzeichnet, dass viele Betriebe unterdurchschnittlich groß sind. Zudem führen weitere Rahmenbedingungen wie kleine Einzelparzellen zu kleinteiligen Förderungen.

Tabelle 8: Fördermittel je Begünstigtem 2013

Fonds	Fördermittel in Euro	Anzahl Begünstigte	Fördermittel je Begünstigtem in Euro
EGFL InVeKoS	401.286.624	42.485	9.445
EGFL Nicht InVeKoS	19.172.495	2.373	8.079
ELER InVeKoS	92.068.455	31.711	2.903
ELER Nicht InVeKoS	61.028.315	3.478	17.547
Gesamt	573.555.889	80.047	7.165

Die Tabelle enthält die Fördermittel von EU, Bund und Land. Sie verdeutlicht, dass die durchschnittlichen Fördermittel je Begünstigtem im Bereich ELER InVeKoS am geringsten sind. Trotzdem entstehen für diesen Bereich mit fast 30 Mio. Euro die höchsten Verwaltungskosten (siehe Tabelle 4). Die Kosten für die Entwicklung der Förderprogramme sind zwar teilweise enthalten, dies ändert das Gesamtbild jedoch nicht.

In Baden-Württemberg waren 2012 etwa 47.000 landwirtschaftliche Betriebe<sup>63</sup> tätig. Der Trend zu weniger aber größeren Betrieben setzt sich fort. Dieser Strukturwandel lässt sich an der Größenverteilung der Betriebe ablesen. Während 1980 nur jeder achtzigste Betrieb mehr als 50 ha

<sup>63</sup> Nach Statistischem Landesamt 43.000 Betriebe über 2 ha; hinzu kommen noch Betriebe unter 2 ha. Im Gemeinsamen Antrag beträgt die Förderuntergrenze 1 ha.

bewirtschaftete, war 2012 im Landesdurchschnitt jeder fünfte Betrieb in dieser Größenklasse vertreten. Die durchschnittlich genutzte landwirtschaftliche Fläche lag bei nur 33 ha pro Betrieb.

Typisch für Baden-Württemberg ist seine differenzierte Struktur. Landwirtschaft befindet sich hier in einem Raum und damit in direkter Konkurrenz um Ressourcen mit weit entwickelten und aktiven anderen Wirtschaftszweigen. Die landwirtschaftlichen Flächen sind von kleinräumigen natürlichen Strukturen mit zum Teil zersplitterten landwirtschaftlichen Parzellen geprägt. Diese können nur schwierig bzw. mit höherem Aufwand bewirtschaftet werden. Aufgrund struktureller Nachteile sind viele Betriebe auf den globalen Märkten nicht wettbewerbsfähig. Schlechte Böden, ungünstige klimatische Bedingungen und schwierige topografische Verhältnisse verursachen in verschiedenen Gebieten Wettbewerbsnachteile. Diese können oft nicht wettgemacht werden. Auch spiegeln die Agrarpreise wichtige Leistungen der Landwirte nicht wider. Dies sind z. B. die Kulturlandschaft zu pflegen und die sozialen Strukturen des ländlichen Raums zu erhalten. Die Fördermittel werden als Ausgleich für diese besonderen Bewirtschaftungsbedingungen und für gesellschaftspolitisch wünschenswerte Leistungen der Landwirte eingesetzt.

Eine Stärke des ländlichen Raums sind kurze Wege zwischen Produzenten und Verbrauchern. Durch diversifizierte Einkommensquellen wird die Unabhängigkeit von Märkten gefördert. Zudem fördert die Struktur in Baden-Württemberg eine ökologische und gesunde Nahrungsmittelproduktion.

Unter diesen Umständen sind die Verwaltungskosten nicht dadurch zu senken, dass auf Großförderungen umgestellt wird. Vielmehr muss das Verwaltungsverfahren vereinfacht werden.

Bei durchschnittlichen Verwaltungskosten von 930 Euro je Fall bei ELER InVeKoS betragen die durchschnittlichen EU-bedingten Mehraufwendungen 420 Euro (45 Prozent). Bei 50 Prozent EU-Mittelanteil an der Förderung entspricht dies einer Förderung von 840 Euro. Die Förderungen bei ELER InVeKoS sind flächenabhängig und der Verwaltungsaufwand korreliert mit der Größe der Fläche. Daher ist damit zu rechnen, dass der kosten-kritische Förderbetrag deutlich niedriger liegt als 840 Euro. Wenn die flächenunabhängigen Grundkosten etwa 60 Prozent betragen, liegt die kritische Förderhöhe bei etwa 500 Euro und der EU-Mittelanteil bei 250 Euro.

Das Land sollte prüfen, bei ELER-Förderungen unter 500 Euro im Einzelfall auf die EU-Mittel zu verzichten. Baden-Württemberg setzt dies in der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 bei einzelnen Förderprogrammen<sup>64</sup> um.

### **3.4 Wirkung von EU-Kontrollen**

#### **3.4.1 Finanzielle Wirkung**

Mit den jetzigen von der EU vorgeschriebenen Kontrollen werden nur noch geringe Fehlerkorrekturen erreicht. Nach langjähriger Anwendung werden bereits die Anträge korrekter gestellt.

Die finanzielle Wirkung der systematischen EU-Kontrollen zeigt sich zum einen in Kürzungen, Ausschlüssen und Rückforderungen aufgrund von festgestellten Fehlern. Zum anderen tritt sie in den aus diesen Fehlern resultierenden Sanktionen zutage. Bei 573,6 Mio. Euro Fördermittel (EU,

---

<sup>64</sup> Zum Beispiel Lernort Bauernhof, Entwurf der Förderrichtlinie vom November 2014.

Bund und Land) beträgt der Fehler nur noch 0,63 Prozent. Dabei werden etwa 80 Prozent aller Fehler von der Verwaltungskontrolle festgestellt.

Tabelle 9: Festgestellte Fehler<sup>1)</sup> 2012

Kontrollart	Fehler EGFL in Euro	Fehler ELER in Euro <sup>2)</sup>	Fehler gesamt in Euro	Anteil Fehler nach Kontrollart in Prozent	Anteil Fehler zu Fördermitteln in Prozent
Verwaltungskontrolle	982.951	1.943.547	2.926.498	81	0,51
Vor-Ort-Kontrolle	123.301	146.598	269.899	7	0,05
Cross Compliance-Kontrolle <sup>3)</sup>	244.078	184.824	428.902	12	0,07
Gesamt	1.350.330	2.274.969	3.625.299	100	0,63

<sup>1)</sup> Finanzielle Fehler und CC-Verstöße.

<sup>2)</sup> In den Meldungen für die EU werden nur die auf die EU-Mittel entfallenden Fehler erfasst. Mit den Kontrollen werden gleichzeitig Landes- und gegebenenfalls Bundesmittel geprüft und korrigiert. Um dies zu berücksichtigen, haben wir den Fehlerbetrag entsprechend dem Fördermittelanteil verdoppelt.

<sup>3)</sup> Zusätzlich zu diesen systematischen Kontrollen gibt es Fachrechtskontrollen aufgrund von Hinweisen im Einzelfall, die etwa 0,5 Mio. Euro Fehler korrigieren. Der Anteil der Fehler zu den Fördermitteln bleibt auch bei Berücksichtigung dieser Fehler unter 1 Prozent.

Das finanzielle Ergebnis aller systematischen Kontrollen je Antragsteller bzw. je Begünstigtem beträgt nur 69 Euro. Davon entfallen 55 Euro auf die Verwaltungskontrolle.

### 3.4.1.1 Wirkung von Verwaltungskontrollen

Die Verwaltungskontrolle umfasst nach dem allgemeinen Sprachgebrauch das Zuwendungsverfahren von der Antragsbearbeitung bis zur Bewilligung. Sie ist nach den EU-Vorschriften in jedem Antragsfall durchzuführen.<sup>65</sup>

2013 ergaben sich folgende Verwaltungskosten und finanzielle Fehler (für 2012) bei der Prüfung der Fördervoraussetzungen durch die Verwaltungskontrolle:

Verwaltungskosten:	49,6 Mio. Euro
Finanzielle Fehler:	2,9 Mio. Euro
Kosten-Fehler-Relation:	17 : 1

Die Sachbearbeiter stellten z. B. im Bereich EGFL InVeKoS 2012 bei etwa 2.000 von über 42.000 Anträgen Flächenabweichungen fest, die zur Verringerung der Förderung führten. Die zu korrigierende Fläche betrug landesweit etwa 1.200 ha. Allerdings war die Flächenabweichung bei einem großen Anteil der Fälle gering. Sie betrug bei 37 Prozent aller fehlerhaften Anträge weniger als 0,2 ha mit einem durchschnittlichen Korrekturwert unter 80 Euro.<sup>66</sup>

<sup>65</sup> Artikel 20 Absatz 1 VO (EG) Nr. 73/2009 und Artikel 10 Nr. 2, 11 und 24 VO (EU) Nr. 65/2011.

<sup>66</sup> Auswertung der Anträge im Bereich EGFL InVeKoS mit Abweichungen für 2012, durchschnittlicher Förderwert je Hektar 380 Euro.

### 3.4.1.2 Wirkung von Vor-Ort-Kontrollen

Mit VOK werden sowohl die Fördervoraussetzungen als auch die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross Compliance) überprüft. CC-Kontrollen haben wir unter Punkt 2.4.1.3 gesondert dargestellt.

2013 ergaben sich folgende Verwaltungskosten und finanzielle Fehler (für 2012) bei der Prüfung der Fördervoraussetzungen bei VOK:

Verwaltungskosten: 15,9 Mio. Euro  
Finanzielle Fehler: 0,3 Mio. Euro  
Kosten-Fehler-Relation: 59 : 1

Bei der VOK werden die wesentlichen Fehler in den Bereichen EGFL InVeKoS und ELER InVeKoS gefunden. Dennoch beträgt die Fehlerquote im Bereich EGFL InVeKoS nur 0,41 Prozent. Die höchste Fehlerquote liegt bei ELER InVeKoS vor, beträgt jedoch auch nur 1,16 Prozent. Die Gesamtfehlerquote ist mit insgesamt 0,5 Prozent minimal.

Tabelle 10: Fehlerquote bei Vor-Ort-Kontrollen 2010 bis 2012

Fonds	Geprüfte Auszahlung in Euro	Fehler in Euro	Fehlerquote in Prozent
EGFL InVeKoS	103.869.362	420.798	0,41
EGFL Nicht InVeKoS	23.701.552	97.959	0,41
ELER InVeKoS <sup>1)</sup>	36.191.721	419.748	1,16
ELER Nicht InVeKoS <sup>1)</sup>	41.148.391	77.843	0,19
Gesamt	204.911.027	1.016.348	0,50

<sup>1)</sup> Betrag für Auszahlung und Fehler enthält EU-, Bundes- und Landesmittel.

Die Richtigkeit der Anträge ist gestiegen, und die Verwaltungskontrolle findet die wesentlichen restlichen Fehler.

Tabelle 11: Verwaltungskosten und finanzielle Fehler von Vor-Ort-Kontrollen 2012

Fonds	Verwaltungskosten in Euro	Anzahl Kontrollen <sup>1)</sup>	Fehler in Euro	Durchschnittliche Kosten in Euro	Durchschnittlicher Fehler in Euro	Fehler zu Kosten
EGFL InVeKoS	5.613.744	2.160	108.796	2.599	50	1 : 52
EGFL Nicht InVeKoS	418.903	1.719	14.505	244	8	1 : 29
ELER InVeKoS <sup>2)</sup>	8.747.107	1.636	131.220	5.347	80	1 : 67
ELER Nicht InVeKoS <sup>2)</sup>	1.072.584	616	15.378	1.741	25	1 : 70
Gesamt	15.852.338	6.131	269.899	2.586	44	1 : 59

<sup>1)</sup> Die Anzahl der Kontrollbesuche (EGFL: InVeKoS 2160 und ELER InVeKoS 1636) ist tatsächlich zusammen um etwa 300 Fälle geringer, weil hier Kontrollbesuche kombiniert durchgeführt werden.

<sup>2)</sup> Betrag für Auszahlung und Fehler enthält EU-, Bundes- und Landesmittel.

Die durchschnittlich korrigierten Beträge sind mit 44 Euro niedrig. Das Verhältnis Fehler zu Kosten zwischen 1 : 29 und 1 : 70 belegt erheblichen Vereinfachungsbedarf. Dies gilt für alle Förderbereiche insbesondere für ELER InVeKoS, bei dem die Verwaltungskosten mit 5.300 Euro je Fall mehr als doppelt so hoch sind wie in den anderen Bereichen.

Die meisten VOK entfallen auf den Bereich EGFL InVeKoS. Hierbei entfallen 28 Prozent aller Fälle mit Fehlern auf kleine Fehler bis 0,2 ha mit einem durchschnittlichen Korrekturwert unter 80 Euro.

Aufgrund der bei VOK gefundenen Fehler stellt die Verwaltungskontrolle teilweise auch Fehler in früheren Jahren fest und korrigiert diese. Das Korrekturergebnis und der dafür angefallene Verwaltungsaufwand werden der Verwaltungskontrolle zugerechnet und sind dort enthalten. Dies relativiert das Gesamtergebnis jedoch nur geringfügig.

Die VOK sind sowohl bezüglich der durchschnittlichen Kosten je Fall als auch bezüglich der Fallkosten im Verhältnis zu den dadurch korrigierten Fehlern unwirtschaftlich.

### 3.4.1.3 Wirkung von Cross Compliance-Kontrollen

Zur Kontrolle anderweitiger Verpflichtungen gehören Anlasskontrollen (sogenannte Cross Checks) und systematische Kontrollen.

Die Anlasskontrollen entstehen durch Erkenntnisse bei anderen Kontrollen, durch andere Fachrechtskontrollen und durch Anzeigen. Sie führten 2012 zu Sanktionen von 0,5 Mio. Euro. Diese Kontrollen werden nicht auf die vorgeschriebenen systematischen Kontrollen angerechnet.<sup>67</sup> Der Aufwand der Kontrollen und die Anzahl werden nicht gesondert erfasst.

Die anderweitigen Verpflichtungen müssen bei mindestens 1 Prozent der Betriebsinhaber systematisch kontrolliert werden.<sup>68</sup> Die Stichproben werden in Baden-Württemberg dreimal für ver-

<sup>67</sup> Artikel 51 Absatz 1 VO (EG) Nr. 1122/2009.

<sup>68</sup> Artikel 50 Absatz 1 VO (EG) Nr. 1122/2009 und Artikel 20 Nr. 1 VO (EU) Nr. 65/2011.

schiedene Bereiche gezogen. Für einzelne Tiergruppen beträgt die Stichprobe 3 Prozent. Dadurch werden insgesamt fast 5 Prozent der Antragsteller auf CC geprüft. Die Stichproben sind auch hier teilweise nach Zufall und nach Risiko auszuwählen.

2013 betragen die Verwaltungskosten für systematische CC-Kontrollen und anlassbezogene Cross Checks 3,2 Mio. Euro<sup>69</sup> und führten zu finanziellen Ergebnissen (für 2012) von 0,4 Mio. Euro (CC). Die Verwaltungskosten liegen deutlich höher als die Sanktionsbeträge, auch wenn zusätzlich die Sanktionen aus Anlasskontrollen berücksichtigt werden.

Bei den beiden Hauptbereichen EGFL InVeKoS und ELER InVeKoS führen die CC-Kontrollen im Verhältnis zu den Auszahlungen zu Sanktionen von etwa 1 Prozent.

Tabelle 12: Sanktionen bei Cross Compliance-Kontrollen 2012

Fonds	Geprüfte Auszahlung	Sanktion in Euro	Anteil Sanktionen in Prozent
EGFL InVeKoS	26.352.698	243.570	0,92
EGFL Nicht InVeKoS	30.912	508	1,64
ELER InVeKoS <sup>1)</sup>	17.811.057	184.824	1,04
Gesamt	44.194.666	428.902	0,97

<sup>1)</sup> Betrag für Auszahlung und Sanktionen enthält EU-, Bundes- und Landesmittel.

Allerdings wird bei 27 Prozent der Kontrollen - und damit in einem höheren Anteil - ein Verstoß festgestellt. Die systematischen Kontrollen sind damit in diesem Umfang erforderlich.

### 3.4.2 Wirkung von Prüfungen durch die Europäische Finanzkontrolle

#### 3.4.2.1 Stichprobenverfahren und Anlastungsberechnung

##### 3.4.2.1.1 Fehlertoleranz

Nach den Vorgaben der EU muss die EFK die Prüfung von Geschäftsvorgängen nach einem festgelegten Stichprobenverfahren vornehmen. Aus dieser Stichprobe wird auf den Fehler in der Grundgesamtheit geschlossen. Die Methode sieht vor, dass ein wesentlicher Teil der Fehlertoleranz von 2 Prozent (sogenannte Wesentlichkeitsschwelle) für die Bewertung des Risikos, nicht alle Fälle, sondern eine Stichprobe zu prüfen, verwendet wird. Damit muss der Fehler in den Stichprobenfällen weit unter 2 Prozent liegen. Die Bearbeitung jedes Einzelfalls muss deshalb unabhängig von den Verwaltungskosten unangemessen genau sein.

2012 prüfte die EFK Auszahlungen über 32,5 Mio. Euro und stellte dabei Fehler von etwa 61.000 Euro fest. Innerhalb der Stichproben bewegte sich der Fehleranteil in den Grundgesamtheiten zwischen 0,08 und 0,3 Prozent der geprüften Auszahlungen. Der nach dem von der EU vorgegebenen statistischen Verfahren „monetary unit sampling“ (MUS) festgestellte Fehler lag

<sup>69</sup> Die Verwaltungskosten für Cross Checks sind nicht erfasst, soweit sie nicht bei einer CC-Kontrolle miterledigt werden, sondern auf gesonderten Kontrolleinsätzen beruhen.



dagegen zwischen 1,66 und 2,44 Prozent. Für die Grundgesamtheit „ELER Nicht InVeKoS“ war deswegen eine Anlastung von 350.000 Euro zu zahlen, obwohl die Stichprobenfälle einen Fehleranteil von nur 0,11 Prozent aufwiesen.

Tabelle 13: Fehler in der Stichprobe und nach EU-Berechnungsverfahren 2012

Grundgesamtheit	Geprüfte Auszahlungen in Euro	Stichprobe			MUS Fehleranteil
		Prüffälle Anzahl	Fehler in Euro	Fehleranteil in Prozent	
EGFL InVeKoS	1.832.755	102	1.529	0,08	1,66
EGFL Nicht InVeKoS	13.225.489	83	39.395	0,30	1,66
ELER InVeKoS	1.050.382	190	1.463	0,14	1,84
ELER Nicht InVeKoS	16.417.298	186	18.296	0,11	2,44
Gesamt	32.525.924	561	60.683	0,19	-

Das Stichprobenverfahren bewertet die sogenannte Grundgenauigkeit. Sie bildet das Risiko, nicht jeden Einzelfall zu prüfen, durch einen Fehlerbetrag ab, der unabhängig von den Fehlern der konkreten Stichprobe einzurechnen ist (statistische Vorbelegung). Die statistische Vorbelegung ist umso größer, je kleiner die Stichprobe gewählt wird. Die statistische Vorbelegung ergibt zusammen mit dem aus der Stichprobe hochgerechneten höchsten Fehler und den bekannten Fehlern den Gesamtfehler. Wenn der Gesamtfehler die Wesentlichkeitsschwelle übersteigt, wird eine Anlastung in Höhe des wahrscheinlichsten Fehlers festgesetzt.

Tabelle 14: Statistisch bedingte Vorbelegung der Fehlertoleranz - 2012 (in Euro)

Grundgesamtheit	Gesamtfehler <sup>1)</sup>			Wesentlichkeitsschwelle
	Höchster Fehler	Statistische Vorbelegung	Gesamt (Spalte 2 + 3)	
1	2	3	4	5
EGFL InVeKoS	333.850	6.400.159	6.734.009	8.109.518
EGFL Nicht InVeKoS	39.793	279.987	319.780	386.069
ELER InVeKoS	413.023	806.899	1.219.922	1.327.366
ELER Nicht InVeKoS	525.206	522.829	1.048.035	860.065

<sup>1)</sup> Bekannte Fehler lagen 2012 nicht vor.

Im Ergebnis wird ein Großteil der eigentlichen Fehlertoleranz für eine statistisch bedingte Vorbelegung des Fehlerbetrags verbraucht.

Die EFK kann die statistische Vorbelegung verringern, wenn sie bei absehbaren Problemen mit der Wesentlichkeitsschwelle die Stichprobe vergrößert. Dies scheitert jedoch häufig daran, dass im von der EU vorgegebenen Prüf-Zeitfenster zu viele Fälle zusätzlich geprüft werden müssten. Der Zeitaufwand für die zusätzlichen Prüfungen müsste von der EFK und der Verwaltung (Zahlstelle) geleistet werden können.

Die Größe der Stichprobe ergibt sich aus verschiedenen Parametern. Auch bei der größtmöglichen Stichprobe hätte die statistische Vorbelegung nicht weniger als 60 Prozent der Toleranz betragen.

Außerdem gibt es die Möglichkeit, Fehlerfälle von der statistischen Hochrechnung auszuschließen, wenn für sie ein sogenannter „bekannter Fehler“ ermittelt werden kann. Dazu muss die Zahlstelle nachweisen, dass sie den Fall einer Gruppe mit gleichen Merkmalen zuordnen, alle Fälle feststellen und für diese durch Nachprüfung den in dieser Gruppe vorhandenen Fehler bestimmen kann (sogenannte Eingrenzung). Der Stichprobenfall wird dann von der Hochrechnung ausgeschlossen und der bekannte Fehler der Gruppe in den Gesamtfehler eingestellt. Diese Eingrenzung setzt jedoch voraus, dass die Merkmale zur Eingrenzung im Fall-Datenbestand vorgehalten werden und der Zeitaufwand für die Abgrenzung und die Überprüfung der Fälle im vorgegebenen Zeitraum geleistet werden kann. Zahlstelle und EFK müssen dabei eng zusammenarbeiten. Die Arbeiten erfordern auf beiden Seiten in der Regel einen hohen Zeitaufwand, der zudem häufig unter erheblichem Zeitdruck steht, da die Prüfberichte zu festgelegten Zeitpunkten fertiggestellt sein müssen. Im Regelfall kann erst am Ende der Prüfarbeiten festgestellt werden, ob eine Eingrenzung notwendig wird.

### 3.4.2.1.2 Auswirkung kleiner Förderbeträge - ELER InVeKoS

Bei den unter ELER InVeKoS fallenden Förderungen beträgt die Förderung häufiger auch weniger als 1.000 Euro. Kleinere Förderbeträge sollen mathematisch kein höheres Anlastungsrisiko haben. Dennoch zeigte sich in der Verwaltungspraxis ein höheres Risiko. Wird die Toleranzschwelle überschritten, erzeugen die kleineren Förderungen einen erheblich höheren Anlastungsbetrag, obwohl der durchschnittliche Fehler je Fall kleiner ist.

Tabelle 15: Fehlerrisiko nach Größenklasse der geprüften Auszahlungen im Bereich ELER InVeKoS - 2011 bis 2013 - in Fällen mit Fehler

Größenklasse <sup>1)</sup>	Fehlerfälle Anzahl	Auszahlung in Euro	Festgestellte Fehler in Euro	Fehler je Fall	Anlastungsbetrag in Euro	Anlastungsbetrag je Fall in Euro
Unter 1.000 Euro	8	4.902	266	33	167.430	20.929
Ab 1.000 Euro	94	734.456	6.744	72	436.279	4.641

<sup>1)</sup> Betrag umfasst Förderung EU, Bund und Land.

Der durchschnittliche Anlastungsbetrag je Fehlerfall war für Auszahlungen unter 1.000 Euro Viereinhalbmal so hoch wie bei Fehlern in Auszahlungen über 1.000 Euro. Der durchschnittliche Fehlerbetrag war dagegen weniger als halb so hoch.

### 3.4.2.1.3 Anteil Kleinstfehler

In den Stichprobenprüfungen ist der Anteil der Fehler mit sehr kleinen Fehlerbeträgen hoch. Betrachtet man alle vier Grundgesamtheiten<sup>70</sup>, ergibt sich bei den Stichprobenprüfungen 2012, dass von den festgestellten finanziellen Fehlern 67 Prozent unter 100 Euro und 39 Prozent sogar unter 20 Euro lagen. Die Verwaltung wird durch mögliche Anlastungen auch für solche Kleinstfehler gezwungen, ineffizient zu arbeiten, um auch diese möglichst zu verhindern.

Eine vernünftige Bewertung eines Verwaltungssystems muss die Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis berücksichtigen. Daher muss sie die Manifestation des finanziellen Risikos nicht nur in der Fehlerquote sehen, sondern auch den absoluten Fehlerbetrag einbeziehen.

### 3.4.2.2 Formale Fehler ohne finanzielle Auswirkungen

Bei einem Teil der von der EFK festgestellten Fehler handelt es sich um formale Fehler. Die Anzahl der festgestellten formalen Fehler war mehr als doppelt so hoch wie die festgestellten finanziellen Fehler. Die Verwaltung (Zahlstelle) muss die Überprüfung jedoch für alle Fehler durchführen und immer eine Stellungnahme abgeben. Dabei sind die UVB, die Regierungspräsidien und das Ministerium eingebunden. Erst im Anschluss beurteilt die EFK den Fehler endgültig. Das Verfahren ist notwendig, da vor Beginn des Dialogprozesses mit der Zahlstelle oft nicht klar ist, ob die von der EFK erkannte Auffälligkeit zu einem monetären oder formalen Fehler führt bzw. unbedenklich ist.

Tabelle 16: Fehlerarten in der Stichprobenprüfung 2012

Grundgesamtheit	Anzahl Zahlfälle gesamt	Anzahl Prüffälle	Anzahl formale Fehler <sup>1)</sup>	Anzahl finanzielle Fehler <sup>1) 2)</sup>
EGFL InVeKoS	75.634	102	26	15
EGFL Nicht InVeKoS	2.123	83	21	5
ELER InVeKoS	75.709	190	28	27
ELER Nicht InVeKoS	5.424	186	65	16
Gesamt	158.890	561	140	63

<sup>1)</sup> Gezählt ist jeder Fehler, auch wenn in einem Prüffall mehr als ein Fehler vorlag.

<sup>2)</sup> Einschließlich negativer Fehler, die nicht zu Anlastungen führen.

Formale Fehler beruhten hauptsächlich auf:

- Flächenabweichungen, die unter die Bagatellgrenze von 0,1 ha fallen,
- Flächenabweichungen, die wegen der Höhe der Zahlungsansprüche keine Auswirkung hatten,

<sup>70</sup> Untersuchte Grundgesamtheiten waren die Bereiche EGFL InVeKoS, EGFL Nicht InVeKoS, ELER InVeKoS und ELER Nicht InVeKoS.

- nicht förderfähigen Kosten, die über dem Förderhöchstbetrag lagen und deshalb keine Auswirkungen hatten,
- fehlerhaft ermitteltem Prosperitätsbetrag beim Förderprogramm AFP ohne Auswirkungen, weil der richtig ermittelte Betrag ebenfalls innerhalb der zulässigen Grenze lag,
- Dokumentationsmängeln,
- verzögerter Bescheidung einer notwendigen Rückforderung.

Formale Fehler führen in der Regel nicht unmittelbar zur Anlastung. Die EFK muss sie jedoch feststellen und u. U. für die Bewertung der Zahlstelle verwenden.

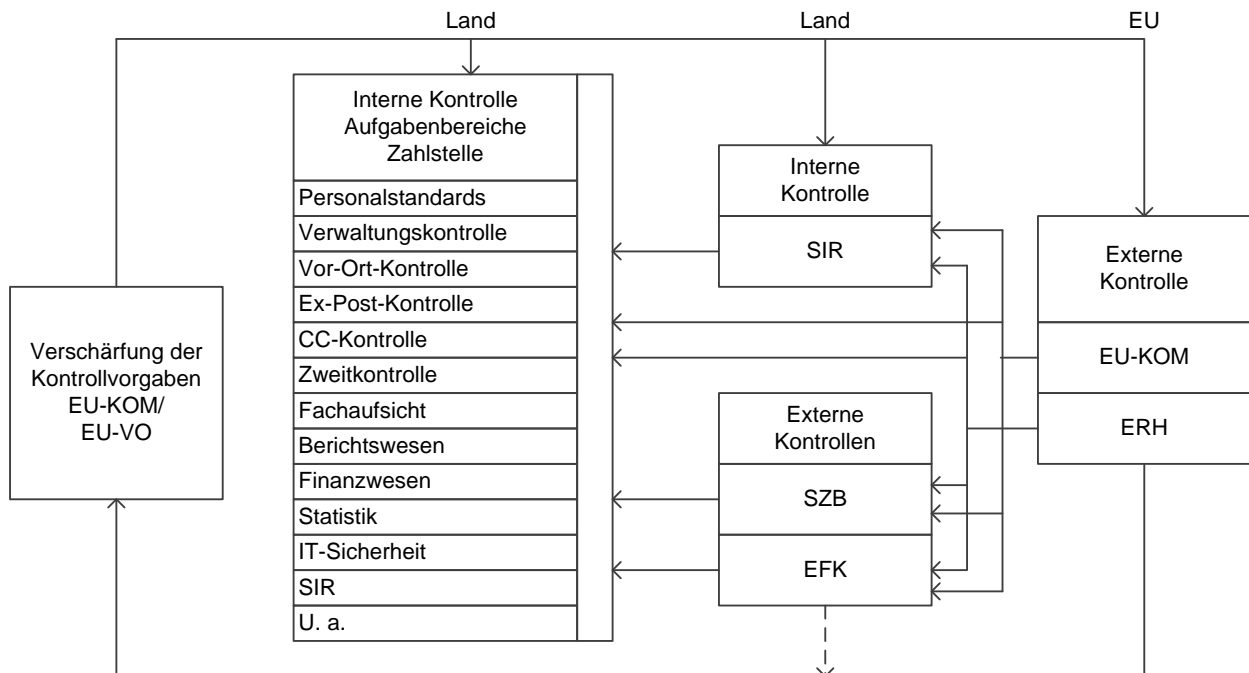
Fälle, bei denen die Endbewertung ergibt, dass z. B. die Bagatellgrenze eingehalten war, sind keine Fälle mit Fehler. Sie sollten auch gegenüber der Verwaltung nicht als formale Fehler endbewertet werden. Ist hinter dem Einzelfall eine generell fehlerhafte Handhabung erkennbar, die sich im Prüffall quasi nur zufällig nicht auswirkte, sollte dies gesondert behandelt werden.

### **3.4.3 Wirkung des Kontrollverfahrens auf die Verwaltung**

Die Wirkung des Kontrollverfahrens auf die Verwaltung (Zahlstelle) ist bestimmt durch die Vorgaben für EU-Förderverfahren. Die Beschäftigten der Zahlstelle sind an die EU-Vorgaben gebunden. Sie wickeln die EU-Förderverfahren ohne Gestaltungsspielräume ab. Insbesondere die Sorge vor möglichen Anlastungen bewirkt, dass sie alles möglichst genau umsetzen.

Diese Wirkung wird noch problematischer, weil die EU die Vorgaben immer weiter detailliert und verschärft. Dadurch ergibt sich ein Kreislauf, in dessen Verlauf die Genauigkeit der in den verschiedenen Bereichen durchzuführenden Arbeiten, ständig erhöht wird. Die Verschärfungen sind nicht davon abhängig, dass in der jeweiligen Zahlstelle konkrete Probleme festgestellt wurden, die mit der jeweiligen neuen Vorgabe behoben werden sollen. Vielmehr werden die Vorgaben unabhängig von konkreten Feststellungen verschärft.

Abbildung 4: Kreislauf von Vorgaben und Kontrollen mit Wirkung auf die Verwaltung



Wie uns Vertreter aller Verwaltungsebenen bei der Prüfung mitteilten, wird dadurch der Druck stetig höher. Der Zeitaufwand für die einzelnen Arbeiten nehme stetig zu. Es habe sich mittlerweile eine Spirale ergeben, bei der die durchgeführten Verbesserungen zum Anlass für neue Forderungen genommen werden. Es sei nicht ersichtlich, dass die EU ein bestimmtes Kontrollniveau für ausreichend hält.

Besprechungen über Vereinfachungen seien in den Arbeitsgruppen auf Bund-Länder-Ebene und auch mit den EU-Vertretern immer wieder zu konkreten Einzelfragen geführt worden. Oft ziehen sich Themen über zwei bis drei Jahre in Arbeitsgruppen hin, blieben aber meist erfolglos. Teilweise seien eingeführte Vereinfachungen nicht umsetzbar. Denn die EU gestalte die Anforderungen so, dass im Endergebnis der Aufwand höher wäre (z. B. Einführung einer Bagatellgrenze bei CC-Verstößen<sup>71</sup>). Außerdem seien die Wirkungen selbst durchgeführter Verbesserungen auf den Gesamtaufwand durch andere Verschärfungen im gleichen Zeitraum überkompensiert worden. Die Verwaltung sei mittlerweile nur noch damit beschäftigt, das Kontrollverfahren umzusetzen.

### 3.4.4 Wirkung auf die Fördermittelempfänger

#### 3.4.4.1 Kontrollansatz

Die Intensität der Beanstandungen, die finanziellen Wirkungen und Häufigkeit von Kontrollen stellt eine Belastung für die Fördermittelempfänger dar. Bereits die Antragstellung setzt viele Angaben und vor allem eine extrem hohe Genauigkeit der Größenangabe jeder einzelnen bewirtschafteten Fläche voraus. Die terminlichen Vorgaben sind zur tatsächlichen Bewirtschaftung oft eng. Die Dokumentationen, die für eventuelle Kontrollen vorzuhalten sind, sind umfangreich.

<sup>71</sup> Artikel 23 Absatz 2 VO (EG) Nr. 73/2009.

Bei einem Landwirt können auch vor Ort mehrere Kontrollen in einem Jahr anfallen. Durch die Risikoparameter „Größe des Betriebes“ und „festgestellte Fehler in den Vorjahren“ werden geprüfte Betriebe häufiger erneut für Kontrollen ausgewählt. Zumal die beiden Risikoparameter korrelieren. Betriebe mit großer landwirtschaftlicher Fläche haben eine höhere Zahl von Einzelflächen und damit eine höhere Wahrscheinlichkeit für Flächenabweichungen. Das MLR versucht, Kontrollbesuche für VOK EGFL und ELER InVeKoS und CC-Kontrollen weitestgehend zu bündeln. Die Auswahlkriterien lassen dies jedoch nicht vollständig zu.

Festgestellte Fehler führen zu Kürzungen und gegebenenfalls auch Sanktionen für die beantragten Förderungen. Je nach Fehler können die Sanktionen zu Ausschlüssen von der Förderung für mehrere Jahre führen. Wird gegen die anderweitigen Verpflichtungen verstoßen, steigt die Höhe der Sanktion bei gleichartigen Verstößen in Folgejahren. Deshalb können die finanziellen Folgen für die Antragsteller hart ausfallen.

#### **3.4.4.2 Kleinstabweichungen bei den Einzelflächen**

Ein großes Problem stellen die hohen Genauigkeitsanforderungen an die Bewirtschaftung der Einzelflächen für die Antragsteller dar. Finanzielle Folgen haben diese nur, wenn der Saldo aller Flächenabweichungen gegenüber den Angaben im Antrag über 0,1 ha liegt. Trotzdem ist der bewirtschaftete Teil der Einzelflächen genau anzugeben.

Angerechnet wird nur der bewirtschaftete Teil der Fläche, der mit dem Flurstück (oder den Flurstücken) genau übereinstimmt. Ihre Lage in der Landschaft ist bei der Bewirtschaftungstätigkeit nicht immer genau zu erkennen. Hinzu kommt, dass die natürlichen Veränderungen an den Rändern zu Verschiebungen führen können.

#### **3.4.4.3 Rückforderungsbescheide bei Kleinbeträgen**

Die Rückforderungsbescheide mit geringen Beträgen stoßen bei den Antragstellern auf Unverständnis. Solche Handlungsweise der Verwaltung ist wegen des Missverhältnisses zwischen Aufwand und Rückforderungsbetrag dem Bürger nicht vermittelbar.

So wurden beispielsweise mit einem acht-seitigen Bescheid (2012 für Grünlandprämie Antragsjahr 2011) 0,14 Euro wegen eines CC-Verstoßes zurückgefordert. In einem anderen Fall wurden mit einem zehn-seitigen Bescheid (2011 für Betriebsprämie Antragsjahr 2007) 6,82 Euro einschließlich 0,02 Euro Zinsen zurückgefordert. Aus der Erläuterung ergibt sich, dass die eigentlich geltende Bagatellgrenze von 100 Euro wegen eines CC-Verstoßes nicht mehr anwendbar ist. Der Betrag wurde schließlich weitere drei Wochen später mit der nächsten Förderung verrechnet. Dabei mussten weitere 0,02 Euro Zinsen erhoben werden. Zur Erläuterung musste dem Landwirt mitgeteilt werden, dass nach EU-Recht auch auf die Erhebung dieser Zinsen nicht verzichtet werden kann.

### **3.5 Vereinfachung des Verwaltungs- und Kontrollsystems**

Auf EU-Ebene wurden bereits generell Vereinfachungen eingefordert. Dabei betont das EP, dass eine weitere Vereinfachung der GAP notwendig ist, um ihre Durchführungskosten für die Institutionen der EU, die Mitgliedstaaten und die Leistungsempfänger selbst zu verringern. Das EP

weist darauf hin, dass dadurch die Politik außerdem für Landwirte und Steuerzahler besser verständlich werde.<sup>72</sup>

Die Verwaltungskosten von 75,8 Mio. Euro in Baden-Württemberg sind gemessen an den finanziellen Ergebnissen von Kontrollen unverhältnismäßig hoch. Insbesondere bei VOK von Flächenförderungen entstanden hohe Verwaltungskosten bei geringen Fehlerquoten und minimalen finanziellen Fehlern. Wir haben daher die maßgeblichen Faktoren für die unangemessen hohen Verwaltungskosten ermittelt. An diesen sollten die Vereinfachungen ansetzen.

### 3.5.1 Grundsätze

Nach dem Subsidiaritätsprinzip (Artikel 5 Absatz 3 AEUV)<sup>73</sup> wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können. Nach Artikel 5 Absatz 4 EU-Vertrag sollen die Maßnahmen der Union nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.

In den Fonds EGFL und ELER gilt die geteilte Mittelverwaltung. Das finanzielle Risiko für die EU wird gegenüber den Mitgliedstaaten gesichert durch:

- Nationale Obergrenzen je Mitgliedstaat bei den Ausgaben,
- flächendeckende Stichprobenprüfungen der Förderungen,
- Anlastungen gegen den Mitgliedstaat bei fehlerhafter Bearbeitung und
- Sanktionen gegenüber den Antragstellern bei fehlerhaften Angaben.

Diese Mechanismen sichern außerdem die inhaltliche Richtigkeit und begrenzen die Auszahlungen auf die Einzelfälle, die die Fördervoraussetzungen nach Art und Menge erfüllen.

Dies erlaubt, den Kontrollrahmen flexibel zu gestalten. Dennoch regelt die EU für alle Mitgliedstaaten einheitlich vorgegebene Organisations- und Verwaltungsvorgaben bis ins Detail und erzeugt damit ein überdifferenziertes Kontrollsystem.

Das bestehende Kontrollsystem wird von der EU als Eigenwert betrachtet. Das heißt, es ist unabhängig davon, ob unangemessene finanzielle Fehler oder wesentliche Abweichungen von den Zielen der EU-Förderung vorliegen. Dies soll einfache Kontrollen durch die EU-KOM ermöglichen. Mechanismen außerhalb des Kontrollverfahrens, wie z. B. Kenntnis der örtlichen Verhältnisse bei dezentraler Verwaltungsstruktur, Antragsehrlichkeit von Bürgern, Verwaltungstradition, Qualität der Mitarbeiter usw., bleiben dabei unberücksichtigt. Ob bereits eine funktionierende Verwaltung besteht, wird nicht ausreichend berücksichtigt.

Das Kontrollsystem sollte umfassend überarbeitet und vereinfacht werden. Es ist mittlerweile deutlich zu komplex und führt trotz des Einsatzes umfassender IT-Programme dazu, dass die Verwaltungskosten zu hoch sind. Die Vereinfachungen müssen sich auf alle Bereiche beziehen.

---

<sup>72</sup> Entschließung des EP vom 18.05.2010 zu der Vereinfachung der GAP; 2011/C 161 E/05.

<sup>73</sup> Vertrag über die Europäische Union und über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der konsolidierten Fassung 2010; 2010/C83/01.

Ausgangspunkt ist für uns dabei, dass

- die EU wegen des hohen Anteils der EU-Mittel an den Förderungen verhindern muss, dass die Verwaltung des Mitgliedstaats nachlässig vorgeht,
- die EU zu recht eine angemessene Genauigkeit der Förderabwicklung verlangt,
- der Verwaltungsaufwand und die Belastung der Förderempfänger berücksichtigt werden und das Kontrollsystem deshalb keine 100 Prozent Richtigkeit zum Ziel haben kann,
- die Subsidiarität gewährleistet sein muss, und deshalb die die Verwaltung tragenden Mitgliedstaaten bzw. Regionen einen angemessenen Spielraum zu vernünftigem Verwaltungshandeln benötigen sowie die Anpassung an ihre besonderen Verhältnisse ihnen überlassen bleiben muss,
- das System für zentral und dezentral organisierte Verwaltungen gleichermaßen geeignet sein muss und deshalb der Schwerpunkt auf den Ergebnissen und nicht auf organisatorischen Vorgaben liegen muss,
- bei der Zusammenarbeit mehrerer staatlicher bzw. mit einer supranationalen Ebene unabdingbare Voraussetzung ist, dass Regelungen abgestimmt, zeitgerecht, verlässlich, praxisgerecht und verständlich sind,
- die Notwendigkeit von Kontrollen davon abhängt, ob die Verwaltung bisher angemessen genau arbeitet oder nicht,
- Kontrollvorgaben deshalb nicht für jede Zahlstelle gleich sein müssen,
- Kontrollvorgaben deshalb reduziert werden müssen, wenn die Förderentscheidungen angemessen genau getroffen und vollzogen werden,
- der Förderzweck der Agrarförderungen in der Stützung der Landwirtschaft liegt und dem Ausgleich zusätzlicher Leistungen wie besonderer Bewirtschaftungsbedingungen sowie der Förderung des ländlichen Raums dient,
- die Fördergerechtigkeit deshalb nicht voraussetzt, dass rechnerische Genauigkeit bei Kleinbeträgen gewährleistet wird, pauschalere Betrachtungen sind möglich und
- Verwaltungsverfahren auch für differenzierte Förderungen angemessen sein müssen.

### **3.5.2 Zusammenarbeit zwischen EU, Bund und Ländern**

Bei geteilter Mittelverwaltung führen die Mitgliedstaaten die Verwaltungsverfahren durch, während die EU die Vorgaben macht. Dabei ist es wichtig, dass die EU, wie nach dem Subsidiaritätsprinzip vorgesehen, für das Verfahren nur die wesentlichen Grundsätze regelt. Die Mitgliedstaaten und im föderalen System die Länder müssen die Möglichkeit haben, geplante Regelungen darauf zu überprüfen, ob sie in der Verwaltung einfach handhabbar und wirtschaftlich umsetzbar



sind. In einem supranationalen System, das mit größeren internen Unterschieden arbeiten muss als die Mitgliedstaaten, ist dies besonders wichtig.

### **3.5.2.1 Zeitbedarf bei Abstimmungen**

Die Beteiligung der Mitgliedstaaten an Fachbesprechungen steht unter zu engen zeitlichen Bedingungen. Sie erfüllt daher eher formale Anforderungen. Fundierte Vorbereitung und sachgerechte Stellungnahmen sind kaum möglich. Daher fehlen ausreichende Möglichkeiten, auf praxisgerechte Regelungen hinzuwirken.

Während unserer Prüfung ereignete sich folgendes typische Beispiel: Am 24. und 25. Oktober 2013 trafen sich Vertreter von Bund, Ländern und der EU-KOM zur Sitzung „Expertengruppe Direktzahlungen“. Das BMEL leitete die Unterlagen unmittelbar an die Länder weiter. Das Ministerium erhielt per E-Mail vom 23. Oktober 2013 (08:39 Uhr) die Tagesordnung mit den Themen Basisprämienregelung, Beihilfefähigkeit, Greening und System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen. Gleichzeitig wurden sieben Sitzungsdokumente mit insgesamt 54 Seiten in Englisch übersandt. Das BMEL benötigte die Stellungnahme des Ministeriums bis 14:00 Uhr. Zwischen Eingang und Ablieferungstermin lagen fünfeinhalb Stunden.

Die Abstimmungswege sind auf supranationaler Ebene länger und in einem Raum mit unterschiedlichen Verwaltungstraditionen wie in der EU naturgemäß komplizierter. Für die Beteiligung der Arbeitsebene muss erheblich mehr Zeit für den Abstimmungsprozess eingeplant werden als bisher, damit praxisgerechte Lösungen gefunden werden können.

### **3.5.2.2 Zeitbedarf für die Umsetzung**

Teilweise ist bei neuen Vorgaben der EU für die Zahlstelle und die EFK der Zeitraum zwischen Bekanntwerden und Inkrafttreten zu kurz oder Vorgaben werden sogar rückwirkend wirksam. Zum Beispiel wurde eine Verordnung mit Änderungen zur Zinsberechnung<sup>74</sup> nur vier Tage vor Inkrafttreten bekannt gegeben. Sie muss sowohl von der Zahlstelle für die Verwaltungseinheiten umgesetzt als auch von der EFK bei der Prüfung berücksichtigt werden. Unter diesen Umständen ist zu erwarten, dass die Umsetzung nicht mit Inkrafttreten möglich ist. Trotzdem musste die EFK dies gegenüber der EU-KOM rechtfertigen, da sie die betreffenden Fälle nicht als fehlerhaft bewertet hatte. Auch die Leitlinien werden zu kurzfristig bekannt gegeben. Sie werden grundsätzlich erst in der zweiten Hälfte des zu prüfenden Jahres mitgeteilt, sind aber für die Prüfungen des laufenden Jahres zu berücksichtigen.

Probleme entstehen vermehrt beim Wechsel von einer Förderperiode zur nächsten. Regelmäßig werden Übergangsvorschriften erlassen, liegen die Voraussetzungen für die Förderungen im ersten Jahr der Förderperiode nicht vor und können wegen des Zeitdrucks nicht ausreichend abgestimmt werden.

Da häufig auch über weiter zurückliegende Förderjahre zu entscheiden ist (Rückforderungen und gegebenenfalls Gerichtsverfahren), muss die Verwaltung gleichzeitig mit einer ganzen Reihe von unterschiedlichen Rechtslagen arbeiten.

---

<sup>74</sup> VO (EU) Nr. 937/2012 vom 12.10.2012 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1122/2009 und der VO (EU) Nr. 65/2011, Inkrafttreten am 16.10.2012.

Zudem ändern sich immer wieder während der Förderperiode Regelungen zum Kontrollsystem, die für die Kontrollen der EU-KOM und des ERH sowie für die Anlastungen von Bedeutung sind. Unangemessener Zeitdruck besteht dann auch bei Berichten und Auswertungen. Hier erhöht sich der Aufwand, weil z. B. bereits vorbereitete Berichte geändert werden müssen oder zu erhebende Daten nicht programmiert werden können.

Die regulären Termine liegen teilweise zu eng beieinander oder im Jahresablauf ungünstig. So müssen sich die Rechnungsabschlussarbeiten der Zahlstelle und der EFK überschneiden, weil viele Angaben der Zahlstelle erst kurz vor Rechnungsabschluss vorliegen können. Dies erzeugt Doppelarbeit. Hauptprüfarbeiten sind teilweise erst im Dezember/Januar möglich, wenn die Mitarbeiter der nachgeordneten Behörden schlecht erreichbar sind.

Die Vorgaben für die Zahlstelle und die EFK müssen so rechtzeitig vorliegen, dass die praxisgerechte Umsetzung und u. U. die Einarbeitung der Mitarbeiter möglich ist.

### **3.5.2.3 Zeitbedarf bei Prüfungen**

Die Prüfungen der EU-KOM werden den betroffenen Mitgliedstaaten etwa vier bis acht Wochen vorher angekündigt. Die Angaben zu den zu prüfenden UVB teilt die EU-KOM erst zwei Wochen und die tatsächlich zu prüfenden Einzelfälle erst zwei bis drei Tage vor Prüfungsbeginn oder am Prüfungstag mit. Die Prüfungen dauern je nach Umfang drei bis fünf Tage und betreffen je Fördermaßnahme meist zwei Jahre.

Für die Prüfungen muss die SEU umfassende Daten und Unterlagen bereitstellen, kann sie aber von den betroffenen ULB erst sehr kurzfristig anfordern. So waren z. B. von einer ULB 30 Aktenordner vollständig für alle Beteiligten zu kopieren und innerhalb von zwei Tagen an das MLR zu senden.

Soweit bei der Besprechung mit der EU-KOM Fragen nicht sofort beantwortet werden können, sind diese am Folgetag zu beantworten. Fehlende Unterlagen sind in der Regel innerhalb einer Woche nachzureichen.

Soweit die EU-KOM Vorgänge beanstandet, folgen ein Verfahren zur Stellungnahme und gegebenenfalls bilaterale Gespräche sowie ein Schlichtungsverfahren. Bis zum Abschluss schreiben der EU-KOM vergehen meist mehrere Jahre.

Die Verwaltung sollte mehr Zeit haben, um die Unterlagen für die zu prüfenden Fälle bereit zu stellen. Die Beantwortung offener Fragen und das Nachreichen von Unterlagen sollte nicht unter Zeitdruck erfolgen müssen. Das Prüfverfahren erfordert dies nicht.

### **3.5.2.4 Information über EU-Vorgaben**

Die EU informiert die Mitgliedstaaten nicht aktiv über ihre Regelungen und Auslegungshinweise.

Auf Bundesebene und in den Ländern werden die Rechtsgrundlagen (Gesetze und Verordnungen) in den Amtsblättern veröffentlicht, für die es elektronische Informationssysteme gibt. Dies stellt eine automatische Information der Mitarbeiter sicher. Verwaltungsvorschriften (VwV), Erlasse und andere Schreiben, die Anwendungs- und Auslegungshinweise für die Verwaltung enthalten,

werden den zuständigen Stellen über den Verwaltungsweg zugesandt. Die Mitarbeiter können sich darauf verlassen, dass sie erfahren, wenn sich ihre Arbeitsgrundlage ändert.

Im Bereich der Agrarförderung für die Fonds EGFL und ELER fehlt die aktive Information der EU an die Zahlstellen. Das Ministerium erfährt zwar durch die vorbereitenden Abstimmungen, wenn Änderungen bei EU-VO und EU-Richtlinien anstehen. Trotzdem muss es die Änderung als solche durch regelmäßige Durchsicht der entsprechenden IT-Plattformen suchen.

Noch gravierender ist die fehlende Sicherheit, wenn Regelungen seitens der EU ausgelegt werden. Dazu gehören Leitlinien, Auslegungsschreiben, Hilfslinien, wie z. B. Äußerungen zu Anforderungen der EU-KOM gegenüber anderen Mitgliedstaaten (Zahlstellen) und Antworten zu individuellen Auslegungsfragen der Zahlstellen. Das gleiche gilt für Papiere des Joint Research Centre (JRC)<sup>75</sup>, das die EU-KOM einsetzt, um Vorgaben festzulegen. Diese Informationen können die Zahlstellen nur im Blick behalten, indem sie die Entwicklung in den verschiedenen IT-Plattformen ständig beobachten.

Die EU sollte eine IT-Plattform mit allen Regelungen, Leitlinien, Auslegungshinweisen erstellen. Informationen und Änderungen, die die Zahlstellen betreffen, müssen ihnen aktiv zur Verfügung gestellt werden (IT-Plattform mit Push-Dienst).

### **3.5.2.5 Verlässlichkeit von EU-Vorgaben**

Bei unserer Untersuchung zeigte sich, dass EU-Vorgaben teilweise nicht verlässlich waren. Dies führte zu weiteren Verwaltungskosten und komplexen Anlastungsverfahren.

#### **3.5.2.5.1 Bagatellregelung für Wiedereinziehungen im Bereich ELER**

2006 nahm die EU-KOM in die Zahlstellen-VO auf, dass der Verzicht auf Rückforderungen bis zu 100 Euro kein Verstoß gegen das Beihilferecht ist (De-Minimis-Regelung)<sup>76</sup>. Entgegen der Erwartung in Deutschland war damit jedoch keine Ablösung der sektoralen Bagatellregelungen geplant. Die EU-KOM teilte den Mitgliedstaaten mit Änderung der Leitlinie Nr. 1 im Juni 2010 mit, dass die Bagatellgrenze im Fonds ELER erst nach Abschluss der Förderperiode auf die dann noch offenen Forderungen angewendet werden darf. Sie forderte die Mitgliedstaaten auf, die ELER-Rückforderungen von weniger als 100 Euro rückwirkend einzuziehen.

2012 waren deshalb knapp 27.000 Bescheide unter 100 Euro zu erlassen. Die Verwaltung musste in über 4.000 Fällen bei den Landwirten Rückforderungen von weniger als 1 Euro geltend machen. 2013 lagen von insgesamt 20.000 Rückforderungen etwa 19.000 unter 100 Euro.

Diese Rückforderungspraxis führte sowohl bei den Beschäftigten der ULB als auch bei den betroffenen Antragstellern zu erheblichem Ärger und zu vielen Beschwerden, deren Bearbeitung wiederum einen zusätzlichen Personalaufwand nach sich zog.

---

<sup>75</sup> Das JRC fungiert als Referenzzentrum für Wissenschaft und Technologie der EU-KOM. Dabei besteht seine Aufgabe darin, insbesondere die EU-KOM unabhängig und nachfrageorientiert mit evidenzbasierter Forschung und technischem Know-how im gesamten EU-Gesetzgebungsprozess zu unterstützen. Es umfasst sieben Forschungsinstitute in fünf Mitgliedstaaten.

<sup>76</sup> Artikel 5a VO (EG) Nr. 885/2006.

Die EU-KOM hat zwar erkannt, dass solche Rückforderungen unverhältnismäßig sind und führte für die Förderperiode ab 2014 auch für den ELER entsprechende Bagatellgrenzen ein. Doch war sie nicht in der Lage, die Zwischenphase für die Verwaltungspraxis erträglich zu regeln.

### **3.5.2.5.2 EU-Vorgaben zur Flächenprüfung bei Vor-Ort-Kontrollen**

Bei Prüfungen 2010 in Brandenburg und 2011 in Baden-Württemberg legte die EU-KOM die seit längerer Zeit bestehenden Vorgaben für die Flächenkontrolle aus.<sup>77</sup> Die Formulierung in der maßgeblichen deutschen Fassung der EU-VO hatte sich seit Jahren nicht geändert. Bei der VOK war die Überprüfung von mindestens 50 Prozent der Betriebsfläche vorgeschrieben. Soweit Abweichungen festgestellt wurden, waren die Kontrollen auszuweiten.<sup>78</sup> In Baden-Württemberg wurden mit dieser Vorgehensweise bei der VOK durchschnittlich 64 Prozent der Betriebsfläche geprüft. Die Vorgehensweise war bei früheren EU-KOM-Prüfungen nicht beanstandet worden.

Die EU-KOM verlangte nun, das Ergebnis der Überprüfung von mindestens 50 Prozent der landwirtschaftlichen Einzelflächen eines Antragstellers auf alle Flächen hochzurechnen. Andernfalls seien 100 Prozent der Flächen zu kontrollieren. Die EU-VOen enthielten keinen Hinweis auf eine Hochrechnung auf die gesamte Fläche. Ohne Rechtsgrundlage ist nach deutscher Rechtslage eine Kürzung der Förderung nicht zulässig. Die bundesweite Vorgehensweise, die VOK auf eine Flächenstichprobe zu begrenzen, wertete die EU-KOM als Risiko für die EU-Fonds. Baden-Württemberg musste im September 2014 für die Jahre 2008 bis 2010 noch knapp 55.000 Euro Anlastung zahlen.<sup>79</sup>

Obwohl die EU-KOM erst im Juli 2014 entschied, musste die VOK seither vorsorglich auf 100 Prozent der Flächen eines Betriebs umgestellt werden, um nicht für weitere Jahre eine Anlastung zu riskieren.

### **3.5.2.5.3 Beihilferegulung für Kartoffelstärke**

Selbst in einem Fall, in dem die im Anlastungsverfahren vorgesehene Schlichtungsstelle die Vorgehensweise der deutschen Behörden mit der deutschen Fassung der EU-VO als vereinbar beurteilt hat und kein finanzielles Risiko für den Fonds erkannte, hielt die EU-KOM an ihrem Standpunkt fest und berechnete im Juli 2013 für Deutschland eine Anlastung von 6,2 Mio. Euro.

Diesem Fall lag ein Kontrollbesuch der EU-KOM im Jahr 2004 zugrunde.<sup>80</sup> Dabei beanstandete sie, dass die Beihilferegulung für Kartoffelstärke nicht richtig umgesetzt worden sei. Die Auszahlung der Beihilfen an die Erzeuger und die Stärkeproduzenten setzte voraus, dass die Erzeuger für die gelieferten Kartoffeln einen Mindestpreis erhielten.

Obwohl dies der Fall gewesen war und damit der Zweck der Vorschrift erfüllt war, hat die EU-KOM den Verstoß in der formalen Abwicklung gesehen, die dem deutschen Verordnungstext entsprochen hatte.

---

<sup>77</sup> Untersuchung-Nr. RD2/2010/08/DE und AA/2011/03.

<sup>78</sup> Artikel 29 VO (EG) Nr. 796/2004, Artikel 15 Absatz 2 VO (EG) Nr. 1975/2006, Artikel 30 Absatz 4 und Artikel 33 VO (EG) Nr. 1122/2009.

<sup>79</sup> Schreiben des BMEL vom 15.08.2014.

<sup>80</sup> Untersuchung-Nr. VT/PdT/2004/10/DE.

#### 3.5.2.5.4 Auslegungsverbot für Mitgliedstaaten

In einem Anlastungsverfahren verwies die EU-KOM<sup>81</sup> auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), nach der die Mitgliedstaaten für die Auslegung von EU-Recht eine Bestätigung durch die EU-KOM benötigen.

Die Durchführung der Förderung ist bei geteilter Mittelverwaltung Aufgabe des Mitgliedstaats. Über den Mechanismus des Auslegungsvorbehalts macht die EU die handelnden Behörden vollständig von sich abhängig. Selbst offizielle, in der Landessprache des Mitgliedstaates abgefasste VOen können von den Zahlstellen rechtssicher nur angewendet werden, wenn sie voraussehen, welche anderen Auslegungsmöglichkeiten denkbar sein könnten. Zu allen diesen Punkten müssen sie Auslegungsanfragen stellen. Dies ist eine Vorgehensweise, die innerhalb eines Bundesstaates zwischen der Bundes- und der Landesebene und selbst zwischen den unteren und höheren Verwaltungsbehörden innerhalb des Landes undenkbar ist.

Die normale Auslegung, d. h. innerhalb des Wortlauts und innerhalb des Zwecks der Vorschrift, ist die selbstverständliche Aufgabe der ausführenden Behörden. Differenzen dürfen nur zu Klärstellungen für die Zukunft, aber nicht zu Anlastungen führen.

#### 3.5.2.6 Stetigkeit des Gesamt-Kontrollsystems

Die Kontrollstrategie der EU zielt nicht nur auf angemessene Genauigkeit der Einzelfallförderungen, sondern auf eine möglichst genaue Berechnung und Abwicklung. Deshalb werden durch Änderungen von VOen, Leitlinien aber auch Einzelbeanstandungen bei Prüfungen, die Anforderungen an die Genauigkeit immer wieder erhöht. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand wird nicht festgestellt und ist für die EU kein Entscheidungskriterium für Vorgaben.

Das EP hatte die EU-KOM 2009 aufgefordert, selbst ein tolerierbares Fehlerrisiko für den Bereich ELER vorzuschlagen.<sup>82</sup> Die EU-KOM schlug 2010 ein tolerierbares Fehlerrisiko zwischen 2 und 5 Prozent vor.<sup>83</sup> Eine Fehlerquote im Mittel dieser Spanne sei akzeptabel. Angesichts hoher Kontrollkosten sei jegliche Zunahme von VOK über das derzeitige Niveau nicht kosteneffizient. Zudem sei in der Praxis ein gewisses Risiko vertretbar oder tolerierbar. Es sei zu kostspielig oder schlicht unmöglich, das Fehlerrisiko auf Null zu reduzieren.

Trotzdem verschärfte die EU-KOM das Gesamt-Kontrollsystem in der Förderperiode 2007 bis 2013 durch eine Fülle von Einzelvorgaben. Feststellungen aus einzelnen EU-KOM-Prüfungen wurden in EU-weite Vorgaben umgesetzt. Wesentliche Verschärfungen waren z. B.:

- Kontrollquotenerhöhungen,
- Erhöhung der Flächenvermessung bei VOK,
- positive Prüfdokumentation,
- Festlegung von Risikoparametern durch das Land,
- neue Vorgaben zur Flächenfeststellung und
- zusätzliche Prüfvorgaben für die EFK.

---

<sup>81</sup> Untersuchung-Nr. AA/2007/32/DE.

<sup>82</sup> Entschließung des EP vom 23.04.2009 (P6 TA(2009)0289).

<sup>83</sup> KOM(2010) 261 vom 26.05.2010.

Die EU argumentiert dann jeweils mit möglichst hoher Genauigkeit und verfolgt das Ziel einer 100-prozentigen Richtigkeit. Sie hat das Bedürfnis, dass auch der zu tolerierende Fehler in allen Einzelheiten bekannt und berechnet ist. Dadurch entsteht der gleiche Verwaltungsaufwand wie ohne Toleranzgrenze.

Die EU-weit geltenden Maßstäbe für die Verwaltung dürfen sich nicht aus Beanstandungen der EU-KOM bei einzelnen Zahlstellen ergeben. Zahlstellen, die die Fehler im Toleranzbereich halten, dürfen nicht durch weitere Vorgaben zu höheren Kosten gezwungen werden.

Maßstäbe, an die sich die Verwaltung halten soll, müssen klar sein und rechtzeitig vorliegen. Daher sollte die EU Festlegungen, die sich nicht direkt aus den EU-VO ergeben, zunächst mit allen Mitgliedstaaten beraten und ihnen vorab bekannt geben. Sie sollten erst nach einer Frist, von z. B. einem Jahr, in Kraft treten, damit die Verwaltungen die Umsetzung organisieren können.

Auch in der neuen Förderperiode 2014 bis 2020 kündigen sich weitere Verschärfungen an:

- Pflicht zur IT-Zertifizierung für Zahlstellen mit über 400 Mio. Euro Fördermitteln.
- Neues Prüffeld für die EFK: Für die neu eingeführte Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit muss die EFK eine Stichprobe der von der Zahlstelle durchgeführten VOK nochmals nachvollziehen.
- Die Beratung der landwirtschaftlichen Betriebe und die Förderung muss nach Auslegung der EU-KOM nicht nur personell sondern auch organisatorisch getrennt abgewickelt werden.<sup>84</sup>
- Ausweitung der VOK auf 10 Prozent der Anträge, es sei denn, die ökologischen Vorrangflächen werden vollständig im Großrechnerverfahren ausgewiesen (bis 2017).
- Die graphische Antragstellung muss ab 2016 eingeführt und bis zum Jahr 2018 umgesetzt sein. Dafür müssen dem Antragsteller die Luftbild- und Katasterdaten (GIS-Werkzeuge) zur Antragstellung (FIONA) zur Verfügung gestellt werden. Die beantragten Flächen müssen einer IT-technischen Prüfung (graphische Verschneidung) unterzogen werden.

Das anzuwendende Kontrollsystem muss festgelegt werden und darf nicht durch ständige Verschärfungen und zusätzliche Vorgaben für die Verwaltung unklar bleiben und weiter verteuert werden.

### **3.5.2.7 Verständlichkeit der EU-Vorschriften**

Die deutschen Fassungen der EU-VOen sind oft unklar. Die Regelungstechnik führt zu schwer lesbaren und oft schwer verständlichen Texten. Sehr lange, komplizierte Schachtelsätze und eine ausufernde Verweispraxis erschweren das Verständnis. Die Begriffssystematik stimmt mit der für die sonstige Verwaltung nicht überein. Begriffe werden nicht stabil verwendet. Für die verschiedenen Fonds gibt es unterschiedliche Kontroll- und Begriffssysteme.

---

<sup>84</sup> Artikel 13 Absatz 2 VO (EU) Nr. 1306/2013 formuliert nur „eindeutige Unterscheidung zwischen Beratung und Kontrollen gegeben ist“, die Erwägungsgründe (10) formulieren „eindeutige Trennung“.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen, wie die EU-KOM die Vorschriften handhabt, fehlt den Verwaltungen deshalb die selbstverständliche Grundlage ihres Handelns. Erst wenn Detailhinweise der EU vorliegen bzw. die Auslegung der EU-VO durch die EU-KOM bestätigt ist, liegen Mindestvoraussetzungen vor. Dies bereitet den Stellen besondere Schwierigkeiten, die mit der Abstimmung auf Länderseite und der Umsetzung der Regelungen für die Verwaltungsbehörden im Land befasst sind. Zur Auslegung der für die neue Förderperiode geltenden Vorschriften sieht man sich deshalb in bestimmten Bereichen noch nicht in der Lage. Ein Beispiel sind die neuen Regelungen zur Bagatellgrenze im ELER und EGFL.

Häufig liegen die Texte auch nur in einer englischen Fassung vor. Dies erschwert die Arbeit nicht nur deshalb, weil die Mitarbeiter in einer Fremdsprache arbeiten müssen, sondern auch, weil diese Texte u. U. keine einheitliche Begriffssystematik verwenden oder nicht durch Muttersprachler abgefasst sind.

Klare und verständliche Regelungen sind Grundvoraussetzung für effiziente Verwaltungsarbeit. Hier sollte ein neuer Ansatz gefunden werden, damit die deutschen Fassungen von EU-Regelungen genauso handhabbar sind wie die in Deutschland üblichen Regelungstexte. Ein Teil der unter „fehlende Verlässlichkeit der Vorgaben“ dargestellten Probleme, würde damit einfacher zu lösen sein. Der Bund sollte für die Übersetzung die der deutschen Regelungspraxis zugrunde liegende Begriffssystematik zur Verfügung stellen.

### **3.5.2.8 Praxisgerechte Vorgehensweise**

#### **3.5.2.8.1 Verwaltungsgerechte Regelungen**

Regelungen, mit denen die Politikziele auf der Ebene der EU und auf Ebene der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Regionen durch Vorschriften und einzelne Förderprogramme umgesetzt werden, sollten vorab darauf überprüft werden, ob sie verwaltungsgerecht sind.

Die Umsetzung von Politikzielen, wie z. B. das Greening (flächenbezogene Umwelt-/Schonungsaufgabe), kann zu deutlich anderem Verwaltungsaufwand führen je nachdem, ob die Auflagen durch jeden einzelnen Betriebsinhaber oder gebietsweise zu erfüllen sind und welche Genauigkeit gefordert wird. Besonders matrixartige Anforderungen, die sich auf das Mengenkriterium der Fläche beziehen, führen zu hohem Verwaltungsaufwand. In diesem Fall erfordert z. B. die Entscheidung zur Betriebsprämie für ein Landschaftselement, dass dieses eine Höchstfläche nicht überschreitet. Beim Greening wurde z. B. festgelegt, dass jeder Betriebsinhaber für einen bestimmten Prozentsatz seiner Gesamtfläche eine bestimmte Bewirtschaftungsart nachweisen muss. Wird ein einzelner Schlag verändert, ändert sich die Gesamtfläche und gleichzeitig die für das Greening notwendige Fläche. Die Greeningauflage wird auch von Landschaftselementen erfüllt. Deshalb muss nun die Fläche des Landschaftselements in jedem Fall gemessen werden, und jede Flächenabweichung ist relevant.

Die EU sollte sich für die Beurteilung, ob Vorschriften praxisgerecht sind, nach den Mitgliedstaaten richten. Bei geteilter Mittelverwaltung verfügen nur sie über die notwendigen Informationen und Erfahrungen. Dafür müssen erfahrene Verwaltungsmitarbeiter aus den Mitgliedstaaten nicht nur angehört, sondern entscheidend beteiligt werden.

Die Mitgliedstaaten bzw. ihre Regionen sollten bei der Ex-Ante-Bewertung ihrer Fördermaßnahmen den voraussichtlichen Verwaltungsaufwand abschätzen.

### **3.5.2.8.2 Verwaltungsgerechte Bagatellgrenzen**

Soweit Bagatellgrenzen eingeführt werden, sollten sie auch den Verwaltungsaufwand reduzieren, weil bestimmte Feststellungen entfallen. Die bisherigen Bagatellgrenzen erfüllen diese Voraussetzungen meist nicht.

Bei der Betriebsprämie hängt der Förderbetrag von der Gesamtfläche ab. Die ermittelte Gesamtfläche darf gegenüber der beantragten Gesamtfläche um eine Bagatelle von 0,1 ha abweichen.<sup>85</sup> Da diese Bagatelle erst nach Saldierung aller Flächenergebnisse für alle einzelnen Schläge anwendbar ist, verhindert sie lediglich Kürzungen bzw. Rückforderungen in gewissem Umfang. Sie reduziert jedoch nicht den Verwaltungsaufwand, um Flächen festzustellen.

Weil bei Flächenabweichungen auch geprüft werden muss, ob sie bereits in früheren Jahren vorlagen, kann sich das Ergebnis auch noch Jahre später ändern. Dies hat zur Folge, dass auch bei Unterschreiten von Bagatellgrenzen alle Daten zu erfassen und zu dokumentieren sind, weil über ihre Relevanz nicht abschließend entschieden werden kann.

### **3.5.2.8.3 Verlagerung der faktischen Regelungskompetenz**

Die EU-KOM bedient sich verschiedener Stellen, um Einzelanweisungen zu formulieren. Ein ganz wesentlicher Teil des Aufwands der Verwaltung wird durch die Festlegungen erzeugt, wie die förderfähige Fläche zu ermitteln ist.<sup>86</sup> Für die Feststellung der tatsächlichen Größe und Lage der Parzellen setzt die EU-KOM das JRC als wissenschaftlichen Dienst ein. Das JRC ist eine Gemeinsame Forschungsstelle. Die Vorgaben werden somit von wissenschaftlichen und technischen Mitarbeitern des JRC erarbeitet, die keine Verwaltungserfahrung in der Landwirtschaftsförderung besitzen.

Die sehr detaillierten Empfehlungen des JRC bestimmen wesentlich das Messverfahren, aber auch andere Verwaltungsabläufe.<sup>87</sup> Die Leitlinien sind zwar keine offiziellen Auslegungen der Rechtsvorschriften der EU. Sie sind jedoch für die Verwaltungen der Mitgliedstaaten faktisch bindend. Denn die EU-KOM macht bei ihren Prüfungen die Beurteilung der Verwaltungsentscheidungen davon abhängig, dass die von JRC bereitgestellten Leitlinien eingehalten werden.

Die Vorgaben des JRC sind, dem Charakter der Institute entsprechend, von wissenschaftlicher Genauigkeit geprägt. Sie sollten von Verwaltungsfachleuten für eine angemessene Umsetzung angepasst und erst danach eingesetzt werden.

## **3.5.3 Anlastungsverfahren**

Bei unserer Untersuchung zeigte sich, dass insbesondere Prüfungen der EU-KOM die geprüften Stellen erheblich verunsichern. Schon durch die Prüfweise übt die EU-KOM einen generellen Druck auf die geprüften Stellen aus. Alles wird kritisch gesehen und muss gegebenenfalls von

---

<sup>85</sup> Artikel 57 Absatz 3 VO (EG) Nr. 1122/2009 und Artikel 16 Nr. 3 VO (EU) Nr. 65/2011.

<sup>86</sup> Artikel 34 VO (EG) Nr. 1122/2009.

<sup>87</sup> JRC-Papier „Art34“ zur Vor-Ort-Kontrolle (Extrakt von der WikiCAP-Website, gültiger Stand des jeweiligen Jahres). JRC-Papier D(2008)(9675) Leitlinie für die Messung von Rebpzellen. JRC GNSS receivers validated zur Zertifizierung von Messgeräten.



den Mitgliedstaaten widerlegt werden. Die Beweislast liegt bei den Mitgliedstaaten, andernfalls drohen hohe Anlastungen.

Zudem bewirken die Feststellungen der EU-KOM, dass die Kontrollvorgaben zusätzlich zu den bestehenden Rechtsgrundlagen stetig verschärft werden. Für die Verwaltung im Mitgliedstaat liegt somit keine verlässliche Arbeitsgrundlage vor.

Anlastungen werden rückwirkend festgesetzt. Deshalb verunsichern die lange dauernden Verfahren die Verwaltung zusätzlich. Selbst wenn nicht klar ist, ob ein Vorgehen letztlich als Fehler bewertet wird, führen die Verfahren dazu, dass die Mitgliedstaaten ihre Kontrollen anpassen.

Auf diese Situation reagiert die Verwaltung mit dem Versuch, alles ganz genau zu machen.

Das Anlastungsverfahren bezieht sich sowohl auf die Einhaltung der Kontrollvorgaben als auch auf die hochgerechneten Fehler in einzelnen Förderungen.

### **3.5.3.1 Anlastung - Kontrollen**

Werden die Kontrollen nicht nach Vorgabe durchgeführt, führt dies zur Anlastung. Dies sollte beschränkt werden auf die Einführungsphase und auf Fälle, in denen Mitgliedstaaten nach der Einführungsphase die Fehler bei der Einzelfallbearbeitung nicht in angemessenem Rahmen halten. Sobald die EFK (Bescheinigende Stelle) nach der Einführungsphase funktionsfähig eingerichtet ist und die Fehler in der von ihr durchzuführenden Stichprobenprüfung die Wesentlichkeitsschwelle nicht überschreiten, sollten die Kontrollen als ausreichend beurteilt werden. Die Kontrollvorgaben können nicht alle Wirkmechanismen abdecken, die ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln erzeugen. Bestätigen die Stichprobenprüfungen der Einzelfälle die Ordnungsmäßigkeit im Ergebnis, besteht kein Anlass, in die Verwaltungsorganisation und das Verwaltungshandeln der Mitgliedstaaten bzw. ihrer Regionen einzugreifen.

Bisher legt die EU-KOM nach ihren Prüfungen prozentuale Anlastungen fest. Der Anteil bezieht sich auf die jeweilige geprüfte Grundgesamtheit und in der Regel auf die Auszahlungen von zwei Jahren. Die Grundgesamtheiten<sup>88</sup> umfassen in Baden-Württemberg zwischen 20 und 400 Mio. Euro Fördermittel. Der Anlastungssatz beträgt mindestens 2 Prozent. Das Anlastungspotential einer Beanstandung der EU-KOM liegt damit mindestens zwischen 0,8 Mio. Euro und 16 Mio. Euro. Der Druck auf die Verwaltung, jede EU-Anforderung detailgenau zu erfüllen, ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Anforderungen notwendig sind, um angemessene Genauigkeit zu gewährleisten.

Die EU-KOM schließt bei ihren Prüfungen auf die Fehlerhaftigkeit des Vorgehens der Zahlstelle im Sinne eines Risikos für den EU-Haushalt aus ungenügenden Anhaltspunkten. Sie wählt wenige Fälle nach Risikokriterien aus und droht bei geringen Einzelfehlern Anlastungsverfahren an.

Die geprüfte Zahlstelle kann die potentielle Anlastung zwar reduzieren. Dazu muss sie jedoch nachweisen können, welche Teile der Grundgesamtheit von dem festgestellten Einzelfehler möglicherweise betroffen sein können (Eingrenzung des Fehlers). Die Eingrenzung setzt deshalb voraus, dass in den Datenbanken des Großrechnerverfahrens oder den Grundinformationen im

---

<sup>88</sup> Grundgesamtheiten im operativen Bereich bilden jeweils die Bereiche EGFL InVeKoS, EGFL Nicht InVeKoS, ELER InVeKoS und ELER Nicht InVeKoS.

Geoinformationssystem passende Einzelkriterien je Förderfall oder je Flurstück erfasst sind. Nur dann können Förderfälle identifiziert werden, die mit den von der EU-KOM geprüften Fällen vergleichbar sind.

Ist die Identifikation möglich, müssen im Regelfall viele Einzelfälle überprüft werden, um nachzuweisen, dass der beanstandete Fehler nur in einem geringen Teil der Fälle vorliegt. So hat die EU-KOM z. B. 2011 bei einer Prüfung 25 Förderfälle geprüft. Die erfasste beihilfefähige Höchstfläche wurde in einem Fall als fehlerhaft beanstandet. Die Vorgehensweise der Zahlstelle wurde als Risiko für den EU-Haushalt gewertet. Im konkreten Fall stand eine Anlastung von 40 Mio. Euro (2 x 5 Prozent aus den Flächenförderungen EGFL) zur Diskussion. Für die Eingrenzung konnte die Zahlstelle Kriterien finden. Landesweit waren 2.165 Flurstücke mit ähnlicher Situation vorhanden. Hieraus wurde eine Stichprobe von 1.243 Flurstücken zufällig ausgewählt, anhand von Luftbildern ausgewertet und teilweise vor Ort besichtigt. Insgesamt wurden 4.900 ha für zwei Förderjahre nochmal überprüft und dabei nur 0,4 Prozent als fehlerhaft festgestellt. Der daraus berechnete Korrekturbetrag für den eingegrenzten Bereich wurde von der EU-Erstattung abgezogen. Die EU-KOM hat das Verfahren ohne Anlastung abgeschlossen, aber auch dafür keine Kriterien gegeben.

### **3.5.3.2 Rückwirkung bei Auslegungsfragen**

Die EU-KOM überprüft Förderfälle, die abgewickelt sind. Dabei legt sie als Maßstab jedoch auch ihre Auslegungen an, wenn diese der Verwaltung bei der Bearbeitung nicht bekannt waren (Beispiele siehe Punkt 3.5.2.5).

Prüfungsergebnisse der EU-KOM, die in einzelnen deutschen Ländern festgestellt werden, können zu Anlastungen in anderen Ländern führen. Dies zeigte sich z. B. bei einer Prüfung 2010 in Brandenburg, in der die EU-KOM eine positive Prüfdokumentation forderte.<sup>89</sup> Nach den Angaben des Ministeriums werden EU-KOM-Prüfungsergebnisse aus anderen Ländern bundesweit mitgeteilt. Den Ländern wird jedoch keine Frist gewährt, um die beanstandeten Fehler bis zur nächsten EU-KOM-Prüfung zu beseitigen.

Soweit sich Vorgaben nicht direkt aus den VO und bekannt gegebenen Grundsätzen ergeben, sollten alle Handhabungen, die nach anerkannten Auslegungsregeln mit der Vorschrift zu vereinbaren sind, auch dann nicht beanstandet werden, wenn die EU-KOM eine andere Auslegung anwendet. Soweit die Mitgliedstaaten in diesem Rahmen handeln, sollten die EU-KOM-Prüfungen nur Beanstandungen für die Zukunft aussprechen, aber keine Anlastungen festsetzen. Die EU wendet die Regel an, dass die Auslegung anzuwenden ist, die den Zweck am besten erfüllt. Da sie sich diese Entscheidung vorbehält, haben die Mitgliedstaaten in vielen Fällen keine Rechtssicherheit.

### **3.5.3.3 Stichprobenprüfungen (MUS-Verfahren)**

#### **3.5.3.3.1 Wesentlichkeitsschwelle**

Für die Prüfungen der EFK hat die EU das MUS-Verfahren vorgegeben. Liegen bei den Stichprobenprüfungen Fehler über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 Prozent vor, legt die EU-KOM

---

<sup>89</sup> Untersuchung-Nr. RD2/2010/08/DE.

in der Regel eine Anlastung fest. Wegen des statistischen Verfahrens steht jedoch nur ein geringer Anteil der 2 Prozent Fehlertoleranz für Fehler in den Stichprobenfällen zur Verfügung. Für die Verwaltungspraxis kommt es jedoch auf diese an. Die Fehlertoleranz sollte soweit erhöht werden, dass die Verwaltungsverfahren ohne übertriebenen Aufwand abgewickelt werden können. Die EU hat über eine Erhöhung der Toleranz auf 5 Prozent diskutiert. Wir halten dies für einen angemessenen Weg.

In verschiedenen Konstellationen kann der tatsächlich zur Verfügung stehende Teil der Fehlertoleranz noch während des Stichprobenverfahrens erhöht werden. Wenn die EFK feststellt, dass die gewählte kleine Stichprobe wegen einzelner Fehlerfälle zur Überschreitung der Wesentlichkeitsschwelle führen wird, kann sie den Stichprobenumfang ausweiten. In der größeren Stichprobe steht ein etwas größerer Anteil der Fehlertoleranz zur Verfügung. Dies setzt jedoch voraus, dass der größere Umfang personell und zeitlich prüfbar ist. Die EFK hat dafür wenig Kapazität. Durch höhere Stichproben entsteht auch bei der Verwaltung (Zahlstelle) ein höherer Aufwand.

#### **3.5.3.3.2 Bagatellfehler**

Der Kontrollansatz des MUS-Verfahrens unterscheidet nicht nach der Bedeutung der Einzelfälle. Alle Fehler werden über die festgestellten Hochrechnungsbeträge in einer Größe dargestellt. Ob Fehler in normalem Verwaltungsverfahren durch viele Kleinst-Abweichungen oder auf gravierenden Fehlern beruhen, spielt für die Hochrechnung keine Rolle.

Die Auswertung der Stichprobenprüfungen der EFK für 2011 bis 2013 ergab z. B. im Bereich ELER InVeKoS, dass von 102 finanziellen Fehlern 60 Prozent unter 20 Euro lagen. Der EU-Anteil an den Fördermitteln liegt damit unter 10 Euro. Die Fehlerquote betrug 0,1 Prozent.

Für finanzielle Abweichungen bis zu 20 Euro (10 Euro EU-Mittelanteil) sollte für alle Fördermaßnahmen eine generelle Bagatellgrenze je Maßnahme und je Jahr geregelt werden. Durch diese entfällt auch im Prüfverfahren die Bewertung als Fehler und die Notwendigkeit diese mit ineffizientem Aufwand zu vermeiden.

#### **3.5.3.4 Kleinförderungen**

Wir haben bei unserer Prüfung festgestellt, dass Zahlfälle in ELER InVeKoS unter 1.000 Euro (EU-Anteil 500 Euro) einen mehr als vierfach erhöhten Anlastungsbeitrag gegenüber Zahlfällen über 1.000 Euro erzeugen. Bei früheren Prüfungen und an anderer Stelle wurde gelegentlich empfohlen, auf Kleinförderungen - bei denen solche Auszahlungen häufiger vorkommen - zu verzichten. Damit entfielen insbesondere die Förderung kleiner Betriebe und die Förderung diversifizierter Bewirtschaftung im ländlichen Raum. Insbesondere die Letztere besteht häufig aus verschiedenen kleineren Maßnahmen, die in der Summe den Gesamtbetrieb ermöglichen.

Je mehr die Förderpolitik von der reinen Flächenförderung über die Betriebsprämie zur Förderung bestimmter Leistungen der Art der Betriebsführung übergeht, umso mehr ist mit kleinen Förderbeträgen bei den einzelnen Maßnahmen zu rechnen. Die EU verfolgt diese Entwicklung selbst bei dem Ansatz „öffentliches Geld für öffentliche Leistung“. Mittel werden dabei aus der Flächenförderung in die Maßnahmenförderung umgeschichtet.

Bei Kleinbeträgen steht der Verwaltungsaufwand oft in keinem Verhältnis zur Korrektur. Bei sehr kleinen Beträgen wird zusätzlich das Verhältnis zum Bürger belastet. Die Mitarbeiter wur-

den in allen Verwaltungsbereichen seit vielen Jahren darauf ausgerichtet, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit des Handelns, die Arbeitskapazität auf größere Fälle zu konzentrieren, da dort mehr finanzieller Schaden für die öffentlichen Kassen droht. Diese Vorgehensweise ist für funktionierende Verwaltungen typisch, bei EU-Förderverfahren aber nicht möglich, weil mit einem höheren Anlastungsrisiko verbunden.

### **3.5.3.5 Höhere Standards des Mitgliedstaats**

Anlastungen werden auch festgelegt, soweit gegen Regelungen des Mitgliedstaats oder seiner Regionen verstoßen wird, die höher als die Standards der EU sind.<sup>90</sup> Höhere Standards gelten in Deutschland z. B. für Verfahrensregelungen. Die allgemeinen Regelungen für Zuwendungen setzen in den einzelnen Ländern und in Baden-Württemberg z. T. höhere Standards für Vergaben und bei Zweckbindungsfristen.

Höhere Standards eines Mitgliedstaats führen auch dann zu einer verbesserten Zielerreichung, wenn im Einzelfall nur der EU-Standard eingehalten wird. Die EU sollte daher nur Anlastungen für Verstöße gegen EU-Standards festsetzen.

Das Land sollte überprüfen, welche eigenen Regelungen bzw. Regelungen des Bundes über den EU-Standard hinausgehen. Bei unveränderter EU-Anlastungspraxis sollte auf die strengeren nationalen Anforderungen verzichtet werden.

## **3.5.4 Kontrollorganisation**

### **3.5.4.1 Organisatorische Vorgaben**

Stellt die EU-KOM anhand der Ergebnisse der Stichprobenprüfungen oder durch skandalöse Einzelfälle, Korruption oder dergleichen in bestimmten Bereichen gravierende Probleme fest, sind organisatorische Vorgaben nachvollziehbar. Die EU-KOM gibt bei ihren Prüfungen jedoch auch dann organisatorische Vorgaben, wenn keine Probleme festgestellt werden.

Ohne Anlass durch konkret festgestellte unangemessene Fehler bei den Förderungen sollte die EU nicht

- mehr als eine Kontrolleinheit vorschreiben,
- die Zuordnung von Stellen beanstanden, weil diese angeblich nicht unabhängig arbeiten,
- verlangen, dass die Mitarbeiter der Zahlstelle nicht auch mit anderen Aufgaben betraut werden sollen,
- Standards für Personal verlangen und

---

<sup>90</sup> Die EU übernimmt die nationalen Regelungen durch Verweis in die eigenen Vorschriften und macht sie damit gegebenenfalls zur Grundlage von Anlastungen oder von Vertragsverletzungsverfahren. Artikel 93 VO (EU) Nr. 1306/2013 übernimmt z. B. die auf nationaler Ebene aufgestellten Standards u. a. beim Tierschutz in die CC-Vorschrift der EU.

- für fehlerfreie Fälle die ausführliche Dokumentation von Prüfschritten verlangen, mit der darzulegen ist, weshalb ein geprüfter Fall als fehlerfrei beurteilt wurde.

Das EU-Kontrollsystem setzt am abstrakten Risiko für den EU-Haushalt an. Die dafür erforderlichen Organisationseinheiten, Verfahren, Dokumentationen und Berichte sollten gering sein. Die EU-KOM darf keine weiteren Verschärfungen vornehmen, solange sie keine konkreten Anhaltspunkte für Fehlfunktionen in der jeweiligen Zahlstelle hat.

Natürlich bedeutet dies einen erhöhten Aufwand für die Kontrollbehörden der EU, weil sie situationsabhängig vorgehen müssen. EU-weit einheitliche Vorgaben sind zwar einfach zu kontrollieren, verursachen aber unnötige Kosten in fast allen Mitgliedstaaten und praktisch bei jeder mit der Förderung befassten Stelle. Es ist in der Summe kostengünstiger, die Kontrollen mit etwas höherem Aufwand durchzuführen, als in jedem Mitgliedstaat in jedem einzelnen Verwaltungsfall höhere Kosten zu erzeugen. Die Verschärfung der Vorgaben für alle, bis die letzte Zahlstelle 100 Prozent genau arbeitet, ist mit nicht vertretbaren Kosten verbunden.

### **3.5.4.2 EU-bedingte Organisationseinheiten**

#### **3.5.4.2.1 Stabsstelle Steuerung und Koordination von EU-Maßnahmen**

Die SEU stellt sicher, dass EU-Mittel EU-konform verwaltet werden. Die EU-Vorgaben unterscheiden sich von den Regelungen für die Verwaltung in Deutschland so stark, dass diese Aufgabe weder den für die Fachförderungen zuständigen Referaten noch dem allgemeinen Organisationsreferat im Ministerium und auch nicht dem für die Organisation der Landesverwaltung zuständigen Innenministerium übertragen werden kann.

Auf eine solche Stabsstelle kann auch in Zukunft nicht verzichtet werden. Deren Personalbedarf bleibt geprägt von Spezialanforderungen je Verfahrensbereich, den Notwendigkeiten von Großrechnern sowie der Fachverfahren, häufigen Änderungen der Förderprogramme und -verfahrensanforderungen sowie der siebenjährigen Förderperiode. Jede Vereinfachung, die bei der Zusammenarbeit mit der EU und bei der konkreten Abwicklung erreicht werden kann, erleichtert jedoch auch die Aufgaben der Stabsstelle.

#### **3.5.4.2.2 Europäische Finanzkontrolle**

In der Fünf-Jahres-Phase der Einführung des EU-Kontrollsystems in einem Mitgliedstaat ist es angemessen, dass die EU zusätzliche Kontrollen der Organisation des Verfahrens verlangt. Dadurch wird der Zeitraum verkürzt, der für eine Umstellung erforderlich ist. Wenn sich die EU-KOM und der ERH bei Prüfungen mit den Ergebnissen dieser Kontrollen befassen, können sie den Mitgliedstaat beratend unterstützen. Dadurch erreicht er die Umstellung möglichst schnell. Nachdem die EFK arbeitsfähig ist und die Stichprobenergebnisse angemessen sind, sollte die EU auf zusätzliche Kontrollen und Vorgaben wieder verzichten.

Die EU kann dann anhand der Prüfungen der EFK beurteilen, ob die Grundlagen für die angemessene Richtigkeit der Auszahlungen vorliegen. Die Kontrollen der EFK geben der EU-KOM einen sehr guten Einblick, ob die Arbeitsweise der Zahlstelle zu richtigen Förderentscheidungen führte. Dieser Einblick ist flächendeckend und durch das Stichprobenverfahren valide.

Überschreiten die Fehler die Wesentlichkeitsschwelle, erhält die EU mit der daraus resultierenden Anlastung auch den entsprechenden finanziellen Ausgleich bereits für das erste Jahr des Auftretens. Es entsteht ihr also auch kein Nachteil, der in einer nicht sofortigen Behebung von Problemen liegen könnte.

Sollte die Arbeitsweise der Zahlstelle nachlassen, würde sich dieses in den Stichprobenergebnissen spiegeln. Arbeitsweisen, die keine Auswirkungen auf die Richtigkeit der Förderentscheidungen haben, und daher nicht zu schlechterem Ergebnis bei den Stichproben führen, sind für die EU nicht relevant. So sollten z. B. finanzielle Abweichungen, die innerhalb einer Bagatellregelung liegen, und formale Fehler nicht aufgegriffen werden.

### **3.5.4.2.3 Stabsstellen Zuständige Behörde und Interne Revision**

Das Kontrollsystem sieht vor, dass die Zahlstelle zusätzlich durch eine Innenrevision (SIR) und eine Zulassungsstelle (SZB) zu kontrollieren ist.

In einer Anfangsphase nach Einführung des Verwaltungs- und Kontrollsystems in einem Mitgliedstaat muss dieser seine Verwaltung zunächst an die Anforderungen anpassen. In dieser Phase sind ein Zulassungsverfahren für die Zahlstelle, die anfängliche Überprüfung der Einhaltung der Zulassungskriterien und eine Innenrevision sinnvoll.

Die EU-Kontrollvorschriften sollten jedoch zulassen, dass diese zusätzlichen Kontrollstellen nach einer Anlaufphase von fünf Jahren (Fünf-Jahres-Phase) wieder aufgehoben werden können. Dies setzt voraus, dass die EFK ausreichend arbeitet und die Stichprobenkontrollen keine Fehler über der Wesentlichkeitsschwelle zeigen. Länder und Bund haben für ihre eigene Verwaltung Innenrevisionen und Vorprüfungen bereits seit Längerem bis auf Ausnahmehbereiche abgeschafft.

Nachdem in Deutschland das EU-Verfahren nun seit mehr als einer Förderperiode eingeführt ist und die EFK stetig arbeitet, könnten diese Organisationseinheiten wieder geschlossen werden.

Der hier einzusparende Verwaltungsaufwand scheint mit 6 VZÄ zunächst gering. Durch die Berichtspflichten, die Notwendigkeit, sich mit den laufenden Kontrollvorgängen zu beschäftigen, und alle diese Teile wiederum in den Berichten an mehrere andere Stellen zu verarbeiten, entsteht jedoch bei der Zahlstelle und der EFK zusätzlicher Aufwand. Diesen schätzen wir zusammen auf etwa den gleichen Umfang.

### **3.5.4.3 Bestimmung delegierter Stellen**

Werden Einrichtungen außerhalb der Verwaltung mit Aufgaben der Zahlstelle betraut, handelt es sich um sogenannte delegierte Stellen. Sie sind zu überwachen. Fehler, die sie bei der Abwicklung ihrer Aufgaben machen, werden dem Land zugerechnet und bedeuten u. U. Anlastungen.

Wegen der Komplexität des EU-Förderverfahrens ist es erforderlich, dass das Land nur solche Stellen zulässt, die nach ihrer Verwaltungskraft geeignet sind, die ihnen übertragenen Verfahrensteile sicher abzuwickeln. Aus Sicht des Rechnungshofs sollte es sich auch nicht um Zusammenschlüsse oder sonstige Interessenvertreter der Antragsteller handeln.

In die Förderung der Naturparke sind die Naturparkvereine als delegierte Stellen eingebunden. Die Regierungspräsidien prüfen die Anträge zwar mit. Wir halten die Naturparkvereine unter den

besonderen Bedingungen der EU-Anforderungen für ungeeignete delegierte Stellen. Die gewünschte Funktion, die Antragsteller zu beraten und bei der Antragstellung zu unterstützen, kann auch anders realisiert werden.

Das Land sollte Naturparkvereine nicht als delegierte Stelle am Verfahren beteiligen.

### **3.5.5 Kontrollverfahren - Aufsicht**

#### **3.5.5.1 Fachaufsicht durch höhere Behörde**

Die EU schreibt detailliert vor, was im Rahmen der Fachaufsicht innerhalb der Zahlstelle erforderlich ist. Dazu gehört u. a. auch, Vorgaben zum eingesetzten Personal zu überwachen. Jährlich ist zum Personaleinsatz, zum -wechsel und zur -qualifikation zu berichten. Die Fortbildung ist personengenau nachzuweisen.

Für die Fachaufsicht ist außerdem vorgeschrieben, wie viele Fälle die Fachaufsicht einer Zweitkontrolle zu unterziehen hat. Über die Ergebnisse ist ebenfalls wieder zu berichten, die Berichte sind zu prüfen und auszuwerten. Die EU-KOM verlangt, dass nach solchen Kontrollen Maßnahmen zur Verbesserung getroffen werden müssen, auch wenn keine unangemessenen Fehler vorlagen. Die Umsetzung der Maßnahmen ist jeweils wiederum zu prüfen und zu berichten (follow up). Dies führt zu überhöhten Anforderungen mit unnötigem Verwaltungsaufwand.

Die eigene Verwaltung zu führen, ist Aufgabe des Mitgliedstaats. Die Subsidiarität ist hier besonders zu beachten. Es muss dem Mitgliedstaat überlassen bleiben, ob er Zweitkontrollen, mehr oder weniger Fortbildung, Dienstbesprechungen oder Personalrotation für sinnvoll hält. Diese Maßnahmen zu dokumentieren und für EU-Prüfzwecke vorzuhalten, ist unnötiger Aufwand.

Das Land verlangt Vergleichbares für die Fachaufsicht über seine anderen Aufgaben nicht. Wenn eine Verwaltung angemessen arbeitet, halten wir solche zusätzlichen Vorgaben nicht für erforderlich. Treten Probleme auf, sind diese im Normalfall nicht flächendeckend. Die Reaktion im jeweiligen Einzelfall genügt und kann nach Art und Umfang den zuständigen Fachaufsichtsstellen überlassen bleiben. Das Land hat selbst ein Interesse, die Anlastungen aus den Stichproben zu verhindern.

Der Aufwand für die Zweitkontrollen und die Dokumentation zum Personal sowie die damit zusammenhängenden vorgeschriebenen Berichte ist nicht getrennt erfasst aber erheblich. Zudem gewinnen die Mitarbeiter der damit befassten Stellen den Eindruck, ständigem Misstrauen ausgesetzt zu sein.

In Deutschland ist das EU-Verfahren nun seit mehr als einer Förderperiode eingeführt. Die EFK ist funktionsfähig. Daher sollten Zweitkontrollen und Dokumentation der Fachaufsicht nicht mehr vorgeschrieben werden.

### **3.5.5.2 Aufsicht innerhalb der Behörde**

Die EU-VO verlangt, dass jeder Mitarbeiter seine Arbeit unter der Aufsicht eines zweiten Bediensteten ausübt.<sup>91</sup> Über den Einsatz der Mitarbeiter, die Aufsicht und die Aus- und Fortbildung sind Dokumentationen zu führen. Die Fachaufsicht innerhalb der Behörde kann unabhängig von Fehlern bei der Abwicklung der Einzelfälle zu Beanstandungen führen.

Auch diese Regelung sollte unseres Erachtens auf die Einführungsphase beschränkt werden. Danach sollte es genügen, dass die Verwaltungsbehörden, die die Fälle bewilligen usw., einen Leiter haben. Die Art der Anleitung und Aufsicht sollte nicht vorgegeben werden, solange die Stichprobenprüfungen keine Probleme ergeben, die derlei Vorgaben als angemessen erscheinen lassen.

### **3.5.6 Kontrollverfahren - Prüfdokumentation**

Die EU-KOM verlangt seit 2010, dass Kontrollergebnisse in jedem Fall individuell zu dokumentieren sind. Dies hat zur Folge, dass z. B. bei VOK von Agrarumweltmaßnahmen in den Checklisten die Einhaltung von Verpflichtungen nicht mehr durch Ja-ankreuzen dokumentiert werden durfte. Obwohl bei einer negativen Feststellung die Kontrolleure die Verstöße detailliert darstellten und keine weiteren Anforderungen vorlagen, bemängelte die EU-KOM die Vorgehensweise bei einer Prüfung in Brandenburg.<sup>92</sup> Die VOK sei deshalb nicht nachvollziehbar. Die EU-KOM verlangte, dass die Mitarbeiter präzise anzuweisen sind, wie konkret zu beschreiben ist, dass kein Fehler vorgefunden wurde.

Im Prüfbericht müssen die Kontrolleure jetzt einzelfallbezogen schriftlich dokumentieren, was und wie kontrolliert wurde. Zudem müssen sie die Kriterien für das Ergebnis im Bericht darlegen. Sie müssen schriftlich begründen, warum sie entschieden haben, dass kein Fehler vorliegt. Der Kontrollbericht muss es ermöglichen, den Ablauf der Kontrolle positiv wie negativ nachzuvollziehen. Was nicht erwähnt wird, gilt als nicht durchgeführt.

Bei der Überprüfung der Fläche bedeutet dies, dass im Prüfbericht - Vermessung- und Nutzungsverzeichnis - für jedes einzelne Flurstück die bereits vorhandene Flächenangabe durch wiederholte Eintragung zu bestätigen ist, selbst wenn keine Abweichung vorliegt.

Diese Vorgaben betreffen die Mitarbeiter der Verwaltungskontrolle, der VOK, der Zweitkontrolle und der CC-Kontrolle für die jeweiligen Prüfschritte. Je Förderfall sind u. U. viele Einzelangaben zu vollkommen fehlerlosen Sachverhalten zu machen.

Aus Sicht des Rechnungshofs ist dies keine geeignete Methode, um sicherzustellen, dass die Verwaltung richtig arbeitet. Eine formulierte Feststellung lässt nicht erkennen, ob der Prüfer (richtig) geprüft hat oder nicht, wenn der Sachverhalt bei einer Nachprüfung nicht mehr feststellbar ist. Ist der Sachverhalt noch feststellbar, ist ohne die schriftliche Formulierung unmittelbar prüfbar, ob der Prüfer richtig gearbeitet hat. Sinnlose Vorgaben vermindern auf Dauer die Arbeitsqualität.

Die einfache Richtigkeitsfeststellung muss ausreichen.

---

<sup>91</sup> VO (EG) Nr. 885/2006 Anhang I Nr. 1 B ii.

<sup>92</sup> Untersuchung-Nr. RD2/2010/08/DE, Mangelfeststellung mit pauschaler Anlastung.



### **3.5.7 Kontrollverfahren - Personal**

#### **3.5.7.1 Anforderungen an das Personal beim Ministerium und der Europäischen Finanzkontrolle**

Die Aufgaben bei EU-Förderverfahren erfordern längere Einarbeitungszeiten. Die Verfahren sind abweichend von den üblichen landeseigenen Verfahren geregelt. Hinzu kommt, dass die EU-Vorgaben den Verwaltungsaufbau der Mitgliedstaaten nicht berücksichtigen. Zudem findet die Kommunikation häufig nur in Englisch statt. Besondere Anforderungen ergeben sich durch Bund-Länder-Abstimmungen und bilaterale Gespräche in Brüssel. Betroffen sind Mitarbeiter der Zahlstelle beim Ministerium<sup>93</sup>, der SZB und bei der EFK.

Beim Ministerium betrug im Zeitraum 2012/2013 die jährliche Fluktuation 15 Prozent der Mitarbeiter. Sie betraf zwei Drittel der festangestellten Mitarbeiter. Durch befristete Beschäftigung bzw. Abordnung wurde diese weiter erhöht.

Bei der EFK waren im erhobenen Zeitraum im Prüfbereich EGFL und ELER der größte Teil der Mitarbeiter unbefristet beschäftigt.

#### **3.5.7.2 Einschränkungen beim Personaleinsatz**

Die EU legt sehr viel häufiger fest, dass Aufgaben miteinander unvereinbar sind, als dies in der deutschen Verwaltung üblich ist. Für bestimmte Aufgaben darf nicht derselbe Mitarbeiter tätig werden.

Dies schränkt die Möglichkeit zu effizienter Aufgabenorganisation besonders bei dezentraler Verwaltungsstruktur erheblich ein. Unproblematisch ist die Festlegung des Sechs-Augen-Prinzips (Bewilligung, Auszahlung und Verbuchung) gegenüber dem bei uns üblichen Vier-Augen-Prinzip. Darüber hinaus wird aber z. B. verlangt, dass

- die Antragsbearbeitung und die Überprüfung der Fälle vor Ort von verschiedenen Mitarbeitern durchgeführt wird,
- die Bewilligung von einem anderen Mitarbeiter als die Antragsbearbeitung und die Überprüfung vor Ort erfolgt und
- Mitarbeiter, die an der Abwicklung des Förderfalls beteiligt sind, keine Betriebsberatung für den Antragsteller vornehmen dürfen.

Wir halten die mittlerweile erreichte Anzahl an Funktionentrennungen für übertrieben. Sie erzeugt mehrfach Schnittstellen innerhalb eines Verfahrens. Immer wieder müssen sich andere Mitarbeiter in identische Sachverhalte einarbeiten bzw. die Informationen anderer Mitarbeiter zum jeweiligen Fall verarbeiten. Dies erhöht den Verwaltungsaufwand unnötig.

Die Funktionentrennungen sollten reduziert werden.

---

<sup>93</sup> Dazu gehören die Fachreferate, die SEU, deren Arbeitsbereiche in Kornwestheim und die SIR.

### 3.5.8 Kontrollverfahren - Flächenfeststellung

Der Hauptteil der Verwaltungskosten entfällt auf solche Förderungen, bei denen die Fläche zu den Förderkriterien gehört. Alle Förderungen mit diesem Kriterium werden unter InVeKoS abgewickelt.

Deshalb sind die Verwaltungskosten im Bereich InVeKoS sowohl im Fonds EGFL mit 28,9 Mio. Euro als auch im Fonds ELER mit 29,6 Mio. Euro besonders hoch. Bei unseren örtlichen Erhebungen hat sich bestätigt, dass die Überprüfung der Einzelflächen besonders aufwendig ist. Dies betrifft alle Teile des Verwaltungsprozesses, d. h. die

- Verwaltungskontrolle,
- VOK,
- Zweitkontrolle,
- Stichprobenkontrollen der EFK und
- Koordinierung der Verwaltung durch das Ministerium.

Die Flächenfeststellung sollte daher erheblich vereinfacht werden.

#### 3.5.8.1 Finanzielle Bedeutung von Flächenabweichungen

Im Durchschnitt wurden die landwirtschaftlichen Flächen mit etwa 380 Euro je Hektar gefördert. Die Förderung beträgt für 0,01 ha (100 m<sup>2</sup>) damit knapp 4 Euro. Die geforderte Genauigkeit bei der Feststellung der geförderten Fläche muss im Verhältnis zur finanziellen Bedeutung stehen.

#### 3.5.8.2 Umfang von Flächenabweichungen

In Baden-Württemberg sind hauptsächlich geringe Flächenabweichungen festzustellen, weil bereits die landwirtschaftlichen Parzellen (Schläge) und die Referenzflächen (Flurstücke) sehr klein sind.

2012 wurden für etwa 2,9 Mio. Flurstücke Flächenförderungen beantragt. Die durchschnittliche Größe der beantragten Flurstücke beträgt 0,7 ha und hat damit einen durchschnittlichen Förderwert von 260 Euro. Die Flurstücke werden im Flurstückverzeichnis zum Gemeinsamen Antrag nach Schlägen abgebildet. Die Anzahl der Schläge in Baden-Württemberg beträgt 1,5 Mio. Die durchschnittliche Schlaggröße liegt bei 1,1 ha mit einem durchschnittlichen Förderwert von 410 Euro.

Die zutreffende Fläche der landwirtschaftlichen Flurstücke wird sowohl bei der Verwaltungskontrolle als auch bei einer VOK geprüft. 2012 wurden in beiden Kontrollarten zusammen etwa 750.000 Flurstücke überprüft.

Für die Förderung maßgeblich ist jedoch nur das saldierte Ergebnis aller Abweichungen. So wurden z. B. für die VOK 2012 für die Flächenfeststellung

96.000	Schläge überprüft mit
283.000	Flurstücken.

Festgestellt wurden bei etwa

79.000	Schlägen keine Flächenabweichungen
9.000	Schlägen Unterbeantragung
8.000	Schlägen Überbeantragung.

Für die Unter- bzw. Überbeantragungen mussten zusätzlich die entsprechenden Änderungsarbeiten der erfassten Falldaten vorgenommen werden.

Die Kontrollen bedeuteten

14,4 Mio. Euro	Verwaltungskosten,
0,2 Mio. Euro	Korrektur der Förderungen,
85 Cent	durchschnittliche Korrektur je geprüftem Flurstück.

### 3.5.8.3 Vorgaben zur Feststellung der Flächen

Die EU-VO lassen zunächst den Schluss zu, dass die Messgenauigkeit nicht übertrieben werden muss.

- Die landwirtschaftliche Fläche ist die Fläche, die als Ackerland, Dauergrünland oder mit Dauerkulturen genutzt wird.<sup>94</sup>
- Jede landwirtschaftliche Fläche, die hauptsächlich landwirtschaftlich genutzt wird, ist förderfähig.<sup>95</sup>
- Eine landwirtschaftliche Parzelle ist eine zusammenhängende Fläche, auf der von einem bestimmten Betriebsinhaber nur eine bestimmte Kulturgruppe angebaut wird.<sup>96</sup>
- Die Gesamtfläche einer landwirtschaftlichen Parzelle kann berücksichtigt werden, sofern sie nach den gebräuchlichen Normen des Mitgliedstaats oder der betreffenden Region ganz genutzt wird. Andernfalls wird die tatsächlich genutzte Fläche berücksichtigt.<sup>97</sup>

Der Begriff „hauptsächlich landwirtschaftlich genutzt“ wird jedoch nur zeitlich definiert. Das heißt, landwirtschaftliche Fläche und damit förderfähig, sind nur genau die Quadratmeter, auf denen angebaut/geerntet wird. Die Mitgliedstaaten konnten zwar festlegen, welche anderen Nutzungen nicht zu stark einschränken. Dies gilt aber nicht für dauerhafte andere Nutzungen<sup>98</sup>. Bereits für Straßenböschungen war deshalb festzulegen, dass sie heraus zu messen sind. Nur für bestimmte Landschaftselemente, wie z. B. Hecken bis zu einer bestimmten Größe, konnten Ausnahmeregelungen getroffen werden. Diese wurden aber so bestimmt, dass sie häufig zu kategorisieren, zu vermessen und zu erfassen sind. Im Ergebnis ist dadurch erheblicher Mehraufwand entstanden.

---

<sup>94</sup> Artikel 2 Nr. h VO (EG) Nr. 73/2009.

<sup>95</sup> Artikel 34 Absatz 2 VO (EG) Nr. 73/2009.

<sup>96</sup> Artikel 2 Nr. 1 VO (EG) Nr. 1122/2009.

<sup>97</sup> Artikel 34 Absatz 2 VO (EG) Nr. 1122/2009.

<sup>98</sup> Artikel 9 VO (EG) Nr. 1120/2009 und Leitfaden Nr. 2 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „InVeKoS/Direktzahlungen“.

In der Praxis spielen auch kleinste Abweichungen gegenüber der Fläche, die dem Landwirt gehört oder die er gepachtet hat, eine Rolle. Bislang fehlt die Voraussetzung dafür, dass die förderfähige Fläche mit angemessenem Aufwand festgestellt und kontrolliert werden kann.

#### **3.5.8.4 Bestimmung der Referenzparzelle**

Die EU verlangt, dass die förderfähige Fläche anhand einer Referenzparzelle festgestellt wird.<sup>99</sup> Zweck der Referenzparzelle ist es, die geförderte Fläche nach Größe und Lage in der Landschaft identifizieren zu können.<sup>100</sup>

Die Referenzparzelle muss eine geografisch abgegrenzte Fläche mit einer individuellen, im Geoinformationssystem (GIS) registrierten Identifizierungsnummer des einzelstaatlichen Identifizierungssystems sein. Das System muss sich auf Katasterpläne und -unterlagen oder anderes Kartenmaterial stützen.<sup>101</sup>

Die EU hat es zu Recht den Mitgliedstaaten überlassen, Referenzflächen zu definieren. Deutschland hat als Referenzparzelle Feldblock, Schlag, Feldstück und Flurstück zugelassen.<sup>102</sup> Baden-Württemberg entschied sich für das Flurstück als Referenzparzelle. Ein Flurstück ist eine im Liegenschaftskataster abgegrenzte Fläche, deren Geometrie aus der automatisierten Liegenschaftskarte und deren Größe, Besitzverhältnisse und Nutzung aus dem automatisierten Liegenschaftsbuch entnommen werden können.

Es handelt sich um einen besonders sicheren Anknüpfungspunkt. Die Kataster sind digitalisiert vorhanden und können über die Grundbuchämter-Datenbanken aktuell zur Verfügung gestellt werden. Sie werden unabhängig von landwirtschaftlicher Tätigkeit gepflegt. Alle anderen raumbezogenen Aufzeichnungen, die für die Förderungen relevant sind, wie Schutzgebiete usw., werden ebenfalls auf die Katasterdaten bezogen. Die Grenzen sind durch Vermesser überprüft. Eigentumsübergänge finden immer flurstückweise statt, gegebenenfalls durch Einrichtung neuer Flurstücke. Daran orientieren sich Nutzungsverträge.

#### **3.5.8.5 Feststellung der förderfähigen Fläche**

Die förderfähige Fläche ist in mehreren Stufen festzustellen:

- Sie muss eine Mindestgröße aufweisen.
- Sie darf die Referenzfläche nicht überschreiten.
- Sie muss sich innerhalb der förderfähigen Höchstfläche der Referenzfläche halten.
- Sie muss im jeweiligen Antragsjahr vom Antragsteller für die landwirtschaftliche Produktion genutzt werden.

---

<sup>99</sup> Artikel 2 Nr. 27 VO (EG) Nr. 1122/2009 und Artikel 15 Absatz 1 b VO (EG) Nr. 73/2009.

<sup>100</sup> Artikel 6 Absatz 1 VO (EG) Nr. 1122/2009.

<sup>101</sup> Artikel 17 VO (EG) Nr. 73/2009 und Artikel 6 VO (EG) Nr. 1122/2009.

<sup>102</sup> § 3 Verordnung des Bundes über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems - InVeKoS-Verordnung vom 03.12.2004 (BGBl. I Seite 3194).

Zur förderfähigen Höchstfläche<sup>103</sup> zählen die für die landwirtschaftliche Produktion nutzbare Fläche, wie z. B. in bestimmten Fällen Acker- und Dauergrünland und die förderfähigen Landschaftselemente, wie z. B. Hecken, Baumreihen und Feldgehölze. Eine (zeitlich) auch nicht-landwirtschaftlich genutzte Fläche eines Betriebes gilt dann als förderfähig, wenn sie (zeitlich) hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird.<sup>104</sup> Alle anderen Teilflächen, wie z. B. Wege oder Waldflächen, zählen nicht zur förderfähigen Höchstfläche. Sie sind herauszumessen.

Landschaftselemente zählen nur bis zu einer bestimmten Größe und in Abhängigkeit von der Art des Landschaftselements dazu.

Außerdem muss der Antragsteller die Fläche im Antragsjahr selbst unmittelbar für die Produktion verwenden.

Dies hat zur Folge, dass auch Kleinstflächen zu messen und abzuziehen sind. Typische Fälle sind beispielsweise

- nicht bewirtschaftete Flächen an den Rändern zu Straßen,
- Ränder an Wäldern, die wegen der natürlichen Sukzession immer wieder anders verlaufen,
- gerundete Feldecken,
- ein Stellplatz für Traktoren und Gerät an der Feldeinfahrt und
- u. U. Flächen mit gelagerten Mähgrasballen oder Brennholzstapeln.

Wir plädieren dafür, dass solche Abweichungen in die Definition der landwirtschaftlichen Fläche einbezogen werden bzw. durch Bagatell- und Pauschalregelungen einfach festgestellt werden können.

In den Mitgliedstaaten und deren Regionen herrschen unterschiedliche naturräumliche Verhältnisse und Produktionsbedingungen. Daher sollte die EU die Festlegung, welche Kleinabweichungen bzw. Pauschalregelungen sinnvoll sind, den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls ihren Regionen überlassen. Die Ausgaben können sich wegen der finanziellen Obergrenzen nicht erhöhen.

### **3.5.8.5.1 Mindestgröße**

Nach EU- und Bundesvorschriften<sup>105</sup> muss die landwirtschaftliche Parzelle mindestens 0,3 ha Fläche aufweisen, um förderfähig zu sein. Dies verhindert den Verwaltungsaufwand, der bei der Förderung von Kleinstflächen entsteht.

Die Länder können kleinere Mindestgrößen festlegen, um besondere regionale Gegebenheiten zu berücksichtigen.<sup>106</sup> Baden-Württemberg hat die Mindestgröße auf 0,1 ha festgelegt.<sup>107</sup> Damit soll-

---

<sup>103</sup> In Baden-Württemberg als landwirtschaftliche Bruttofläche bezeichnet.

<sup>104</sup> Artikel 34 Absatz 2 VO (EG) Nr. 73/2009 und Leitfaden der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „InVeKoS/ Direktzahlungen“ zur Anwendung von Artikel 3 c der VO (EG) Nr. 795/2004.

<sup>105</sup> Artikel 13 Absatz 9 VO (EG) Nr. 1122/2009 und § 8 Absatz 1 InVeKoS-VO-Bund.

ten landschaftliche bzw. landwirtschafts-kulturelle Besonderheiten mit entsprechenden Bewirtschaftungsbedingungen berücksichtigt werden.

Wir sind der Meinung, Besonderheiten sollten nicht durch Förderung kleinerer Mindestflächen berücksichtigt werden, sondern durch direkte Förderung. Die bisher auf die Kleinflächenförderung entfallenden Beträge sollten auf andere Förderprogramme umgeschichtet werden. Dadurch könnte in anderen Förderprogrammen der Förderbetrag je Hektar erhöht werden.

Das Land sollte die Mindestgröße für die landwirtschaftliche Parzelle auf 0,3 ha erhöhen. Wird für die Umsetzung eine Übergangsfrist eingeräumt, können sich die Betriebsinhaber darauf einstellen und unter Umständen Flächen umschichten.

#### **3.5.8.5.2 Definition der landwirtschaftlichen Fläche - Gesamtfläche**

Die Gesamtfläche einer landwirtschaftlichen Parzelle kann berücksichtigt werden, sofern sie nach den gebräuchlichen Normen der betreffenden Region eines Mitgliedstaats ganz genutzt wird.<sup>108</sup>

Die EU sollte hier ausdrücklich bestimmen, dass dies auch für Teile der Referenzparzelle festgelegt werden kann, auf denen keine landwirtschaftliche Produktion stattfindet.

Damit könnten kleine Abstellflächen und wegen Unwirtschaftlichkeit nicht für die Produktion verwendete Ecken oder Ausbuchtungen von Parzellen, durch Festlegung in den entsprechenden Kontrollerlassen in diese Gesamtfläche einbezogen werden. Das Herausmessen von Kleinflächen sollte weitestgehend entfallen.

Auch für die Antragsteller wäre es eine große Erleichterung, wenn die Flurstücke auch dann vollständig anrechenbar wären, wenn solche Kleinflächen nicht für die Produktion genutzt werden. Die Größe des Flurstücks ist erfasst und sicher. Die Anzahl der „Fehler“ bei der Antragstellung würde deutlich abnehmen.

#### **3.5.8.5.3 Definition der landwirtschaftlichen Fläche - Landschaftselemente**

Landschaftselemente sind nicht bewirtschaftete Teilflächen, die förderfähig sind, weil sie traditioneller Bestandteil der Landwirtschaft in einer Region sind. Sie können aus kleinen Sümpfen, Baumreihen, Feldrainen, Feldgehölzen, Hecken, Mauern oder Gräben u. a. bestehen. Je nach Typ sind Flächen-, Längen- und Breitenmaße, Art oder Anzahl von Pflanzen und Mindest- oder maximale Größen für die Förderfähigkeit relevant. Die Kriterien sind festzustellen, zu erfassen, zu kontrollieren und gegebenenfalls wieder zu ändern.

Bestimmte Landschaftselemente unterliegen den CC-Verpflichtungen der EU-VO. Bei diesen kommt es nicht nur darauf an, dass sie die festgelegten Größen nicht überschreiten, sondern auch darauf, dass sie eine einmal festgestellte Größe nicht mehr unterschreiten. Dies wäre als teilweise Beseitigung ein CC-Verstoß.

---

<sup>106</sup> § 8 Absatz 2 InVeKoS-VO-Bund.

<sup>107</sup> § 1 Absatz 2 GAP-Reform VO.

<sup>108</sup> Artikel 34 Absatz 2 Satz 1 VO (EG) Nr. 1122/2009.

Die Einstufung des Typs eines Landschaftselements kann schwierig sein, weil verschiedene Typen ineinander übergehen können. Dadurch sind zwar durch Aneinanderreihung die Flächen für mehrere Landschaftselemente förderfähig, es steigen jedoch der Verwaltungsaufwand und das Anlastungsrisiko.

Wir meinen, die Handhabung von Landschaftselementen sollte wesentlich vereinfacht werden. Es sollte nicht mehr nach Typen zu unterscheiden sein. Das Größenmaß sollte einheitlich, z. B. nach Fläche, festgelegt werden. Die maximale Größe kann dann höher liegen.

Die Mitgliedstaaten bzw. die Regionen sollten selbst festlegen, ob die CC-Erhaltungsvorschrift für Landschaftselemente auf eine teilweise oder nur auf eine überwiegende Beseitigung abstellt.

Die Weiterentwicklung der Landwirtschaftsförderung setzt künftig voraus, dass jeder Antragsteller auf einem bestimmten Anteil seiner landwirtschaftlichen Fläche die Anforderungen des Greening erfüllt. Die Flächen von Landschaftselementen erfüllen diese Voraussetzungen. Damit nicht auf diesem Weg für die Vermessung der Landschaftselemente - Flächen - zu viel Aufwand entsteht, sollten auch hierfür Pauschalierungen eingeführt werden.

#### **3.5.8.5.4 Flächenbagatellen**

Für die Flächenfeststellung sollten echte Bagatellgrenzen eingeführt werden. Sie müssen so gestaltet sein, dass Flächenabweichungen unter der Bagatelle nicht zu erfassen sind.

- Dazu sollte neben der bisherigen technischen Messtoleranz eine echte Toleranz festgelegt werden. Sie sollte genauso ermittelt werden und z. B. mindestens 0,01 und maximal 0,05 ha - unabhängig von der Art der Flächenänderung - betragen (Förderwert maximal 19 Euro).
- Für Schläge, die bereits bei einer früheren VOK vermessen wurden, sollte eine Bagatellgrenze für Flächenänderungen von 0,1 ha festgelegt werden (Wert maximal 38 Euro).

Ausnahmen von der Bagatellregelung sollten nur für Gebäude oder Straßen festgelegt werden.

#### **3.5.8.5.5 Pauschalregelungen**

Flächenänderungen führen häufig zu Verwaltungsaufwand, weil sich Grenzen zwischen bewirtschafteten Flächen und Flächen mit natürlichem Bewuchs durch einen dynamischen Prozess verändern (Sukzession). Dies führt zwangsläufig zu jährlich geänderten Messergebnissen.

Insgesamt verursacht die Feststellung der Flächen hohen Verwaltungsaufwand und teilweise Ärger mit den betroffenen Landwirten. Denn die Landwirte können die Genauigkeit oft nicht herstellen. Die Auswirkung von Sukzessionsbereichen auf die Fläche ist für sie schwierig zu bewerten.

Pauschalierende Festlegungen würden vorhersehbare Grundlagen für die Antragstellung und alle Kontrollarten geben. Die Pauschalierungen sollten an Merkmale anknüpfen, die wenig variieren, für den Antragsteller gut erkennbar und für die Fernerkundung geeignet sind.

Nur für den Sonderfall der Fernerkundung von Bewirtschaftungsgrenzen an Waldrändern sind zur Zeit pauschale Feststellungen zulässig. So könnte z. B. die Kronenrandlinie generell als Pauschalierung in Betracht kommen, wenn die Grenze der Referenzfläche keinen größeren Abstand zum Wald aufweist.

Da die naturräumlichen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten und in deren Regionen sehr unterschiedlich sind, sollte die EU die Mitgliedstaaten bzw. deren Regionen ermächtigen, Pauschalregelungen zu treffen. In den Mitgliedstaaten könnte dann nach regionalen Gegebenheiten unterschieden werden.

#### **3.5.8.5.6 Bereitstellung der förderfähigen Höchstfläche im Gemeinsamen Antrag**

Die EU verlangt, dass die Zahlstelle dem Betriebsinhaber die förderfähige Höchstfläche je Referenzparzelle und die im vorangegangenen Kalenderjahr ermittelte Nutzfläche für den Gemeinsamen Antrag jährlich zur Verfügung stellt.<sup>109</sup>

Dies hilft zwar dem Antragsteller zu erkennen, ob er mehr Förderung beantragen könnte. Dafür ist aber nötig, dass die Verwaltung für jedes Flurstück zu 100 Prozent genau die Fläche feststellt, für die eine Förderung möglich wäre. Auch in Fällen, in denen z. B. der Antragsteller sicherheits halber eine etwas geringere Fläche beantragt, um Abweichungen bei der tatsächlichen Bewirtschaftung auszugleichen, muss die höchstmögliche Fläche für den nächsten Antrag wieder bereitgestellt werden. Diese höchstmögliche Fläche muss auch dann korrigiert werden, wenn die Veränderung in der Zone zwischen der bisherigen Bruttofläche und der tatsächlich bewirtschafteten Fläche liegt und damit keine Auswirkung auf die laufende Förderung hat. Damit müssen alle Änderungen der förderfähigen Höchstfläche je Referenzparzelle (je Flurstück) vermessen, digitalisiert und berichtet werden.

Nachdem für den Gemeinsamen Antrag dem Antragsteller bereits die Flächen von Referenzparzellen und die bisherige Nutzungsfläche (einschließlich Landschaftselemente) mitgeteilt wird, halten wir es nicht für erforderlich, dem Antragsteller zusätzlich die förderfähige Höchstfläche mitzuteilen. Die bisherige Nutzungsfläche beruht auf den durch Bewirtschaftungsbedingungen erzeugten Verminderungen gegenüber der Höchstfläche. Diese sind deshalb stabil. Die bisherigen, gegebenenfalls korrigierten Daten zur Nutzungsfläche reichen aus.

Sollte die förderfähige Höchstfläche auch künftig mitgeteilt werden müssen, müssen sich Bagatellregelungen auch auf die förderfähige Höchstfläche beziehen.

### **3.5.9 Kontrollverfahren - Verwaltungskontrolle**

#### **3.5.9.1 Onlinebearbeitung des Gemeinsamen Antrags**

Nach Erfassung der Antragsdaten gibt das Großrechnerverfahren Hinweise aus, die bei der Verwaltungskontrolle zu bearbeiten sind.

Die Hinweise betreffen zum Teil Fälle, die sich je nach Begründung auf die Förderung auswirken oder nicht auswirken. Für solche Fälle sollte das Antragsverfahren FIONA zulassen, dass der

---

<sup>109</sup> Artikel 19 VO Absatz 2 Satz 1 (EG) Nr. 73/2009 sowie Artikel 6 und 12 Absatz 3 VO (EG) Nr. 1122/2009.



Antragsteller die Begründung bereits bezogen auf die Referenzparzelle oder als allgemeinen Vermerk eintragen kann. Dadurch könnte die notwendige Überprüfung vereinfacht werden. Dies kommt z. B. vor, wenn Grünlandflächen verringert werden.

Bei der Bearbeitung gibt es Fehlerhinweise, die auch nach Klärung in den Folgejahren erneut angezeigt werden.<sup>110</sup> Für solche Fehlerhinweise sollte der Bearbeitungsvermerk kodiert werden können, damit er ins Folgejahr übernommen wird.

### **3.5.9.2 Verpflichtung zum Abgleich von Luftbildern**

Die EU-KOM hat festgelegt, dass die Mitgliedstaaten für die Flächenförderung Luftbilder verwenden können, die nicht älter als drei Jahre sind.<sup>111</sup> Nachdem die ersten neuen Luftbilder vorliegen, legte die EU-KOM fest, dass die Mitgliedstaaten nachträglich anhand der neuen Luftbilder abgleichen müssen, ob sich Änderungen ergeben haben. Bei festgestellten Änderungen sind die Förderungen rückwirkend zu überprüfen und gegebenenfalls zurückzufordern. Damit ist neben der Antragsprüfung eine vollständige zweite Prüfung aller Flurstücke innerhalb von drei Jahren notwendig.

Dies gilt, obwohl Daten zu Änderungen auf vielfältigen anderen Wegen in die Datengrundlagen für die Förderentscheidungen Eingang finden. Die Änderungen aus der Vermessungs-, der Umweltschutz-, Naturschutz- und der Flurneuordnungsverwaltung werden jährlich automatisiert übernommen. Anschließend wird unter Einbeziehung der Daten des automatisierten Liegenschaftsbuchs, der Veränderungen aus Flurneuordnungsverfahren und dem Flächenverzeichnis der Antragsteller geprüft, ob die förderfähige Höchstfläche beibehalten werden kann. Jährlich werden in Baden-Württemberg bereits etwa 500.000 Flurstücke im Rahmen der Bruttoflächenprüfung neu klassifiziert.

Der Abgleich der Luftbilder sollte entbehrlich sein, solange die Stichprobenkontrollen der EFK keine Fehlerquoten über der Wesentlichkeitsschwelle zeigen.

### **3.5.9.3 Rückwirkende Prüfung von Flächenabweichungen - Beschränkung des Rückwirkungszeitraums**

Bei zu Unrecht bezahlten Beträgen ist der Betriebsinhaber verpflichtet, diese zurück zu zahlen.<sup>112</sup> Die Verpflichtung zur Rückzahlung gilt für Zahlungen bis einschließlich 2009 zehn Jahre lang.<sup>113</sup> Der Zeitraum kann nur bei gutgläubigem Handeln des Förderempfängers auf vier Jahre verkürzt werden. In diesem Fall ist jedoch für jedes Jahr flächenbezogen zu begründen und zu dokumentieren, weshalb guter Glaube angenommen wird. Für Zahlungen ab 2010 beträgt die Frist vier Jahre.<sup>114</sup>

---

<sup>110</sup> Zum Beispiel Hinweis-Nr. 443104 „Grünlandflurstückverzeichnis kleiner als Grünlandkulisse“.

<sup>111</sup> Artikel 31 a VO (EG) 1122/2009.

<sup>112</sup> Artikel 80 Absatz 1 VO (EG) Nr. 1122/2009.

<sup>113</sup> Artikel 73 Nr. 5 VO (EG) Nr. 796/2004.

<sup>114</sup> Artikel 80 Absatz 1 VO (EG) Nr. 1122/2009, Artikel 5 Nr. 1 VO (EU) Nr. 65/2011 in Verbindung mit Artikel 3 VO (EG, EURATOM) Nr. 2988/95.

In die EU-Regelungen für die neue Förderperiode ab 2014 wurde die zeitliche Beschränkung zur Rückzahlung nicht mehr aufgenommen. Daher müssen die künftigen Förderungen rückwärts bis zum Jahr 2000 überprüft werden, da die Daten seitdem im Großrechner gespeichert sind.

Bei den Flächenförderungen aus EGFL und ELER können sich zu Unrecht bezahlte Beträge dadurch ergeben, dass im laufenden Förderjahr festgestellte Flächenabweichungen bereits in früheren Förderjahren vorlagen, dort aber nicht erkannt wurden.

Deshalb muss bei allen Flächenabweichungen rückwirkend überprüft werden, ob auch frühere Förderungen zu ändern sind. Da sowohl die Saldierung von positiven mit negativen Flächenabweichungen als auch die Bagatelle von 0,1 ha Gesamtfläche für die Vorjahre gelten<sup>115</sup>, führen auch festgestellte Abweichungen oft zu keiner Rückforderung.

Dennoch entsteht ein hoher Prüfaufwand, weil jede einzelne Abweichung flurstückbezogen überprüft und das Ergebnis erfasst werden muss. Dies gilt selbst dann, wenn die Abweichung derzeit nicht zur Änderung der Förderung in irgendeinem Jahr führt. Möglicherweise könnten später hinzukommende Änderungen an anderen Flurstücken zu einem zahlungsrelevanten Saldierungsergebnis bzw. Überschreiten der Bagatellgrenze von 0,1 ha führen. Dabei müssen die Sachbearbeiter bei den überprüften Vorjahresflächen dokumentieren, weshalb eine bzw. weshalb keine Änderung erforderlich war.

Der Rückforderungszeitraum bedeutet, dass die EDV-Systeme und die Datenbestände vorzuhalten und funktionsfähig zu halten sind, weil Änderungen weiterhin notwendig werden können. Außerdem bereitet der Wechsel von Personal zusätzliche Probleme, weil mit nicht in der Anwendung erlebten Rechtslagen früherer Förderjahre gearbeitet werden muss. Die EU ändert bzw. verschärft darüber hinaus die geltenden rechtlichen Regelungen für das Förderverfahren in vielfältiger Weise. Die Förderprogramme werden im Sieben-Jahres-Rhythmus der Förderperioden geändert. Lange Rückforderungszeiträume verursachen beträchtliche Probleme und erhöhen das Anlastungsrisiko in ungerechtfertigter Weise.

Wir halten es auch für unangemessen, die mit der Begrenzung des Rückforderungszeitraums verbundene Befriedungsfunktion des Förderverfahrens aufzuheben. Dies gilt umso mehr, da keine Begrenzung auf Großbeträge besteht.

Die EU sollte die Rückforderung generell, d. h. auch für frühere Förderjahre, auf vier Jahre begrenzen. Für die Flächenüberprüfung steht dann mindestens ein Luftbild zur Verfügung.

#### **3.5.9.4 Rückwirkende Prüfung von Flächenabweichungen - IT-gerechte Regelungen**

IT-Verfahren erlauben heute, auch komplexere Entscheidungslinien und -alternativen abzubilden, wenn in jedem Schritt eindeutige Kriterien herrschen.

Die EU-Regelungen zur Feststellung des Förderkriteriums Fläche sind jedoch so gefasst, dass es bislang nicht möglich war, die Auswirkungen einer Änderung der Fläche im laufenden Jahr auf frühere Jahre durch das Programm vor zu prüfen.

---

<sup>115</sup> Artikel 57 Absatz 3 der VO (EG) Nr. 1122/2009.

Die EU sollte ihre Regelungen über die rückwirkende Änderung von Förderungen so gestalten, dass die IT-Verfahren bei Flächenänderungen im laufenden Förderjahr eine IT-gestützte Vorprüfung für die Vorjahre durchführen können. Nur die Fälle, bei denen eine entsprechende Änderung zu Rückforderungen führen kann, sollten manuell überprüft werden müssen.

### **3.5.9.5 Bagatellregelungen bei Rückforderungen**

Bagatellgrenzen sollten den Verwaltungsaufwand reduzieren. Zudem müssen sie leicht anwendbar sein. Die bestehenden Bagatellregelungen bei Rückforderungen erreichen dies nicht.

#### **3.5.9.5.1 Rückforderung von Fördermitteln**

In der Förderperiode 2007 bis 2013 bestand nur für den Bereich EGFL eine Bagatellregelung von 100 Euro. Sie reduzierte den Verwaltungsaufwand kaum, weil alle Änderungen trotzdem festzustellen und zu bewerten waren, damit sie mit möglichen Auswirkungen von Feststellungen in späteren Jahren zusammengeführt werden konnten. Außerdem galt die Bagatelle nicht, soweit CC-Verstöße vorlagen.

Im Bereich ELER konnte die eigentlich vorgesehene Bagatellregelung nicht angewendet werden, weil nach der EU-VO die Entscheidung erst am Ende der Förderperiode getroffen werden durfte.<sup>116</sup> Bis dorthin musste versucht werden, die Rückforderung durchzusetzen.

Für die neue Förderperiode 2014 bis 2020 sind für die Bereiche EGFL und ELER neue Bagatellen vorgesehen.<sup>117</sup> Zum Zeitpunkt unserer Prüfung war die Auslegung der neuen Bagatellregelung noch nicht geklärt.

Die EU sollte Bagatellregelungen so fassen, dass sie je Antragsteller, je Maßnahme, je Jahr und je Zahlstelle gelten.

#### **3.5.9.5.2 Cross Compliance-Verstöße**

Die bisherige Bagatellregelung für CC-Verstöße ist bei dezentraler Struktur eines Mitgliedstaats nicht praxisgerecht. Sie wird daher von den deutschen Zahlstellen nicht angewandt.

Die EU-Vorgaben sehen bei Rückforderungen aufgrund von CC-Verstößen eine Bagatellregelung von 100 Euro je Betrieb und Jahr vor.<sup>118</sup> Bei CC-Verstößen ist als Sanktion ein Prozentsatz von allen geförderten Maßnahmen des Gemeinsamen Antrags abzuziehen. Da Betriebe Flächen in verschiedenen Ländern bewirtschaften können, müssten bundesweit alle Daten für alle Förderungen jederzeit zusammengeführt vorliegen und für die Bearbeitung online zur Verfügung stehen.

Erfahrungsgemäß lösen Kleinstrückforderungen bei den Förderempfängern besonderes Unverständnis aus.

Um zu verhindern, dass wie bisher, wegen CC-Verstößen für einzelne Maßnahmen Kleinstrückforderungen durchgeführt werden müssen, sollte eine Kleinstbagatelle je Maßnahme von 10 Euro

---

<sup>116</sup> Artikel 33 Absatz 7 VO (EG) Nr. 1290/2005.

<sup>117</sup> Artikel 54 Absatz 3 VO (EU) Nr. 1306/2013.

<sup>118</sup> Artikel 23 Absatz 2 VO (EG) Nr. 73/2009.

neben der bisherigen Bagatellregelung eingeführt werden. Diese sollte so gefasst werden, dass sie je Antragsteller, je Jahr und je Zahlstelle gilt. Abweichungen bis zu dieser Höhe sollten nicht nur die Rückforderung ausschließen, sondern die Anwendung der CC-Sanktion auf diese Maßnahme.

### **3.5.9.5.3 Verzinsung von Rückforderungen**

Bis 2008 galt im Bereich des EGFL eine Bagatelle von 50 Euro für getrennt zu erhebende Zinsen.<sup>119</sup>

Für die Verzinsung von Rückforderungen galt von 2009 bis 2012 keine Bagatellregelung.<sup>120</sup> Dadurch mussten selbst minimale Zinsen zurückgefordert werden. Der Zinssatz betrug 5 Prozent über dem Basiszins nach § 247 Bürgerliches Gesetzbuch und war ab dem Datum des Rückforderungsbescheids zu erheben.<sup>121</sup>

Um die Verwaltungseffizienz zu verbessern, hat die EU 2013 eine Zahlungsfrist von bis zu 60 Tagen ab dem Rückforderungsbescheid zugelassen.<sup>122</sup> Baden-Württemberg hat davon in Abstimmung mit anderen Ländern nur teilweise Gebrauch gemacht und eine Zahlungsfrist von einem Monat gewählt. Im Gegensatz zu anderen Förderungen werden die Leistungen aus EGFL und ELER nachschüssig - hier nach Ende des Förderjahres - ausgezahlt. Die Auszahlung setzt außerdem voraus, dass der Anspruch vollständig geprüft ist. Rückforderungen betreffen daher weniger Fälle als im normalen Förderverfahren. Es handelt sich jeweils um Fehler, die bei späteren Prüfungen rückwirkend festgestellt werden. Da die Richtigkeit der Zahlungen in diesen Verfahren besser gesichert ist, ist es gerechtfertigt, der Effizienz des Verfahrens mehr Bedeutung einzuräumen.

Das Land sollte die mögliche Zahlungsfrist von 60 Tagen ausschöpfen, um den Verwaltungsaufwand bestmöglich zu begrenzen.

Trotz dieser Zahlungsfrist sind bei Rückforderungen und Sanktionen wegen CC-Verstößen weiterhin minimale Zinsforderungen möglich. Dafür sollte eine Bagatelle von 5 Euro je Antragsteller, je Maßnahme, je Zahlstelle und je Jahr eingeführt werden.

## **3.5.10 Kontrollverfahren - Vor-Ort-Kontrollen**

### **3.5.10.1 Kontrollaufwand bei Vor-Ort-Kontrollen**

Die VOK 2012 bei Flächenförderungen führten zu Verwaltungskosten und finanziellen Fehlern (ohne Sanktionen), die in der folgenden Tabelle dargestellt sind.

---

<sup>119</sup> Artikel 73 Nr. 8 VO (EG) Nr. 796/2004.

<sup>120</sup> Artikel 73 VO (EG) Nr. 796/2004, Artikel 80 VO (EG) Nr. 1122/2009 und Artikel 5 VO (EU) Nr. 65/2011.

<sup>121</sup> Artikel 80 Absatz 2 VO (EG) Nr. 1122/2009, Artikel 5 Nr. 2 VO (EU) Nr. 65/2011 und Nr. 4.2 VV zu § 34 Landeshaushaltsordnung (LHO).

<sup>122</sup> VO (EU) Nr. 937/2012.

Tabelle 17: Vor-Ort-Kontrollen bei Flächenförderungen 2012

Kontrollart	Anzahl Kontrollen	Verwaltungskosten in Euro	Fehler in Euro
EGFL InVeKoS	2.160	5.613.744	108.796
ELER InVeKoS	1.636	8.747.107	131.220
Gesamt	3.796	14.360.851	240.015

Bei 3.800 Kontrollen im Jahr 2012 entstanden Verwaltungskosten von 14,4 Mio. Euro, während nur Fehler von 0,2 Mio. Euro vorlagen.

Im Bereich ELER InVeKoS werden zwar weniger Kontrollen als im Bereich EGFL durchgeführt. Dennoch liegen die Verwaltungskosten deutlich höher, weil umfangreiche Kontrollen ohne Fernerkundungen stattfinden. Die in den ELER-Maßnahmen festgelegten besonderen Förderkriterien, wie z. B. ökologische Auflagen, können nur vor Ort geprüft werden. Dadurch ist für die VOK im Bereich ELER InVeKoS der Anteil der Verwaltungskosten im Verhältnis zu den Fördermitteln mit 10 Prozent besonders hoch.

### 3.5.10.2 Auswahl der Fälle für Vor-Ort-Kontrollen

Nach den EU-Vorschriften sind die Fälle für die VOK teilweise durch eine Zufallsstichprobe, hauptsächlich jedoch nach Risikokriterien auszuwählen.

Die seit Jahren vorgenommene Risikoauswahl führt dazu, dass bei den Risikofällen praktisch keine höheren Fehlerquoten als bei den Zufallsfällen festgestellt werden. Die Quoten sind zwar wegen der nicht vergleichbaren Grundmerkmale, wie z. B. Betriebsgröße, nicht direkt vergleichbar. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Betriebe sich mittlerweile den Anforderungen angepasst haben. Die Risikoauswahl führt dazu, dass verschiedene Betriebe wiederholt VOK unterzogen werden, während andere Betriebe noch nie vor Ort kontrolliert wurden.

Der Aufwand für die Risikoauswahl ist hoch. Die Auswahl der Risikokriterien ist dem Mitgliedstaat überlassen.<sup>123</sup> Zusätzlich ist jährlich zu prüfen, ob die gewählten Risikofaktoren wirksam sind.<sup>124</sup> Die Risikokriterien sind anzupassen, wenn die Evaluierung ergibt, dass einzelne Risikoparameter unwirksam sind. Die Voraussetzungen dafür sind so komplex, dass das Ministerium die systematische Analyse zur Auswahl der Betriebe durch einen externen Statistikdienstleister vornehmen lässt. Hierbei wird auf der Grundlage von umfangreichen Korrelationsanalysen und logistischen Modellierungen nach Risikofaktoren gesucht.

Die EU-KOM sieht die Risikoauswahl trotzdem nur als wirksam an, wenn die Fehlerquote bei den nach Risiko ausgewählten höher als bei den nach Zufall ausgewählten Betrieben ist.<sup>125</sup>

Die Risikoauswahl wählt tendenziell größere Betriebe aus. Dadurch wird der Verwaltungsaufwand erhöht. Es sind mehr Schläge als beim durchschnittlichen Betrieb zu prüfen. Außerdem

<sup>123</sup> Erwägungsgrund Nr. 9 VO (EG) Nr. 972/2007.

<sup>124</sup> Artikel 4 Absatz 5 VO (EU) Nr. 65/2011 und Artikel 31 Absatz 2 VO (EG) Nr. 1122/2009.

<sup>125</sup> Untersuchung-Nr. RD2/2010/08/DE und AA/2014/045/DE.

sind auch die Schläge größer. Die beantragten Schläge bestehen aus durchschnittlich 1,9 Flurstücken (zu prüfende Referenzparzelle), die für die VOK ausgewählten dagegen aus 2,9 Flurstücken.

Wir halten es deshalb für sinnvoll, dass die EU den Mitgliedstaaten nach einer festzulegenden Anzahl von Kontrolljahren erlaubt, auf eine reine Stichprobenauswahl nach Zufall überzugehen. Dies sollte solange gelten, wie die Stichprobenprüfungen der EFK keine Fehler über der Wesentlichkeitsschwelle anzeigen, bzw. diese nicht zeitnah bereinigt werden.

### **3.5.10.3 Aufwand für Vor-Ort-Kontrollen bei ELER-Förderungen**

Im Bereich ELER sind die Verwaltungskosten der VOK besonders hoch. Durchschnittlich kostet jede VOK über 5.300 Euro. Die Fehler/Verwaltungskostenquote ist mit 1,5 Prozent besonders ungünstig.

Förderungen im Bereich ELER haben die Fläche als Mengenkriterium. Trotzdem kann die Fernerkundung nicht zur Reduzierung des Aufwands für die VOK eingesetzt werden. Die natürlichen Abläufe der Vegetation einerseits, die Zeitfenster, in denen die Befliegungen für die Fernerkundung möglich sind, und die EU-Vorgaben zum Zeitraum der Prüfungen andererseits lassen die Verwendung nicht zu.

Aus diesen Gründen ist es wichtig, dass die VOK für ELER-Maßnahmen wie bisher auf die Maßnahmen beschränkt werden kann, die im jeweiligen Prüffall zum Zeitpunkt der VOK prüfbar sind. Die Anforderung, jede Maßnahme eines Betriebsinhabers vor Ort zu kontrollieren, würde eine entsprechende Anzahl von Einzelkontrollbesuchen auslösen. Dies würde die Verwaltungskosten vervielfachen.

### **3.5.10.4 Stichprobenumfang**

#### **3.5.10.4.1 Stichprobenuntergrenze - Allgemein**

Der Stichprobenumfang wird durch die EU-Vorschriften auf mindestens 5 Prozent bei Flächenförderungen festgelegt.<sup>126</sup>

Da die bei den VOK noch festzustellenden Fehler in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand mehr stehen, sollte die EU den Mindestkontrollsatz bei den Flächenförderungen auf 1 Prozent absenken.

Bereits jetzt muss der Stichprobenumfang erhöht werden, wenn bei der VOK bedeutende Fehler bei bestimmten Förderungen festgestellt werden.<sup>127</sup> Die EU zieht die Grenze für bedeutende Fehler bei einer Fehlerquote von 1 Prozent. Der Umfang der Erhöhung ist detailliert geregelt. Die Stichprobe erhöht sich bereits auf mindestens 5,25 Prozent, wenn die Fehlerquote zwischen 1 und 2 Prozent - und damit immer noch unter der generellen Wesentlichkeitsschwelle für Anlastungen - liegt. 2012 bedeutete dies in Baden-Württemberg, dass bei einzelnen Fördermaßnahmen zusätzlich 171 Antragsteller in die VOK einzubeziehen waren. Zudem erhöhte sich die Anzahl der VOK für das Antragsjahr 2013 um 90 Kontrollfälle. Diese zusätzlichen Kontrollen müssen mit dem bestehenden Personal der Zahlstelle abgedeckt werden. Durch solche Regelungen wird

<sup>126</sup> Artikel 30 VO (EG) Nr. 1122/2009, Artikel 12 VO (EU) Nr. 65/2011.

<sup>127</sup> Artikel 12 Nr. 2 VO (EU) Nr. 65/2011 und Artikel 30 Absatz 3 VO (EG) Nr. 1122/2009.

die Flexibilität beim Personaleinsatz überfordert. Dies gilt besonders, weil die Detailliertheit der Arbeitsvorgaben eine lange Einarbeitungszeit erzeugt. Um solche Schwankungen ausgleichen zu können, muss eine für den Normalfall zu hohe Personalkapazität vorgehalten werden.

Die EU sollte es den Zahlstellen überlassen, wie sie auf erhöhte Fehlerquoten in Teilbereichen der Förderverfahren und Maßnahmen reagiert. Auch hier gilt, dass die Richtigkeit der Auszahlungen durch die Stichprobenprüfungen der EFK festgestellt wird. Darüber hinaus sollten keine zusätzlichen Wesentlichkeitsschwellen und Anforderungen an das Verwaltungsverfahren für einzelne Kontrollabschnitte, für Teilbereiche oder für einzelne Maßnahmen festgelegt werden. Dies erhöht den Verwaltungsaufwand ohne Berücksichtigung der Kosten und unabhängig davon, ob die Zahlstelle die Förderungen insgesamt ohne wesentliche Fehler abwickelt.

#### **3.5.10.4.2 Stichprobenuntergrenze - Umstrukturierung und Umstellung von Rebflächen**

Bei der Fördermaßnahme UuU ist der „Stichprobenumfang“ auf 100 Prozent festgelegt, ohne dass Ausnahmen möglich sind<sup>128</sup>. Das Verhältnis von Verwaltungskosten<sup>129</sup> zu Fördermitteln beträgt 44 Prozent.

Die Fehlerquote 2012 betrug nur 0,34 Prozent. Die VOK in diesem Bereich zeigten, dass auch hier die Antragsteller genau genug vorgehen.

Die EU sollte zulassen, dass die „Stichprobe“ reduziert werden kann. Da es sich wegen der geförderten Investitionen um Einzelfälle mit größeren Beträgen handelt, kann die „Stichprobe“ nicht so weit reduziert werden wie bei der allgemeinen VOK. Wir halten eine Stichprobe von 10 Prozent für angemessen.

#### **3.5.10.5 Technische Ausstattung für Vor-Ort-Kontrollen**

##### **3.5.10.5.1 Medienbruch - Feldrechner und Protokoll zu Großrechner**

Bei der Umsetzung von VOK-Ergebnissen verursachen Medienbrüche zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Die VOK-Prüfer erstellen neben der Messung Prüfprotokolle. Danach prüfen die Sachbearbeiter bei der Verwaltungskontrolle das Ergebnis. Sie müssen die danach vorzunehmenden Änderungen manuell in den Großrechner übernehmen. Wegen der EU-Vorgabe, nach der einzelnen Referenzparzelle vorzugehen, muss das Messergebnis in Baden-Württemberg je Flurstück im Bericht dokumentiert und anschließend ins System eingegeben werden. Deswegen muss jedes einzelne Flurstück aufgerufen und bearbeitet werden. Da die Änderungen auch erfasst werden müssen, wenn sie keine finanzielle Auswirkung haben, ist der Zeitaufwand hoch.

Die Ergebnisse der VOK sollten automatisiert in den Großrechner übernommen werden und von der Verwaltungskontrolle danach lediglich bestätigt oder geändert werden müssen.

Das Ministerium wird ab 2015 ein neues IT-Programm „Projekt Infrastruktur und Architektur der Förder- und Ausgleichsmaßnahmen“ (PIA) für die Abwicklung der InVeKoS-Förderungen einsetzen. Nach seiner Auskunft sieht PIA vor, dass die Daten aus der VOK automatisiert übernommen werden.

---

<sup>128</sup> Artikel 9 VO (EG) Nr. 555/2008.

<sup>129</sup> Ohne besondere Sachkosten, die nicht den einzelnen Förderprogrammen zugeordnet werden konnten.

### 3.5.10.5.2 Medienbruch - Flächendaten aus anderen Fachprogrammen

Für die Abwicklung der Fördermaßnahme Landschaftspflegerichtlinie Teil A werden zwei verschiedene IT-Programme verwendet. Sie sind nur eingeschränkt kompatibel und verursachen zusätzlichen Arbeitsaufwand.

Die verwaltungsmäßige Abwicklung, wie z. B. Vertragsabschluss, Flächenfestlegung und Auszahlung von Maßnahmen, erfolgt ausschließlich über das Landschaftspflegeinformationssystem (LaIS-GIS). Die Flächen werden bei der VOK mit dem Programm GISELa festgestellt.

Bestimmte förderrelevante Daten werden von LaIS-GIS einmalig in GISELa übernommen, bevor die VOK beginnt. Die Aktualisierung findet allerdings erst wieder bei der Prüfung der VOK-Ergebnisse durch den Großrechner statt. Änderungen, die inzwischen eingetreten sind, erzeugen deshalb Hinweise des Großrechners, die bearbeitet und gegebenenfalls nochmals mit VOK überprüft werden müssen. Die VOK bei Maßnahmen nach der Landschaftspflegerichtlinie ist besonders kostenträchtig, weil zusätzlich ein Naturschutzmitarbeiter beteiligt ist.

Das Ministerium sollte prüfen, ob es kostengünstiger wäre, die LaIS-GIS Daten aktuell zur Verfügung zu stellen. Alternativ sollte geprüft werden, ob für die Verfahren ein einheitliches System effizienter wäre.

### 3.5.10.6 Einsparungen bei Vor-Ort-Kontrollen von Flächen

Bei VOK verursacht die Flächenfeststellung den wesentlichen Verwaltungsaufwand. Würden die Stichproben auf Zufallsauswahl und 1 Prozent reduziert, betrüge der Aufwand noch 2,9 Mio. Euro. Die dargestellten Empfehlungen würden diesen Aufwand erheblich reduzieren. Dies verdeutlicht ein typisches Beispiel einer VOK aus unserer Erhebung:

Die Kontrolleure prüften einen Betrieb mit 70 Schlägen und einer beantragten Fläche von 88 ha. Bei insgesamt 50 Schlägen ergaben sich Flächenabweichungen oder noch zu erfassende Landschaftselemente. Die Mehrzahl der Bruttoflächenabweichungen war mit z. B. plus 0,04 ha oder minus 0,03 ha sehr gering. Insgesamt wirkten sich die Flächenabweichungen nach Saldierung und anderen Kriterien finanziell nur mit Kürzungen von insgesamt 23 Euro aus. Für die VOK einschließlich Vor- und Nachbearbeitung benötigten die Kontrolleure etwa 20 Arbeitstage. Um den Bericht auszuwerten, waren zwei Arbeitstage notwendig. Insgesamt entstanden in diesem Beispielsfall Verwaltungskosten von rd. 8.900 Euro.

Wenn unsere Empfehlungen zur Vereinfachung der Flächenfeststellung umgesetzt werden, bedeutet dies im Beispielsfall Folgendes:

Änderung	Aufwand entfällt für
• Mindestgröße von 0,3 ha	13 Schläge,
• andere Definition der förderfähigen Höchstfläche mindestens	7 Schläge,
• echte Toleranz je Schlag von 0,05 ha	27 Schläge,



Da sich die Vereinfachungen bei den einzelnen Schlägen teilweise überschneiden, schätzen wir, dass die Empfehlungen zusammen den Aufwand für die VOK-Stichprobe um die Hälfte reduzieren.

Die Verwaltungskosten für die VOK betragen bei Reduzierung der Stichprobe auf 1 Prozent und Vereinfachungen zur Flächenfeststellung dann noch 1,4 Mio. Euro. Sie sind dann immer noch erheblich höher als die danach noch zu erwartenden 0,05 Mio. Euro korrigierte Ausgaben. Wegen des nötigen generalpräventiven Kontrolleffekts darf die Stichprobe jedoch den Mindestumfang von 1 Prozent nicht unterschreiten.

### **3.5.11 Kontrollverfahren - Cross Compliance-Kontrollen bei Umstrukturierung von Rebflächen**

Bei der Fördermaßnahme UuU müssen neben den Fachrechtskontrollen in den ersten drei Jahren CC-Kontrollen durchgeführt werden. Aus diesem Grund muss für die betreffenden Flächen ein Gemeinsamer Antrag gestellt werden, obwohl es sich um eine einmalige Investition handelt. Die dadurch erzeugten Verwaltungsverfahren könnten eingespart werden, da die Fachrechtskontrollen die Anforderungen der anderweitigen Verpflichtungen abdecken.

Die EU sollte auf diese CC-Kontrollen verzichten.

### **3.5.12 Kontrollverfahren - Fachrechts-Kontrollen bei Nebenerwerbs-Betrieben**

Nach EU-Recht sind bei Lebens- und Futtermittelkontrollen sowie Kontrollen zur Tiergesundheit und zum Tierschutz in der Regel keine Vorankündigungen der Fachrechtskontrollen möglich.<sup>130</sup>

Bei der Risikoauswahl werden auch Nebenerwerbsbetriebe ausgewählt. Dadurch müssen gesonderte Kontrollen festgelegt werden, bei denen viele im Nebenerwerb tätigen Betriebsinhaber nicht angetroffen werden. Im zweiten Anlauf darf der Termin vereinbart werden.

Bei Nebenerwerbsbetrieben sollte bei einem festzulegenden geringen Tierbestand (nach Antrag) die Kontrolle mit kurzer Frist angekündigt werden dürfen. Unpassende Prüfverfahren verursachen Unverständnis bei den Antragstellern und hohen Aufwand.

## **3.6 Reduzierung des Verwaltungsaufwands bei Umsetzung der Vereinfachungen**

Die Vereinfachungen können nicht direkt in Personalaufwand bewertet werden, weil keine Einzelerhebungen zum Verwaltungsverfahren und seinen Einzelschritten mit dem zugehörigen Aufwand vorliegen.

Wir schätzen daher die mögliche Reduzierung anhand der von uns erwarteten prozentualen Reduzierung des EU-bedingten Mehraufwands für die Verwaltung in einzelnen Verfahrensbereichen.

Wir gehen davon aus, dass sich in den Bereichen Fernerkundung, CC-Kontrollen und EFK saldiert keine Einsparungen ergeben. Bei der Auflösung der SZB und der SIR würden sich zusätzli-

---

<sup>130</sup> Artikel 4 VO (EG) Nr. 1082/2003, Artikel 4 VO (EG) Nr. 1505/2006 und Artikel 3 Absatz 2 VO (EG) Nr. 882/2004.

che Einsparungen mindestens in gleicher Höhe bei den anderen Stellen ergeben, die Auswertungen, Berichte und Stellungnahmen ausarbeiten müssen. Bei der Verwaltungskontrolle und der sonstigen Kontrolle würde sich der EU-bedingte Mehraufwand um etwa 50 Prozent reduzieren lassen. Bei der VOK wurde der verbleibende Aufwand für eine Zufallsstichprobe von 1 Prozent bereits als nicht EU-bedingt berücksichtigt.

Tabelle 18: Reduzierung des EU-bedingten Mehraufwands

Verfahrensbereich	EU-bedingter Mehraufwand		
	Stand in Vollzeitäquivalente	Reduzierung Anteil in Prozent	Reduzierung in Vollzeitäquivalente
Verwaltungskontrolle	122	60	73
Vor-Ort-Kontrolle	168	100	168
GAF AG	6	0	0
Cross Compliance-Kontrolle	40	0	0
Sonstige Kontrollen	23	50	12
SZB/SIR	6	200	12
Europäische Finanzkontrolle	14	0	0
Gesamt	379	70	265

Von den derzeit 798 VZÄ für die Abwicklung der EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER würden 265 VZÄ, etwa ein Drittel des Personalaufwands eingespart. Bezogen auf den Gesamtaufwand (Personalaufwand zzgl. besondere Sachkosten) würden jährlich 21,5 Mio. Euro oder fast 30 Prozent eingespart.

Der größte Teil der Einsparungen entfällt auf die Stadt- und Landkreise als UVB. Da die Einsparungen davon abhängen, welche Vorschläge umgesetzt werden können und lediglich Schätzungen zugrunde liegen, wird eine Aufteilung auf die Verwaltungsebenen nicht vorgenommen.

## 4 Empfehlungen

### 4.1 Gesamt-Kontrollsystem an das Subsidiaritätsprinzip anpassen

Das Land sollte sich mit den anderen Ländern abstimmen und beim Bund darauf hinwirken, dass das EU-Förderverfahren für EGFL und ELER erheblich vereinfacht wird. Dazu sollte es die nachfolgend dargestellten Empfehlungen einbringen.

Das Eingreifen der EU ist nur dort erforderlich, wo es nicht in angemessener Zeit gelingt, bei der Abwicklung der Förderungen angemessene Richtigkeit zu erzielen. Für die angemessene Richtigkeit sollte die Wesentlichkeitsschwelle, die bei Stichprobenprüfungen für Anlastungen gilt, als Maßstab gewählt werden.

Soweit Mitgliedstaaten angemessene Richtigkeit erzielen, sollten nur grundsätzliche EU-Vorgaben zum Kontrollsystem maßgebend sein. Über die Einzelheiten der Kontrollen sollten dann die Mitgliedstaaten bzw. ihre Regionen selbst entscheiden. Dezentral organisierte Verwaltungen haben andere Voraussetzungen und andere Möglichkeiten für die Abwicklung von Verfahren als zentral organisierte. Für die Richtigkeit der Einzelförderungen sind darüber hinaus Verwaltungstraditionen und die Bereitschaft zur Befolgung von Regeln sowohl beim Personal als auch bei den Antragstellern von Bedeutung. Diese Faktoren sind nicht abbildbar, jedoch wirksam, um die Fehler unter der Wesentlichkeitsschwelle zu halten.

Voraussetzung ist, dass die von der EU vorgeschriebene Stelle für EU-Finanzkontrollen (Bescheinigende Stelle) eingerichtet und funktionsfähig ist. Die EU sollte weitergehende Vorgaben nur für die Mitgliedstaaten bzw. Regionen treffen, die die Fehler bei der Förderabwicklung nicht unter der Wesentlichkeitsschwelle halten oder die Abwicklung nicht in angemessener Zeit so gestalten, dass die Wesentlichkeitsschwelle wieder eingehalten wird.

Folgende Voraussetzungen bleiben dabei unverändert:

- Sicherung der Ausgabenhöhe über Ausgabenobergrenzen der Mitgliedstaaten, die diese gegebenenfalls für ihre Regionen ebenfalls festlegen.
- Anlastungen gegenüber dem Mitgliedstaat zum finanziellen Ausgleich, wenn die Fehler nach den Stichprobenprüfungen über einer Wesentlichkeitsschwelle liegen.
- Sanktionen gegenüber den Antragstellern, wenn fehlerhafte Angaben im Antrag bestimmte Schwellen überschreiten.
- Prüfungen der EU-KOM zur Überwachung der Grundsatzvorgaben und gegebenenfalls der besonderen Einzelvorgaben und daraus resultierende Anlastungen.
- Prüfungen des ERH.

Die Grundsatzvorgaben für alle Mitgliedstaaten bzw. Regionen mit Fehlern bei den Einzelförderungen unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle geltenden EU-Regelungen sollten darauf beschränkt werden, dass

- die Stelle für EU-Finanzkontrollen,
  - die Prüfung der Einzelfallförderungen nach den EU-Vorgaben zum Stichprobenverfahren richtig durchführt,
  - die haushaltstechnische Verbuchung prüft und bestätigt,
  - gegebenenfalls Anlastungen hieraus berechnet und
  - die daraus folgenden Berichte an die EU vornimmt.
- eine Zahlstelle organisiert ist,
- die Zulassung einer staatlichen Behörde als Zahlstelle nur bei ihrer Einrichtung überprüft wird,

- das Erfordernis einer zusätzlichen Innenrevision für die Zahlstelle auf fünf Jahre nach der Einführung der EU-Förderverwaltung begrenzt wird,
- zum Förderverfahren nur wenige wesentliche Vorgaben erlassen werden, wie z. B. dass VOK stattfinden müssen, während die Ausgestaltung den Mitgliedstaaten bzw. Regionen überlassen bleibt,
- die Buchungsvorgaben die EU-weite Abwicklung sichern und den Sicherheitsstandard der EU (Sechs-Augen-Prinzip) gewährleisten und
- die Daten zu den Förderfällen so gespeichert werden, dass die Stelle für EU-Finanzkontrollen - gegebenenfalls in Kombination mit örtlichen Erhebungen - die Fallentscheidung prüfen kann.

#### **4.2 Zusammenarbeit zwischen der EU, dem Bund und den Ländern sinnvoll gestalten**

Für alle Prozesse zwischen der EU und den Mitgliedstaaten/Regionen sind der zeitliche Ablauf, die Information, die Verlässlichkeit und die Praktikabilität der Anforderungen wesentlich, um Verwaltungsaufwand zu begrenzen sowie Fehler und Irritationen zu vermeiden.

- Zeitbedarf
  - Die rechtzeitige Abstimmung in den Expertengruppen ist Voraussetzung dafür, dass die Regelungen der EU praxisgerecht festgelegt werden können.
  - Die Vorgaben für die Zahlstelle und die EFK müssen so rechtzeitig vorliegen, dass die praxisgerechte Umsetzung und u. U. die Einarbeitung der Mitarbeiter möglich ist.
  - Prüfungen bzw. die betroffenen Einzelfälle sollten die EU-KOM so rechtzeitig mitteilen, dass die Daten und Unterlagen für alle Beteiligten sinnvoll bereitgestellt werden können. Bei den Besprechungen offen gebliebene Fragen sollten mit längerer Frist als bisher beantwortet werden können.
- Information
  - Die EU muss den Zahlstellen die Regelungen, Leitlinien, Hinweise usw. zur Verfügung stellen. Dazu sollte sie eine IT-Plattform mit Push-Dienst aufbauen.
- Verlässlichkeit, Stetigkeit, Verständlichkeit
  - Die normale Auslegung der Vorschriften usw., die sich im Rahmen des Wortlauts und von Sinn und Zweck der Vorschrift hält, darf nicht Anlass für Beanstandungen sein. Änderungen von Vorgaben müssen sich auf die Zukunft beschränken.
  - Das Gesamt-Kontrollsystem sollte nicht stetig verschärft werden.
  - Nicht EU-weiten Problemen darf nicht durch EU-weite zusätzliche Kontrollvorgaben begegnet werden.

- o Die Regelungstexte müssen verständlich sein. Dazu gehört, dass die deutschen Fassungen der EU-Regelungen das für deutsche Verwaltungsverfahren übliche Begriffssystem verwenden. Der Bund sollte dies der EU bereitstellen.
- Praktikabilität von Zuständigkeiten und Vorgaben
  - o Regelungen sollten vor ihrer Inkraftsetzung daraufhin geprüft werden, ob sie verwaltungsgerecht sind. Die EU sollte sich dabei nach der Beurteilung der Mitgliedstaaten richten. Soweit sie in die Entwicklung von Regelungen Institute wie das JRC einbezieht, sollten die Entwürfe zuerst von den Expertengruppen überprüft werden.
  - o Bagatellgrenzen sollten so gestaltet werden, dass sie den Verwaltungsaufwand reduzieren.

Das Zusammenspiel der Ebenen lebt von den handelnden Personen und deren Erfahrungen in verschiedenen Arbeitsbereichen. Es ist wünschenswert, dass Entscheider auf der europäischen Ebene Erfahrungen durch zeitweise Mitarbeit auf der nationalen Ebene haben und umgekehrt. Daher sollte die Landesregierung eigene Bedienstete, etwa als nationale Experten, in die korrespondierenden Bereiche in der EU entsenden. Zudem sollte dafür geworben werden, dass Bedienstete aus den die Vorschriften setzenden Einrichtungen sowie den Kontrolleinrichtungen auf Zeit in der Landesverwaltung mitarbeiten.

### **4.3 Anlastungsverfahren im Sinne der Subsidiarität weiterentwickeln**

Die Anlastung sollte nach der Einrichtung und Funktionsfähigkeit der Stelle für die europäische Finanzkontrolle des Mitgliedstaats bzw. der Region auf die Einzelfallprüfungen und die verbleibenden Vorgaben beschränkt werden.

- Bei der Entscheidung über Anlastungen sollten nur die der Verwaltung zum Förderzeitpunkt bekannt gegebenen Vorschriften und Auslegungshinweise herangezogen werden. Außerdem sollte eine ausreichende Umsetzungsfrist eingeräumt sein.
- Die EU sollte prüfen, die Wesentlichkeitsschwelle von derzeit 2 Prozent zu erhöhen, da die Toleranz faktisch erheblich niedriger liegt.
- Kleinförderungen haben ein höheres Risiko für Anlastungen. Der Verwaltungsaufwand für Kleinförderungen kann deshalb nicht angemessen gesenkt werden. Die vorgeschlagenen Fehler-Kleinstbagatellen wirken auch hier positiv.
- Verstöße, die sich nur auf gegenüber EU-Standards erhöhte Vorgaben des Mitgliedstaats beziehen, sollten nicht als Fehler im Sinn der EU-Vorschriften bewertet werden. Sie sollen daher nicht zu Anlastungen führen.
- Auf pauschale Anlastungen wegen eines abstrakten Risikos für den EU-Haushalt sollte verzichtet werden, wenn bei einer Prüfung der EU-KOM zwar in einem Einzelfall ein Fehler festgestellt wird, jedoch keine Hinweise vorliegen, dass diese Fehlerart häufiger vorkommt oder systematisch bedingt ist. Wenn in den Stichproben-Prüfungen der EFK die Fehlerart nicht gehäuft oder systematisch vorkommt, spricht dies gegen Fehler mit abstraktem Risiko.

#### **4.4 Kontrollorganisation vereinfachen**

Die Vorgaben für die Kontrollorganisation sollten beschränkt werden, sobald die Stelle für die EFK eingerichtet und funktionsfähig ist.

- Die EU sollte es den Mitgliedstaaten überlassen, wie sie sich organisieren. Deshalb soll danach
  - keine Zulassungsstelle vorgeschrieben werden,
  - keine Stelle für Interne Revision vorgeschrieben werden und
  - die Fachaufsicht zwischen den Verwaltungsebenen des Mitgliedstaats bzw. seiner Regionen sowie die Aufsicht innerhalb der Behörden nicht von der EU geregelt werden.
- Vorgaben wegen Mängeln der Organisation, der Aufsicht, der Anleitung der Mitarbeiter usw. sollen nur für die Zahlstellen erlassen werden, bei denen die Fehler die Wesentlichkeitsschwelle überschreiten und nicht in angemessener Zeit reduziert werden.

#### **4.5 Kontrollverfahren neu ausrichten**

Um die angemessene Kontrollintensität auf das Kontrollbedürfnis abzustimmen, das auch dann besteht, wenn die Zahlstelle die Fehlerquote unter der Wesentlichkeitsschwelle hält, sollte(n)

- über das Sechs-Augen-Prinzip bei der Bewilligung, Auszahlung und Verbuchung hinaus keine weiteren Regelungen zur Unvereinbarkeit von Aufgaben oder zur Funktionentrennung/bzw. Unvereinbarkeit der Aufgabenwahrnehmung durch einen Mitarbeiter getroffen werden,
- bei für fehlerfrei befundenen Vorgängen keine Dokumentationspflicht über das Ergebnis hinaus festgelegt werden,
- die Flächenfeststellung vereinfacht werden durch
  - Verzicht auf Bereitstellung der förderfähigen Höchstfläche für den Antrag unter Beibehaltung der Bereitstellung der bisherigen Nutzungsfläche, zumindest Anwendung von Flächenbagatellen auf die förderfähige Höchstfläche,
  - Verzicht auf den rückwirkenden Abgleich aller Flächen anhand neuer Luftbilder nach drei Jahren,
  - Einführung folgender Bagatellgrenzen für die Flächenfeststellung der bewirtschafteten Fläche einer landwirtschaftlichen Parzelle mit Ausnahme von Gebäuden und Straßen,
    - echte Messtoleranz mit einem Maximum von 0,05 ha und einem Minimum von 0,01 ha,
    - Änderungstoleranz von 0,1 ha für bereits früher bei VOK vermessene Schläge,
  - Feststellung eines Landschaftselements ohne Differenzierung von Typen und nach einem einheitlichen Größenmaß,

- o Ermächtigung der Mitgliedstaaten, festzulegen,
  - welche dauerhaft nicht bewirtschafteten Flächenteile als Teil der förderfähigen Höchstfläche bewertet werden,
  - welche Feststellungen zu Flächen/Grenzen pauschaliert getroffen werden,
  - ob die teilweise oder nicht überwiegende Beseitigung eines Landschaftselements CC-relevant sein soll,
  - dass Landschaftselemente mit einer nach Typen pauschalierten Größe zu berechnen sind, wenn diese für die Flächenermittlung (z. B. Greening) relevant ist,
- für VOK zugelassen werden, dass die Zahlstellen
  - o die Stichprobenfälle nach einer festzulegenden Anzahl von Kontrolljahren ausschließlich nach Zufall auswählen,
  - o den Stichprobenumfang auf 1 Prozent absenken,
  - o die Stichprobe für die VOK nicht in Abhängigkeit von der Fehlerquote erhöhen,
  - o die Stichprobe bei Kontrollen bei UuU-Maßnahmen auf 10 Prozent absenken,
  - o die VOK bei ELER weiterhin nur auf die zum Prüftermin prüfbaren Maßnahmen(-teile) beziehen,
- auf CC-Kontrollen bei Investitionen für die Umstrukturierung von Rebflächen zu verzichten,
- für Fachrechtskontrollen zugelassen werden, dass die Kontrollbesuche in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittel sowie Tiergesundheit und -schutz bei Nebenerwerbsbetrieben angekündigt werden,
- Rückforderungen aufgrund von Kontrollen auf höchstens vier Jahre vor dem Kontrolljahr begrenzt werden,
- EU-Regelungen zur rückwirkenden Korrektur von Flächen so abgefasst werden, dass eine IT-gestützte Vorprüfung der Relevanz möglich ist,
- Bagatellregelungen den Verwaltungsaufwand senken und deshalb
  - o für Förderungen eine Bagatelle von 10 Euro EU-Mittelanteil je Maßnahme, je Antragsteller, je Jahr und je Zahlstelle eingeführt wird,
  - o für CC-Verstöße eine Bagatelle von 10 Euro je Maßnahme, je Antragsteller, je Jahr und je Zahlstelle eingeführt wird,
  - o die bestehende Bagatellregelung für Rückforderungen je Antragsteller, je Maßnahmen, je Jahr und je Zahlstelle festgelegt werden und

- o für Zinsen auf Rückforderungsbeträge oder auf CC-Sanktionen eine Bagatelle von 5 Euro je Antragsteller, je Maßnahme, je Jahr und je Zahlstelle eingeführt wird.

#### **4.6 Vereinfachungsmöglichkeiten des Landes im bestehenden System prüfen und umsetzen**

Das Land hat noch nicht alle Möglichkeiten genutzt, den Verwaltungsaufwand zu reduzieren. Es sollte deshalb,

- bei der Ex-Ante-Bewertung seiner Fördermaßnahmen den voraussichtlichen Verwaltungsaufwand abschätzen,
- auf die EU-Kofinanzierung bei Förderungen im Bereich ELER unter 500 Euro verzichten, weil der EU-bedingte Anteil an den Verwaltungskosten den EU-Mittelanteil übersteigt,
- die generell zulässigen Vereinfachungen nutzen und dafür
  - o prüfen, in welchen Bereichen der Bund oder das Land höhere Anforderungen stellt als die EU. Solche Anforderungen sollte es, wenn dies sachlich angemessen ist, auf die geringeren EU-Vorgaben anpassen und beim Bund ebenfalls auf eine Absenkung hinwirken,
  - o die von der EU eingeräumte Zahlungsfrist von 60 Tagen für Rückforderungen ausschöpfen,
  - o die Mindestgröße für die Förderung einer landwirtschaftlichen Parzelle - nach einer Übergangsfrist - auf die von der EU vorgesehene Größe von 0,3 ha anheben,
- die besonderen Anforderungen an die in EU-Förderverfahren eingesetzten Organisationen berücksichtigen und dafür
  - o nur Stellen mit Aufgaben einer delegierten Stelle betrauen, die ausreichend Verwaltungskraft aufweisen und nicht Interessenvertreter der Antragsteller sind,
- die IT-Unterstützung für Antragsteller und Verwaltung verbessern und dafür
  - o in FIONA vorsehen, dass der Antragsteller Hinweise eintragen kann, die zur Beurteilung von Förderkriterien erforderlich sind (z. B. Gründe für die Verringerung von Grünland),
  - o das Großrechnerprogramm ergänzen, um für bestimmte Fehlerhinweise den Bearbeitungsvermerk kodieren zu können, damit er ins Folgejahr übernommen wird und
  - o prüfen, wie die Daten aus LaIS-GIS und GISELa jederzeit online zur Verfügung gestellt werden können und ob dies wirtschaftlich wäre.



## 5 **Stellungnahme des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz**

Das Ministerium begrüßt im Grundsatz die vorgelegten Empfehlungen. Erstrebenswert sei insbesondere, das gesamte Verwaltungs- und Kontrollsystem im Sinne der Subsidiarität weiter zu entwickeln. Die Kontrollen sollten so ausgerichtet werden, dass mit wenigen, verlässlichen und verständlichen Vorgaben der EU-KOM eine angemessene Kontrollintensität erreicht werde. Sie sollten wirtschaftlich umgesetzt werden können, ohne das finanzielle Risiko für den EU-Haushalt zu erhöhen. Eingeräumte Bagatellgrenzen sollten umsetzbar sein und gleichzeitig die Verwaltung vereinfachen. Das Ministerium bringe diese Forderungen seit Jahren immer wieder auf nationaler und europäischer Ebene vor. Auch das Verfahren zur Berechnung und Verhängung von Anlässungen müsse durch ausreichende Umsetzungsfristen, Neuüberlegung der Wesentlichkeitsschwelle und eventuell mit Bagatellgrenzen verbessert werden.

Das Ministerium hält Einsparungen erst nach entsprechenden Änderungen des derzeit verbindlichen EU-Rahmens für möglich. Die Beratende Äußerung beziehe sich auf die letzte Förderperiode. In der neuen Förderperiode habe die EU einen neuen Rahmen aus Verordnungen, Leitlinien und Auslegungsschreiben gesetzt, der den Verwaltungsaufwand erhöhe statt ihn zu verringern. Bei den Vor-Ort-Kontrollen genügt danach künftig nicht mehr ein einziger Kontrollbesuch. Bei natürlichen Prozessen, wie sie die landwirtschaftliche Produktion darstellt, sind nicht alle in Betracht kommenden Kriterien zum selben Zeitpunkt feststellbar. Da die EU künftig die Prüfung aller Kriterien verlangt und den bisher gewählten optimalen Prüfzeitpunkt nicht mehr für ausreichend hält, müssen die Prüfbetriebe mehrfach aufgesucht werden. Die Sanktionsregeln bei flächen- und tierbezogenen Maßnahmen aber auch bei Förder- und Ausgleichsmaßnahmen im investiven Bereich wurden verfeinert und komplexer. Die EU-Kommission äußere selbst, dass sie dadurch einen erheblichen Mehraufwand erzeugt.

Um dennoch Fortschritte in Richtung Vereinfachung zu erzielen, werde es darauf ankommen, dass alle Institutionen in ihrem Bereich das Anliegen vorantreiben. Dazu gehöre auch der Landesrechnungshof, dem als neutrale Prüfeinrichtung auf nationaler und EU-Ebene möglicherweise eher Gehör entgegengebracht werde.

gez. Max Munding

gez. Dr. Hilaria Dette