



Wissenschaftlicher Beirat
für Agrarpolitik, Ernährung und
gesundheitlichen Verbraucherschutz
beim Bundesministerium für
Ernährung und Landwirtschaft

Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

Stellungnahme

April 2019



Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL

Prof. Dr. Harald Grethe (Vorsitzender); Humboldt-Universität zu Berlin, Albrecht Daniel Thaer-Institut für Agrar- und Gartenbauwissenschaften

Dr. Hiltrud Nieberg (stellvertretende Vorsitzende); Thünen-Institut, Institut für Betriebswirtschaft

Prof. Dr. Britta Renner (stellvertretende Vorsitzende); Universität Konstanz, Fachbereich Psychologie, AG Psychologische Diagnostik und Gesundheitspsychologie

Prof. Dr. Alfons Balmann; Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO); Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Agrar- und Ernährungswissenschaften

Prof. Dr. Regina Birner; Universität Hohenheim, Institut für Agrarökonomie und Sozialwissenschaften in den Tropen und Subtropen

Prof. Dr. Olaf Christen; Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Agrar- und Ernährungswissenschaften

Prof. Dr. Dr. Matthias Gaul; Universität Bozen, Fakultät für Naturwissenschaften und Technik

Prof. Dr. Uwe Latacz-Lohmann; Christian-Albrecht-Universität zu Kiel, Institut für Agrarökonomie

Prof. Dr. José Martínez; Georg-August-Universität Göttingen, Institut für Landwirtschaftsrecht

Prof. Dr. Monika Pischetsrieder; Universität Erlangen-Nürnberg, Henriette Schmidt-Burkhardt Lehrstuhl für Lebensmittelchemie

Prof. Dr. Achim Spiller; Universität Göttingen, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung

Prof. Dr. Friedhelm Taube; Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Institut für Pflanzenbau und Pflanzenzüchtung

Dr. Lieske Voget-Kleschin; Christian-Albrecht-Universität zu Kiel, Philosophisches Seminar

Prof. Dr. Peter Weingarten; Thünen-Institut, Institut für Ländliche Räume

Wissenschaftliche Zuarbeit zum Gutachten

Dr. Julia C. Schmid; Humboldt-Universität zu Berlin, Albrecht Daniel Thaer-Institut für Agrar- und Gartenbauwissenschaften

Geschäftsführung des WBAE

BMEL, Referat 721, WBAE@bmel.bund.de

Informationen zum WBAE

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) ist ein interdisziplinär besetztes Gremium, das das BMEL bei der Entwicklung seiner Politik in diesen Bereichen berät. Der Beirat umfasst derzeit 14 Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, arbeitet unabhängig auf ehrenamtlicher Basis und erstellt Gutachten und Stellungnahmen zu selbst gewählten Themen. Zu den Aufgaben des Beirats gehört es insbesondere, die Ziele und Grundsätze der Agrar- und Ernährungspolitik zu überprüfen, gesellschaftliche Anforderungen an sowie Entwicklungen des Agrar- und Ernährungssystems zu analysieren und zu bewerten und Vorschläge für die Weiterentwicklung der Agrar- und Ernährungspolitik zu machen.

Fotos Titelseite, von links nach rechts:

Obere Reihe: BLE/Peter Meyer, Adobe Stock/momius, Thünen-Institut/Michael Welling

Untere Reihe: Adobe Stock/Erwin Wodicka, Adobe Stock/Frank B., Adobe Stock/Nirat.pix

Die Stellungnahme kann im Internet heruntergeladen werden unter

https://www.bmel.de/DE/Ministerium/Organisation/Beiraete/_Texte/AgrVeroeffentlichungen.html

Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

**Stellungnahme des
Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und
gesundheitlichen Verbraucherschutz
beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft**

April 2019

Zitieren als: Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2019): Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Stellungnahme. Berlin.

Zusammenfassung

Zu kaum einer anderen Forderung zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) besteht seit den 1990er Jahren ein derart breiter Konsens zwischen den Beteiligten wie bei der nach einer Verwaltungsvereinfachung der GAP. Eine Vereinfachung ist dringend geboten, und zwar für beide Säulen der GAP und für alle Akteursebenen (EU, Mitgliedstaat, d. h. in Deutschland: Bund und Bundesländer, Zuwendungsempfänger). Vor dem Hintergrund der anstehenden Reform der GAP für die Zeit nach 2020 diskutiert der Beirat in der vorliegenden Stellungnahme Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung. Die Stellungnahme vertieft damit die in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats „Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen“ ausgesprochene Empfehlung **„Verwaltungsbelastung auf ein angemessenes Maß reduzieren“** (WBAE 2018: 71).

Verwaltungsvereinfachung ist kein Selbstzweck. Sie muss die rechtsstaatlichen Vorgaben der Legitimität des Verwaltungshandelns und des demokratisch gebotenen Schutzes der finanziellen Interessen der EU und des jeweiligen Mitgliedstaates beachten. Sinnvoll durchgeführt erfolgt eine Verwaltungsvereinfachung so, dass die mit den GAP-Maßnahmen zu erreichenden Ziele hierunter nicht leiden und eine sachgemäße Verwendung der öffentlichen Mittel sichergestellt ist. Darüber hinaus sollen Misstrauen und Angst der umsetzenden Behörden in den Mitgliedstaaten vor dem Anlastungsrisiko reduziert und dadurch Gestaltungsspielraum wiedergewonnen werden.

Adressaten der Forderung nach Verwaltungsvereinfachung sind die Prozessgestalter, in der Regel also die Gesetzgeber und die Verwaltungen auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene. In Deutschland kommen noch die Bundesländer hinzu.

Die Gründe für die administrative Komplexität der GAP sind vielfältig und weitgehend Folge einer Grundstruktur der GAP und der Verwaltungskontrolle, die in den 1960er und 1970er Jahren angelegt wurde und sodann kumulativ gewachsen ist. Ein Teil der Verwaltungsbelastungen ist auf den EU-Rechtsrahmen zurückzuführen, ein anderer Teil auf die konkrete Umsetzung in Deutschland.

Die gegenwärtige GAP verfolgt durch ein sehr differenziertes Instrumentarium eine Vielzahl von Zielen, die im Wege des indirekten Vollzugs und der Verwaltungskooperation von der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam umgesetzt werden. Sie ist daher notwendigerweise normativ und prozedural komplex und aufwendig. Über diesen notwendigen Grad an Komplexität und Verwaltungsaufwand hinaus ist die GAP durch Strukturen überlagert worden, die bei allen Akteuren zu Recht den Ruf nach einer Vereinfachung ausgelöst haben. Dieses ist wesentlich verursacht durch die unübersichtliche und sich mit jeder neuen Förderperiode grundsätzlich ändernde EU-Rechtslage – die zudem während der Förderperiode weiter verändert wird – und eine unangemessen strenge Auffassung des EU-Parlamentes und des EU-Rechnungshofes über die ordnungsgemäße Mittelverwendung (maximal tolerierte Fehlerquote von 2%). Diese strenge Handhabung der Haushaltsdisziplin hat ein umfassendes, redundantes Kontrollsystem mit unverhältnismäßigen Sanktionen zu Lasten der Mitgliedstaaten (Anlastungsrisiko) und der Zuwendungsempfänger zur Folge.

Die Verordnungsentwürfe der EU-Kommission für die GAP nach 2020 haben das Potenzial, einen Paradigmenwechsel der GAP herbeizuführen. Das „neue Umsetzungsmodell“ soll die Governance-Struktur der GAP grundlegend ändern. Ob die Legislativvorschläge zu einer Verwaltungsvereinfachung führen würden, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nur bedingt einschätzen. Der Beirat ist aber skeptisch, ob die auf ersten Blick den Mitgliedstaaten eingeräumten Freiräume bei der konkreten Umsetzung fortbestehen werden. Der Beirat befürchtet, dass das neue Umsetzungsmodell

ohne grundlegende Veränderungen nur zu einer Verlagerung der Verwaltungslast von der EU auf die Mitgliedstaaten führen wird.

Der Beirat spricht die folgenden Empfehlungen aus, um die **Verwaltungsbelastung auf ein angemessenes Maß zu reduzieren**:

1. **Derzeitige Misstrauenskultur langfristig durch eine gemeinsame Verwaltungskultur von EU und Mitgliedstaaten ersetzen:** Die Verwaltungskooperation zwischen EU und Mitgliedstaaten setzt grundsätzlich eine gemeinsame Verwaltungskultur der Beteiligten voraus. Nur dann ist eine Reduktion der bestehenden Komplexität der Kontrollinstrumente möglich. Das Sanktionssystem sollte durchweg nach der Schwere (Dauer und Ausmaß) und Intentionalität (Vorsatz versus Fahrlässigkeit) des Verstoßes abgestuft werden.
2. **Allgemeine Verfahrensbestimmungen der GAP entfristen:** Die Schaffung von über die Förderperiode fortwirkenden Verfahrensbestimmungen zur GAP befördert die Entwicklung einer Verwaltungs-, Gerichts- und Wissenschaftspraxis, erhöht damit die Rechtssicherheit und vereinfacht dadurch die bestehenden Verfahren.
3. **EU-Durchführungsbestimmungen zur GAP reduzieren, kodifizieren und rechtzeitig vorlegen:** Eine Reduzierung der Durchführungsbestimmungen auf ein erforderliches EU-Mindestmaß und eine systematische Zusammenfassung der für die gesamte GAP geltenden europäischen Durchführungsbestimmungen in ein einheitliches Gesetzeswerk würden zur Herausbildung einer Verwaltungs-, Gerichts- und Wissenschaftspraxis und damit zu mehr Handlungssicherheit führen. Sämtliche Rechtsbestimmungen sollten rechtzeitig vor Beginn einer neuen Förderperiode vorliegen.
4. **EU-Recht national nur in begründeten Fällen verwaltungsaufwendiger umsetzen:** Die nationale finanztechnische Umsetzung einschließlich der Kontrolle sollte möglichst nicht verwaltungsaufwendiger erfolgen, als es das EU-Recht vorgibt. Wenn der Bund oder die Bundesländer Fördermaßnahmen anspruchsvoller programmieren wollen, um eine höhere Zielgenauigkeit und -erreichung zu realisieren, ist abzuwägen, inwieweit dies einen höheren Verwaltungsaufwand rechtfertigt.
5. **Leistungsabschlüsse und -überprüfungen anhand geeigneter Indikatoren vornehmen statt Regelkonformität der Ausgaben nachzuweisen:** Die Mitgliedstaaten sollten der EU nicht mehr die Regelkonformität der Ausgaben nachweisen, sondern Leistungsabschlüsse und -überprüfungen auf der Grundlage geeigneter Indikatoren einreichen müssen. Sollte die EU an dem Nachweis der Regelkonformität der Ausgaben festhalten, sollte die zulässige Fehlerquote von derzeit 2 % angemessen erhöht werden.
6. **Mitgliedstaatliche Verwaltungskosten berücksichtigen und reduzieren:** Die EU sollte bei der Prüfung der Effizienz der Kontrollinstrumente überschlägig die Kontroll- und Sanktionskosten der mitgliedstaatlichen Verwaltungen einbeziehen. Bund und Bundesländer sollten die bestehenden nationalen Vorgaben an das agrarspezifische Verwaltungsverfahren, aber auch die allgemeinen Vorgaben des Zuwendungsrechts und der Haushaltsordnungen auf ihre Erforderlichkeit überprüfen und insbesondere Redundanzen bei den Kontrollen vermeiden.
7. **Single-Audit-System einführen:** Im organisationsrechtlichen Sinne sollte ein Single-Audit-System zur Verwaltungsvereinfachung eingeführt werden. Die damit einhergehende Reduktion der Kontrolldichte ist auch ohne wesentliche Einschränkung der Grundsätze der Haushaltsdisziplin der EU realistisch und innerhalb der verfassungsrechtlich definierten Grenzen möglich.

8. **Durch angemessene Bagatellgrenzen Verwaltungsaufwand reduzieren:** Geringfügige Rechtsverstöße, die nur eine vergleichsweise geringe Finanzwirkung haben, und geringfügige Flächenabweichungen sollten als Bagatellverstöße gewertet werden. Die Festsetzung der Bagatellgrenzen bzw. der unbeachtlichen Abweichungen sollte den Mitgliedstaaten innerhalb eines europaweit festgesetzten Rahmens überlassen werden.
9. **Digitale Technologien verstärkt nutzen:** Insbesondere für flächenbezogene Maßnahmen sollten bestehende Daten wie auch digitale Technologien stärker als bisher als Grundlage für die Maßnahmengestaltung, -beantragung, -bescheidung und -kontrolle verwendet werden.
10. **Vertrauensgrundsatz im Vergleich zum Gesetzmäßigkeitsprinzip aufwerten:** Die bisherige Nachrangigkeit des Vertrauensgrundsatzes im Verhältnis zum Gesetzmäßigkeitsprinzip sollte durch einen abgewogenen Ausgleich zwischen beiden Grundsätzen modifiziert werden.

Die in Kürze auf EU-Ebene anstehenden Entscheidungen zur GAP nach 2020 und deren Umsetzung in Deutschland sollten als Chance genutzt werden, die Verwaltungsbelastung durch die GAP auf ein angemessenes Maß zu reduzieren. Hierfür ist aber mehr notwendig als nur eine ausschließlich auf die GAP ausgerichtete Reform, die an einzelnen Symptomen der Verwaltungskomplexität ansetzt.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	I
Verzeichnis der Abbildungen	VI
Abkürzungsverzeichnis	VI
1 Einleitung	1
2 Ziele, Gegenstand und rechtliche Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung und Ausmaß der Verwaltungsbelastung	4
2.1 Ziele einer Verwaltungsvereinfachung	4
2.2 Ausmaß der Verwaltungsbelastung durch die GAP	5
2.3 Gegenstand einer Verwaltungsvereinfachung	10
2.4 Rechtliche Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung	12
3 Gründe für die administrative Komplexität der GAP	14
4 Verwaltungsrelevante Aspekte der Legislativvorschläge der EU-Kommission zur GAP nach 2020	19
5 Verwaltungsbelastung auf ein angemessenes Maß reduzieren: wofür sich die Bundesregierung einsetzen sollte	23
5.1 Derzeitige Misstrauenskultur langfristig durch eine gemeinsame Verwaltungskultur von EU und Mitgliedstaaten ersetzen	23
5.2 Allgemeine Verfahrensbestimmungen der GAP entfristen	24
5.3 EU-Durchführungsbestimmungen zur GAP reduzieren, kodifizieren und rechtzeitig vorlegen	25
5.4 EU-Recht national nur in begründeten Fällen verwaltungsaufwendiger umsetzen	25
5.5 Leistungsabschlüsse und -überprüfungen auf der Grundlage geeigneter Indikatoren vornehmen statt Regelkonformität der Ausgaben nachzuweisen	26
5.6 Mitgliedstaatliche Verwaltungskosten berücksichtigen und reduzieren	26
5.7 Single-Audit-System einführen	27
5.8 Durch angemessene Bagatellgrenzen Verwaltungsaufwand reduzieren	27
5.9 Digitale Technologien verstärkt nutzen	27
5.10 Vertrauensgrundsatz im Vergleich zum Gesetzmäßigkeitsprinzip aufwerten	27
6 Fazit	28
7 Literaturverzeichnis	29
Anhang	33

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Implementationskosten ausgewählter flächenbezogener Fördermaßnahmen im Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln in vier Programmregionen im Jahr 2011	8
Abbildung 2:	Implementationskosten ausgewählter Investitionsfördermaßnahmen im Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln in vier Programmregionen im Jahr 2011	8

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGFL	Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
IK	Implementationskosten
IT	Informationstechnologie
VZÄ	Vollzeitäquivalente
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz

1 Einleitung

1. Zu kaum einer anderen Forderung zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) besteht seit den 1990er Jahren ein derart breiter Konsens zwischen den Beteiligten wie bei der nach einer Verwaltungsvereinfachung. Diese Forderung beschäftigt jenseits der Reformrunden der GAP dauerhaft sowohl Zuwendungsempfänger wie Landwirte und andere Antragsteller, landwirtschaftliche Interessensverbände als auch die Mitgliedstaaten (Roza und Selnes 2012, The farmers' organisations in Germany, Finland, Sweden, UK, the Netherlands and Denmark 2015, DBV 2015, SMUL 2016, Sachsen-Anhalt 2016) sowie die EU-Organe selbst (High Level Group of Independent Stakeholder on Administrative Burden 2014, KOM 2017a, 2012, 2011, 2009, 2005, REFIT-Plattform 2015, Rat der Europäischen Union 2015, Beke et al. 2016).

2. Dass eine Vereinfachung dringend geboten ist, wird von vielen Seiten betont, und zwar für beide Säulen der GAP und für alle Akteursebenen (EU, Mitgliedstaat, d. h. in Deutschland: Bund und Bundesländer, Zuwendungsempfänger). So betitelt der Europäische Rechnungshof (EuRH 2017a) seinen Sonderbericht 16/2017 mit „Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden“. Bereits 2011 entwickelte Bayern 44 Vorschläge zum Bürokratieabbau in der GAP (StMELF 2011). Das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL 2016: 3) charakterisiert die 2. Säule der GAP in seinem „ELER-Reset-Papier“ wie folgt: „Sie ist über viele Förderperioden hinweg zu einem so komplexen und komplizierten System geworden, dass es für viele Antragsteller und die Verwaltungen in Europa zu einem Symbol für eine realitätsferne europäische Förderbürokratie geworden ist.“ Der Rechnungshof Baden-Württemberg konstatiert „Kaskaden von Dokumentations-, Kontroll- und Berichtspflichten“ (Rechnungshof Baden-Württemberg 2015: 13), bei denen der Verwaltungsaufwand in einem groben Missverhältnis zum Kontrollergebnis, d. h. zur Korrektur fehlerhafter Ausgaben stehe. Im Bund-Länder-Papier zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung (N.N. 2017) wird festgestellt, dass angesichts der gestiegenen formalen Anforderungen fachliche Zielsetzungen zunehmend in den Hintergrund treten.

3. Die österreichische EU-Ratspräsidentschaft (2. Halbjahr 2018) hatte das Thema „Vereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2020“ in den Mittelpunkt ihrer Agenda gestellt.¹ In Deutschland haben das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und die Agrarminister der Bundesländer im Sommer 2018 ihre Forderung nach einer spürbaren Vereinfachung der GAP unterstrichen. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Gemeinsame Agrarpolitik“ soll unter Leitung der Europaministerkonferenz Nordrhein-Westfalens konkrete Vorschläge zur Entbürokratisierung und Vereinfachung erarbeiten, die in die europäische Diskussion zur Gemeinsamen Agrarpolitik einfließen sollen.

4. Umso stärker fällt auf, dass die bisherigen Erörterungen seit den 1990er Jahren kaum zu spürbaren Ergebnissen geführt haben.² Zwar haben die EU sowie der Bund und die Länder wiederholt Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung beschlossen. Dabei waren diese Maßnahmen normativer Art (wie die Gruppenfreistellung für Beihilfen im Agrarsektor nach der Verordnung (EU)

¹ Siehe Punkt 10 im Sachstandsbericht der österreichischen Ratspräsidentschaft zur GAP, veröffentlicht in Agra-Europe, Sonderbeilage 1/2/19 vom 07.01.2019.

² Ein kleines Beispiel für eine im Laufe der aktuellen Förderperiode erzielte Verwaltungsvereinfachung war das durch die Omnibus-Verordnung von 2018 ermöglichte Opt-out im Hinblick auf die Regelungen des aktiven Landwirts.

Nr. 1408/2013, die auf das Jahr 2003 zurückgeht), ökonomischer Art (der Wegfall zahlreicher Marktinterventionsinstrumente Anfang der 1990er Jahre) oder technischer Art (wie die Nutzung digitaler Medien für die Antragsverfahren). Diese Reduzierungen des Verwaltungsaufwandes sind aber in weiten Teilen durch zusätzliche Kontrollvorgaben, z. B. durch das Greening (Deutscher Bundestag 2017), wieder kompensiert worden. Dies liegt auch daran, dass seit den 1990er Jahren die Politikziele und Maßnahmen der GAP stärker ausdifferenziert wurden, was grundsätzlich im Hinblick auf eine präzisere Steuerungswirkung der GAP positiv zu bewerten ist.

5. Eine Verwaltungsvereinfachung oder eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes ist jedoch kein Ziel an sich. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass in einem demokratischen Rechtsstaat jede Norm und jedes Verfahren zum Zeitpunkt des Erlasses bzw. der Einführung sinnhaft waren. Normen und Verfahren können jedoch durch spätere neue Ziele und Normen des Gesetzgebers oder veränderte Zielprioritäten inkonsistent werden oder es kann sich herausstellen, dass sich die Entscheidungsgrundlage, auf der eine Norm oder ein Verfahren beschlossen wurde, anderweitig verändert hat. Vielfach ist in der GAP die Besonderheit zu finden, dass erst die Kumulation des – isoliert betrachtet – unwesentlichen Erfüllungsaufwandes einzelner Verfahrens- oder Kontrollschritte eine erhebliche Belastung bei Landwirten oder anderen Zuwendungsempfängern und den umsetzenden Einrichtungen auslöst.

6. Wichtig ist, dass der Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielbeiträgen steht, die mit der Umsetzung einer Maßnahme erreicht werden sollen. Dies setzt erstens voraus, dass eine Maßnahme überhaupt einen Beitrag zur Erreichung eines relevanten Ziels (oder mehrerer) leistet. Zudem sollte zweitens keine ressourcenschonendere Maßnahme denkbar sein, die zum gleichen Zielerreichungsgrad führt. Der Europäische Rechnungshof (EuRH 2018: 22) bemerkt hierzu: „Simplification needed, but not at the cost of effectiveness“. Der Europäische Rechnungshof lässt damit keine Abstriche bei der Wirksamkeit zu, was sprachlich auf den Grundmaßstab „so einfach wie möglich, aber nicht zu Lasten der Wirksamkeit“ im Hinblick auf das jeweilige Zielsystem und Aufgabenfeld der unterschiedlichen Akteure heruntergebrochen werden kann.

7. Ziel der vorliegenden Stellungnahme ist es, Möglichkeiten, Ansatzpunkte und Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung grundsätzlich zu diskutieren und diesbezügliche Politikempfehlungen auszusprechen. Gegenstand der Stellungnahme sind alle Verwaltungsverfahren und zugrundeliegenden Regelungen, die im Rahmen oder als Folge der GAP-Kompetenz der EU von den Mitgliedstaaten und der EU entwickelt worden sind.³ Die Stellungnahme vertieft damit die in der Beiratsstellungnahme „Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen“ ausgesprochene Empfehlung „Verwaltungsbelastung auf ein angemessenes Maß reduzieren“ (WBAE 2018: 71). Die von der EU-Kommission im Juni 2018 veröffentlichten Legislativvorschläge zur GAP nach 2020 und deren Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand stehen nicht im Mittelpunkt dieser Stellungnahme.⁴ Zur GAP nach 2020 verweist der Beirat auf seine o. g. Stellungnahme (WBAE 2018) und seine Stellungnahme „Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020“ (WBAE im Druck).

³ Nicht betrachtet werden deshalb die nicht förderspezifischen, allgemeinen Regelungen; insbesondere das Verwaltungsverfahrensgesetz und die Bundeshaushaltsordnung sowie die Landeshaushaltsordnungen.

⁴ Eine ausführliche Diskussion und Bewertung der Legislativvorschläge mit Fokus auf die GAP-Umsetzung und die 2. Säule der GAP findet sich in Fährmann et al. (2018b).

8. Die Stellungnahme ist wie folgt aufgebaut: Da Verwaltungsvereinfachung kein Selbstzweck ist, werden in Kapitel 2 die Ziele einer Verwaltungsvereinfachung und Größenordnungen der derzeitigen Verwaltungsbelastung dargelegt und es wird erläutert, was der Gegenstand einer Verwaltungsvereinfachung der GAP sein sollte und welche rechtlichen Grenzen für eine Vereinfachung bestehen. Warum die GAP trotz des erklärten Zieles einer Vereinfachung bisher von Reform zu Reform eher zu mehr Verwaltungsaufwand geführt hat und was die administrative Komplexität der GAP verursacht, wird in Kapitel 3 diskutiert. Die unter dem Blickpunkt einer Verwaltungsvereinfachung wichtigsten Elemente der Legislativvorschläge der EU-Kommission zur GAP nach 2020 werden in Kapitel 4 skizziert. Im abschließenden Kapitel 5 werden grundsätzliche Empfehlungen für eine Verwaltungsvereinfachung der GAP ausgesprochen.

2 Ziele, Gegenstand und rechtliche Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung und Ausmaß der Verwaltungsbelastung

2.1 Ziele einer Verwaltungsvereinfachung

9. An die finanzwirksamen Leistungen der GAP sind seit der MacSharry-Reform zunehmend prozedurale und materielle Voraussetzungen⁵ geknüpft worden. Der Zuwachs an prozeduralen Voraussetzungen der finanzwirksamen Leistungen der GAP sowohl in der 1. als auch in der 2. Säule knüpfte regelmäßig an verfeinerte Vorgaben bezüglich der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Leistungszuweisungen an. Der Anstieg der materiellen Voraussetzungen war Folge einer stärkeren Verknüpfung der finanzwirksamen Leistungen mit Zielen jenseits der bloßen Einkommensstützung der Antragsteller, die die Ziele der GAP ursprünglich stärker dominierte. Zu diesen Zielen gehören die rentable Nahrungsmittelerzeugung, die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen und die ausgewogene Entwicklung des ländlichen Raums (für eine ausführliche Diskussion der agrarpolitischen Ziele siehe WBAE 2018). Als Folge dessen haben sich die Regulierungstätigkeit des europäischen Gesetzgebers und der Verwaltungsaufwand quantitativ erheblich erhöht. Zugleich ist die Komplexität der Regulierungen und der Verfahren durch neue Rechtsaktformate wie die delegierte Gesetzgebung und durch neue Kontrolltechniken erheblich angestiegen.

10. Verwaltungsvereinfachung ist kein Selbstzweck. Sinnvoll durchgeführt, reduziert sie Verwaltungsaufwand in der EU-Kommission, den mitgliedstaatlichen Verwaltungen und/oder auf Ebene der Zuwendungsempfänger, ohne dass die Ziele, die mit den Maßnahmen erreicht werden sollen, hierunter leiden, und so, dass eine sachgemäße Verwendung der öffentlichen Mittel sichergestellt ist. Wenn eine solche Verwaltungsvereinfachung dazu führt, dass in den umsetzenden Einrichtungen weniger Ressourcen für die reine förderteknische Abwicklung benötigt werden, können mehr Ressourcen für die Entwicklung dringend gebotener Strategien z. B. zur Erreichung umweltpolitischer Ziele oder zur Entwicklung ländlicher Räume verwendet werden. Eine solche Verwaltungsvereinfachung könnte auch dazu beitragen, dass fachliche Zielsetzungen bei der Programmierung von Fördermaßnahmen gegenüber Verwaltungsargumenten an Bedeutung gewinnen und dass unter Verwaltungsgesichtspunkten einfache „Standardmaßnahmen“ gegenüber besonders zielgerichteten, flächen- und regionsspezifischen Maßnahmen nicht unangemessen bevorzugt werden. Eine solche Verwaltungsvereinfachung könnte auch der zumindest in Deutschland zu beobachtenden Entwicklung entgegenwirken, dass bestimmte Akteure an der Teilnahme an Fördermaßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume nicht mehr interessiert sind (mit negativen Auswirkungen auf die Erreichung der anvisierten Ziele), da sie den Verwaltungsaufwand und das Risiko von unbeabsichtigten Verstößen und daraus resultierenden Sanktionen für zu groß halten.⁶ Eine Vereinfachung der regulativen und administrativen Anforderungen an das Verwaltungsverfahren erhöht zugleich die Transparenz des Vollzugsystems und damit seine Akzeptanz bei den

⁵ Materielle Voraussetzungen bzw. materielles Recht bezeichnet die Rechtsnormen, die Regeln über Inhalt und Voraussetzungen von Ansprüchen (Zivilrecht) oder Eingriffsvoraussetzungen (Öffentliches Recht) enthalten. Im Gegensatz dazu steht das formelle Recht/Voraussetzungen, d. h. das Verfahrensrecht.

⁶ Ein Beispiel ist das hohe Sanktionsrisiko in der EU-Förderung bei Nichteinhaltung von Vorgaben des Vergaberechts. Sind Vereine Zuwendungsempfänger, haften die Vereinsvorsitzenden sogar mit ihrem Privatvermögen (Fährmann et al. 2018a: 125). Dadurch sinkt die Akzeptanz der an Vereine gerichteten Maßnahmen.

Beteiligten. Eine Verwaltungsvereinfachung ist damit auch für die langfristige gesellschaftliche Akzeptanz der GAP wichtig.

11. Verwaltungsvereinfachung in der GAP zielt darauf ab, den Teil des Verwaltungsaufwands auf Ebene der EU, der Mitgliedstaaten und der Zuwendungsempfänger zu reduzieren, dem kein entsprechender Beitrag zu Zielen der GAP gegenübersteht. Darüber hinaus sollen Misstrauen und Angst der umsetzenden Behörden in den Mitgliedstaaten vor dem Anlastungsrisiko⁷ durch die EU-Kommission reduziert und dadurch Gestaltungsspielraum wiedergewonnen werden. Schließlich soll auch bei einer Verwaltungsvereinfachung die ziel- und rechtskonforme Verwendung öffentlicher Mittel durch effizientere Strukturen sichergestellt werden.

12. Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die Gründe für eine Verwaltungsvereinfachung sind vielfältig, kreisen jedoch im Wesentlichen um zwei korrespondierende Aspekte: Antragsteller/innen empfinden den Erfüllungsaufwand (*administrative burdens*) als unverhältnismäßig, stark belastend und redundant. Die EU-Kommission und die Verwaltungen der Mitgliedstaaten stellen vorrangig auf ihren erhöhten Verwaltungsaufwand ab mit dem Ziel, den Aufwand bzw. die Kosten der öffentlichen Verwaltung zur GAP-Implementierung und Fördermittelvergabe zu reduzieren.

2.2 Ausmaß der Verwaltungsbelastung durch die GAP

13. Die durch die Verfahren zur Umsetzung der GAP ausgelösten Kosten betreffen sowohl die Verwaltungen als auch die Adressaten der Fördermaßnahmen der beiden Säulen der GAP. Sie erfordern aufseiten der Verwaltung erhebliche personelle und sachliche Ressourcen. Sie verursachen auch Opportunitätskosten beim Adressaten in Form von Zeit (Antragstellung, Dokumentationspflichten) und Sachressourcen (Hardware und Softwareprogramme, kostenpflichtige Unterstützung bei der Antragstellung etc.). Da die Stellung eines Antrages auf Teilnahme an einer GAP-Fördermaßnahme sowohl in der 1. als auch der 2. Säule immer freiwillig erfolgt, kann davon ausgegangen werden, dass die Opportunitätskosten der Teilnehmer letztendlich durch die Zuwendung gedeckt werden. Allerdings würde *ceteris paribus* eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes die Teilnahme attraktiver machen (auch für diejenigen, die bisher nicht teilnehmen) bzw. ggf. eine Reduzierung der Zuwendungen ermöglichen.

14. Neben den administrativen Kosten für die Verwaltungen und die Teilnehmer sind aber auch Fehlentwicklungen zu berücksichtigen, die vom derzeitigen System ausgehen, wenn zum Beispiel bei der Programmierung systematisch Maßnahmen bevorzugt werden, die geringe Verwaltungskosten verursachen, auch wenn der zu erwartende Zielbeitrag gering ausfällt. Belastbare aktuelle Untersuchungen über die Verwaltungskosten bei den Adressaten liegen derzeit nicht vor.⁸ Partielle Untersuchungen fanden in den Jahren 2007 und 2011 im Rahmen von zwei seitens der EU-Kommission in Auftrag gegebenen Studien statt.⁹ Die Studie aus dem Jahr 2007 beruhte vorrangig auf

⁷ Unter Anlastung versteht man diejenigen Ausschlüsse von der EU-Finanzierung, die seitens der EU-Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten aufgrund von Fehlern im Verwaltungsvollzug vorgenommen werden. Anlastungen erfolgen schadens- und verschuldensunabhängig und es bedarf auch keines konkreten Normenverstößes (Deimel 2006).

⁸ Für ältere Untersuchungen auf Basis von Daten aus 1999 siehe Mann (2000, 2001).

⁹ Vgl. die beiden Endberichte der Studien: „Study to assess the administrative burdens on farms arising from the CAP“, Oktober 2007 (<https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/burdenen>) und „Study on administrative

einem Vergleich des Landwirten entstandenen Verwaltungsaufwandes in ausgewählten Mitgliedstaaten für das Jahr 2006. Dabei stach der hohe Verwaltungsaufwand in Deutschland (1.300 Euro pro Landwirt) im Verhältnis zu anderen Mitgliedstaaten hervor (z. B. Italien 110 Euro), was jedoch insbesondere auf die unterschiedlichen Betriebsgrößen zurückgeführt wurde. Allgemein wurde der den Landwirten entstandene administrative Aufwand für den Erhalt der Direktzahlungen der GAP errechnet, der je nach Mitgliedstaat zwischen 3,0 % und 9,3 % der gesamten Direktzahlungen lag. In der Studie aus dem Jahr 2011 wurde errechnet, dass sich im Jahr 2009 für bestimmte Fördermaßnahmen der 2. Säule der gesamte Verwaltungsaufwand für die Begünstigten in der EU-27 auf 240 Mio. Euro belief. Dies entspricht 4,7 % der gesamten öffentlichen Ausgaben für diese Maßnahmen im Bezugsjahr (5,1 Mrd. Euro).

15. Darüber hinaus gibt es Untersuchungen bei den mit der Umsetzung betrauten Verwaltungen, auf die im Folgenden kurz eingegangen wird: Alle zwei Jahre erhebt die EU-Kommission auf der Grundlage der Finanzverordnung die Kontroll- bzw. Verwaltungskosten der GAP bei allen Mitgliedstaaten. Aufgrund der unklaren Definitionen, was alles hierunter fällt, und der sehr groben Methodik sind die Ergebnisse über die Mitgliedstaaten hinweg aber nur wenig belastbar und aussagekräftig.

16. In Deutschland liegen für einzelne Bundesländer konkrete Abschätzungen vor, und zwar vom Rechnungshof Baden-Württemberg (Rechnungshof Baden-Württemberg 2015) für den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie aus Studien im Rahmen von Evaluierungen einzelner Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (bspw. Fährmann et al. 2018a, 2016, 2014, Fährmann und Grajewski 2013, 2008, siehe www.eler-evaluierung.de).

17. Der Rechnungshof Baden-Württemberg (2015) geht davon aus, dass für die Abwicklung der Förderungen nach EGFL und ELER in Baden-Württemberg 2013 insgesamt 798 Vollzeitäquivalente (VZÄ) eingesetzt werden mussten. Die Verwaltungskosten betragen laut Rechnungshof 76 Mio. Euro, was 13 % der ausgezahlten Förderung entspricht. Nach den Kalkulationen des Rechnungshofs sind von diesen 798 VZÄ etwa 45 % auf EU-bedingten Mehraufwand gegenüber dem Landesverfahren in Baden-Württemberg zurückzuführen.¹⁰ Würde man die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Vereinfachungen umsetzen, so ließen sich bezogen auf den Gesamtaufwand (Personalaufwand zzgl. besondere Sachkosten) jährlich 21,5 Mio. Euro oder fast 30 % einsparen. Der größte Teil der Einsparungen entfiel auf die Städte und Landkreise als Bewilligungsstellen (Rechnungshof Baden-Württemberg 2015: 98). Die vom Rechnungshof monierten „Kaskaden von Dokumentations-, Kontroll- und Berichtspflichten“ (Rechnungshof Baden-Württemberg 2015: 13) führten dazu, dass der Verwaltungsaufwand in einem groben Missverhältnis zu dem durch die Kontrollen zu erreichenden Ziel, der Wahrung der finanziellen Interessen der Union bzw. des Mitgliedstaates, steht. So waren in den vom Rechnungshof Baden-Württemberg (2015) untersuchten Fällen die Verwaltungs- und Kontrollkosten 21 Mal höher als der korrigierte Finanzverlust als Folge einer rechtswidrigen Zuwendung. Zugleich konnte nur bei 0,6 % aller verausgabten Mittel ein Fehler festgestellt werden. „Bei der reinen Flächenförderung (EGFL) betrafen 37 Prozent aller Fälle Fehler unter 0,2 ha, mit einem durchschnittlichen Förderwert bis zu 80 Euro.“ (Rechnungshof Baden-Württemberg 2015: 14). Diese geringe Fehlerquote kann nicht allein durch die präventive Wirkung

burden reduction associated with the implementation of certain Rural Development measures“, August 2011 (<https://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/rd-simplificationen>).

¹⁰ Der EU-bedingte Mehraufwand von 379 VZÄ fällt insbesondere im Bereich der Vor-Ort-Kontrolle (168 VZÄ), der Verwaltungskontrolle (122 VZÄ) und der Cross-Compliance-Kontrolle (40 VZÄ) an.

der Sanktionsmechanismen der EU bei Nichteinhaltung der EU-Regeln begründet werden (WBAE 2018: 23).

18. Dieses Missverhältnis zwischen dem Verwaltungsaufwand und dem Schutzziel verstärkt sich bei den Vor-Ort-Kontrollen, die bei ca. 5 % der Anträge durchzuführen sind. Der Rechnungshof Baden-Württemberg (2015) verdeutlicht dies an folgendem Beispiel:

Bei einer Vor-Ort-Kontrolle eines Betriebes mit 70 Schlägen und einer beantragten Fläche von 88 ha wurden bei insgesamt 50 Schlägen meist kleine Abweichungen der Fläche oder Landschaftselemente erfasst. Nach Saldierung wurde die Förderung um 23 Euro gekürzt. Der Zeitaufwand für alle Arbeiten in Zusammenhang mit der Vor-Ort-Kontrolle verursachte Verwaltungskosten von rund 8.900 Euro.

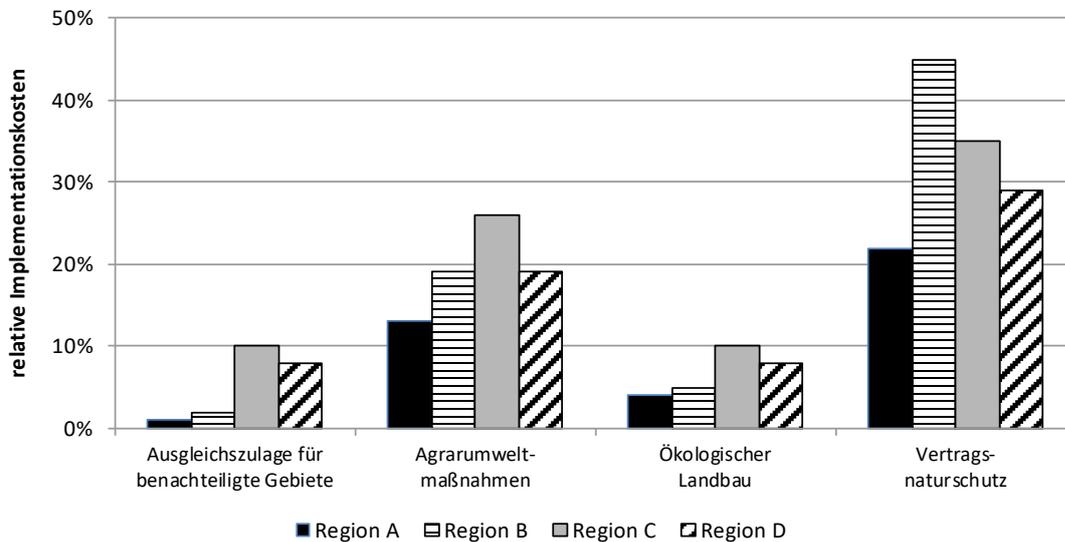
19. Umfangreiche Erhebungen zu den Verwaltungskosten (Implementationskosten – IK) liegen für einzelne Bundesländer vor. Implementationskosten sind im Gegensatz zu den Erhebungen der EU und auch des Rechnungshofes Baden-Württemberg weiter formuliert. Die Implementationskosten umfassen alle Ausgaben/Aufwände, die für den Einsatz, die Bewilligung und Auszahlung von öffentlichen Fördermitteln erforderlich sind (nicht nur Kontrollen, sondern z. B. auch finanztechnische Steuerung, Monitoring, Akquise). Ergebnisse der Implementationskostenanalysen¹¹ von Fährmann et al. (2016, 2014) von Maßnahmen der 2. Säule zeigen:

- a) Die Implementationskosten erreichen eine verwaltungsökonomisch relevante Größenordnung. Sie lagen bezogen auf die vier untersuchten Programme zur ländlichen Entwicklung 2011 ohne Berücksichtigung der IT-Kosten¹² zwischen 10 % und 28 %. Sie variieren erheblich zwischen den Maßnahmentypen und auch zwischen den untersuchten Bundesländern: So lagen die Implementationskosten der beteiligten Bundesländer bezogen auf die 2011 verausgabten Fördermittel in den vier untersuchten Programmen zur ländlichen Entwicklung bei der Ausgleichszulage zwischen 1 % und 10 %, bei der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zwischen 4 % und 18 % und beim Vertragsnaturschutz zwischen 22 % und 45 %.

¹¹ „Quantitative Daten wurden durch eine Vollerhebung des Umsetzungsaufwands in Vollzeitäquivalenten für einen vorab definierten Aufgabenkatalog (Konzeption, Steuerung, Antragsabwicklung, Bewilligung und Kontrolle) generiert. Einbezogen waren alle beteiligten Verwaltungseinheiten im jeweils gewählten Referenzjahr: Ministerien, Landes- und Fachverwaltungen sowie kommunale Verwaltungen und beauftragte Dritte. Die auf Selbsteinschätzung beruhenden Werte wurden gemäß der jeweiligen Besoldungs-/Vergütungsgruppe in Kosten umgerechnet. Diese beinhalten sowohl direkte als auch indirekte Personalkosten. Zusätzlich wurden die förderprogrammspezifischen IT-Kosten erfasst. Die auf diese Weise ermittelten IK wurden absolut betrachtet (absolute IK) und in Relation zu den im Referenzjahr ausgezahlten Fördermitteln bzw. dem erreichten Output (z. B. Förderfläche in Hektar) einer Maßnahme gesetzt (relative IK). Qualitative Daten wurden in zahlreichen leitfadengestützten Interviews mit Bewilligungsstellen, Zahlstellen, Verwaltungsbehörden etc. und Gruppendiskussionen gewonnen. Im Zentrum stand die Identifizierung von Erklärungsgründen für die ermittelten Kostenstrukturen von Maßnahmen. Neben Maßnahmenmerkmalen wurde die Funktionsfähigkeit und Angemessenheit der Umsetzungssysteme in Bezug auf Organisationsstrukturen, Personalsituation und IT-Landschaft thematisiert. In einem weiteren Schritt wurden die Kosten der Förderung den erzielten Wirkungen gegenübergestellt. Grundlage bildete eine Klassifizierung von Maßnahmen nach ordinalen Wirkungsstufen (Maßnahmenranking). Der Zusammenhang zwischen Wirkungsintensität und IK-Höhe wurden zudem durch modellgestützte Regressionsanalysen überprüft (Fährmann und Grajewski 2013).“ (Fährmann et al. 2016: 36).

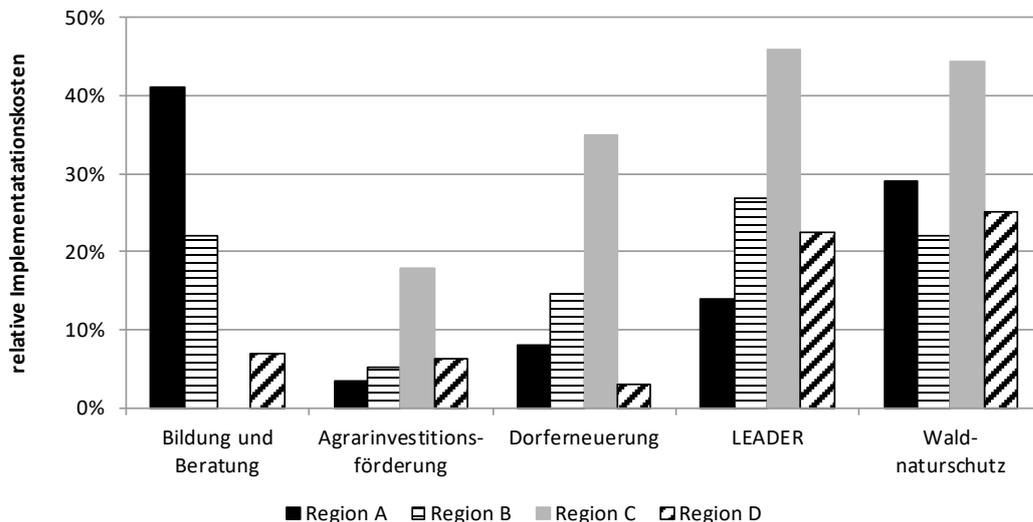
¹² Bei Programmvergleichen müssen die IT-Kosten herausgerechnet werden, weil die IT-Architektur und die Erfassung der Kosten so unterschiedlich sind, dass eine Einbeziehung zu erheblichen Verzerrungen führen würde.

Abbildung 1: Implementationskosten ausgewählter flächenbezogener Fördermaßnahmen im Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln in vier Programmregionen im Jahr 2011



Quelle: Fährmann und Grajewski (2018b: 5) nach Fährmann et al. (2014: 49).

Abbildung 2: Implementationskosten ausgewählter Investitionsfördermaßnahmen im Verhältnis zu den verausgabten Fördermitteln in vier Programmregionen im Jahr 2011



Quelle: Fährmann und Grajewski (2018b: 5) nach Fährmann et al. (2014: 49).

Auch wenn die Förderprogramme hohe Fixkosten verursachen, gibt es nach Fährmann et al. (2016) keinen ausgeprägten Zusammenhang zwischen dem gesamten Programmvolumen und der Höhe der relativen Implementationskosten. „Vielmehr können die verfolgte Förderstrategie bzw. Maßnahmenzusammensetzung der EPLR [Entwicklungsprogramme für

den ländlichen Raum, Anmerkung WBAE], das organisatorische Setting der Bewilligungsstruktur, die Funktionalität und Interkompatibilität der IT-Systeme, die Ausgestaltung des Finanzmanagements die Unterschiede in den relativen IK stärker erklären.“ (Fährmann et al. 2016: 36). Auf Maßnahmenebene lässt sich nach den Autorinnen ein großer Teil der festzustellenden Kostenunterschiede auf spezifische Maßnahmenmerkmale zurückführen, welche unter den rigiden EU-Bestimmungen besonders kostensteigernd wirken: „Die relativen IK liegen beispielsweise bei Maßnahmen mit einem geringen Finanzvolumen, einer kleinteiligen Förderung oder einem sehr heterogenen Vorhabenportfolio ceteris paribus deutlich höher. Diese Faktoren wirken sich insbesondere bei Maßnahmen aus, die außerhalb des Kerngeschäftes der jeweiligen Verwaltungen liegen und mit komplexen Rechtmaterien (Vergabe, Steuerrecht etc.) verbunden sind.“ (Fährmann et al. 2016: 36).

- b) Nach Fährmann et al. (2016) besteht ein Zusammenhang zwischen der Höhe der IK und den Wirkungen der Maßnahmen. „Eine ambitionierte, auf spezifische Probleme ausgerichtete ‚treffsichere‘ Förderung, die versucht, Mitnahmeeffekte zu minimieren und die Wirksamkeit der Maßnahmen durch ein hohes Auflagenniveau oder sehr individuelle Vorhabenausgestaltungen zu verstärken, ist aufwändig in der Umsetzung. Bei flächenbezogenen Maßnahmen gibt es eine positive Korrelation zwischen der Höhe der IK und der Intensität der Maßnahmenwirkung.“ (Fährmann et al. 2016: 36, siehe auch Fährmann und Grajewski 2013).
- c) Fährmann et al. (2016) vergleichen inhaltlich ähnlich ausgerichtete Maßnahmen zwischen den Bundesländern und zeigen so die Auswirkungen der gewählten Umsetzungsstruktur, Koordinationsmechanismen und Unzulänglichkeiten in den aufgesetzten IT-Systemen auf. Demnach ist insbesondere die Bewilligungsstruktur von Bedeutung. „Eine Vielzahl von Bewilligungsstellen lässt die IK steigen. Eine große Anzahl von Bewilligungsstellen ist insbesondere dort vorhanden, wo Aufgaben in der Bewilligung an kommunale Einheiten verlagert wurden. Hinzu kommt, dass bei einer Kommunalisierung des Fördervollzugs die auf Einheitlichkeit setzende EU-Förderung nur mit einem sehr hohen Aufwand sicherzustellen ist.“ (Fährmann et al. 2016: 36).
- d) Die empirischen Analysen lassen keine eindeutige Aussage zu, ob die EU-Durchführungsanforderungen der wesentliche Kostentreiber sind. Nach Fährmann et al. (2016) zeigt der EU-Rechtsrahmen zwar deutliche strukturell belastende Eigenschaften und verursacht durch sich beständig ausdifferenzierende Bestimmungen und teilweise rückwirkende Rechtsauslegungen durch die EU-Kommission in Form von Auslegungsleitlinien hohe Lern- und IT-Anpassungskosten. Zudem erfordert der EU-Rechtsrahmen die Implementierung zusätzlicher Kontrolltypen und Kontrollinstanzen und verursacht einen hohen, von zahlreichen eng getakteten Berichtspflichten geprägten Dokumentationsaufwand. Hinzu kommen nach Fährmann et al. (2016) „handwerkliche Fehler“ wie die in der Förderperiode 2007-13 fehlende Bagatellgrenze für Rückforderungen, die für die Verwaltungen zu einem deutlichen Mehraufwand geführt hat. Fährmann et al. (2016) weisen aber auch darauf hin, dass die Grenze zwischen dem, was nach nationalem Verwaltungsverfahrensgesetz und Haushaltsrecht notwendig oder sinnvoll wäre und dem EU-Zusatzaufwand nicht trennscharf zu ziehen sei. Die Antworten der von ihnen befragten Bewilligungsstellen zum Anteil an EU-Anforderungen am gemessenen Aufwand waren heterogen und schwankten zwischen 10 bis 30 % der maßnahmenbezogenen Implementationskosten. Zudem „entstehen einige Probleme in der Umsetzung nicht durch den Vollzug von EU-Vorgaben, sondern durch die Integration von komplexen haushaltsrechtlichen Bestimmungen der Länder, dem nationalen Vergabe- und Steuerrecht in das EU-Förderverfahren. Dadurch werden nationale Regelungen, die in Teilen inkompatibel mit europäischen Vorschriften sind (Beispiel: Zinsberechnungen) zum

(zusätzlichen) Prüfgegenstand der Kontrollinstanzen. Die parallele Anwendung von EU- und nationalem Recht kann zudem zu einer Potenzierung des Aufwands führen“ (Fährmann et al. 2016: 37).

20. Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die GAP verursacht Verwaltungsbelastungen, die eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung einnehmen. Die Implementationskosten (relativ zu den verausgabten Fördermitteln) unterscheiden sich zwischen den Maßnahmen zum Teil deutlich, wobei die Implementationskosten aber immer zusammen mit den Zielbeiträgen der Maßnahmen gesehen werden sollten. Ein (nicht genau zu quantifizierender) Teil der Verwaltungsbelastungen ist auf den EU-Rechtsrahmen zurückzuführen, ein anderer Teil auf die Umsetzung in Deutschland. Die regionalen Unterschiede in den relativen Implementationskosten identischer Maßnahmen der Programme zur ländlichen Entwicklung zeigen, dass auch auf Ebene der Bundesländer Möglichkeiten der Verwaltungsvereinfachung bestehen.

2.3 Gegenstand einer Verwaltungsvereinfachung

21. Der Begriff der Verwaltungsvereinfachung hat im Laufe des politischen Diskurses des letzten Jahrzehnts an Konzeptstärke verloren. So fließen in diesen Begriff auch Überlegungen zur Deregulierung und zur Liberalisierung staatlicher Ordnungssysteme ein. Insoweit geht der Diskurs um die Verwaltungsvereinfachung in abstrakte Forderungen nach einer Neudefinition des verfassungsrechtlich determinierten Bürger-Staats-Verhältnisses über.

22. Verwaltungsvereinfachung ist ein Instrument der prozessorientierten Organisationsgestaltung zur Optimierung von menschlichen und sachlichen Ressourcen und zur Reorganisation, Vereinfachung, Redundanzvermeidung und progressiven Automatisierung von Verwaltungsverfahren (OECD 2010: 9, Molitor 1996, Buchner 1996: 183). Sie erfordert eine möglichst breite Partizipation aller im Verwaltungsverfahren Beteiligten. Als Prozess startet die Verwaltungsvereinfachung mit einer Analyse von bestehenden Organisationsstrukturen, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozessen. In einem zweiten Schritt sind die objektiven Kriterien zu definieren, anhand derer der Vereinfachungsbedarf gemessen wird. Die Verwaltungsvereinfachung wird mit der schrittweisen Umsetzung der notwendigen Maßnahmen abgeschlossen (Ellwein 1989: 7).

23. Der Begriff der Verwaltungsvereinfachung soll hier auf formelle Organisations- und Verfahrensaspekte beschränkt werden. Grundsätzlich ist die Debatte um Verwaltungsvereinfachung eingebunden in die allgemeine Debatte um die materiellen Voraussetzungen der Fördermaßnahmen. Ein derartiger Zusammenhang zwischen dem formellen Recht und dem materiellen Recht¹³ besteht zweifelsfrei. Je mehr Voraussetzungen an die Fördermaßnahmen geknüpft werden, desto höher wird der Erfüllungsaufwand für die Antragsteller/innen bzw. der Verwaltungsaufwand für die Umsetzungs- und Kontrollbehörden, desto höher wird vielfach aber auch die Zielorientierung der Fördermaßnahme und damit der zu erwartende Zielbeitrag. Durch die Reduzierung der materiellen Voraussetzungen kann damit mittelbar eine deutlich spürbare Vereinfachung der bestehenden Verfahren ohne Änderung des formellen Rechts erreicht werden. Eine Verwaltungsvereinfachung darf allerdings nicht auf eine Reduzierung der materiellen Voraussetzungen beschränkt werden und die prozeduralen Herausforderungen der Verwaltungsvereinfachung, d. h. die Herausarbeitung der bestehenden Defizite der Verfahren, ausblenden. Außerdem umgeht sie vor allem die notwendige

¹³ Vgl. Fußnote 5 auf Seite 4 dieser Stellungnahme.

Prüfung, ob im konkreten Fall die formellen Voraussetzungen erforderlich für die Wirksamkeit der jeweiligen Fördermaßnahme sind. Die materiellen Inhalte können daher insoweit Gegenstand der Verwaltungsvereinfachung sein, wie sich die Prüfung darauf beschränkt festzustellen, ob sie mit angemessenem Aufwand umgesetzt werden können. In der Ausgestaltung der GAP muss dieses im Einzelfall überprüft werden. Im Folgenden soll allein das Verfahren losgelöst vom spezifischen Umfang der materiellen Voraussetzungen untersucht werden. Die zugrundeliegenden materiellen Regelungsziele wie Agrarstrukturförderung, Einkommenssicherung, Klimaschutz, vitale ländliche Räume etc. werden daher als Prämissen nicht infrage gestellt (für eine kritische Diskussion der Ziele der GAP siehe WBAE 2018: 7-16).

24. Die Verwaltungsvereinfachung ist von der Rechtsvereinfachung abzugrenzen. Die Rechtsvereinfachung hat die Reduzierung der normativen Vorgaben des Verwaltungsverfahrens zum Gegenstand. Sie wird zum Teil synonym zum Begriff der Deregulierung verwandt. Die Rechtsvereinfachung ist jedoch nur ein Teilaspekt der Verwaltungsvereinfachung. Die quantitative Reduzierung der normativen Vorgaben kann, wenn sie Folge der Feststellung der Unzweckmäßigkeit der Normen ist, zur Verwaltungsvereinfachung beitragen. Jedoch wird durch die Rechtsvereinfachung nur eine oberflächliche Verwaltungsvereinfachung erreicht. Die tieferliegenden Ursachen für die Komplexität von Verantwortungsstrukturen, Verwaltungsabläufen und einer hohen Kontrolltiefe können durch rein quantitativ wirkende Maßnahmen nicht erreicht werden. Zu diesen Ursachen gehören insbesondere verfassungsrechtliche Vorgaben (z. B. föderale Strukturen, rechtsstaatliche, insbesondere grundrechtliche Vorgaben), zum anderen eine fehlentwickelte (insbesondere auf Misstrauen beruhende) Verwaltungskultur in der EU und den Mitgliedstaaten. Anzeichen für diese Fehlentwicklung sind z. B. die strengen Sanktionsregelungen sowie die zwingende Vorfinanzierung bei Projekten des Umweltschutzes im Rahmen der 2. Säule.

25. Gegenstand der Verwaltungsvereinfachung der GAP sind somit alle Verwaltungsverfahren und zugrundeliegenden Regelungen, die im Rahmen oder als Folge der GAP-Kompetenz der EU von den Mitgliedstaaten und der EU entwickelt worden sind. Vorrangig kreist die Diskussion um die Verfahren zur Gewährung und Kontrolle von Fördermitteln. Die Forderung nach Verwaltungsvereinfachung umfasst hier gleichermaßen die 1. Säule und die 2. Säule. Bei den Direktzahlungen der 1. Säule und den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum der 2. Säule handelt es sich aus verwaltungstheoretischer Sicht um zwei unterschiedliche Fördersysteme. Bei den Direktzahlungen der 1. Säule handelt es sich um rechtlich verankerte Konditionalprogramme, bei denen bei Vorliegen bestimmter Voraussetzung ein Rechtsanspruch auf Zahlung besteht (Wenn-Dann-Verknüpfung). Die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum und die darin enthaltenen Fördermaßnahmen sind dagegen Zweckprogramme. Im Mittelpunkt stehen Förderzweck und Förderziel, über Förderung sollen vielfältige fach- und regionalpolitische Ziele umgesetzt und Entwicklungen gestaltet werden (Fährmann und Grajewski 2018b).

26. Für die Diskussion der Verwaltungsvereinfachung hinsichtlich der 2. Säule ist es hilfreich, drei Ebenen zu unterscheiden, und zwar

- a) die Steuerungsebene (Programmerstellung und Programmsteuerung einschließlich Programmänderungen und Finanzmanagement),
- b) die Ebene der fachlich bestimmten Ausgestaltung der einzelnen Fördermaßnahmen und
- c) die Ebene der fördertechnischen Abwicklung (Bewilligung von Förderanträgen, Verwaltungs- und Kontrollsysteme).

Im Fokus einer Verwaltungsvereinfachung der GAP sollten die Steuerungs- und die fördertechnische Abwicklungsebene stehen und weniger die Ebene der Maßnahmengestaltung. In der Ausgestaltung

der Fördermaßnahme materialisiert sich der fachpolitische Gestaltungswille der Richtliniengeber. Fördervoraussetzungen und -bedingungen sind wesentlich für die Effektivität des Fördermitteleinsatzes. Verwaltungsaufwendige Fördermaßnahmen sollten verändert werden, wenn dem Aufwand kein entsprechender Zielbeitrag gegenübersteht, aber nicht per se aus dem Grund, dass sie verwaltungsaufwendiger sind, weil sie zum Beispiel stärker als andere Maßnahmen auf lokale Standortbedingungen zugeschnitten sind und mehr fachliche Beratung erfordern (wie dies etwa typischerweise für Vertragsnaturschutzmaßnahmen der Fall ist, siehe Abbildung 1).

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die Forderung nach Verwaltungsvereinfachung auch die ordnungsrechtlichen Verfahren der Gemeinsamen Marktordnungen erfasst. Hierzu gehören beispielsweise Pflanzrechte für den erwerbsmäßigen Weinanbau oder die Eintragung von geschützten Ursprungsbezeichnungen, geschützten geografischen Angaben und traditionellen Begriffen.

27. Adressaten der Forderung nach Verwaltungsvereinfachung sind die Prozessgestalter, in der Regel also die Gesetzgeber und die Verwaltungen auf europäischer und auf mitgliedstaatlicher Ebene. In Deutschland kommen noch als besondere Herausforderung des Föderalismus die Bundesländer hinzu.

2.4 Rechtliche Grenzen einer Verwaltungsvereinfachung

28. Die Agrarpolitik einschließlich der Politik für die Entwicklung ländlicher Räume ist aufgrund der vielfältigen Ziele der GAP und der im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union genannten Querschnittsziele, der Vielzahl der ausdifferenzierten Instrumente, der Beteiligten und der zugrundeliegenden Rechtsbeziehungen komplex.

29. Die Forderung nach Verwaltungsvereinfachung ist vergleichbar der Forderung nach Verwaltungstransparenz zwar politisch attraktiv. Die Vereinfachung der Verwaltung steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zu den rechtsstaatlichen Vorgaben der Legitimität des Verwaltungshandelns und dem demokratisch gebotenen Schutz der finanziellen Interessen der EU¹⁴ sowie bei mitgliedstaatlicher Kofinanzierung (2. Säule) auch des jeweiligen Mitgliedstaates (und in Deutschland auch des Bundeslandes). Zur Legitimität des Verwaltungshandelns zählen insbesondere die Kontrolle der Einhaltung der tatbestandlichen Voraussetzungen und das Gebot der Gleichbehandlung vor dem Gesetz. So betont das Bundesverfassungsgericht, dass Erwägungen der Verwaltungsvereinfachung und -praktikabilität die andauernde Aussetzung eines gesetzlichen Ziels nicht rechtfertigen, selbst wenn man die damit erzielte Entlastungswirkung als besonders hoch einschätzt.¹⁵ Eine Durchbrechung des Gleichheitssatzes ist nur dann zu rechtfertigen, wenn die dem „typischen Fall“ widersprechenden Ausnahmen in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu vernachlässigen sind.¹⁶ Wenn also als Folge der Verwaltungsvereinfachung beispielsweise die Zahl der Kontrollen reduziert wird, darf dies nicht dazu führen, dass bestimmte Bewirtschaftungsformen dauerhaft aus der Kontrolle herausfallen. In diesem Fall würde das Recht ungleichförmig angewandt und es läge ein

¹⁴ <https://ec.europa.eu/agriculture/cap-overview/simplificationde>.

¹⁵ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 10. April 2018 – 1 BvL 11/14 – Rn. (132), http://www.bverfg.de/e/ls201804101_bvl001114.html.

¹⁶ Siehe auch OVG-Berlin-Brandenburg, OVG 9 A 72.05, Urteil vom 10.10.2007.

Verstoß gegen den Gleichheitssatz vor. Zulässig wäre eine Reduktion der Kontrolle nur, wenn diese quantitativ und qualitativ zu vernachlässigen ist, d. h. nur einzelne Ausnahmefälle erfasst und dieser Wegfall nur untergeordnete Auswirkungen auf das durch die Kontrolle zu schützende Rechtsgut hat.

30. An diesem Maßstab sind insbesondere all die Vorschläge zu messen, die auf eine Reduzierung der derzeit sehr intensiven Kontrolldichte als Folge einer zu geringen Fehlertoleranz abzielen. Ob und wenn ja in welchem Ausmaß der Grad einer fehlerfreien Umsetzung von Fördermaßnahmen sinken würde, wenn die Kontroll- und Nachweispflichten, die im Wesentlichen die Verwaltungsbelastung ausmachen, reduziert werden, ist nicht untersucht. In den Mitgliedstaaten ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Verwaltung das Gesetzmäßigkeitsprinzip, also die Bindung der Verwaltung an das Recht, weitgehend umsetzt (auch wenn für Deutschland z. B. vielfach ein Vollzugsdefizit im Cross-Compliance-relevanten Umweltrecht konstatiert wird (KOM 2014, WBAE 2018)). Internationale Indikatoren, Berichte von europäischen und internationalen Institutionen sowie die Statistiken der europäischen Gerichte zeigen auch in der EU Phänomene, die als systemische Defizite an Rechtsstaatlichkeit qualifiziert werden können (Bogdandy 2015). Es besteht damit eine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass der Grad der fehlerfreien Umsetzung bei einer Reduktion der Kontrolltiefe sinken würde. Das hätte zur Folge, dass die Mitgliedstaaten das Recht unterschiedlich genau vollziehen. Damit würden die Rechtsadressaten, die Zuwendungsempfänger, ungleich behandelt. Das würde im Lichte des Gleichheitsgrundsatzes, der auch in der EU greift, diese vom Verfassungsgericht entwickelte Grenze der Verwaltungsvereinfachung berühren. Das gilt auch, soweit die aktuellen Vorschläge zur Flexibilisierung der Rechtsanwendung auf der Ebene der Mitgliedstaaten (siehe Kapitel 4) zu einer unterschiedlichen Anwendung des europäischen Rechts führen können. Dabei ist der Gleichheitsgrundsatz nicht bereits bei einer unterschiedlichen Konkretisierung der Ziele durch die Mitgliedstaaten verletzt, da dies ja die Intention der Verlagerung der Programmierungsebene auf die Mitgliedstaaten ist. Eine Diskriminierung läge aber dann vor, wenn die Mitgliedstaaten den gewonnenen gestalterischen Spielraum missbräuchten, um eine effiziente Zielvorgabe und -kontrolle zu vermeiden. Politisch könnte dies zu erheblichen Akzeptanzverlusten im Hinblick auf die GAP führen.

3 Gründe für die administrative Komplexität der GAP

31. Die seit den 1990er Jahren geführten Debatten um eine Verwaltungsvereinfachung der GAP haben nicht nur zu keinen spürbaren Veränderungen geführt. Es ist vielmehr festzustellen, dass sich die Komplexität vieler Verfahrensabläufe seitdem erheblich erhöht hat (Deutscher Bundestag 2017). Zu berücksichtigen ist, dass mit der MacSharry-Reform der GAP 1992 ein Reformweg eingeschlagen wurde, der sich dadurch auszeichnet, „dass das markt- und wettbewerbsverzerrende System eines weitgehenden Binnenmarktschutzes abgebaut und eine stärker an den vielfältigen Herausforderungen der GAP orientierte und regional differenzierte Politik – u. a. im Rahmen der Programme der ländlichen Entwicklung – aufgebaut wurde“ (WBAE 2018: 1).

32. Im Ergebnis wird von allen Beteiligten ein Scheitern der bisherigen Verwaltungsvereinfachungsdebatten anerkannt. Erfolgreich kann eine neuerliche Debatte nur sein, wenn die Gründe, die bislang eine Verwaltungsvereinfachung der GAP verhindert haben, herausgearbeitet und dann korrigiert werden. Aus Sicht des Beirats sind entscheidend für die bisherige Erfolglosigkeit der Debatten zur Verwaltungsvereinfachung:

- a) eine geringe politische Priorisierung dieses Verfahrensziels im Vergleich zur Modifizierung der materiellen Förderziele der GAP, die bislang im Fokus der Weiterentwicklung der GAP standen,
- b) eine geringe Bereitschaft von EU-Parlament und Nettozahler-Mitgliedstaaten, eine Verwaltungsvereinfachung auch zu akzeptieren, wenn diese den Grad der fehlerfreien Maßnahmenumsetzung vermutlich reduzieren würde, und
- c) die administrative Komplexität der GAP.

33. Der Beirat sieht in folgenden Strukturen die Ursachen für die administrative Komplexität der GAP:

- (1) **Indirekter Vollzug des EU-Rechts:** Der Vollzug der GAP obliegt im Rahmen des EU-üblichen indirekten Vollzugs¹⁷ des EU-Rechts (*shared management*) den Mitgliedstaaten. Damit verbunden ist eine erhebliche Fülle an Regelungen, da die EU zwar durch unmittelbar wirkende EU-Verordnungen Vorgaben festsetzt, die aber oftmals durch die Mitgliedstaaten durch nationale Rechtsakte ergänzt werden müssen. Teilweise entstehen dadurch auch sich widersprechende, nicht harmonisierte und zusätzliche Bestimmungen im Bereich des nationalen Haushaltsrechts und des Zuwendungsrechts. Ergänzend ist zu berücksichtigen, dass im Rahmen der GAP auch nationale Finanzmittel (Kofinanzierung in der 2. Säule) verausgabt werden.

Das Problem der doppelten Gesetzgebung verstärkt sich in einem föderalen System wie in Deutschland bei der Verwaltung der 2. Säule der GAP. Hier treten noch die Gesetzgebung und Unterschiede im Landesrecht und der Verwaltungspraxis der Bundesländer hinzu.

Quantitative Lösungsansätze im Sinne einer zahlenmäßigen Reduzierung der Anzahl der anzuwendenden Normen finden sich hierzu im ELER-Reset-Vorschlag Sachsens (SMUL 2016), das eine ausschließliche Anwendung der europäischen Bestimmungen unter Aussetzung der

¹⁷ Vollzug und Anwendung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten im Gegensatz zum direkten Vollzug durch Unionsorgane.

Landeshaushaltsordnung vorsieht (und dies in der laufenden Förderperiode bereits praktiziert). Alternativ wäre zum einen ein ausschließlicher Vollzug durch die EU möglich, was allerdings angesichts einer erheblichen nationalen Kofinanzierung in der 2. Säule nicht unproblematisch wäre und zudem einen erheblichen Aufbau von Verwaltungsstrukturen in Brüssel benötigte. Zum anderen bestünde eine Alternative in einer vollumfassenden Regelung der Verwaltungsverfahren durch die EU. Diese Vorschläge würden jedoch dem Subsidiaritätsgrundsatz widersprechen. Die Verwaltungsvereinfachung würde sich hierbei auf eine reine quantitative Reduktion der Zahl der Gesetze beschränken. Der indirekte Vollzug des EU-Rechts ist daher als eine zwingende Vorgabe an das Verwaltungsverfahren zu sehen und begründet damit notwendigerweise eine Grundkomplexität des Verfahrens.

- (2) **Finanzverantwortung:** Die Finanzmittel der 1. Säule der GAP, die den Schwerpunkt der finanzwirksamen Instrumente der GAP und damit der Regelungsinstrumente dieses Politikfelds bilden, entstammen ausschließlich dem Haushalt der EU, die der 2. Säule zum Teil. Damit fällt in beiden Fällen der EU eine demokratische Finanzverantwortung zu. Das wiederum hat Folgen für die Verwaltungsstrukturen: Die Umsetzung der 1. Säule obliegt wie auch die der 2. Säule der geteilten Mittelverwaltung (*shared management*). Aufgrund der Finanzverantwortung ist die EU dabei verpflichtet, effiziente Kontrollinstrumente zu schaffen, mit denen die ordnungsgemäße Mittelverwaltung durch die mitgliedstaatlichen Verwaltungen gesichert ist. Diese Kontrollinstrumente verursachen komplexe organisatorische und prozedurale Strukturen, da sich die EU sowohl eigener als auch mitgliedstaatlicher Kontrollstrukturen bedient, die weitgehend nicht miteinander koordiniert sind. Das führt insbesondere zu Doppelungen bei den Kontrollen.

Im Rahmen der 2. Säule wächst aufgrund der Breite der Programme die Komplexität der Zuständigkeiten und damit der Organisationsstrukturen. Bei den Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raums handelt es sich um inhaltlich breit aufgestellte Förderprogramme, die a) Fragen des Beihilferechts, des Zuwendungsrechts, des Vergaberechts etc. tangieren, die b) wegen der inhaltlichen Breite eine Vielzahl von Fachverwaltungen betreffen, die c) auch die regionale Verwaltungsebene betreffen und d) national kofinanziert werden. Daher sind sowohl die Mitgliedstaaten als auch die EU aufgrund ihrer jeweils eigenen Haushaltsverantwortung parallel als Verfahrensbeteiligte und als Kontrollbehörden tätig. Dies erhöht die Zahl der beteiligten Behörden und der Verfahren, die wiederum nicht koordiniert sind.¹⁸

- (3) **Zu geringe Fehlertoleranz:** Diese komplexen Strukturen und damit die Verwaltungslast wachsen umso mehr, je höher der geforderte Grad der fehlerfreien Umsetzung ist. Die EU, konkret das EU-Parlament und der Europäische Rechnungshof, aber auch die Nettozahler-Mitgliedstaaten wie Deutschland definieren derzeit die Effizienz des Vollzugs¹⁹ der GAP ausschließlich im Sinne der Europäischen Finanzkontrolle am Maßstab der Fehlerquote bei der Anwendung der finanzwirksamen Instrumente. Der Wesentlichkeitsmaßstab, d. h. die

¹⁸ Zur Mehrebenenverflechtung in der 2. Säule siehe Weingarten et al. (2015). Für einen Überblick über die an der Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme beteiligten Akteure am Beispiel der Bundesländer Niedersachsen und Bremen siehe Abbildung A.1 im Anhang dieser Stellungnahme.

¹⁹ Aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht betrachtet die Effizienz des Vollzugs der GAP (die Umsetzungseffizienz) nur, ob die Umsetzung mit geringstmöglichem Verwaltungsaufwand erfolgt. Sie betrachtet also nicht, welche Auswirkungen die umgesetzten Maßnahmen auf die mit ihnen verfolgten Ziele (und welche nichtintendierten Auswirkungen) haben (Fördereffizienz). Aus der Umsetzungseffizienz kann daher nicht geschlossen werden, ob eine Maßnahme / ein Programm aus gesellschaftlicher Sicht effizient ist.

akzeptierte Fehlerquote, liegt derzeit bei 2 % (KOM 2017b). Nach Schätzungen des Europäischen Rechnungshofes erreichte die EU-Kommission 2016 mit den strengen Kontrollmechanismen eine Quote von 3,1 % für alle EU-Ausgaben (EuRH 2017b: 11). Ausgaben des EGFL (1. Säule der GAP) liegen mit einer Fehlerquote von 1,7 % deutlich darunter, diejenigen des ELER (2. Säule) mit 4,9 % deutlich darüber (EuRH 2017b: Anhang 7.1). Dieser Wesentlichkeitsmaßstab von 2 % ist nicht primärrechtlich vorgegeben, sondern beruht auf einem politischen Konsens (KOM 2017b, 19). Zugleich ist der Maßstab sehr gering im Verhältnis zu der in Deutschland von Landesrechnungshöfen festgestellten Fehlerquoten von 20-30 % in der jeweiligen Landesverwaltung.²⁰ Die Einhaltung dieses Maßstabs verlangt notwendigerweise innerhalb des Fördersystems geringe Toleranzwerte, intensive Kontroll- und Berichtspflichten, ein Anlastungsrisiko der Mitgliedstaaten sowie eine umfassende Kompetenz der EU-Kommission, auch rückwirkend durch Auslegungsleitlinien die Auslegung der GAP-Bestimmungen zum Zwecke einer höheren Haushaltsdisziplin einheitlich zu verändern. Zugleich verhindern sie Einführung von Pauschalen bei der Projektförderung in der 2. Säule. Diese Voraussetzungen für eine fiskalisch möglichst fehlerfreie GAP stehen aber einem effizienten Handeln der mitgliedstaatlichen Verwaltungen entgegen: Die Verwaltungen handeln bei dem Versuch, alles ganz genau zu machen, reaktiv und halten aus Angst vor der Anlastung Entscheidungen solange zurück, bis sich die EU-Kommission auf eine einheitliche Auslegung geeinigt hat und diese durch Auslegungsleitlinien den Mitgliedstaaten mitgeteilt hat. Damit wird der indirekte Vollzug der GAP durch eine eigenverantwortlich handelnde mitgliedstaatliche Verwaltung ad absurdum geführt. Zugleich erhöht sich der Aufwand für Programmplanung, Monitoring und Evaluierung beim Antragsteller von z. B. Umweltprojekten in der 2. Säule erheblich.

- (4) **Nichtberücksichtigung des mitgliedstaatlichen Verwaltungsaufwandes bei Kontroll- und Rückforderungsentscheidungen:** Aus der Sicht der EU-Organe erfordert bereits ein abstraktes Risiko für den EU-Haushalt ein Tätigwerden der Kontrollbehörden. Der Großteil der festgestellten Verstöße ist jedoch als Bagatellfehler zu qualifizieren. So liegen z. B. bei den flächenbezogenen Fördermaßnahmen der 2. Säule 60 % der Fehler unter 20 Euro (Rechnungshof Baden-Württemberg 2015: 75). Die Kosten für den Verwaltungsaufwand der Mitgliedstaaten zur Feststellung, Rückforderung und Sanktionierung liegen aber um ein Wesentliches höher. Der Einbeziehung von Bagatellfehlern in die Kontrolle und die Sanktion liegt damit eine unzutreffende ideelle Trennung zwischen den finanziellen Interessen der EU und denen der Mitgliedstaaten zugrunde. Die EU bezieht die Kosten der Mitgliedstaaten für den Verwaltungsaufwand nicht ein, obgleich sie sich der mitgliedstaatlichen Verwaltungen bedient.
- (5) **Verschachtelter Rechtsrahmen:** Die GAP nutzt alle verfügbaren Rechtsquellen und schafft dadurch einen komplex verschachtelten Rechtsrahmen. So wird ein Sachverhalt durch eine (oder mehrere) Verordnung(en), delegierte Rechtsakte, Durchführungsverordnungen und Auslegungsleitlinien geregelt, die derart isoliert ergehen, dass eine Zusammenstellung des Rechtsrahmens für eine spezifische Fördermaßnahme selbst für die Verwaltung ein Problem darstellt und für eine/n Antragsteller/in praktisch ohne professionelle Beratung nicht möglich

²⁰ Brandenburg 29,5 % (2015) (Landesrechnungshof Brandenburg 2017: 58); Schleswig-Holstein 21 % (2016) (Landesrechnungshof Schleswig-Holstein 2017: 15); Bayern 34 % in der Finanzverwaltung (Bayerischer Oberster Rechnungshof 2017: 108).

ist.²¹ Diese Rechtsquellen werden darüber hinaus nicht zeitgleich erlassen, sodass insbesondere zu Beginn einer Förderperiode eine erhebliche Unsicherheit über die Rechtslage besteht. Verstärkt wird diese Rechtsunsicherheit durch die zeitversetzten und nur punktuelle Fragen klärenden Auslegungsleitlinien der EU-Kommission. Obgleich sie formal als Leitlinien nicht verbindlich sind, haben sie de facto aufgrund des Anlastungsrisikos bei Nichtberücksichtigung der Leitlinie zum einen eine bindende Wirkung. Zum anderen haben sie zur Folge, dass die mitgliedstaatlichen Verwaltungen auf eine eigene Auslegung der Normen verzichten, was die Verfahren erheblich verzögert und die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen erschwert.

(6) **Periodizität der Gesetzgebung:** Die Komplexität der GAP-Verwaltung findet ihre Ursache schließlich auch in der Periodizität der Gesetzgebung (die sog. sunset-Gesetzgebung). Die Geltungsdauer fast sämtlicher europäischer Regelungen zum Verwaltungsverfahren ist an die Befristung der Förderprogramme gekoppelt. Das hat folgende Wirkungen:

- a) Es werden sämtliche Rechtsakte, die einen Bezug zu den finanzwirksamen Instrumenten haben, neu erlassen. In der aktuellen Förderperiode sind so am 11.12.2013 im Amtsblatt L 347 ca. 400 Seiten neue Regelungen erlassen worden.
- b) Als Folge eines zumeist nicht eingehaltenen Zeitplans für die Verhandlungen zu den Inhalten der neuen Förderperiode verbleibt dem europäischen Gesetzgeber nur wenig Zeit, um die neuen Rechtsgrundlagen zu entwickeln. Bei der letzten „Reform“ waren das nur wenige Wochen. In der Regel werden die bestehenden Rechtsgrundlagen übernommen und ergänzt. Zeit für eine quantitative Reduktion oder eine Analyse der Erforderlichkeit der Normen verbleibt damit nicht. So ist mit der Zeit der Umfang der Regelungen gewachsen und hat zum Teil ein Ausmaß angenommen, das die bloße Lesbarkeit verhindert. Ein Beispiel ist die Verordnung 1308/2013 über die gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, die im zweispaltig gedruckten Amtsblatt 186 Seiten umfasst. Unter einem ähnlichen Zeitdruck erfolgen dann auch die weitere Umsetzung in nationales Recht und die Programmierung der Maßnahmen der 2. Säule.
- c) Bei Beginn jeder Förderperiode ist damit jeder Rechtsanwender – vom Antragsteller bis zur Bewilligungsstelle – verpflichtet, sich innerhalb kürzester Zeit mit diesem Regelungspaket auseinanderzusetzen. Dabei besteht die besondere Schwierigkeit, dass der Rechtsanwender praktisch weder auf bestehende eigene Erfahrungen in der Rechtsanwendung noch auf eine Verwaltungs- sowie Gerichtspraxis zurückgreifen kann. Die Gerichtspraxis bezieht sich auf die vorherige Gesetzgebung und ist damit bereits methodisch kaum transferierbar. Dies gilt ebenso für die Verwaltungspraxis. Hinzu kommt die Zurückhaltung der mitgliedstaatlichen Verwaltungen, analog zur Anwendung von nationalem Verwaltungs- und Zuwendungsrecht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anzuwenden und ein pflichtgemäßes Ermessen an den Tag zu legen. Das ist Folge des umfassenden Anlastungsrisikos, durch das die EU die Verwaltungen zu einer ermessensfreien Anwendung des Rechts konditioniert hat. Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen scheuen die eigenständige Auslegung der Normen und überlassen dies der EU-Kommission, die hierzu Leitlinien entwickelt. Dadurch entsteht eine weitere

²¹ Im Bewilligungsbescheid ist für den Antragsteller detailliert festgelegt, was er zu tun oder zu lassen hat.

Normenebene. Im Gegensatz zum sonstigen EU-Recht hat sich damit im Bereich der GAP praktisch kaum eine gerichtliche Dogmatik oder eine Verwaltungspraxis entwickelt, die eine Kontinuität und damit eine Rechtssicherheit in die Verwaltungsverfahren gebracht hätte.

- (7) **Kumulation von Verwaltungsaufgaben in nicht aufeinander abgestimmten Regelungen und Verfahren:** Formelles Recht wird gesetzt und Verfahren werden eingeführt, ohne dass die Belastung für Betroffene und Verwaltung durch bereits bestehende Aufgaben ausreichend abgeschätzt wird. Auch wird die Möglichkeit der Nutzung von möglichen Synergien innerhalb der rechtsstaatlichen Zuständigkeitsgrenzen nicht ausreichend genutzt.
- (8) **Überbetonung des Gesetzmäßigkeitsprinzips gegenüber dem Vertrauensgrundsatz:** Der Vertrauensgrundsatz tritt als Folge einer sehr engen Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) regelmäßig hinter dem Gesetzmäßigkeitsprinzip zurück (ständige Rechtsprechung seit EuGH C-348/93, Slg. 1995, I-00673 Rn. 27 – Kommission/Italien). Diese Rechtsprechung des EuGH verhindert, dass die mitgliedstaatlichen Behörden über ein Ermessen verfügen, ob sie rechtswidrig gezahlte Förderleistungen zurückfordern, auch wenn der Zuwendungsempfänger auf den Bestand der Zahlung vertrauen durfte, da er den Fehler nicht verschuldet hatte. Eine weitere Folge dieser Rechtsprechung ist, dass entgegen unserer Rechtsordnung eine Befristung der Rücknahme der Förderung nicht möglich ist, die zum einen Rechtssicherheit für den/die Antragsteller/in und zum anderen eine Reduktion der Verwaltungslast zur Folge hätte. Schließlich ermöglicht diese Rechtsprechung auch die rückwirkende Anwendung neuer Rechtsauffassungen auf abgeschlossene Sachverhalte.

34. Zusammenfassend lässt sich feststellen: Die Gründe für die administrative Komplexität der GAP sind vielfältig und weitgehend Folge einer Grundstruktur der GAP und der Verwaltungskontrolle, die in den 1960er und 1970er Jahren angelegt wurde, sodann kumulativ gewachsen ist und wesentliche Fortentwicklungen im Verständnis der Beziehung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten (z. B. der Subsidiaritätsgrundsatz) und des Verhältnisses EU/Staat-Bürger (z. B. Koordinations- statt Subordinationsverhältnis) bislang nicht umgesetzt hat. Reformvorschläge zur Vereinfachung der administrativen Seite müssen daher notwendigerweise diese strukturellen Defizite berücksichtigen. Eine Änderung der Grundstrukturen der GAP setzt einen radikalen Systemwechsel auf primärrechtlicher Ebene, d. h. der Ebene der Grundverträge der EU (EUV, AEUV), sowie im Verständnis der Haushaltsdisziplin voraus. Sie verlangt auch eine Bereitschaft der EU, der Einhaltung des Gesetzmäßigkeitsprinzips durch die Mitgliedstaaten grundsätzlich zu vertrauen. Bei fehlender Bereitschaft zu diesen radikalen rechtlichen und kulturellen Änderungen muss die bisherige Komplexität der Verfahren weiter hingenommen werden.

4 Verwaltungsrelevante Aspekte der Legislativvorschläge der EU-Kommission zur GAP nach 2020

35. Die EU-Kommission hat im Juni 2018 drei Verordnungsentwürfe für die GAP nach 2020 vorgelegt:

- i) Vorschlag für die Verordnung über den GAP-Strategieplan, der in Zukunft von den Mitgliedstaaten zu erstellen ist und der Genehmigung durch die EU-Kommission bedarf (KOM 2018a),
- ii) Vorschlag für die Finanzverordnung über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der GAP (KOM 2018b),
- iii) Vorschlag für die Marktordnungsverordnung zur Änderung der einschlägigen Verordnungen der zurzeit noch laufenden Förderperiode (KOM 2018c).

36. Aus der Vogelperspektive betrachtet haben die Legislativvorschläge das Potenzial, einen Paradigmenwechsel der GAP herbeizuführen. Zum einen soll die Governance-Struktur der GAP durch das „neue Umsetzungsmodell“ grundlegend geändert werden, zum anderen enthalten die Legislativvorschläge neue Ziele und Vorgaben für neue Interventionen. Die beiden wichtigsten Änderungen in der Governance-Struktur betreffen eine „Dezentralisierung“ und eine stärkere „Ergebnisorientierung“ der GAP. „Dezentralisierung“ bedeutet, dass den Mitgliedstaaten im Rahmen der von der EU gesetzten „Leitplanken“ eine größere Bedeutung beim Design von GAP-Maßnahmen sowie bei der Kontrolle und Überwachung eingeräumt werden soll. Eine Verlagerung von Gestaltungs- und Finanzierungs Kompetenzen auf die Ebene der Mitgliedstaaten und Regionen entspricht in vielen Bereichen dem Subsidiaritätsprinzip und ist angesichts heterogener Problemlagen und Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten folgerichtig (siehe WBAE 2018). Zentrale Elemente der neuen Governance-Struktur sind:

- der GAP-Strategieplan,
- ein von den Mitgliedstaaten zu gestaltendes Verwaltungs- und Koordinierungssystem sowie
- ein grundlegend reformiertes System des Berichtswesens der Mitgliedstaaten gegenüber der EU-Kommission.

37. „Ergebnisorientierung“ impliziert eine Abkehr vom System einer handlungsorientierten GAP mit detaillierten Vorgaben zu Interventionen, Förderansätzen und Kontrollen hin zu einem System, in dem die erzielten Ergebnisse (in Form der Erreichung der gesetzten Ziele) die entscheidende Rolle spielen sollen. Die Herausstellung der neuen „Ergebnisorientierung“ der GAP durch die EU-Kommission ist jedoch etwas irreführend: Zum einen sollen dem Legislativvorschlag zufolge die „Ergebnisse“ wesentlich über Output-Indikatoren gemessen werden (siehe hierzu WBAE im Druck), und zum anderen suggeriert die Herausstellung des Begriffs, dass die bisherige GAP-Förderung ohne Ausrichtung auf Ergebnisse erfolgte (Fährmann und Grajewski 2018a).²²

²² Der Terminus „ergebnisorientierte Förderung“ wurde in Deutschland im Zusammenhang mit Agrarumwelt- und Tierwohlmaßnahmen geprägt: „Honorierung von Ergebnissen, statt von Handlungsweisen. Um solch eine ‚Neu‘-Ausrichtung der Förderung geht es der EU-Kommission aber nicht. Im Kern wird das bereits bestehende Monitoring-System in den ländlichen Entwicklungsprogrammen fortgeschrieben, mit Zielen, Indikatoren und einer regelmäßigen Berichterstattung zu Finanzen und Outputs wie Hektar, Vorhaben, Begünstigte. Auch die ‚neuen‘ Ergebnisindikatoren sind überwiegend Output-Indikatoren. (...) Das Monitoring misst also im Wesentlichen, welche Outputs erreicht wurden. Der verwendete Begriff der ergebnisorientierten Förderung gibt

38. Nach den Vorstellungen der EU-Kommission obliegt es in Zukunft den Mitgliedstaaten, die jeweils zu erreichenden GAP-Ziele in ihren nationalen Strategieplänen zu benennen, diese mit quantitativen Vorgaben zu hinterlegen und einen geeigneten Instrumentenmix zur Erreichung der gesetzten Ziele zu wählen. Dabei setzt die EU-Kommission lediglich Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die Zielfindung und die Instrumentenwahl bewegen dürfen, statt wie bisher ein detailliert beschriebenes Maßnahmenmenü vorzugeben. Die inhaltliche und finanzielle Förderausgestaltung sowie die Festlegung von Umsetzungsbedingungen sollen in Zukunft den Mitgliedstaaten obliegen. Dass der GAP-Strategieplan die gemeinsame planerische Grundlage für die Direktzahlungen, für sektorale Interventionen und für Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums bilden soll, kann zu mehr Kohärenz in der Umsetzung von 1. und 2. Säule führen (Fährmann et al. 2018b), was wegen der stärkeren Verschränkung der beiden Säulen im umweltrelevanten Bereich insbesondere für die Ausgestaltung der „grünen Architektur“²³ von Bedeutung ist (siehe hierzu ausführlich WBAE im Druck).

39. Ob die Legislativvorschläge zu einer Verwaltungsvereinfachung führen würden, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nur bedingt einschätzen. Der Beirat weist unter dem Blickwinkel „Verwaltungsvereinfachung“ zu den Legislativvorschlägen auf folgende Punkte hin:

a) Unsicherheit über konkrete Umsetzung: Der Verwaltungsaufwand hängt stark von der konkreten Umsetzung ab. Diese ist aus mehreren Gründen derzeit nur bedingt vorhersehbar. Auf EU-Ebene ist unsicher,

- in welchem Umfang und wie die EU-Kommission von den umfangreichen Möglichkeiten Gebrauch machen würde, über delegierte Rechtsakte weiteres zu regeln;²⁴
- welche konkreten Anforderungen die EU-Kommission an das Verwaltungs- und Kontrollsystem sowie das Berichtswesen stellen wird.

Auf Ebene des föderalen Mitgliedstaates Deutschland ist insbesondere unsicher,

- wie das Zusammenspiel zwischen dem Bund, der die Kompetenz für die 1. Säule hat, und den Bundesländern, die für die 2. Säule zuständig sind, zukünftig sein wird, da nach den Legislativvorschlägen je Mitgliedstaat nur ein GAP-Strategieplan zu erstellen ist (mit möglichen Teilen auf regionaler Ebene).

b) GAP-Strategieplan – weniger Verwaltungslast auf EU-Ebene, mehr in Deutschland:

- Für die EU-Kommission reduziert sich die Verwaltungslast, wenn es für die GAP zukünftig nur einen nationalen Strategieplan je Mitgliedstaat gibt statt bisher insgesamt 118 ELER-

somit mehr vor, als er halten kann. Zudem setzt dieses System die gleichen (Fehl-)Anreize wie in der jetzigen Förderperiode: Ziele nicht zu ambitioniert setzen und auf Maßnahmen verzichten, die sich ex-ante in ihrer Inanspruchnahme schlecht kalkulieren lassen, auch wenn sie sehr wirksam sein könnten. Das System könnte sich somit als Hemmschuh für ambitioniert gestaltete Programme entpuppen.“ (Fährmann und Grajewski 2018a: 48 f.).

²³ Die „grüne Architektur“ umfasst insbesondere die Konditionalität (Grundanforderungen, die alle Begünstigten von flächenbezogenen Zahlungen einhalten müssen), die Öko-Regelungen (spezielle Direktzahlungen in der 1. Säule) sowie die umwelt- und klimabezogenen Fördermaßnahmen in der 2. Säule.

²⁴ So wird die EU-Kommission laut Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung zum Erlass delegierter Rechtsakte zu 16 Artikeln befugt.

Programme, 26 Notifizierungen der Direktzahlungen und 65 Sektorstrategien (Fährmann et al. 2018b: 6).

- In Deutschland wird der Koordinations- und Steuerungsbedarf durch die notwendige Abstimmung zwischen Bund und Bundesländern steigen. Problematisch ist dabei, dass der Entwurf der GAP-Strategieplanverordnung nicht auf föderale Mitgliedstaaten zugeschnitten ist (für Details siehe Fährmann et al. 2018b). „Es besteht die Gefahr, dass durch den Strategieplan neben die 13 Landesverwaltungsstrukturen noch eine weitere 14te auf Bundesebene tritt.“ (Fährmann et al. 2018b: 37).
- c) **Verwaltungs- und Kontrollsysteme – Vereinfachung durch Single Audit:** Die EU beschränkt sich weitgehend auf die Vorgabe von Rahmenbedingungen und überlässt die konkrete Ausgestaltung des Verwaltungs- und Kontrollsystems weitgehend den Mitgliedstaaten. Die Beschreibung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den GAP-Strategieplänen wird auch nicht Gegenstand der Genehmigung sein. Die EU verzichtet im Regelfall auf die Kontrolle beim Zuwendungsempfänger und beschränkt sich ex ante wie ex post auf die grundsätzliche Beurteilung des nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems (*Single Audit*²⁵).
- d) **Leistungs- statt Rechtmäßigkeitsprüfung – Wegfall der 2 %-Fehlerquote:** Nach den Legislativvorschlägen muss der Mitgliedstaat nicht mehr die Regelkonformität der Ausgaben an den einzelnen Begünstigten gegenüber der EU nachweisen, sondern die Leistungen der eingesetzten Finanzmittel (Fährmann et al. 2018b). Damit würden die Grundlagen zur Feststellung der 2 %-Fehlerquote (siehe Kap. 3), die bisher wesentlich zur administrativen Komplexität der GAP beiträgt, entfallen. Der Europäische Rechnungshof (EuRH 2018) hat dies und weiteres in seiner Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen heftig kritisiert.²⁶
- e) **Letztentscheidungsbefugnis weiterhin bei der EU – Auswirkungen auf Verwaltungsaufwand?** Der Beirat begrüßt unter Subsidiaritätsgesichtspunkten grundsätzlich die angestrebte stärkere Dezentralisierung. Diese reduziert auf den ersten Blick die Komplexität der Regelungen, da die europarechtliche Ebene sich stärker auf das Setzen der generellen Ziele der GAP und weiterer Rahmenbedingungen beschränkt. Daher sind die Instrumente zur Umsetzung der Ziele in den Legislativvorschlägen weder so konkretisiert, dass sie operationell handhabbar sind, noch in quantifizierten Vorgaben umgesetzt, noch sind klare Pläne zur Überprüfung der Einhaltung der Ziele vorhanden. Im Lichte des von der EU-Kommission vertretenen Weges einer größeren Vereinfachung und Subsidiarität ist zu begrüßen, dass diese Konkretisierung nach erster Sichtung der Legislativvorschläge in die

²⁵ Der Europäische Rechnungshof hat das Single-Audit-System als ein internes Kontroll- und Prüfungssystem definiert, das auf dem Grundgedanken beruht, dass jede Kontrollebene auf der vorhergehenden aufbaut (EuRH 2013: Rn. 12). Das Single-Audit-System wird bereits in der Kohäsionspolitik angewandt (vgl. Art. 148 der Verordnung (EG) Nr. 1303/2013). Es zielt darauf ab, Doppelarbeit zu vermeiden und die Gesamtkosten der Kontroll- und Prüfungstätigkeiten auf Ebene der Mitgliedstaaten sowie auf Kommissionsebene zu reduzieren.

²⁶ Der Europäische Rechnungshof (EuRH 2018) bemängelt das Fehlen der notwendigen Elemente zur Ausgestaltung eines wirksamen Leistungssystems sowie von ausreichend konkretisierten Zielen, die durch eindeutig ex ante definierte Outputs erreicht werden. Weiterhin bemängelt der Rechnungshof, dass die Verlagerung der Kompetenzen einen Bedeutungsverlust und eine Untergrabung der Anwendung des EU-Rechts zur Folge hat, wenn auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben verzichtet wird. Eine Lockerung der vom Rechnungshof streng definierten Fehlerquote von 2 % stellt er nicht in Aussicht. Vielmehr habe das Fehlen eines externen Kontrollsystems eine Schwächung der Rechenschaftspflicht der EU-Kommission gegenüber dem EU-Parlament und dem Rechnungshof zur Folge. Ohne Kontrollstatistiken (z. B. zu den landwirtschaftlichen Einkommen) von den Zahlstellen könne nach Ansicht des Rechnungshofes die EU-Kommission die Rechtmäßigkeit der Zahlungen an einzelne Landwirte nicht überprüfen.

Hände der Mitgliedstaaten gelegt wird. Allerdings geht der Beirat davon aus, dass nach der bisherigen Praxis der EU-Kommission und des Europäischen Rechnungshofes und der ständigen Rechtsprechung des EuGH die Operationalisierung der Ziele nicht ausschließlich auf mitgliedstaatlicher Ebene erfolgt. Vielmehr steht zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten eine Erstentscheidungsbefugnis bei der Konkretisierung der Ziele erhalten, die aber vollumfänglich von der EU-Kommission und dem EuGH überprüft werden kann. Im Ergebnis steht daher den EU-Organen weiterhin die Letztentscheidungsbefugnis zu. Das vorgeschlagene System könnte daher die Komplexität und die Intransparenz der Entscheidungsprozesse der GAP weiter verstärken (EuRH 2018).

- f) Bestehender Zeitdruck erschwert gut durchdachte Reform und Umsetzung zum 01.01.2021:** Nach dem Entwurf der Strategieplanverordnung müssen die Mitgliedstaaten der EU-Kommission bis zum 01.01.2020 ihren GAP-Strategieplan vorlegen. Daher arbeiten Bund und Länder bereits seit 2018 an dessen Erstellung, obwohl bisher weder der GAP-Haushalt für 2021-2027 noch die relevanten Verordnungen zur GAP beschlossen worden sind. Daher können auch noch keine delegierten Rechtsakte der EU-Kommission und notwendige Anpassungen des rechtlichen Rahmens auf Bundes- oder Landesebene in Deutschland vorliegen. Der immense Zeitdruck im unmittelbaren Gesetzgebungsverfahren begünstigt handwerkliche Fehler und kurzfristig machbare Umsetzungen, auch wenn diese mittel- und langfristig nicht sinnvoll sind.²⁷ Daher wäre „eine längere Übergangsregelung vor dem Neustart der nächsten Förderperiode kein Zeichen von Handlungsunfähigkeit, sondern von Verantwortung“ (Fährmann et al. 2018b: 39). Es ist offensichtlich, dass das in dem Verordnungsentwurf genannte Datum 01.01.2020 für die Einreichung des GAP-Strategieplans bei der EU-Kommission nicht mehr umsetzbar ist. In der Diskussion sind gegenwärtig der 01.01.2021 bzw. der 01.01.2022 (European Parliament 2018). Ob ein solches neues Datum den Zeitdruck hinreichend reduzieren würde, bleibt abzuwarten.

40. Zusammenfassend sieht der Beirat in den Legislativvorschlägen zur GAP nach 2020 und hier insbesondere in dem neuen Umsetzungsmodell Potenzial für eine Verwaltungsvereinfachung. Allerdings ist der Beirat vor dem Hintergrund der großen Unsicherheit darüber, wie der noch zu beschließende EU-Rechtsrahmen tatsächlich aussehen und wie er umgesetzt werden wird, skeptisch, dass es tatsächlich zu einer Verwaltungsvereinfachung kommen wird. Ein zentrales Element des neuen Umsetzungsmodells ist der nationale GAP-Strategieplan. Es ist offensichtlich, dass dieser einen föderalen Mitgliedstaat wie Deutschland vor eine besondere Herausforderung stellen wird.

²⁷ Dies zeigen die Erfahrungen der laufenden Förderperiode 2014-2020. Zwischen der abschließenden politischen Einigung auf EU-Ebene im September 2013 und der Verabschiedung der EU-Verordnungen im Dezember 2013 lagen drei Monate. Das für die Umsetzung der Direktzahlungen in Deutschland maßgebliche Direktzahlungsdurchführungsgesetz wurde im Juli 2014 ausgefertigt, die Direktzahlungsdurchführungsverordnung im November 2014. Obwohl die neue Förderperiode am 01.01.2014 begann, mussten die Anforderungen des Greenings der Direktzahlungen erst ab 2015 erfüllt werden. Die neuen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes traten ebenfalls verspätet in Kraft, und zwar zwischen Dezember 2014 und Mai 2015.

5 Verwaltungsbelastung auf ein angemessenes Maß reduzieren: wofür sich die Bundesregierung einsetzen sollte

41. Die gegenwärtige GAP ist gekennzeichnet durch ein zu hohes Maß an Komplexität und Verwaltungsaufwand. Das Übermaß sollte im Zuge der Neuausrichtung der GAP nach 2020 abgebaut werden. Wesentliche Ursachen für die bestehende Verwaltungskomplexität liegen in einer unübersichtlichen, sich mit jeder neuen Förderperiode grundsätzlich ändernden Rechtslage – die zudem während der Förderperiode und dies zum Teil auch rückwirkend weiter verändert wird – und einer unangemessen strengen Auffassung der EU über die ordnungsgemäße Mittelverwendung. Neben einem unangemessen hohen Verwaltungsaufwand hat dies auch die negative Folge, dass bei der Umsetzung der GAP durch die Mitgliedstaaten fachliche Zielsetzungen gegenüber der Minimierung des Anlastungsrisikos zunehmend in den Hintergrund treten.

42. Wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, sind die Ursachen für Komplexität und Verwaltungsaufwand der GAP vielfältig; und sie können durch eine ausschließlich auf die GAP ausgerichtete Reform sowie durch Vereinfachungsmaßnahmen auf einzelnen Ebenen (EU, Bund, Länder) nur in begrenztem Umfang modifiziert werden. Daher plädiert der Beirat dafür, die wesentlichen Ursachen der Verwaltungsbelastungen für die mitgliedstaatlichen Verwaltungen, Landwirte und andere Zuwendungsempfänger der GAP grundsätzlich anzugehen und nicht nur kurzfristig deren Symptome zu kurieren. Dabei ist dem Beirat bewusst, dass manche seiner grundsätzlichen Empfehlungen politisch schwierig umsetzbar sind und zuweilen im Widerspruch zu anderen politisch definierten Zielsetzungen wie z. B. der strengen Haushaltsdisziplin stehen. Im Lichte dieser Schwierigkeiten sollte daher das Narrativ des Diskurses zur Verwaltungsvereinfachung verändert werden: Bislang wird der Diskurs unter dem Stichwort „Vereinfachung“ geführt; das suggeriert die Möglichkeit, die Komplexität zu reduzieren. Diese Komplexität ist aber durch die vielfältigen Funktionen der Instrumente sowie durch die Vielzahl der Akteure mitbedingt und mittelfristig nur begrenzt reduzierbar. Daher werden durch den Begriff der „Vereinfachung“ Erwartungen geweckt, die im Ergebnis vermutlich nicht erfüllt werden können und zu Akzeptanzverlusten bei den Betroffenen führen. Diese negative Wirkung kann durch die Ersetzung des Ziels „Verwaltungsvereinfachung“ durch das Ziel „Verwaltungsbelastung auf ein angemessenes Maß reduzieren“ teilweise verhindert werden.

5.1 Derzeitige Misstrauenskultur langfristig durch eine gemeinsame Verwaltungskultur von EU und Mitgliedstaaten ersetzen

43. Eine zentrale Ursache für die derzeitige Komplexität und den Verwaltungsaufwand ist das fehlende Vertrauen sowohl der europäischen Organe als auch der Nettozahler-Mitgliedstaaten in den ordnungsgemäßen Vollzug der europarechtlichen Vorgaben in den anderen Mitgliedstaaten. Die derzeitigen Grundstrukturen der Verwaltungskooperation zwischen EU und Mitgliedstaaten setzen grundsätzlich eine gemeinsame Verwaltungskultur der Beteiligten voraus, so wie sie vergleichbar im Verhältnis zwischen Bund und Ländern in Deutschland gegeben ist. Nur auf der Grundlage einer solchen Verwaltungskultur kann ein Vertrauen begründet werden, das eine Reduktion der bestehenden Komplexität der Kontrollinstrumente ermöglicht. Ob allerdings unter den derzeitigen politischen Umständen in einzelnen Mitgliedstaaten eine derartige vertrauensbasierte Zusammenarbeit entwickelt werden kann, ist nur schrittweise zu überprüfen. Insoweit ist die in den Legislativvorschlägen der EU-Kommission zur GAP nach 2020 vorgesehene stärkere Überantwortung der Umsetzung der GAP an die Mitgliedstaaten ein richtiger Schritt in Form eines begrenzten Vertrauensvorschlusses, der zu Recht zunächst mit einem Sicherheitsnetz von fortbestehenden

Kontrollinstrumenten der EU-Kommission einhergehen muss. Die EU-Kommission sollte die Möglichkeit erhalten, diese Kontrollinstrumente je nach Entwicklung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in dem jeweiligen Mitgliedstaat in einem abgestuften Verfahren einzusetzen. Grundsätzlich sollte das fehlende Vertrauen in die Gesetzmäßigkeit der mitgliedstaatlichen Verwaltung nicht auf die Zuwendungsempfänger projiziert werden. Daher sollte die EU verstärkt die Möglichkeit von Pauschalen und Freistellungen von Beihilfen im Agrarsektor jenseits des bestehenden Rahmens nutzen. Zugleich sollte die Auszahlung von Direktzahlungen auch bereits erfolgen, bevor die Prüfung der Voraussetzungen von der Behörde abgeschlossen ist (entgegen Art. 75 Abs. 2 iVm Art. 74 Verordnung (EU) 1306/2023). Schließlich sollte im Lichte des Verhältnismäßigkeitsprinzips das Sanktionssystem durchweg nach der Schwere (Dauer und Ausmaß) und Intentionalität (Vorsatz versus Fahrlässigkeit) des Verstoßes abgestuft werden.

5.2 Allgemeine Verfahrensbestimmungen der GAP entfristen

44. Die Verfahrensregelungen der GAP sind grundsätzlich befristet auf die Förderperiode, die in der Regel sieben Jahre beträgt. Die Befristung der Regelungen zu den finanzwirksamen Maßnahmen ist eine notwendige Folge der Verknüpfung mit dem mehrjährigen Finanzrahmen der EU, der durch das Primärrecht der EU vorgegeben ist. Auch veranlasst eine befristete Regelung der Gesetzgebung, sich periodisch damit auseinanderzusetzen, ob der Bedarf an diesen Regelungen weiterhin besteht und ob sie in unveränderter oder in veränderter Form fortgeführt werden sollten.

45. Dieses Befristungselement trägt jedoch erheblich zur Verwaltungsineffizienz bei. Denn regelmäßig werden die durch Fristablauf unwirksamen Regelungen einfach in die Regelung für die neue Förderperiode wörtlich übernommen. Ein Beispiel hierfür sind die ca. 180 Bestimmungen, die aus der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 in die Verordnung (EG) 1306/2013 übernommen wurden und im Anhang XI der Verordnung (EG) 1306/2013 enthalten sind. Auch wenn in diesen Fällen aus einer außerjuristischen Perspektive die Norm fortzugelten scheint, trifft dies nach der juristischen Methodik nicht zu. Es handelt sich um eine aus formaler Sicht gesehene neue Norm mit weitreichenden Konsequenzen. So können weder die bisherige Verwaltungspraxis der EU-Kommission noch die Rechtsprechung des EuGH zu den vormaligen Regelungen auf die aktuellen Regelungen übertragen werden. Zudem unterbleibt eine wissenschaftliche Auseinandersetzung, weil durch die befristete Regelung kein dauerhafter Untersuchungsgegenstand vorliegt.

46. Daher empfiehlt der Beirat, die Befristung der Regelungen auf das erforderliche Maß zu reduzieren und die fortwirkenden europäischen Verfahrensregelungen in einem unbefristeten Rechtsakt zusammenzufassen (siehe Kapitel 5.3). Wie das Beispiel des Wettbewerbsrechts zeigt, würde dies mittelfristig zur Herausbildung einer Verwaltungs- und Gerichtspraxis und damit zu mehr Handlungssicherheit führen. Zudem würde dies eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesen Normen und die damit verbundene Entwicklung einer eigenen europäischen Verwaltungsrechtsdogmatik ermöglichen. Die mitgliedstaatlichen Verwaltungen und die Betroffenen stünden damit nicht vor dem Problem, zu Beginn jeder Förderperiode die alten materiellen Regelungen in den neuen Rechtstexten neu auslegen und anwenden zu müssen. Dies würde die Rechtssicherheit erhöhen und dadurch die bestehenden Verfahren vereinfachen.

5.3 EU-Durchführungsbestimmungen zur GAP reduzieren, kodifizieren und rechtzeitig vorlegen

47. EU-Durchführungsbestimmungen in Form von Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten treffen Vorgaben für die mitgliedstaatlichen Verwaltungen v. a. zur Sachverhaltsfeststellung, zum Prozess der Abwägung zwischen verschiedenen Belangen (Interessen) und ihrer Gewichtung sowie zur Nachkontrolle abgeschlossener Verfahren. Derartige Durchführungsbestimmungen finden sich in sämtlichen marktordnungsrechtlichen Bestimmungen (einschließlich der Direktzahlungen) der GAP sowie in den instrumenten- oder maßnahmenbezogenen Bestimmungen zur 2. Säule. Spezifische Regelungen zu einzelnen Instrumenten oder Maßnahmen sind zwar geboten. Eine Reduzierung der Durchführungsbestimmungen auf ein erforderliches EU-Mindestmaß und eine Kodifizierung der bestehenden Verfahrensregelungen im Rahmen der Kompetenzordnung der EU, d. h. eine systematische Zusammenfassung der für die gesamte GAP geltenden europäischen Durchführungsbestimmungen in ein einheitliches Gesetzeswerk, würden zur Herausbildung einer Verwaltungs- und Gerichtspraxis führen und damit zu mehr Handlungssicherheit und weiteren Vorteilen (siehe Kapitel 5.2). Die im Vergleich zur jetzigen Förderperiode reduzierten und kodifizierten Verwaltungsrechtsbestimmungen sollten untergesetzliche Regelungen der EU-Kommission weitgehend überflüssig machen. Ein solches kodifiziertes europäisches Durchführungsrecht fördert das Prinzip der Legalität, indem es in transparenter Weise systematische, klare und kohärente Regeln für das Handeln der öffentlichen Verwaltung schafft. Wird die Kodifizierung auf die verwaltungsverfahrensrechtlichen Bestimmungen begrenzt, steht sie einer periodischen Überprüfung der materiellen Regelungen der Fördermaßnahmen nicht entgegen. Eine Kodifizierung der Durchführungsbestimmungen kann damit langfristig zu einer Verwaltungsvereinfachung führen. Sie entbindet aber nicht von der Notwendigkeit, die Sinnhaftigkeit dieser Bestimmungen zuvor kritisch zu prüfen, und auch nicht von der Notwendigkeit, nationales Recht (auf Bundes- und Länderebene) mit den EU-rechtlichen Vorgaben möglichst gut abzustimmen.

48. Sämtliche Rechtsbestimmungen sollten rechtzeitig vor Beginn einer neuen Förderperiode vorliegen. Die europäischen Bestimmungen zur GAP bedürfen wiederum weitgehend mitgliedstaatlicher Umsetzungsnormen als Folge des dezentralen Vollzugs der GAP. Dieser Umsetzungsbedarf wird größer, wenn die Entwürfe der EU-Kommission für die künftige Förderperiode umgesetzt werden, die den Mitgliedstaaten einen größeren Gestaltungsspielraum einräumen. Hierfür ist eine rechtzeitige Verabschiedung der Rechtsbestimmungen auf europäischer Ebene erforderlich, die den Mitgliedstaaten ausreichend Zeit für die Programmierung und der EU-Kommission ausreichend Zeit für die Überprüfung einräumt.

5.4 EU-Recht national nur in begründeten Fällen verwaltungsaufwendiger umsetzen

49. Ein kodifiziertes europäisches Durchführungsrecht erleichtert die Umsetzung der GAP auf Ebene der Mitgliedstaaten. Da die GAP indirekt, also von den Mitgliedstaaten vollzogen wird, muss bei der Umsetzung in Deutschland zudem Bundes- und Landesrecht beachtet werden. Die nationale finanztechnische Umsetzung einschließlich der Kontrolle sollte möglichst nicht verwaltungsaufwendiger erfolgen, als es das EU-Recht vorgibt. Wenn der Bund oder die Bundesländer spezifische Fördermaßnahmen anspruchsvoller programmieren wollen – zum Beispiel bezüglich der Definition der Zuwendungsempfänger, der Förderfähigkeitskriterien etc. –, um damit eine höhere Zielgenauigkeit und Zielerreichung zu realisieren, ist abzuwägen, inwieweit dies einen höheren Verwaltungsaufwand rechtfertigt.

5.5 Leistungsabschlüsse und -überprüfungen auf der Grundlage geeigneter Indikatoren vornehmen statt Regelkonformität der Ausgaben nachzuweisen

50. Der Beirat empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten der EU nicht mehr die Regelkonformität der Ausgaben nachweisen, sondern Leistungsabschlüsse und -überprüfungen auf der Grundlage geeigneter Indikatoren einreichen müssen (siehe hierzu WBAE im Druck).

51. Wenn die Regelkonformität der Ausgaben auch zukünftig nachzuweisen ist, sollten maximal zulässige Fehlerquoten politikfeldspezifisch und derart gestaltet werden, dass die Verwaltungsverfahren mit einem angemessenen Aufwand vollzogen werden können. Eine Verwaltungsvereinfachung kann – zusätzlich zu den unter Kapitel 5.1 bis 5.4 angeführten Ansätzen – nur dann sinnvoll erreicht werden, wenn der Europäische Rechnungshof und das EU-Parlament die bislang rein fiskalische Bewertung der Effizienz der GAP am Maßstab einer Fehlerquote von 2 % ändern. Hierzu sollte die maximal zulässige Fehlerquote dem jeweiligen Politikfeld angemessen festgesetzt werden, wie die EU-Kommission in ihrem 2008 vorgelegten Vorschlag zum „tolerable risk of errors“ vorgeschlagen hatte (KOM 2008). Dort hatte sie eine tolerierbare Fehlerquote von 5 % sowohl in der 1. als auch in der 2. Säule veranschlagt. Bei den Direktzahlungen der heutigen 1. Säule und den Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum der 2. Säule handelt es sich aus administrativer Sicht um zwei vollkommen unterschiedliche Fördersysteme. Für die 2. Säule sollte die zulässige Fehlerquote aufgrund des grundsätzlich anderen Politikdesigns größer sein als für die Direktzahlungen im Rahmen der 1. Säule. Für beide Säulen sollten höhere Wesentlichkeitsschwellen sowie gesetzlich und abschließend geregelte und verständliche Kriterien im Anlastungsverfahren umgesetzt werden, die die Auslegungsleitlinien der EU-Kommission ersetzen.

5.6 Mitgliedstaatliche Verwaltungskosten berücksichtigen und reduzieren

52. Bei der Prüfung, ob der Verwaltungsaufwand verhältnismäßig zum geschützten Rechtsgut – den finanziellen Interessen der EU – ist, berücksichtigen weder die EU-Kommission noch das EU-Parlament und der Europäische Rechnungshof die Verwaltungskosten in den Mitgliedstaaten. Dies widerspricht dem Gedanken der Verwaltungskooperation zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Die EU sollte daher bei der Prüfung der Effizienz der Kontrollinstrumente überschlägig die Kontroll- und Sanktionskosten der mitgliedstaatlichen Verwaltungen einbeziehen. Zu den unverhältnismäßigen Verwaltungsbelastungen trägt im Bereich der Direktzahlungen das System der Zahlungsansprüche bei, deren Abschaffung der Beirat empfiehlt.

53. Zugleich sind der Bund und die Bundesländer auch angehalten, die bestehenden nationalen Vorgaben an das agrarspezifische Verwaltungsverfahren, aber auch die allgemeinen Vorgaben des Zuwendungsrechts und der Haushaltsordnungen auf ihre Erforderlichkeit zu überprüfen und insbesondere Redundanzen bei den Kontrollen zu vermeiden. Die Erarbeitung eines einheitlichen Modellverfahrens für alle Bundesländer, das sich am Maßstab der Effizienz und Verhältnismäßigkeit orientiert, würde Synergien schaffen und die Rechtssicherheit erhöhen. Der Beirat ist sich der Schwierigkeit bewusst, ein derartiges einheitliches Modellverfahren zu erarbeiten. Wenn die von der EU-Kommission in den GAP-Legislativvorschlägen vorgesehene neue Governance-Struktur beschlossen wird, wird eine stärkere Koordination zwischen den Bundesländern unter der Leitung des gegenüber der EU verantwortlichen Bundes allerdings ohnehin erforderlich werden.

5.7 Single-Audit-System einführen

54. Im organisationsrechtlichen Sinne sollte ein Single-Audit-System zur Verwaltungsvereinfachung eingeführt werden. Die damit einhergehende Reduktion der Kontrolldichte ist auch ohne wesentliche Einschränkung der Grundsätze der Haushaltsdisziplin der EU realistisch und innerhalb der verfassungsrechtlich definierten Grenzen möglich.

5.8 Durch angemessene Bagatellgrenzen Verwaltungsaufwand reduzieren

55. Geringfügige Rechtsverstöße, die nur eine vergleichsweise geringe Finanzwirkung haben (bislang nach Art. 54 Abs. 3 Horizontaler VO 1306/2013: 100 Euro), und geringfügige Flächenabweichungen sollten als Bagatellverstöße gewertet werden. Zugleich sollten sie dem Opportunitätsgrundsatz unterliegen, wonach es dem pflichtgemäßen Ermessen der Behörde überlassen bleibt, ob sie den Verstoß verfolgen und ahnden will. Die Festsetzung der Bagatellgrenzen bzw. der unbeachtlichen Abweichungen sollte aufgrund unterschiedlicher Finanzwirkungen in den Mitgliedstaaten diesen innerhalb eines europaweit festgesetzten Rahmens überlassen werden.

5.9 Digitale Technologien verstärkt nutzen

56. Insbesondere für flächenbezogene Maßnahmen sollten bestehende Daten wie auch digitale Technologien stärker als bisher als Grundlage für die Maßnahmengestaltung, -beantragung, -bescheidung und -kontrolle verwendet werden, um die administrativen Kosten trotz hoher regionaler Heterogenität der Ausgestaltung agrarpolitischer Maßnahmen möglichst gering zu halten. Die administrativen Kosten sind aber immer zusammen mit den Zielbeiträgen der Maßnahmen zu sehen. Daher können auch verwaltungsaufwendige Maßnahmen wie z. B. standortspezifische Vertragsnaturschutzmaßnahmen, zu deren Kontrolle digitale Technologien wie Fernerkundung keinen oder nur einen geringen Beitrag leisten können, sehr sinnvoll sein.

5.10 Vertrauensgrundsatz im Vergleich zum Gesetzmäßigkeitsprinzip aufwerten

57. Die vom EuGH festgestellte Nachrangigkeit des Vertrauensgrundsatzes (s. Textziffer 33 (8)) im Verhältnis zum Gesetzmäßigkeitsprinzip hat zur Folge, dass die Rücknahme rechtswidriger Förderbescheide nicht im Ermessen steht und unbefristet erfolgen kann. Der Beirat empfiehlt, diese Nachrangigkeit durch eine ausdrückliche normative Festsetzung im Sinne eines abgewogenen Ausgleichs zwischen beiden Grundsätzen zu modifizieren. Sie würde – vergleichbar zur Rechtsordnung in Deutschland – ermöglichen, das Vertrauen der Antragsteller in den Bestand eines Förderbescheids zu berücksichtigen. Rücknahmebefristungen würden zudem die Rechtssicherheit erhöhen und Verwaltungskosten senken. Im weiteren Sinne hätte die Aufwertung des Vertrauensgrundsatzes zur Folge, dass insbesondere von einer Vorfinanzierung von Projekten im Rahmen der 2. Säule durch die Antragsteller abgesehen werden könnte, die ehrenamtlich durchgeführt werden.

6 Fazit

58. Die gegenwärtige GAP verfolgt durch ein sehr differenziertes Instrumentarium eine Vielzahl von Zielen, die im Wege der primärrechtlich vorgegebenen Prinzipien des indirekten Vollzugs und der Verwaltungskooperation von der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam umgesetzt werden. Sie ist daher notwendigerweise normativ und prozedural komplex und aufwendig. Über diesen notwendigen Grad an Komplexität und Verwaltungsaufwand hinaus ist die GAP durch Strukturen überlagert worden, die bei allen Akteuren zu Recht den Ruf nach einer Vereinfachung ausgelöst haben. Dieses ist wesentlich verursacht durch die unübersichtliche und sich mit jeder neuen Förderperiode grundsätzlich ändernde EU-Rechtslage – die zudem während der Förderperiode weiter verändert wird – und eine unangemessen strenge Auffassung der EU über die ordnungsgemäße Mittelverwendung. Die in Kürze auf EU-Ebene anstehenden Entscheidungen zur GAP nach 2020 und deren Umsetzung in Deutschland sollten als Chance genutzt werden, die Verwaltungsbelastung durch die GAP auf ein angemessenes Maß zu reduzieren. Hierfür ist aber mehr notwendig als nur eine ausschließlich auf die GAP ausgerichtete Reform, die an einzelnen Symptomen der Verwaltungskomplexität ansetzt: Die derzeitige Misstrauenskultur muss vielmehr langfristig durch eine gemeinsame Verwaltungskultur von EU und Mitgliedstaaten ersetzt werden, allgemeine Verfahrensbestimmungen der GAP müssen entfristet und die bisher zahlreichen EU-Durchführungsbestimmungen zur GAP reduziert und kodifiziert werden. Zur Erreichung eines angemessenen Verwaltungsaufwandes trägt es zudem bei, wenn der Rechtsrahmen rechtzeitig vor Beginn einer neuen Förderperiode geschaffen wird. Unabhängig vom EU-Rechtsrahmen gilt es zudem, bei der Umsetzung in Deutschland auf Bundes- und Landesebene auf einen angemessenen Verwaltungsaufwand hinzuwirken.

7 Literaturverzeichnis

- Bayerischer Oberster Rechnungshof (2017) Jahresbericht 2017, München.
- Beke M, Blomeyer R, Franceschelli N, Perreau E, Sanz A (2016) Research for REGI Committee – Simplified cost options in practice. IP/B/REGI/IC/2015188. European Parliament.
- Bogdandy A von (2015) Rechtsstaatsdämmerung in der Europäischen Union, Hannover.
- Buchner W (1996) Deregulierung, Verwaltungsvereinfachung und Verfahrensbeschleunigung. In: Böttcher/Hueck/Jähne, Festschrift Odersky, Berlin, New York: 183-196.
- DBV – Deutscher Bauernverband (2015) Forderungen zur Vereinfachung der EU-Agrarpolitik, <https://media.repro-mayr.de/61/626561.pdf> (letzter Zugriff: 17.04.2019).
- Deimel M (2006) Finanzielle Verantwortung von Bund und Ländern bei der Anlastung der Europäischen Gemeinschaft. NL-BzAR 8: 312-316.
- Deutscher Bundestag (2017) Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Kirsten Tackmann, Caren Lay, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/10569 – Erfahrungen mit dem Greening im Jahr 2016, Bundestagsdrucksache 18/10746, 21.12.2016, Berlin.
- Ellwein T (1989) Verwaltung und Verwaltungsvorschriften. Notwendigkeit und Chance der Vorschriftenvereinfachung, VS Verlag für Sozialwissenschaften: 7-15.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2018) Future of the CAP. Briefing Paper, March 2018, Luxemburg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2017a) Programmplanung zur Entwicklung des ländlichen Raums: Komplexität muss verringert und Konzentration auf Ergebnisse verstärkt werden. Sonderbericht Nr. 16/2017, Luxemburg.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2017b) Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2016. Amtsblatt der Europäischen Union C 322.
- EuRH – Europäischer Rechnungshof (2013) Modell der ‚Einzigsten Prüfung‘ („Single Audit“) - Inwieweit kann sich die Kommission im Kohäsionsbereich auf die Arbeit der nationalen Prüfbehörden stützen? Eine Bestandsaufnahme. Sonderbericht Nr. 16/2013, Luxemburg.
- European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development (2018) DRAFT REPORT on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council (COM(2018)0392 – C8-0248/2018 – 2018/0216 (COD)).
- Fährmann B, Bergschmidt A, Bathke M, Eberhardt W, Ebers H, Fengler B, Flint L, Forstner B, Grajewski R, Pollermann K, Reiter K, Roggendorf W, Sander A (2018a) PFEIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2020 in Niedersachsen und Bremen: Analyse der Inanspruchnahme und Umsetzung. 5-Länder-Evaluation 8/18, Braunschweig, Hannover: Thünen-Institut für Ländliche Räume, entera.
- Fährmann B, Grajewski R (2018a) Weniger Aufwand, mehr Ergebnisse? LandInForm 3: 48-49.
- Fährmann B, Grajewski R (2018b) Will the future CAP lead to less implementation costs and higher impacts of Rural Development Programmes? Paper prepared for presentation for the

162nd EAAE Seminar The evaluation of new CAP instruments: Lessons learned and the road ahead, April 26-27, 2018 Corvinus University of Budapest, Budapest, Hungary.

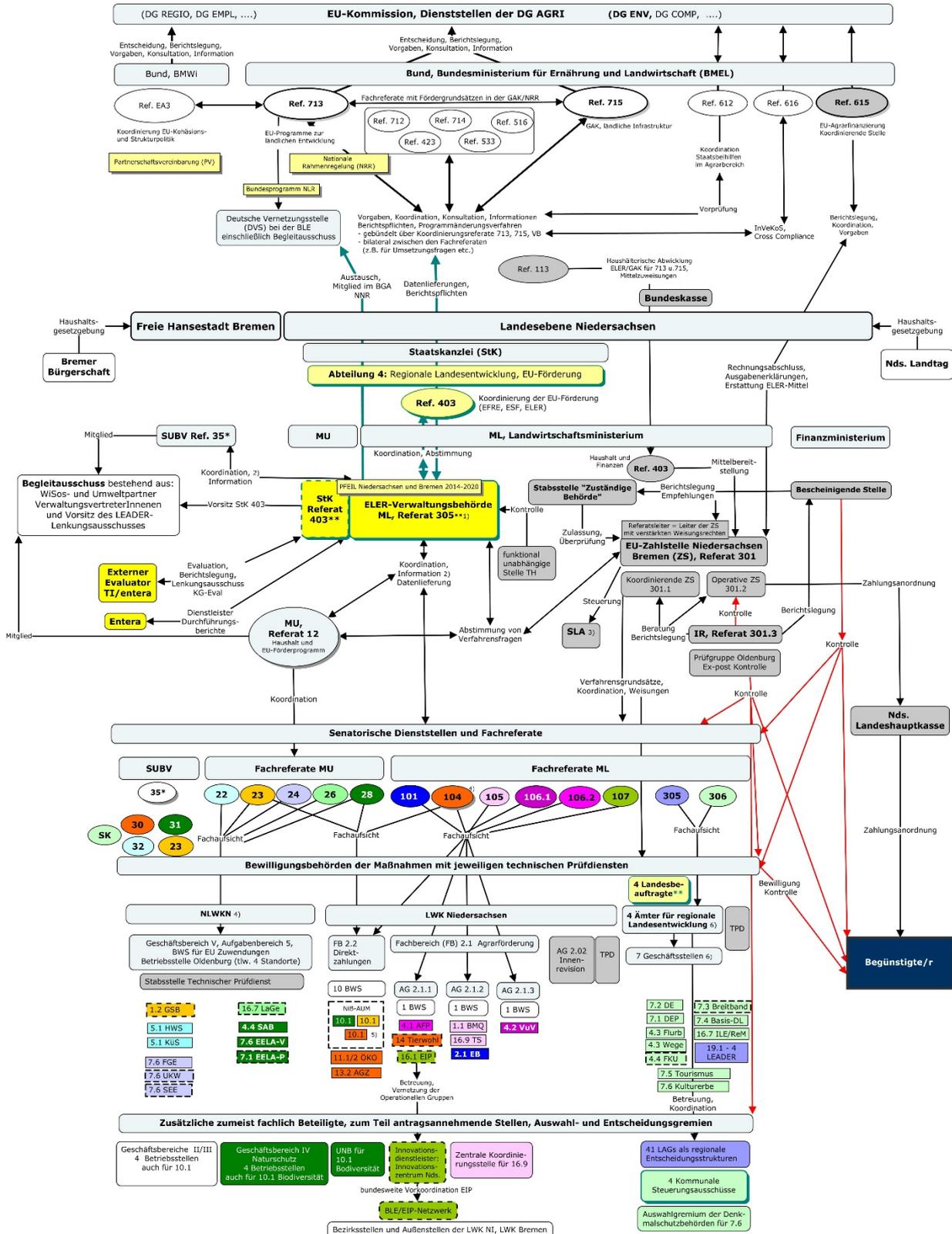
- Fährmann B, Grajewski R (2013) How expensive is the implementation of rural development programmes? Empirical results on implementation costs and their consideration in the evaluation of rural development programmes. *European Review of Agricultural Economics* 40(4): 541-572.
- Fährmann B, Grajewski R (2008) Untersuchung und Bewertung der Implementationskosten von PROLAND vor dem Hintergrund der erzielten Wirkungen (Studie 3). In: Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts vTI (Hrsg.) Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raums, Materialband zu Kapitel 10, Kapitelübergreifende Fragestellungen. Braunschweig: 129-228.
- Fährmann B, Grajewski R, Bergschmidt A, Fengler B, Franz K, Pollermann K, Raue P, Roggendorf W, Sander A (2018b) Der ELER in der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2020. Wie bewerten EvaluatorInnen die europäischen Verordnungsentwürfe? Thünen Working Paper 107, Braunschweig.
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2016) Was kostet nationale Verwaltungen europäische Förderpolitik: Analyse von Implementationskosten im Rahmen der Evaluierung ländlicher Entwicklungsprogramme. In: AWW – Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (Hrsg.) Bürokratieentlastung und bessere Rechtsetzung. Eschborn: Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung: 35-38.
- Fährmann B, Grajewski R, Reiter K (2014) Ex-post-Bewertung NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013: Implementations(kosten)analyse der Umsetzung. Thünen-Institut für Ländliche Räume, Braunschweig.
- High Level Group of Independent Stakeholder on Administrative Burden (2014) Cutting Red Tape in Europe, Legacy and outlook, Brussels, 24 July 2014, abrufbar unter https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/final-report-of-the-high-level-group_july2014_en.pdf (letzter Zugriff: 17.04.2019).
- KOM – Europäische Kommission (2018a) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates (COM/2018/392 final).
- KOM – Europäische Kommission (2018b) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 (COM/2018/393 final).
- KOM – Europäische Kommission (2018c) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 über die Begriffsbestimmung, Beschreibung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie den Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse, (EU) Nr. 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in

- äußerster Randlage der Union und (EU) Nr. 229/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres (COM/2018/394 final).
- KOM – Europäische Kommission (2017a) Modernising and simplifying the CAP: Summary of the results of the public consultation, Brüssel.
- KOM – Europäische Kommission (2017b) Grundursachen und getroffene Maßnahmen (Artikel 32 Absatz 5 der Haushaltsordnung), Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament (COM/2017/124 final).
- KOM – Europäische Kommission (2014) Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat (COM/2014/0158 final).
- KOM – Europäische Kommission (2012) Measuring the impact of changing regulatory requirements to administrative cost and administrative burdens of managing EU Structural Funds (ERDF and Cohesion Funds), Brüssel.
- KOM – Europäische Kommission (2011) Impact assessment Common Agricultural Policy towards 2020 – Annex 8: Simplification of the CAP (SEC/2011/1153 final/2).
- KOM – Europäische Kommission (2009) Simplification of the CAP: outcome of assessment of 39 simplification suggestions, submitted at the Council (Agriculture/Fisheries) on 24 April 2009 and state of play of other simplification activities (SEC/2009/1601 final).
- KOM – Europäische Kommission (2008) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error (COM/2008/866 final).
- KOM – Europäische Kommission (2005) Communication from the Commission on Simplification and Better Regulation for the Common Agricultural Policy (COM/2005/509 final).
- Landesrechnungshof Brandenburg (2017) Jahresbericht 2017, Potsdam.
- Landesrechnungshof Schleswig-Holstein (2017) Bemerkungen 2017 mit Bericht zur Landeshaushaltsrechnung 2015 und Stellungnahme 2016 zum Abbau des strukturellen Finanzierungsdefizits bis 2020, Kiel.
- Mann S (2001) Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung. *Agrarwirtschaft* 50: 302-307.
- Mann S (2000) Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung – Ein komparativer Ansatz. *Agrarwirtschaft* 49: 259-269.
- Molitor B (1996) Deregulierung in Europa: Rechts- und Vereinfachung in der Europäischen Union.
- N.N. (2017) Bund-Länder-Papier zur Neuausrichtung der Umsetzung der EU-Politik zur ländlichen Entwicklung, 31.03.2017, o.O, abrufbar unter https://www.saarland.de/dokumente/thema_landwirtschaft/Neuausrichtung-Umsetzung-LE_endg.pdf LEendg.pdf (letzter Zugriff: 17.04.2019).
- OECD (2010) Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking Beyond 2010. OECD Publishing, Paris.
- Rat der Europäischen Union (2015) Schlussfolgerungen des Rates zur Vereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik.
- Rechnungshof Baden-Württemberg (2015) Beratende Äußerung. Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER, Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung, abrufbar unter https://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/media/978/fre0207B%C4SIP_ELER.pdf (letzter Zugriff: 17.04.2019).

- REFIT-Plattform (2015) Commission Staff Working Document, Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook, SWD (2015) 110 final.
- Roza P, Selnes T (2012) Simplification of the CAP, Assessment of the European Commission's reform proposals. Gutachten des LEI im Auftrag des niederländischen und schwedischen Landwirtschaftsministeriums.
- Sachsen-Anhalt (2016) MFR-Halbzeitüberprüfung als Chance zur Vereinfachung der ESI-Fonds nutzen – Ein Plädoyer für eine revitalisierte Kohäsionspolitik. Positionspapier des Landes Sachsen-Anhalt, November 2016, Magdeburg.
- SMUL – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2016) Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER-RESET), Stand: 21.06.2016, abrufbar unter https://www.smul.sachsen.de/foerderung/download/NeuausrichtungderELER-Foerderungnach2020_ELER-RESET.pdf (letzter Zugriff: 17.04.2019).
- StMELF – Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2011) 44 Vorschläge zum Bürokratieabbau in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik, München.
- The farmers' organisations in Germany, Finland, Sweden, UK, the Netherlands and Denmark (2015) 10 proposals for real simplification of the CAP that will make a difference for the farmers, 13 July 2015, abrufbar unter <https://media.repro-mayr.de/17/639117.pdf> (letzter Zugriff: 17.04.2019).
- WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (im Druck) Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020. Stellungnahme, Berlin.
- WBAE – Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2018) Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme, Berlin.
- Weingarten P, Fähmann B, Grajewski R (2015) Koordination raumwirksamer Politik: Politik zur Entwicklung ländlicher Räume als 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik. Verlag der ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover: 23-49.

Anhang

Abbildung A.1: Strukturlandkarte der Umsetzung von PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (Stand 01.07.2014)



Legende und Abkürzungen

Verwaltungsebenen, beteiligte Institutionen

Einrichtungen, die in erster Linie für die zahlstellenkonforme, finanzielle Abwicklung zuständig sind



- 1) Die Verwaltungsbehörde ist auch zuständig für die Abwicklung der technischen Hilfe (Code 20.1).
- 2) Die Koordination der Fachreferate des Umweltministeriums erfolgt in Niedersachsen über Referat 12 und in Bremen über den SUBV.
- 3) Das SLA ist seit 07/2014 eine eigenständige Mittelbehörde und fungiert als zentraler technischer Dienstleister der Zahlstelle, inkl. KLR für die Ämter für regionale Landesentwicklung.
- 4) Fördertechnische Koordinierung aller Teilmaßnahmen des NIB-AUM.
- 5) Zuständigkeit der Fachreferate entsprechend der inhaltlichen Ausrichtung der einzelnen Teilmaßnahmen des NIB-AUM.
- 6) Ehemalige Ämter für Landentwicklung im LGLN, die seit dem 01.07.2014 als Dezernate 3 und 4 in die neuen Ämter für regionale Landesentwicklung eingegliedert sind. Fach- und Rechtsaufsicht sowie die Organisationshoheit für die Dezernate 3/4 liegen weiterhin beim ML, die Dienstaufsicht beim Landesbeauftragten als Behördenleiter.

AG	Arbeitsgebiet
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BWS	Bewilligungsstelle
DG AGRI	Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
DG ENV	Generaldirektion Umwelt
DG COMP	Generaldirektion Wettbewerb
DG REGIO	Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung
DG EMPL	Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration
FB	Fachbereich
IR	Interner Revisionsdienst
LWK NI	Landwirtschaftskammer Niedersachsen
ML	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
NLR	Nationales Netzwerk für den ländlichen Raum Deutschland
NLWKN	Nds. Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
SK	Senatskanzlei
SLA	Servicezentrum Landentwicklung und Agrarförderung
StK	Staatskanzlei
SUBV	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
TPD	Technischer Prüfdienst

* Im Referat 35 erfolgt die Gesamtkoordination der Fachreferate.

** Zur besseren Koordinierung der EU-Förderung wurden sowohl in der Staatskanzlei ein gesondertes Referat als auch auf regionaler Ebene die 4 Landesbeauftragten installiert. Die Landesbeauftragten sind der Staatskanzlei angegliedert. Die Aufgabenteilung zwischen Staatskanzlei, Ref. 403 und der ELER-Verwaltungsbehörde im ML erfolgt durch die Delegation von Aufgaben auf der Basis der Koalitionsvereinbarung, Feinabstimmung erfolgt schrittweise. Zuständigkeit für Evaluation liegt bei der StK, ebenso der Vorsitz des ELER-Begleitausschusses.

Quelle: Fährmann et al. (2018a: 16 f.).

Veröffentlichungen des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz²⁸ (seit 2007)

Für eine gemeinwohlorientierte GAP nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen, Stellungnahme, April 2018.

Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwertung, gemeinsames Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz und des Wissenschaftlichen Beirats für Waldpolitik, November 2016.

Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Gutachten, März 2015.

Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen, gemeinsame Kurzstellungnahme der Wissenschaftlichen Beiräte für Agrarpolitik und für „Düngungsfragen“ und „Agrarpolitik“ und des Sachverständigenrates für Umweltfragen der Bundesregierung, August 2013.

Ernährungssicherung und nachhaltige Produktivitätssteigerung, Stellungnahme, Januar 2012.

Politikstrategie Food Labelling, gemeinsame Stellungnahme der Wissenschaftlichen Beiräte „Verbraucher- und Ernährungspolitik“ und „Agrarpolitik“, Oktober 2011.

Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft – Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken, Stellungnahme, April 2011.

Förderung der Biogaserzeugung durch das EEG – Stellungnahme zur geplanten Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, April 2011.

Kurzstellungnahme zur Einführung eines Tierschutzlabels in Deutschland, März 2011.

Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020, Januar 2011.

Koexistenz Gentechnik in der Land- und Ernährungswirtschaft, Stellungnahme, Juni 2010.

Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“, Stellungnahme, März 2008.

Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung – Empfehlungen an die Politik, Gutachten, November 2007.

Ansprechpartner

Die Geschäftsführung des Beirats liegt beim BMEL, Referat 721
Geschäftsstelle

Telefon: 030 / 18 529 - 38 27

Telefax: 030 / 18 529 - 31 85

E-Mail: WBAE@bmel.bund.de

²⁸ Bis 2015: Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik.