

Beschluss**des Bundesrates**

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik**KOM(2004) 489 endg.; Ratsdok. 11557/04**

Der Bundesrat hat in seiner 805. Sitzung am 5. November 2004 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zur Vorlage insgesamt

1. Die Kommission begründet ihren Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik mit der Schaffung eines gemeinsamen Rechtsrahmens für die Finanzierung der 1. und 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Der Bundesrat stellt fest, dass in der Folge alle Ausgaben der beiden Säulen der GAP, auch soweit sie bis 2006 noch dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, zugeordnet werden, ab 2007 über die von den Mitgliedstaaten nach gemeinschaftlichen Kriterien zugelassenen Zahlstellen abzuwickeln sind und einem jährlichen Rechnungsabschlussverfahren in zwei Phasen (Buchführung und Konformität) unterliegen. Damit werden zwei wesentliche Elemente des EAGFL, Abteilung Garantie, für alle Ausgaben im Agrarbereich übernommen. Dies führt zu einer weiteren Erhöhung des Anlagerungsrisikos für die Mitgliedstaaten.
2. Der Bundesrat stellt fest, dass für die beiden Säulen der GAP getrennte Fonds (Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft - EGFL, Europäischer Fonds für Landwirtschaft und Landentwicklung - EFLL) geschaffen werden sollen. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag der Kommission, die bisher getrennten Instrumente zur Förderung der ländlichen Entwicklung zusammenzu-

führen (vgl. BR-Drucksache 565/04 (Beschluss)) und auch weiterhin an einer eigenständigen Förderung des ländlichen Raums festzuhalten. Damit trägt die ländliche Entwicklungspolitik dazu bei, die Ziele von Lissabon, nach denen die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten, wissensbasierten Wirtschaftsraum gemacht werden soll, zu erreichen.

3. Nach Auffassung des Bundesrates kann jedoch mit dem Vorschlag die von der Kommission in Aussicht gestellte Vereinfachung nicht erreicht werden, weil für beide Fonds weit gehend die bisherigen differenzierten Finanzierungssysteme beibehalten werden sollen. Diese nach wie vor zweigleisige Regelung würde nicht nur einen hohen bürokratischen Aufwand für die Zahlstellen zur Folge haben, sondern auch in vielen Bereichen zu Überschneidungen führen. Um dies zu vermeiden, schlägt der Bundesrat vor, für beide Agrarfonds ein möglichst einheitliches Finanzierungssystem anzuwenden.
4. Der Bundesrat sieht eine Vereinheitlichung des Mittelabrufs mittels der monatlichen Ausgabenmeldungen, wie sie für den EGFL vorgesehen sind, als entscheidenden Beitrag zur Vermeidung zusätzlichen Verwaltungsaufwands an. Die Zahlstellen haben hier die Möglichkeit, entsprechend dem tatsächlichen Bedarf kontinuierlich die EU-Mittel abzurufen. Bisher wird dieses Finanzierungssystem nicht nur für alle Direktzahlungen, sondern auch für die Ausgaben zur Förderung des ländlichen Raums außerhalb der Ziel-1-Gebiete und für die so genannten flankierenden Maßnahmen (z. B. Agrarumweltmaßnahmen) EU-weit angewandt. Jedoch werden maßgeblich die investiven Maßnahmen in den neuen Ländern und LEADER+ bisher über Vorschüsse, Zwischenzahlungen und Restzahlungen abgewickelt. Der Vergleich zeigt, dass das Verfahren der monatlichen Ausgabenerklärungen zu einem schnelleren Rückfluss der Finanzmittel von der EU führt, was für die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten von großer Bedeutung ist. Außerdem ist das Verfahren auch auf europäischer Ebene transparenter. Zudem lassen sich die Jahresrechnungen einfacher erstellen.
5. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung außerdem auf, eine Vereinfachung der Vorschriften zu erwirken, so dass zumindest ein zusätzlicher Verwaltungs- und Kontrollaufwand (im Gegensatz zum bisherigen System) ausgeschlossen werden kann. Die Neuausrichtung der Agrarförderung muss dazu genutzt werden, Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und den Kontroll- und

Bescheinigungsaufwand zu minimieren.

6. Nach Auffassung des Bundesrates sind die notwendigen, von der Kommission in Aussicht gestellten Vereinfachungen mit den im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Regelungen auch deshalb nicht erreichbar, weil eine Vielzahl von Unterlagen wie z. B. zusätzliche Ausgaben- und Zuverlässigkeitserklärungen sowie Bescheinigungen, Jahresberichte auch für den EFLL oder detaillierte Listen und Informationen zu den wieder einzuziehenden Beträgen bereitzustellen sind.
7. Der Bundesrat hält es für dringend erforderlich, auch im Falle der Übernahme des EGFL-Finanzierungssystems für die Ausgaben der ländlichen Entwicklung die n+2-Regel beizubehalten, wie sie bisher schon für die aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung, finanzierten Maßnahmen zur Anwendung kommt. Damit könnte den Besonderheiten der investiven Maßnahmen besser Rechnung getragen werden.
8. Der Bundesrat geht davon aus, dass entsprechend der Ankündigung der Kommission "ein Fonds, ein Programm, eine Kontrolle" einheitliche Kontrollvorgaben vorgesehen sind. Die Bundesregierung wird gebeten, bei den anstehenden Verhandlungen die Verschiedenartigkeit der Maßnahmen der ländlichen Entwicklung zu berücksichtigen. Die Kontrollen bei den flächen- und tierbezogenen Maßnahmen sollten nach den Regeln über das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) abgewickelt werden. Für die anderen Bereiche wie die investiven Maßnahmen, die Maßnahmen im Forstbereich, die Fortbildungs- und Beratungsangebote und die weiteren im Rahmen der ELER-Verordnung (BR-Drucksache 565/04) neu eingeführten Maßnahmen müssen die Kontrollvorgaben unbedingt den spezifischen Erfordernissen der jeweiligen Maßnahmen Rechnung tragen. Hier kann auf die Erfahrungen bei der Durchführung der Maßnahmen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, aufgebaut werden. Dies gilt in gleicher Weise für die Anwendung von Sanktionen.
9. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich die Bemühungen der Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft. Die vorgeschlagene Verlängerung des Anlastungszeitraums und die Verschärfung der Verfristungsregelung erhöhen das finanzielle Risiko einseitig zulasten der Mitgliedstaaten und sind deshalb abzulehnen. Dies gilt auch für die vorgeschlagenen Regelungen

bei der Wiedereinziehung von Beträgen, die einen massiven Eingriff in die Verwaltungszuständigkeit der Mitgliedstaaten darstellen.

Zu den einzelnen Vorschriften

Des Weiteren nimmt der Bundesrat zum Verordnungsvorschlag wie folgt Stellung:

10. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, für eine einheitliche Bezeichnung der Fonds in der Finanzierungsverordnung bzw. der ELER-Verordnung Sorge zu tragen.
11. Der Bundesrat lehnt eine Ausweitung der Finanzierung der technischen Hilfe und deren Abwicklung im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung ab (Artikel 5), da die Notwendigkeit dazu nicht gegeben ist.
12. Der Bundesrat fordert daher, dass die der Kommission zur Verfügung stehenden Mittel zur Finanzierung der technischen Hilfe (Artikel 5) möglichst niedrig angesetzt werden. In der Regelung des Artikels 5 wird der Kommission im Rahmen der zentralen Mittelverwaltung (d. h. die Kommission bestimmt über die Mittel) ein frei verfügbares Budget zugeteilt.
13. Der Bundesrat geht davon aus, dass entsprechend den Aufgabenbeschreibungen in Artikel 6 die Zahlstellen für die EU-konforme Abwicklung der Maßnahmen (Bewilligung, Ausführung der Zahlung, Verbuchung und Prüfungen der Anträge) einschließlich Bereitstellung der Buchführungsdaten verantwortlich sind, wie es bereits bisher entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 bei der Abwicklung der Direktzahlungen der Fall ist.
14. Der Bundesrat weist darauf hin, dass im Verordnungsvorschlag gleich lautende Begriffe über die Verordnungen hinweg nicht immer die gleichen Inhalte aufweisen. Deshalb müssen zahlreiche Details der Vorschläge der Kommission noch hinterfragt und genauer analysiert werden. Es ist darauf hinzuwirken, dass die ELER-Verordnung mit der vorliegenden Finanzierungsverordnung kohärent formuliert wird. Dies betrifft insbesondere die Verwaltungsbehörde. Ihre Aufgaben sollen nach Auffassung des Bundesrates im Wesentlichen die Planung, die Fortschreibung, die Bewertung und Begleitung der Programme einschließlich der fachlichen Vorgaben zur Durchführung umfassen. Außerdem ist vorzu-

sehen, dass die Verwaltungsbehörde und die Zahlstelle in einer Behörde angesiedelt sein können.

15. Der Bundesrat fordert, dass die bislang für den EAGFL, Abteilung Garantie, zugelassenen Zahlstellen ohne eine gesonderte Zulassungsprüfung für einen oder beide der neuen Fonds benannt werden können.
16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung auf die Klarstellung hinzuwirken, dass der Begriff "öffentliche juristische Person" in Artikel 7 Abs. 1 (Einrichtung der bescheinigenden Stellen) auch Behörden und Behördenteile umfasst.
17. Der Bundesrat lehnt eine Ausweitung des Bescheinigungsverfahrens auf die Begleitungssysteme ab (Artikel 7). Die Begleitung von Maßnahmen ist nicht Aufgabe der Zahlstellen, sondern der Verwaltungsbehörden und demnach nicht Gegenstand der Arbeit der bescheinigenden Stellen.
18. Der Bundesrat hält eine Überprüfung des geforderten Umfangs an zusätzlichen Unterlagen unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten für notwendig (Artikel 8). So werden in Verbindung mit dem Zahlungsantrag eine bescheinigte Ausgabenerklärung und mit der Jahresrechnung eine zusätzliche Zuverlässigkeitserklärung des Zahlstellenleiters verlangt. Es ist nicht erkennbar, dass eine weitere Bescheinigung bzw. Erklärung ein höheres Maß an Sicherheit für die EU zur Folge hat. Vielmehr besteht das Risiko, dass die Kommission weitere Anforderungen an diese Erklärungen stellt, die zusätzliche Verfahrensschritte nach sich ziehen. Auf Grund der den Zahlstellen bereits nach geltender Rechtslage obliegenden Pflichten sowie der Kontrolltätigkeiten der internen Revisionsdienste und insbesondere der Prüfungen der unabhängigen bescheinigenden Stellen besteht keine Notwendigkeit für eine weitere bescheinigte Ausgaben- bzw. Zuverlässigkeitserklärung.
19. Der Bundesrat bittet um Bestätigung, dass auch künftig für die Ausgaben aus dem EGFL und aus dem EFLL keine getrennten Jahresrechnungen zu übermitteln sind. Dies würde den Aufwand für die Zahlstellen erheblich erhöhen.
20. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den Verhandlungen dafür einzutreten, dass sich die Vorgabe, nach der nur die Ausgaben von der Gemeinschaft finanziert werden, die von den zugelassenen Zahlstellen getätigt wurden (Arti-

- kel 10), nur auf die EU-Mittel bezieht und folglich keine Auszahlung der öffentlichen Mittel, die als Kofinanzierung eingesetzt werden, über die Zahlstelle erforderlich ist. Die generelle Auszahlung der öffentlichen Kofinanzierungsmittel über die Zahlstelle ist mit großen organisatorischen Schwierigkeiten sowie einem hohen bürokratischen und EDV-technischen Aufwand verbunden.
21. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, im weiteren Verfahren darauf hinzuwirken, dass Artikel 13 (Verwaltungs- und Personalkosten) den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einräumt, Verwaltungs- und Personalkosten der Mitgliedstaaten, die für die geforderten Kontrollsysteme (z. B. Zahlstellen und bescheinigende Stellen) anfallen, zumindest teilweise aus den beiden Fonds zu finanzieren. Die Mittel der Fonds dürfen hierfür nicht aufgestockt werden.
 22. Der Bundesrat lehnt die Neuregelung des Artikels 16 zur Einhaltung der Zahlungsfristen als erhebliche Verschärfung der bisherigen Rechtslage ab. Die bisherigen Erfahrungen bei der Abwicklung der Direktzahlungen zeigen, dass sich Nachzahlungen nicht vermeiden lassen (z. B. Abhilfe von Widersprüchen, Gerichtsurteile). Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, in den weiteren Verhandlungen darauf hinzuwirken, dass die bisherige Regelung weiter bestehen bleibt. Bisher können bis zu 4 % der Ausgaben verspätet und ohne zeitliche Begrenzung erfolgen. Ein Wegfall dieser Marge und eine definitive zeitliche Begrenzung der Zahlungen auf den 15. Oktober des jeweiligen Jahres hätte erhebliche Auswirkungen. Es ist zu berücksichtigen, dass sich der in der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 vorgegebene Zeitraum für die Ausführung der Direktzahlungen bis zum 30. Juni und den so genannten zusätzlichen Beihilfebeträg bis zum 30. September erstreckt. Die Folge wären deshalb besonders in den ersten Jahren der Umstellung auf die GAP-Reform und den dabei zu erwartenden Schwierigkeiten und Verzögerungen erhebliche finanzielle Belastungen der Mitgliedstaaten.
 23. Der Bundesrat lehnt die in den Artikeln 17 Abs. 1, 27 und 28 vorgesehenen zusätzlichen Optionen für die Kommission, die monatlichen Zahlungen, Zwischenzahlungen und Restzahlungen an die Mitgliedstaaten zu kürzen oder auszusetzen, ab. Es ist zu berücksichtigen, dass die Ausgaben zulasten der EU nur von den zugelassenen Zahlstellen unter Anwendung eines ausgefeilten Verwaltungs- und Kontrollsystems geleistet werden, das von den bescheinigenden Stellen fortlaufend überprüft wird. Außerdem hat die Kommission im Rahmen

des Rechnungsabschlussverfahrens ohnehin die Möglichkeit, zu Unrecht erfolgte Ausgaben wieder von den Mitgliedstaaten zurückzufordern.

24. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, den in Artikel 25 vorgesehenen Vorschuss in Höhe von 7 % der Beteiligung des EFLL am betreffenden Programm zu erhöhen, um genügend Liquidität für die Zahlstelle bereitzustellen und zusätzliche Haushaltsbelastungen zu vermeiden, wenn die Zahlungen für die Ausgleichszulage und die Agrarumweltmaßnahmen in enger zeitlicher Abfolge geleistet werden.
25. Der Bundesrat lehnt die Regelungen in Artikel 25 Abs. 3 (Zinserträge auf Vorschüsse), Artikel 31 Abs. 4 (Verlängerter Anlastungszeitraum), Artikel 32 Abs. 4 und 5 Unterabsatz 1 und Artikel 33 Abs. 5 und 8 (Neuer Anlastungsbestand und Einbehalt bei Nichtwiedereinziehung) des Verordnungsentwurfs ab, da diese gegenüber der geltenden Rechtslage nach Artikel 5 bzw. Artikel 8 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1258/1999 zu einem deutlich höheren Haushaltsrisiko führen werden.
26. Der Bundesrat lehnt insbesondere eine Verlängerung des Zeitraums, für den die EU finanzielle Berichtigungen vornehmen kann, ab (Artikel 31). Dies hätte zur Folge, dass die Rechtssicherheit für die Mitgliedstaaten verringert und bei Anlastungen von Maßnahmen mit hohem Finanzvolumen unter Umständen Rückforderungen in Höhe von dreistelligen Millionenbeträgen entstehen können. Abzulehnen ist insbesondere auch die Bezugnahme auf die Restzahlung bei den Programmen im Bereich der ländlichen Entwicklung (Artikel 31 Abs. 4 Buchstabe c. Die finanziellen Berichtigungen könnten so die Ausgaben der gesamten Programmlaufzeit umfassen.
27. Der Bundesrat weist die von der Kommission in Artikel 32, 33 und 35 vorgeschlagenen Verschärfungen, die weit reichende Eingriffe in das Verwaltungshandeln des Mitgliedstaates beinhalten, mit Nachdruck zurück. Der vorgesehene Automatismus der Beteiligung der Mitgliedstaaten an den finanziellen Folgen der Nichtwiedereinziehung, wenn diese nicht innerhalb von vier Jahren bzw. bei Gerichtsverfahren nicht innerhalb von sechs Jahren erfolgt, ist nicht hinnehmbar.
28. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, im weiteren Verfahren

gegenüber der Kommission darauf hinzuwirken, dass weiterhin die finanziellen Folgen einer Nichtwiedereinziehbarkeit zurückgeforderter EU-Mittel grundsätzlich von der Gemeinschaft getragen werden.

29. Abzulehnen ist auch die Berücksichtigung von Fällen bereits ab der ersten amtlichen Feststellung, die auf eine Unregelmäßigkeit schließen lässt, ohne dass der betreffende Zuwendungsempfänger angehört, die Sachverhaltsermittlung abgeschlossen und die Rückforderung ausgesprochen ist. Es sollte unbedingt die derzeitige Verfahrensweise beibehalten werden. Außerdem sollten die erforderlichen Änderungen im Unregelmäßigkeitsverfahren (z. B. Erhöhung der Meldeschwelle) in der Verordnung (EG) Nr. 595/91 geregelt werden.
30. Der Bundesrat fordert, dass die zu verschiedenen Bereichen angekündigten Durchführungsbestimmungen der Kommission auf das notwendige Maß beschränkt bleiben und das Ziel der Verhältnismäßigkeit und der Vereinfachung nicht konterkarieren.
31. Der Bundesrat geht davon aus, dass im Zuge der Übergangsregelungen die mit den Bestimmungen des EAGFL, Abteilung Garantie, begonnenen und bis zum 15. Oktober 2006 noch nicht abgeschlossenen Maßnahmen gemäß dem bisherigen Regelwerk zu Ende geführt werden können. Ein Systembruch in einer laufenden Maßnahme könnte ansonsten nur durch erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand behoben werden.