

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Marktorganisationsgesetzes

A. Problem und Ziel

Infolge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Förderzeitraum 2023 bis 2027 ergeben sich neue Rahmenbedingungen für die Agrarförderung. Anders als noch in der Förderperiode von 2014 bis 2022 werden insgesamt weniger Regelungen auf europäischer Ebene getroffen und den Mitgliedstaaten mehr Regelungsmöglichkeiten eingeräumt. Dies gilt speziell auch für die Rückforderung der rein EU-finanzierten Direktzahlungen. Die Rückabwicklung richtet sich daher ab dem Förderjahr 2023 allein nach nationalem Recht, d. h. bei den EU-Direktzahlungen nach dem Marktorganisationsgesetz (MOG). Anders als bisher gibt es ab 2023 keine EU-rechtlichen Regelungen mehr, die die nationalen Vorgaben zur Rückabwicklung ergänzen bzw. modifizieren.

Das Marktorganisationsgesetz sieht im Unterschied zum bisher geltenden EU-Recht (Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 sowie Artikel 27 Absatz 1 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014) keine Bagatellregelung für Rückforderungsbeträge und Zinsforderungen vor. Ohne eine Bagatellregelung sind zukünftig alle Überzahlungen inklusive Zinsen zurückzufordern, gleich wie klein der Betrag auch ist. Jede Rückforderung mit den entsprechend begründeten Bescheiden verursacht einen Verwaltungsaufwand, der bei kleinen Rückforderungsbeträgen weit über diese hinausgehen kann.

Auch bei dem für Zinsen maßgeblichen Zeitraum unterscheiden sich die bisherigen europäischen Vorgaben (Artikel 7 Absatz 2 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014) von den nationalen Vorgaben. Im EU-Recht war eine Verzinsung erst ab Ablauf der Zahlungsfrist und nicht schon ab dem Zeitpunkt der Entstehung der Forderung (i. d. R. Auszahlung) vorgesehen. Die notwendige Verzinsung erst mit Ablauf der Zahlungsfrist hat dazu geführt, dass die Rückforderungen von den Betroffenen eher akzeptiert und meist fristgerecht beglichen wurden.

Diese betroffenen- und verwaltungsfreundlichen EU-rechtlichen Vorgaben für die Förderjahre bis einschließlich 2022 haben gerade bei den Massenverfahren der Agrarförderung ein verwaltungsökonomisches Vorgehen bei Rückforderungen ermöglicht.

B. Lösung

Aufnahme einer entsprechenden Bagatellregelung für Rückforderungsbeträge und Zinsforderungen sowie einer Regelung zum Verzinsungszeitraum in das Marktorganisationsgesetz.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine, da bisherige EU-rechtliche Regelungen national fortgeschrieben werden sollen.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DER BUNDESKANZLER

Berlin, 10. Mai 2023

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages
Frau Bärbel Bas
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in sei-ner 1032. Sitzung am 31. März 2023 beschlossenen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Marktorganisationsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Olaf Scholz

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Marktorganisationsgesetzes

Vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Marktorganisationsgesetzes

Das Marktorganisationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2017 (BGBl. I S. 3746), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 23 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2752) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 10 Absatz 3 wird folgender Satz angefügt:

„Auf die Geltendmachung von Rückforderungsbeträgen soll verzichtet werden, wenn der Rückforderungsbetrag unter den jeweiligen landesrechtlichen Kleinbetrag für die Rückforderung von Zuwendungen fällt.“

2. Dem § 14 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Abweichend von Absatz 1 sind Rückforderungsbeträge im Bereich der Direktzahlungen sowie sonstigen Zahlungen aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft ab Ablauf der Zahlungsfrist zu verzinsen. Die Zahlungsfrist darf maximal 60 Tage ab Bekanntgabe des Festsetzungsbescheids betragen. Zinsen sind nur zu erheben, wenn der Gesamtzinsanspruch über dem jeweiligen landesrechtlichen Kleinbetrag für die Erhebung von Zinsen bei der Rückforderung von Zuwendungen liegt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Da mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik für den Förderzeitraum 2023 bis 2027 den Mitgliedstaaten mehr Regelungsmöglichkeiten eingeräumt werden, soll im Marktorganisationsgesetz eine bisher im EU-Recht verankerte und im Sinne der Begünstigten und auch für einen verwaltungsökonomischen Vollzug notwendige Bagatellregelung für Rückforderungsbeträge und Zinsforderungen sowie eine Regelung zum Zinszeitraum eingeführt werden.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Die Kosten für die Wiedereinzahlung von Überzahlungen und die Erhebung von Zinsen sollten, gemessen an den jeweils einzufordernden Beträgen, nicht unverhältnismäßig hoch sein. Vor diesem Hintergrund wird in § 10 Absatz 3 MOG in Anlehnung an die bisherige Regelung in Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe ii der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 ein Kleinbetrag festgelegt, bis zu dem auf die Wiedereinzahlung verzichtet werden soll. Aus gleichem Grund wird in § 14 Absatz 3 Satz 3 MOG ein Kleinbetrag für die Erhebung von Zinsen festgelegt.

Angeknüpft wird dabei jeweils an den Kleinbetrag, bis zu dem nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften des betreffenden Landes auf die Rückforderung von Zuwendungen bzw. die damit zusammenhängende Erhebung von Zinsen verzichtet werden kann. Das Verfahren und der Aufwand für Rückforderungen sowie die Geltendmachung von Zinsforderungen unterscheiden sich bei den genannten Fördermaßnahmen nicht von den Zuwendungen i. S. d. Haushaltsordnungen. Durch den dynamischen Verweis auf die landesspezifische Regelung für Zuwendungen wird dafür Sorge getragen, dass bei den rein aus EU-Mitteln finanzierten Fördermaßnahmen für die betreffende Bewilligungsbehörde stets die gleichen Maßgaben gelten wie bei (auch) aus Landesmitteln finanzierten Fördermaßnahmen.

Nach der bisherigen Regelung von § 14 Absatz 1 MOG sind Ansprüche auf Erstattung von Vergünstigungen sowie auf Beträge, die wegen Nichteinhaltung anderweitiger Verpflichtungen zu erstatten sind, vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an mit fünf Prozentpunkten über dem Basiszinssatz zu verzinsen, was bei einer Aufhebung des Bewilligungsbescheids mit Wirkung für die Vergangenheit grundsätzlich dazu führen würde, dass der zu erstattende Betrag in der Regel bereits ab Auszahlung zu verzinsen ist.

Zur Vereinfachung und im Interesse einer Verbesserung der Verwaltungseffizienz wurde seitens der EU erstmalig mit Durchführungsverordnung (EU) Nr. 937/2012, zuletzt in Artikel 7 Absatz 2 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 geregelt, dass Rückforderungen bei den aus Mitteln des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanzierten Fördermaßnahmen erst nach Ablauf des gesetzten Zahlungsziels zu verzinsen sind. Bei Rückzahlung innerhalb des von der Behörde im Rückforderungsbescheid gesetzten Zahlungsziels waren bisher nach den europäischen Vorgaben keine Zinsen zu erheben.

Nachdem die EU ab 2023 im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auf die bisherige konkrete Ausgestaltung verzichtet hat, existiert für die neue Förderperiode keine entsprechende EU-Regelung mehr, die der nationalen Regelung vorgeht. Die bisherigen nationalen Regelungen sind für die betroffenen Empfänger deutlich ungünstiger, da zwischen Auszahlung und Rückforderung oft eine erhebliche Zeitspanne liegen kann und sich deswegen auch schnell höhere Zinsbeträge ergeben können. Dies wird durch die absehbar steigenden Zinssätze nochmals verstärkt. Um die bestehende Zinsregelung insbesondere bei den Direktzahlungen ab 2023 fortführen zu können, wird nun eine entsprechende gesetzliche Regelung auf Bundesebene getroffen.

Die Agrarförderung ist eine Massenförderung. Nach den im Rahmen der europäischen Transparenz-Initiative veröffentlichten Zahlen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung erhielten im EU-Haushaltsjahr 2021 317 735 Begünstigte insgesamt 6,7 Milliarden Euro. Die insbesondere durch die EU vorgegebenen Fördervoraussetzungen sind komplex und von den Antragstellern nicht immer leicht umzusetzen. Die Antragsteller werden zudem engmaschigen Verwaltungskontrollen (u. a. per Satellit) und Vor-Ort-Kontrollen unterzogen. Infolge der Vielzahl an Kontrollen, die Jahr für Jahr bei den Empfängern der Agrarförderung stattfinden, können auch noch Abweichungen in der Vergangenheit festgestellt werden. Zum Schutz der finanziellen Interessen der EU wird ein strenger Maßstab bei der Rückforderung von etwaigen Überzahlungen angelegt. Im Bereich der Agrarförderung besteht somit ein erhöhtes Risiko, dass trotz eingehender Prüfung vor Auszahlung dennoch im Nachgang Verstöße gegen die Förderauflagen festgestellt werden und Rückforderungen auszusprechen sind.

Die Praxiserfahrung hat gezeigt, dass die bisherige Verzinsungsregelung die Akzeptanz der behördlichen Entscheidung erhöht und die Rückforderung in der Regel fristgerecht beglichen wird. Die Fortführung der Verzinsungsregelung führt somit auch zu einer Entlastung der Behörden und der Gerichte.

Zu Artikel 2

Der Artikel regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

Die Bundesregierung stimmt den Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs des Bundesrates zu, dass es durch die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union und die damit einhergehende Ablösung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 durch die Verordnung (EU) 2021/2116 zu einer Änderung der Rechtslage gekommen ist. Sie stimmt ebenso zu, dass es dadurch im Bereich der Verwaltung der EU-Agrarfonds an EU-rechtlichen Vorgaben zur Erstattung von Kleinbeträgen und deren Verzinsung fehlt und dass insoweit nunmehr die innerstaatlichen Bestimmungen der Mitgliedstaaten anzuwenden sind. Sie stimmt schließlich zu, dass das Marktorganisationsgesetz (MOG), das u. a. für den Bereich der Direktzahlungen anzuwenden ist, für die Erstattung bereits erbrachter Leistungen im Fall zurückgenommener Bescheide (§ 10 Absatz 1 Satz 1 MOG) und die Festsetzung von Zinsen (§ 14 Absatz 1 Satz 1 MOG) keine Kleinbetragsregelung enthält sowie einen vom bisherigen EU-Recht abweichenden Beginn der Verzinsung vorsieht.

In der Sache lehnt die Bundesregierung den Gesetzentwurf des Bundesrates in seiner vorgeschlagenen Fassung jedoch aus den folgenden Gründen ab:

Unbeschadet der Frage, ob und inwieweit von § 10 MOG durch die Länder aus Gründen der Verwaltungsökonomie für Kleinbeträge abgewichen werden kann (Artikel 84 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz), wird das Anliegen der Länder mit dem Verweis auf ihre Landeshaushaltsordnungen so verstanden, dass ihnen an einem haushaltsrechtlichen Verzicht auf die Durchsetzung der durch Rückforderungsbescheide (§ 10 Absatz 3 MOG) begründeten Ansprüche gelegen ist. Insoweit können sie jedoch auch schon jetzt ohne Änderung des MOG auf ihre haushaltsrechtlichen Regelungen zurückgreifen, die ihnen eine Niederschlagung eines Anspruchs ermöglichen, wenn die Kosten der Einziehung außer Verhältnis zur Höhe des Anspruchs stehen (vgl. für das Bundesrecht § 59 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 der Bundeshaushaltsordnung). Die zu § 10 MOG vorgeschlagene Ergänzung des Absatzes 3 ist daher nicht erforderlich.

Soweit der Gesetzentwurf für den Bereich der Verwaltung von Mitteln aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) eine von der Regelung des § 14 Absatz 1 Satz 1 MOG abweichenden Beginn der Verzinsung bestimmt, lehnt die Bundesregierung diesen Vorschlag aus Rechtsgründen ab. Die Bestimmung des § 14 Absatz 1 Satz 1 MOG entspricht insoweit den Regelungen des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts (vgl. § 49a Absatz 3 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes [VwVfG] des Bundes). Nach Wegfall der EU-rechtlichen Bestimmungen infolge des durch die Reform der GAP eingeführten sog. Neuen Umsetzungsmodells kann der nationale Gesetzgeber nun aus Gründen der Gleichbehandlung anderer Erstattungstatbestände nicht ohne einen besonderen rechtfertigenden Grund differenzieren. Der alleinige Verweis darauf, dass im Bereich der Agrarförderung „Massenverfahren“ abgewickelt würden, vermag in dieser Pauschalität nicht zu überzeugen; auch in anderen Rechtsbereichen gibt es „Massenverfahren“, die keiner Sonderregelung zugeführt sind. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Mitgliedstaat bei der Ausgestaltung seines Verwaltungssystems EU-rechtlich verpflichtet ist, einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union zu gewährleisten (vgl. Artikel 59 der Verordnung (EU) 2021/2116), daraus folgt auch bei der Verwaltung von EU-Mitteln kein geringeres Schutzniveau anzunehmen als bei nationalen Mitteln. Letzteres ist jedoch bei der Regelung eines von § 14 Absatz 1 Satz 1 MOG bzw. § 49a Absatz 3 Satz 1 VwVfG abweichenden Beginns der Verzinsung der Fall.