

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Neue Transparenzregeln für Agrarsubventionen

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Neue Transparenzregeln für Agrarsubventionen

Ausarbeitung WD 5 - 087/07

Abschluss der Arbeit: 02.05.2007

Fachbereich WD 5: Wirtschaft und Technologie;
Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz;
Tourismus

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

- Zusammenfassung -

Die auf nationaler Ebene gegenüber der Veröffentlichung der Empfänger von Zahlungen aus den EU-Agrarfonds vorgebrachten rechtlichen Einwände dürften mit dem Kommissionsvorschlag zur Neufassung der Finanzvorschriften für den Agrarsektor vom 31. März 2007 beseitigt sein. Die Zustimmung des nächsten Ministerrat vorausgesetzt – kommt damit eine eigens für den Zweck geschaffene Rechtsgrundlage zustande, welche die Mitgliedsstaaten bindet.

Die aus unterschiedlichen politischen Interessen herrührenden Divergenzen der verschiedenen Verbände im Hinblick auf den Vorschlag sind jedoch noch nicht bereinigt. Die von der Kommission in der Mindestforderung zu veröffentlichenden Daten beschränken sich auf die Angaben, die nach den geltenden Kriterien für die Gewährung der Zahlungen derzeit relevant sind. Weitergehende, bewertende Rückschlüsse im Hinblick auf andere Kriterien (z.B. Beschäftigung, Wirtschaftsweise, Umwelteinflüsse) werden mithilfe der summarischen Auflistung der Zahlungen an benannte Betriebe kaum zu ziehen sein. Dies würde eine Reihe weiterer Datensätze erfordern. Zwar bereitet die Kommission offenbar die Einführung weiterer Regularien (z.B. Höchstbegrenzungen) im Zuge der nächsten GAP-Reform, bzw. des im Jahr 2008 anstehenden „health checks“ vor. Weitergehende oder vorgezogene Erhebungen und Offenlegungen von Betriebsdaten wären aber – zumindest bis dahin – Angelegenheit des Bundes und der Länder. Ihnen bleibt freigestellt, inwiefern sie solche Informationen auf Basis der Informationsfreiheitsgesetze der Länder und/oder des Umweltinformationsgesetzes verfügbar machen.

Keine Veränderungen resultieren aus dem Verordnungsvorschlag im Hinblick auf die Kontroll- und Berichtspflichten der nationalen und der regionalen Behörden im Rahmen der geteilten Mittelverantwortung. Diese wurden vielmehr bereits in Zusammenhang mit den sog. „cross-compliance“-Vorschriften verstärkt.

Inhalt

1.	Einleitung	4
2.	Grundlagen der Gemeinsamen Agrarpolitik	5
2.1.	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft	5
2.2.	Agrarpolitik und Haushaltsrecht	6
2.2.1.	ELER	6
2.2.2.	EGFL	7
2.3.	EU-Zahlstellen	8
3.	Verantwortlichkeiten	8
4.	Datenschutz	8
5.	Durchführung der Veröffentlichung	9
6.	Verordnungsübersicht	10
7.	Quellen- und Literaturverzeichnis	10
8.	Anlagenverzeichnis	11

1. Einleitung

Die für Finanzplanung und Haushalt zuständige EU-Kommissarin hat per Pressemitteilung vom 28.03.2007 neue Finanzvorschriften angekündigt, in denen die Veröffentlichung der Empfänger von Zahlungen der EU verbindlich vorgeschrieben werden soll¹. Nach Abschluss der Konsultationen zum Grünbuch „Transparenzinitiative“ vom 09.05.2006 hatte die Kommission die Veröffentlichungspflicht im vergangenen Jahr zunächst allgemein in einer Änderung der Haushaltsverordnung festgehalten, der zufolge die Finanzvorschriften für die einzelnen Sektoren entsprechend zu ergänzen sind. Dem entsprechend wurde am 21. März 2007 ein Verordnungsvorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 vorgelegt, welche die seit 01.01.2007 geltenden Vorschriften zum Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung der ländlichen Räume (ELER) und zum Europäischen Garantiefonds für Landwirtschaft beinhaltet (EGFL). Dieser Änderung sollen detaillierte Durchführungsvorschriften folgen. Vorher muss aber der Kommissionsvorschlag im Agrarministerrat angenommen und ggf. abgeändert werden. Auf der nächsten Sitzung dieses Gremiums im Juni d. J. sind noch offene Punkte zu klären. Z.B. ist die die Frage, ob die Veröffentlichung durch die Mitgliedstaaten erfolgt (Vorschlag der Kommission) oder ob die Daten durch die Kommission bekannt gegeben werden (Vorschlag Deutschlands), noch offen. Ebenfalls strittig sind noch Fragen wie die nach der Einführung einer Bekanntmachungs-Grenze für die ausgezahlten Summen und der Veröffentlichung weiterer Daten, die Aufschluss über die Bewirtschaftung durch die einzelnen Betriebe geben. Zwischenzeitlich befasst sich eine Arbeitsgruppe des Rates mit diesen und anderen offenen Punkten. Mit dem Kommissionsvorschlag scheint aber der Grundsatz-Streit über die Bekanntmachung der Empfänger gelöst zu sein. Während bisher acht Mitgliedsstaaten die Veröffentlichung auf Basis nationaler Gesetzgebung ermöglicht hatten, haben u.a. Deutschland und Frankreich dies mit Verweis auf mangelnde nationale Rechtsgrundlagen bzw. möglicher Konflikte mit anderen nationalen Gesetzen und Persönlichkeitsrechten (z.B. Datenschutz, Betriebsgeheimnisse) abgelehnt und ihre grundsätzliche Befürwortung an die Forderung nach einer entsprechenden Rechtsetzung durch die EU geknüpft².

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussion über die rechtliche Zulässigkeit solch einer Veröffentlichungspflicht, prüft die vorliegende Ausarbeitung, ob auf Grundlage der bestehenden Regeln ein entsprechender Rechtsrahmen gegeben ist und welche Änderungen oder ergänzende Vorschriften evtl. noch erforderlich sind, damit die Bekanntmachung der Begünstigten ab 2009 im vorgesehenen Umfang erfolgen kann.

¹ EU-Kommission (zuletzt aufgerufen am 30.04.2007):
http://ec.europa.eu/budget/other_main/funds_rules_de.htm.

² Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion Bündnis/Die Grünen, Drs 16/4324.

2. Grundlagen der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die Tätigkeit der Gemeinschaft umfasst eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Fischerei (Art. 3 Abs.1 lit. e EG). Die Ziele der **Gemeinsamen Agrarpolitik** (GAP) sind in Art. 33 EG formuliert. Ziel der GAP ist es, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenserhaltung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen sowie für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen. Anhand dieser Ziele haben sich im Laufe der Jahre bestimmte Grundprinzipien der EG-Agrarpolitik herausgebildet. Dazu gehören:

- das Marktprinzip,
- das Prinzip der Gemeinschaftspräferenz und
- das Prinzip der Gemeinschaftsfinanzierung, das eine finanzielle Solidarität für die GAP sicherstellen soll.³ Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) ist das zentrale Instrument.⁴

2.1. Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

Zur Finanzierung der GAP hat die Gemeinschaft, gestützt auf Art. 34 Abs. 3 EG, am 04.04.1962 den EAGFL gegründet.⁵ Er ist in zwei Abteilungen gegliedert: in die „Abteilung Ausrichtung“, aus der Strukturmaßnahmen im ländlichen Raum finanziert wurden und die „Abteilung Garantie“ aus der Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe und Marktordnungsmaßnahmen bestritten wurden. Rechtsgrundlage des EAGFL war hinsichtlich der Ausgaben der Mitgliedstaaten bis zum 15.10.2006 sowie hinsichtlich der Ausgaben der Kommission bis zum 31.12.2006 die Verordnung 1258/1999.⁶ Sie wurde durch die Verordnung 1290/2005⁷ über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik abgelöst,⁸ die seit dem 01.01.2007 in Kraft ist. Seither wird die GAP aus zwei Fonds finanziert. Dies sind der Europäische Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und der Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen

³ Streinz, Europarecht, Rn. 1067.

⁴ Vgl. Streinz, a.a.O. .

⁵ VO Nr.25 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABLEG 1962 Nr. L 30, S. 991; aufgehoben ABLEU 2005 Nr. L 209, S. 1 (VO (EG) 1290/2005).

⁶ Vgl. Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, Rn. 926.

⁷ VO (EG) 1290/2005 - ABLEU 2005 Nr.209, S.1 (zuletzt aufgerufen am 30.04.2007):

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_209/l_20920050811de00010025.pdf .

⁸ Haratsch/Koenig/Pechstein, Europarecht, Rn. 926.



Raums (ELER).⁹ Nach Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1290/2005 sind der EGFL und der ELER Bestandteil des Gesamthaushalts der EG.

2.2. Agrarpolitik und Haushaltsrecht

Der EGFL und der ELER haben keine eigene Rechtspersönlichkeit und sind nach Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1290/2005 in den Gesamthaushalt integriert. Somit richtet sich die Verwaltung der beiden Fonds nach europäischem Haushaltsrecht. Folglich gilt die Haushaltsordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002¹⁰, inzwischen geändert durch Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1995/2006¹¹.

Im Rahmen der Transparenzinitiative der EU, die u.a. die Bekämpfung von Korruption und die Strukturierung der Lobbyarbeit zum Ziel hat, wurde mit der VO (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 die Verpflichtung zur Bekanntmachung der Begünstigten eingeführt. Die nähere Ausgestaltung im Agrarbereich wie auch bei den Strukturfonds ist durch Sektorverordnungen zu regeln. Dem entsprechend erklärte die Bundesregierung im März d.J.: „Für die Veröffentlichung sind die Vorgaben des EU-Rechts maßgeblich. Für den Europäischen Garantiefonds für Landwirtschaft ist in der Verordnung [...] vorgesehen, dass erstmals die Daten für das Haushaltsjahr 2008 veröffentlicht werden. [...]. Ähnliches gilt auch für die flächenbezogenen ELER-Maßnahmen. [...]"¹²

Laut EU-Kommission ist die Umsetzung der durch die neue Haushaltsordnung vorgegebenen Bestimmungen auf sektoraler Ebene der wichtigste Inhalt des Verordnungsvorschlags¹³.“

2.2.1. ELER

Für den ELER wurden bereits die VO (EG) Nr. 1698/2005 mit Durchführungsverordnung VO (EG) Nr. 1974/2006 erlassen. Die Veröffentlichung der Begünstigten beginnt, analog zur neuen Praxis im Haushaltsvollzug der Strukturfonds, mit dem Haushaltsjahr

⁹ Thiele, G., in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV Kommentar, S. 685 Rn. 59.

¹⁰ Haushaltsordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 (zuletzt aufgerufen am 30.04.2007): http://ec.europa.eu/health/ph_programme/howtoapply/proposal_docs/finreg2005_de.pdf.

¹¹ Änderung der Haushaltsordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 durch VO (EG, Euratom) Nr. 1995/2006 (zuletzt aufgerufen am 30.04.2007): http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_390/l_39020061230de00010026.pdf.

¹² BT-Drs.:16/4324

¹³ Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der VO (EG) Nr. 1290/2005 über die Finanzierung der GAP (vgl. Anlage 1)

2008. Die Förderungsanträge beinhalten eine Einverständniserklärung der Antragsteller zur Bekanntmachung von Empfängern, Zweck und Gesamtbetrag der Förderung.

2.2.2. EGFL

Die Kommission, der Rat und das Parlament der Europäischen Kommission hatten sich Ende 2006 auf die erstmalige, verpflichtende Veröffentlichung der Empfänger von Subventionen im Jahr 2009 geeinigt. Die offizielle Zustimmung des Rates datiert vom 01.12.2006.

Die EU-Kommission hat nun am 20.03.2007 einen Vorschlag zur Änderung der VO 1290/2005 vorgelegt (Anlage 1), der sektorspezifische Bestimmungen zur Transparenz enthält. Der Vorschlag soll erstmals Ende April in der EU-Rats-Arbeitsgruppe besprochen werden.

Durch Artikel 2 des Vorschlags würde Artikel 1 Abs. 10 der VO für ausgezahlte EGFL-Mittel ab dem 16. Oktober 2007 und für ELER Mittel ab dem 01. Januar 2007 gelten. Mit letztgenanntem Artikel würde ein neuer Art. 44a „Veröffentlichung von Informationen über die Begünstigten“ in die VO (EG) Nr. 1290/2005 eingefügt werden, der wie folgt lautet:

„Gemäß Art. 53b Abs. 2 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 1605/2002 gewährleisten die Mitgliedstaaten die jährliche ex-post-Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von EGFL- und ELER-Mitteln sowie der Beträge, die jeder Begünstigte aus diesen Fonds erhalten hat.

Die Veröffentlichung umfasst mindestens folgende Informationen:

- a) für den EGFL den Betrag, aufgeschlüsselt nach direkten Zahlungen im Sinne von Artikel 2 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und sonstigen Angaben;*
- b) für den ELER den Gesamtbetrag der öffentlichen Mittel je Begünstigten.“*

Den EGFL betreffend sollen somit alle Betriebe auf dem Gebiet des jeweiligen Mitgliedstaates mit den erhaltenen Zahlungen, aufgeschlüsselt nach Produktionsbereichen, aufgelistet werden.

2.3. EU-Zahlstellen

Die in den Marktordnungen vorgesehenen Interventionsmaßnahmen werden von den Mitgliedstaaten durchgeführt. Damit ist es auch Sache der Mitgliedstaaten, zu prüfen, ob die Voraussetzungen für Ansprüche auf Zahlung vorliegen oder nicht.¹⁴ Die Mittel bei der geteilten Mittelverwaltung, wie sie bei den Direktzahlungen vorliegt, werden von den Mitgliedstaaten ausgereicht. Zu diesem Zweck müssen gemäß Art. 6 VO (EG) Nr. 1290/2005 so genannte „Zahlstellen“ errichtet werden. Die Zahlstellen werden als mitgliedstaatliche Verwaltungsstellen von der Kommission auf Grundlage der VO (EG) Nr. 885/2006¹⁵ zugelassen. Da die Verwaltungsdurchführung nach dem deutschen Grundgesetz grundsätzlich den Ländern obliegt, haben die Länder für die meisten Maßnahmen jeweils eigene Zahlstellen zugelassen.¹⁶ Für die Ausfuhrerstattung ist das Hauptzollamt Hamburg-Jonas zentrale Zahlstelle für ganz Deutschland. Das BMELV ist Koordinierungsstelle.

3. Verantwortlichkeiten

Die Funktion der Zahlstellen hat mehrere Konsequenzen. Zunächst müssen die Zahlstellen die Gewähr dafür bieten, dass die Zahlungen aus dem EGFL und dem ELER zu Recht erfolgten. Um dieser Funktion nachzukommen, haben die Zahlstellen gemäß der Art. 6, 8 und 9 VO (EG) 1290/2005 die generelle Pflicht, Kontrollen im Hinblick auf die Anspruchsberechtigung durchzuführen.¹⁷ Diese Pflicht wird durch spezielle Vorschriften konkretisiert.

Des weiteren sind die Mitgliedstaaten selbst (bzw. die jeweils zuständige Zahlstelle) Anspruchsgegner bzw. zuständig für Rückforderungen.¹⁸ Im Falle von Rechtsstreitigkeiten sind die nationalen Gerichte zuständig. Der EuGH ist lediglich im Rahmen von Vorab-Entscheidungen zur Entscheidung berufen.

4. Datenschutz

Das Datenschutzrecht bezieht sich stets auf natürliche Personen. Für Unternehmen gilt das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis. Gravierende Bedenken hinsichtlich der Zulässigkeit der Veröffentlichung von Geldempfängern wurden bisher nicht vorgebracht bzw. konkretisiert. In laut gewordenen Einwänden findet sich vielmehr ein Hinweis auf den

¹⁴ Thiele, G., in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV Kommentar, S.686 Rn. 61.

¹⁵ VO (EG) Nr. 885/2006 (zuletzt abgerufen am 02.05.2007):
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_171/l_17120060623de00900110.pdf.

¹⁶ Kopp, in: *Streinz*, EUV/EGV, S. 535 Rn. 115.

¹⁷ Thiele, G., in: *Calliess/Ruffert*, EUV/EGV Kommentar, S.686 Rn. 61.

¹⁸ Thiele, G., in: *Calliess/Ruffert*, a.a.O.



Gleichbehandlungsgrundsatz dem zufolge auch andere Empfänger von öffentlichen Leistungen (z.B. Sozialhilfe-Empfänger) bekannt gegeben werden müssten. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

5. Durchführung der Veröffentlichung

Bisher ist noch nicht geklärt, wem die jährlichen Veröffentlichungen schließlich obliegen. [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

6. Verordnungübersicht

- VO (EG) 1258/1999: Finanzierung der Agrarpolitik a. F.[nichtamtliche Überschrift]
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/1999/l_160/l_16019990626de01030112.pdf
- VO (EG) 1290/2005: Finanzierung der Agrarpolitik n.F.[nichtamtliche Überschrift]
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_209/l_20920050811de00010025.pdf
- VO (EG, Euratom) Nr. 1605/2002: Haushaltsordnung [nichtamtliche Überschrift]
http://ec.europa.eu/health/ph_programme/howtoapply/proposal_docs/finreg2005_de.pdf
- VO (EG, Euratom) Nr. 1995/2006: Änderung der Haushaltsordnung [nichtamtliche Überschrift] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_390/l_39020061230de00010026.pdf.
- VO (EG) Nr. 885/2006: Zulassung von Zahlstellen [nichtamtliche Überschrift]
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2006/l_171/l_17120060623de00900110.pdf
- VO (EG) Nr. 1698/2005: ELER [nichtamtliche Überschrift] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/oj/2005/l_277/l_27720051021de00010040.pdf
- VO (EG) Nr. 1974/2006: ELER –Durchführungsverordnung [nichtamtliche Überschrift] http://www.wer-profitiert.de/upload/DVO_Strukturfonds_ELER_1698_2006.pdf
- VO (EG) Nr. 1782/2003: Regeln bei Direktzahlungen [nichtamtliche Überschrift]
http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_270/l_27020031021de00010069.pdf

7. Quellen- und Literaturverzeichnis

- EU-Kommission. „Neue Fonds, bessere Regeln. Übersicht der neuen Finanzregeln und Fördermittel Möglichkeiten für die Zeitraum 2007-2013“:
http://ec.europa.eu/budget/other_main/funds_rules_de.htm
- Oxfam. Pressemitteilung vom 20.04.2007. „Transparenz bei EU-Agrarsubventionen wieder gefährdet. Transparenz-Initiative: Neuer Vorschlag der EU-Kommission lässt keine aussagefähige Evaluierung zu“.
http://www.oxfam.de/a_611_presse.asp?id=259

