

Berichte der Ausschüsse der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht anlässlich ihrer Jahreshauptversammlung am 5. Oktober 2016 in Goslar

Ausschuss für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht

Dr. Christian Busse, Ausschussvorsitzender

Von Milchsonderbeihilfen, einer doppelt gekürzten ELER-Förderung und dem Recht zum Besitz im Direktzahlungsrecht – Bericht über die Sitzung des Ausschusses für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht am 3.10.2016 in Goslar

Am 3.10.2016 fand im Rahmen des 71. Goslarer Agrarrechtsseminars unter dem Vorsitz des Berichterstatters die konstituierende 1. Sitzung des Ausschusses für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht statt. Nachdem am 5.10.2015 während des 70. Goslarer Agrarrechtsseminars bereits eine Arbeitsgruppe zur GAP-Reform 2014/15 als Teil des Ausschusses für Agrarwirtschaftsrecht unter der Leitung des Berichterstatters getagt hatte, wurde am 24.6.2016 vom Vorstand der DGAR beschlossen, einen eigenständigen Ausschuss zu schaffen, der sich mit dem Förder- und Marktorganisationsrecht im Agrarbereich befasst. Bislang sind diese Materien durch den Ausschuss für Agrarwirtschaftsrecht betreut worden. Dieser Ausschuss entstand 1986 und wurde 2001 mit dem 1991 gebildeten Ausschuss für Strukturfragen der neuen Bundesländer zusammengeführt. Der Arbeitsbereich des Ausschusses für Agrarwirtschaftsrecht erwies sich jedoch vor allem mit Blick auf das immense Förderrecht der EU als zu umfangreich, um auf Dauer alle wesentlichen Aspekte regelmäßig abdecken zu können. Nunmehr soll sich der Ausschuss für Agrarwirtschaftsrecht mit dem zivilrechtlichen Agrarwirtschaftsrecht beschäftigen, während der Ausschuss für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht das öffentlich-rechtliche Agrarwirtschaftsrecht vor allem hinsichtlich des Förder- und Marktbereichs bearbeitet.

Die Ausschusssitzung begann mit einem Hinweis auf die Pressemitteilung Nr. 3/16 des FG Hamburg, in der das FG Hamburg über sein Urteil vom 30.9.2016 (Az. 4 K 157/15) berichtet. Mit diesem Urteil wurde in einem Musterverfahren die Klage eines Milcherzeugers auf Rückerstattung der für das letzte Milchquotenjahr 2014/15 erhobene Milchabgabe als unbegründet abgewiesen. So seien gemäß dem FG Hamburg die „Verordnungen des Milchquotensystems eindeutig und enthielten auch die Rechtsgrundlage für die Erhebung [der Milchabgabe durch] Abgabenbescheide“. Die Festsetzung der Milchabgabe zu einem Zeitpunkt, „als das System der Milchregulierung bereits ausgelaufen sei, stelle keine rechtliche Besonderheit dar, sondern sei im Abgaben- und Steuerrecht eine übliche Gesetzestechnik“. Angesichts dieser von ihm angenommenen Eindeutigkeit hat das FG Hamburg kein EuGH-Vorabentscheidungsverfahren eingeleitet, allerdings wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sache die Revision zum BFH zugelassen. Allein beim FG Hamburg sind noch rund 200 Klageverfahren zur Milchabgabe 2014/15 anhängig.

Als erstes Thema behandelte der Ausschuss ausgehend von einer Einführung des Berichterstatters die Milchbeihilfemaßnahmen der EU vom September 2016. Im Vordergrund stand dabei die Verordnung (EU) 2016/1612, die eine EU-weit einheitliche Beihilfe für die Verringerung der Milcherzeugung gewährt. Das Verfahren wird über die Mitgliedstaaten abgewickelt. Im Rahmen der am 21.9.2016 beendeten ersten Antragsrunde wurden die EU-Mittel bereits weitgehend ausgeschöpft. In Deutschland haben 9.947 Antragsteller eine Verringerungsmenge von 286.049 kg Rohmilch angegeben, die sie im Zeitraum Oktober bis Dezember 2016 erreichen wollen.

In der Diskussion ging es zunächst um die Frage, ob die Krisenermächtigung des Art. 219 der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 (GMO) für den Erlass der Milchbeihilfemaßnahme ausreichend ist. Dies wurde allgemein bejaht, da vor allem die Beihilfe nicht als eine Rückkehr zur Milchquotenregelung und damit eine dem EU-Gesetzgeber vorbehaltene Entscheidung einzustufen ist. Auch bestehen Anknüpfungspunkte an reguläre Instrumente der GMO, da etwa im Obst- und Gemüsebereich sowie im Weinbereich die Möglichkeit von Subventionen zur Produktionsverringerung vorhanden ist. Weiterhin beleuchtete der Ausschuss das Spannungsverhältnis zwischen den zivilrechtlichen Lieferverträgen und der öffentlich-rechtlich bezuschussten Verringerung der Rohmilchmenge. Für Deutschland wurden kaum Konflikte gesehen, da im Allgemeinen keine konkreten Liefermengen in

den Rohmilchverträgen vorgesehen sind und es somit auch nicht zu der Verletzung einer Pflicht aus dem Lieferverhältnis kommen kann.

Kontroverse Ansichten stellten sich bei der Frage heraus, ob Hofnachfolgen und anderweitige Betriebsübergänge beachtet werden müssen bzw. zumindest sollten. Eine solche Beachtung ist in der Milchbeihilfemaßnahme – anders als etwa bei der Zuteilung von Zahlungsansprüchen – nicht vorgesehen. Für die Europäische Kommission steht angesichts der Marktlage die Eilbedürftigkeit der Maßnahme im Vordergrund, die eine langwierige Prüfung von Einzelfällen nicht gestattet. Auch wurde im Ausschuss auf die – im Verhältnis etwa zur Basisprämie – relativ niedrige Beihilföhe und eine fehlende Ermächtigung für die Mitgliedstaaten, solche Fälle zu regeln, hingewiesen. Eine konkrete rechtliche Pflicht für die Europäische Kommission, derartige Fallkonstellationen generell zu berücksichtigen, konnte nicht identifiziert werden.

Schließlich erörterte der Ausschuss die Anwendung des Art. 60 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, nach dem bei einer „künstlichen“ Schaffung von Beihilfевoraussetzungen die Beihilfe zu versagen ist. Die auf den dreimonatigen Verringerungszeitraum beschränkte Verpachtung von Kühen oder der entsprechende Verkauf mit einem Rückkauf nach drei Monaten ohne besondere sachliche Gründe wurden allgemein als eine solche versagungsfähige Konstellation angesehen. Ebenfalls denkbare komplexere Umstrukturierungen etwa durch die Ausgliederung der Milchviehhaltung seien angesichts der Beihilföhe schon wirtschaftlich nicht sinnvoll.

Auf der Grundlage eines Impulsreferats von Herrn Rechtsanwalt Falk Schüttig, Frauenstein, beriet der Ausschuss als zweites Thema die Frage der Sanktionierung von Cross-Compliance-Verstößen bei Förderungen im EU-Agrarstrukturrecht, wobei die Rechtslage vor der GAP-Reform 2014/15 im Vordergrund stand. Als Beispielsfall diente ein verwaltungsgerichtliches Verfahren, in dem es um eine als ELER-Maßnahme geförderte dauerhaft konservierende Bodenbearbeitung ging (Urteil des VG Chemnitz vom 20.6.2016, Az. 5 K 2400/14). Der Landwirt beging unstreitig einen Cross-Compliance-Verstoß, der durch eine dreiprozentige Kürzung der ELER-Förderung, die der Landwirt im Rahmen der genannten Agrarumweltmaßnahme erhielt, geahndet wurde. Zugleich kürzte die zuständige Landesstelle die ELER-Förderung um weitere fünfzehn Prozent. Als Grundlage der Kürzung diente Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 65/2011, wonach bei einer Nichterfüllung der „einschlägigen obligatorischen Grundanforderungen“ die Beihilfe zu kürzen ist. Nach Abs. 2 Unterabs. 1 dieses Artikels hat der Mitgliedstaat die Kürzung „auf der Grundlage von Schwere, Ausmaß und Dauer des festgestellten Verstoßes“ vorzunehmen. Das vorliegend betroffene Bundesland besitzt einen internen Verwaltungsleitfaden zur Festlegung des Kürzungsumfanges, der jedoch weder veröffentlicht ist noch im Rahmen des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens einsehbar war.

Davon ausgehend wurde zunächst diskutiert, auf welcher rechtlichen Grundlage der Förderbescheid fußt. Nach allgemeiner Ansicht bildet die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 nur einen Rahmen für die Mitgliedstaaten, so dass die Grundlage für den Förderbescheid vorrangig im ELER-Umsetzungsrecht der Bundesländer zu suchen ist. Weiterhin stellt sich die Frage, ob vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsgebots die Kürzungsleitlinien nicht zumindest öffentlich zugänglich sein müssen oder sogar einer gesetzlichen Regelung bedürfen. So enthalten etwa Art. 17 ff. der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 – wie schon ihre Vorgängerregelungen – für den Bereich der Direktzahlungen ein ausdifferenziertes Kürzungssystem im Falle der Nichteinhaltung von Fördervoraussetzungen. Gleiches gilt durch Art. 37 ff. der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 im Hinblick auf Cross-Compliance-Verletzungen. Das erkennende VG hat hingegen auf die ständige Verwaltungspraxis des Bundeslandes abgestellt, die allerdings durch die fehlende Zugänglichkeit des Verwaltungsleitfadens nicht nachvollziehbar ist. Der Ausschuss sah die skizzierte Verfahrensweise des Bundeslandes als bedenklich an und meinte, dass die Leitlinien offen zu legen sind.

Nur andiskutiert wurde die sich ebenfalls stellende Frage, in welchem Verhältnis der besagte Art. 18 zu Art. 19 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 steht, der das Kürzungssystem bezüglich Cross-Compliance-Verstößen, das im Rahmen der Betriebsprämienregelung gilt, im ELER-Bereich für entsprechend anwendbar erklärt. Würde neben der Cross-Compliance-Sanktion ein Cross-Compliance-Verstoß zugleich als Verstoß gegen die ELER-Fördervorgaben gewertet, käme es zu einer zweifachen Berücksichtigung des Cross-Compliance-Verstoßes, wie es im vorliegenden Fall geschehen ist. Die Behörde hat neben der Regelkürzung von drei Prozent zusätzlich um fünfzehn Prozent gekürzt,

was nach dem Cross-Compliance-Recht eigentlich nur bei einem – hier nicht gegeben – vorsätzlicher Verstoß oder einem mehrfachen fahrlässigen Verstoß möglich ist.

Gegen die Vorgehensweise der Behörde spricht, dass Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 im Lichte des zugrunde liegenden Art. 36 in Verbindung mit Art. 39 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zu lesen ist, der als Gegenstand der Agrarumweltmaßnahme Verpflichtungen festlegt, die über die Cross-Compliance-Verpflichtungen hinausgehen. Folglich handelt es sich um zwei getrennte Pflichtenbereiche, wie auch Art. 19 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 nahelegt. Die erörterte

Problematik zeigte insgesamt auf, dass die Anwendung von CrossCompliance-Sanktionen bei ELER-Maßnahmen einen speziellen Bereich darstellt, zu dem sich bislang die Erfahrungen aus der Praxis und dementsprechend auch die Rechtsprechung in Grenzen halten.

Den Ausgangspunkt des dritten Themas bildete ein Impulsreferat von Herrn Rechtsanwalt Jens Haarstrich, zu der Frage, welche Anforderungen an die rechtliche Befugnis zur Flächennutzung zu stellen sind, damit eine Fläche im Betriebsprämienrecht bzw. nunmehrigen Basisprämienrecht berücksichtigungsfähig ist. Hierbei handelt es sich um einen Klassiker des Flächen bezogenen Prämienrechts, dessen Anfänge bis zu den gekoppelten Flächenzahlungen zurückreichen. (1) Nach und nach hatte sich die Linie herauskristallisiert, dass es primär auf die tatsächliche Flächenbewirtschaftung ankommt. Ob daneben ein Recht zur Bewirtschaftung der Fläche besteht, ist demgegenüber nachrangig. Nur wenn es zu einer Kollision von Förderanträgen – vor allem zu einer so genannten Doppelbeantragung – kommt, stellt sich die Frage nach der Berechtigung zur Bewirtschaftung. Im Vordergrund steht dabei nicht das schuldrechtliche Verhältnis, sondern die Ausübung des tatsächlichen Besitzes. Folglich kann derjenige, der nicht Bewirtschafter ist, jedoch über ein Recht zum Besitz verfügt, nur dann gegenüber dem Bewirtschafter prämienrechtlich vorgezogen werden, wenn er nachweist, dass der Bewirtschafter den Besitz durch verbotene Eigenmacht erlangt hat. Im Regelfall setzen die Förderbehörden in solchen Fällen die Bescheidung aus und warten das Ergebnis der zivilrechtlichen Klärung ab.

Während sich die skizzierte Linie in der deutschen Judikatur als ganz herrschende Ansicht nachverfolgen lässt und in dem Urteil des EuGH vom 24.6.2010 in der Rechtssache C-375/08 (Pontini) eine Bestätigung findet, scheint offenbar das Urteil des EuGH vom 14.10.2010 in der Rechtssache C-61/09 (Bad Dürkheim) zu einer gewissen Unsicherheit geführt zu haben. In diesem Urteil hat der EuGH in Ziff. 54 von einem „Rechtsverhältnis“ gesprochen, „auf dessen Grundlage die betreffende Fläche vom Landwirt genutzt wird“. Nach Ziff. 55 sei dieses Rechtsverhältnis frei gestaltbar, da das EU-Betriebsprämienrecht dazu keine Vorgaben enthalte. Der Ausschuss kam zu der Auffassung, dass das „Rechtsverhältnis“ im Lichte der jeweiligen nationalen Rechtsordnung zu betrachten ist und daher auch das Besitzverhältnis ein solches Rechtsverhältnis darstellt. Mithin schießen von Teilnehmern beschriebene Bestrebungen einzelner Förderbehörden, generell den Nachweis eines zivilrechtlichen Nutzungsrechts – sogar dann, wenn die Flächenzuordnung nicht im Streit steht – zu verlangen, über die Anforderungen des Betriebsprämienrechts hinaus.

Durch die Änderungsverordnung (EG) Nr. 146/2008 wurde der Zehnmonatszeitraum auf einen einzigen Tag, an dem die Fläche dem Antragsteller zur Verfügung stehen muss, verkürzt. Dies führt zu der Frage, welcher Maßstab für die Bewirtschaftung durch den Antragsteller zu verlangen ist. So lässt sich der Fall bilden, dass eine Fläche nur an dem besagten Stichtag – in Deutschland der 15.5. des Förderjahres – dem Antragsteller zur Verfügung steht, indem beispielsweise die Fläche am 15.5. aus einer Verpachtung kommt und bereits am 16.5. weiter verpachtet wird.

Der Wortlaut der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 verlangt nicht ausdrücklich eine konkrete Bewirtschaftungsweise durch den Antragsteller. Der Ausschuss neigte zu der Ansicht, dass daher der Antragsteller – der über einen eigenen landwirtschaftlichen Betrieb und damit noch über weitere Flächen am 15.5. zu verfügen hat, um einen erfolgreichen Basisprämienantrag stellen zu können – keine konkrete Eigenbewirtschaftung nachweisen muss. So ist auch Sinn und Zweck der Basisprämienregelung, die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen durch landwirtschaftliche Betriebe zu fördern. Die Anforderungen an die Flächen müssen das gesamte Prämienjahr durch den jeweiligen Bewirtschafter der Flächen erfüllt sein. Erfüllen spätere

Bewirtschafter der Flächen die Anforderungen nicht, wird die Nichterfüllung grundsätzlich dem Antragsteller zugerechnet. Entsprechend wurde 2008 die Zurechenbarkeit der Nichterfüllung der ganzjährig bestehenden Cross-Compliance-Verpflichtungen von jeglichem Verschuldenskriterium befreit.

Auf diesen Punkt hat ebenfalls der EuGH in seinem Urteil vom 13.12.2012 in der Rechtssache C-11/12 (Maatschap) abgestellt, als er in Ziff. 30 davon sprach, dass sich die Wahrscheinlichkeit erhöht habe, „dass der Betriebsinhaber, der einen Beihilfeantrag gestellt hat, die Fläche nicht selbst bearbeitet“. Es genüge daher – so Ziff. 28 –, „dass der Betriebsinhaber zum Referenzzeitpunkt über eine Parzelle verfügt“. Eine „Bearbeitung“ durch den Antragsteller ist folglich nicht erforderlich. Das Rechtsverhältnis, auf dem die Bewirtschaftung beruht, konkretisiert der EuGH im Übrigen in diesem Urteil nicht näher. Er spricht vielmehr mehrfach allgemein von der „Übertragung der Flächen“ und meint damit offenbar die jeweils einschlägigen Rechtsverhältnisse in dem Mitgliedstaat. Betont hat er dort in Ziff. 41 auch, dass es dem Zivilrecht obliegt, eventuelle Folgen, die sich aus den starren Regelungen des Förderrechts ergeben, zu korrigieren.

- 1) Vgl. zu der Thematik Busse/Haarstrich, Agrarförderrecht, 2012, S. 71 f., mit Nachw. der Rspr.

Der Bericht wurde veröffentlicht in: AUR 2016 S. 457-459