

## **Berichte über die Ausschusssitzungen 27. April 2017 im Rahmen Frühjahrstagung der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht am in Erfurt**

### **Ausschuss für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht**

Dr. Christian Busse, Ausschussvorsitzender

#### **Von einem Milchsondermaßnahmengesetz, der Reformdiskussion über den aktiven Betriebsinhaber und den Entwicklungen im InVeKoS-Sanktionensystem – Bericht über die 2. Sitzung des Ausschusses für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht am 27.4.2017 in Erfurt**

Am 27.4.2017 fand im Rahmen der Erfurter Frühjahrstagung der DGAR die 2. Sitzung des Ausschusses für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht unter dem Vorsitz des Berichterstatters statt.

### **1. Das neue Milchmarktsondermaßnahmengesetz und die Durchführung der Milchsonderbeihilfe 2017**

Als erstes Thema behandelte der Ausschuss ausgehend von einem Impulsreferat des Berichterstatters die Durchführung der jüngsten Milchsonderbeihilfe in Deutschland. Diese Sonderbeihilfe hat die Europäische Kommission mit der Verordnung (EU) 2016/1613 vom 8.9.2016 über eine außergewöhnliche Anpassungsbeihilfe für Milch-erzeuger und Landwirte in anderen Tierhaltungssektoren geregelt. Dadurch konnte die Betrachtung der aktuellen EU-Beihilfemaßnahmen im Milchbereich, die auf der 1. Ausschusssitzung am 3.10.2016 in Goslar mit der Diskussion der Milchverringereungsbeihilfe in Form der Verordnung (EU) 2016/1612 begonnen wurde (1), fortgesetzt werden. (2)

Nach einem Durchgang durch die Konzeption der Verordnung (EU) 2016/1613 kamen einige Auslegungsfragen zur Sprache. Hierbei zeigte sich, dass die Formulierungen der Verordnung (EU) 2016/2013 angesichts der Eile der Verordnungsgebung nicht streng wörtlich genommen werden sollten, sondern vor allem nach dem Sinn und Zweck der Verordnung (EU) 2016/1613 auszulegen sind, um Widersprüche innerhalb der Verordnung (EU) 2016/1613 zu vermeiden. Das textlich mit lediglich zwei Paragraphen knapp gehaltene Milchmarktsondermaßnahmengesetz vom 20.12.2016 versteht sich als Ergänzung zum Marktorganisationsgesetz (MOG) und ist nicht auf die Durchführung der Verordnung (EU) 2016/1613 beschränkt. Es soll vielmehr eine dauerhafte Grundlage für die Durchführung derartiger Marktsondermaßnahmen im Milchbereich in Deutschland bilden. Zugleich stellt es den in letzter Zeit selten gewordenen Fall eines neuen Gesetzes im Agrarmarktbereich dar und ist im Wesentlichen dem Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG bei der Schaffung von Verordnungsermächtigungen geschuldet.

Gestützt auf das MOG und das neue Gesetz erging die Milchsonderbeihilfeverordnung (MilchSonBeihV) vom 27.12.2016, die von ihrer Konstruktion her maßgebliche Anleihen an der Verordnung (EU) 2016/1613 genommen hat. Der Antrag auf die Sonderbeihilfe war bis Mitte Januar 2017 zu stellen. Etwa ein Drittel der deutschen Milcherzeuger nutzte diese Möglichkeit. Zum Zeitpunkt der Ausschusssitzung näherte sich der in der MilchSonBeihV bestimmte Dreimonatszeitraum für die Nichtsteigerung der Milcherzeugung, der am 1.2.2017 begann, seinem Ende. Aussagen dazu, in welchem Umfang die im Antrag angegebene Beibehaltung tatsächlich vorgenommen wurde und damit zur Beihilfegewährung führt, waren daher noch nicht möglich.

Zugleich wurden die punktuellen Unterschiede bei der Durchführung der beiden Milchbeihilfemaßnahmen dargestellt. Neben der abweichenden Zuständigkeit – anstelle der Bundesländern die Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE) – regelte die MilchSonBeihV einige Aspekte, die bei der Milchverringereungsbeihilfe unter anderem in der eingangs erwähnten Goslarer Ausschusssitzung als problematisch thematisiert wurden. (3) Erstens muss der Antragsteller bis zum Ende des Beibehaltungszeitraums Milcherzeuger sein, sodass nur aktive Milcherzeuger unterstützt werden. Zweitens entfällt bei einer zeitweiligen Überlassung von Milchkühen während des Beibehaltungszeitraumes die Möglichkeit, die Beihilfe zu erhalten. Damit ist in solchen Fällen nicht die teils schwierige Prüfung des Tatbestandes der künstlichen Schaffung von Beihilfevoraussetzungen vorzunehmen. Drittens können nach der MilchSonBeihV betriebliche Änderungen vor allem bei Erbfällen und einem Rechtsformwechsel berücksichtigt werden, was bei der Milchverringereungsbeihilfe angesichts des damit verbundenen Prüfungsaufwandes aufgrund des damals unmittelbaren Beginns der Maßnahme nicht möglich und daher nicht vorgesehen war.

Eingehender diskutiert wurde zudem die Frage, ob der Anspruch auf Auszahlung der Milchverringereungsbeihilfe oder der Milchsondermaßnahme einer Pfändbarkeit unterliegt. Einigkeit bestand darin, dass grundsätzlich eine Pfändbarkeit nach § 851 Abs. 1 ZPO gegeben ist. Ob ein Pfändungsschutz nach § 851a Abs. 1 ZPO möglich ist, bedarf hingegen einer differenzierten Betrachtung. Bei der Milchverringereungsmaßnahme lässt sich argumentieren, dass zwar kein von § 851a ZPO eigentlich gefordertes unmittelbares Entgelt für ein landwirtschaftliches Erzeugnis gewährt wird, jedoch ein Ausgleich für eine

Nichterzeugung und damit für den Verzicht auf ein Entgelt vorliegt (in diese Richtung LG Bayreuth, Beschluss vom 21.10.2010, Az. 42 T 41/10).

Der Zusammenhang zwischen der Beihilfe und einem Erzeugnis ist insofern enger als in der Konstellation, die dem Beschluss des BGH vom 24.4.2012 (Az. VII ZR 80/10) zugrunde lag. So hatte der BGH im Falle einer ELER-Ausgleichsmaßnahme die Anwendbarkeit des § 851a ZPO verneint. Allerdings war sich der Ausschuss nicht vollständig einig darüber, ob sich bei der Milchverringerungsmaßnahme der erforderliche Zusammenhang als eng genug darstellt. Gegebenenfalls muss im jeweiligen Einzelfall betrachtet werden, ob die vorgenommene Verringerung durch die Beihilfe veranlasst wurde. Gleiches gilt für die Milchsondermaßnahme, die einen Ausgleich für das Unterlassen einer Produktionssteigerung gewährt. Es handelt sich bei beiden Milchmarktmaßnahmen bezüglich § 851a ZPO augenscheinlich um „boarderline-cases“.

Das erste Thema wurde mit dem Hinweis darauf beendet, dass hinsichtlich der Darlehensverträge, die 2016 im Rahmen der Tiersonderbeihilfenverordnung (TierSoBeihV) bezuschusst wurden, bis zum Ende des Darlehensvertrages auf einen wichtigen Punkt zu achten ist. So muss bei einem Übergang des Darlehensvertrages auf einen Dritten der Übergang nach § 9 Abs. 4 TierSoBeihV der BLE innerhalb eines Monats mitgeteilt werden, um eine Teilrückzahlung des Zuschusses, die sich nach der Höhe der verbleibenden Dauer des Darlehensvertrages bemisst, zu vermeiden. Dies sollte bei der Beratung im Zusammenhang mit dem Übergang landwirtschaftlicher Betriebe berücksichtigt werden.

## **2. Der aktive Betriebsinhaber und dessen Nachweis**

Auf der Grundlage eines Impulsreferats von Herrn Oberregierungsrat Dr. Meinhard List, Bonn, behandelte der Ausschuss anschließend die Frage, welche Erfahrungen mit der Anwendung der Regelung zum aktiven Betriebsinhaber bestehen und wie die betreffenden rechtlichen Bestimmungen verbessert werden könnten. (4) Da den Teilnehmern an der Ausschusssitzung die Grundzüge der Regelung bekannt waren, erfolgte als Grundlage für die Diskussion lediglich eine kurze Skizzierung der Materie. Um die darzustellende Diskussion auch für nicht so genaue Kenner der Materie verständlich zu gestalten, soll die Regelung vorliegend etwas eingehender wiedergegeben werden.

Ergänzend möchte der Berichterstatter vorab anmerken, dass der Begriff des aktiven Betriebsinhabers in gewisser Weise schillernd ist. Sein sprachliches und denklgisches Gegenstück ist der inaktive Betriebsinhaber. Damit kann einerseits der Inhaber eines stillgelegten landwirtschaftlichen Betriebes gemeint sein. Andererseits lässt sich darunter ein Betriebsinhaber verstehen, der persönlich nicht in die Betriebsführung involviert ist. Der EU-rechtliche Begriff bezieht sich jedoch demgegenüber teils auf die Art und Weise der Bewirtschaftung und teils darauf, ob der Betriebsinhaber neben der landwirtschaftlichen Tätigkeit noch andere wirtschaftliche Tätigkeiten entfaltet. Eine Anleihe hat der Begriff offenbar an dem bereits zuvor geläufigen, allerdings nicht legislatorisch festgelegten Begriff des aktiven Milcherzeugers genommen. Diesbezüglich ist allerdings zu meist der Inhaber eines Milcherzeugungsbetriebes, der aktuell nicht betrieben wird, gemeint. Der Gegenbegriff des inaktiven Milcherzeugers ist streng genommen ein Widerspruch in sich, da die Verwendung des Wortes „Erzeuger“ eine Aktivität impliziert. Derartige Begrifflichkeiten sollten in der Rechtsprache vermieden werden. Letztlich dient der Begriff des aktiven Betriebsinhabers als Sammelbezeichnung für als förderwürdig angesehene Betriebsinhaber und damit zugleich als Ausschlusskriterium für als förderunwürdig eingestufte Betriebsinhaber.

So besagt der mit „Aktiver Betriebsinhaber“ überschriebene Art. 9 VO (EU) Nr. 1307/2013 in seiner Summe, dass nur aktive Betriebsinhaber Direktzahlungen beantragen können. In einer ersten Stufe fordert Art. 9 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1307/2013, der den Begriff des aktiven Betriebsinhabers interessanterweise nicht verwendet, dass die Mindesttätigkeiten, die die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 Buchstabe b VO (EU) Nr. 1307/2013 für die in natürlicher Weise vorgenommene Erhaltung von Flächen in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand festgelegt haben, eingehalten werden müssen, soweit diese Flächen die „hauptsächlichen“ Flächen des Betriebs darstellen. Art. 10 Abs. 1 VO (EU) Nr. 639/2014 definiert die letztgenannte Voraussetzung näher als mindestens die Hälfte der Flächen, die im Rahmen der Beantragung der Agrarförderung angegeben werden. Die Mindesttätigkeiten legt in Deutschland § 2 der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (DirektZahlDurchfV) fest.

Dazu enthält als zweite Stufe Art. 10 Abs. 2 VO (EU) Nr. 639/2014 und damit das Kommissionsrecht eine Rückausnahme, indem eine landwirtschaftliche Aktivität im Sinne des Art. 4 Abs. 1 Buchstabe c Punkt i VO (EU) Nr. 1307/2013, die auf den in einem geeigneten Zustand gehaltenen Flächen ausgeübt wird, die Charakterisierung als aktiver Betriebsinhaber wieder herstellt. (5) Die dritte Stufe bildet Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 1 VO (EU) Nr. 1307/2013, der bestimmte Personengruppen – Betreiber von Flughäfen, Wasserwerken und dauerhaften Sport- und Freizeitflächen sowie Dienstleister im Eisenbahn- und Immobilienbereich – als aktive Betriebsinhaber ausschließt. Gemäß der in Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 2 VO (EU) Nr. 1307/2013 geregelten vierten Stufe können die Mitgliedstaaten „ähnliche nichtlandwirtschaftliche Unternehmen oder Tätigkeiten“ den Ausnahmen der zweiten Stufe gleichstellen. In Deutschland wird insofern durch § 5 DirektZahlDurchfV der Bergbau ergänzt.

Die fünfte Stufe besteht gemäß Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 VO (EU) Nr. 1307/2013 in drei zu Art. 9 Abs. 1 und 2 Unterabs. 1 und 2 VO (EU) Nr. 1307/2013 normierten Rückausnahmen. So kann der Betriebsinhaber „anhand überprüfbarer Nachweise

in der von dem jeweiligen Mitgliedstaat vorgeschriebenen Form“ geltend machen, dass a) seine jährlichen Direktzahlungen mindestens fünf Prozent seiner Gesamteinkünfte aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten im jüngsten Steuerjahr, für das Nachweise vorliegen, überschreiten, b) seine landwirtschaftlichen Tätigkeiten nicht unwesentlich sind oder c) der Hauptgeschäfts- oder Unternehmenszweck in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht. Zur Berechnung der Einkünfte aus nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeit und der jährlichen Direktzahlungen enthalten die Art. 11 und 12 VO (EU) Nr. 639/2014 eingehende Konkretisierungen. Die Unwesentlichkeit der landwirtschaftlichen Tätigkeiten und die Frage des Hauptgeschäfts- oder Unternehmenszwecks werden in Art. 13 VO (EU) Nr. 639/2014 präzisiert, wobei es eine Reihe mitgliedstaatlicher Ausgestaltungsoptionen gibt.

Diese Ausgestaltungsmöglichkeiten hat Deutschland mit den §§ 7 und 8 DirektZahlDurchfV in Anspruch genommen. Nach § 7 Abs. 1 DirektZahlDurchfV sind die landwirtschaftlichen Tätigkeiten nicht unwesentlich, wenn sie 38 Hektar oder mehr beihilfefähige landwirtschaftliche Fläche des Betriebes umfassen. Im Bereich der Pferdehaltung können es nach § 7 Abs. 2 DirektZahlDurchfV auch weniger als 38 Hektar sein, wenn bestimmte Bedingungen eingehalten werden.

Für die Feststellung, ob die landwirtschaftliche Tätigkeit die Haupttätigkeit oder den Geschäftszweck darstellt, zieht § 8 Abs. 2 DirektZahlDurchfV bei natürlichen Personen die entsprechende Eintragung in das Handelsregister oder die Versicherungspflicht in der Alterssicherung für Landwirte heran. Die Kriterien für andere als natürliche Personen regelt § 8 Abs. 3 DirektZahlDurchfV.

In einer sechster Stufe gestattet Art. 9 Abs. 3 VO (EU) Nr. 1307/2013 den Mitgliedstaaten, Betriebsinhaber auszuschließen, bei denen a) die landwirtschaftlichen Tätigkeiten nur einen „un wesentlichen Teil ihrer gesamten wirtschaftlichen Tätigkeiten ausmachen“ oder b) die Haupttätigkeit oder der Geschäftszweck nicht „in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht“. Als siebte Stufe enthält Art. 9 Abs. 4 VO (EU) Nr. 1307/2013 eine Rückausnahme zu Art. 9 Abs. 2 und 3 VO (EU) Nr. 1307/2013, die solche Betriebsinhaber wieder zu aktiven Betriebsinhabern erklärt, deren Direktzahlungen im Vorjahr einen von den Mitgliedstaaten festgelegten Betrag nicht überschritten haben, der nicht höher als 5.000 EUR liegen darf. Deutschland hat mit § 6 DirektZahlDurchfV diese Höchstgrenze als Maximalbetrag festgelegt.

§ 9 InVeKoSV normiert, wie die Vorgaben zum aktiven Betriebsinhaber im Sammelantrag darzulegen und nachzuweisen sind. Dabei widmet er sich insbesondere auch den im EU-Recht nicht näher geregelten verbundenen Unternehmen, da die Europäische Kommission Ende 2015 im Wege eines Auslegungshinweises die Rechtsauffassung vertreten hat, dass im Falle der Zugehörigkeit eines landwirtschaftlichen Betriebes zu einem Unternehmensverbund der gesamte Unternehmensverbund bei der Prüfung des aktiven Betriebsinhabers zu betrachten ist. Die komplexe Bestimmung des § 9 InVeKoSV mit ihren zehn Absätzen und unzähligen Verweisungen führt die Problematik des aktiven Betriebsinhabers noch einmal deutlich vor Augen.

In seinem Bemühen, bestimmte Betriebsinhabergruppen, die als nicht förderwürdig angesehen werden, von der Förderung auszuschließen, hat der EU-Gesetzgeber eine Regelung geschaffen, die an Komplexität kaum mehr zu überbieten ist und sowohl die Landwirte als auch die mitgliedstaatlichen Verwaltungen vor immense bürokratische Herausforderungen stellt. Durch die beträchtlichen mitgliedstaatlichen Ausgestaltungsoptionen wird die Regelung zudem in der EU nicht einheitlich gehandhabt. Im Ausschuss fand vor diesem Hintergrund eine eingehendere Debatte statt, ob eine derartige Unterscheidung zwischen „guten“ und „schlechten“ Betriebsinhabern angesichts des Verwaltungsaufwandes und der mit ihr verbundenen Wertung sinnvoll ist.

Betont wurde dabei unter anderem, dass das Ziel des entkoppelten Direktzahlungssystems, die landwirtschaftliche Tätigkeit und damit zugleich die Erhaltung der Kulturlandschaft und umweltfreundliche Landbewirtschaftungsmethoden zu fördern, unabhängig von dem Umstand erreicht werden kann, wer den jeweiligen landwirtschaftlichen Betrieb innehat und welchen zusätzlichen außerlandwirtschaftlichen Tätigkeiten nachgegangen wird. Auch spielt die Größe oder finanzielle Bedürftigkeit eines Betriebes bei der Regelung des aktiven Betriebsinhabers keine Rolle. Es geht allein um die Frage, in welchem Umfang Personen, die neben der Führung eines landwirtschaftlichen Betriebs noch andere nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten entfalten, von der Direktzahlungsförderung ausgeschlossen werden sollen.

Erwägungsgrund 10 Satz 2 VO (EU) Nr. 1307/2013 spricht insofern von einer „gezielten Vergabe der Stützung“, ohne die eigentlichen Motive offenzulegen. Nach Satz 4 sollen allerdings bei „kleineren Nebenerwerbslandwirten“ außerlandwirtschaftliche Einnahmen generell unbeachtlich sein, da diese Landwirte „unmittelbar zur Vitalität der ländlichen Gebiete beitragen“. Hingewiesen wurde ebenfalls darauf, dass die Verwaltungslasten auch die eigentlich durch die Regelung Begünstigten treffen und es in Deutschland vor dem Hintergrund der EU-rechtlichen und deutschen Regelungen letztlich nur wenige Betriebsinhaber sind, die nicht als aktive Betriebsinhaber eingestuft werden. (6) Bei dem Ausschluss bestimmter Betriebsinhabergruppen handelt es sich daher mehr um eine gesellschaftspolitische Abwägung, die mit dem jeweils gewünschten Bild vom Landwirt verbunden ist. (7)

Deutschland setzt sich seit längerem dafür ein, dass die Regelung noch vor der nächsten GAP-Reform grundlegend vereinfacht oder sogar gänzlich aufgehoben wird. In ihrem Legislativvorschlag vom 14.9.2016 für die so genannte Omnibus-Verordnung (8) hat die Europäische Kommission diesem Anliegen Rechnung getragen. Der Legislativvorschlag beinhaltet vorrangig eine neue EU-Haushaltsordnung. Daneben finden sich zahlreiche andere punktuelle Änderungen aus verschiedenen Sachbereichen aufgenommen. Für den Agrarbereich werden kleinere Änderungen der vier EU-Agrargrundverordnungen vorgeschlagen. (9) Art. 269 Nr. 2 des Legislativvorschlages sieht vor, dass Art. 9 VO (EU) Nr. 1307/2013 um zwei weitere Absätze ergänzt wird. Der neue Abs. 7 gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ab 2018 nur noch eines oder zwei der drei Rückausnahmekriterien des Abs. 2 Unterabs. 3 anzuwenden. Gemäß dem neuen Abs. 8 können die Mitgliedstaaten ab 2018 auch ganz auf die Anwendung der Regelung zum aktiven Betriebsinhaber verzichten. Erwägungsgrund 227 Satz 3 und 4 des Legislativvorschlages führt dazu aus: „Es hat sich ... gezeigt, dass in einigen Mitgliedstaaten die Verwaltungskosten der Anwendung der Bestimmung für aktive Betriebsinhaber stärker wiegen als der Nutzen, wenn eine sehr geringe Zahl nicht aktiv Begünstigter von den Direktzahlungen ausgenommen wird. Damit die Mitgliedstaaten hier in zukünftigen Antragsjahren situationsgerecht handeln können, sollte die vollständige Anwendung des Artikels 9 für sie in Zukunft fakultativ sein.“

Der Ausschuss stand dieser Option angesichts der Komplexität der gegenwärtigen Regelungslage und ihrer in Deutschland geringfügigen Effekte positiv gegenüber. Der EU-Agrarrat hat die vorgeschlagenen Änderungen des Art. 9 VO (EU) Nr. 1307/2013 unterstützt und möchte lediglich zusätzlich in Abs. 3 die Möglichkeit ergänzen, Betriebe auszuschließen, die mit ihren landwirtschaftlichen Tätigkeiten nicht in einem nationalen Steuer- oder Sozialversicherungsregister eingetragen sind. (10) Der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments sieht die Option des neuen Abs. 8 hingegen kritisch. So ist in seinem Berichtsentwurf für eine Stellungnahme zur Omnibusverordnung die Streichung der neuen Abs. 7 und 8 vorgesehen. Dazu heißt es: „Mit dieser Änderung soll sichergestellt

werden, dass GAP-Finanzmittel weiterhin für aktive Landwirte genutzt werden, weil sie die einzigen betroffenen Personen sind, die direkte Zahlungen erhalten dürfen. Somit wird die Aufsplitterung von Finanzmitteln vermieden.“ (11)

Es bleibt abzuwarten, ob sich der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung in seiner Gesamtheit dem Berichtsentwurf in diesem Punkt anschließt. Die Abstimmung soll am 3.5.2017 stattfinden. Der Berichterstatter möchte insofern ergänzen, dass im Rahmen der Änderungsanträge, die zu dem Berichtsentwurf von Seiten der Fraktionen und einzelner MdEP zwischenzeitlich eingereicht wurden, Änderungsantrag 279 ebenfalls die Streichung der Abs. 7 und 8 befürwortet und dies wie folgt begründet: „Zentrale Bestandteile der GAP sollten nicht wieder den einzelnen Staaten übertragen werden.“

Ähnlich argumentiert der gleichlautende Änderungsantrag 280 im Hinblick auf die mit ihm geforderte Streichung des neuen Abs. 7: „Die Figur des aktiven Landwirts muss beibehalten werden, damit die Mittel im Rahmen der GAP besser denjenigen zugewiesen werden können, die beruflich einen entscheidenden Beitrag zur Landwirtschaft leisten.“ Die Änderungsanträge 281 bis 285 fordern weitgehend ohne Begründung ebenfalls die Streichung des neuen Abs. 7 sowie die Änderungsanträge 286 bis 292 die Streichung des neuen Abs. 8. Vor diesem Hintergrund ist auffällig, dass die ansonsten allgemein dem Europäischen Parlament wichtige Vermeidung bürokratischen Aufwandes nicht angesprochen wird. (12)

Auch lässt sich schwerlich behaupten, dass große landwirtschaftliche Betriebe, die zu Unternehmen mit anderweitiger Schwerpunktsetzung gehören, keinen „entscheidenden beruflichen Beitrag zur Landwirtschaft leisten“. Im Gegenteil ist – wie in der Diskussion im Ausschuss hervorgehoben wurde – die Bedeutung solcher Betriebe im Hinblick auf den Umfang ihrer landwirtschaftlichen Produktion und nicht selten auch auf ihre Rolle für die örtliche Agrarstruktur und Erhaltung des ländlichen Raumes tendenziell gewichtiger als die Rolle einzelner Nebenerwerbslandwirte. Zu beachten ist zudem, dass derartige Betriebe teilweise originär aus der Landwirtschaft kommen und sich lediglich diversifiziert haben. Insgesamt scheint jedoch eine Mehrheit innerhalb des Ausschusses für die Streichung zu bestehen, wobei jedoch im Europäischen Parlament der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung nicht federführend für die Omnibusverordnung ist. Zudem bildet die Position des Europäischen Parlaments nur den Ausgangspunkt für den kommenden Trilog mit dem EU-Rat und der Europäischen Kommission, die beide die ergänzenden Abs. 7 und 8 befürworten, sodass es zu einer näheren Diskussion kommen wird.

### **3. Aktuelles zum Sanktionensystem im InVeKoS und Cross-Compliance**

Den Ausgangspunkt des dritten Themas bildete ein Impulsreferat von Herrn Rechtsanwalt Dr. Wolfgang Krüger, Berlin, zu Änderungen im Sanktionenmechanismus des Agrardirektzahlungssystems. Im Schwerpunkt wurde das so genannte Frühwarnsystem behandelt. So regelt Art. 99 Abs. 1 Unterabs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013, dass bei Verstößen gegen die Cross-Compliance-Verpflichtungen die Direktzahlungen an die betreffende Person gekürzt oder gestrichen werden. Dabei sind nach Art. 99 Abs. 1 Unterabs. 2 VO (EU) Nr. 1306/2013 „Schwere, Ausmaß, Dauer und wiederholtes Auftreten des Verstoßes“ sowie die in Abs. 2 bis 4 festgelegten weiteren Kriterien zu berücksichtigen. Gemäß Abs. 2 Unterabs. 1 beträgt bei einem fahrlässigen Verstoß der Höchstkürzungssatz 5 Prozent und im Wiederholungsfall 15 Prozent. Abs. 3 regelt, dass im Falle

eines vorsätzlichen Verstoßes die Kürzung nicht unter 20 Prozent liegen und bis zum vollständigen Ausschluss einer oder mehrerer Beihilferegelungen für eines oder mehrere Kalenderjahre gehen darf. Als absolute Grenze für sämtliche in einem Kalenderjahr ausgesprochenen Kürzungen und Streichungen bestimmt Abs. 4 den Gesamtbetrag der Direktzahlungen des Kalenderjahres. Dadurch wird sichergestellt, dass die Cross-Compliance-Sanktionen nur die Agrarstützung betreffen. Eine darüber hinausgehende Sanktionierung kann erfolgen, soweit die Cross-Compliance-Anforderungen zugleich Anforderungen sanktionsfähigen Fachrechts darstellen und im Rahmen des Fachrechts beispielsweise ein Bußgeld verhängt wird.

Abs. 2 Unterabs. 2 gestattet den Mitgliedstaaten, ein Frühwarnsystem einzurichten, mit dem die Verhängung einer Verwaltungsanktion vermieden werden kann. Dieses System gilt für Verstöße, die eine geringe Schwere, ein begrenztes Ausmaß und eine geringe Dauer aufweisen. Wird ein derartiger Verstoß aufgedeckt, übermittelt die Behörde dem Verstoßenden eine „Frühwarnung“, die die behördlichen Feststellungen enthält und auf die Verpflichtung zur Beseitigung des Verstoßes hinweist. Wird bei einer späteren Kontrolle festgestellt, dass der Verstoß weiterhin besteht, ist die Verwaltungsanktion rückwirkend auszusprechen. Abs. 2 Unterabs. 3 nimmt von dem Frühwarnsystem Verstöße, die „eine direkte Gefährdung der Gesundheit von Mensch oder Tier bedeuten“, aus. Nach Abs. 2 Unterabs. 4 können die Mitgliedstaaten Personen, die eine Frühwarnung erhalten haben, einen „vorrangigen Zugang zum System der landwirtschaftlichen Betriebsberatung“, das im Rahmen der Direktzahlungen einzurichten ist, gewähren.

Die Art. 38 bis 41 VO (EU) Nr. 640/2014 gestalten das Sanktionensystem näher aus. Art. 39 Abs. 3 VO (EU) Nr. 640/2014 trifft präzisierende Bestimmungen zum Frühwarnsystem. Abs. 3 Unterabs. 1 regelt, dass von der Behörde eine Frist zur Abstellung des Verstoßes zu bestimmen ist, die nach Abs. 3 Unterabs. 2 höchstens bis zum Ablauf desjenigen Kalenderjahres, das auf das Kalenderjahr der Feststellung des Verstoßes folgt, laufen darf. Zugleich normiert Abs. 3 Unterabs. 1, dass die nachträgliche Verwaltungsanktion zu verhängen ist, wenn der Verstoß nicht bis zum Ende des dritten Kalenderjahres, das auf das Kalenderjahr des Verstoßes folgt, abgestellt wurde. Zudem setzt Abs. 3 Unterabs. 1 die Mindesthöhe der Verwaltungsanktion auf 1 Prozent fest und bestimmt als für die Verwaltungsanktion maßgeblichen Bezugszeitraum das Kalenderjahr, in dem das Frühwarnsystem auf den Verstoß angewendet wurde. Abs. 3 Unterabs. 3 ordnet an, dass ein Verstoß, der innerhalb der von der Behörde festgesetzten Frist abgestellt wurde, für die Frage eines wiederholten Verstoßes unbeachtlich ist.

Erwägungsgrund 37 VO (EU) Nr. 640/2014 erläutert dazu, dass „Anforderungen für das Abstellen des betreffenden Verstoßes festgelegt werden“ sollten. Nach Erwägungsgrund 38 Satz 2 VO (EU) Nr. 640/2014 soll bei „der Berechnung der Verwaltungsanktionen gegebenenfalls auch das wiederholte Auftreten des betreffenden Verstoßes im Jahr der anschließenden Kontrolle berücksichtigt werden“. Dieses Ergebnis ist allerdings dem Wortlaut des Art. 39 Abs. 3 VO (EU) Nr. 640/2014 nicht direkt entnehmbar. Weiter soll gemäß Erwägungsgrund 38 Satz 3 VO (EU) Nr. 640/2014 die Festlegung der Beseitigungsfrist der „Rechtssicherheit für die Begünstigten“ dienen.

Das Frühwarnsystem hat die bis Ende 2014 geltende Geringfügigkeitsregelung ersetzt. So konnte nach Art. 24 Abs. 2 Unterabs. 2 VO (EG) Nr. 73/2009 bei einem geringfügigen Verstoß auf eine Verwaltungsanktion verzichtet werden. Schon damals waren Verstöße im Zusammenhang mit der „direkten Gefährdung der Gesundheit von Mensch oder Tier“ ausgenommen. Nach Unterabs. 3 mussten dem Betriebsinhaber der festgestellte Verstoß und die Pflicht, den Verstoß zu beenden, mitgeteilt werden. Zudem war eine Frist für das Abstellen des Verstoßes festzusetzen. Art. 71 Abs. 3 Unterabs. 4 VO (EG) Nr. 1122/2009 normierte in diesem Zusammenhang, dass ein geringfügiger Verstoß, der innerhalb der von der Behörde festgesetzten Frist beendet wurde, bei der Frage der Wiederholung eines Verstoßes unberücksichtigt blieb.

Die Europäische Kommission hat nun – offenbar ausgehend von Erwägungsgrund 38 Satz 2 VO (EU) Nr. 640/2014 – vertreten, dass nach neuem Recht ein erneuter Verstoß gegen dieselbe CrossCompliance-Verpflichtung bedeutet, dass der Betriebsinhaber den ersten Verstoß nicht abgestellt hat. Insofern würde sich eine wesentliche Verschärfung der Regelung ergeben, da dadurch ein geringfügiger Verstoß, der abgestellt wurde, zur Anwendung der Wiederholungsregelung führen kann. Für Deutschland ist dies von Relevanz, weil es nach § 5 Abs. 3 AgrarZahlVerpflG die Option des Frühwarnsystems nutzt. Der Ausschuss stand der Auslegung der Europäischen Kommission, die weder im Wortlaut des Art. 99 Abs. 2 Unterabs. 2 VO (EU) Nr. 1306/2013 noch in dem des Art. 39 Abs. 3 VO (EU) Nr. 640/2014 eine eindeutige Stütze findet, ablehnend gegenüber. Es widerspricht dem Sinn und Zweck einer sanktionslosen Verwarnung, bei einem erneuten Verstoß die Verwarnung als sanktionierten Verstoß zu behandeln.

Anschließend erörterte der Ausschuss die Bemühungen von Bund und Bundesländern, durch die Einführung der zusätzlichen Einstufungskategorie „marginaler Fehler“ die Härten der von der Europäischen Kommission vorgenommenen Auslegung abzumildern. Kriterien sind unter anderem eine angemessene Sorgfalt des Landwirts bei seiner Betriebsführung oder das Vorliegen besonderer Umstände wie etwa ein Krankheitsfall oder eine Tierseuche. Dadurch soll vor allem erreicht werden, dass nicht jeder Verstoß gegen eine Tiermelde- oder Tierkennzeichnungsverpflichtung, der nach Kenntnis unverzüglich abgestellt wird, zu der Gefahr einer Wiederholungssanktion führt. Denn auch bei sorgfältiger Betriebsführung sind derartige Verstöße in geringfügigem Ausmaß kaum zu vermeiden. Hingewiesen wurde dabei allerdings auf das Problem, dass diese Verwaltungsleitlinien bislang nicht allgemein bekannt gemacht worden sind, sodass dem Einzelnen die



Überprüfung, ob der Gleichbehandlungsgrundsatz eingehalten wird, schwer fällt. (13) Zum Schluss betrachtete der Ausschuss den ab 1.1.2016 geltenden neuen Art. 19a VO (EU) Nr. 640/2014, der mit der Verordnung (EU) 2016/1393 eingeführt wurde und eine gewisse Herabsetzung der Folgen von Flächenübererklärungen mit sich bringt. Sein Abs. 2 wird als „gelbe Karte“ bezeichnet, da er einen Art Verwarnungscharakter besitzt.

#### **AUR 2017, S. 251 - 255**

- 1) Vgl. den Bericht über die 1. Sitzung des Ausschusses, AUR 2016, 457.
- 2) Vgl. zum Folgenden näher Busse, Die Entwicklung der Milchmarktsondermaßnahmen ab 2009 bis zum Milchmarktsondermaßnahmengesetz und der Milchsonderbeihilfeverordnung von 2016, AUR 2017, XXX (in diesem Heft).
- 3) Vgl. den in Fn. 1 genannten Ausschussbericht.
- 4) Vgl. insgesamt zur Reformdiskussion im Bereich der Agrardirektzahlungen Krüger/List, Aktuelle Entwicklungen zur Vereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik – Ein Zwischenstand, AUR 2017, 41.
- 5) Diese Bestimmung scheint dem Berichterstatte – jedenfalls vordergründig – deklaratorischer Natur zu sein, da bei einer Erfüllung des Kriterien des Art. 4 Abs. 1 Buchstabe c Punkt i eine Erfüllung der Kriterien des Punktes iii für das Vorliegen einer landwirtschaftlichen Tätigkeit nicht mehr geprüft werden muss. Erwägungsgrund 10 Satz 2 VO (EU) Nr. 639/2014 spricht insofern von einer Präzisierung.
- 6) Letzteres stellt auch Martinez, Aufbruch oder Kapitulation? – Das Ende des „aktiven Landwirts“, Blog-Beitrag v. 26.9.2016 (abrufbar über das Blog-Portal des Verlages C.H. Beck), fest: „Insoweit fallen fast alle bisherigen landwirtschaftlichen Unternehmen unter die Kategorie ‚Aktiver Landwirt‘. Eine Steuerung der Agrarstruktur zugunsten einer spezifischen Betriebsform oder -größe hat dadurch nicht stattgefunden.“
- 7) Exemplarisch sei die Argumentation von Martinez (Fn. 6) angeführt: „Zu den landwirtschaftsexternen Ursachen für die abnehmende Akzeptanz der landwirtschaftlichen Subventionen gehört insbesondere die Fehlsteuerung der Subventionen zum einen an Landwirte, die nicht bedürftig sind, zum anderen an Nicht-Landwirte. Es ist gesellschaftlich kaum nachvollziehbar, weshalb Golfplätze, Flughäfen oder Eisenbahngesellschaften Agrarsubventionen erhalten sollen. Demgemäß haben auch zahlreiche Mitgliedstaaten die Einführung des begrenzenden Elements begrüßt.“ Allerdings bildet wie festgestellt die finanzielle Bedürftigkeit kein Element des Konzeptes des aktiven Landwirts. Weiterhin handelt es sich bei der „Negativliste“ nicht um „Nicht-Landwirte“, da für die landwirtschaftliche Tätigkeit der auf der „Negativliste“ stehenden Unternehmen die für Landwirte geltenden Bestimmungen anwendbar sind. Außerdem sichern die mit der Förderung verbundenen Auflagen unter anderem die gewünschte Art und Weise der Erhaltung der Kulturlandschaft ab. Folglich erscheint es dem Berichterstatte nicht unproblematisch, pauschal von einer „Fehlsteuerung der Subventionen“ zu sprechen.
- 8) KOM (2016) 605 endg. v. 14.9.2016.
- 9) Vgl. die Übersicht der Europäischen Kommission, Main CAP simplification measures v. Herbst 2016 (abrufbar über die Internetseite der Europäischen Kommission).
- 10) EU-Rat, Dok. 8314/17 v. 21.4.2017, S. 28 (abrufbar über die Internetseite EUR-Lex).
- 11) Europäisches Parlament/Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Entwurf einer Stellungnahme, Dok. PE599.808v01-00 v. 20.2.2017, S. 29 f. (abrufbar über die Internetseite des Europäischen Parlaments).
- 12) Europäisches Parlament/Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Änderungsanträge zu dem Entwurf einer Stellungnahme v. 20.2.2017, Dok. PE602.744v01-00 v. 28.3.2017, S. 10 ff. (abrufbar über die Internetseite des Europäischen Parlaments).
- 13) 13) Vgl. zu einem entsprechenden Problem im Bereich des ELER-Sanktionensystems den in Fn. 1 genannten Ausschussbericht.