

GAP - aktuelle Praxis und Reform

Jens Konrad Bohrßen

Fachanwalt für Agrarrecht

Dehne Ringe Grages Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Elze & Hildesheim

Themen

1. Teil: Rechtsprechungsübersicht 2020

	Seite
I. OVG Lüneburg - Urteil vom 17.03.2020 - 10 LC 192/18	1
II. BVerwG - Urteil vom 21.04.2020 - 3 C 18.18	6
III. VGH München - Beschl. vom 04.05.2020 - 6 ZB 19.1755	9
IV. OVG Lüneburg - Beschl. vom 26.06.2020 - 10 ME 112/20	13
V. VG Regensburg - Urteil vom 23.07.2020 - RN 5 K 19.1301	19

2. Teil: Die GAP-Reform 2020 - Eine Übersicht

I. Verordnungsentwürfe zur GAP-Reform vom 01.06.2018	21
1. GAP-Strategieplan-Verordnung	22
2. Horizontale GAP-Verordnung und Änderungsverordnung / GMO	29
II. Fazit zu den Reformvorschlägen	30

1. Teil - Rechtsprechungsübersicht 2020

I. OVG Lüneburg - Urteil vom 17.03.2020 - 10 LC 192/18 (BeckRS 2020, 4954 - nicht rechtskräftig)

Leitsatz (amtlich)

Weihnachtsbaumkulturen sind keine förderfähigen Dauerkulturen im Sinne des Art. 4 Abs. 1 g) VO (EU) Nr. 1307/2013.

Sachverhalt

Der Kläger beantragte im Jahr 2015 unter anderem die Zuweisung von Zahlungsansprüchen für rund 39 ha Weihnachtsbaumkulturen. Die zuständige Förderbehörde lehnte die Zuweisung von Zahlungsansprüchen für die Weihnachtsbaumplantagen ab, da es sich dabei nicht um förderfähige Flächen handeln würde, insbesondere nicht um eine förderfähige Dauerkultur. Gegen die Ablehnung erhob der Kläger Klage vor dem Verwaltungsgericht Lüneburg, das die Rechtsauffassung der Behörde durch Urteil vom 21.02.2018 (1 A 19/16) bestätigte, da Weihnachtsbaumkulturen mangels der Lieferung von wiederkehrenden Erträgen im Sinne von Art. 4 Abs. 1 lit. g) der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 keine förderfähige Dauerkultur und somit insgesamt nicht förderfähig wären. Für die Einstufung als Dauerkultur sei letztlich maßgeblich, dass die der Kultur zuzurechnenden Pflanzen wiederkehrende Erträge liefern würden - z.B. durch mehrfach Aberntung. Dies sei bei einer Weihnachtsbaumkultur gerade nicht der Fall, da die Ertragsziehung dort durch einmalige Aufzucht und Entnahme der „gekappten“ Weihnachtsbäume erfolge.

Der Kläger vertrat im anschließenden Berufungsverfahren vor dem OVG Lüneburg - wie auch schon erstinstanzlich - wiederum die Ansicht, dass es für die Einstufung einer mehrjährigen Anpflanzung als Dauerkultur ausreicht, wenn die Gesamtkultur an sich während ihres mehrjährigen Bestandes wiederholt Erträge abwerfe, und zwar unabhängig ob dies durch mehrfache Aberntung derselben Pflanzen oder durch Aufzucht und Entnahme einzelner Pflanzen sowie anschließender Wiederaufstockung erfolge. Maßgeblich sei insoweit allein, dass dieselbe Kultur den geforderten

Mindestzeitraum auf derselben Fläche bestehen würde und währenddessen wiederholt Erträge aus der Bewirtschaftung gezogen würden. Dies sei bei der von ihm betriebenen Weihnachtsbaumplantage der Fall, da immer nur Teile der angepflanzten Bäume quasi „sektorweise“ entnommen und die geernteten Flächen direkt neu bestellt werden würden, ohne die Kultur komplett zu beseitigen.

Entscheidung des OVG Lüneburg

Das OVG Lüneburg hat die Rechtsauffassung der ersten Instanz bestätigt und sieht die Voraussetzungen für den Bestand einer förderfähigen Dauerkultur i.S.v. Art. 4 Abs. 1 lit. g) der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 ebenfalls nur dann als erfüllt an, wenn die wiederkehrenden Erträge immer wieder von denselben Pflanzen gewonnen werden können. Hierzu führt es aus:

„Denn soweit Art. 4 Absatz 1 g) VO (EU) Nr. 1307/2013 zwischen in die Fruchtfolge einbezogenen Kulturen und Dauerkulturen unterscheidet und für letztere fordert, dass sie wiederkehrende Erträge liefern, stellt die Vorschrift ersichtlich auf die angebauten Pflanzen und nicht etwa, wie der Kläger meint, auf einen betriebswirtschaftlich oder anderweitig bestimmten Kulturbegriff und darauf ab, ob die gesamte Kultur betriebswirtschaftliche Erträge liefert. Maßgeblich ist vielmehr, ob die (Dauerkultur-)Pflanzen auf der betreffenden Fläche dauerhaft (für mindestens 5 Jahre) angebaut werden und wiederkehrende Erträge liefern, was beispielsweise bei vielen Obst- und Gemüsearten der Fall ist, im Unterschied zu in die Fruchtfolge einbezogenen Kulturen, bei denen auf der betreffenden Fläche in einer bestimmten zeitlichen Abfolge verschiedene Nutzpflanzenarten nacheinander angebaut werden.“

Aufgrund der grundsätzlichen Bedeutung für eine Vielzahl von Fällen hat das OVG die Revision zugelassen. Revision wurde eingelegt. Das Verfahren ist beim BVerwG unter dem Geschäftszeichen 3 C 13.20 anhängig.

Anmerkung

Dass das OVG die Rechtsauffassung der ersten Instanz im Ergebnis bestätigt hat, ist wenig überraschend. Auf den ersten Blick scheint die Förderung von

Weihnachtsbaumplantagen durch Agrarsubventionen völlig abwegig. Die entscheidungserhebliche Rechtsfrage erschöpft sich heruntergebrochen aber in der „korrekten“ Auslegung der Dauerkultur-Definition aus Art. 4 Abs. 1 lit. g) der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. Ob für die Herkunft der wiederkehrenden Erträge auf die Kultur an sich oder die einzelne (Kultur-)Pflanze abzustellen ist, ist den Verordnungen nicht entnehmen - beide Ansichten erscheinen dem Wortlaut nach vertretbar.

Fakt ist, dass das Unionsrecht Weihnachtsbaumkulturen an anderer Stelle unzweifelhaft den Dauerkulturen i.S.d. des GAP-Verordnungswerks zuordnet, so etwa in der Verordnung (EU) 2018/1091 über integrierte Statistiken zu landwirtschaftlichen Betrieben. Besagte Verordnung regelt die Erhebung von Daten zur Überwachung, Bewertung und Steuerung der EU-Landwirtschaftskulisse. Der Regelungsinhalt im Einzelnen ist hier unerheblich. Die vom Verordnungsgeber verfolgte Intention ist zum Hintergrundverständnis in Erwägungsgrund Nr. 2 der Verordnung jedenfalls gut zusammengefasst:

*„Das Programm für europäische Erhebungen über die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe, das seit 1966 in der Union durchgeführt wird, sollte fortgesetzt werden, damit die Entwicklungstendenzen hinsichtlich der Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe auf Unionsebene untersucht werden können und die zur Gestaltung, Durchführung, Überwachung, Bewertung und Überarbeitung verwandter Politikbereiche, **insbesondere der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)**, einschließlich der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, sowie der Politik zum Schutz der Umwelt und zur Anpassung und Eindämmung des Klimawandels und der Landnutzungspolitik der Union und einiger Ziele für nachhaltige Entwicklung benötigte statistische Wissensgrundlage bereitgestellt wird; eine solche Wissensgrundlage ist ebenfalls notwendig, damit die Auswirkungen dieser Politikbereiche auf die weiblichen Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben bewertet werden können.“*

Im Weiteren gibt die Verordnung im zugehörigen Anhang III dann Variablen für die notwendige Datenerfassung vor. Dort findet sich in der Spalte „*Flächenvariablen*“ die Untergruppe „*Landwirtschaftlich genutzte Fläche*“. Im weiteren Verlauf folgt dann die Untergruppe

„Dauerkulturen, einschließlich junger und vorübergehend aufgebener Anlagen (ohne Flächen, die zum Eigenverbrauch bewirtschaftet werden“.

Dieser Variablengruppe weitergehend untergeordnet folgt dann folgender Eintrag:

*„Sonstige **Dauerkulturen**, einschließlich sonstige Dauerkulturen zur menschlichen Ernährung“*

Direkt in der folgenden Tabellenzeile ist diesem Punkt - also den sonstigen **Dauerkulturen** - folgender Eintrag nachgeordnet:

„Weihnachtsbäume“

Unabhängig von dem sonstigen Regelungsgehalt der Verordnung (EU) 2018/1091 werden Weihnachtsbaumkulturen dort also grundsätzlich den Dauerkulturen zugeordnet, und zwar - wie sich aus dem oben zitierten Erwägungsgrund Nr. 2 ergibt - im direkt Zusammenhang mit der GAP bzw. dem geltenden Agrarfördersystem.

Die zu erwartende Entscheidung des BVerwG bleibt offen.

II. BVerwG - Urteil vom 21.04.2020 - 3 C 18.18

Leitsatz (amtlich)

Nach dem Grundsatz der rückwirkenden Anwendung der milderer Sanktionsnorm erfasst eine neue, weniger strenge Sanktion eine früher begangene Unregelmäßigkeit nicht, wenn diese in einem anderen Regelungszusammenhang stand und deshalb die Neubewertung – mangels hinreichender Kongruenz – nicht auf sie bezogen ist.

Sachverhalt

Der Kläger beantragte für das Jahr 2014 Betriebsprämie und Umverteilungsprämie für eine Antragsfläche von 63,11 ha. Eine Verwaltungskontrolle ergab eine beihilfefähige Fläche von nur 59,5 ha. Die Förderbehörde kürzte die ermittelte förderfähige Fläche daher auf Grundlage von Art. 58 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 um das Doppelte der festgestellten Differenz - also um 7,22 ha. Die dagegen erhobene Klage stützte der Kläger auf die zwischenzeitig in Kraft getretene Regelung des Art. 19a Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014, die bei Übererklärungen von mehr als 3 % der ermittelten Fläche bzw. 2 ha nur noch eine zusätzliche Kürzung in Höhe des 1,5-fachen der Differenz vorsieht und als mildere Sanktionsnorm anzuwenden sei. In erster und zweiter Instanz wurde die verhängte Kürzung bestätigt. Die Revision wurde zugelassen.

Entscheidung des BVerwG

Auch das BVerwG hat die verhängte Kürzung in Höhe des Doppelten der festgestellten Flächenübererklärung bestätigt. Zwar sei in Art. 2 Abs. 2 Satz der horizontalen Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 vorgesehen, dass eine neu in Kraft tretende, mildere Bestimmung über verwaltungsrechtliche Sanktionen diese weniger strenge Bestimmung auch rückwirkend gilt und „Altfälle“ erfassen kann (sog. Günstigkeitsprinzip), dies gelte jedoch nicht uneingeschränkt.

Eine neue, weniger strenge Sanktionsnorm erfasse eine zurückliegende Unregelmäßigkeit nicht, wenn diese in einem anderen Regelungszusammenhang stand und deshalb nicht von der Wirkung der neuen Sanktionsnorm erfasst sein kann. Genau so liege der Fall hier, sodass eine rückwirkende Anwendung von Art. 19a Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 mitsamt der dort vorgesehenen zusätzlichen Kürzung um lediglich das 1,5-fache einer festgestellten Flächendifferenz nicht auf Altfälle anzuwenden ist. Der Unionsgesetzgeber habe mit der Einführung dieser milderen Sanktion sinngemäß keine grundlegende Herabsetzung des bei Übererklärungen angemessenen Sanktionsmaßes einführen wollen, sondern mit der Anpassung vielmehr auf zwischenzeitig ausgereifere Kontrollmechanismen reagiert, die weniger strenge Sanktionen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union ausreichen lassen würden.

In der Entscheidungsbegründung des BVerwG heißt es dazu:

„Die rückwirkende Anwendung von Art. 19a VO (EU) Nr. 640/2014 scheidet aber deshalb aus, weil der Unionsgesetzgeber die mit der Vorschrift einhergehende weniger strenge Sanktion an wirksame administrative Gegenkontrollen knüpft, die das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem zwischenzeitlich ermöglicht.

[...]

Die Neuregelung der Sanktion einer Übererklärung nach Art. 19a VO (EU) Nr. 640/2014 und deren reguläre Geltung ab dem Antragsjahr 2016 [...] fällt zeitlich mit der erstmaligen an eine Flächenquote geknüpften Geltung des Art. 17 Abs. 1 VO (EU) Nr. 809/2014 zusammen. Beide Regelungen beziehen sich auf die Wirksamkeit administrativer Gegenkontrollen. Aufgrund dieser Koinzidenz ist nicht zweifelhaft, dass die neue Sanktionsregelung an den damit erreichten Entwicklungsstand des Systems zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen anknüpft. Es trifft zwar zu, dass es ein System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen bereits zuvor gegeben hat. Angesichts des Zusammenhangs fehlt aber jeder Anhaltspunkt dafür, dass die Neuregelung der Sanktion sich auf einen früheren Entwicklungsstand beziehen könnte. Vielmehr ergibt sich daraus, dass der Verordnungsgeber nur unter den Voraussetzungen der mit Art. 17 Abs. 1 VO (EU) Nr. 809/2014 ab 2016 ermöglichten effektiven Gegenkontrollen eine Neubewertung der Sanktion von Überklärungen vorgenommen und weniger strenge Sanktionen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union für ausreichend erachtet hat. Die Bewertung früherer Fälle lässt dies unberührt.“

Anmerkung

Die Anwendung des Günstigkeitsprinzips auf Altfälle von Überklärungen wird in Verwaltung und Rechtsprechung durchaus praktiziert - zugunsten der betroffenen Antragssteller. Dieser unbewussten Begünstigung setzt das Bundesverwaltungsgericht nun ein wohl zu erwartendes Ende, wobei es sich durchaus fragen lassen

muss, weshalb die Installation wirksamerer Kontrollmechanismen Auswirkungen auf die Angemessenheit des Umfangs einer Verwaltungssanktion haben sollten. Auf dem ersten Blick erscheint es ebenso möglich und vermittelbar, dass der Verordnungsgeber mit Art. 19a der Verordnung (EU) Nr. 640/2014 schlicht die Sanktionszumessung für Übererklärungen an sich nach unten verschoben hat, da er die neue Kürzungshöhe im Verhältnis zum grundsätzlichen Ausmaß eines durch Übererklärungen begangenen Verstoß für ausreichend erachtet hat.

III. VGH München - Beschl. vom 04.05.2020 - 6 ZB 19.1755

Leitsatz (redaktionell)

Die Gewährung einer Basisprämie für Junglandwirte in Fällen, in denen sich der Junglandwirt unter Rückgriff auf eine juristische Person niederlässt, setzt voraus, dass der Junglandwirt, von dem die juristische Person ihre Berechtigung zum Zugang zur Basisprämienregelung für Junglandwirte ableitet, mehr als die Hälfte der Anteile der juristischen Person besitzt und diese Anteile auch mehr als die Hälfte der Stimmrechte repräsentieren.

Sachverhalt

Eine GbR beantragte 2016 die Zuteilung von ZA aus der nationalen Reserve auf Grundlage der Junglandwirte-Regelung aus Art. 30 Abs. 6 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. Die GbR bestand aus einem 1991 geborenen Landwirt M, dessen Ehefrau S (einer Grundschullehrerin) und deren Mutter A. Landwirt M hielt laut Gesellschaftervertrag 25% der Gesellschaftsanteile und 50 % der Stimmrechte. Die S hielt ebenfalls 25 % Anteile und 25% Stimmrechte. Die restlichen 50 % der Anteile nebst 25 % der Stimmrechte hielt die A. Der Antrag auf ZA-Zuweisung aus der nationalen Reserve wurde von der Förderbehörde abgelehnt und ein dagegen geführtes Widerspruchsverfahren blieb erfolglos.

In dem daraufhin eingeleiteten Klageverfahren bestätigte das VG Regensburg in seinem Urteil vom 11.07.2019 (RN 5 K 18.1415) die Ablehnung der Zuweisung, da die GbR nicht im ausreichenden Maße von dem M als (einzigem) Junglandwirt kontrolliert werden würde, was nach Rechtsprechung des EuGH das Halten von mehr als der Hälfte der Gesellschaftsanteile und auch der Stimmrechte voraussetzen würde.

Außerdem sei die von den Gesellschaftern der Klägerin gewählte gesellschaftsrechtliche Gestaltung ein Verstoß gegen das Umgehungsverbot aus Art. 60 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013.

Gegen das erstinstanzliche Urteil beantragte die Klägerin die Zulassung der Berufung.

Entscheidung des VGH München

Der Zulassungsantrag wurde vom VGH München abgelehnt. Inhaltlich schließt sich der VGH vorrangig der erstinstanzlichen Argumentation betreffend die unzureichenden Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten des Junglandwirts in der klagenden GbR an. Er beruft sich auf ein EuGH-Urteil vom 25.10.2012 - C-592/11 (BeckRS 2012, 82208; CELEX 62011CJ0592) zu der Niederlassungsbeihilfe für Junglandwirte im Rahmen der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums nach Art. 22 Abs. 1 Buchst. a Verordnung (EG) Nr. 1698/2005.

Der VGH führt hierzu aus:

„Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in seinem Urteil vom 25. Oktober 2012 (Rs. C-592/11 [...]) den Begriff der tatsächlichen und dauerhaften Kontrolle über eine juristische Person ausgelegt und dazu festgestellt, dass diese voraussetzt, dass der betreffende Junglandwirt, von dem die juristische Person ihre Berechtigung zum Zugang zu Fördermitteln für Junglandwirte ableitet, mehr als die Hälfte der Anteile an der Gesellschaft hält und dass seine Anteile mehr als die Hälfte der Stimmrechte repräsentieren. [...] Das ist nicht zu beanstanden, sondern entspricht vielmehr dem ausdrücklich erklärten Willen des europäischen Verordnungsgebers.“

Da der Junglandwirt M innerhalb der GbR lediglich 25 % der Gesellschafteranteile und 50 % der Stimmanteile hielt, war - so der VGH - ihm die Kontrolle der Gesellschaft nach den Vorgaben aus der genannten EuGH-Rechtsprechung nicht möglich und der Klägerin die Zuteilung der ZA auf Grundlage der Junglandwirte-Regelung zu versagen.

Anmerkung

Die oben kurz zusammengefasste Entscheidung des VGH begegnet erheblichen Bedenken. Sie widerspricht der derzeit in Literatur und Rechtsprechung verbreiteten Auslegung der inzwischen in Art. 49 der Verordnung (EU) Nr. 639/2014 normierten Voraussetzungen für die der Bewilligung der Junglandwirteprämie bzw. Zuweisung von ZA auf Grundlage der Junglandwirte-Regelung an juristische Personen, die weitestgehend von den strengen Vorgaben der genannten EuGH-Rechtsprechung zur veralteten Verordnungslage abgerückt ist.

Das VG Lüneburg legt in seinem Urteil vom 26.04.2018 - 1 A 105/16 - nachvollziehbar und unter Bezug auf die Regelung des Art. 49 der Verordnung (EU) Nr. 639/2014 dar, dass es für eine ausreichende Kontrolle der antragsstellenden juristischen Person durch einen Junglandwirt ausreicht, wenn dieser bei Beschlussfassungen nicht überstimmt werden kann. Zustandekommen und Durchsetzung von Entscheidungen gegen den Junglandwirt darf nach der Gestaltung der Gesellschafterverträge nicht möglich sein. Einer Mehrheit der Stimmanteile des Junglandwirtes, die ihm die alleinige Kontrolle der Gesellschaft durch Beschlussdurchsetzung „im Alleingang“ ermöglicht, bedürfe es demnach gerade nicht.

Entsprechendes gilt über Art. 50 der Verordnung (EU) Nr. 639/2014 auch für Vereinigungen natürlicher Personen. Nach einhelliger Meinung ist grundsätzlich auch die GbR erfasst.

Im Einzelnen führt das VG Lüneburg hierzu aus:

„Die in Art. 49 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b VO (EU) Nr. 639/2014 normierten weiteren Voraussetzungen für die Zuweisung von Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve für Junglandwirte an juristische Personen sind ebenfalls gegeben. Nach dieser Vorschrift muss der Junglandwirt die juristische Person wirksam und langfristig in Bezug auf Entscheidungen zur Betriebsführung, Gewinnen und finanziellen Risiken im ersten Jahr der Antragstellung der juristischen Person im Rahmen der Regelung für Junglandwirte kontrollieren. [...] Diese Bestimmung ist dahin auszulegen, dass Entscheidungen zur

Betriebsführung, Gewinnen und finanziellen Risiken nicht gegen den Junglandwirt getroffen und umgesetzt werden dürfen. [...] Hingegen ist nicht erforderlich, dass der Junglandwirt die alleinige Kontrolle über die juristische Person innehat und die angeführten Entscheidungen in seinem Sinne (einseitig) durchsetzen kann. Von dem engen Verständnis der Beherrschung der juristischen Person im Fall der Niederlassungsbeihilfe für Junglandwirte im Rahmen der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch ELER nach Art. 22 Abs. 1 Buchst. a Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (vgl. hierzu: EuGH, Urt. v. 25.10.2012 - C-592/11 -, juris. Rn. 56) hat sich der Verordnungsgeber durch den Satz 2 des Art. 49 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. b VO (EU) Nr. 639/2014 bewusst gelöst und lässt nunmehr eine „gemeinschaftliche Kontrolle“ mit einem anderen Landwirt genügen. Ausreichend ist hiernach, dass der Junglandwirt nicht lediglich eine untergeordnete Rolle in der juristischen Person innehat und zumindest Entscheidungen gegen seinen Willen nicht getroffen werden können.“

Das VG Lüneburg beruft sich hier auf die aktualisierte Verordnungslage und die mit der Einführung der Junglandwirteprämie neu in Kraft getretene Vorschrift des Art. 49 Abs. 1 Uabs. 1 lit. b der Verordnung (EU) Nr. 639/2014, nach der es grundsätzlich auch ausreicht, wenn der Junglandwirt die Kontrolle der Gesellschaft gemeinschaftlich ausübt.¹ Das Mindestmaß der gemeinschaftlichen Gesellschaftskontrolle ist eben dann gegeben, wenn eine Fassung / Durchsetzung von Entscheidungen gegen den Junglandwirt als Gesellschafter nicht möglich ist.²

Schließlich gibt auch das BMEL in der zur GAP-Reform 2015 herausgegebenen Broschüre „Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland“³ in Randziffer 112 auf Seite 55 selbst Folgendes vor:

„Die alleinige Kontrolle übt der Junglandwirt aus, wenn dieser die Entscheidungen zu Betriebsführung, Gewinnen und finanziellen Risiken auch

¹ zustimmend auch VG Koblenz, Urteil vom 29.03.2019 - 5 K 669/18.KO

² so auch *Booth* in Dombert/Witt, Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht 2. Auflage 2016, § 27 Rn. 202

³ online abrufbar unter:

<https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/UmsetzungGAPinDeutschland2015.html>

ohne Zustimmung der anderen [...] Nicht-Junglandwirte durchsetzen kann. Eine gemeinschaftliche Kontrolle liegt vor, wenn die anderen [...] Nicht-Junglandwirte keine Entscheidung gegen den Junglandwirt durchsetzen können.“

Es kann also kein Zweifel geben, dass die vom VGH im vorgestellten Urteil noch berücksichtigte Auslegung auf Grundlage des EuGH-Urteils C-592/11 hinsichtlich der dort gemachten Vorgaben zur Kontrolle von juristischen Personen durch den Junglandwirt eigentlich bereits lange überholt sind.

IV. OVG Lüneburg - Beschl. vom 26.06.2020 - 10 ME 112/20 (BeckRS 2020, 14178)

Leitsatz (amtlich)

Voraussetzung dafür, dass dem Betriebsinhaber eine landwirtschaftliche Fläche i.S.d. Art. 24 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 und § 3 Abs. 1 Betriebsprämienführungsverordnung zur Verfügung steht, ist, dass der Betriebsinhaber zum maßgeblichen Stichtag in der Lage ist, die betreffende Fläche mit einer hinreichenden Selbstständigkeit für seine landwirtschaftliche Tätigkeit zu nutzen, er also zum maßgeblichen Stichtag sowohl die rechtliche als auch die tatsächliche Verfügungsgewalt über die betreffende Fläche inne hat.

Sachverhalt

Die betroffene Betriebsinhaberin beantragte im Jahr 2015 die Zuweisung von ZA für rund 32 ha Fläche. Bei den gemeldeten Antragsflächen handelte es sich im Wesentlichen um extensiv genutztes Grünland. Die ZA wurden wie beantragt zugewiesen. Im Oktober 2018 fand auf dem Betrieb eine Vor-Ort-Kontrolle statt, die nach Ansicht der Kontrollbehörde ergeben habe, dass die Antragsflächen im maßgeblichen Zeitpunkt der Beantragung der Zuweisung der Zahlungsansprüche am 15.05.2015 nicht von Betriebsinhaberin selbst bewirtschaftet wurden. Im Dezember 2019 nahm die Förderbehörde den ursprünglichen ZA-Zuweisungsbescheid zurück und zog die zugewiesenen Zahlungsansprüche unter Anordnung der sofortigen Vollziehung ein. Hiergegen erhob die Betriebsinhaberin fristgerecht Klage vor dem VG Lüneburg und beantragte parallel die Wiederherstellung deren aufschiebender Wirkung im Eilverfahren. Das Verwaltungsgericht lehnte den Eilantrag der

Antragstellerin durch Beschluss vom 12.05.2020 (1 B 45/19) ab, da es sinngemäß ebenfalls nicht erkennen könne, dass die Antragstellerin die streitigen Flächen selbst bewirtschaften könne - insbesondere sei eine Eigenbewirtschaftung mangels einschlägiger Belege nicht nachgewiesen. Die Antragstellerin hatte hierzu u.a. vorgetragen, die Grasernte jährlich „ab Feld“ verkauft zu haben, indem der jeweilige Abnehmer die fälligen Schnitte selbst durchgeführt und vereinnahmt hat.

Entscheidung des OVG Lüneburg

Das OVG Lüneburg hat die Ablehnung des Eilantrages in erster Instanz im Ergebnis bestätigt. Zur Begründung führt es im Wesentlichen aus, dass die Antragstellerin mangels einschlägiger und aussagekräftiger Belege tatsächlich keine Eigenbewirtschaftung der Flächen nachweisen könne. Genau dies sei aber u.a. Voraussetzung dafür, dass die Antragsflächen dem jeweiligen Antragsteller entsprechend Art. 24 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 i.V.m. § 3 BetrPrämDurchfV zur Verfügung stehen.

Daneben führt das OVG auch Folgendes aus:

„Nach der aktuellen Rechtslage [...] ist der Begriff „zur Verfügung stehen“ so zu verstehen, dass der Betriebsinhaber in der Lage sein muss, die betreffenden Flächen mit einer hinreichenden Selbstständigkeit für seine landwirtschaftliche Tätigkeit zu nutzen [...]. Die Behilflichkeit von - landwirtschaftlichen nutzbaren - Flächen für einen Betrieb setzt also objektiv kumulativ voraus, dass der anspruchsberechtigte Betriebsinhaber rechtlich über die Fläche am Stichtag 15. Mai verfügte und dass er darauf hinreichend selbstständig seine von ihm geltend gemachte landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt hat [...]. Für eine „hinreichende Selbstständigkeit“ im vorgenannten Sinne reicht die bloße rechtliche Verfügungsmöglichkeit folglich nicht aus, die Verfügungsgewalt muss zum Stichtag auch tatsächlich ausgeübt worden sein[...].“

Die Formulierung weckt den Eindruck, dass es für die Förderfähigkeit einer beantragten Fläche im Betrieb des jeweiligen Antragstellers primär nicht nur darauf ankommt, dass dieser die Flächen faktisch in Besitz hält und aktiv bewirtschaftet,

sondern zusätzlich auch die rechtliche Verfügungsgewalt über die Fläche innehaben muss. Unterstrichen wird dies auch aus dem einleitend wiedergegebenen (amtliche!) Leitsatz, wonach ein Antragsteller zum maßgeblichen Stichtag sowohl die rechtliche als auch die tatsächliche Verfügungsgewalt über gemeldete Antragsflächen innehaben muss.

Anmerkungen

Inwieweit der Rechtsansicht und Auslegung der einschlägigen Rechtssätze durch das OVG Lüneburg zu folgen ist, muss kritisch hinterfragt werden.

Unter dem Begriff der „tatsächlichen Verfügungsgewalt“ ist wohl unzweifelhaft die Besitzausübung zu verstehen, die sich ja in der ohnehin zwingend notwendigen Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit realisiert. Unabhängig davon, ob man den Begriff der „rechtlichen Verfügungsgewalt“ nun bei Vorliegen eines den Antragsteller begünstigten Nutzungsrechts (z.B. Landpacht) erfüllt sieht oder gar nur - was der Wortlaut zulässt - bei Innehaben der dinglichen Verfügungsmöglichkeit (Eigentum), sind die sich daraus ergebenden Konsequenzen erheblich. Die Folge wäre, dass konsequenterweise bei Überprüfung der Erfüllung der Fördervoraussetzungen durch die zuständigen Behörden immer auch kontrolliert werden müsste, ob der jeweilige Antragsteller zur Nutzung der von ihm angegebenen Antragsflächen berechtigt ist oder nicht. Diese Leistung kann von den Behörden schon allein praktisch nicht erwartet bzw. erfüllt werden - von den fachlichen Herausforderungen eines derartigen Prüfungsumfangs mal ganz abgesehen.

Die Vorgaben des OVG aus dem interessierenden Beschluss sind aber nicht nur aufgrund praktischer Erwägungen kritisch zu hinterfragen, sondern begegnen auch auf rechtlicher Ebene Bedenken.

Zunächst ist festzuhalten, dass weder der Wortlaut von Art. 24 Abs. 2 Satz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 noch der Wortlaut von § 3 BetrPrämDurchfV den Schluss zulässt, die Berechtigung zum Bezug der Fördermittel ginge zwingend mit der Berechtigung zur Flächennutzung einher. Der Begriff „zur Verfügung stehen“ kann genauso auch rein „faktisch“ verstanden und die Erfüllung dieser Fördervoraussetzung

allein die Ausübung der tatsächlichen Gewalt über die Flächen geknüpft werden - also an die nutzungsrechtsunabhängige Besitzposition.

Genauso sieht dies im Übrigen auch die einschlägige Literatur. So heißt es bspw. bei Booth:

„Die Verordnung verlangt die tatsächliche Nutzung, nicht hingegen, wie von einigen Bundesländern fälschlicherweise ursprünglich gefordert, auch ein Recht zur Nutzung. Die Beihilfevoraussetzungen knüpfen allein an die Art und Weise der Bewirtschaftung und die Einhaltung der weiteren Vorgaben an. Es kann der Behörde nicht zugemutet werden, in Streitfällen über die Nutzungsberechtigung des Antragstellers zu entscheiden.“⁴

Das OVG verweist in seiner Auslegungsbegründung u.a. zum einen auf das vorausgegangene Senatsurteil vom 29.09.2015 - 10 LB 2/15 - und zum anderen auf die Urteile des EuGH vom 02.07.2015 - C-422/13 - und C-684/13. Es ergibt sich allerdings über keinen dieser Verweise eine ausdrückliche Klärung der Herleitung des vom OVG hier vorgegebenen Abhängigkeitsverhältnisses zwischen Nutzungs- und Beihilfeberechtigung.

Der aufgezeigten Auslegung steht im Übrigen auch anderweitige Rechtsprechung entgegen.

Das VG Göttingen hält in seinem Urteil vom 05.05.2009 - 2 A 34/08 - zur vorausgegangenen Rechtslage Folgendes fest:

„Für die subjektive Beihilfefähigkeit von Flächen ist diese tatsächliche Nutzung allein maßgebend; auf die zivilrechtlich-vertragliche Nutzungsberechtigung kommt es, abgesehen von Fällen einer Doppelbeantragung und einer offensichtlich angemessenen Besitzerstellung, wie sie etwa bei verbotener Eigenmacht im Sinne von § 858 Abs. 1 BGB gegeben ist, demgegenüber nicht an [...].“

⁴Booth in Dombert/Witt, Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht 2. Auflage 2016, § 26 Rn. 153

Genauso entschied auch das VG Halle in seinem Urteil vom 19.01.2011 - 7 A 258/09:

„Dabei geht die Kammer davon aus, dass eine landwirtschaftliche Fläche grundsätzlich oder vorrangig demjenigen Betriebsinhaber zustehen soll, der sie in tatsächlicher Hinsicht nutzt, sie also tatsächlich bewirtschaftet, und nicht demjenigen, der zivilrechtlich ein Besitzrecht an der Fläche hat [...].“

In seinem ebenfalls zur Auslegung der inzwischen überholten Rechtsnorm des Art. 44 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 ergangenen Urteil vom 05.12.2019 - 3 C 22.17 - nimmt das BVerwG die Auslegung des Begriffs „zur Verfügung stehen“ vor und bezieht sich dabei u.a. ebenfalls auf die hier vom OVG verwiesene EuGH-Rechtsprechung. In dem vom BVerwG zu entscheidenden Fall waren der betroffenen Betriebsinhaberin Agrarfördermittel nachträglich aberkannt worden, weil diese für Teile seiner Antragsflächen nach streitiger Kündigung von Pachtverträgen und anschließender Neuverpachtung an einen anderen Landwirt kein „einwandfreies“ Nutzungsrecht nachweisen konnte. Genau dies sah die handelnde Förderbehörde aber als zwingende Voraussetzung für die Bewilligung von Fördermitteln an und nahm die bereits erfolgte Bewilligung gegenüber der betroffenen Antragstellerin zurück. Diese hatte im Übrigen unstreitig weiterhin auf den umstrittenen Pachtflächen gewirtschaftet. Der andere Landwirt, der die Flächen neu gepachtet hatte, hat diese ebenfalls zur Förderung angemeldet.

Die Frage nach der Notwendigkeit eines Nutzungsrechts löst das BVerwG in seinem Urteil letztlich allein über die Beurteilung der Besitzverhältnisse. Hierzu führt es Folgendes aus:

„In tatsächlicher Hinsicht ist unstreitig, dass die Klägerin im maßgeblichen Zeitraum die unmittelbare Sachherrschaft über die streitigen Flächen innehatte und damit in der Lage war, diese - wie geschehen - landwirtschaftlich zu nutzen. Auch die rechtlichen Verhältnisse bestätigen hier die Zuordnung der Flächen zum Betrieb der Klägerin. Die Nutzung vollzog sich - ungeachtet des Nachweises beziehungsweise Fortbestehens eines Pachtverhältnisses - im rechtlichen Rahmen des mit der unmittelbaren Sachherrschaft einhergehenden

Besitzes, der im Zuge der Pacht der Klägerin überlassen worden war. Mit den Worten des Oberverwaltungsgerichts hat sich die Klägerin den Besitz nicht angemaßt, diesen mithin nicht durch verbotene Eigenmacht erlangt (§ BGB § 858 BGB). Soweit sie gegenüber den Eigentümern nach Beendigung der Pachtverhältnisse nicht mehr zum Besitz berechtigt war, war sie gleichwohl im Fortbestand des Besitzes geschützt und damit auch rechtlich in der Lage, die Flächen weiter zu nutzen. Als unmittelbare Besitzerin war sie durch Einräumung eines Gewaltrechts (§ BGB § 859 BGB) und durch die Besitzschutzansprüche der §§ BGB § 861 ff. BGB gegenüber der Allgemeinheit und auch im Eigentümer-Besitzer-Verhältnis gegenüber den Eigentümern und anderweitig Berechtigten geschützt.“

Damit verdeutlicht das BVerwG ausdrücklich, dass der Begriff „zur Verfügung stehen“ und damit die Frage nach der Zuordnung von streitigen Antragsflächen zu antragstellenden Betrieb vorrangig nach der Ausübung des Besitzes und der tatsächlichen Sachherrschaft zu beantworten ist - auch in Fällen der Doppelbeantragung. Auf ein bestehendes Nutzungsrecht an den gemeldeten Antragsflächen kommt es demzufolge gerade nicht an.

Auch wenn die vorangehend aufgezeigte Rechtsprechung zur inzwischen überholten Rechtslage nach Art. 44 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 ergangen ist, ist sie auf die gegenwärtige Förderkulisse entsprechend anwendbar, da mit der GAP grundsätzlich nach wie vor die Umsetzung einer einkommensstützenden, flächenbezogenen Agrarbeihilfe verfolgt wird.

Zurück zu dem hier zu besprechenden Urteil des OVG Lüneburg:

Im Ergebnis sollte fraglich sein, ob das OVG tatsächlich eine zwingende Verknüpfung von Nutzungsberechtigung bzw. Verfügungsbefugnis und Beihilfeberechtigung vorgeben wollte oder ob insoweit eventuell einfach nur die gewählten Formulierungen etwas verunglückt sind. Dies gilt vor allem, weil die Beschlussbegründung den Hinweis auf die zwingend vorauszusetzende rechtliche Verfügungsgewalt aus dem vorangestellten amtlichen Leitzatz zwar sinngemäß nochmal kurz anspricht, aber

nicht begründend untermauert. Im Übrigen fußt die Ablehnung des Eilantrages dann allein auf dem Umstand, dass die Antragstellerin keine eigene landwirtschaftliche Nutzung nachweisen konnte. Die Frage nach der Nutzungsberechtigung ist an keiner Stelle entscheidungserheblich.

Vor dem Hintergrund der parallel aufgezeigten älteren Rechtsprechung und des relative jungen Urteils des BVerwG aus 2019 sollte aber feststehen, dass die Förderfähigkeit vorrangig von der tatsächlichen Nutzung der Antragsflächen durch den jeweiligen Antragsteller abhängt, der schon allein aufgrund der Ausübung der tatsächlichen Verfügungsgewalt und Sachherrschaft bezugsberechtigt sein muss.

V. VG Regensburg - Urteil vom 23.07.2020 - RN 5 K 19.1301

Leitsatz (amtlich)

Für das Erfordernis von mehr als 40 % Bodendeckung zum Vegetationsende fehlt es an einer normativen Rechtsgrundlage.

Sachverhalt

Der Kläger beantragte im Jahr 2017 u.a. die Bewilligung von Basis- und Greeningprämie. Zur Erfüllung der Greening-Voraussetzungen wies der Kläger in seinem Sammelantrag auf einzelnen Schlägen eine sog. Flächennutzung im Umweltinteresse (Ökologische Vorrangfläche - ÖVF) aus und bepflanzte diese mit einer entsprechenden Zwischenfrucht. Bei einer Vor-Ort-Kontrolle im November 2017 wurde festgestellt, dass auf einigen als ÖVF gemeldeten Schlägen keine ausreichende Bodenbedeckung mit Zwischenfrüchten vorhanden sei. Das nach Ansicht der Behörde einzuhaltende Mindestmaß von 40 % Bodenbedeckung sei nicht eingehalten. Die dem Kläger zustehende Greeningprämie wurde deshalb um rund 8 ha gekürzt. Zusätzlich wurde eine Verwaltungssanktion verhängt, die die Prämie nochmals um rund 3 ha reduziert. Ein gegen die Kürzung eingeleitetes Widerspruchsverfahren blieb erfolglos, sodass der Kläger im Anschluss Klage erhob.

Entscheidung des VG Regensburg

Das VG Regensburg hat der Klage stattgegeben und die durch Kürzung und Sanktion verringerte Greeningprämie in voller Höhe zugesprochen. Sowohl die Kürzung als

auch die Sanktion seien dem Grunde nach rechtswidrig erfolgt, da insoweit keine Rechtsgrundlage ersichtlich sei, die das Erfordernis einer bei Vegetationsende vorhandenen Bodenbedeckung von mindestens 40 % auf den gemeldeten ÖVF vorschreibe bzw. eine entsprechende Sanktionierung erlaube. Genau eine solche normative Grundlage sei nach Art. 2 Abs. 2 der Verordnung (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 aber zwingend Voraussetzung für die Verhängung einer verwaltungsrechtlichen Sanktion.

Anmerkung

Die an sich eher unspektakuläre Entscheidung des VG Regensburg beschäftigt sich mit einer Rechtsfrage, die zumindest im anwaltlichen Tätigkeitsbereich immer wieder streitig ist. Grundsätzlich kann der nachvollziehbaren Argumentation und dem anschließenden Ergebnis nur zugestimmt werden. Der Problematik werden sich Antragsteller aber auch zukünftig sicherlich noch weiterhin ausgesetzt sehen, da z.B. die Landwirtschaftskammer NRW in ihren offiziellen Merkblättern zum Greening 2020⁵ noch auf die einzuhaltende Mindestbodenbedeckung von 40 % scheinbar verpflichtend hinweist.

⁵ abrufbar unter: <https://www.landwirtschaftskammer.de/foerderung/formulare/merkblaetter/mb-sammelantrag-2020-greening.pdf>

2. Teil - Die GAP-Reform 2020

Mit der anstehenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach Ende der derzeitigen EU-Finanzplanungsperiode am 31.12.2020 steht ein Systemwechsel bevor, der den Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung der GAP-Ziele mehr nationale Verantwortung auferlegt und dadurch gleichzeitig - natürlich - auch neue Herausforderungen mit sich bringt.

Unabhängig davon, dass sich der Zeitplan für die anstehende Reform aus mehreren Gründen (Brexit, Corona-Pandemie) deutlich verschoben hat und die Politik nicht mit einem Inkrafttreten der Änderungen vor dem 01.01.2023 rechnet⁶, bieten die bereits seit Juni 2018 vorliegenden Verordnungsentwürfe für die Neugestaltung der GAP auf EU-Ebene reichlich Diskussionsstoff.

Im Folgenden finden sich die wesentlichen Neuerungen übersichtlich aufbereitet und dargestellt.⁷

I. Verordnungsentwürfe zur GAP-Reform vom 01.06.2018

Am 01.06.2018 veröffentlichte die Europäische Kommission drei Verordnungsentwürfe für die Neuregelung und Reform der GAP, die erfahrungsgemäß typischerweise mit Beginn einer neuen EU-Finanzplanungsperiode einhergeht.

Mit der sog. *GAP-Strategieplan-Verordnung*⁸ sollen die derzeit geltende ELER-Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 und Direktzahlungsverordnung (EU) Nr. 1307/2013 aufgehoben und ersetzt werden. Des Weiteren wird die aktuelle Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, die umfassend Finanzierung, Verwaltung und Kontrollmechanismen der

⁶ So kundgetan von der Bundesministerin für Ernährung und Landwirtschaft Julia Klöckner bei der Agrarministerkonferenz des Bundes und der Länder im Mai 2020.

⁷ Eine umfassende Aufbereitung der Legislativvorschläge bietet *Busse* in AuR 3/2020 S. 82 ff.. Einzelaspekte finden sich bei *Krüger* in WF 2/2020 S. 66 ff. übersichtlich dargestellt.

⁸ genau: „Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates“

GAP regelt, durch die sog. *Horizontale GAP-Verordnung*⁹ ersetzt. Durch die dritte *Änderungsverordnung*¹⁰ sollen insbesondere die derzeitige Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über gemeinsame Marktorganisation (GMO) und diverse weitere Verordnungen ersetzt werden.

Grundsätzlich bleibt dabei der bereits bekannte Aufbau des „2-Säulen-Modells“ erhalten. Für die gesamte Antragsfläche eines Betriebsinhabers werden in der ersten Säule nach wie vor Direktzahlungen fließen, die der Stützung der landwirtschaftlichen Betriebe und Produktion dienen sollen. In der zweiten Säule werden weiterhin Mittel für freiwillig eingegangene Bewirtschaftungsbeschränkungen oder Nachteilsausgleiche bereitgestellt.

Im Folgenden wird die anvisierte Umgestaltung der Förderkulisse insbesondere anhand der genannten GAP-Strategieplan-Verordnung durch einen ersten Überblick skizziert.

1. GAP-Strategieplan-Verordnung

Die GAP-Strategieplan-Verordnung überarbeitet mit der geltenden Direktzahlungsverordnung (EU) Nr. 1307/2013 das „Herzstück“ der aktuellen Förderkulisse und bedingt durch neue Inhalte einen grundsätzlichen Systemwechsel. Sie soll dabei die entkoppelten (flächenbezogenen) Direktzahlungen, die gekoppelten (erzeugnisbezogenen) Direktzahlungen und die ELER-Förderung zusammenfassend regeln. Den einzelnen Mitgliedstaaten kommt in diesem Zuge eine erheblich gesteigerte Verantwortung für die Umsetzung der auf unionsrechtlicher Ebene entwickelten Ziele der GAP zu.

⁹ genau: „Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013“

¹⁰ genau: Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse, (EU) Nr. 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel, (EU) Nr. 251/2014 über die Begriffsbestimmung, Beschreibung, Aufmachung und Etikettierung von aromatisierten Weinerzeugnissen sowie den Schutz geografischer Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse, (EU) Nr. 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union und (EU) Nr. 229/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der kleineren Inseln des Ägäischen Meeres

Dabei ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten durch eine sog. SWOT-Analyse¹¹ den konkreten Bedarf an subventionsrechtlicher Steuerung individuell analysieren und einen sog. GAP-Strategieplan entwickeln. In diesem Plan führen die Mitgliedstaaten die für notwendig erachteten GAP-Instrumente zusammen und erstellen eine Art Katalog aus weitgefassten Förderkategorien („*Interventionskategorien*“) und konkreten Fördermaßnahmen („*Interventionen*“), auf dessen Grundlage die national angepasste Umsetzung der GAP dann erfolgen kann und muss.

Diese hinter diesem allgemeinen Ansatz stehende und in der GAP-Strategieplan-Verordnung verankerte Systematik soll an dieser Stelle anhand eines groben Überblicks über die dortigen Regelungsinhalte im Einzelnen erläutert werden - der Einfachheit halber in Orientierung an der in der GAP-Strategieplan-Verordnung vorgegebenen Gliederung.

In **Titel I** (Art. 1 - 4) finden sich einleitend neben dem Ordnungsgegenstand und dem Geltungsbereich vor allem Begriffsbestimmungen geregelt. Hier unterscheidet die Verordnung zwischen aus ihr selbst verbindlich hervorgehenden Begriffsbestimmungen in Art. 3 und solchen Begriffsbestimmungen, die nach Art. 4 in den GAP-Strategieplänen der Mitgliedstaaten zu erfolgen haben.

Bereits an dieser Stelle lässt sich eine Verschiebung der „Regelungsverantwortung“ von der unionsrechtlichen auf die nationalrechtliche Ebene erkennen, die den angestrebten Systemwechsel verdeutlicht. Durch den Katalog des Art. 4 überlässt die EU nämlich einen nennenswerten Anteil der vorzunehmenden Begriffsbestimmungen den zu erstellenden GAP-Strategieplänen und damit den Mitgliedstaaten. Dies betrifft z.B. die Definition der Begriffe „landwirtschaftliche Tätigkeit“ oder „landwirtschaftliche Fläche“ nebst anschließender Unterdefinitionen, die zentrale Bedeutung für die Fördermittelbewilligung haben und in der derzeitigen Förderkulisse noch verbindlich auf EU-Ebene normiert sind.

¹¹ „SWOT“ ist Abkürzung für „Strength, Weaknesses, Opportunities, Threads“ (Stärken, Schwächen, Möglichkeiten, Risiken)

Anzumerken ist allerdings, dass Art. 4 der GAP-Strategieplan-Verordnung trotz der Definitionskompetenzzuweisung an die Mitgliedstaaten in seinem Katalog einen „Definitionsrahmen“ vorgibt, den die Begriffsbestimmung in dem jeweiligen GAP-Strategieplan erfüllen muss. Art. 4 Abs. 1 lit. (a) Ziffer ii) regelt die Definition der „Dauerkulturen“ bspw. wie folgt:

Artikel 4

In den GAP-Strategieplänen festzulegende Begriffsbestimmungen

1. Die Mitgliedstaaten legen in ihrem GAP-Strategieplan die Begriffsbestimmungen für „landwirtschaftliche Tätigkeit“, „landwirtschaftliche Fläche“, „förderfähige Hektarfläche“, „echte Betriebsinhaber“ und „Junglandwirt“ fest.

(a) [...]

(b) Der Begriff „landwirtschaftliche Fläche“ ist so zu definieren, dass er Ackerland, Dauerkulturen und Dauergrünland umfasst. Die Begriffe „Ackerland“, „Dauerkulturen“ und „Dauergrünland“ werden von den Mitgliedstaaten innerhalb des folgenden Rahmens weiter spezifiziert:

i) [...]

ii) „Dauerkulturen“ sind nicht in die Fruchtfolge einbezogene Kulturen außer Dauergrünland und Dauerweideland, die für die Dauer von mindestens fünf Jahren auf den Flächen verbleiben und wiederkehrende Erträge liefern, einschließlich Reb- und Baumschulen und Niederwald mit Kurzumtrieb.

Der in den GAP-Strategieplänen einzuhaltende Rahmen für die von den Mitgliedstaaten dort festzulegende Begriffsbestimmung der „Dauerkultur“ ist damit identisch mit der derzeit geltenden Definition in Art. 4 Abs. 1 lit. g) der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. Es bleibt somit abzuwarten, inwieweit sich in den vorzulegenden GAP-Strategieplänen überhaupt Abweichungen zwischen den dort von den Mitgliedstaaten aufgenommenen Begriffsbestimmungen und den in Art. 4 der GAP-Strategieplan-Verordnung vorgegebenen Definitionsrahmen ergeben (können) und welche rechtlichen Konsequenzen für die Umsetzung der GAP auf nationaler Ebene daraus folgen.

In **Titel II** (Art. 5 - 7) der GAP-Strategieplan-Verordnung finden sich die allgemeinen und spezifischen Ziele der GAP normiert, die über die in den GAP-Strategieplänen der Mitgliedstaaten entwickelten Interventionen erreicht werden sollen.

Titel III (Art. 8 - 78) der GAP-Strategieplan-Verordnung enthält insbesondere grundlegende Anforderungen an die zu erstellenden GAP-Strategiepläne.

In Art. 9 ist bspw. vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten ihre jeweiligen GAP-Strategiepläne im Einklang mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts konzipieren müssen, dass die einzelnen Interventionen nicht diskriminierend oder wettbewerbsverzerrend wirken dürfen und dass im Übrigen natürlich die übrigen Vorgaben aus den einschlägigen GAP-Verordnungen einzuhalten sind.

Art. 11 schreibt u.a. vor, dass die Mitgliedstaaten in den GAP-Strategieplänen ein System installieren müssen, dass die Verhängung von Verwaltungssanktionen bei Verstößen gegen die Grundanforderungen der Betriebsführung (Cross-Compliance) erlaubt.

Schließlich finden sich in diesem Titel - genauer in dessen Kapitel II - u.a. auch die oben schon angesprochenen Interventionskategorien näher definiert. Bei den Interventionskategorien handelt es sich um weitgefaste Kategorien, die die Mitgliedstaaten in ihre GAP-Strategiepläne aufnehmen und durch Regelung einzelner Interventionen gestalten können. Art. 14 unterscheidet bei den Interventionskategorien zunächst zwischen den entkoppelten und den gekoppelten Direktzahlungen. Dort heißt es:

Artikel 14

Kategorien von Interventionen in Form von Direktzahlungen

1. *Die Kategorien von Interventionen im Rahmen dieses Kapitels können die Form von entkoppelten und gekoppelten Direktzahlungen haben.*
2. *Bei den entkoppelten Direktzahlungen handelt es sich um*
 - (a) die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit;*
 - (b) die ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit;*
 - (c) die ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirte;*
 - (d) die Regelungen für Klima und Umwelt.*
3. *Bei den gekoppelten Direktzahlungen handelt es sich um*

- (a) die gekoppelte Einkommensstützung;
- (b) die kulturspezifische Zahlung für Baumwolle.

Insbesondere die für den Bereich der entkoppelten Direktzahlungen in Art. 14 Nr. 2 der GAP-Strategieplan-Verordnung gibt zumindest faktisch ein ähnliches System vor, wie es auch derzeit Anwendung findet. Die dort genannte „*Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit*“ dürfte dem Grunde nach der bisherigen Basisprämie entsprechen, wobei für deren sanktionsfreien Bezug im Rahmen der ordnungsgemäßen Betriebsführung auch die weitergehenden Auflagen einzuhalten sind, die grundsätzlich gesteigerten Cross-Compliance-Vorgaben und den bisherigen Greeningverpflichtungen entsprechen dürften (sog. „*Erweiterte Konditionalität*“).

Auch eine Umverteilungsprämie und eine Junglandwirteprämie sind weiterhin vorgesehen.

Bei der in Art. 14 Nr. 2 lit. (d) der GAP-Strategieplan-Verordnung vorgegebenen Interventionskategorie der „*Regelungen für Klima und Umwelt*“ handelt es sich um die Grundlage für ein in die GAP-Strategiepläne aufzunehmendes Angebot an umwelt- und klimawirksamen Maßnahmen, die zusätzlich gefördert werden sollen. Diese Interventionskategorie ist unter dem Oberbegriff „*eco schemes*“ oder „*Öko-Regelungen*“ geläufig und geht aus der dadurch abgelösten Greeningprämie hervor. Während die Mitgliedsstaaten verpflichtet sind die *eco schemes* über ihren jeweiligen GAP-Strategieplan anzubieten, ist die Inanspruchnahme der dahinterstehenden Interventionen im Einzelnen mitsamt der sich daraus ergebenden umwelt- und klimawirksamen Bewirtschaftungseinschränkungen durch den jeweiligen Betriebsinhaber freiwillig.

Die *eco schemes* bringen also neben der oben angesprochenen Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit, die als eine Art Basisprämie mit inkludierter Greening-Verpflichtung zu verstehen ist, weitere Fördermittel aus der ersten Säule mit, die für dem Umweltschutz dienende Bewirtschaftungsmethoden und Förderprogramme aufgewandt werden sollen. Dabei soll der teilnehmende Betriebsinhaber sich durch einjährige Fördermaßnahmen jedes Jahr neu entscheiden können und eben auch verpflichtet müssen, die jeweils vorgegebenen Auflagen

einzuhalten. Unklar ist derzeit noch, ob die Auszahlung der durch die *eco schemes* generierten Fördermittel für die gesamte Antragsfläche oder aber nur für die von den einzelnen Maßnahmen tatsächlich betroffene Fläche gezahlt werden sollen.

Unabhängig von den *eco schemes* kann in der zweiten Säule auch eine lokale Förderung umweltfreundlicher Bewirtschaftungsmethoden durch entsprechende Agrarumweltmaßnahmen erfolgen, die aber in der Regel auf fünfjährige Förderprogramme gestützt wird.

Einzelheiten zu den *eco schemes* finden sich in Art. 28 der GAP-Strategieplan-Verordnung geregelt. Die Ausgestaltung der Interventionsangebote im Rahmen der *eco schemes* obliegt letztlich aber allein den Mitgliedsstaaten.

In dem **Titel IV** (Art. 79 - 90) der GAP-Strategieplan-Verordnung finden sich insbesondere Bestimmungen zur Finanzierung der GAP und Mittelzuweisungen.

Titel V (Art. 91 - 109) enthält nähere Regelungen zu den GAP-Strategieplänen im Einzelnen und ist damit von zentraler Bedeutung für den angestrebten Systemwechsel.

Art. 91 legt den Zweck der GAP-Strategiepläne zunächst auf die Umsetzung der durch die EGFL und ELER finanzierten Unterstützungsmaßnahmen verfolgten Ziele fest, die sich in dem oben schon angesprochenen Teil II der Verordnung näher wiedergegeben finden (siehe insb. Art. 5 und 6).

In Art. 92 - 94 sind Einzelheiten zum Aufbau der GAP-Strategiepläne und zum bei der Erstellung einzuhaltenden Verfahren geregelt. Insbesondere Art. 92 verdeutlicht nochmals das mit der zukünftigen Ausrichtung der GAP noch stärker verfolgte Ziel der Gewährleistung einer nachhaltigen und umweltverträglicheren Landwirtschaft. Der Verordnungsgeber sieht hier vor, dass die Mitgliedstaaten in ihren GAP-Strategieplänen einen Beitrag zur Verwirklichung der spezifischen umwelt- und klimabezogenen Ziele leisten sollen, der über den entsprechenden Gesamtbeitrag in der Förderperiode 2014 - 2020 hinausgeht.

Die Art. 95 - 105 enthalten Vorgaben für die von den Mitgliedstaaten zu entwickelnden Mindestinhalte der GAP-Strategiepläne.

Schließlich finden sich in den Art. 106 - 109 Vorschriften über das Verfahren zur Genehmigung und Änderung der GAP-Strategiepläne.

Art. 106 schreibt in derzeitiger Fassung vor, dass die Strategiepläne von jedem Mitgliedsstaat bis zum 01.01.2020 vorgelegt werden müssen, was offensichtlich nicht mehr realisierbar ist. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft teilt auf seinem Internetauftritt mit, dass der nationale GAP-Strategieplan bis zum 01.01.2022 eingereicht werden wird.¹² Im Übrigen finden sich in Art. 106 das Verfahren zur Genehmigung der vorgelegten GAP-Strategiepläne normiert.

Demnach hat die EU-Kommission die vorgelegten Pläne auf Vollständigkeit und Vereinbarkeit mit den allgemeinen unionsrechtlichen Grundsätzen, den einschlägigen GAP-Verordnungen und den in Art. 6 der GAP-Strategieplan-Verordnung vorgegebenen Zielen zu prüfen. Ist die Kommission von der Vereinbarkeit überzeugt, wird der Plan genehmigt. Falls der Plan trotz vorgesehener Nachbesserungsmöglichkeiten nicht genehmigungsfähig ist, ist die Genehmigungserteilung abzulehnen, wogegen gerichtliche Schritte möglich sind.

Titel VI (Art. 110 - 114) enthält Vorschriften über Koordinierung und Verwaltung. Art. 110 sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat eine Verwaltungsbehörde für den eigenen GAP-Strategieplan einzurichten bzw. zu benennen hat, die die ordnungsgemäße Durchführung des Plans kontrolliert. Als zusätzliches Kontrollorgan ist nach Art. 111 ein Begleitausschuss zu bilden. Zur Abstimmung der Interessen der einzelnen Akteure auf nationaler Ebene und Unionsebene sollen auf Grundlage von Art. 113 außerdem sog. GAP-Netze installiert werden. Jeder Mitgliedstaat hat ein nationales GAP-Netz einzurichten. Diese nationalen Netze werden über ein ebenfalls zu errichtendes europäisches GAP-Netz koordiniert. Diese Netzwerke sollen zusammengefasst einen

¹² abrufbar unter (Stand 15.09.2020): <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-strategieplan.html>

erleichterten Austausch zwischen der EU und den einzelnen Mitgliedstaaten und auch zwischen den Mitgliedstaaten unter sich ermöglichen, um eine umfassende Plattform für Analysen, Vergleichbarkeit und Anpassung zu schaffen.

Der **Titel VII** (Art. 115 - 129) regelt Instrumente zur Überwachung der Umsetzung der GAP-Strategiepläne durch die Kommission und Vorgaben zu Berichterstattung und Evaluierung.

In **Titel VIII** (Art. 130 - 133) und **Titel IX** (Art. 134 - 142) enthalten schließlich Wettbewerbsregeln und Schlussbestimmungen.

Zusammengefasst legt die GAP-Strategieplan-Verordnung also den Grundstein für den angestrebten Systemwechsel, der formell den Mitgliedstaaten mehr Verantwortung und Regelungskompetenz überlässt und außerdem den Fokus der materiellen Regelungsinhalte durch entsprechende Ausgestaltung der zu verwirklichen GAP-Ziele noch stärker als bisher auf Umweltschutz und nachhaltige Landwirtschaft richtet.

2. Horizontale GAP-Verordnung und Änderungsverordnung / GMO

Mit der ebenfalls seit Juni 2018 im Entwurf vorliegenden Neufassung der für der Fördersystem ebenfalls grundlegenden GAP-Verordnung soll die gegenwärtige Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 mitsamt ihren Regelungen zu Finanzierung, Verwaltung und Kontrolle der GAP-Förderung neugefasst werden. Die inhaltlichen Änderungen sind hier überschaubar und bedingen sich im Wesentlichen aus der mit der Einführung der GAP-Strategieplan-Verordnung einhergehenden Neuausrichtung der GAP an sich.

Für den Berufsalltag von Anwälten und Gerichten dürften insbesondere die Regelungen in **Titel IV** (Art. 57 - 87) relevant werden, der die Vorgaben zu dem installierten Kontroll- und Sanktionssystem enthält, welches gegenwärtig in Titel V der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 geregelt ist. In den Art. 63 ff. wird erneut das bekannte Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) geregelt, welches derzeit auf

nationaler Ebene durch die InVeKoS-Verordnung¹³ umgesetzt wird. In den Art. 84 ff. ist schließlich ein System zur Kontrolle der oben schon angesprochenen erweiterten Konditionalität (Einhaltung der allg. Anforderungen an eine ordnungsgemäße Betriebsführung) mit entsprechender Sanktionsmöglichkeit vorgesehen, das das bis dato bekannte Cross-Compliance-System ersetzt.

Eine tiefere Auseinandersetzung mit den Inhalten der Neufassung der Horizontalen GAP-Verordnung scheint an dieser Stelle kaum lohnenswert, da wirkliche Neuerungen kaum erkennbar sind.

Dasselbe gilt auch für den oben angesprochenen Entwurf der dritten Änderungsverordnung - die Anpassungen im Bereich der GMO sind hier zu vernachlässigen.

II. Fazit zu den Reformvorschlägen

Die vorliegenden Reformvorschläge verlagern einen nennenswerten Teil der Kompetenz zur Gestaltung der rechtlichen Bedingungen für die Umsetzung der GAP auf die Mitgliedstaaten. Auch wenn dabei der Rahmen für „das große Ganze“ - eben die mit der GAP verfolgten Ziele - natürlich auf Unionsebene vorgegeben und die angedachte Verlagerung der Verantwortung auf die Mitgliedstaaten so wieder beschränkt wird, nehmen diese mit der Pflicht und Möglichkeit zur Gestaltung der GAP-Strategiepläne eine Schlüsselposition in der Konkretisierung der GAP ein. Abzuwarten bleibt vor allem, inwieweit alle Mitgliedstaaten der neuen Verantwortung gerecht werden und sich in ihren GAP-Strategieplänen nicht nur der eigenen Landwirtschaft sondern auch den einzuhaltenden Regeln zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrung und Marktorganisation verpflichtet fühlen.

Dass mit der steigenden Verantwortung auch zunehmende Pflichten auf die Mitgliedstaaten zukommen, ist selbstverständlich. Allein der zum bisherigen Maß hinzukommende Verwaltungs- und Kontrollaufwand wird beträchtliche neue Herausforderungen mit sich bringen, die erstmal bewältigt und organisiert werden

¹³ Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoSV)

müssen - und dass am besten durch ausreichende Vorbereitung vor Inkrafttreten der neuen Reform.

Unabhängig von formeller Ausgestaltung der GAP und ihrer Umsetzung sind die materiellen Inhalte spannend. Die neue *eco schemes* und die damit verfolgte Ausweitung der Förderung von einer umweltfreundlicheren und nachhaltigeren Landwirtschaft gehen nach Anspruch der Bevölkerung in die richtige Richtung. Für die Landwirte bleibt abzuwägen, inwieweit der über die (freiwillige) Teilnahme an den *eco schemes* eingeforderte Beitrag zum umweltabhängigen Allgemeinwohl attraktiv ist. Dies wiederum hängt natürlich vor allem von der Ausgestaltung der diesbezüglichen Interventionen ab, die mit der Erstellung des GAP-Strategieplans dem Bund obliegt.

Ob der angestrebte Systemwechsel gelingt und die noch stärkere Ausrichtung der GAP weg von der Einkommensorientierung und -stützung hin zur verstärkten Förderung einer naturschutzdienlichen und damit nach einhelliger Meinung auch gemeinwohlorientierten Landwirtschaft die gewünschten Erfolge bringt bleibt abzuwarten - gelungene Ansätze sind allemal erkennbar.