

XXVIII. Europäischer Agrarrechtskongress des CEDR

9.-12. September 2015, Potsdam (Deutschland)

Kommission I

Marktorganisation: Rechtsrahmen und Umsetzung

Deutscher Länderbericht

erstellt von

Dr. Christian Busse/Dr. Meinhard List

Mündlicher Bericht: Dr. Meinhard List

Bonn, Juni 2015

Gliederung

I.	Einführung	1
II.	Direktzahlungen, Cross-Compliance und InVeKoS	2
1.	Wesentliche deutsche Rechtsakte	2
2.	Regionalmodell und weitere Rahmenbedingungen	3
3.	Aktiver Betriebsinhaber und Beihilfefähigkeit	4
4.	Kappung, Umverteilungsprämie und Junglandwirtezahlung	5
5.	Kleinerzeugerregelung	6
6.	Greening	6
III.	Gemeinsame Marktorganisation	8
1.	Allgemeine Durchführung	8
2.	Milchquotenregelung	9
3.	Genehmigungssystem für Rebpflanzen	10
4.	Agrarorganisationen	10
5.	Kriseninstrumente	11
IV.	Veröffentlichung der Agrarbeihilfen	11
V.	Vollzug des neuen Rechts	13
VI.	Bewertung und Ausblick	15
VII.	Zusammenfassung	17

I. Einführung

Der vorliegende Beitrag enthält den deutschen Länderbericht für die Kommission I „Marktorganisation: Rechtsrahmen und Umsetzung“ des XXVIII. Europäischen Agrarrechtskongresses des Comité Européen de Droit Rural (CEDR) vom 9. bis 12.9.2015 in Potsdam. Ausgehend von dem für die Kommission I aufgestellten Fragebogen wird über die deutsche Umsetzung der 2014/15 in Kraft getretenen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP-Reform 2014/15) berichtet, soweit die erste Säule der GAP betroffen ist. Umfasst finden sich folglich die Durchführung der Direktzahlungen und der Agrarmarktmaßnahmen einschließlich des Cross-Compliance und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS).

Dem liegen auf der EU-Gesetzgebungsebene die Direktzahlungsverordnung (EU) Nr. 1307/2013, die Agrarmarktverordnung (EU) Nr. 1308/2013 (GMO) und die einschlägigen Bestimmungen der Agrarfinanz- und Agrarkontrollverordnung (EU) Nr. 1306/2013 (horizontale Verordnung) zugrunde. Wichtige Übergangsbestimmungen vom alten zum neuen System finden sich zudem in der Übergangsverordnung (EU) Nr. 1310/2013. Hinzu kommen die Ratsverordnung (EU) Nr. 1370/2013 und umfangreiches Kommissionsrecht.

Auf der Folie dieses EU-Rechts wird zunächst das deutsche Umsetzungsrecht zu den Direktzahlungen, zum Cross-Compliance und zum InVeKoS dargestellt (II.). Es folgt die Beschreibung des Umsetzungsrechts zur GMO (III.) und zur Veröffentlichung der Agrarbeihilfen (IV.). Anschließend werden einige Problembereiche beim Vollzug erörtert (V.). Der Bericht schließt mit einer Bewertung und einem Ausblick (VI.) sowie einer Zusammenfassung (VII.).

II. Direktzahlungen, Cross-Compliance und InVeKoS

Hinsichtlich der Umsetzung der reformierten Bestimmungen zu Direktzahlungen, Cross-Compliance und InVeKoS soll zunächst ein Überblick über die neuen deutschen Rechtsakte gegeben werden, bevor auf einige Aspekte näher eingegangen wird. Verwiesen werden kann zudem allgemein auf die vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im Frühjahr 2015 herausgebrachte Broschüre „Umsetzung der Agrarreform in Deutschland“, die das überarbeitete Direktzahlungssystem einschließlich Cross-Compliance und InVeKoS für die Antragspraxis umfangreich und mit Beispielen erläutert.¹

1. Wesentliche deutsche Rechtsakte

Die wesentlichen deutschen Vorschriften zur Umsetzung der die Direktzahlungen betreffenden Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 sind auf der parlamentsgesetzlichen Ebene das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (DirektZahlDurchfG), das Agrarzahlungen-Verpflichtungengesetz (AgrarZahlVerpflG) und das InVeKoS-Daten-Gesetz (InVeKoSDG). Das *DirektZahlDurchfG vom 9.7.2014*² dient der Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 und enthält neben allgemeinen Bestimmungen zum Dauergrünland und zur Umschichtung von Mitteln der ersten in die zweite Säule der GAP insbeson-

1 BMEL, Umsetzung der Agrarreform in Deutschland, Ausgabe 2015; s. auch näher zu den deutschen Umsetzungsmaßnahmen *Krüger/Haarstrich*, Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik – die wesentlichen Veränderungen ab 2015, AUR 2015, 129.

2 BGBl. I 2014 S. 897; amtliche Begründung: BT-Drs. 18/908 v. 25.03.2014.

dere Vorgaben zur Basisprämienregelung und zu den Zahlungen für Landwirtschaftsmethoden, die dem Klima- und Umweltschutz förderlich sind. Zugleich werden dort die erforderlichen Voraussetzungen für die Zahlung an Junglandwirte, die Umverteilungsprämie und die Kleinerzeugerregelung geschaffen.

Das *AgrarZahlVerpflG vom 2.12.2014*³ dient der Durchführung der Cross-Compliance-Vorgaben aus der horizontalen Verordnung (EU) Nr. 1306/2013. Geregelt werden insbesondere die grundlegenden Verpflichtungen und Ausnahmen zur Einhaltung der Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) und der Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standards). Das *AgrarZahlVerpflG* enthält ferner Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass von Rechtsverordnungen, um die GAB und GLÖZ-Standards zu konkretisieren. Zudem werden Bestimmungen zur Erhaltung von Dauergrünland unter dem Cross-Compliance-Regime getroffen. Das *InVeKoSDG vom 2.12.2014*⁴ flankiert durch datenschutzrechtliche Bestimmungen die Umsetzungsmaßnahmen in Deutschland.

Auf der Grundlage der drei genannten Gesetze und ergänzend des Marktorganisationsgesetzes vom 24.6.2005 (MOG)⁵ existiert ein umfangreicheres Ordnungsrecht zu den Bereichen Direktzahlungen, Cross-Compliance und InVeKoS. Die wichtigste Verordnung ist die *Direktzahlungen-Durchführungsverordnung vom 3.11.2014 (DirektZahlDurchfV)*⁶. Sie trifft unter anderem Bestimmungen zur Definition der landwirtschaftlichen Tätigkeit und des aktiven Betriebsinhabers. Ferner werden in ihr die Zuweisung von Zahlungsansprüchen, die Anwendungsvoraussetzungen der Basisprämienregelung und Verfahrensfragen zur nationalen Reserve geregelt. Schwerpunkt der *DirektZahlDurchfV* ist allerdings die nationale Ausgestaltung der Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden.

Für den Bereich des Cross-Compliance ist die *Agrarzahlungen-Verpflichtungsverordnung vom 17.12.2014 (AgrarZahlVerpflV)*⁷ bedeutsam. Sie enthält hauptsächlich die aus dem vorherigen deutschen Direktzahlungsrecht weitgehend unverändert übernommenen GLÖZ-Standards. Die *InVeKoS-Verordnung vom 24.2.2015 (InVeKoSV)*⁸ trifft nähere Bestimmungen zur verwaltungstechnischen Abwicklung nicht nur der Direktzahlungen, sondern auch einiger EU-rechtlicher Maßnahmen im Agrarmarktbereich.

2. Regionalmodell und weitere Rahmenbedingungen

Auf der Grundlage des Art. 23 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 hat sich Deutschland für die Gewährung der Basisprämie in Form eines Regionalmodells, d.h. für regional unterschiedliche Werte der Zahlungsansprüche, entschieden. Diese Werte werden allerdings ab 2015 nach und nach angeglichen. Die entsprechenden Regelungen enthalten die §§ 8 f. *DirektZahlDurchfG*. Bereits das Betriebsprämienführungsgesetz vom 26.7.2004 (*BetrPrämDurchfG*)⁹, das der Durchführung der 2003 geschaffenen Betriebsprämie diente, legte ein Regionalmodell zugrunde. Nach diesem wurden ab 2005 in den Regionen (grundsätzlich identisch mit den Bundesländern) zunächst Zahlungsansprüche

3 BGBl. I 2014 S. 1928, amtliche Begründung: BT-Drs. 18/2708 v. 2.10.2014.

4 BGBl. I 2014 S. 1928; amtliche Begründung: BT-Drs. 18/2708 v. 2.10.2014.

5 BGBl. I 2005 S. 1847.

6 BGBl. I 2014 S. 1690; amtliche Begründung: BR-Drs. 406/14 v. 4.9.2014.

7 BAnz. AT 23.12.2014 V1; amtliche Begründung: BR-Drs. 459/14 v. 13.10.2014.

8 BGBl. I 2015 S. 166; amtliche Begründung: BR-Drs. 630/14 v. 18.12.2014.

9 BGBl. I 2004 S. 1868.

mit unterschiedlichen Werten zugeteilt. Ein Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) von 2008 bestätigte ein solches Vorgehen, hielt jedoch den Gesetzgeber dazu an, mittelfristig Zahlungsansprüche mit unterschiedlichen und vergangenheitsbezogenen Werten zu vermeiden.¹⁰ § 10 DirektZahlDurchfG sieht daher vor, ab 1.1.2019 die Basisprämie auf der Grundlage bundeseinheitlicher Zahlungsansprüche zu gewähren und somit in Deutschland die regionale Anwendung der Basisprämie zu beenden.

Gemäß § 4 DirektZahlDurchfV werden ausgehend von Art. 10 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 als Mindestanforderung für den Bezug von Direktzahlungen keine Zahlungen gewährt, wenn die beihilfefähige Fläche des Betriebes kleiner als ein Hektar ist. Gekoppelte Stützungen und zusätzliche Zahlungen in Form von Direktzahlungen in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen gewährt Deutschland nicht.

Hingegen nutzt Deutschland die in Art. 14 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 geregelte Option, finanzielle Mittel von der ersten in die zweite Säule umzuschichten. Für den Zeitraum 2015 bis 2019 werden nach § 5 DirektZahlDurchfG 4,5 % der jährlichen deutschen Obergrenze für Direktzahlungen auf die zweite Säule übertragen. Dadurch stehen für die zweite Säule in Deutschland zusätzlich rund 229 Millionen EUR zur Verfügung.¹¹ Gemäß Art. 59 Abs. 4 Buchstabe e Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 ist eine nationale Kofinanzierung der umgeschichteten Mittel nicht notwendig. Hinsichtlich der Verwendung der umgeschichteten Mittel haben die zuständigen Minister auf der Agrarministerkonferenz der Bundesländer am 4.12.2013 entschieden, die Mittel für eine nachhaltige Landwirtschaft zu verwenden. Dabei handelt es sich beispielsweise um die Förderung von Grünlandstandorten, flächenbezogenen Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen und besonders tiergerechter Haltung sowie des ökologischen Landbaus.¹²

3. Aktiver Betriebsinhaber und Beihilfefähigkeit

Erstmals ist nunmehr im EU-Direktzahlungsrecht der „aktive Betriebsinhaber“ definiert. Der entsprechende Art. 9 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 lässt dabei gewisse nationale Ausgestaltungen zu. Basis dafür ist die Definition des Betriebsinhabers und der in dieser Definition verwendete Begriff der landwirtschaftlichen Tätigkeit aus Art. 4 Abs. 1 Buchstabe a bzw. Buchstabe c Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 sowie die so genannte Negativliste des Art. 9 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. Die nach Art. 4 Abs. 1 Buchstabe c Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 erforderliche Festlegung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in Form einer Mindesttätigkeit nimmt Deutschland mit § 2 DirektZahlDurchfV vor. Danach muss der Betriebsinhaber mindestens einmal während des Prämienjahres auf den Flächen den Aufwuchs mähen und das Mähgut abfahren oder alternativ den Aufwuchs zerkleinern und ganzflächig verteilen.

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass in Deutschland ergänzend die Beihilfefähigkeit von landwirtschaftlichen Flächen konkretisiert wird. Nach Art. 32 Abs. 1 und 3 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 sind auch solche Flächen für die Aktivierung der Zahlungsansprüche heranziehbar, die lediglich „hauptsächlich“ für eine landwirtschaftliche Tätigkeit verwendet werden. § 12 DirektZahlDurchfV legt fest, unter welchen Bedingungen eine Fläche noch hauptsächlich für die landwirtschaft-

10 BVerfG, Beschluss v. 14.10.2008, Az. 1 BvF 4/05, Rn. 122 (abrufbar über die Internetseite des BVerfG).

11 BMEL (Fn. 1), S. 13.

12 Vgl. die amtliche Begründung (Fn. 2), S. 23.

liche Tätigkeit genutzt wird und in welchen Fällen von einer starken Einschränkung der landwirtschaftlichen Tätigkeit im Sinne des EU-Rechts auszugehen ist.

Die Negativliste für die Bestimmung des aktiven Betriebsinhabers wird durch § 5 DirektZahlDurchfV auf Bergbauunternehmen ausgedehnt. Deutschland hat zudem von der Einschränkungsmöglichkeit des Art. 9 Abs. 4 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 Gebrauch gemacht, indem nach § 6 DirektZahlDurchfV eine Geringfügigkeitsschwelle gilt. Durch diese Schwelle wird die beihilferechtliche Erheblichkeit einer möglicherweise „nicht-aktiven“ Betriebsinhaberschaft auf 5.000 EUR angehoben. Sollte der Landwirt einer unter die Negativliste fallenden Aktivität nachgehen und über 5.000 EUR Direktzahlungen erhalten, gilt in Deutschland die landwirtschaftliche Tätigkeit nicht mehr als unwesentlich im Sinne des Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 Buchstabe b Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, soweit die von § 7 Abs. 1 DirektZahlDurchfV geforderten 38 Hektar beihilfefähiger landwirtschaftlicher Fläche vorliegen.¹³

Eine aktive Betriebsinhaberschaft kann ferner gemäß Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 Buchstabe c Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 trotz Negativliste geltend gemacht werden, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit als Haupttätigkeit oder Geschäftszweck ausgeübt wird. In Deutschland dürfen diesbezüglich gemäß § 8 DirektZahlDurchfV natürliche Personen ihre Versicherungspflicht in der Alterssicherung der Landwirte oder eine geeignete Eintragung im Handelsregister anführen. Soweit keine natürliche Person vorliegt, kann nach § 8 Abs. 3 DirektZahlDurchfV der Nachweis grundsätzlich mit Hilfe des Handels- oder Genossenschaftsregisters erbracht werden. Alternativ besteht etwa die Möglichkeit, eine geeignete Festlegung im Rahmen eines Gesellschaftsvertrages oder einer Satzung nachzuweisen. Die Ausnahme von der Negativliste nach Art. 9 Abs. 2 Unterabs. 3 Buchstabe a Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, die voraussetzt, dass die Direktzahlungen mindestens 5 % der außerlandwirtschaftlichen Gesamteinkünfte betragen, ist in Deutschland insbesondere durch die Vorlage des Steuerbescheides und der Unterlagen, die diesem Steuerbescheid zugrunde liegen, möglich. Weitere Kriterien für den Nachweis von Ausnahmetatbeständen legt Art. 13 Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 fest.

4. Kappung, Umverteilungsprämie und Junglandwirtezahlung

Die so genannte Kappung nach Art. 11 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, die die Kürzung von 150.000 EUR übersteigenden Zahlungen um mindestens 5 % vorsieht, findet in Deutschland keine Anwendung. Denn § 4 DirektZahlDurchfG nutzt die Option des Art. 11 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, indem die Betriebsinhaber einen Anspruch auf die Umverteilungsprämie erhalten. Die Gewährung der Umverteilungsprämie erfolgt gemäß §§ 21 ff. DirektZahlDurchfG für die ersten 46 aktivierten Zahlungsansprüche. Dabei wird die Prämienhöhe in zwei Gruppen zu 30 Zahlungsansprüchen und zu 16 Zahlungsansprüchen unterteilt. Die Auszahlungshöhe für die 16 Zahlungsansprüche ist um den Faktor 0,6 geringer als für die ersten 30 Zahlungsansprüche, was zu einem Wert von rund 50 EUR für die erste Gruppe und einem Wert von rund 30 EUR für die zweite Gruppe führt. Die Umverteilungsprämie ist bereits 2014 durch das nur für das Jahr 2014 geltende *Umverteilungsprämienengesetz 2014 vom 17.2.2014 (UmvertPrämG 2014)*¹⁴ eingeführt und dann in die §§ 21 ff. DirektZahlDurchfG übernommen worden.

13 Der Umfang von 38 Hektar entspricht der Durchschnittsgröße von kleineren landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben in Deutschland, vgl. die amtliche Begründung (Fn. 6), S. 29.

14 BGBl. I 2014 S. 106; amtliche Begründung: BT-Drs. 18/282 v. 14.01.2014.

In Deutschland wird eine Zahlung für Junglandwirte gewährt, sofern ein entsprechender Antrag im Sammelantrag gestellt worden ist. § 19 Abs. 2 DirektZahlDurchfG sieht insofern vor, dass für maximal 90 aktivierte Zahlungsansprüche eine gesonderte Zahlung zu gewähren ist, wenn die Voraussetzungen für einen Junglandwirt vorliegen. Die Zahlung beträgt nach derzeitiger Schätzung 44 EUR je Zahlungsanspruch.¹⁵ Die einzelnen Prämienarten sind in Deutschland wie folgt auf die Gesamtobergrenze für die Direktzahlungen verteilt: Basisprämie: 62 %; Greeningzahlung: 30 %; Umverteilungsprämie: 7 %; Junglandwirtezahlung: 1 %.¹⁶

5. Kleinerzeugeterregelung

Der Aufwand der Mitgliedstaaten für die Verwaltung und die Kontrolle kleinerer Betriebe sollte im Rahmen der Reform verringert werden, wie Erwägungsgrund 54 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 besagt. Aus diesem Grund kann von den Mitgliedstaaten eine Kleinerzeugeterregelung vorgesehen werden, die Titel V Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 mit zahlreichen Details regelt. In Deutschland wird von dieser Option durch § 25 DirektZahlDurchfG Gebrauch gemacht. Die Berechnung erfolgt nach Art. 63 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchstabe a Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. So wird grundsätzlich ein Betrag aus der Summe der Ansprüche auf die einzelnen Direktzahlungen gewährt, der jedoch entsprechend Art. 63 Abs. 2 Unterabs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 in Verbindung mit § 25 Satz 2 DirektZahlDurchfG höchstens 1.250 EUR betragen darf. Um die Regelung in Anspruch zu nehmen, musste der Landwirt die Teilnahme an der Kleinerzeugeterregelung bis zum 15.5.2015 im Sammelantrag beantragen.

6. Greening

Im Hinblick auf die dem Klima- und Umweltschutz förderlichen Landbewirtschaftungsmethoden – allgemein als Greening bezeichnet und ein wesentliches Element der GAP-Reform 2014/15¹⁷ – waren auf nationaler Ebene mehrere Entscheidungen zu treffen. Gleichwertige Methoden im Sinne des Art. 43 Abs. 3 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 finden gemäß § 14 DirektZahlDurchfG keine Anwendung, da der Gesetzgeber keine überzeugenden Vorteile bei ihrer Anwendung erwartete. Vielmehr ging er von einem erheblichen Anstieg des Verwaltungsaufwandes bei Anwendung dieser EU-rechtlichen Option aus.¹⁸

Hinsichtlich der Anforderung zum Schutz von Dauergrünland sind nach § 15 Abs. 1 DirektZahlDurchfG Dauergrünlandflächen in Flora-Fauna-Habitat-Gebieten als umweltsensibles Dauergrünland zu behandeln, das somit dem in Art. 45 Abs. 1 Unterabs. 3 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 angeordneten Umwandlungs- und Pflugverbot unterliegt. In § 15 Abs. 2 DirektZahlDurchfG werden Ausnahmen von den Erhaltungsverpflichtungen geregelt. Dies gilt beispielsweise für Flächen, die im Rahmen von Stilllegungs- oder Umweltmaßnahmen der zweiten Säule entstanden sind. Das nicht-umweltsensible Dauergrünland kann gemäß § 16 Abs. 3 DirektZahlDurchfG ab dem 1.1.2015 nur noch mit einer Genehmigung umgewandelt werden. Zugleich sind in dieser Vorschrift Ausnahmen normiert, bei deren Vorliegen eine Genehmigung für den Umbruch von Dauergrünland ohne weitere Auflagen zu erteilen ist.

15 BMEL (Fn. 1), S. 55.

16 Vgl. BMEL (Fn. 1), S. 14.

17 Vgl. zur Konzeption des Greening näher Busse, Das Instrument des Greening im Rahmen der GAP-Reform 2014/15, DVBl. 2015, 337.

18 S. amtliche Begründung: BT-Drs. 18/908 v. 25.3.2014, S. 27.

Grundsätzlich gilt jedoch, dass die Umwandlung des Dauergrünlands, das vor 2015 entstanden ist, nur unter Neuanlage von Dauergrünland an anderer Stelle in der Region vorgenommen werden darf. Die Beibehaltung des Anteils des Dauergrünlandes an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche erfolgt gemäß § 16 Abs. 1 DirektZahlDurchfG auf regionaler Ebene. Das weitere Verfahren im Falle der Abnahme des Dauergrünlandanteils um mehr als 5 % bestimmt sich in Deutschland in erster Linie nach den §§ 16 f. DirektZahlDurchfG und §§ 23 ff. DirektZahlDurchfV. Bei der Anbaudiversifizierung innerhalb des Greening ist gemäß § 17 DirektZahlDurchfV für die Berechnung der verschiedenen Anteile der Zeitraum vom 1.6. bis 15.7. zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der Flächennutzung im Umweltinteresse durch die Ausweisung ökologischer Vorrangflächen (ÖVF) gilt in Deutschland, dass grundsätzlich alle nach Art. 46 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 vorgesehenen ÖVF-Typen zur Erfüllung der Greening-Verpflichtungen einsetzbar sind. Bei den förderfähigen Streifen an Waldrändern steht den deutschen Landwirten gemäß § 29 Abs. 2 DirektZahlDurchfV lediglich die Option ohne Produktion zur Verfügung. Umrechnungsfaktoren nach Anhang X Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 werden gemäß § 33 DirektZahlDurchfV nur bei den ÖVF-Terrassen und einzeln stehenden Bäumen unter Cross-Compliance angewandt. So können für einen laufenden Meter Terrasse zwei Quadratmeter ÖVF und für jeden Baum zwanzig Quadratmeter ÖVF anerkannt werden. Bei allen anderen ÖVF-Typen sind die tatsächlichen Flächen maßgeblich. Sämtliche EU-rechtlich vorgegebenen Gewichtungsfaktoren werden nach § 18 Abs. 2 DirektZahlDurchfG angewandt.

Für Deutschland sind einige ÖVF-Typen von besonderer Bedeutung: Hinsichtlich des ÖVF-Typs „brachliegende Flächen“ wird in § 25 DirektZahlDurchfV geregelt, dass auf diesen Flächen grundsätzlich nach EU-Recht keine landwirtschaftliche Erzeugung stattfinden darf. Ab dem 1.8. des Antragsjahres ist eine Bewirtschaftung gemäß § 25 Satz 2 DirektZahlDurchfV möglich, wenn sie der Vorbereitung der landwirtschaftlichen Nutzung des Folgejahres dient. Die ÖVF „Landschaftselemente“ beziehen sich gemäß § 27 Abs. 1 DirektZahlDurchfV überwiegend auf die Regelungen zu den Landschaftselementen im Rahmen des Cross-Compliance. Zusätzlich können Feldränder nach Art. 45 Abs. 4 Buchstabe e Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 in Verbindung mit § 27 Abs. 2 DirektZahlDurchfV als ÖVF angegeben werden. Diese Feldränder unterfallen nicht dem Schutz nach Cross-Compliance. Ähnliches gilt für die ÖVF „Pufferstreifen“. So können Betriebsinhaber solche Pufferstreifen als ÖVF beantragen, die im Rahmen der GAB 1 bzw. des GLÖZ-Standard 1 unter den Cross-Compliance-Schutz fallen. Ferner stehen als ÖVF gemäß § 28 DirektZahlDurchfV auch andere als die vorgenannten Pufferstreifen zur Verfügung, wobei grundsätzlich für deren Geltendmachung eine Breite der Pufferstreifen zwischen einem und zwanzig Meter notwendig ist. In Deutschland wird eine Beweidung und Schnittnutzung zugelassen.

Für ÖVF „Zwischenfrüchte/Untersaaten“ sind in Deutschland nach Anlage 3 zur DirektZahlDurchfV 84 Arten nutzbar. Kulturpflanzenmischungen dürfen gemäß § 18 Abs. 3 DirektZahlDurchfG und § 31 DirektZahlDurchfV frühestens ab dem 16.7. und spätestens bis zum 1.10. des Antragsjahres eingesät werden. Dabei existieren auch für diese Flächen in Bezug auf den Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln sowie auf die Beweidbarkeit dieser Flächen Einschränkungen. Soll eine Kulturpflanzenmischung auf derartigen Flächen genutzt werden, muss die Mischung aus mindestens zwei Arten bestehen.

Schließlich können ÖVF in Form des Anbaus von stickstoffbindenden Pflanzen geltend gemacht werden. Dazu stehen in Deutschland dem Landwirt dreizehn Pflanzenarten zur Verfügung, die in der

Anlage 4 DirektZahlDurchfV näher bestimmt sind und im Wesentlichen Körner- und Futterleguminosen darstellen. Voraussetzung für eine Anrechenbarkeit ist jedoch gemäß § 18 Abs. 4 DirektZahlDurchfG, dass nach Beendigung des Anbaus der stickstoffbindenden Pflanzen der Anbau einer Winterkultur oder Winterzwischenfrucht erfolgt. Ferner wird für diesen ÖVF-Typen in § 32 DirektZahlDurchfV der Zeitrahmen geregelt, in dem die stickstoffbindenden Pflanzen auf der Fläche verbleiben müssen. Dieser Zeitraum beginnt am 15.5. und endet – je nach Art – spätestens am 31.8. des Antragsjahres.

In Deutschland werden über den vierten GLÖZ-Standard bestimmte Greening-Vorgaben durch Cross-Compliance-Vorschriften flankiert. Nach § 5 Abs. 6 Satz 1 AgrarZahlVerpflV müssen bei den als ÖVF gemeldeten Flächen Zwischenfrüchte/Untersaaten bzw. die auf stickstoffbindende Pflanzen folgenden Winterkulturen/Winterzwischenfrüchte bis zum 15.2. auf der Fläche verbleiben. Ausnahmen gelten in Fällen der Beweidung und bei bestimmten Bodenbearbeitungsformen. Im Übrigen können die Bundesländer gemäß § 5 Abs. 6 Satz 3 AgrarZahlVerpflV in begründeten Fällen vom 15.2. abweichende frühere Termine festlegen.

III. Gemeinsame Marktorganisation

Der Neuerlass der Agrarmarktverordnung (EU) Nr. 1308/2013 (GMO) hat zu einem umfangreichen Anpassungsprozess des deutschen Rechts geführt, der noch nicht abgeschlossen ist.¹⁹ Vorliegend soll zunächst der allgemeine Anpassungsprozess beschrieben werden, bevor auf die Milchquotenregelung, das Genehmigungssystem für Rebpflanzen, die Agrarorganisationen und die Kriseninstrumente besonders eingegangen wird.

1. Allgemeine Durchführung

Zentrales Durchführungsgesetz für das EU-Agrarmarktrecht ist das MOG. Es enthält neben horizontalen Bestimmungen beispielsweise zur Rückforderung von Agrarmarktbeihilfen und zu Sanktionen im Wesentlichen Verordnungsermächtigungen, mit denen spezielles Durchführungsrecht zu den einzelnen EU-Agrarmarktmaßnahmen und den verschiedenen von diesen Maßnahmen erfassten Erzeugnisbereichen erlassen werden kann. Mithin stützt sich auch das Anpassungsrecht zur neuen GMO auf das MOG. Daneben bestehen noch einige spezielle deutsche Gesetze, die Bereiche der GMO abdecken.

Ein Beispiel für das auf das MOG gestützte Anpassungsrecht ist die *Dritte Verordnung zur Änderung marktordnungsrechtlicher Vorschriften für Zucker vom 2.6.2014*²⁰, die das deutsche Zuckerquotenrecht an die geänderten GMO-Bestimmungen anpasst. Die *Verordnung zur Durchführung der unionsrechtlichen Regelungen über Erzeugerorganisationen im Sektor Obst und Gemüse vom 25.9.2014*²¹ nimmt für den Bereich Obst und Gemüse die Anpassung an die Beihilferegulungen der GMO vor. Deutschland schließt dabei durch § 15 dieser Verordnung bestimmte Beihilfen des Krisenmanagements – insbesondere Marktrücknahmen und die Nicht- bzw. Grünernte – aus. Die Anpassung der deutschen Beihilfebestimmungen im Bereich Hopfen ist durch die schon erwähnte InVeKoSV erfolgt. Mit Art. 6 des *Gesetzes zum Erlass und zur Änderung von Vorschriften zur Durchführung unionsrecht-*

19 Vgl. zum Folgenden näher Busse, Das neue Agrarmarktrecht der GAP-Reform 2014/15, AUR 2015 (i. E.).

20 BGBl. I 2014 S. 700; amtliche Begründung: BR-Drs. 136/14 v. 7.4.2014.

21 BGBl. I 2014 S. 1561; amtliche Begründung: BR-Drs. 333/14 v. 25.7.2014.

licher Vorschriften über Agrarzahlen und deren Kontrollen in der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 2.12.2014²² wurde das MOG um eine explizite Ermächtigung zur Durchführung von EU-rechtlichen Strategien ergänzt. Unter anderem darauf gestützt ist mit Art. 1 der *Verordnung zum Erlass und zur Aufhebung milchmarktordnungsrechtlicher Bestimmungen vom 21.5.2015*²³ die Anpassung des deutschen Schulmilchrechts vorgenommen wurden. Deutschland hat sich dabei entschieden, keine nationale Schulmilchstrategie, sondern regionale Schulmilchstrategien in Form von Strategien der Bundesländer zu erstellen. Zugleich wird durch Art. 2 dieser Verordnung das deutsche Durchführungsrecht zum Kaseinmarktrecht der EU aufgehoben, da dieses Recht von der alten EGMO nicht in die neue GMO übernommen wurde.

Noch einer Aktualisierung bedarf das deutsche Durchführungsrecht zur öffentlichen Intervention und privaten Lagerhaltung. Vorzunehmen ist auch eine Angleichung des deutschen Agraraußenhandelsrechts im Bereich der Lizenzen, Sicherheiten und Ausfuhrerstattungen. Die Anpassung dieser Standardmarktmaßnahmen wird allerdings dadurch erschwert, dass die Anpassung des bisherigen Kommissionsrechts an die GMO und den Vertrag von Lissabon noch nicht abgeschlossen ist. Die Europäische Kommission möchte die Gelegenheit nutzen, um ihr Recht unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungsvereinfachung einer Reform zu unterziehen.

Das Schulobstgesetz vom 24.9.2009²⁴ ist durch das *Erste Gesetz zur Änderung des Schulobstgesetzes vom 24.3.2014*²⁵ an die GMO angepasst worden. Gestützt auf das Handelsklassengesetz in der Fassung der Neubekanntmachung vom 23.11.1972 (HKG)²⁶ hat die *Verordnung zur Änderung der Verordnung über EU-Normen für Obst und Gemüse und zur Änderung der Verordnung über Qualitätsnormen für Bananen vom 20.3.2014*²⁷ die Vermarktungsnormen in den Bereichen Obst und Gemüse sowie Bananen an die GMO angeglichen. Die erforderlichen Änderungen des Rindfleischetikettierungsrechts sollen erfolgen, sobald das Vierte Gesetz zur Änderung des Rindfleischetikettierungsgesetzes, das im April 2015 in das parlamentarische Verfahren eingebracht wurde²⁸ und das Rindfleischetikettierungsrecht an die Verordnung (EU) Nr. 653/2014 anpasst, in Kraft getreten ist. Das deutsche Milchproduktrecht soll zusammen mit dessen kommender Angleichung an die Lebensmittelinformationsverordnung (EU) Nr. 1169/2011 angepasst werden. Ebenfalls noch aus steht die Anpassung des deutschen Hopfenzertifizierungsrechts in Form der Verordnung zur Durchführung des gemeinschaftlichen Hopfenrechts vom 27.1.2009²⁹.

2. Milchquotenregelung

Die Milchquotenregelung der EU wurde mit Hilfe der Übergangsbestimmung des Art. 230 Abs. 1 Unterabs. 2 Buchstabe b GMO bis zum 31.3.2015 unverändert aufrechterhalten. Dass die Milchabgabe für das Milchquotenjahr 2014/15 trotz dieser begrenzten Aufrechterhaltung im normalen Verfahren zu erheben ist, ergibt sich nicht nur aus dem Sinn und Zweck der gesamten Regelung, sondern auch aus der Änderungsverordnung (EU) Nr. 1380/2014, die die Europäische Kommission zur Klarstellung erlassen hat. Das in Deutschland für die Erhebung zuständige Bundesministerium der Finanzen hat in

22 BGBl. I 2014 S. 1928; amtliche Begründung: BT-Drs. 18/2708 v. 2.10.2014.

23 BGBl. I 2015 S. 827; amtliche Begründung: BR-Drs. 86/15 v. 4.3.2015.

24 BGBl. I 2009 S. 3152.

25 BGBl. I 2014 S. 258.

26 BGBl. I 1972 S. 2201.

27 BGBl. I 2014 S. 269.

28 BT-Drs. 18/4615 v. 15.4.2015.

29 BGBl. I 2009 S. 152.

einer Verwaltungsanweisung die Bundesfinanzverwaltung noch einmal ausdrücklich zur Erhebung der Abgabe angewiesen.³⁰

Um die Belastung der für das Milchquotenjahr 2014/15 in einzelnen Mitgliedstaaten besonders hohen Abgabenlast abzumildern, hat die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten mit der Verordnung (EU) Nr. 2015/517 zur Stundung der Milchabgabe ermächtigt. Das in dieser Verordnung vorgesehene Stundungsschema belastet allerdings die Käufer der Milch verwaltungstechnisch erheblich und greift in größerem Umfang in das übliche Abgabenerhebungsverfahren ein. Außerdem haben die Mitgliedstaaten pauschal Zweidrittel der Abgabe vorzufinanzieren. Aus diesen Gründen wird das Stundungsschema in Deutschland nicht durchgeführt. Stattdessen können Milcherzeuger im Rahmen der De-minimis-Regelungen ein zinsgünstiges Darlehen bei der Landwirtschaftlichen Rentenbank erhalten, um die Abgabe zu finanzieren.

3. Genehmigungssystem für Rebpfanzen

Mit dem *Achten Gesetz zur Änderung des Weinggesetzes vom 2.10.2014*³¹ sowie der *Verordnung zur Änderung weinrechtlicher Vorschriften, der Alkoholhaltige Getränke-Verordnung und der Agrarmarktstrukturverordnung vom 18.6.2014*³² ist das deutsche Wein- und Alkoholrecht bereits weitgehend an die GMO angepasst worden. § 3b des Weinggesetzes regelt die Durchführung des Stützungsprogrammes, indem der Aspekt der Absatzförderung der BLE übertragen wird, während die sonstigen Maßnahmen von den deutschen Bundesländern durchzuführen sind. Hierbei können die einzelnen Bundesländer eigenes Recht erlassen.

Die Umsetzung des erst zum 1.1.2016 in Kraft tretenden neuen Rebpfanzengenehmigungssystems steht hingegen noch aus. Der entsprechende Gesetzesentwurf der Bundesregierung in Form eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Weinggesetzes³³ befindet sich gegenwärtig im Gesetzgebungsverfahren. Eine Verordnung zur Änderung weinrechtlicher Vorschriften wird sich daran anschließen. Gestützt auf die Option des Art. 63 Abs. 2 GMO sieht § 7 des Entwurfs einen Prozentsatz von 0,5 für die jährliche Genehmigung von Neuanpflanzungen vor. Die Bundesländer können für geogeschützten Wein zusätzliche Einschränkungen vorsehen, wobei diese Festlegung zunächst nur für die Jahre 2016 und 2017 gilt. Als ein nach Art. 64 Abs. 1 GMO mögliches Prioritätskriterium bei einer Überbeantragung legt § 7b des Entwurfs eine steile Hanglage unter Berücksichtigung des Neigungswinkels fest. Die Genehmigung der Neuanpflanzung wird nach § 7c des Entwurfs von der BLE erteilt. Der Deutsche Bundestag hat neben anderen Änderungen am Regierungsentwurf den Prozentsatz auf 0,3 reduziert.³⁴ Den Änderungen muss der Bundesrat noch zustimmen, bevor das Umsetzungsrecht in Kraft treten kann.

4. Agrarorganisationen

Das deutsche Durchführungsrecht zu Erzeugerorganisationen, deren Vereinigungen sowie Branchenverbänden ist auf parlamentsgesetzlicher Ebene im Agrarmarktstrukturgesetz vom 20.4.2013 (Agrar-

30 Vgl. näher *Busse*, Das Auslaufen der EU-Milchquotenregelung zum Milchquotenjahr 2014/15, AUR 2015, 10 (13 ff.); s. zur Diskussion auch den Artikel „Superabgabe Milch: Jetzt klagen?“, top agrar 7/2015, 28, der die Frage kritisch beleuchtet.

31 BGBl. I 2014 S. 1586; amtliche Begründung: BT-Drs. 18/4656 v. 20.4.2015.

32 BGBl. I 2014 S. 798; amtliche Begründung: BR-Drs. 178/14 v. 30.4.2014.

33 BT-Drs. 18/4656 v. 20.4.2015.

34 BT-Drs. 18/5414 v. 1.7.2015.

MSG)³⁵ enthalten.³⁶ Darauf gestützt existiert zum einen die Agrarmarktstrukturverordnung vom 15.11.2013 (AgrarMSV)³⁷ und zum anderen speziell für den Bereich Obst und Gemüse die bereits genannte Verordnung vom 25.9.2014, die nur für den Bereich Obst und Gemüse die Anerkennungsbestimmungen und die Beihilfavorschriften zusammenfasst. Durch Art. 6 der ebenfalls schon erwähnten Verordnung vom 18.6.2014 ist in die AgrarMSV eine Bestimmung eingefügt worden, mit der die Übergangsfristen der GMO zu anerkannten Agrarorganisationen ausgeschöpft werden. Eine weitergehende Anpassung der AgrarMSV an die neu gestalteten Agrarorganisationenregelungen der GMO steht noch aus. Allerdings ordnet § 1 Abs. 2 AgrarMSV generell an, dass die Anerkennungskriterien der GMO denen des deutschen Agrarorganisationenrechts vorgehen, soweit Widersprüche bestehen. Von den Optionen der Art. 148, 150 und 164 ff. GMO, Beschlüsse von Agrarorganisationen für allgemeinverbindlich zu erklären, Vertragsbeziehungen zu regeln und eine Mengenregulierung bei geschützten Käse und Schinken zu gestatten, wird Deutschland voraussichtlich keinen Gebrauch machen.

5. Kriseninstrumente

Das parlamentarische Verfahren noch nicht erreicht hat eine geplante umfangreichere Novelle des MOG, die sich neben der allgemeinen Anpassung des MOG an die GMO im Schwerpunkt mit der Durchführung der GMO-Krisenmaßnahmen befassen soll. Zur Durchführung der EU-Krisenmaßnahmen wegen des Russland-Embargos bot das gegenwärtige MOG allerdings eine ausreichende Grundlage. Verwiesen sei auf drei Durchführungsverordnungen im Bereich Obst und Gemüse in Form der Verordnung zur Durchführung von EU-Sonderstützungsmaßnahmen im Sektor Obst und Gemüse im Jahr 2014 vom 3.9.2014³⁸ sowie der gleichnamigen Zweiten Verordnung 2014³⁹ und Ersten Verordnung 2015⁴⁰.

Die besondere Schwierigkeit der Durchführungsermächtigungen zu den Krisenartikeln der GMO besteht darin, dass die Ermächtigungen einerseits ausreichend weit gefasst sein müssen und andererseits das in der deutschen Verfassung verankerte Bestimmtheitsgebot für Verordnungsermächtigungen einzuhalten haben. Neben der Spiegelung der Art. 219 bis 221 GMO soll durch eine Änderung des AgrarMSG eine Anwendung des Art. 222 GMO ermöglicht werden, der eine spezielle Kartellausnahme für Agrarorganisationen im Falle „schwerer Ungleichgewichte auf den Märkten“ vorsieht. Ebenfalls ist beabsichtigt, die bislang vor allem im HKG geregelten Vermarktungsnormen in das Krisenmanagement einbeziehen zu können.

IV. Veröffentlichung der Agrarbeihilfen

Die GAP-Reform 2014/15 hat an der Veröffentlichung der Agrarbeihilfen festgehalten. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in Art. 111 bis 114 der horizontalen Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 und Art. 57 bis 62 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014. Um den Bedenken des EuGH in der aus Deutschland stammenden Rechtssache Schecke und Eifert von 2010, die zur

35 BGBl. I 2013 S. 917.

36 Vgl. eingehend *Busse*, Das Recht der anerkannten Agrarorganisationen, 2014.

37 BGBl. I 2014 S. 3998.

38 BAnz. 2014 AT 04.09.2014 V1.

39 BAnz. 2014 AT 17.10.2014 V1.

40 BAnz. 2015 AT 14.01.2015 V1.

teilweisen Nichtigerklärung der vorherigen Regelung geführt haben⁴¹, Rechnung zu tragen, erläutern die Erwägungsgründe 70 bis 87 der horizontalen Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 ausführlich die von den EU-Gesetzgebungsorganen vorgenommene Interessenabwägung. Neu ist vor allem die nicht namentliche Nennung von Kleinerzeugern.

In Deutschland wurde das Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz vom 26.11.2008 (AFIG)⁴² durch das *Gesetz zur Änderung des Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetzes und des Beibehaltungsmittelgesetzes vom 20.5.2015*⁴³ an die überarbeiteten EU-Regelungen angepasst. § 2 Abs. 1 Satz 1 AFIG sieht vor, dass wie bisher die Veröffentlichung über eine von der Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE) betriebenen Internetseite⁴⁴ erfolgt. Dort werden die zu veröffentlichenden Daten des Bundes und der Bundesländer zusammengefasst. Diese Internetseite enthält seit Mai 2015 die Daten der Beihilfenempfänger für das EU-Haushaltsjahr 2014. § 2a Abs. 2 Satz 2 AFIG fordert von Personen, die die Daten von der Internetseite der BLE übernehmen und speichern, auch diese Daten innerhalb der EU-rechtlichen Zweijahresfrist zu löschen. Diese Pflicht ist bußgeldbewehrt. Die BLE nimmt auf ihrer Internetseite die nach Art. 57 Abs. 1 Buchstabe b der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 908/2014 erforderliche allgemeine Beschreibung der betroffenen Maßnahmen vor.

Im Übrigen enthält das AFIG vor allem Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen, auf denen die Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung vom 10.12.2008 (AFIV)⁴⁵ beruht. Die AFIV wurde durch die *Zweite Verordnung zur Änderung der Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung vom 26.5.2015*⁴⁶ an die geänderte EU-Rechtslage angepasst. Da Deutschland die Kleinerzeugerregelung nutzt, verweist § 2a Abs. 1 AFIV auf den von der Europäischen Kommission für Deutschland veröffentlichten Schwellenwert. Als Code für die Kleinerzeuger verwendet Deutschland den Begriff „Kleinempfänger“. Wenn in einer Gemeinde nicht mehr als fünf Begünstigte vorhanden sind, ist nach § 2a Abs. 2 AFIG die nächstgrößere Verwaltungseinheit an Stelle der Gemeinde anzugeben.

Es bleibt abzuwarten, ob diesmal die Regelung einer gerichtlichen Überprüfung standhält. Die nationalen Spielräume sind derart gering, dass es entscheidend von der Ausprägung des EU-Rechts abhängt. Einige wenige Beschwerdeverfahren gegen die Veröffentlichung vom Mai 2015 sind in Deutschland gerichtshängig. Diskutiert wird unter anderem, ob die EU-Gesetzgebungsorgane ausreichend belegt haben, dass eine Veröffentlichung der Beihilfenempfänger ohne konkrete Angaben zu den beihilferelevanten Flächen, Produkten oder Dienstleistungen tatsächlich zu einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit führen kann.

41 Vgl. dazu und zu den zahlreichen deutschen Gerichtsverfahren 2008 bis 2010 *Busse/Haarstrich*, Agrarförderrecht, 2012, S. 57 ff.

42 BGBl. I 2008 S. 2330.

43 BGBl. I 2015 S. 725; amtliche Begründung: BT-Drs. 18/4278 v. 11.3.2015.

44 Internetadresse: www.agrar-fischerei-zahlungen.de.

45 EBAz. 2008, AT147 V1.

46 BAnz AT 26.05.2015 V1; amtliche Begründung: BR-Drs. 109/15 v. 19.3.2015.

V. Vollzug des neuen Rechts

In Deutschland sind grundsätzlich die Bundesländer für den Vollzug des Rechts der ersten Säule der GAP zuständig. Im Einzelfall kann allerdings auch eine Zuständigkeit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) vorliegen. Dementsprechend bestimmt § 2 Abs. 1 InVeKoSV für den Bereich der Direktzahlungen die Zuständigkeit der Bundesländer. § 2 Abs. 4 InVeKoSV ordnet für bestimmte Aufgaben in den Sektoren Hanf, Tabak und Hopfen eine Zuständigkeit der BLE an. Im Agrarmarktbereich bestimmt § 3 MOG die BLE zur Marktordnungsstelle, wodurch die BLE hinsichtlich aller Marktinterventionen im Sinne des § 7 MOG für zuständig erklärt wird. Für alle anderen Agrarmarkmaßnahmen sind hingegen die Bundesländer zuständig, soweit nicht spezialgesetzlich die Zuständigkeit einer Bundesbehörde – etwa für Abgabenregelungen die Bundesfinanzverwaltung – bestimmt ist. An diesem Zuständigkeitschema ist durch die GAP-Reform 2014/15 keine prinzipielle Änderung eingetreten.

Was den Sammelantrag im Rahmen des InVeKoS betrifft, so ist dieser spätestens am 15.5. eines Prämienjahres einzureichen. Zwar finden Kontrollen der landwirtschaftlichen Betriebe über das ganze Prämienjahr verteilt statt. Strukturelle Probleme beim Vollzug des neuen Rechts werden sich allerdings erst im Spätsommer 2015 erkennen und belastbar bewerten lassen. Einige grundlegende Anmerkungen zu den Schwierigkeiten des Vollzuges der GAP-Reform 2014/15 im Bereich der Direktzahlungen sind jedoch bereits jetzt möglich.

Besonders problematisch war zum einen der späte Abschluss des Rechtsetzungsverfahrens. Die entscheidenden Schlussverhandlungen zwischen EU-Rat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament über die GAP-Reform 2014/15 begannen am 11.4.2013 und endeten Ende September/Anfang Oktober 2013.⁴⁷ Die Verkündung der Reformverordnungen im EU-Amtsblatt erfolgte dann am 20.12.2013. Im Bereich der Direktzahlungen sind die erforderlichen Delegierten Verordnungen erst am 20.6.2014 im EU-Amtsblatt verkündet worden. Die zugehörigen Durchführungsverordnungen folgten am 31.7.2014.

Da das neue Direktzahlungsrecht am 1.1.2015 in Kraft trat, wurde der Zeitrahmen für die nationale Rechtsetzung erheblich eingeschränkt. Die Mitgliedstaaten hatten bereits zum 1.8.2014 wichtige Entscheidungen hinsichtlich der Durchführung des Direktzahlungsrechts zu treffen.⁴⁸ Ferner konnte vor diesem Hintergrund die für den verwaltungstechnischen Vollzug notwendige InVeKoSV erst am 3.3.2015 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht werden. Noch problematischer gestaltete sich das neue Agrarmarktrecht, da die GMO bereits am 1.1.2014 in Kraft trat und damit keinerlei Zeit bestand, Kommissionsrecht und nationales Recht anzupassen. Diese Kurzfristigkeit des Rechtsetzungsverfahrens bedeutete für die durchführenden Verwaltungsstellen, dass die Vorbereitungszeit auf das neue Recht äußerst gering war.

Eine weitere Schwierigkeit der verwaltungstechnischen Umsetzung sind sich ändernde Rechtsauslegungen. Naturgemäß werfen neu geschaffene Rechtstexte Detailfragen auf, die erst im Laufe eines Umsetzungs- und Durchführungsprozesses erkannt und geklärt werden. Anlass können beispielsweise

⁴⁷ Vgl. näher *Mögele*, Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2013 – Rechtliche und politische Aspekte, in: *Norer/Holzer* (Hrsg.), *Agrarrecht – Jahrbuch 2014*, 123 (129 f.).

⁴⁸ Anzuführen sind beispielsweise Art. 45 Abs. 2 und Art. 46 Abs. 1 Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, wonach die Mitgliedstaaten bis zum 1.8.2014 zu beschließen hatten, welche Flächen als im Umweltinteresse genutzte Flächen anzusehen sind und ob eine Verpflichtung besteht, Dauergrünland auf Ebene des Betriebs beizubehalten.

se Gerichtsentscheidungen oder Leitlinien und Auslegungshinweise der Europäischen Kommission sein. In Einzelfällen sind die neuen Erkenntnisse so bedeutend, dass die nationalen Durchführungsvorschriften anzupassen sind. Für die mitgliedstaatliche Verwaltung kann sich daraus erheblicher Verwaltungsaufwand ergeben, um Verwaltungsabläufe an einer geänderten Rechtsauffassung auszurichten. Beispielsweise müssen neue Vorgaben kurzfristig in der elektronischen Datenverarbeitung umgesetzt bzw. durch Umprogrammierungen angepasst werden. Ferner sind die Verwaltungsmitarbeiter nachzuschulen, damit Fehler im Vollzug vermieden werden. Sollten verschiedene Kontrollfeststellungen schon getroffen worden sein, so kann es unter Umständen sogar notwendig werden, auf der Grundlage der neuen Rechtsauffassung die bereits vorliegenden Kontrollergebnisse erneut zu überprüfen.

Beispielhaft kann hier der Problemkreis des Dauergrünlandes genannt werden. Das Urteil des EuGH vom 2.10.2014 in der Rechtssache *Grund*⁴⁹ zur Auslegung des Begriffs „Dauergrünland“ kam zu einem Zeitpunkt, zu dem bereits die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 mit ihrer Legaldefinition des Dauergrünlands veröffentlicht war. Die Diskussionen zu praktischen Fragen des Umgangs mit den Vorgaben zum Schutz von Dauergrünland wurden anschließend beispielsweise im EU-Agrarrat am 16.3.2015 und 11.5.2015⁵⁰ geführt.⁵¹

Weiterhin werden die Vor-Ort-Kontrollen der Greening-Verpflichtungen eine deutliche Steigerung des Vollzugsaufwand nach sich ziehen. Insbesondere dürften aller Voraussicht nach häufigere Kontrollbesuche auf den Betrieben die Folge sein. So ergibt sich aus Art. 26 Abs. 4 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014, dass zusätzliche Besuche auf dem Betrieb zu einem späteren Zeitpunkt erforderlich sein können, wenn bestimmte Förderkriterien, Verpflichtungen oder sonstige Auflagen nur während eines bestimmten Zeitraums überprüfbar sind. Solche Zeiträume bestehen etwa im Fall der Anbaudiversifizierung (Zeitraum: 1.6. bis 15.7.) und bei der Anrechnung von stickstoffbindenden Pflanzen als ÖVF während der Vegetationsperiode (Zeitraum: 15.5. bis spätestens 31.8.). Dabei sieht Art. 59 Abs. 4 Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 vor, dass grundsätzlich die Vor-Ort-Kontrollen gleichzeitig durchgeführt werden sollen.

Zudem gestalten sich die durchzuführenden Vor-Ort-Kontrollen selbst aufwändiger. Unter dem bisherigen Regime der Betriebsprämie lag das Augenmerk hinsichtlich der Förderfähigkeit einer Fläche auf der Kontrolle ihrer Größe, da insbesondere die Größe der Fläche für die Höhe der Förderung maßgeblich war. Das nunmehrige Prämienrecht verlangt im Rahmen der Kontrolle der Fördervoraussetzungen ein deutlich differenzierteres Vorgehen. Um die Fördervoraussetzungen zu kontrollieren, müssen beispielsweise Feststellungen zur Eigenschaft des „aktiven Betriebsinhabers“ getroffen werden. Wird eine Befreiung von den Greening-Verpflichtungen geltend gemacht, ist ein entsprechender Nachweis des Betriebsinhabers zu kontrollieren. Im Rahmen der Zahlungen für Junglandwirte sind beispielsweise das Alter und insbesondere die Betriebsleitereigenschaft des Junglandwirts zu kontrollieren. Bei der Greening-Verpflichtung zur Anbaudiversifizierung bedarf es der Bestimmung der relevanten Kultur innerhalb des oben genannten Zeitraums. Für alle ÖVF-Landschaftselemente wird eine

49 Rs. C-47/13; vgl. die Urteilsanmerkung von *Busse*, Erhalt von Dauergrünland im Rahmen der Agrardirektzahlungen, *Der Agrarbetrieb* 1/2015, 45.

50 Vgl. BMEL, Ergebnisberichte zur Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) vom 16.3.2015 und 11.5.2015 (abrufbar über die Internetseite des BMEL).

51 S. zu Ankündigungen der Europäischen Kommission betreffend Änderungen im Bereich des Dauergrünlands AGRA-EUROPE 21/15 v. 18.5.2015, EU-Nachrichten, S. 8 f.

Kontrolle vor Ort hinsichtlich Lage, Größe und Nutzung notwendig, um den Kontrollanforderungen gerecht zu werden.

Diese komplexen Kontrollvorgaben können durchaus Einfluss auf den Zeitpunkt der Auszahlungen besitzen. Gemäß Art. 75 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 dürfen Zahlungen aus der ersten Säule an die Begünstigten erst erfolgen, nachdem die von den Mitgliedstaaten vorzunehmenden Prüfungen der Fördervoraussetzungen abgeschlossen worden sind. Insoweit wird deutlich, dass Vollzugsschwierigkeiten auch erhebliche Auswirkungen, die jenseits der reinen verwaltungstechnischen Abwicklung liegen, haben können.

VI. Bewertung und Ausblick

Eine Gesamtbewertung der GAP-Reform 2014/15 ist gegenwärtig noch nicht möglich. Die Direktzahlungsverordnung (EU) Nr. 1307/2013 ist erst zum 1.1.2015 wirksam geworden. Die erstmaligen Anträge nach dem neuen System der Basisprämie und den zugehörigen Ergänzungsprämien werden derzeit noch bearbeitet. Insbesondere für eine belastbare Auskunft zur Auswirkung der GAP-Reform 2014/15 auf die Einkommensstruktur der Landwirte ist es folglich zu früh. Fest steht, dass die Höhe der Direktzahlungen im Bundesdurchschnitt leicht abnimmt. Nach derzeitigen Schätzungen ist für 2015 von einem durchschnittlichen Direktzahlungsbetrag in Höhe von 290 EUR je Hektar auszugehen. 2019 wird eine Abnahme auf 283 EUR erwartet.⁵² Vermutlich verursacht das Greening bei den Landwirten in dieser Förderperiode höhere Kosten.

Auch bei der neuen GMO-Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 stehen eingehendere Erfahrungen gegenwärtig aus. Das neue Genehmigungssystem für Rebpflanzen gilt erst ab 1.1.2016. Einige Punkte der GMO werden jedoch bereits kontrovers diskutiert. Zu erwähnen ist etwa das Fortschreiben der Zuckerproduktionsabgabe durch Art. 128 GMO im Rahmen der wohl letztmaligen Verlängerung der EU-Zuckerquotenregelung bis zum Zuckerwirtschaftsjahr 2016/17. Weiterhin zeigen die ersten Erfahrungen mit dem neugefassten Kriseninstrumentarium in den Bereichen Obst und Gemüse sowie Milch und Milcherzeugnisse vom Herbst 2014, dass ein Konzept zur zielführenden Ausgestaltung noch zu entwickeln ist. So haben sich einzelne Maßnahmen als nicht zielführend erwiesen. Auch die Veröffentlichung der Agrarbeihilfen bleibt in Deutschland ein nach wie vor rechtlich und gesellschaftlich konflikträchtiges Thema.

Die genaue Abgrenzung zwischen den Rechtsaktsbefugnissen des Art. 43 Abs. 2 und 3 AEUV ist immer noch ungeklärt. Deutschland hat 2014 gegen Art. 7 GMO vor dem EuGH eine Nichtigkeitsklage⁵³ erhoben, da es der Ansicht ist, dass die Festlegung der Referenzschwellenwerte indirekt die Festlegung von Beihilfen bedeutet und dafür nach Art. 43 Abs. 3 AEUV allein der EU-Rat zuständig sei. Dieser Konflikt blockiert zur Zeit auch die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene erste Änderung der GMO, mit der das EU-Schulmilchprogramm und das EU-Schulobstprogramm zusammengelegt werden sollen.

Aus der Sicht der Mitgliedstaaten sind die im Rahmen der GAP-Reform 2014/15 vorgesehenen Regelungsoptionen von besonderem Interesse. Sie reichen etwa von unterschiedlichen Ausgestaltungen der Basis- und der Greeningprämie, der Möglichkeit gekoppelter Direktzahlungen und des Mittel-

52 BMEL (Fn. 1), S. 14.

53 Rs. C-113/14, ABIEU 2014 Nr. C 129 S. 15.

transfers zwischen erster und zweiter Säule über die schon seit jeher bestehenden Auswahlmöglichkeiten im Bereich des ELER bis hin zu verschiedenen Optionen bezüglich der Agrarorganisationen, des Weinstützungsprogramms, einzelner Beihilfen und der Krisenmaßnahmen. Solche Regelungsoptionen sind vor allem für große Mitgliedstaaten wie Deutschland mit sehr unterschiedlichen landwirtschaftlichen Regionen wichtig.

Zugleich bergen diese Optionen allerdings – prägnant ist insofern die Möglichkeit gekoppelter Direktzahlungen für einzelne Erzeugnisbereiche – nicht nur den Impetus einer Renationalisierung der GAP⁵⁴, sondern vor allem auch die Gefahr der Verzerrung von Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten und sogar innerhalb des einzelnen Mitgliedstaates in sich. Deutschland will die Marktorientierung weiter konsequent verfolgen und hat daher im Bereich der Direktzahlungen vollständig auf gekoppelte Prämien verzichtet und wird 2019 über eine Deutschland weit einheitliche Basisprämie verfügen. Was die Zukunft der GAP angeht, so wird sie wohl wesentlich von dem Ringen der marktliberalen und der marktliberal eingestellten Mitgliedstaaten beherrscht werden. Einen Prüfstein dürfte dabei vermutlich der Milchmarkt bilden, der nach dem Wegfall der Milchquotenregelung nun weitgehend liberalisiert ist. Deutschland hat in den letzten zwei Jahrzehnten den Liberalisierungskurs der GAP konsequent unterstützt. Interessant wird insofern das Schicksal der TTIP-Verhandlungen werden, die das Ergebnis der jahrelangen weitgehend fruchtlosen Verhandlungen über eine weitere WTO-Runde sind.

Deutschland erwartet, dass mit der GAP-Reform 2014/15 ein zusätzlicher Aufwand für die Landwirte und die Verwaltung verbunden sein wird.⁵⁵ Insbesondere Vertreter des Berufsstandes sind der Auffassung, dass neu eingeführte Auflagen die EU im internationalen Wettbewerb der Agrarmärkte schwächen werden. Maßnahmen wie das Greening würden einen hohen Bürokratieaufwand verursachen und seien in ihrer Umsetzung sehr kompliziert.⁵⁶ Es finden sich auch Stimmen, die die Förderperiode 2014-2020 mit dem vorgesehenen Greening der Direktzahlungen als eine Übergangsperiode betrachten und empfehlen, für die Zeit nach 2020 einen Ausstieg aus einem flächendeckenden System der Direktzahlungen anzustreben und zugleich zielgerichtete Maßnahmen etwa in der zweiten Säule der GAP einzuführen.⁵⁷

Im Vordergrund der Reformdebatte im EU-Agrarrat steht zur Zeit das Thema der Vereinfachung. Im EU-Agrarrat vom 11.5.2015 hat Deutschland die Vereinfachungsbemühungen der Europäischen Kommission und des Ratsvorsitzes nachdrücklich unterstützt. In den Ratsschlussfolgerungen finden sich eine Vielzahl von Überlegungen zur Vereinfachung der GAP⁵⁸, die aus deutscher Sicht positiv zu bewerten sind. Beispiele sind Überlegungen, die Anforderung des „aktiven Betriebsinhabers“ fakultativ zu gestalten oder das System der Zahlungsansprüche zumindest zu vereinfachen. Ferner sollten die

54 Vgl. näher *Busse*, Art. 38 AEUV, Rn. 44 ff., in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, 6. Aufl. 2012.

55 BMEL (Fn. 1), S. 1.

56 Vgl. dazu Pressemitteilung des Deutschen Bauernverbandes (DBV) vom 23.4.2015 (abrufbar über die Internetseite des DBV).

57 *Isermeyer*, Stellungnahme für die 8. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft zur öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsgesetz – DirektZahlDurchfG)“, Deutscher Bundestag, Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, Ausschuss-Drs. 18(10)052-E zur öffentlichen Anhörung am 7.4.2014.

58 EU-Agrarrat, Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Vereinfachung der GAP, Ratsdok. 8485/15 (abrufbar über die Internetseite des EU-Rates).

Vorschriften zum Dauergrünland überprüft werden. Insbesondere die Auslegung des Dauergrünlandbegriffs durch den EuGH ist dabei auszuwerten.

Deutschland hat insgesamt die Haltung vertreten, dass sich eine Vereinfachung nicht nur auf das Kommissionsrecht, sondern auch auf das Gesetzgebungsrecht beziehen sollte. Dabei dürften allerdings die Ziele und politische Ausrichtung der GAP sowie eine ordentliche Haushaltsbewirtschaftung nicht in Frage gestellt werden. Mit Blick auf die Ausgestaltung der GAP nach 2020 als dem Ende der laufenden Finanziellen Vorausschau wird frühzeitig eine grundlegende politische Debatte befürwortet, die auch die Möglichkeit einer strukturellen Vereinfachung der GAP und einer besseren Aufgabenteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips einschließt.⁵⁹

VII. Zusammenfassung

Deutschland befindet sich derzeit in der praktischen Umsetzungsphase der GAP-Reform 2014/15. Antragsteller und Verwaltungen wenden dabei nicht nur die EU-rechtlichen Vorgaben, sondern auch die durch den deutschen Gesetzgeber ausgeübten Umsetzungsoptionen an. Deutschland nutzt verschiedene Optionen und hat beispielsweise Fördermittel von der ersten in die zweite Säule der GAP transferiert. Anstelle einer Kappung der Direktzahlung wird eine Umverteilungsprämie gewährt. Die Kleinerzeugerregelung findet Anwendung. Die nach Regionen unterschiedlich hohen Direktzahlungen werden bis 2019 schrittweise angeglichen. Im Bereich der Schulmilch hat sich Deutschland für regionale Strategien entschieden. Hinsichtlich der Agrarorganisationen nutzt Deutschland eine Reihe der möglichen marktregulierenden Instrumente nicht, um keine neuen Markteingriffsbefugnisse aufzubauen.

Diese Beispiele zeigen die den Mitgliedstaaten eingeräumte Flexibilität bei der Umsetzung der GAP-Reform 2014/15. Deutschland bewertet den eröffneten Handlungsspielraum durchaus positiv, da auf diese Weise nationale Besonderheiten besser berücksichtigt werden können. Die Wahlmöglichkeiten werden jedoch in Deutschland auch dazu genutzt, die Umsetzung der Reform so einfach wie möglich zu gestalten. So wird etwa kein Anteil des Direktzahlungsvolumens an die Erzeugung bestimmter Produkte gekoppelt und in der ersten Säule keine Zusatzzahlung in benachteiligten Gebieten gewährt. Aus deutscher Sicht sollte eine im EU-Recht vorgesehene Flexibilisierung nicht zu Wettbewerbsverzerrung führen.

Eine gewisse Sorge bereitet der Verwaltungsaufwand, der mit den neuen Regelungen verbunden ist. Insbesondere das Greening bedeutet für Landwirte und Verwaltungen eine außerordentliche Herausforderung. Einige Fördervoraussetzungen sind ungleich komplexer als die Bedingungen der vergangenen Förderperiode strukturiert. Dies betrifft etwa die Gewährung der Junglandwirteförderung für juristische Personen oder die Nutzung von Zwischenfrüchten als Ökologische Vorrangfläche. Je komplizierter sich die Ausgestaltung darstellt, desto größer ist die Gefahr, dass der Auszahlungstermin auf Grund umfangreicher Kontrollen in das jeweils neue Antragsjahr verschoben werden muss. Die Akzeptanz der neuen GAP-Regelungen durch die Landwirte wird vor diesem Hintergrund wenig gefördert.

59 Vgl. BMEL (Fn. 50).

Auch aus diesem Grund hat Deutschland die Initiative des EU-Agrarkommissars Hogan zur Vereinfachung der GAP nachdrücklich unterstützt. Vereinfachungspotentiale werden unter anderem in den Regelungen zum „aktiven Betriebsinhaber“ und zum Dauergrünland gesehen. Der geringe Nutzen und die kontraproduktive Wirkung dieser Regelungen – insbesondere vor dem Hintergrund des Verwaltungsaufwandes – lassen eine Anpassung geboten erscheinen. Deutschland spricht sich im Hinblick auf die GAP nach 2020 für eine strukturelle Vereinfachung der komplexen Regelungen aus, die insbesondere eine bessere Aufgabenteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zum Ziel haben sollte. Was insbesondere die GMO betrifft, so werden schon gegenwärtig unter anderem die Auswirkungen des Auslaufens der EU-Zuckerquotenregelung, die optimale Strukturierung von Krisenmaßnahmen und die Perspektiven für den Milchmarkt diskutiert. Es ist zu erwarten, dass sich der Antagonismus zwischen mehr marktregulierend und mehr marktliberal ausgerichteten Mitgliedstaaten fortsetzen wird.