

Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht
Herausgegeben von Univ.-Prof. Dr. José Martínez

Nr. 02/20
22.05.2020
Lorenz Dilling

Rechtlicher Gestaltungsspielraum der Mitglied-
staaten in der GAP

Zitiervorschlag: Dilling, Rechtlicher Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten in der GAP, in: Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 02/20, Seite XX

Dieser Aufsatz unterliegt dem Schutz des Urheberrechts und anderer Schutzgesetze. Er darf nicht zu kommerziellen Zwecken kopiert, verbreitet, verändert oder Dritten zugänglich gemacht werden.

Gefördert durch Mittel der



A.	EINLEITUNG	3
B.	UMFANG DIESER ARBEIT	3
C.	DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK.....	4
I.	NORMATIVE GRUNDLAGEN	4
	1. <i>Primärrecht</i>	4
	2. <i>Sekundärrecht</i>	5
II.	FINANZIERUNG UND STRUKTUR DER GAP	7
	1. <i>Erste Säule</i>	7
	2. <i>Zweite Säule</i>	7
III.	HISTORISCHER KONTEXT	8
D.	RECHTLICHER GESTALTUNGSSPIELRAUM IM FÖRDERRECHT	8
I.	EU-FÖRDERRECHT	8
	1. <i>Spielräume in der 1. Säule</i>	8
	2. <i>Spielräume in der 2. Säule</i>	19
	3. <i>Vollzugsrecht</i>	23
	4. <i>Fazit zum EU-Förderrecht</i>	24
II.	NATIONALES FÖRDERRECHT	25
	1. <i>Agrarstrukturförderrecht</i>	26
	2. <i>Agrarstrukturrahmenrecht</i>	26
	3. <i>Zwischenergebnis</i>	27
III.	BESCHRÄNKUNGEN DURCH DAS WETTBEWERBSRECHT	27
	1. <i>Beihilferechtlicher Rahmen im Primärrecht</i>	27
	2. <i>Anwendbarkeit auf die verschiedenen Agrarbeihilfen</i>	28
	3. <i>Zwischenergebnis</i>	37
IV.	BESCHRÄNKUNGEN DURCH DIE GRUNDFREIHEITEN.....	38
V.	ERGEBNIS IM FÖRDERRECHT	38
E.	WECHSELWIRKUNGEN ZWISCHEN FÖRDER- UND ORDNUNGSRECHT	38
I.	ÜBERBLICK ÜBER DAS AGRARUMWELTRECHT	39
II.	WERTENDE ANALYSE DES VERHÄLTNISSES ZUM FÖRDERRECHT	39
	1. <i>Grundsatz der rechtlichen Gleichrangigkeit</i>	39
	2. <i>Verknüpfung über die Cross-Compliance</i>	39
	3. <i>Auswirkungen auf die Fördermaßnahmen der 2. Säule</i>	40
III.	ERGEBNIS DER ANALYSE.....	41
F.	GESAMTERGEBNIS	41

A. Einleitung

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist der am stärksten integrierte Politikbereich der EU.¹ Immer wieder wird eine vermeintliche Regelungswut und Detailbesessenheit der europäischen Vorgaben und Bestimmungen beklagt,² die den Mitgliedstaaten keinerlei eigene Gestaltungsspielräume mehr zubillige.

Doch ist diese Kritik berechtigt? Stellen die nationalen Ministerien und Behörden tatsächlich nur bloße Vollzugsbehörden der europäischen Kommission dar? Oder haben sie nicht doch signifikante Regelungs- und Gestaltungsspielräume?

Die vorliegende Arbeit widmet sich diesen Fragen und untersucht am Beispiel Deutschlands, in welchen Bereichen und in welchem Umfang rechtlicher Gestaltungsspielraum im Rahmen der GAP verbleibt. Dazu werden zu Beginn die Grundlagen der GAP, insbesondere die normative Anknüpfung sowie die Struktur und Finanzierung im historischen Kontext überblicksartig dargestellt.

Im Hauptteil der Arbeit werden zuerst ausführlich die Spielräume im europäischen Förderrecht der 1. und 2. Säule unter Einbezug der Cross Compliance sowie im nationalen Förderrecht untersucht. Danach wird die Begrenzung der vorgefundenen Spielräume durch das Wettbewerbsrecht in Form der Beihilfenaufsicht eingehend analysiert. Zum Abschluss erfolgt ein kurzer Blick ins Ordnungsrecht am Beispiel des Agrarumweltrechts, wobei sich diese Darstellung auf eine wertende Betrachtung der Wechselwirkungen und Interdependenzen mit dem Förderrecht beschränkt.

B. Umfang dieser Arbeit

Angesichts des begrenzten Regelumfangs der Seminararbeit wird lediglich die aktuelle Rechtslage zugrunde gelegt und ausschließlich am Beispiel Deutschlands untersucht. Rechtsvergleichende Untersuchungen zwischen den Mitgliedstaaten³ sowie eine umfassende Beurteilung der Legislativvorschläge der Kommission für die GAP nach 2020⁴ sind

¹ *Martínez*, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV 2016, Art. 38 AEUV Rn. 3.

² Dazu entkräftend *Priebe*, Rückverlagerung von Aufgaben – ein Beitrag zu besserer Akzeptanz der Europäischen Union?, EuZW 2015, 697 (697).

³ Vgl. dazu z. B. *Krämer* 2017, Umsetzung der EU-GAP-Reform (2014 – 2020) in den EU-Nachbarstaaten, S. 19 ff; *Nitsch/Osterburg* 2007, Untersuchung von Cross Compliance in verschiedenen Mitgliedstaaten, S. 16 ff.

⁴ Vgl. dazu *Birkenstock/Röder*, Gestaltung und Umsetzung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik ab 2021 – Übersicht über die politischen Debatten, Thünen-Institut 2018, S. 14 ff.

nicht Bestandteil dieser Arbeit.

Die Arbeit untersucht im vorgezeigten Rahmen den rechtlichen Gestaltungsspielraum Deutschlands im Bereich des Förder- und Ordnungsrechts. Politische Erwägungen und fehlender politischer Wille bleiben dabei grundsätzlich außer Betracht und werden lediglich zur Einordnung der Relevanz des rechtlichen Spielraums einbezogen.

C. Die Gemeinsame Agrarpolitik

I. Normative Grundlagen

1. Primärrecht

Seit dem Vertrag von Lissabon⁵ teilen sich die Union und die Mitgliedstaaten gem. Art. 4 Abs. 2 d) AEUV die Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Landwirtschaft. Gem. Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV sind die Mitgliedstaaten zuständig, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.

Nach Art. 38 I AEUV legt die Union eine gemeinsame Agrarpolitik fest und führt sie durch, womit Art. 38 I AEUV die exklusive Zuständigkeit der Union in diesem Bereich begründet.⁶ Zu beachten hat sie dabei allerdings den Grundsatz der Subsidiarität gem. Art. 5 III EUV⁷ und die ausschließlichen Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Bereich des Eigentums-, Pacht-, Grundstücksverkehrs-, Erb-, Steuer- oder Sozialrechts.⁸

Die GAP ist im dritten Teil ‚Die internen Politiken und Maßnahmen der Union‘ unter Titel III ‚Die Landwirtschaft und die Fischerei‘ in den Art. 38 – 44 AEUV geregelt.

Art. 38 AEUV stellt die Begriffe dar, wobei ‚Landwirtschaft‘ selbst nicht definiert wird,⁹ sondern produktbezogen über die ‚landwirtschaftlichen Erzeugnisse‘ gem. Art. 38 III i. V. m. Anhang I AEUV, der abschließend ist.¹⁰

⁵ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. EU Nr. 2007/C 306/01 v. 13.12.2007, in Kraft getreten am 01.12.2009.

⁶ Hase, in: Düsing/Martínez (Hrsg.), Agrarrecht 2016, Art. 38 AEUV, Rn. 1.

⁷ Die Union hat ihre Kompetenzen im Rahmen der GAP nur selten erschöpfend wahrgenommen, sodass den Mitgliedstaaten Spielräume verbleiben, vgl. die Schlussanträge GA *Trstenjak*, Rs. C-428-07 – *Horvath*, Rn. 57.

⁸ *Priebe* (Fn. 2), EuZW 2015, 697 (699); *Martínez*, in: Niedobitek (Hrsg.), EuropaR 2014, § 6 Rn. 61; *Götz/Hudault*, Harmonisierung d. AgrarR 1991, S. 1 ff.

⁹ *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), EUV/AEUV 2019, Art. 38 AEUV, Rn. 22; *Härtel*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV 2018, Art. 38 Rn. 16.

¹⁰ Zwar spricht Art. 38 Abs. 1 AEUV nur von den landwirtschaftlichen Erzeugnissen der ersten Verarbeitungsstufe. Anhang I enthält allerdings auch Produkte der zweiten Verarbeitungsstufe und manche der ersten Stufe inkonsequenterweise nicht. Maßgeblich ist daher allein Anhang I, EuGH, Rs. 77/83, *CILFIT*, Slg. 1984, 1257 Rn. 12; EuGH, Rs. 185/73, *König*, Slg. 1997, 607 Rn. 12 ff.

Art. 39 AEUV nennt die Ziele der GAP, die seit Anbeginn nicht verändert wurden.¹¹ Allerdings werden über die Querschnittsklauseln, z. B. Art. 11, 12, 13 AEUV auch neuere Zielsetzungen wie Umweltschutz, Verbraucherschutz und Tierwohl berücksichtigt.¹² Keine ausdrückliche Kompetenzgrundlage findet sich für die über die Jahre immer wichtiger gewordene Entwicklung des Ländlichen Raums. Aus einer Gesamtschau der Leitziele und Rahmenbedingungen des Art. 39, insb. Abs. 2 a), Art. 40 Abs. 3 AEUV und der Querschnittsklausel Art. 174 Abs. 3 AEUV ergibt sich jedoch auch das Ziel, neben den marktbezogenen Mechanismen die Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion zu verbessern.¹³

Die Art. 40 – 44 AEUV schließlich regeln die Instrumente und Mittel, um die genannten Ziele zu erreichen. Zentrale Elemente dabei sind die Schaffung einer gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte (GMO) gem. Art. 40 AEUV sowie die wettbewerbsrechtliche Privilegierung gem. Art. 42 AEUV.

2. Sekundärrecht

Im Rahmen der vertikalen Kompetenzausübung nutzt die GAP hauptsächlich die Rechtsform der Verordnung gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV.¹⁴ Dadurch erklären sich der hohe Integrationsgrad und der relativ begrenzte Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten.¹⁵

Nach der aktuellen Rechtslage und für diese Arbeit sind folgende Verordnungen besonders maßgeblich:

- VO (EU) Nr. 1307/2013¹⁶ über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Be-

¹¹ Wortgleich bereits im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag) vom 25.03.1957, in Kraft getreten am 01.01.1958.

¹² Wenn auch normativ gleichrangig, werden die Querschnittsklauseln oftmals als „zweitrangig“ wahrgenommen, weshalb eine primärrechtliche Konkretisierung zur Erhöhung der Steuerungsfunktion wünschenswert wäre, *Martínez*, in: Callies/Ruffert (Fn. 1), Art. 39 AEUV Rn. 15.

¹³ *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 9), Art. 39 AEUV, Rn. 37.

¹⁴ Nach Art. 288 Abs. 2 AEUV hat die Verordnung allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt in jedem Mitgliedstaat.

¹⁵ *Martínez*, in: Callies/Ruffert (Fn. 1), Art. 38 AEUV Rn. 8.

¹⁶ Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates, ABl. EU Nr. L 347/608 v. 20.12.2013.

triebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (**Direkt-Zahl-VO**), ergänzt durch die delegierte VO (EU) Nr. 639/2014¹⁷ und die Durchführungs-VO (EU) Nr. 641/2014,¹⁸

- VO (EU) Nr. 1308/2013¹⁹ über eine Gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse (**GMO-VO**),
- VO (EU) Nr. 1305/2013²⁰ über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den ELER (**ELER-VO**),
- VO (EU) Nr. 1306/2013²¹ über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik (**VO 1306/2013**), ergänzt durch die delegierte VO (EU) Nr. 640/2014²² und die Durchführungs-VO (EU) Nr. 809/2014,²³
- Omnibus-VO (EU) Nr. 2017/2393²⁴ zur Änderung der Verordnungen (EU)

¹⁷ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 639/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Änderung des Anhangs X der genannten Verordnung, ABl. EU Nr. L 181/1 v. 20.06.2014.

¹⁸ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 641/2014 der Kommission vom 16. Juni 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. EU Nr. L 181/74 v. 20.06.2014.

¹⁹ Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007, ABl. EU Nr. L 347/671 v. 20.12.2013.

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, ABl. EU Nr. L 347/487 v. 20.12.2013.

²¹ Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates, ABl. EU Nr. L 347/549 v. 20.12.2013.

²² Delegierte Verordnung (EU) Nr. 640/2014 der Kommission vom 11. März 2014 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem und die Bedingungen für die Ablehnung oder Rücknahme von Zahlungen sowie für Verwaltungsanktionen im Rahmen von Direktzahlungen, Entwicklungsmaßnahmen für den ländlichen Raum und der Cross-Compliance, ABl. EU Nr. L 181/48 v. 20.6.2014.

²³ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross-Compliance, ABl. EU Nr. L 227/69 v. 31.07.2014.

²⁴ Verordnung (EU) Nr. 2017/2393 des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2017 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und (EU) Nr. 652/2014 mit Bestimmungen für die Verwaltung der Ausgaben in den Bereichen Lebensmittelkette, Tiergesundheit und Tierschutz sowie Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial, ABl. EU Nr. L 350/15 v. 29.12.2017.

Nr. 1305/2013, Nr. 1306/2013, Nr. 1307/2013, Nr. 1308/2013 und Nr. 652/2014.

II. Finanzierung und Struktur der GAP

Die Finanzierung der GAP erfolgt auf Grundlage des Art. 40 Abs. 3 AEUV, der VO 1306/2013, der VO (EU) Nr. 1303/2013²⁵ und der VO (EU, Euratom) Nr. 1311/2013²⁶ und unterliegt dem Grundsatz der finanziellen Solidarität (unionale Finanzierung).²⁷

Im Jahr 2019 entfallen auf die GAP 36,1 % des EU-Haushalts, was 58,4 Mrd. € entspricht.²⁸

1. Erste Säule

Unter die Agrarmarktpolitik der sog. 1. Säule der GAP fällt die Gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse nach der GMO-VO sowie die Direktzahlungen an die Betriebe nach der DirektZahl-VO.

Diese Ausgaben werden gem. Art. 4 VO 1306/2013 aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) vollständig von der EU finanziert (für Direktzahlungen insgesamt 40,5 Mrd. € (25 %) des EU-Haushalts für 2019²⁹).

2. Zweite Säule

Die Agrarstrukturpolitik der sog. 2. Säule der GAP umfasst die Entwicklung des ländlichen Raumes. Diese Maßnahmen erfolgen durch nationale Förderprogramme für z. B. die freiwillige nachhaltige, umweltschonende Bewirtschaftung und Strukturmaßnahmen, die über die Verpflichtungen der 1. Säule und des Ordnungsrechts hinausgehen und in der ELER-VO geregelt sind.

²⁵ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, ABl. EU Nr. L 347/320 v. 20.12.2013.

²⁶ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020, ABl. EU Nr. L 347/884 v. 20.12.2013.

²⁷ *Norer*, Handbuch des Agrarrechts 2012, S. 11 f.; ausführlich *Busse*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.), Europarecht 2015, § 25 Rn. 49.

²⁸ <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/106/die-finanzierung-der-gemeinsamen-agrarpolitik>> Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen, Die Finanzierung der GAP [20.11.2019, 13:37].

²⁹ Fn. 27, das entspricht rund 300 €/ha Flächenprämie.

Sie werden gem. Art. 5 VO 1306/2013 aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert (14,7 Mrd. € (9,1 %) des EU-Haushalts für 2019³⁰) und von den Mitgliedstaaten kofinanziert.

III. Historischer Kontext

Aufgrund des Nahrungsmittelengpasses nach dem 2. Weltkrieg verfolgte und erreichte die GAP mittels marktgerichteter Instrumente eine Erhöhung der Produktion.³¹ Außenpolitischer Druck im Zuge der WTO-Verhandlungen und eine massive Überproduktion führten im Rahmen der MacSharry-Reform 1992 zum Wechsel von Marktsubventionen auf (schrittweise entkoppelte) einkommensstützende Erzeugersubventionen.³² Die Reform 2013 knüpfte die Direktzahlungen an die Erbringung konkreter ökologischer Leistungen und schuf damit im Ansatz funktionsgekoppelte Prämien.³³

D. Rechtlicher Gestaltungsspielraum im Förderrecht

I. EU-Förderrecht

1. Spielräume in der 1. Säule

Die Direktzahlungen der 1. Säule bestehen seit 2013 aus verschiedenen, von der EU vorgegebenen Komponenten, mit denen unterschiedliche, spezifische Ziele verfolgt werden. Einige Komponenten sind für die Mitgliedstaaten obligatorisch, einige fakultativ. Dazwischen bestehen verschiedentliche Wechselwirkungen, die es im Folgenden zu untersuchen gilt.

³⁰ Fn. 27, durch die Kofinanzierung erhöht sich die Summe auf nationaler Ebene.

³¹ Zu diesen Instrumenten der Richt- und Interventionspreise, Schutzzölle und Exportsubventionen ausführlich *Booth*, in: Dombert/Witt 2016, § 27 Rn. 69 ff.

³² Ausführlich zur historischen Entwicklung der GAP *Rohwer*, Die gemeinsame Agrarpolitik der EU: Fluch oder Segen?, Ifo-Schnelldienst 2010, 26 (26 ff.).

³³ Insofern wird vielfach von einem „Paradigmenwechsel“ gesprochen, vgl. z. B. *Martínez*; in: Callies/Ruffert (Fn. 1), Art. 40 AEUV Rn. 96.

Die Umsetzung dieser Vorgaben in nationales Recht ist in Deutschland durch das Direktzahlungen-Durchführungsgesetz³⁴ (DirektZahlDurchfG) und die Direktzahlungen-Durchführungsverordnung³⁵ (DirektZahlDurchfV) erfolgt.

a) Basisprämie

Im Rahmen der obligatorischen Basisprämie haben die Mitgliedstaaten grundsätzlich keinen von den Unionsvorgaben abweichenden Gestaltungsspielraum. Sie können allerdings den Kreis der aktiven Betriebsinhaber gem. Art. 9 DirektZahl-VO eingrenzen, indem sie eine landwirtschaftliche Mindesttätigkeit als Voraussetzung für den Erhalt der Prämie gem. Art. 4 Abs. 2 b) i. V. m. Abs. 1 c) iii) DirektZahl-VO festlegen. Zudem können sie gem. Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 Direktzahl-VO die Negativliste nach UAbs. 1 (objektiv und nichtdiskriminierend) verlängern, wobei sie allerdings die einschränkenden Voraussetzungen der weiteren Absätze des Art. 9 Direktzahl-VO 1307/2013 beachten müssen.

Deutschland hat die landwirtschaftliche Mindesttätigkeit in § 2 Abs. 1 DirektZahl-DurchfV festgelegt, eine Negativliste wird gem. § 5 DirektZahlDurchfV ab dem Jahr 2018 nicht mehr erstellt. Zudem werden gem. § 4 DirektZahlDurchfV i. V. m. Art. 10 Abs. 1 b) DirektZahl-VO keine Direktzahlungen für Betriebe mit einer Gesamtfläche unter einem Hektar gewährt.

Von der Basisprämie werden allerdings gem. Art. 22 Abs. 1 DirektZahl-VO die Beträge für die anderen Komponenten der 1. Säule abgezogen, sodass die Mitgliedstaaten über die Ausgestaltung der anderen Komponenten (soweit fakultativ) die Höhe der Basisprämie beeinflussen können.

b) Cross-Compliance

Über die sog. Cross-Compliance (dt. Auflagenbindung, im Folgenden: CC) nach den Art. 91 ff. VO 1306/2013 ist der Erhalt der Direktzahlungen an die Einhaltung zahlreicher Auflagen im Bereich Umwelt-, Gesundheits- und Tierschutz geknüpft. Diese ergeben sich im Einzelnen aus Art. 93 Abs. 1 i. V. m. Anhang II VO 1306/2013 und unterteilen sich in die Grundanforderungen für die Betriebsführung (GAB) gemäß Unionsrecht und die

³⁴ Gesetz zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik v. 09.07.2014, BGBl 2014 I, 897, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 21.10.2016, BGBl 2016 I, 2370.

³⁵ Verordnung zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik v. 03.11.2014, BGBl. 2014 I, 1690, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung v. 24.09.2019, BAnz AT 27.09.2019 V1.

auf nationaler Ebene aufgestellten Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ).

Verpflichtet sind gem. Art. 92 VO 1306/2013 alle Empfänger von Direktzahlungen nach der DirektZahlVO und von flächen- und tierbezogenen Maßnahmen gem. Art. 28-31, 33, 34 ELER-VO, gegen die bei einem Verstoß eine gesamtbetriebliche Sanktion nach Art. 91, 96 VO 1306/2013 verhängt wird. Weitestgehend ausgenommen sind gem. Art. 92 VO 1306/2013 Betriebe, die an der fakultativen Kleinerzeugeterregelung gem. Art. 61 ff. DirektZahlVO teilnehmen. Das sind in Deutschland gem. § 25 DirektZahl-DurchfG Betriebe mit höchstens 1250 € Direktzahlungen pro Jahr.

Die nationale Ausgestaltung der CC-Vorgaben in Deutschland ergibt sich aus dem Agrarzahllungen-Verpflichtungengesetz³⁶ (AgrarZahlVerpflG) und der Agrarzahllungen-Verpflichtungenverordnung³⁷ (AgrarZahlVerpflV).

aa) Grundanforderungen an die Betriebsführung

Die GAB sind die in Anhang II VO 1306/2013 genannten 13 EU-Verordnungen und Richtlinien des Natur-, Umwelt-, Tier und Verbraucherschutzes. Dazu zählen z. B. die Nitrat-RL³⁸ (GAB 1), die Vogelschutz-RL³⁹ (GAB 2), die FFH-RL⁴⁰ (GAB 3) und die PSM-VO⁴¹ (GAB 10). Diese Rechtsakte sind bereits unabhängig von CC als fach(ordnungs)rechtliche Mindeststandards vorgeschrieben, sie werden dadurch jedoch gezielt mit den Direktzahlungen verknüpft und ihrer Einhaltung rechtlicher Nachdruck verliehen.⁴²

Bei den allgemeingültigen Verordnungen besteht gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV kein Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten. Die Richtlinien hingegen überlassen gem. Art. 288 Abs. 3 AEUV den Mitgliedstaaten die Wahl der Form und der Mittel, wodurch

³⁶ Gesetz zur Regelung der Einhaltung von Anforderungen und Standards im Rahmen unionsrechtlicher Vorschriften über Agrarzahllungen v. 02.12.2014, BGBl 2014 I, 1928.

³⁷ Verordnung über die Einhaltung von Grundanforderungen und Standards im Rahmen unionsrechtlicher Vorschriften über Agrarzahllungen v. 17.12.2014, BAnz AT 23.12.2014 V1, zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung v. 24.09.2019, BAnz AT 27.09.2019 V1.

³⁸ Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (Nitrat-Richtlinie), ABl. L 375/1 v. 31.12.1991.

³⁹ Richtlinie 2009/147/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutz-Richtlinie), ABl. EU Nr. L 20/7 v. 26.01.2010.

⁴⁰ Richtlinie 92/42/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie), ABl. Nr. L 206/7 v. 22.07.1992.

⁴¹ VO (EU) Nr. 1107/2009 des europäischen Parlaments und des Rates vom 21.10.2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (Pflanzenschutzmittel-Verordnung), ABl. EU Nr. L 309/1 v. 24.11.2009.

⁴² *Martínez*, in: Callies/Ruffert (Fn. 1), Art. 40 AEUV Rn. 90.

diese unterschiedliche nationale Regelungen treffen können. Die Richtlinien gelten gem. Art. 93 Abs. 2 VO 1306/2013 „so, wie sie von den Mitgliedstaaten umgesetzt wurden.“ Einerseits besteht dadurch die Möglichkeit, dass die Mitgliedstaaten die Richtlinien nicht (fristgemäß) oder nicht ordnungsgemäß/ vollständig umsetzen, was die Gefahr von Ungleichbehandlungen birgt und Probleme bei der nötigen Rechtssicherheit aufwirft. Die Folgen für die CC-Relevanz hängen vom jeweiligen Einzelfall ab und sind äußerst umstritten.⁴³ Neben der Möglichkeit der Direktwirkung von Richtlinien⁴⁴ kommt in solchen Fällen jedenfalls ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV in Betracht. Andererseits könnten die Mitgliedstaaten die Richtlinie auch ‚überschießend‘ umsetzen, d. h. über die Mindestanforderungen der Richtlinie quantitativ hinausgehen. Auch der überschießende Teil und nicht lediglich die Mindestvorgabe wird dann gem. Art. 93 Abs. 2 VO 1306/2013 CC-relevant.⁴⁵ Dadurch entsteht die Möglichkeit unterschiedlich hoher GAB zwischen den Mitgliedstaaten, was teilweise als unerwünscht angesehen wird.⁴⁶

Erstens jedoch ist diese Folge Ausfluss der souveränen Entscheidung der Mitgliedstaaten im Rahmen des für die Richtlinie typischen Spielraums, der ihnen durch die Verwendung gerade dieses Instruments (anstatt der Verordnung) explizit zugebilligt wurde.⁴⁷ Die daraus resultierenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten sind nicht am Maßstab des Gleichheitsgrundsatzes zu messen, solange alle Adressaten innerhalb des Mitgliedstaats gleichermaßen betroffen sind und der Bestimmtheitsgrundsatz und die Rechtssicherheit gewahrt bleiben.⁴⁸ Dann liegt keine Diskriminierung vor.

Zweitens wird dieses unterschiedlich hohe Niveau in den GLÖZ-Standards, deren Ausgestaltung gem. Art. 93 Abs. 1 VO 1306/2013 auf die nationale und sogar regionale Ebene übertragen wird, vorausgesetzt und als Ausdruck der Berücksichtigung der unterschiedlichen Agrarstrukturen in den Mitgliedstaaten bewusst angestrebt. Nach Art. 94 VO 1306/2013 sind nämlich die besonderen Merkmale einschließlich Boden- und Klima- verhältnisse, Bewirtschaftungssysteme, Betriebsstrukturen etc. zu berücksichtigen.

⁴³ Ausführlich dazu *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 9), Art. 40 AEUV, Rn. 70; *Norer*, Reform der GAP 2003, S. 130 ff. m. w. N.

⁴⁴ Strittig, nach *Busse*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge 2012, Art. 40 AEUV Rn. 80 mangelt es für eine unmittelb. Anwendbarkeit an der Konkretheit.

⁴⁵ BVerwG 3 C 25.12, Urt. v. 19.09.2013, NVwZ-RR 2014, 228, Rn. 40.

⁴⁶ Vgl. *Busse*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn.27), § 25 Rn. 122 m. w. N.

⁴⁷ BVerwG 3 C 25.12, Urt. v. 19.09.2013, NVwZ-RR 2014, 228, Rn. 23.

⁴⁸ EuGH, Rs. C-428/07, *Horvath* - Slg. 2009 I, 6355 Rn. 55 ff. (st. Rspr.).

Drittens würden sich die Mitgliedstaaten durch eine massive Erhöhung der GAB durch überschießende Richtlinienumsetzung selbst schaden, weil u. a. eine Einschränkung ihrer Spielräume in der 2. Säule die Folge wäre. Denn durch die CC-Relevanz auch des überschießenden Teils würden diese umgesetzten GAB-Vorgaben zur verpflichtenden Voraussetzung für den Erhalt der Direktzahlungen nach der 1. Säule,⁴⁹ sodass diesbezüglich keine Förderung freiwilliger Maßnahmen aus dem ELER mehr möglich wäre. Eine solche Erhöhung der ordnungsrechtlichen Mindestanforderungen ohne Möglichkeit des finanziellen Ausgleichs (zumindest nicht über die 2. Säule) birgt die Gefahr, im gemeinsamen Markt an Wettbewerbsfähigkeit zu verlieren mit der Folge der Verlagerung der Produktion ins Ausland und verstärkter Abhängigkeit von Importen.

Diese rechtlichen Argumente, in der politischen Debatte auch gerne lediglich als Vorwand herangezogen, dürfen freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass insbesondere in Deutschland generell die Tendenz zu wenig politischem Willen bei der Erhöhung ordnungsrechtlicher Vorgaben zu verzeichnen ist. Auf die vielschichtigen Gründe dafür (u. a. Lobbyismus, Klientelpolitik, Besetzung wichtiger Gremien durch Agrarfunktionäre) kann in dieser Arbeit wie einleitend erwähnt nicht ausführlich eingegangen werden.

Überschießende Richtlinienumsetzungen sind daher in der Rechtstatsächlichkeit in Deutschland nur selten⁵⁰ vorgekommen und stehen auch in Zukunft nicht in größerem Umfang zu erwarten.

bb) Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand

Die GLÖZ-Standards werden auf nationaler Ebene nach Maßgabe des Art. 94 i. V. m. Anhang II VO 1306/2013 aufgestellt, wobei nicht mehr Standards erlaubt sind als die sieben in Anhang II genannten. In diesem Rahmen haben die Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume, die Deutschland in der AgrarZahlVerpflV genutzt hat.

(1) GLÖZ 1

Die Vorgaben zur Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen (GLÖZ 1) sind bereits über die Nitrat-RL (GAB 1) erfüllt.

(2) GLÖZ 2

⁴⁹ Im Übrigen auch, weil sie verpflichtendes nationales Ordnungsrecht wären.

⁵⁰ So schreibt z. B. Art. 4 i. V. m. Anhang 11 RL 91/629 EWG einen Mindesthämoglobinwert für die tägliche Futterration von Kälbern von mindestens 4,5 mmol/l Blut vor, wurde in § 11 Nr. 3 TierSchNutztV jedoch ‚überschießend‘ mit einem Mindesthämoglobinwert von 6 mmol/l Blut umgesetzt.

GLÖZ 2 verlangt die Einhaltung der Genehmigungsverfahren für die Verwendung von Wasser zur Bewässerung. Daher ist gem. § 3 AgrarZahlVerpflV bei einer Gewässerbenutzung nach § 9 WHG⁵¹ im Falle einer Kontrolle die Erlaubnis/Bewilligung nachzuweisen.

(3) GLÖZ 3

GLÖZ 3 schreibt Maßnahmen zum Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung vor. § 4 AgrarZahlVerpflV verbietet daher die Einleitung gefährlicher Stoffe nach Anlage 1 in das Grundwasser, schreibt Regelungen zum Umgang mit Mineralölprodukten, Treibstoffen und Pflanzenschutzmitteln vor und beschränkt die Lagerung von Silage und Festmist außerhalb ortsfester Anlagen.

(4) GLÖZ 4

GLÖZ 4 fordert Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung. § 4 AgrarZahlVerpflV ordnet daher an, dass aus der Erzeugung genommenes und sonst brachliegendes oder stillgelegtes Acker- und Dauergrünland⁵² der Selbstbegrünung zu überlassen oder durch gezielte Ansaat zu begrünen ist und regelt Modalitäten wie den Einsatz von PSM, Bewirtschaftungsfristen und Ausnahmen.

(5) GLÖZ 5

GLÖZ 5 verlangt Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung zur Begrenzung von Erosion. § 6 AgrarZahlVerpflV ordnet daher unterschiedliche Bewirtschaftungsauflagen an, insbesondere beim Pflügen, die sich nach dem Grad der Wasser- oder Winderosionsgefährdung der landwirtschaftlichen Flächen richten. Die Einteilung der Flächen erfolgt durch Rechtsverordnungen auf Länderebene.⁵³

(6) GLÖZ 6

GLÖZ 6 fordert die Erhaltung des Anteils der organischen Substanz im Boden und erschöpft sich gem. § 7 AgrarZahlVerpflV im Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern.

(7) GLÖZ 7

⁵¹ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) v. 31.07.2009, BGBl. I 2009, 2585), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018, BGBl. 2018 I S. 2254.

⁵² Inklusive ÖVF, dazu mehr unter D. I. 1. c) ‚Greeningprämie‘.

⁵³ In Niedersachsen z. B. durch die Verordnung über erosionsgefährdete landwirtschaftliche Flächen, Nds. GVBl. 2015, 407 v. 16.12.2015.

GLÖZ 7 verbietet die Beseitigung von sog. Landschaftselementen, den Rückschnitt während der Brut- und Nistzeit und sieht optional Maßnahmen zur Bekämpfung invasiver Pflanzenarten vor.

§ 8 AgrarZahlVerpflV definiert die zu schützenden Landschaftselemente in Form von Hecken und Knicks, Baumreihen, Feldgehölzen, Feuchtgebieten, Einzelbäumen, Feldrainen, Trocken- und Natursteinmauern, Lesesteinwällen, Fels- und Steinriegeln sowie Terrassen. Das Schnittverbot für Hecken und Bäume ergibt sich aus § 39 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 BNatschG,⁵⁴ Maßnahmen gegen invasive Arten aus den §§ 40a ff. BNatschG.

(8) Bewertung der GLÖZ-Umsetzung

Die Möglichkeiten durch die Gestaltung der GLÖZ-Standards sind einerseits bereits von vornherein begrenzt, da sie sich auf wenige Aspekte einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Flächen- und Bodennutzung und auf eine begrenzte Gebietskulisse beschränken.⁵⁵ Art. 94 VO 1306/2013 spricht zudem ausdrücklich von Mindeststandards und erklärt die sieben GLÖZ-Standards in Anhang II für abschließend. Es ist daher zu berücksichtigen, dass es sich lediglich um Mindestanforderungen handelt, die naturgemäß von den Mitgliedstaaten ergänzt werden können. Deutschland hat von der Möglichkeit, positiv vom Mindeststandard abzuweichen, kaum Gebrauch gemacht. Die GLÖZ-Standards sind vielmehr wenig ambitioniert umgesetzt worden, vgl. nur GLÖZ 6. Sie stehen rechtlich neben⁵⁶ den ordnungsrechtlichen Anforderungen der guten fachlichen Praxis (gfP) gem. § 17 Abs. 2 BBodSchG⁵⁷, § 5 Abs. 2 BNatSchG und § 3 Abs. 1 PflSchG⁵⁸ und überschneiden sich vielfach, ohne allerdings aufeinander abgestimmt zu sein. Dabei sind die umgesetzten GLÖZ-Standards in der Regel noch weniger anspruchsvoll als die (ebenfalls

⁵⁴ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) v. 29.07.2009, BGBl. I 2009, 2542, zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes v. 13.05.2019, BGBl. I 2019, 706.

⁵⁵ *Möckel*, Verhältnis ordnungs- und beihilferechtlicher Mindestanforderungen im Agrarumweltrecht, ZUR 2016, 655 (660); *LABO* (Bund/Länder- Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz) 2014, Gute fachliche Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung, S. 4.

⁵⁶ Ausführlich zum Verhältnis *Dänicke* 2014, S. 332 ff.

⁵⁷ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz) v. 17.03.1998, BGBl. I 1998, 502, zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung v. 27. September 2017, BGBl. I 2017, 3465.

⁵⁸ Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz) v. 06.02.2012, BGBl. I 2012, 148, 1281, zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 84 des Gesetzes v. 18.07.2016, BGBl. I 2016, 1666.

sehr abstrakten⁵⁹⁾ Anforderungen nach der gFP,⁶⁰ womit die Steuerungswirkung sehr begrenzt ist.⁶¹ Die rechtlichen Gründe für diese zurückhaltende Umsetzung liegen wiederum in der mit dem Einbezug in die CC-Vorschriften korrespondierenden Einschränkung der Spielräume in der 2. Säule (für die politischen Gründe vgl. oben).

cc) Zwischenfazit zur Cross-Compliance

Im Rahmen der unionsrechtlich vorgegebenen GAB haben die Mitgliedstaaten keine wesentlichen Gestaltungsspielräume.

Die Ausgestaltung der GLÖZ-Standards ist ihnen hingegen vollständig überlassen, wird aber nur in geringem Maße genutzt. Die rechtlichen Gründe dafür liegen im Wechselspiel mit den überobligatorischen Fördermaßnahmen der 2. Säule, deren Anwendungsbereich sich verringert, je höher sie die CC-Standards schrauben.

c) Greeningprämie

Um Direktzahlungen zu erhalten, müssen alle Betriebsinhaber gem. Art. 43 DirektZahl-VO über die CC-Vorschriften hinaus klima- und umweltschutzfreundliche Bewirtschaftungsmethoden anwenden (sog. Greening). Gem. Art. 47 DirektZahl-VO müssen die Mitgliedstaaten obligatorisch 30 % ihrer nationalen Obergrenze nach Anhang II zur Finanzierung verwenden. Vom Greening ausgenommen sind ökologisch wirtschaftende Betriebe gem. Art. 43 Abs. 11 DirektZahl-VO i. V. m. Art. 29 Abs. 1 VO (EG) Nr. 834/2007⁶² und Kleinerzeuger gem. Art. 61 Abs. 3 DirektZahl-VO (in Deutschland in § 25 DirektZahlDurchfG umgesetzt, s.o.).

Als Greening-Maßnahmen gelten gem. Art. 43 Abs. 2 DirektZahl-VO die Anbaudiversifizierung, die Erhaltung von Dauergrünland und die Ausweisung von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF)⁶³, die in den Art. 44 – 46 ausführlich geregelt sind.⁶⁴ Art. 43 Abs. 3 i. V. m. Anhang IX DirektZahl-VO sieht weitere gleichwertige („äquivalente“) Methoden

⁵⁹ *Möckel*, Landesrechtliche Gestaltungsspielräume für ordnungs- und planungsrechtliche Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodennutzung, DÖV 2017, 192 (195) spricht von „*eher appellierend statt handlungsanleitend*“.

⁶⁰ *LABO* 2014 (Fn. 55), S. 3.

⁶¹ *Möckel*, DÖV 2017 (Fn. 59), 192 (195).

⁶² Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 (EG-Öko-VO), Abl. EU Nr. L 189/1 v. 20.07.2007.

⁶³ Art. 46 DirektZahl-VO spricht von „im Umweltinteresse genutzten Flächen“.

⁶⁴ Ergänzt durch Art. 22 - 41 Durchführungs-VO (EU) Nr. 640/2017.

vor, deren Anwendung auf nationaler Ebene jedoch gem. Art. 43 Abs. 5 beschränkt werden kann. Davon Gebrauch machend hat Deutschland in § 14 DirektZahlDurchfG die gleichwertigen Methoden ausgeschlossen. Die Möglichkeit der Definition von Dauergrünland gem. Art. 4 Abs. 1 h) DirektZahlVO hat Deutschland in § 2 DirektZahlDurchfG und § 2a DirektZahlDurchfV genutzt. Eine weitere fakultative Ausweisung von sensiblen Grünland außerhalb der Schutzgebiete gem. Art. 45 Abs. 1 UAbs. 2 DirektZahl-VO durch Deutschland ist nicht erfolgt (innerhalb der Natura 2000-Gebiete gem. UAbs. 1 obligatorisch⁶⁵). Im Rahmen der Spielräume bei den ÖVF hat Deutschland in § 18 Abs. 1 DirektZahlDurchfG sämtliche in Art. 46 Abs. 2 DirektZahl-VO bezeichneten Flächenarten zugelassen, insbesondere auch Zwischenfrüchte nach Buchstabe i). Damit geht gem. Abs. 3 die verpflichtende Anwendung der Gewichtungsfaktoren des Anhangs X DirektZahl-VO ergänzt durch Anhang II der delegierten Verordnung (EU) Nr. 639/2014 einher, was in § 18 Abs. 2 DirektZahlDurchfG bestätigt wird. Die fakultative Möglichkeit regionaler oder kollektiver Anwendung bei den ÖVF gem. Art. 46 Abs. 5 oder 6 DirektZahl-VO wird von Deutschland nicht genutzt.

d) Junglandwirteprämie

Gem. Art. 50, 51 DirektZahl-VO ist eine Prämie für Junglandwirte obligatorisch, für die bis zu 2 % der nationalen Obergrenze gem. Anhang II verwendet werden kann. Demnach werden Landwirte unter 40 Jahren, die sich erstmals als Betriebsleiter in einem landwirtschaftlichen Betrieb niederlassen, bis zu fünf Jahre besonders unterstützt, indem sie erhöhte Direktzahlungen für mindestens 25 und bis zu 90 ha erhalten. Deutschland verwendet gem. § 20 DirektZahlDurchfG 1 % der nationalen Obergrenze und zahlt diese gem. § 19 Abs. 2 für bis zu 90 ha. Seit 2015 sind es 44,27 €/ha.⁶⁶

e) Umverteilungsprämie oder Degression

Die Mitgliedstaaten können gem. Art. 41, 42 DirektZahl-VO bis zu 30 % ihrer nationalen Obergrenze gem. Anhang II für eine höhere Förderung der ersten Hektare verwenden. Gem. Art. 41 Abs. 4 DirektZahl-VO kann die Umverteilungsprämie für die ersten 30 ha

⁶⁵ UAbs. 1 fordert die Ausweisung sowohl in Gebieten nach der FFH-RL als auch der Vogelschutz-RL (= Natura 2000). § 15 Abs. 1 DirektZahlDurchfG ist europarechtswidrig auf FFH-Gebiete beschränkt, entfaltet wegen Art. 288 Abs. 2 AEUV aber keine Rechtswirkung, vgl. *Möckel*, ZUR 2016 (Fn. 55), 655 (660).

⁶⁶ Bekanntmachung bestimmter Werte der Zahlungsansprüche für die Basisprämie, des Zahlungsbetrags für die Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden für das Jahr 2015, des Betrags der Zahlung für Junglandwirte sowie des Betrags der Umverteilungsprämie für das Jahr 2015 v. 20.11.2015, BAnz AT 07.12.2015 B1.

oder bis zur durchschnittlichen Betriebsgröße des Mitgliedstaats nach Anhang VIII gewährt werden, falls diese 30 ha übersteigt.

Ansonsten sieht Art. 11 Abs. 1 DirektZahl-VO eine Kürzung der Direktzahlungen über 150.000 € um mindestens 5 % vor. Durch die Verwendung von mehr als 5 % der nationalen Obergrenzen für die Umverteilungsprämie kann ein Mitgliedstaat gem. Art. 11 Abs. 3 DirektZahlVO die Kürzung allerdings abwenden.

Deutschland hat in §§ 21, 22 DirektZahlDurchfG eine bundeseinheitliche Umverteilungsprämie i. H. v. ca. 50 €/ha für die ersten 30 ha und ca. 30 €/ha⁶⁷ für bis zu weitere 16 ha festgesetzt (insgesamt 46 ha, was der durchschnittlichen Betriebsgröße in Deutschland gem. Anhang VIII DirektZahl-VO entspricht) und verwendet dafür 7 % seiner nationalen Obergrenze gem. Anhang II. Korrespondierend dazu wendet Deutschland gem. § 4 DirektZahlDurchfG die Kürzung nach Art. 11 Abs. 1 DirektZahlVO nicht an.

Die Missbrauchsregelung des Art. 41 Abs. 7 DirektZahl-VO ist in § 24 DirektZahlDurchfG übernommen worden.

f) Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen

Art. 48, 49 DirektZahlVO ermöglicht den Mitgliedstaaten fakultativ, mit Zahlungen bis zu 5 % der jährlichen Obergrenze gem. Anhang II DirektZahl-VO Betriebe in Gebieten mit naturbedingten Benachteiligungen gem. Art. 32 Abs. 1 ELER-VO besonders zu unterstützen. Deutschland gewährt keine solchen Zahlungen.

g) Gekoppelte Zahlungen

Die Mitgliedstaaten können fakultativ gem. Art. 52, 53 DirektZahl-VO bis zu 8 % ihrer nationalen Obergrenze nach Anhang II für gekoppelte Stützungen bestimmter Sektoren und Erzeugungen und 2 % für den Anbau von Leguminosen gewähren. Von diesen Möglichkeiten macht Deutschland keinen Gebrauch.

h) Umschichtung zwischen den Säulen

Art. 14 DirektZahl-VO ermöglicht eine Mittelumschichtung bis zu 15 % der nationalen Obergrenze nach Anhang II zwischen den beiden Säulen. Die umgeschichteten Mittel

⁶⁷ Für das Jahr 2018 betrug die Umverteilungsprämie 50,87 € bzw. 30,52 €, S. Bekanntmachung der regionalen Obergrenzen für die Basisprämienregelung für das Jahr 2018, des Werts der Zahlungsansprüche für die Basisprämie für das Jahr 2018, der Kürzung der Basisprämie für das Jahr 2018, des Zahlungsbetrags für die Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden für das Jahr 2018 und des Betrags der Umverteilungsprämie für das Jahr 2018 v. 15.11.2018, BAnz AT 23.11.2018 B1.

sind (bei einer Verschiebung in die 2. Säule) von der nationalen Kofinanzierung befreit.⁶⁸ Deutschland hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und in § 5 DirektZahl-DurchfG eine Umschichtung von 4,5 % von der 1. in die 2. Säule für die Kalenderjahre 2015 bis 2019 angeordnet. Einem Gesetzesentwurf des Bundesrates von 2017⁶⁹ zur Erhöhung auf 6 % für die Jahre 2019 und 2020 wurde nicht gefolgt.

Durch Art. 2 VO (EU) Nr. 2019/288⁷⁰ wurde die gem. Art. 14 DirektZahl-VO ursprünglich bis zum 01.08.2017 geltende Frist zur Mitteilung des Umschichtungsbeschlusses an die Kommission bis zum 31.12.2019 verlängert. Am 13.11.2019 nahm der Bundestag einen Gesetzesentwurf der Bundesregierung⁷¹ an, worin die Umschichtung auf 6 % für das Jahr 2020 erhöht wird.

i) Zwischenergebnis zur 1. Säule

Der rechtliche Rahmen für Beihilfen der 1. Säule ist maßgeblich durch EU-Recht bestimmt, die Mitgliedstaaten haben grundsätzlich nur einen engen eigenen Gestaltungsspielraum.⁷² Seit 2013 bestehen bei den Direktzahlungen wie dargestellt dennoch zahlreiche Wahlmöglichkeiten und Spielräume für eine unterschiedliche nationale Ausgestaltung.⁷³ So werden in Deutschland kleine (flächenarme) Betriebe und Junglandwirte pro Hektar überdurchschnittlich gefördert. Weitergehende Spielräume zur Degression, gekoppelte Zahlungen, Unterstützung von benachteiligten Gebieten oder eine stärkere Umschichtung in die 2. Säule werden nicht in Anspruch genommen. Auch die Möglichkeiten im Bereich des Greenings und der CC, dort insbesondere bei den GLÖZ-Standards, werden eher zurückhaltend genutzt. Vielmehr zeigt sich bei einer Gesamtbetrachtung, dass bestehende Spielräume in Deutschland nur in geringem Maße ausgestaltet werden, um

⁶⁸ Es handelt sich weiterhin um dem EGFL zugeordnete (lediglich umgeschichtete) Mittel, die von der Union finanziert werden, Art. 4 VO 1306/2013; vgl. auch den Gesetzesantrag der Länder Niedersachsen, Schleswig-Holstein: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes (DirektZahlDurchfÄndG), BR-Drs. 28/17 v. 17.01.2017, S. 2 Gliederungspunkt D.

⁶⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes, BT-Drs. 18/12106 v. 26.04.2017.

⁷⁰ Verordnung (EU) 2019/288 des europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Februar 2019 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1305/2013 und (EU) Nr. 1307/2013 in Bezug auf bestimmte Vorschriften über Direktzahlungen und die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums für die Jahre 2019 und 2020, ABl. EU Nr. L 53/14 v. 22.02.2019.

⁷¹ Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes, BT-Drs. 19/13960 v. 14.10.2019.

⁷² *Booth*, in: Dombert/Witt 2016, § 27 Rn. 62.

⁷³ So auch *Priebe*, in: Grabitx/Hilf/Nettesheim (Fn. 9), Art. 40 AEUV, Rn. 93.

möglichst wenig Mittel von der Basisprämie abzuziehen und um die Möglichkeiten für freiwillige Fördermaßnahmen nach der 2. Säule nicht einzuschränken.

2. Spielräume in der 2. Säule

Die Agrarstrukturmaßnahmen der 2. Säule verfolgen gem. Art. 4 ELER-VO die drei grundlegenden Ziele der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, der nachhaltigen und klimafreundlichen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und der strukturellen wirtschaftlichen Stärkung der ländlichen Gebiete.

Die Prioritäten zur Verwirklichung dieser Ziele liegen dabei gem. Art. 5 ELER-VO auf der Förderung der Innovation, der Wettbewerbsfähigkeit, der Organisation der Nahrungsmittelkette, dem Ökosystemschutz, dem Klimaschutz und der Ressourceneffizienz sowie der wirtschaftlichen Entwicklung in ländlichen Gebieten.

Die Festsetzung und Umsetzung dieser Ziele erfolgt gem. Art. 6 ELER-VO durch von den Mitgliedstaaten konzipierte, siebenjährige Programme⁷⁴ zur Entwicklung des ländlichen Raums (EPLR), die aus einem Bündel von Maßnahmen bestehen, welche in den Art. 13 ff. ELER-VO vorgegeben sind. Den Mitgliedstaaten obliegt bei den meisten Maßnahmen die Entscheidung, ob sie diese überhaupt einführen wollen.⁷⁵ Allerdings müssen gem. Art. 59 Abs. 6 ELER-VO mindestens 30 % der Gesamtbeteiligung des ELER am jeweiligen EPLR für Umwelt und Klimaschutz (z. B. Maßnahmen gem. Art. 28 – 32) verwendet werden, für LEADER gem. Art. 59 Abs. 5 mindestens 5 %. Ein Mitgliedstaat kann gem. Art. 6 Abs. 2 ELER-VO entweder ein nationales Programm oder ein Bündel von nationalen Programmen vorlegen und dabei auch thematische Teilprogramme nach Art. 7 (i. V. m. Anhang IV) aufnehmen. Der Inhalt der Programme bestimmt sich nach Art. 8 ELER-VO und muss insbesondere eine Strategie, Beschreibung der Maßnahmen und einen Finanzierungsplan enthalten und von der Kommission gem. Art. 10 genehmigt werden. Bei der Genehmigung legt die Kommission gem. Art. 59 Abs. 1 ELER-VO auch die Beteiligungssätze des ELER am jeweiligen Programm fest, deren Höhe sich gem. Art. 59 Abs. 3 im Wesentlichen nach dem Wohlstand der Regionen richtet. Anhang I ELER-VO setzt die Verteilung der Gelder auf die Mitgliedstaaten fest, Anhang II regelt ausführlich die Höchstförderbeträge und -sätze für die einzelnen Maßnahmen.

⁷⁴ Dabei müssen gem. Art. 5 ELER-VO vier der sechs Prioritäten enthalten sein.

⁷⁵ *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 9), Art. 40 AEUV, Rn. 131.

In Deutschland wird die ELER-Förderung von den Ländern durch 13 spezifische Programme⁷⁶ ausgestaltet, durchgeführt und kofinanziert. Der Bund kann sich bei Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) gem. Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG beteiligen.

Aufgrund der Vielzahl der möglichen Maßnahmen werden im Folgenden nur ausgewählte Maßnahmen mit hohem Mitteleinsatz am Beispiel des niedersächsischen Programms zur Entwicklung des Ländlichen Raums (PFEIL)⁷⁷ kursorisch untersucht.

a) Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen

Die Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen (AUKM) gem. Art. 28 Abs. 1 ELER-VO zielen auf die Erhaltung und Förderung landwirtschaftlicher Verfahren ab, die sich positiv auf die Umwelt und das Klima auswirken. Diese Maßnahmen erfolgen gem. Art. 28 Abs. 5 ELER-VO durch fünf bis siebenjährige Verpflichtungen der teilnehmenden Landwirte. Gefördert werden können gem. Art. 28 Abs. 3 ELER-VO nur freiwillige Verpflichtungen, die über die ohnehin bestehenden CC-Anforderungen, das obligatorische Greening und das nationale Ordnungsrecht hinausgehen. Die Zahlungen dienen gem. Art. 28 Abs. 6 ELER-VO lediglich dem Ausgleich von Einkommensverlusten und der Kostendeckung der Maßnahme. Zudem gilt das Verbot der Doppelförderung gem. Art. 30 VO 1306/2013, wonach aus dem ELER finanzierte Ausgaben nicht anderweitig aus dem Haushalt der Union finanziert sein dürfen. AUKM, die z. B. als ÖVF ausgewiesen sind (aber über die Greening-Anforderungen quantitativ hinausgehen), werden daher gem. Art. 28 Abs. 6 UAbs. 2 ELER-VO entsprechend gekürzt. Die jährlichen Höchstförderbeträge gem. Art. 28 Abs. 8 i. V. m. Anhang II ELER-VO liegen zwischen 450 und 900 €/ha je nach Flächennutzung und bei 200 €/GVE für den Erhalt bedrohter Nutztierassen. In Niedersachsen(/Bremen) sind die einzelnen AUKM und die Fördersätze in der Richtlinie NiB-AUM⁷⁸ festgelegt und umfassen z. B. umweltverträgliche Produktionsverfahren im Ackerbau, die Anlage von Schon – und Blühstreifen, extensive Bewirtschaftung von Grünland und Maßnahmen zum Biototypenschutz.

⁷⁶ Bremen hat sich Niedersachsen und Berlin Brandenburg angeschlossen, Hamburg nimmt nicht mit einem eigenen Programm teil.

⁷⁷ Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2014-2020 (PFEIL), CCI 2014DE06RDRP012 v. 01.03.2017.

⁷⁸ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen (NiB-AuM), RdErl. ML u. MU v. 15.07.2015, ML-104-60170/02/14, MU-28-04036/03/05, 15.03.2019, Nds. MBl. 2019, 909.

b) Ökologischer Landbau

Nach Art. 29 ELER-VO können Landwirte unterstützt werden, die freiwillig die Bewirtschaftungsverfahren und -methoden nach der EG-Öko-VO einhalten. Die jährlichen Höchstbeträge gem. Art. 29 Abs. 5 i. V. m. Anhang II ELER-VO betragen zwischen 450 und 900 €/ha je nach Flächennutzungsart. In Niedersachsen betragen die Fördersätze zwischen 273 und 735 €/ha.⁷⁹

c) Zahlungen für Flächen in Natura 2000/WRRL-Gebieten

Nach Art. 30 ELER-VO können die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste gewährt werden, die den Begünstigten aufgrund der Nachteile in Natura 2000-Gebieten nach der FFH-RL und der Vogelschutz-RL und Schutzgebieten nach der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL⁸⁰) entstehen. Diese Zahlungen stellen insofern einen Systembruch dar, dass ausnahmsweise Zahlungen zur Kompensation von wirtschaftlichen Nachteilen gewährt werden, die aufgrund bestehenden Ordnungsrechts (hier: gesetzliche Auflagen zur Bewirtschaftung in Schutzgebieten) bestehen und damit gerade nicht freiwillig sind.⁸¹ Die Höchstförderbeträge gem. Art. 30 Abs. 7 i. V. m. Anhang II ELER-VO betragen zwischen 50 und 500 €/ha je nach Gebiet und Zeitraum.

Niedersachsen bietet eine solche Förderung in Natura 2000-Gebieten nach der SAB-RL⁸² an, in der die Voraussetzungen, Höhe der Zuwendungen, Bagatellgrenzen etc. geregelt sind. Unterschieden wird dabei zwischen speziellen Biotopschutzmaßnahmen, z. B. Entbuschungen und Entfernen von Vorwaldstadien und speziellen Arten(hilfs)maßnahmen, z. B. zum Schutz von Feldhasen und Kiebitzen oder die Anlage von Kulturbiotopen wie Streuobstwiesen.

d) Ausgleichzulage für benachteiligte Gebiete

Gem. Art. 31 ELER-VO kann eine Ausgleichszulage (AGZ) für bestimmte, in Art. 32 definierte benachteiligte Gebiete gewährt werden, wobei der Förderbetrag gem. Anhang

⁷⁹ Merkblatt zu den Besonderen Förderbestimmungen BV1 – Ökologischer Landbau, Grundförderung, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Stand: 15.03.2019.

⁸⁰ Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates v. 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EG Nr. L 327/1 v. 22.12.2000.

⁸¹ WBAE 2015, Kurzfassung des Gutachtens zur Nutztierhaltung, S. 55.

⁸² Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung spezieller Arten- und Biotopschutzmaßnahmen in der Agrarlandschaft im Land Niedersachsen und in der Freien Hansestadt Bremen (Spezieller Arten- und Biotopschutz), RdErl. d. MU v. 28.08.2015, 28-22620/2/010, Nds. MBl. 2015, 1204.

II zwischen mindestens 25 und höchstens 250 (450 bei Berggebieten) €/ha liegt. Die Förderung in Niedersachsen war in drei degressiven Stufen bis maximal 100 ha und höchstens 3.300 € pro Zuwendungsempfänger ausgestaltet, wird jedoch seit 2018 nicht mehr angeboten.⁸³

e) Tierschutzmaßnahmen

Nach Art. 33 ELER-VO sind Zahlungen für Tierschutzverpflichtungen möglich, wobei der Fördersatz gem. Art. 33 Abs. 3 i. V. m. Anhang II 500 €/GVE beträgt. Niedersachsen gewährt auf der Basis der Tierwohl-RL⁸⁴ Zahlungen für die tiergerechte Haltung von Mastschweinen (16,50 €/unkupiertes Tier, ein Mastschwein entspricht 0,13 GVE, max. 3000 Tiere) und Legehennen (500 €/GVE, eine Legehenne entspricht 0,0034 GVE, max. 6000 Tiere).

f) Agrarinvestitionsförderung

Art. 17 Abs. 1 a) ELER-VO ermöglicht die Förderung von Investitionen, die die Gesamtleistung und Nachhaltigkeit des landwirtschaftlichen Betriebs verbessern, wobei die Fördersätze gem. Anhang II 40 – 75 % betragen. Niedersachsen fördert nach der AFP-RL⁸⁵ z. B. besonders tierschutzgerechte Stallbauinvestitionen, Abluftreinigungsanlagen, emissionsarme Güllebehälter und Direktvermarktungsinvestitionen für regionale Wertschöpfungsketten. 2019 wurden 76 Antragsstellern insgesamt 11,5 Mio. € bewilligt.⁸⁶

g) LEADER-Konzept

Mit dem LEADER-Konzept gem. Art. 32 ff. VO 1303/2013 und Art. 42 ff. ELER-VO werden von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen zur lokalen Entwicklung unterstützt. Dabei entwerfen lokale Aktionsgruppen gem. Art. 34 VO 1303/2013 entsprechende Entwicklungsstrategien und setzen sie um.

⁸³ <https://www.ml.niedersachsen.de/startseite/themen/landwirtschaft/agrarfoerderung/ausgleichszulage_agz/hohe_der_foerderung/hoehede-foerderung-131805.html> Niedersächsisches Ministerium für Landwirtschaft [02.12.2019, 22:11].

⁸⁴ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die besonders tiergerechte Haltung von Nutztieren (Richtlinie Tierwohl), RdErl. d. ML v. 15.03.2019, 104-60171/02/2019, Nds. MBl. 2019, 621.

⁸⁵ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für investive Maßnahmen landwirtschaftlicher Unternehmen in Niedersachsen und Bremen (Agrarinvestitionsförderungsprogramm), Erl. d. ML v. 15.04.2019, 103-60114/1-100, zuletzt geändert durch Erl. v. 16.04.2018, Nds. MBl. 2018, 445.

⁸⁶ <<https://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/foerderung/nav/511/article/31221.html>> Landwirtschaftskammer Niedersachsen, Förderung, Agrarinvestitionsprogramm (AFP), [02.12.2019, 19:46]

In Niedersachsen werden im Zeitraum 2014-2020 auf Basis der LEADER-RL⁸⁷ 41 LEADER-Regionen mit jeweils einem Kontingent zwischen 2,4 und 2,8 Mio. € unterstützt.⁸⁸

h) Zwischenergebnis zur 2. Säule

Im Rahmen der 2. Säule müssen sich die Mitgliedstaaten zwar an den durch die ELER-VO vorgegebenen Rahmen halten, der ein Mindestmaß an europäischer Kohärenz herstellt.⁸⁹ Innerhalb dessen ist ihnen aber völlig freigestellt, welche Maßnahmen sie wie stark und auf welche Weise fördern wollen. In Deutschland ist durch die 13 spezifischen Länderprogramme eine weitere regionale Differenzierung erfolgt. Am Beispiel Niedersachsens zeigt sich, dass diese Spielräume in ganz verschiedenen Bereichen und in allen sechs Prioritäten sehr facettenreich und in großem Umfang genutzt, ausprobiert und auch wieder ausgesetzt werden. In geringem Umfang begrenzend wirken die (allerdings sehr weitgefassten, generalklauselartigen) Programmvorgaben der ELER-VO sowie die Förderhöchstbeträge und –sätze nach Anhang II. Gravierender wirkt die einschränkende Vorgabe der Freiwilligkeit, was dazu verleitet, verpflichtende Vorgaben möglichst gering zu halten (vgl. oben).

3. Vollzugsrecht

Die Vollzugskompetenz liegt nach der allgemeinen Kompetenzverteilung bei den Mitgliedstaaten.⁹⁰ Die eigenständige unionsrechtliche Ausformung der Vollzugsvorgaben gem. Art. 58 ff. VO 1306/2013 stützt sich auf eine Annexkompetenz der Union.⁹¹

Gem. Art. 58 Abs. 1 VO 1306/2013 erlassen die Mitgliedstaaten alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie alle sonstigen Maßnahmen, um einen wirksamen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union zu gewährleisten. Nach Art. 58 Abs. 2 VO 1306/2013 richten sie dafür ein wirksames Verwaltungs- und Kontrollsystem ein, dessen Vorgaben sich nach Art. 67 ff. richten. Dieses integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) gilt gem. Art. 67 Abs. 2 VO 1306/2013 für die Direktzahlungen nach Anhang I DirektZahl-VO, für die flächen- und tierbezogenen Maßnahmen aus dem

⁸⁷ Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Umsetzung von LEADER (LEADER-Richtlinie), RdErl. d. ML v. 01.08.2019, 60150/5-13, Nds. MBl. 2019, 1289.

⁸⁸ Liste der 41 LEADER-Regionen in der Förderperiode 2014-2020, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

⁸⁹ *Norer/Bloch*, in: Dausen/Ludwigs (Hrsg.), EU-Wirtschaftsrecht 2019, Rn. 283.

⁹⁰ EuGH, verb. Rs. 205–215/82, *Deutsche Milchkontor v. Deutschland*, Slg. 1983 I, 2635 Rn. 17 unter Beachtung des Effektivitäts- und Äquivalenzprinzips.

⁹¹ *Martínez*, in: Callies/Ruffert (Fn. 1), Art. 43 AEUV Rn. 21.

ELER gem. Art. 28-31, 33, 34 ELER-VO und für die Einhaltung der CC gem. Art. 67 Abs. 3 VO 1306/2013.

Diese Vorgaben hat Deutschland in der InVeKoS-Verordnung⁹² umgesetzt und gem. § 2 InVekosV entsprechend der innerdeutschen Kompetenzverteilung in die Zuständigkeit der Länder gelegt. Nach dem Grundsatz der institutionellen und verfahrensmäßigen Autonomie bestimmt Deutschland grundsätzlich selbst, welche Behörde zuständig ist und welches Verfahren sie anwendet.⁹³ Diese Fragen betreffen allerdings nur Details der tatsächlichen Ausgestaltung, darüber hinausgehende rechtliche Gestaltungsspielräume bestehen im Bereich des Vollzugsrechts nicht.

4. Fazit zum EU-Förderrecht

Zusammenfassend sind den Mitgliedstaaten nach der aktuellen Rechtslage sowohl im Bereich der Direktzahlungen nach der 1. als auch im Bereich der Förderung des ländlichen Raums nach der 2. Säule erhebliche Gestaltungsspielräume eingeräumt. Diese Spielräume betreffen nicht nur untergeordnete technische oder regionale Details, sie umfassen vielmehr auch grundsätzliche Fragen der Ausgestaltung und Priorisierung einzelner Förderinstrumente.⁹⁴

Dabei verschiebt sich die Gewichtung der beiden Säulen zugunsten einer stärkeren Bedeutung der 2. Säule, was den Mitgliedstaaten aufgrund des dezentralen („bottom up“⁹⁵) Ansatzes zusätzliche Spielräume verschafft.⁹⁶ Denn im Rahmen der 2. Säule haben die Mitgliedstaaten konstruktionsbedingt mehr Einflussmöglichkeiten, da sie die Förderprioritäten und -modalitäten auf nationaler oder regionaler Ebene in spezifischen Programmen selbst bestimmen und ausgestalten.⁹⁷ In diesem Zusammenhang wird auch von einer Aufweichung der Säulenstruktur gesprochen,⁹⁸ da die 1. Säule ebenfalls immer stärker auf die Erbringung konkreter Leistungen ausgerichtet wird, was sich in der Aufteilung in verschiedene Prämienkomponenten zeigt. Neben der obligatorischen Greeningprämie und den CC-Anforderungen werden mit der Junglandwirte-, der Umverteilungs- und der

⁹² Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems v. 24.02.2015, BGBl 2015 I, 166, zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung v. 22.02.2019, BGBl 2019 I, 170.

⁹³ *Martínez*, in: Callies/Ruffert (Fn. 1), Art. 43 AEUV Rn. 20.

⁹⁴ *Priebe* (Fn. 2), EuZW 2015, 697 (699).

⁹⁵ *Martínez*, in: Niedobitek (Hrsg.), Europarecht 2014, § 6 Rn. 135.

⁹⁶ *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 9), Art. 40 AEUV Rn. 131.

⁹⁷ *Priebe* (Fn. 2), EuZW 2015, 697 (699).

⁹⁸ *Busse*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 27), § 25 Rn. 40.

Prämie für benachteiligte Gebiete auch strukturelle Ziele der 2. Säule in die 1. Säule integriert.⁹⁹ Durch deren erforderliche nationale oder regionale Konkretisierung wird der Effekt verstärkt, dass die Mitgliedstaaten weitere Einfluss- und Ausgestaltungsspielräume erhalten. Mit der Möglichkeit der Mittelumschichtung zwischen den Säulen können die Mitgliedstaaten zudem grundlegend die Ziele und Prioritäten selbst festsetzen. Insgesamt zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten grundlegende Gestaltungsspielräume im EU-Förderrecht haben, auch im Bereich der 1. Säule, die traditionell am stärksten integriert war. Die Einschätzung, die nationalen Behörden seien im Wesentlichen bloße Vollzugsbehörden einer durchregulierenden Kommission, lässt sich für den Bereich des EU-Förderrechts nicht bestätigen. Dass die Spielräume in der 1. Säule in Deutschland kaum genutzt werden, liegt nicht an den fehlenden rechtlichen Voraussetzungen, sondern am entsprechenden politischen Willen.

II. Nationales Förderrecht

Auch auf nationaler Ebene besteht die Möglichkeit der Gewährung von Agrarbeihilfen. Im Bereich der Agrarmarktbeihilfen hat die EU allerdings durch die Ausübung ihrer aufgezeigten Kompetenzen für die GMO und die Direktzahlungen das deutsche Agrarmarktrecht weitestgehend verdrängt.¹⁰⁰ Art. 40 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV verbietet dabei jede Diskriminierung [...]. Das Marktorganisationsgesetz (MOG)¹⁰¹ mitsamt seinen zahlreichen Durchführungsverordnungen spiegelt das EU-Agrarmarktrecht daher lediglich wider.¹⁰² Spielräume für nationale Agrarbeihilfen bestehen deshalb nur im Bereich der Agrarstrukturbeihilfen. Außer Betracht bleiben alle Maßnahmen nach der ELER-VO, an denen die Union finanziell beteiligt ist und die daher keine rein nationalen Beihilfen darstellen. Die nationalen Agrarstrukturbeihilfen lassen sich aufteilen in konkrete Förderprogramme (sog. Agrarstrukturförderrecht) und in Regelungen, die besonders günstige rechtliche

⁹⁹ *Bremer* 2018, S. 311; *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 9), Art. 40 AEUV Rn. 68; *Busse*, in: Lenz/Borchardt (Fn. 43), Art. 38 Rn. 48.

¹⁰⁰ Zwar besteht auch originäres deutsches Agrarmarktrecht, das meist zeitlich vor der Schaffung des EU-Agrarmarktrechts entstanden ist, heute allerdings von der GMO überlagert oder sonst nahezu bedeutungslos ist, vgl. *Busse*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 27), § 25 Rn. 207 ff.

¹⁰¹ Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen (MOG) v. 31.08.1972 in der Fassung v. 07.11.2017, BGBl. I 2017, 3746, zuletzt geändert am 20.11.2019, BGBl. I 2019, 1626.

¹⁰² *Busse*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 27), § 25 Rn. 9.

Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft schaffen (sog. Agrarstrukturrahmenrecht).¹⁰³

1. Agrarstrukturförderrecht

Bei den Agrarstrukturförderbeihilfen ist zu unterscheiden zwischen reinen Landesprogrammen, die von den Ländern angeboten, durchgeführt und (nur aus Landesmitteln) finanziert werden und solchen, an denen sich der Bund im Rahmen der GAK an der Finanzierung beteiligt. Die Abgrenzung folgt nach den Kompetenztiteln des Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG und Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG.

Gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zur „Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung“, hat aber im Agrarstrukturbereich nur zurückhaltend davon Gebrauch gemacht, sodass die Bundesländer für entsprechende Förderprogramme (z. B. PFEIL) zuständig sind.¹⁰⁴

Auf Basis der GAK nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG können Bund und Länder gemeinsam finanzierte Agrarstrukturmaßnahmen durchführen, wobei der Wortlaut klarstellt, dass es dennoch bei der Landeszuständigkeit bleibt („Aufgabe der Länder“). Dabei müssen die Aufgaben für die „Gesamtheit bedeutsam“ sein, also mehrere Länder betreffen und die Mitwirkung des Bundes „erforderlich“ sein, also die Länder die Aufgabe nicht allein erfüllen können.¹⁰⁵ Die Konkretisierung erfolgt durch das GAK-Gesetz¹⁰⁶ und den vierjährigen GAK-Rahmenplan,¹⁰⁷ worin die Fördergrundsätze und Maßnahmen in neun Förderbereichen aufgestellt werden.

Zudem bestehen (neben der GAK) vereinzelt eigene Förderprogramme des Bundes, z. B. das Bundesprogramm Ökologischer Landbau¹⁰⁸ und das Modellvorhaben „LandZukunft“.¹⁰⁹

2. Agrarstrukturrahmenrecht

¹⁰³ Einteilung nach *Busse*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 27), § 25 Rn. 10.

¹⁰⁴ *Busse*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 27), § 25 Rn. 277.

¹⁰⁵ Gesetzesentwurf der BReg v. 30.04.1968, BT-Drs. V/2861, Rn. 262.

¹⁰⁶ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz) v. 03.09.1969, in der Fassung v. 21.07.1988, BGBl. I 1988, 1055, zuletzt geändert am 11.10.2016, BGBl. I 2016, 2231.

¹⁰⁷ Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2019-2022, BMEL 2019.

¹⁰⁸ Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN), Broschüre des BMEL, 2018.

¹⁰⁹ Modellvorhaben Landzukunft, Abschlussbroschüre des BMEL, 2014.

Durch die Ausgestaltung agrarstrukturpolitischer Instrumente im Bereich des Agrarsonderrechts sind den Mitgliedstaaten sehr weitreichende und wesentliche Einflussmöglichkeiten eröffnet.¹¹⁰ Beispiele dafür sind Regelungen und Instrumente im Steuerrecht (z. B. Steuerbefreiungen und -pauschalierungen, etwa für Genossenschaften oder Agrardiesel), Sozialrecht (z. B. Zuschüsse zu agrarsozialen Sicherungssystemen), Bau- und Bodenrecht (z. B. Flurbereinigung, Raumordnung und Privilegierungen für die Landwirtschaft), Pachtrecht, Gewerberecht und Berufsbildungsrecht, deren ausführliche Darstellung an dieser Stelle zu weit ginge.¹¹¹

3. Zwischenergebnis

Die Spielräume im nationalen Förderrecht sind nahezu allumfassend. Im Bereich des Agrarstrukturförderrechts können die Mitgliedstaaten eigene Förderprogramme auflegen, bei denen sie die Programmhoheit und damit alle Freiheiten innehaben. In Deutschland sind dabei entsprechend der Kompetenzaufteilung reine Landesprogramme, Bund-Länder-Programme und reine Bundesprogramme möglich. Im Bereich des Agrarstrukturrahmenrechts sind die Spielräume noch weitgehender und nahezu unüberschaubar, da Privilegierungen jeglicher Art in allen Rechtsbereichen und auf allen Ebenen denkbar sind. Allerdings dürfen diese nationalen Spielräume nicht zu einer Umgehung oder zu einem Konterkarieren der Politiken der EU und ihrer Instrumente führen, worauf die Kommission großen Wert legt.

III. Beschränkungen durch das Wettbewerbsrecht

Die aufgezeigten Spielräume der Mitgliedstaaten im EU-Förderrecht und insbesondere im nationalen Förderrecht erfahren daher Einschränkungen durch das EU-Beihilfenrecht gem. Art. 107 ff. AEUV. In welcher Weise und in welchem Umfang solche Begrenzungen im Agrarbereich bestehen, wird im Folgenden untersucht.

I. Beihilferechtlicher Rahmen im Primärrecht

a) Allgemeine Grundsätze gem. Art. 107 ff. AEUV

Förderrechtliche Maßnahmen und Subventionen jeglicher Art zugunsten bestimmter Unternehmen oder Wirtschaftszweige durch einzelne Mitgliedstaaten stellen eine Gefahr für

¹¹⁰ *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 9), Art. 39 AEUV, Rn. 64.

¹¹¹ Beispiele bei *Busse*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 27), § 25 Rn. 12.

den Binnenmarkt dar, weil sie die Wettbewerbsfreiheit verletzen und den Wettbewerb verzerren können. Daher besteht ein allgemeines staatliches Beihilfeverbot gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV, über dessen Einhaltung die Kommission nach Maßgabe des Art. 108 AEUV wacht.¹¹²

b) Privilegierung des Agrarbereichs gem. Art. 42 AEUV

Gem. Art. 42 AEUV finden die Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen nur insoweit Anwendung, als das Europäische Parlament und der Rat dies [...] bestimmen.¹¹³ Diese Regelung lässt sich am besten vor dem historischen Hintergrund des der GAP zugrunde liegenden Konflikts verstehen: Einerseits ist die GAP (gem. Art. 38 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 AEUV zwingend) Teil des gemeinsamen Binnenmarkts, andererseits war sie (gerade zum Zeitpunkt ihrer Entstehung) von interventionistischen und protektionistischen Marktinstrumenten geprägt.¹¹⁴ Die nationalen, unterschiedlich strukturierten Agrarmärkte mussten erst zusammengeführt und schrittweise in einen gemeinsamen, am freien Wettbewerb ausgerichteten Binnenmarkt integriert werden.¹¹⁵ Diese primärrechtlich verpflichtende Integration der Landwirtschaft in den Binnenmarkt als langfristiges, programmatisches Ziel wird flankiert von Art. 38 Abs. 2 i. V. m. Art. 42 AEUV, wodurch die Geschwindigkeit der Integration gesteuert werden kann.¹¹⁶ Art. 42 AEUV regelt somit nicht die Frage, ob das Wettbewerbsrecht greift, sondern nur, wie (schnell) es auf die Landwirtschaft angewandt wird und ermöglicht so die Berücksichtigung der Besonderheiten und Ziele der GAP.¹¹⁷ Art. 42 AEUV gewährleistet damit einen Gleichklang zwischen der Entwicklung der GAP und der Wettbewerbspolitik,¹¹⁸ indem die Wettbewerbsregeln im Bereich der Landwirtschaft erst im Einzelfall vom europäischen Gesetzgeber aktiviert werden müssen.¹¹⁹

2. Anwendbarkeit auf die verschiedenen Agrarbeihilfen

¹¹² Ausführlich *Bär-Bouysiére*, in: Schwarze (Hrsg.), Art. 108 AEUV Rn. 1 ff.

¹¹³ Art. 43 Abs. 2 AEUV sieht dafür das ordentl. Gesetzgebungsverfahren vor.

¹¹⁴ *Martínez*, in: Callies/Ruffert (Fn. 1), Art. 42 AEUV Rn. 2 spricht insofern von der „janusköpfigen Natur“ der GAP.

¹¹⁵ *Schweizer*, in: Immenga/Mestsäcker (Hrsg.), WettbewerbsR 2019, Art. 42 AEUV Rn. 2; *Belger* 2011, S. 122.

¹¹⁶ *Martínez*, in: Callies/Ruffert (Fn. 1), Art. 42 AEUV Rn. 2.

¹¹⁷ *Martínez*, Landwirtschaft und Wettbewerbsrecht – Bestandsaufnahme und Perspektiven, EuZW 2010, 368 (368 f.).

¹¹⁸ *Schweizer*, in: Immenga/Mestsäcker (Fn. 114), Art. 42 AEUV Rn. 2.

¹¹⁹ *Wagner*, in: Säcker (Hrsg.), MüKo-Wettbewerbsrecht 2018, Band 5, Teil 8, Rn. 1134 spricht vom „Vorrang der Agrarpolitik“ ggü. dem Wettbewerbsrecht.

Für die Frage, ob und wie die Art. 107 ff. AEUV auf die verschiedenen Agrarbeihilfen anwendbar sind, ist daher zum einen die Rechtsnatur der jeweiligen Beihilfe entscheidend und zum anderen die konkrete Aktivierung der Beihilferegeln nach Art. 42 AEUV.

a) Unterscheidung nach Art der Beihilfe

aa) Direktzahlungen der 1. Säule

Die Direktzahlungen als Unionsbeihilfen beruhen auf Rechtsakten der EU und werden ausschließlich vom EGFL aus EU-Mitteln finanziert.¹²⁰ Es handelt sich nicht um staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gem. Art. 107 Abs. 1 AEUV, womit das Beihilferecht keine Anwendung findet.¹²¹ Der Rechtsrahmen für die Unionsbeihilfen ergibt sich vielmehr aus den allgemeinen primärrechtlichen Bestimmungen, insbesondere dem Grundsatz des freien Wettbewerbs, allerdings unter Berücksichtigung der jeweiligen primärrechtlichen Sachbestimmungen, also für den Bereich der Landwirtschaft die Art. 38 ff. AEUV.¹²² Art. 40 Abs. 2 AEUV sieht „Beihilfen für die Erzeugung [...]“ als integrale Maßnahme zur Erreichung der Ziele des Art. 39 AEUV ausdrücklich vor.

bb) Agrarstrukturbeihilfen der 2. Säule

Agrarstrukturbeihilfen im Rahmen der 2. Säule werden von der EU und den Mitgliedstaaten gemeinsam finanziert (s. o.). Bezüglich des mitgliedstaatlichen Finanzierungsanteils könnte man von einer staatlichen Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV ausgehen.¹²³ Allerdings finden die Art. 107-109 AEUV gem. Art. 81 Abs. 2 ELER-VO keine Anwendung auf Zahlungen, die von den Mitgliedstaaten „gemäß und im Einklang“¹²⁴ mit der ELER-VO getätigt wurden. Das ist vor dem Hintergrund nachvollziehbar, dass die nationalen Programme anhand der Vorgaben der Kommission erstellt und von dieser genehmigt wurden (s. o.), wobei die Auswirkungen auf den Wettbewerb bereits berücksichtigt werden konnten.

Art. 82 ELER-VO erweitert diese Freistellung auf die zusätzliche nationale Finanzierung von Maßnahmen nach dem ELER, wenn diese Zahlungen ebenfalls von der Kommission

¹²⁰ *Martínez*, EuZW 2010 (Fn. 116), 368 (369); strittig, ob die EU zusätzlich die Programmhoheit innehaben muss, vgl. *Belger* 2011, S. 119 Fn. 647 m. w. N.

¹²¹ *Wagner*, in: *Säcker* (Fn. 119), Band 5, Teil 8, Rn. 1141; *Cremer*, in *Callies/Ruffert* (Fn. 1), Art. 107 AEUV Rn. 82.

¹²² *Busse*, in: *Schulze/Zuleeg/Kadelbach* (Fn. 27), § 25 Rn. 299.

¹²³ Vgl. *Martínez*, in: *Jahrbuch des Agrarrechts* 2010, Agrarbeihilfen als Steuerungsinstrument zwischen Agrarpolitik und Wettbewerbsrecht, S. 105 ff., der eine Parallele zu den Gemeinschaftsbeihilfen in der Regionalpolitik zieht.

¹²⁴ Diese Formulierung scheint lediglich eine redundante Doppelung zu sein.

genehmigt wurden.

cc) Staatliche Agrarbeihilfen

Staatliche Beihilfen, die weder im Rahmen der 1. noch der 2. Säule von der EU (ko-) finanziert werden, sondern rein national vom jeweiligen Mitgliedstaat, unterfallen grundsätzlich Art. 107 ff. AEUV. Dabei ist jedoch im Agrarbereich entscheidend, inwieweit die Beihilferegeln über Art. 42 AEUV aktiviert wurden (s.o.).

b) Art. 42 AEUV bei staatlichen Agrarbeihilfen

Bei der Frage der Aktivierung gem. Art. 42 AEUV ist zwischen den Agrarmarkt- und den Agrarstrukturbeihilfen zu unterscheiden.

aa) Agrarmarktbeihilfen

Gem. Art. 211 Abs. 1 GMO-VO finden die Art. 107-109 AEUV auf die Produktion und den Handel mit Anhang-I-Erzeugnissen vollumfänglich Anwendung. Die z. B. in Art. 211 Abs. 2 a) und b) i. V. m. Art. 213-218 GMO-VO, Art. 13 DirektZahl-VO vorgesehenen Ausnahmen sind marginal,¹²⁵ sodass von einer umgekehrten Bereichsausnahme des Art. 42 AEUV gesprochen werden kann.¹²⁶ Allerdings haben die Mitgliedstaaten im Rahmen der nationalen Agrarmarktbeihilfen ohnehin kaum Spielräume¹²⁷ (s.o.), sodass auch der Beihilfenaufsicht keine wesentliche Bedeutung zukommt.

bb) Agrarstrukturbeihilfen

Gem. Art. 81 Abs. 1 ELER-VO gelten für nationale Fördermaßnahmen der Mitgliedstaaten für die Entwicklung des ländlichen Raums die Art. 107-109 AEUV. Diese Bestimmung ist insoweit nur deklaratorisch, als sie über die Produktion von und den Handel mit Anhang-I-Erzeugnissen hinausgeht, da in diesem Fall das Wettbewerbsrecht ohnehin nicht zur Disposition des Art. 42 AEUV steht.¹²⁸ Durch den vollständigen Verweis auf die Beihilfenvorschriften finden auch die Verbotsausnahmen gem. Art. 107 Abs. 2 und 3,

¹²⁵ Und im Falle des Art. 211 Abs. 2 a) GMO-VO auch weitestgehend deklaratorisch, da die Unionsbeihilfen ohnehin von der Beihilfenaufsicht ausgenommen sind (s.o.), so auch *Martínez*, in: Callies/Ruffert (Fn. 1), Art. 42 AEUV Rn. 10.

¹²⁶ Vgl. *Busse*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 27), § 25 Rn. 306.

¹²⁷ So auch die Kommission, die sämtliche Betriebsbeihilfen für unzulässig hält, siehe Ziff. 67 der Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrarsektor.

¹²⁸ *Wagner*, in: Säcker (Fn. 121), Rn. 1140; *Martínez*, EuZW 2010 (Fn. 116), 368 (370); anders *Busse*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 27), § 25 Rn. 311 f., der Art. 42 AEUV teleologisch über den Wortlaut hinaus extensiv auslegen will.

die Verfahrensvorschriften gem. Art. 108 und 109 AEUV sowie das aufgrund dessen erlassene Sekundärrecht Anwendung.¹²⁹

Gem. Art. 107 Abs. 2 b) AEUV sind daher Beihilfen zur Beseitigung von Schäden durch Naturkatastrophen oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse mit dem Binnenmarkt vereinbar, wobei die Auslegung dieser Begriffe zu Unklarheiten führen kann.¹³⁰

Bedeutend ist zudem Art. 107 Abs. 3 c) AEUV, wonach Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder -gebiete als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können. Die Konkretisierung durch Art. 42 Abs. 2 AEUV sieht Beihilfen für strukturell oder naturgegeben benachteiligte Betriebe und im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme vor.¹³¹

Im Rahmen des (wettbewerbspolitisch umstrittenen¹³²) Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 AEUV, der den Rat zur Genehmigung von Beihilfen im Falle „außergewöhnlicher Umstände“ ermächtigt, erfolgen die meisten dieser Ausnahmegenehmigungen für Agrarbeihilfen.¹³³

Gem. Art. 109, 108 Abs. 4 AEUV kann die Kommission Verordnungen erlassen, in denen bestimmte, vom Rat festgelegte Arten von staatlichen Beihilfen von der Beihilfenaufsicht ausgenommen werden. Davon Gebrauch machend werden in den De-minimis- und Gruppenfreistellungs-Verordnungen allgemein als unproblematisch geltende Beihilfen „en bloc“ von vornherein genehmigt.¹³⁴

(I) Ausnahmen nach den De-minimis-Verordnungen

Der De-minimis-VO¹³⁵ liegt die Annahme der Kommission zugrunde, dass bei Bagatellbeihilfen aufgrund ihrer geringen Höhe die Möglichkeit einer Wettbewerbsverzerrung von vornherein ausgeschlossen ist.¹³⁶ Nach Art. 3 Abs. 1 und 2 De-minimis-VO werden daher Beihilfen bis zu einem Gesamtbetrag von 200.000 € in drei Steuerjahren, die von

¹²⁹ Busse, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 27), § 25 Rn. 306.

¹³⁰ Z. B. die Frage, ob starke Dürren wie im Sommer 2018 darunter fallen, vgl. Frenz, Trockenheitsbeihilfen für die Landwirtschaft, AUR 2018, 323 (323 f.).

¹³¹ So auch Martínez, EuZW 2010 (Fn. 116), 368 (369).

¹³² Busse, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Fn. 27), § 25 Rn. 307.

¹³³ Vgl. die ausführliche Darstellung bei Erhart in: Schröter/Jakobs/Klotz/Mederer (Hrsg.), Europäisches WettbewerbsR 2014, S. 2443 ff.

¹³⁴ Soltész, Nach der Reform ist vor der Reform – Herausforderungen für die zukünftige europäische Beihilfekontrolle, EuZW 2015, 277 (278).

¹³⁵ Verordnung (EU) Nr. 1407/2013 der Kommission v. 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen (De-minimis-VO), ABl. EU Nr. L 352/1 v. 24.12.2013.

¹³⁶ Erwägungsgr. 3 De-minimis-VO; vgl. auch Soltész, in: Säcker (Fn. 121), Art. 107 AEUV, Rn. 589 ff., der auf die Inkonsequenz der Rechtsprechung der Unionsgerichte in diesem Punkt hinweist.

einem Mitgliedstaat an ein einziges Unternehmen gewährt werden, von der Notifizierungspflicht des Art. 108 Abs. 3 AEUV ausgenommen. Im Bereich der landwirtschaftlichen Primärproduktion geht die Kommission jedoch davon aus, dass aufgrund der Eigenheiten des Agrarsektors auch niedrigere Beihilfen wettbewerbsverzerrend wirken können.¹³⁷ Beihilfen für in der Primärproduktion tätige Unternehmen sind daher gem. Art. 1 Abs. 1 c) De-minimis-VO vom Anwendungsbereich der allgemeinen De-minimis-VO ausgenommen. Für diese sind vielmehr gem. Art. 3 Abs. 2 der spezielleren Agrar-De-minimis-VO¹³⁸ die Schwellenwerte mit 15.000 € innerhalb von drei Steuerjahren erheblich niedriger angesetzt. Für Beihilfen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung gilt jedoch gem. Art. 1 Abs. 1 c) De-minimis-VO der höhere Schwellenwert der allgemeinen De-minimis-VO, da insofern kaum Unterschiede zu nicht landwirtschaftlichen Erzeugnissen bestehen.¹³⁹ Dabei bestehen allerdings bestimmte Einschränkungen: Gem. Art. 2 Abs. 1 b) De-minimis-VO zählen solche Tätigkeiten nicht als Verarbeitung, die der Vorbereitung eines Erzeugnisses für den Erstverkauf dienen,¹⁴⁰ und gem. Art. 2 Abs. 1 c) De-minimis-VO gilt der Erstverkauf durch einen Primärerzeuger an Wiederverkäufer oder Verarbeitungsunternehmen nicht als Vermarktung. Zudem sind gem. Art. 1 Abs. 1 c) i) und ii) De-minimis-VO an Preis, Menge oder die Verpflichtung der Weitergabe an den Primärerzeuger gekoppelte Beihilfen ausgenommen, um die GMO nicht zu unterlaufen.¹⁴¹ Ansonsten gelten für die Agrar-De-minimis-Beihilfen und die allgemeinen De-minimis-Beihilfen grundsätzlich dieselben Voraussetzungen, z. B. das Erfordernis der Transparenz der Beihilfe gem. Art. 4 De-minimis-VO¹⁴², wonach das Bruttosubventionsäquivalent der Beihilfe im Voraus genau berechnet werden können muss, sowie die Kumulierungsvorgaben nach Art. 5 De-minimis-VO.¹⁴³ Eine Besonderheit für Agrar-De-minimis-Beihilfen besteht insofern, dass gem. Art. 3 Abs. 3 Agrar-De-minimis-VO die Gesamtsumme aller in einem Mitgliedstaat innerhalb von drei Steuerjahren gewährten De-minimis-Beihilfen die im Anhang festgesetzte nationale Obergrenze nicht überschreiten

¹³⁷ Erwägungsgr. 6 De-minimis-VO; Erwägungsgr. 2 f. Agrar-De-minimis-VO.

¹³⁸ Verordnung (EU) Nr. 1408/2013 der Kommission v. 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor (Agrar-De-minimis-VO), ABl. EU Nr. L 352/9 v. 24.12.2013.

¹³⁹ Erwägungsgr. 7 De-minimis-VO; Erwägungsgr. 5 Agrar-De-minimis-VO.

¹⁴⁰ Erwägungsgr. 7 De-minimis-VO führt aus, was alles darunter fällt, z. B. das Ernten, Mähen, Dreschen von Getreide und Verpacken von Eiern.

¹⁴¹ Erwägungsgr. 8 De-minimis-VO.

¹⁴² Entspricht insoweit Art. 4 Agrar-De-minimis-VO.

¹⁴³ Entspricht insoweit Art. 5 Agrar-De-minimis-VO.

darf. Diese beträgt für Deutschland 522,89 Mio. €, deren Einhaltung durch die Erfassung mittels entsprechender Register auf nationaler Ebene sichergestellt werden muss.¹⁴⁴

Unter Beachtung der aufgezeigten Vorgaben bestehen im Bereich der De-minimis-Beihilfen nicht zu unterschätzende Spielräume sowohl bei der Förderung der landwirtschaftlichen Primärproduktion als auch im Bereich der Vermarktung und Verarbeitung. Dabei muss allerdings genau untersucht werden (unter Berücksichtigung aller Einschränkungen und Ausnahmen), ob und welche Verordnung und damit verbunden welcher Schwellenwert einschlägig ist.

(2) Ausnahmen nach den Gruppenfreistellungs-Verordnungen

Nach den Gruppenfreistellungs-Verordnungen dürfen bestimmte Gruppen von Beihilfen, insbesondere an kleine und mittlere Unternehmen (KMU), ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission gewährt werden.¹⁴⁵ Die Struktur dieser Verordnungen entspricht dabei im Wesentlichen der der bereits dargestellten De-minimis-Verordnungen, wonach die grundsätzlich nicht sektorspezifische Allgemeine Gruppenfreistellungs-Verordnung¹⁴⁶ (AGVO) durch die Agrar-Gruppenfreistellungs-Verordnung¹⁴⁷ (Agrar-GVO) ergänzt wird, um die Besonderheiten des Agrarsektors zu berücksichtigen. Im Grundsatz erfolgt auch die Abgrenzung ähnlich wie bei den De-minimis-Verordnungen, bei denen (etwas vereinfacht) die Primärproduktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse unter die spezielle Agrar-De-minimis-VO und die Verarbeitung und Vermarktung unter die allgemeine De-minimis-VO fällt (s.o.). So lautete auch der Titel der Vorgängerregelung der Agrar-GVO explizit „VO (EG) Nr. 1857/2006 [...] über die Anwendung [...] auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere in der [Primär-] Erzeugung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen tätige Unternehmen [...]“.¹⁴⁸ Allerdings ist die Abgrenzung bei den Gruppenfreistellungs-Verordnungen im Einzelfall ungleich differenzierter und komplizierter. Zum einen

¹⁴⁴ Die Überwachung der Einhaltung dieser Schwellenwerte durch die Kommission stößt in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten, weshalb die Kommission teilweise auf die De-minimis-Erklärung verzichtet hat, ausführlich *Wagner*, in: *Säcker* (Fn. 119), Band 5, Teil 8 Rn. 1160.

¹⁴⁵ *Martínez*, in: *Callies/Ruffert* (Fn. 1), Art. 42 AEUV Rn. 27.

¹⁴⁶ Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission v. 17. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AGVO), ABl. EU Nr. L 187/1 v. 26.06.2014.

¹⁴⁷ Verordnung (EU) Nr. 702/2014 der Kommission v. 25. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Arten von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Agrar-GVO), ABl. EU Nr. L 193/1 v. 01.07.2014.

¹⁴⁸ Verordnung (EG) Nr. 1857/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere in der Erzeugung von landwirtschaftlichen

ist der Anwendungsbereich der Agrar-GVO weiter gefasst als der der Vorgänger-VO (EG) Nr. 1857/2006. Die KMU-Vorschriften für die Primärproduktion in Art. 14-28 Agrar-GVO stellen nur noch einen Teil der Verordnung dar (Abschnitt 1) und sind um weitere fünf Abschnitte ergänzt, die nicht zwingend eine KMU-Eigenschaft oder eine Primärerzeugung voraussetzen. Art. 1 Abs. 1 a) i) Agrar-GVO sieht auch Beihilfen für die Vermarktung und Verarbeitung vor.

Zum anderen schließt (quasi spiegelbildlich) die AGVO Beihilfen für die Primärproduktion zwar grundsätzlich gem. Art. 1 Abs. 3 b) AGVO aus, enthält zugleich aber auch zahlreiche Ausnahmen. Diese umfassen Beihilfen für Gebiete in äußerster Randlage, KMU-Beihilfen für Beratungsdienste, Risikofinanzierungshilfen, Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, Innovationsbeihilfen, Umweltschutzbeihilfen, Ausbildungsbeihilfen und Beihilfen für benachteiligte Arbeitnehmer, sodass die AGVO im Ergebnis zu einem erheblichen Anteil auch im Bereich der Primärerzeugung Anwendung findet.¹⁴⁹ Bei den Beihilfen für die Vermarktung und Verarbeitung gelten gem. Art. 1 Abs. 3 c) i) und ii), Art. 2 Nr. 8 und 10 AGVO genau dieselben Einschränkungen wie bei der De-minimis-VO, was z. B. die Kopplung an Menge oder Preis betrifft, sodass diesbezüglich auf die obigen Ausführungen verwiesen wird.

Die Schwierigkeit der Abgrenzung zwischen Primärproduktion und Verarbeitung/Vermarktung entschärft sich (zumindest in Bezug auf KMU-Beihilfen) jedoch insoweit, als keine unterschiedlich hohen Schwellenwerte an diese Unterscheidung geknüpft sind. Der KMU-Begriff nach Anhang I der Agrar-GVO entspricht exakt dem in Anhang I der AGVO. Im Gegensatz zu den De-minimis-Verordnungen hat die Kommission auf eine Änderung der Schwellenwerte aufgrund der unterschiedlichen landwirtschaftlichen Strukturen verzichtet und dies mit Verfahrensaspekten begründet, u. a. um eben diese Auslegungsschwierigkeiten zu vermeiden.¹⁵⁰

Als KMU gelten gem. Art. 2 beider Anhänge I daher Unternehmen mit weniger als 250

Erzeugnissen tätige Unternehmen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 70/2001 (KMU-LandwirtschaftsbeihilfenVO), ABl. EU Nr. L 358/3 v. 16.12.2006.

¹⁴⁹ *Wagner*, in: Säcker (Fn. 119), Band 5, Teil 8, Rn. 1156.

¹⁵⁰ Erwägungsgr. 40 Agrar-GVO führt neben der Vermeidung von Auslegungsunterschieden eine erhöhte Rechtssicherheit und Verfahrenstransparenz und die Erleichterung der Koordinierung von Maßnahmen als Gründe der Kommission für die einheitliche KMU-Definition an.

Beschäftigten und einem Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. €, womit (fast) alle Landwirte erfasst sind.¹⁵¹

Im Folgenden wird sich daher auf die spezifischen KMU-Beihilfen beschränkt, sodass der Abgrenzung an dieser Stelle keine weitere Bedeutung zukommt.

Art. 1 Abs. 1 a) i) Agrar-GVO sieht die Freistellung von Beihilfen für KMU vor, die in der landwirtschaftlichen Primärproduktion tätig sind. Das ist nur konsequent, da durch die erfolgte Aktivierung der Wettbewerbsregeln über Art. 42 AEUV auch die Freistellung gem. Art. 109, 108 Abs. 4 AEUV ermöglicht ist (s.o.).

Art. 1 Abs. 2 a) ii) Agrar-GVO beschränkt die Freistellung für sonstige, nicht unter Art. 42 AEUV fallende Tätigkeiten auf solche Beihilfen, die gem. der ELER-VO gewährt werden und entweder vom ELER kofinanziert oder nach Maßgabe des Art. 82 ELER-VO zusätzlich national finanziert werden. Mit dieser Vorschrift nimmt die Agrar-GVO eine Freistellung jenseits des Anwendungsbereichs des Art. 42 AEUV vor, beschränkt diese aber zugleich wieder auf Beihilfen gem. der ELER-VO. Das mag zwar auf den ersten Blick überraschend erscheinen, ist jedoch kein Widerspruch. Art. 42 AEUV ermöglicht nur, die im Bereich der Primärproduktion an sich ruhenden Wettbewerbsregeln zu aktivieren. Wird davon Gebrauch gemacht, sind vollumfänglich auch die Art. 109, 108 Abs. 4 AEUV anwendbar. In den Bereichen jenseits der Primärproduktion, in denen die Wettbewerbsregeln nicht der Disposition des Art. 42 AEUV unterliegen, besteht diese Möglichkeit gem. Art. 109, 108 Abs. 4 AEUV jedoch ohnehin bereits primärrechtlich, da die Wettbewerbsregeln immer anwendbar waren und niemals ruhten.

Damit gleicht die Kommission über die Möglichkeit der Freistellung die KMU-Beihilfen an die ELER-VO an und stellt so im Rahmen der Agrar-GVO einen kohärenten Rahmen für die nationalen Agrarstrukturbeihilfen jenseits der Primärproduktion her.¹⁵² An dieser Stelle gewinnt die oben dargestellte Abgrenzung der Agrar-GVO zur AGVO an Bedeutung, da die Einschränkung auf Beihilfen nach der ELER-VO in der AGVO nicht enthalten ist und darüber hinausgehende Freistellungen nach der AGVO möglich sind.

Die wesentlichen Gestaltungsspielräume für die Mitgliedstaaten bestehen allerdings im Bereich der Beihilfen für in der Primärproduktion tätige KMU nach den Art. 14-28 Agrar-GVO. Danach können z. B. Beihilfen für Investitionen in materielle oder immaterielle

¹⁵¹ *Martínez*, EuZW 2010 (Fn. 116), 368 (371).

¹⁵² Vgl. Erwägungsgr. 4 und 5 Agrar-GVO.

Vermögenswerte, Flurbereinigungsverfahren, die Aussiedlung von landwirtschaftlichen Betriebsgebäuden, Existenzgründungsbeihilfen für Junglandwirte, Erzeugergruppierungen und -organisationen, Absatzförderung für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Tierseuchenbekämpfung gewährt werden.¹⁵³

Dabei müssen die allgemeinen Freistellungsvoraussetzungen der Art. 4-13 AGVO eingehalten werden. Zusätzlich zu den bereits im Rahmen der De-Minimis-Beihilfen erläuterten Voraussetzungen der Transparenz (Art. 5 Agrar-GVO) und der Kumulierung (Art. 7 und 8 Agrar-GVO) müssen die Beihilfen die in Art. 4 Agrar-GVO vorgeschriebenen Höchstschwellenwerte einhalten, gem. Art. 6 Agrar-GVO einen Anreizeffekt haben, und es müssen die allgemeinen Vorschriften zur Veröffentlichung, Information und Überwachung gem. Art. 9-13 Agrar-GVO beachtet werden.¹⁵⁴

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass den Mitgliedstaaten im Rahmen der Agrar-GVO weitreichende Spielräume zur Förderung von in der Primärerzeugung tätigen KMU eingeräumt sind.

cc) Zwischenergebnis

Die Beihilfenaufsicht ist über Art. 42 AEUV für staatliche Agrarbeihilfen im Wesentlichen aktiviert worden. Durch die zahlreichen Ausnahmen der Freistellungs- und De-minimis-Verordnungen nach Art. 109 AEUV wird jedoch die Steuerungswirkung der Beihilfenaufsicht im Agrarsektor im Ergebnis erheblich relativiert.¹⁵⁵

Wie sich am Beispiel der De-minimis- und insbesondere der Gruppenfreistellungs-Verordnungen zeigt, handelt es sich bei der Beihilfenaufsicht um ein äußerst verschachteltes und schwer zugängliches System mit zahlreichen Ausnahmen,¹⁵⁶ das bereits 1992 von *Götz* als „Mosaik von Vorschriften“¹⁵⁷ bezeichnet wurde.

Dem ist nichts hinzuzufügen.

c) Zwischenergebnis

Solange sich die Mitgliedstaaten bei der Gewährung von nationalen Beihilfen in den dargestellten Grenzen der Freistellungs- und De-minimis-Verordnungen gem. Art. 109, 108

¹⁵³ Dazu im Einzelnen *Wagner*, in: *Säcker* (Fn. 119), Band 5, Teil 8, Rn. 1170.

¹⁵⁴ Vgl. *Wagner*, in: *Säcker* (Fn. 119), Band 5, Teil 8, Rn. 1173.

¹⁵⁵ *Martínez*, *EuZW* 2010 (Fn. 116), 368 (371).

¹⁵⁶ Ähnlich äußern sich *Busse*, in: *Schulze/Zuleeg/Kadelbach* (Fn. 27), § 25 Rn. 307 und *Schweighofer*, in: *Birnstiel/Bungenberg/Heinrich* (Hrsg.), *EU-Beihilfenrecht* 2013, Teil. 1 Landwirtschaft Rn. 9.

¹⁵⁷ *Götz*, *Agrarrecht* 1992, 285 (285).

Abs. 4 AEUV bewegen, sind sie von der Beihilfenaufsicht befreit und haben damit Spielräume zur Gewährung nationaler Agrarbeihilfen. Doch auch jenseits dessen kann die Kommission staatliche Beihilfen gem. Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV genehmigen, sofern sie diese als mit dem Binnenmarkt vereinbar ansieht. Um die Erteilung einer solchen Genehmigung vorhersehbarer zu machen, hat sie die dabei von ihr zugrunde gelegten, sektorspezifischen Maßstäbe in der Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020¹⁵⁸ zusammengefasst. Demnach müssen Beihilfen grundsätzlich im größerem Rahmen der GAP betrachtet werden, mit deren Zielen in Einklang stehen und zur gesamtsektoriellen Entwicklung beitragen.¹⁵⁹

3. Zwischenergebnis

Das Wettbewerbsrecht gilt nur beschränkt im Bereich der Agrarbeihilfen.¹⁶⁰ Sämtliche EU-Beihilfen nach der 1. Säule (GMO und Direktzahlungen) sind von vornherein ausgeschlossen.¹⁶¹ Dasselbe gilt für sämtliche Agrarstrukturbeihilfen, an denen die EU im Rahmen des ELER über die 2. Säule beteiligt ist.

Im Bereich des nationalen Förderrechts können die Mitgliedstaaten (am Beispiel Deutschlands) vielfältige Agrarstrukturbeihilfen auf Bund-Länder-Ebene oder auf reiner Landesebene¹⁶² gewähren, die grundsätzlich der Beihilfenaufsicht nach Art. 107 ff. AEUV unterliegen. Dabei bestehen allerdings erstens weitreichende Ausnahmen im Rahmen der Freistellungs- und De-minimis-Verordnungen, die den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume eröffnen und zweitens kann die Kommission einzelne Beihilfen genehmigen. Für rein nationale Programmen sind jedoch entsprechend nur nationale Mittel zur Verfügung zu stellen, sodass aus finanziellen Gründen, soweit möglich, ohnehin vorzugsweise gleichgerichtete, durch den ELER kofinanzierte Maßnahmen genutzt werden.

¹⁵⁸ Europäische Kommission, Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, ABl. EU Nr. C 204/1 v. 01.07.2014.

¹⁵⁹ Vgl. Rn. 5 der Einleitung der Rahmenregelung (Fn. 158).

¹⁶⁰ *Martínez*, EuZW 2010 (Fn. 116), 368 (369).

¹⁶¹ Spannend, aber hier zu weitgehend ist auch die Frage, ob sämtliche Agrarbeihilfen für die Bereitstellung öffentlicher Güter unter Anwendung der *Altmark Trans*-Judikatur des EuGH aus 2003, C-280/00, Slg. I-7747 keinen Beihilfecharakter aufweisen und daher von der Beihilfenaufsicht ausgenommen sind, vgl. ausführlich *Belger* 2011, S. 99 ff.; *Martínez*, EuZW 2010 (Fn. 116), 368 (369).

¹⁶² Reine Bundesebene ist zwar auch möglich, aber selten (vgl. oben).

IV. Beschränkungen durch die Grundfreiheiten

Im Bereich des Agrarstrukturrahmenrechts sind die Gestaltungsspielräume der Mitgliedstaaten durch die Grundfreiheiten begrenzt. Dabei haben die Mitgliedstaaten bei landwirtschaftlichen Sachverhalten allerdings einen weiten Gestaltungsspielraum, insbesondere im Bereich des Grundstücksverkehrsrechts,¹⁶³ das im Spannungsverhältnis zur Kapitalverkehrsfreiheit steht.¹⁶⁴

Der weiten Einschätzungsprärogative der Mitgliedstaaten steht auch die Kompetenz für die Agrarstrukturpolitik gem. Art. 39 Abs. 2 AEUV nicht entgegen, soweit kein Widerspruch zu diesen Zielen besteht.¹⁶⁵ Zur Festsetzung der Agrarstrukturziele sind die Mitgliedstaaten berechtigt und nicht die EU¹⁶⁶ (s.o.). Diese müssen bei der Ausgestaltung freilich die bereits dargestellten Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit beachten.¹⁶⁷

V. Ergebnis im Förderrecht

Im Rahmen des EU-Förderrechts der 1. und 2. Säule haben die Mitgliedstaaten wie dargestellt erhebliche Ausgestaltungsspielräume, die zudem nicht der Beihilfeaufsicht unterliegen. Im Bereich der nationalen Agrarbeihilfen sind die Spielräume zwar grundsätzlich durch die Art. 107 ff. AEUV begrenzt, was jedoch durch zahlreiche Gegenmaßnahmen relativiert wird. Die wesentlichen Spielräume für Beihilfezahlungen spielen sich dennoch im Rahmen des Unionsrechts ab, nicht zuletzt aus Gründen der (Ko-) Finanzierung.

E. Wechselwirkungen zwischen Förder- und Ordnungsrecht

Nachdem die Spielräume im Förderrecht untersucht wurden, stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis das nationale Ordnungsrecht dazu steht und welche Wechselwirkungen insoweit bestehen.

¹⁶³ EuGH, Rs. C-452/01, *Ospelt*, Slg. 2004 I, 9743 Rn. 34 ff.

¹⁶⁴ Ausführlich dazu *Bremer* 2018, S. 317; *Martínez*, Die Steuerung der Agrarstruktur durch das Grundstücksverkehrsrecht, AUR 2013, 165 (167).

¹⁶⁵ *Martínez*, in: Niedobitek (Hrsg.), Europarecht 2014, § 6 Rn. 63.

¹⁶⁶ EuGH, Rs. C-370/05, *Festersen*, Slg. 2007 I, 1129 Rn. 28; *Norer*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), Frankfurter Kommentar 2017, Art. 43 AEUV Rn. 10.

¹⁶⁷ Weitergehend *Martínez*, *Prawa rolnego* 2018, S. 345 ff.; *ders.* in: Callies/Ruffert (Fn. 1), Art. 38 AEUV Rn. 20 ff.

I. Überblick über das Agrarumweltrecht

Das nationale Agrarumweltrecht als Querschnittsmaterie setzt sich aus den verschiedenen Rechtsnormen und -bereichen des Bodenschutz-, Naturschutz-, Wasser-, Immissionschutz-, Abfall- und Umweltschadensrechts zusammen.¹⁶⁸ Mangels ausschließlicher Bundeskompetenz bestimmt sich die Kompetenzverteilung nach der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 11, 17, 18, 20, 24, 29, 30, 31, 32 GG danach, ob und inwieweit der Bund von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat. Eine ausführliche Bestimmung dessen ist für die nachfolgende Untersuchung allerdings nicht erforderlich.¹⁶⁹ Es genügt an dieser Stelle, dass der Bund und die Länder ordnungsrechtliche Vorgaben in den aufgezählten Bereichen erlassen können.

II. Wertende Analyse des Verhältnisses zum Förderrecht

1. Grundsatz der rechtlichen Gleichrangigkeit

Das Ordnungsrecht und das Förderrecht stehen rechtlich nebeneinander, schließen sich nicht gegenseitig aus und stehen auch nicht in einem Spezialitätsverhältnis zueinander.¹⁷⁰ Die Kompetenzen der EU erstrecken sich gem. Art. 38 ff. und 191 ff. AEUV unter Berücksichtigung der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV sowohl auf das Beihilferecht als auch auf das Ordnungsrecht. Auf nationaler Ebene bestehen ebenfalls Kompetenzen für nationale Agrarbeihilfen (s.o.) und im Ordnungsrecht, wie soeben am Beispiel des Agrarumweltrechts dargestellt wurde. Die Bereiche des Förder- und Ordnungsrechts sind allerdings auf verschiedene Weise und verschiedenen Ebenen verknüpft worden und beeinflussen sich insofern gegenseitig oder hängen voneinander ab.

2. Verknüpfung über die Cross-Compliance

Durch die CC-Vorschriften werden die in den GAB genannten, europarechtlich vorgegebenen ordnungsrechtlichen Mindeststandards mit dem EU-Förderrecht verknüpft (s.o.). Die Sanktionierung durch Beihilfekürzungen wegen CC-Verstößen kann dabei die Höhe der ordnungsrechtlich verhängten nationalen Bußgelder bei Weitem übersteigen¹⁷¹ und

¹⁶⁸ Vgl. die ausführliche Auflistung bei *Möckel*, ZUR 2016 (Fn. 55), 655 (659).

¹⁶⁹ Ausführlich bei *Möckel*, DÖV 2017 (Fn. 59), 192 (192 ff.).

¹⁷⁰ *Möckel*, ZUR 2016 (Fn. 55), 655 (662).

¹⁷¹ Vgl. VG Regensburg, Urt. v. 17.03.2016, 5 K 14.182, wo die Strafgeldzahlung 4.500 €, die (vollständige) Beihilfekürzung hingegen über 30.000 € betrug.

weist damit eine erhebliche Steuerungswirkung auf. Die Sanktionierung durch Bußgelder im Ordnungsrecht erfolgt allerdings unabhängig von den Beihilfekürzungen bei CC-Verstößen, die CC ersetzt insoweit nicht das deutsche Ordnungsrecht. Die Mitgliedstaaten können vielmehr über die Mindeststandards der CC hinausgehen und national strengere Vorgaben setzen. Verstöße gegen das deutsche Ordnungsrecht lösen aber nur dann Beihilfekürzungen aus, wenn sie gleichzeitig auch CC-relevante Verstöße darstellen.

Wie bereits oben im Rahmen der GAB und GLÖZ angerissen, findet in der Rechtstatsächlichkeit aus politischen Gründen vielfach eine möglichst niedrighschwellige Umsetzung der ordnungsrechtlichen EU-Vorgaben in nationales Recht statt. Zumeist werden lediglich die zwingenden Mindeststandards eingehalten, sodass eine über die CC hinausgehende Steuerungswirkung des nationalen Ordnungsrechts zumindest in Deutschland nicht festzustellen ist.

3. Auswirkungen auf die Fördermaßnahmen der 2. Säule

Die Tendenz zu niedrigen ordnungsrechtlichen Vorgaben ist auch durch das Verhältnis zur 2. Säule begründet. Nach der Grundkonzeption der Fördermaßnahmen der 2. Säule sind nur überobligatorische Leistungen förderfähig (s.o.), wodurch das Ordnungsrecht und das Förderrecht in ein ambivalentes Wechselspiel treten. Denn durch eine massive Erhöhung der ordnungsrechtlichen Vorgaben schränken die Mitgliedstaaten wie bereits im Hauptteil dargestellt ihre Spielräume im ELER ein, da für die Einhaltung bestehenden Ordnungsrechts keine Förderung gewährt wird (mit Ausnahme der Zahlungen für Natura 2000-Gebiete, s.o.). Für Leistungen oberhalb der gesetzlichen Vorgaben sind solche Zahlungen der 2. Säule hingegen gerade vorgesehen, was den verfehlten Anreiz setzt, die gesetzlichen Vorgaben möglichst gering zu halten. Dabei wären solche Fördermaßnahmen gerade zum Ausgleich der Einkommensverluste durch erhöhte ordnungsrechtliche Vorgaben notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit im gemeinsamen Markt zu bewahren. Vor diesem Hintergrund ist der Vorschlag des *WBAE* einzuordnen, auch solche Leistungen über die 2. Säule zu fördern, die zwar den gesetzlichen Vorgaben entsprechen, aber deutlich oberhalb des EU-Niveaus liegen,¹⁷² um dieses *race to the bottom* aufzubrechen.

¹⁷² *WBAE* 2015, Kurzfassung des Gutachtens zur Nutztierhaltung, S. 55.

III. Ergebnis der Analyse

Die konzeptionellen Verflechtungen zwischen dem EU-Förderrecht und dem nationalen Ordnungsrecht führen teilweise zu unbeabsichtigten und unerwünschten Nebeneffekten, die die Anwendung des Ordnungsrechts und damit seine Steuerungswirkung erheblich einschränken. Zu nennen ist zum einen die Aushöhlung des nationalen Ordnungsrechts durch das Instrument der CC, zum anderen die kontraproduktiven Auswirkungen auf die Spielräume in der 2. Säule. Bei der Nutzung der Gestaltungsspielräume ist dieses Wechselspiel zu beachten, weshalb nicht zusammenhanglos in einem Bereich Maßnahmen ergriffen werden können, ohne die Auswirkungen auf den jeweils anderen Bereich zu berücksichtigen. Dabei ist jedoch zuzugeben, dass die dargestellten Probleme teilweise auch in der grundlegenden Konzeption begründet und insoweit den Spielräumen der Mitgliedstaaten entzogen sind. In diesen Fällen ist eine Nachbesserung auf EU-Ebene erforderlich, worauf die Mitgliedstaaten durch ihren politischen Einfluss hinwirken sollten.

F. Gesamtergebnis

Bei einer zusammenfassenden Bewertung lässt sich feststellen, dass die Mitgliedstaaten keineswegs als bloße Vollzugsorgane der Kommission bezeichnet werden können. Stattdessen sind ihnen in den untersuchten Bereichen erhebliche Gestaltungsspielräume eingeräumt. Das betrifft sowohl die EU-Beihilfen der 1. und 2. Säule als auch die nationalen Agrarbeihilfen.

Dabei ist jedoch anzuerkennen, dass die europarechtlichen Vorgaben in Teilen tatsächlich sehr kompliziert und kasuistisch wirken und die Rechtsanwendung mühselig ist. Endlos lange, unübersichtliche Verordnungen mit unzähligen Erwägungsgründen, die in einer komplizierten Regelungstechnik gegenseitig aufeinander verweisen, erschweren auch geübten Rechtsanwendern den Zugang und das Verständnis. Diese Komplexität liegt allerdings in gewissem Umfang in der umfassenden und notwendigerweise ausdifferenzierten Regelungsmaterie begründet und wird sich nicht wesentlich vereinfachen lassen, ohne an Regelungstiefe und Konkretetheit einzubüßen.

Zudem bestehen vielfach Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Bereichen, wonach Maßnahmen in einem Bereich zu (teilweise unerwünschten) rechtlichen, politischen und tatsächlichen Folgen in den jeweils anderen Bereichen führen.

Hierbei ist u. a. das nationale Ordnungsrecht zu nennen, wobei der Fairness halber einzu-räumen ist, dass vielfach schlicht der politische Wille fehlt und es nicht an den rechtlichen Möglichkeiten mangelt. An sich bestehen nämlich wie gezeigt erhebliche Gestaltungsspielräume, die die Mitgliedstaaten ergreifen könnten, aber dies aus politischen Erwägungen häufig nicht tun. Vielfach wird stattdessen der Vorwurf der „durchregulierenden“ Union, die den Mitgliedstaaten keine eigenen Spielräume mehr zubillige, als Vorwand genutzt, um die eigene Untätigkeit aufgrund fehlenden politischen Willens zu rechtfertigen.

Die (im Rahmen dieser Arbeit ausgesparten) Legislativvorschläge der Kommission zur weitergehenden Einräumung von Gestaltungsspielräumen („*new delivery model*“) sind zwar grundsätzlich zu begrüßen, insbesondere wenn diese zur Behebung von im Rahmen dieser Arbeit herausgearbeiteten Defiziten genutzt werden sollten. Die Ergebnisse dieser Arbeit lassen jedoch nicht unbedingt erwarten, dass sie von den Mitgliedstaaten, insbesondere Deutschland, ambitionierter genutzt werden als die bisherigen, bereits bestehenden Spielräume.