

Stellungnahme
des Deutschen Bauernverbandes e. V.



für die 61. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

öffentliche Anhörung

zu:

Gesetzentwurf der Bundesregierung
„Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung
des GAP-Konditionalitäten-Gesetzes“
(BT-Drs. 20/10819)

am Montag, dem 3. Juni 2024

11:00 bis 13:00 Uhr

Die an den Deutschen Bundestag übermittelte Ursprungsdatei ermöglichte keine Weiterverarbeitung zu einer barrierefreien Ausschussdrucksache.

Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes
anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für
Ernährung und Landwirtschaft (EL-Ausschuss) am 3. Juni 2024
zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein
Erstes Gesetz zur Änderung des GAP-Konditionalitäten-Gesetzes
(BT-Drucksache 20/10819)

Berlin, 28. Mai 2024

Anlässlich des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung für ein Erstes Gesetz zur Änderung des GAP-Konditionalitäten-Gesetzes (GAP-Kond-G) am 3. Juni 2024 eine öffentliche Anhörung im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft (EL-Ausschuss) im Deutschen Bundestag durchzuführen, ist ein begrüßenswertes Signal und verdeutlicht den Nachbesserungsbedarf des im Frühjahr 2021 noch vor Abschluss des Brüsseler GAP-Trilogs verabschiedeten Gesetzes zur nationalen Umsetzung der Konditionalität in der GAP-Förderperiode 2023-2027 (DBV-Stellungnahme aus März 2021 online ab Seite 9 bzw. 12 unter <https://t.ly/18SGH>).

Der Deutsche Bauernverband (DBV) bedankt sich für die Einladung, als Sachverständiger und Wirtschaftsverband bei der öffentlichen Anhörung am 3. Juni 2024 sprechen zu dürfen, und dankt darüber hinaus für die Möglichkeit zur Einreichung der vorliegenden aktuellen schriftlichen Stellungnahme, mit deren Veröffentlichung der DBV einverstanden ist. [Überblick über die vorliegende Stellungnahme:](#)

- 1) DBV fordert Verlässlichkeit, Vereinfachung und Praktikabilität bei der GAP 2023-2027 (ab S. 1)
- 2) DBV zur Einführung der sozialen Konditionalität in der GAP-Förderung (ab S. 4)
- 3) DBV zu den vom BMEL anlässlich der öffentl. Anhörung formulierten Eckpunkten (ab S. 7)
- 4) Keine verschuldensunabh. Zurechnung von Verstößen Dritter zu Lasten des Betriebsinhabers
- 5) Weitere Ansätze zur Entlastung und zum Bürokratieabbau (ab S. 13)
- 6) DBV-Stellungnahme zur Änd. des GAP-Kond-Gesetzes vom 12. Januar 2024 (ab S. 16)

1) DBV fordert Verlässlichkeit, Vereinfachung und Praktikabilität bei der GAP

Keine weiteren Einschnitte bei der Basisprämie

Anlässlich der öffentlichen Anhörung im EL-Ausschuss zur Änderung des GAP-Kond-Gesetzes als ein Bestandteil des 2. Änderungsantrags Deutschlands zum Nationalen GAP-Strategieplan (neben GAP-Kond-VO, GAP-DZ-Gesetz, GAP-DZ-VO) bekräftigt der DBV die Forderung, dass die Verlässlichkeit der Basisprämie in der GAP-Förderung gewahrt bleiben muss. Eine weitere Kürzung beim Budget

der politisch bereits auf jährlich rund 2,6 Mrd. Euro abgeschmolzenen Basisprämie ist nicht akzeptabel, vor allem angesichts der bisher völlig unzureichenden Erzeugerpreise gerade bei Marktfrüchten.

Bestehende Ökoregelungen verbessern und damit volle Ausschöpfung erreichen

Der DBV fordert erneut, dass zunächst das aktuelle, jährlich zur Verfügung stehende Budget für die Ökoregelungen voll ausgeschöpft werden sollte, und zwar über deutlich mehr Attraktivität der bestehenden Maßnahmen bei den Ökoregelungen durch eine wirksame Korrektur der zum Teil praxisuntauglichen Anforderungen und eine profitable Verbesserung der bislang unzureichenden Prämienhöhen. Vor diesem Hintergrund warnt der DBV eindringlich davor, zusätzliche Direktzahlungen zulasten von Basisprämie, Junglandwirteprämie und Erste-Hektare-Förderung für die Ökoregelungen umzuschichten.

Angebot für Grünland in erster Linie unbürokratisch verbessern

Für die andauernde Debatte über die Weiterentwicklung der Ökoregelungen hat der DBV mehrfach praktikable und unbürokratische Vorschläge vorgelegt (z.B. online abrufbar unter <https://t.ly/6qBJ6>). Nach wie vor ist eine Verbesserung des Förderangebots insbesondere für Grünland erforderlich, ohne dass bestehende und bewährte Maßnahmen der Länderprogramme kannelisiert werden. Hierfür hält der DBV weiterhin die Einführung einer Grünland-Humus-Prämie als Ökoregelung für einen gangbaren Weg, der zudem unbürokratisch umgesetzt werden kann. Länder, die mit ihren 2.-Säule-Programmen den Landwirten bislang noch keine Weideförderung anbieten, sollten die bereits im März 2021 beschlossene, schrittweise ansteigende und damit zusätzliche Umschichtung von Mitteln in die 2. Säule nutzen, um in die Förderung der Weidehaltung einzusteigen.

Aktuelles Brüsseler GAP-Vereinfachungspaket uneingeschränkt 1:1 umsetzen

Angesichts des vom EU-Parlament am 24. April 2024 beschlossenen, vom Rat der Mitgliedstaaten am 13. Mai 2024 final bestätigten und am 25. Mai 2024 rückwirkend für ab 2024 in Kraft getretenen Brüsseler Pakets zur Vereinfachung bestimmter Regelungen im EU-Rahmen der GAP-Förderung ist es aus Sicht des DBV außerordentlich wichtig, dass Bund und Länder die EU-seitig ermöglichten Erleichterungen uneingeschränkt 1:1 in Deutschland umsetzen und praxistauglich anwenden. Mit dem Blick auf erforderliche Nachbesserungen bzw. Korrekturen im GAP-Kond-Gesetz (aktuelles parlamentarisches Verfahren im Deutschen Bundestag) und in der noch zu ändernden GAP-Kond-Verordnung bekräftigt der DBV seine Anliegen erneut:

- GLÖZ 1 (Dauergrünlanderhalt): Streichung der EU-rechtlich verankerten 5-Jahres-Regelung für die Entstehung von Dauergrünland, da diese seit Jahren in der praktischen Umsetzung aus ökologischen, ökonomischen und haftungsrechtlichen Gesichtspunkten fragwürdig sind.
- GLÖZ 2 (Feuchtgebiete und Moore): Ermöglichung einer Rückkehr zur vorangegangenen Ackerlandnutzung von Dauerkulturen in der Gebietskulisse durch Streichung des Satzes 2 in § 10 Abs. 1 GAP-Kond-Gesetz. Ermöglichen des Pflügens (d. h. Bodenbearbeitung) mit anschließender Neueinsaat zwecks Wiederherstellung einer Dauergrünlandnarbe.

- GLÖZ 4 (Pufferstreifen): Sowohl EU-rechtliche als auch nationale Abschaffung der Abstandsregelung im Zuge der GAP-Förderung, die nichts anderes als eine mehrwertfreie Doppelregelung zum nationalen Umwelt- und Wasserrecht darstellt.
- GLÖZ 5 (Erosionsschutz): Rücknahme der verpflichtenden Anwendung des sogenannten Regenerositätsfaktors bei der Kulissenfestlegung für die Länder im Bundesrecht (Anlage 3 zu § 16 der GAP-Kond-Verordnung).
- GLÖZ 6 (Mindestbodenbedeckung): Aufhebung von starren Terminvorgaben, festgelegten Zeiträumen und Fristen und stärkere Berücksichtigung von Witterungsbedingungen sowie Rücknahme der verschärften Auslegung der Begrünungsregelung bei der Mindestbodenbedeckung: Den Witterungsbedingungen entsprechend flexiblere Fristsetzung; Vereinheitlichung des Umsetzungszeitraums auf nach 30.11. bis 01.02. Weiterer Vorschlag: Im Sinne der Anwenderfreundlichkeit der Online-Antragstellungen sollte es künftig überflüssig werden, die Art und Weise der Bodenbedeckung zu benennen und ggf. bis zum 30.09. anzupassen, falls anders umgesetzt. Weiterer Punkt: Es wird nach wie vor eine lückenlose Förderfähigkeit von Kleinstflächen <0,1 ha bzw. <1.000 m² gefordert (z. B. im Sinne der Anrechenbarkeit zum angrenzenden Schlag (Randstreifen)).
- GLÖZ 7 (Fruchtwechsel): Aufhebung festgelegter Zeiträume und Fristen (generell ist die Festsetzung von Stichtagen schwierig, wenn man die Vielfältigkeit der Standorte und deren Bedingungen betrachtet; Landwirtschaft nach Kalender funktioniert nicht) sowie praxisgerechte Berücksichtigung von Witterungsbedingungen und Fällen höherer Gewalt. Stattdessen mehr Flexibilisierung, z. B. durch Umsetzung des neuen EU-Rahmenrechts: Einführung der Anbaudiversifizierung auf Betriebsebene als Alternative zur auf schlag- und betriebsebene bezogenen Fruchtwechsellvorschrift als bürokratische und praxisferne Regelung, um Betrieben bei der Anbauplanung die Möglichkeit zu geben, bei unvorhersehbaren Bedingungen (z. B. widrige Witterungsbedingungen) kurzfristig reagieren zu können.
- GLÖZ 8 (nichtproduktive Flächen und Landschaftselemente): Konsequente Abschaffung der EU-weiten Pflicht zur Stilllegung von 4 Prozent wertvoller betrieblicher Produktionsgrundlage bei gleichzeitigem Erhalt des Schutzes von Landschaftselementen u. ä., um der ernährungs- und versorgungspolitischen Verantwortung der EU im globalen Kontext Rechnung zu tragen; dies ist auf den Erhalt von vorhandenen Landschafts-elementen zu beziehen; keine Pflicht zu Bracheflächen, sondern Freiwilligkeit; Begrünung auch noch bis Ende März ermöglichen.
- GLÖZ 9 (umweltsensibles Dauergrünland): Aufhebung des pauschalen Pflugverbots von Dauergrünland in FFH- und Vogelschutzgebieten.

2) DBV zur Einführung der sozialen Konditionalität in der GAP-Förderung

Einführung sozialer Konditionalität ab 1. Januar 2025

Das BMEL hat im Dezember 2023 zeitgleich der öffentlichen Presse, den Ländern, den zu beteiligenden Sozialpartnern sowie den Wirtschafts- und Umweltverbänden den Referentenentwurf zur Änderung des GAP-Kond-Gesetzes vorgelegt. Am 10. Januar 2024 folgte eine Online-Verbändeanhörung. Im Kern geht es um die nationale Umsetzung des mit der GAP-Reform 2023 geltenden EU-Rahmens gemäß Artikel 14 und Anhang IV der Verordnung (EU) Nr. 2115/2021 und gemäß der Artikel 87 und 88 der Verordnung (EU) Nr. 2116/2021, wonach die Mitgliedstaaten im Rahmen der GAP-Förderung bei der für die Landwirte bereits jetzt schon sehr anspruchsvollen und aufwendigen Konditionalität mit 9 GLÖZ- und 11 GAB-Verpflichtungen spätestens ab 1. Januar 2025 darüber hinaus EU-rechtliche Anforderungen in den Bereichen der Beschäftigung sowie der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz bei den antragstellenden Landwirtschaftsbetrieben prüfen und ggf. über die jährlichen GAP-Zahlungen sanktionieren müssen.

EU-Recht setzt auf GAP als Hebel zur Durchsetzung sozialer Standards

Die sogenannte soziale Konditionalität umfasst nach Anhang IV der Verordnung (EU) 2021/2115 die Bereiche Beschäftigung sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Konkret handelt es sich um folgende, auf Ebene des Unionsrechts in Richtlinien festgelegte Anforderungen:

- Transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen: Richtlinie (EU) 2019/1152 (Artikel 3, 4, 5, 6, 8, 10 und 13),
- Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer: Richtlinie 89/391/EWG (Artikel 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 und 12),
- Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch die Arbeitnehmer: Richtlinie 2009/104/EG (Artikel 3, 4, 5, 6, 7, 8 und 9).

EU, Bund und Länder müssen für wirksamen Bürokratieabbau den Schalter umlegen

Wir haben im Jahr 2023 den Start einer GAP-Periode 2023-2027 erlebt, die in sehr vielen Bestandteilen korrektur- und verbesserungswürdig ist. Das betrifft den GAP-Strategieplan und die Grüne Architektur generell sowie die Konditionalität, die Ökoregelungen und die Antragssysteme im Detail. Die Bundesregierung tut aus Sicht des Berufsstandes gut daran, die nun zusätzlich noch bei der GAP-Förderung hinzukommende soziale Konditionalität unbürokratisch und ohne neue Nachweis- und Dokumentationspflichten für die Landwirte umzusetzen. Das Maß an bürokratischem Aufwand für Landwirte, Berater und Behörden ist bereits deutlich überzogen. Ein nochmaliges Mehr davon wäre nicht zu verkraften. Der DBV appelliert an die Regierungen von Bund und Ländern, Hausaufgaben zum Bürokratieabbau hierzulande zu erledigen und sich auf europäischer Ebene vehement für eine Reduzierung der bürokratischen Lasten insbesondere bei der GAP-Förderung einzusetzen.

DBV hält an seiner grundsätzlichen Kritik fest

Die deutschen Landwirte produzieren seit jeher unter Einhaltung strenger gesetzlicher Vorgaben für Beschäftigung, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (z.B. Arbeitsschutzgesetz, Arbeitssicherheitsgesetz, Teilzeit- und Befristungsgesetz, Bürgerliches Gesetzbuch etc.). Ein zusätzlicher und damit weitere Bürokratie auslösender Mechanismus zur Überprüfung, Kürzung und Sanktionierung im Rahmen der GAP-Förderung ist daher völlig überflüssig. Dies hat der DBV bereits im Jahr 2021 beim GAP-Trilog auf Brüsseler Ebene mehrfach scharf kritisiert, u.a. gemeinsam mit zahlreichen landwirtschaftlichen Vertretern in weiteren EU-Ländern (online unter <https://t.ly/6GQR7>). Aus landwirtschaftlicher Sicht sind mit der sozialen Konditionalität bürokratische Mehraufwendungen in der GAP-Förderung verbunden, ohne nennenswerte Verbesserungen für die in der Landwirtschaft tätigen Menschen auszulösen, insbesondere weil in vielen Ländern, so auch in Deutschland, bereits strenge arbeits- und sozialrechtliche Regelungen gelten. Ferner sind die Mitgliedstaaten allein zuständig für Fragen der Sozialversicherung, der Tarifverträge und der Mindestlöhne.

Behördlicher Abstimmungsbedarf nicht zulasten der Landwirte

Für die ab 2025 dennoch erforderliche nationale Umsetzung im Zuge des GAP-Kond-Gesetzes sind die Ansätze des BMEL für die Landwirte nur dann tragbar, wenn die auf Ebene der Länder erforderliche Kommunikation von Auskünften, Daten und ggf. Verstößen zwischen den jeweils zuständigen Behörden des Arbeits- und Arbeitsschutzrechtes einerseits und den Zahlstellen für die GAP-Förderung andererseits reibungslos und ohne Verzögerungen erfolgt. Der DBV appelliert an die Entscheidungsträger von Bund und Ländern, den gesetzlichen Rahmen im GAP-Kond-Gesetz und die noch ausstehenden Details in der GAP-Kond-Verordnung im Sinne einer funktionierenden, praktikablen und zügigen Zusammenarbeit zwischen den sozialrechtlichen Stellen und den GAP-Zahlstellen zu regeln. Für die Landwirte und Antragsteller muss gewährleistet werden, dass betriebliche Daten ausschließlich zweckgebunden und unter Beachtung des Datenschutzes transferiert werden. Darüber hinaus dürfen die behördlichen Abstimmungsprozesse zur Umsetzung der sozialen Konditionalität nicht zu einer verzögerten Auszahlung der GAP-Prämien im jeweiligen Antragsjahr führen.

Umfassende DBV-Stellungnahme vom 12. Januar 2024 (online unter <https://t.ly/8vCUM>)

Der DBV verweist im Hinblick auf weiterhin bestehenden Änderungs-/Korrektur-/Nachbesserungsbedarf zur vorliegenden Bundestags-Drucksache 20/10819 zur Änderung des GAP-Kond-Gesetzes auf die kritische Stellungnahme zur sozialen Konditionalität vom 12. Januar 2024 (online unter <https://t.ly/8vCUM> und dieser Stellungnahme ab S. X angehängt). Daraus bekräftigt der DBV folgende Einzelheiten im Besonderen:

■ Nr. 2 – § 3 – Buchstabe b) Absatz 1 Nummer 3

Um den vorstehend mehrfach erläuterten Anliegen für eine unbürokratische, praktikable und zielgerichtete Umsetzung der sozialen Konditionalität Rechnung zu tragen, fordert der DBV eine Klarstellung im Wege des GAP-Kond-Gesetzes, wonach landwirtschaftliche Betriebe mit rein Familienarbeitskräften vom zusätzlichen Prüf- und Sanktionsmechanismus ausgenommen sind.

Auch diese Maßgabe wurde beim GAP-Trilogentscheid im Jahr 2021 vor allem von den Initiatoren im EU-Parlament betont. Demnach sollte Nr. 2 in Bezug auf § 3 Buchstabe b) Absatz 1 Nummer 3 wie folgt präzisiert bzw. ergänzt werden:

3. ihren Betrieb, *mit Ausnahme von Betrieben mit rein Familienarbeitskräften*, nach den zur Umsetzung der in der Unionsregelung bezeichneten Anforderungen bezüglich geltender Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen oder Arbeitgeberverpflichtungen erlassenen Regelungen (Vorschriften der sozialen Konditionalität), die in einer nach § 26 Absatz 6 Nummer 1 zu erlassenden Rechtsverordnung zu benennen sind, zu führen.

■ Nr. 4 - § 13 – Absatz 1 – Satz 1 – Ergänzung

Ein Verstoß gegen die soziale Konditionalität soll nur dann festgestellt werden können, wenn eine „vollstreckbare Entscheidung“ vorliegt. Nach § 13 Absatz 1 im vorliegenden Gesetzesentwurf wäre dies der Fall, wenn eine unanfechtbare Anordnung, eine unanfechtbare Bußgeldentscheidung oder eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz oder eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung nach einem Strafverfahren vorliegt.

- Hierzu sollte im Wege des Gesetzes in § 13 Absatz 1 nachvollziehbar und rechtssicher klar gestellt werden, dass sogenannte Inspektionsschreiben keine „vollstreckbaren Entscheidungen“ darstellen und stattdessen die Möglichkeit zur Nachbesserung einräumen.
- Darüber hinaus fordert der DBV mit Nachdruck die Aufnahme einer Klarstellung bzw. Ergänzung, wonach geringfügige bzw. marginale Verstöße gegen die soziale Konditionalität nicht zu Kürzungen/Sanktionen bei den GAP-Zahlungen führen.
- Ferner bekräftigt der DBV im Sinne einer unbürokratischen, verhältnismäßigen und zweckdienlichen Anwendung von § 13 Absatz 1, dass Mitteilungen an die GAP-Zahlstellen rechtssicher erst nach hinreichender Prüfung von Nachbesserungsmöglichkeiten erfolgen dürfen, nämlich erst dann, wenn die zuständige Behörde rechtskräftig feststellt, dass Nachbesserungsgesuchen nicht nachgekommen worden ist (Präzisierung der unanfechtbaren Anordnung).

Demnach ist der Anfang von Satz 1 in § 13 Absatz 1 wie folgt zu formulieren:

(1) Die nach Absatz 3 zuständige Behörde hat der Zahlstelle einen Verstoß eines Begünstigten gegen eine Vorschrift der sozialen Konditionalität *mit Ausnahme von geringfügigen oder marginalen Verstößen mitzuteilen, aufgrund dessen (...)*

Nach Satz 1 in § 13 Absatz 1 sollte zudem folgender Satz ergänzt werden:

(...) eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung getroffen wurde. Abweichend von einer Mitteilung von Verstößen räumen Inspektionsschreiben die Möglichkeit zur Nachbesserung ein und stellen keine vollstreckbare Entscheidung dar. Die Mitteilung hat unter Beachtung der Maßgaben des InVeKoS-Daten-Gesetzes zu erfolgen, sofern rechtskräftig festgestellt worden ist, dass Nachbesserungsgesuchen nicht nachgekommen worden ist (...)

3) DBV zu den vom BMEL anlässlich der öffentl. Anhörung formulierten Eckpunkten

Aktuelles Brüsseler GAP-Vereinfachungspaket uneingeschränkt 1:1 umsetzen

Angesichts des am 25. Mai 2024 rückwirkend für ab 2024 in Kraft getretenen Brüsseler Pakets zur Vereinfachung bestimmter Regelungen im EU-Rahmen der GAP-Förderung ist es aus Sicht des DBV außerordentlich wichtig, dass Bund und Länder die EU-seitig ermöglichten Erleichterungen uneingeschränkt 1:1 in Deutschland umsetzen und praxistauglich anwenden.

Die eher vorsichtigen Beschlüsse der Länder bei der Sonder-Agrarministerkonferenz (online) am 22. Mai 2024 sind sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung, bleiben aber in wichtigen Punkten noch zu vage. Zum Beispiel sieht der DBV die Uneinigkeit der Länder in Sachen Anbaudiversifizierung als zusätzliche optionale Möglichkeit zur Erfüllung des Fruchtwechsels (GLÖZ 7) kritisch.

Für Landwirte müssen Spielregeln ab 2025 spätestens im Sommer 2024 klar sein

Unter dem Strich bleibt der Befund, dass die Bundesregierung bislang hinter ihren Ankündigungen zum Bürokratieabbau in der GAP-Förderung deutlich zurückbleibt. Die jüngst geänderte GAP-InVe-KoS-Verordnung ist für Praxis nur ein sehr kleines Entgegenkommen. Für die Landwirte praktisch entscheidend wird sein, welche substanziellen und konkreten Verbesserungen die Bundesregierung in Sachen Konditionalität, GLÖZ und Ökoregelungen nun im Rahmen des 2. Änderungsantrags Deutschlands zum Nationalen GAP-Strategieplan (GAP-Kond-Gesetz, GAP-Kond-VO, GAP-DZ-Gesetz, GAP-DZ-VO) in der Gesamtschau vorlegt.

Bisher hat es stets große Verzögerungen für Änderungen am GAP-Strategieplan gegeben. Deshalb müssen wir nochmals anmahnen, dass die Betriebe spätestens im Spätsommer 2024 zur Herbstsaat wissen müssen, nach welchen Spielregeln sie ab 2025 GAP-Förderung beantragen können.

Im Einzelnen nimmt der DBV zu den vom BMEL anlässlich der öffentlichen Anhörung am 3. Juni 2024 vorgelegten Eckpunkte zum 1. GAP-Kond-Änd-Gesetz (Bundestags-Drucksache 20(10)134) wie folgt Stellung:

Das 3-seitige BMEL-Eckpunkte-Papier erläutert die Verfahrenslage zwischen EU-rechtlich in Kraft getretenen GAP-Änderungen und nationalem Umsetzungsbedarf im Wege des GAP-Kond-Gesetzes. Dazu macht das BMEL vier inhaltliche Vorschläge zur Umsetzung des geänderten EU-Rechts und drei inhaltliche Vorschläge, die zur Vereinfachung und Entbürokratisierung bei einzelnen GLÖZ-Verpflichtungen beitragen sollen. Unabhängig von der inhaltlichen Ausrichtung der Vorschläge kritisiert der DBV am BMEL-Eckpunkte-Papier, das hieraus nur wenige konkrete Änderungsformulierungen am GAP-Kond-Gesetz (und ggf. fortfolgend auch an der GAP-Kond-Verordnung) hervorgehen. Somit stellt das BMEL-Eckpunkte-Papier lediglich bedingt verlässliche Absichtsbekundungen dar.

Zu Ausnahmen bei schlechten Witterungsbedingungen:

Eine Ermöglichung von Ausnahmen von den GLÖZ-Verpflichtungen infolge schlechter Witterungsbedingungen durch einen neuen Absatz in § 3 wird vom DBV im Grundsatz begrüßt.

- Aber: National mindestens vollständige Anwendung auf die EU-rechtlich vorgesehenen GLÖZ 5 (Erosionsschutz), GLÖZ 6 (Mindestbodenbedeckung), GLÖZ 7 (Fruchtwechsel) und GLÖZ 9 (Umweltsensibles Dauergrünland) erforderlich.
- Forderung: Keine Einschränkung auf einzelne GLÖZ. Stattdessen vollständige Anwendung auf alle GLÖZ, einschließlich GLÖZ-Regelungen in der GAP-Kond-VO.
- Darüber hinaus: Die Möglichkeit des Erlasses einer Allgemeinverfügung muss für Landkreise und/oder Regionen die witterungsbedingte, zeitweise Ausnahme von einzelnen und/oder mehreren GLÖZ-Kriterien sicherstellen.
- Formulierung im EU-Recht: *„Bei der Festlegung der in Anhang III aufgeführten GLÖZ-Standards Nr. 5, 6, 7 oder 9 können die Mitgliedstaaten spezifische Ausnahmen von den Anforderungen dieser Standards vorsehen. Die spezifischen Ausnahmen von den GLÖZ-Standards Nr. 5, 6, 7 oder 9 beruhen auf objektiven und nichtdiskriminierenden Kriterien wie Kulturen, Bodentypen und Bewirtschaftungssystemen oder auf Schäden an Dauergrünland beispielsweise durch wild lebende Tiere oder invasive Arten und sind flächenmäßig begrenzt. Die spezifischen Ausnahmen werden nur in dem Fall und in dem Umfang eingeführt, in dem sie zur Bewältigung spezifischer Probleme bei der Anwendung dieser Standards erforderlich sind, und dürfen den Beitrag jedes dieser Standards zu deren in Anhang III aufgeführten Hauptzielen nicht erheblich beeinträchtigen.“*

Zu Aufhebung des Mindestanteils nichtproduktiver Flächen (GLÖZ 8):

Eine vollständige und ersatzlose Streichung von § 11 begrüßt und fordert der DBV ausdrücklich und liefert ergänzend dazu noch folgende Grundsatzpositionierung: Konsequente Abschaffung der EU-weiten Pflicht zur Stilllegung von 4 Prozent wertvoller betrieblicher Produktionsgrundlage bei gleichzeitigem Erhalt des Schutzes von Landschaftselementen, um der ernährungs- und versorgungspolitischen Verantwortung der EU im globalen Kontext Rechnung zu tragen; GLÖZ 8 ist auf den Erhalt von vorhandenen Landschaftselementen zu beziehen; Keine Pflicht zu Bracheflächen, sondern Freiwilligkeit; Begrünung auch noch bis Ende März ermöglichen.

- Dazu gehört folgende Einordnung/Positionierung des DBV: Generell bedarf es bei Agrarumweltmaßnahmen und Ökoregelungen einer Fokussierung auf produktionsintegrierte Maßnahmen. Der DBV fordert einen Verzicht auf pauschale bzw. prozentuale Flächenvorgaben für Brachen und Stilllegungen, denn solche Instrumente passen nicht mehr zur veränderten sicherheits- und versorgungspolitischen Situation und zu wachsenden Ertragsrisiken im Zuge des Klimawandels. Die EU hat Mitverantwortung für die globale Versorgungssituation bzw. muss einen zusätzlichen Importsog von Agrarprodukten vermeiden. Das erfordert eine nachhaltige und flächeneffiziente Nutzung der Produktionspotenziale für den Anbau von Nahrungs- und Futtermitteln und von nachwachsenden Rohstoffen sowie den Verzicht auf Stilllegungen mit Verlagerungseffekten. Die Förderung der Biodiversität sollte ebenfalls auf eine hohe Flächeneffizienz ausgerichtet werden. Grundlage für die Kalkulation sollte nicht ein reiner Nachteilsausgleich, sondern die Bewertung und Bezahlung der Umweltleistung sein.

[Zu Aufhebung der Konditionalitätskontrollen bei kleinen Betrieben bis 10 Hektar:](#)

[Zu Ausnahme von Betrieben bis 10 Hektar von der Sanktionierung von Verstößen:](#)

- DBV-Position zu den Paragrafen §§ 14, 16 und 19 des GAP-Kond-Gesetzes:
 - Der DBV begrüßt die künftige Ausnahme von Betrieben bis zu 10 ha LF von den Kontrollen.
 - Der DBV begrüßt die künftige Ausnahme von Betrieben bis zu 10 ha LF von den Kontrollen bei der Konditionalität.
 - Der DBV begrüßt die künftige Ausnahme von Betrieben bis zu 10 ha LF von den Sanktionen bei der Konditionalität.
- Keine Benachteiligung für größere Betriebe: Analog dazu und im Sinne der Aufhebung einer unverhältnismäßigen Benachteiligung von größeren Betrieben fordert der DBV insbesondere durch Anhebung der einschlägigen Toleranzgrenzen auf jeweils mindestens 10 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche (LF) je größerem Betrieb bei Kontrollen, bei Kontrollen bei der Konditionalität und bei Sanktionen bei der Konditionalität.
- Nach dem Willen der EU-Kommission müssen im Zuge von § 16 Vor-Ort-Kontrollen, Fernerkundung und Sentinel-Auswertungen (Monitoring) zur Konditionalität im Zusammenhang mit flächenbezogenen Fördermaßnahmen der 1. und 2. Säule (Direktzahlungen, Ausgleichszulage, AUKM) für Betriebe bis 10 ha LF entfallen. Gleichzeitig muss dann für alle anderen Betriebe eine beratende Kontrolle Vorrang haben und es bedarf hier mehr an Flexibilität und an Toleranzgrenzen.
- DBV-Forderung zur Anhebung der Toleranzschwelle auf 10 ha bei Kürzungen/Sanktionen:

Liegt bei einer flächenbezogenen Direktzahlung, die im Sammelantrag angemeldete Fläche über der im Rahmen der Kontrollen ermittelten Fläche, so ist die betreffende Direktzahlung zusätzlich zur Kürzung als Sanktion anteilig entsprechend dem festgestellten Unterschied zu kürzen, wenn der Unterschied größer als drei Prozent oder 2 Hektar ist, jedoch nicht mehr als 20 Prozent der ermittelten Fläche beträgt.

Bei größeren Betrieben würde die Kürzung im o.g. Fall, aber auch im Falle von Konditionalitätsverstößen bereits ebenfalls bei 2 Hektar greifen, obwohl dies erheblich weniger als 3 Prozent der Gesamtfläche ausmacht. Dies ist aus Sicht des DBV unverhältnismäßig. Daher sollte bei Beibehaltung der 3 Prozent Auslöseschwelle die 2 Hektarschwelle auf 10 Hektar angehoben werden. Der DBV fordert, eine derartige Benachteiligung größerer Betriebe im Wege der Anwendung von Kürzungen und Sanktionen zu vermeiden.

[Zum Wegfall des Genehmigungsverfahrens beim Umwandeln von Dauergrünland in nichtlandwirtschaftliche Fläche:](#)

- Zu GLÖZ 1 (Erhaltung von Dauergrünland): Wegfall des Erfordernisses zur Genehmigung einer Umwandlung von Dauergrünland in eine nicht-landwirtschaftliche Fläche
 - DBV-Forderung im Grundsatz: Streichung der EU-rechtlich verankerten 5-Jahres-Regelung für die Entstehung von Dauergrünland, da diese seit Jahren in der praktischen Umsetzung aus ökologischen, ökonomischen und haftungsrechtlichen Gesichtspunkten fragwürdig sind. Nach guter fachlicher Praxis der Landwirtschaft umbruchfähiges Dauergrünland muss ohne

Antragsverfahren zur Genehmigung zur anderweitigen landwirtschaftlichen Nutzung umgewandelt werden können. Daneben ist eine Stichtagsregelung (auch praktisch wirksam) anzustreben, dass Ackerland zum Stichtag XX.XX.20XX künftig den Ackerstatus behält.

- Die vorgeschlagene Neufassung von § 5 wird im Grundsatz begrüßt, da sie in die richtige Richtung geht.
- Allerdings gilt speziell für Absatz 3 in § 5 folgende Erläuterung/Forderung:
Das Genehmigungsverfahren bei einer reinen Narbenerneuerung (notwendig durch die Pflugregelung) ist bürokratischer Wahnsinn. Das sind deutschlandweit schätzungsweise Verfahren in der Anzahl im fünfstelligen Bereich pro Jahr (wohlgemerkt bei rund 300.000 Antragstellern)

Da eine Genehmigung zu erteilen ist (!), sollte das Prozedere auch in Fällen von § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 eingespart werden, sofern umzuwandelnde Fläche und Ersatzfläche identisch sind.

Sollte hier ein vollständiges Streichen der Genehmigungspflicht ohne Weiteres nicht durchsetzbar sein, muss das Verfahren mindestens dadurch beschleunigt werden, dass künftig mit einer fiktiven Genehmigungspflicht gearbeitet wird, z.B. wie folgt:

- Absatz 3 sollte folgende Fassung erhalten:
„Ist in Fällen von Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 die Fläche des umzuwandelnden Dauergrünlands und neu anzulegenden Dauergrünlands identisch, gilt die beabsichtigte Maßnahme als zugelassen, wenn die zuständige Behörde sich nach Eingang der vollständigen Unterlagen innerhalb von zehn Arbeitstagen nicht geäußert hat.“
- Zu GLÖZ 9 (Umweltsensibles Dauergrünland): Wegfall des Erfordernisses der 2-stufigen Genehmigung einer Umwandlung von Dauergrünland in eine nicht-landwirtschaftliche Fläche
 - DBV-Forderung im Grundsatz: Aufhebung des pauschalen Pflugverbots von Dauergrünland in FFH- und Vogelschutzgebieten.
 - Dazu im Einzelnen: Durch Genehmigungspflicht des Pflügens (unter Einbindung der unteren Naturschutzbehörden) und entsprechende Schutzvorkehrungen in den Schutzgebietsverordnungen ist naturschutzfachlich wertvolles Dauergrünland in Natura 2000 Gebieten ohnehin besonders geschützt. Daher muss das pauschale Pflugverbot gestrichen werden:
 - Absatz 3 sollte folgende Fassung erhalten:
„Umweltsensibles Dauergrünland gemäß Absatz 1 darf nicht umgewandelt werden.“

Zu Feuchtgebiete und Moore (GLÖZ 2) – Paludikultur:

Zu Feuchtgebiete und Moore (GLÖZ 2) – Dauerkulturen:

- DBV-Forderung im Grundsatz: Ermöglichung einer Rückkehr zur vorangegangenen Ackerlandnutzung von Dauerkulturen in der Gebietskulisse durch Streichung des Satzes 2 in § 10 Abs. 1 GAP-Kond-Gesetz. Ermöglichen des Pflügens (d.h. Bodenbearbeitung) mit anschließender Neueinsaat zwecks Wiederherstellung einer Dauergrünlandnarbe.
- Darüber hinaus: Es ist eindringlich zu prüfen, inwiefern die (auf Bundesebene festgelegten) Eckpunkte für die Ableitung der Gebietskulisse (auf Länderebene) angepasst werden müssen, um

die Betroffenheit von traditionell landwirtschaftlich bewirtschafteten Gebieten deutlich kleiner zu fassen.

- Die zu § 10 intendierten Änderungen gehen teilweise in die richtige Richtung.
- Allerdings: Satz 2 in § 10 Absatz 1 sollte ersatzlos gestrichen werden (siehe obige DBV-Grundsatzforderung).
- Zum Vorschlag „Obstbaum-Dauerkulturen“: Der Begriff „Obstbaum-Dauerkulturen“ ist nirgendwo definiert, was zu Rechtsunsicherheit führen wird. Außerdem macht Obstbau flächenmäßig geschätzt einen Promilleanteil der Kulisse aus, weshalb Satz 2 in § 10 Absatz 1 ersatzlos gestrichen werden muss.
- Der ergänzte Satz in § 10 Absatz 2 Nummer 3 („*Sofern Dauerkulturen in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis gerodet werden, ist eine Bodenwendung von mehr als 30 Zentimetern zulässig.*“) geht in die richtige Richtung. Zur Begründung ergänzt der DBV im Sinne der Landwirte u.a. mit dem Anbau von Spargel, Strauchbeeren, Baumschulware oder nachwachsenden Rohstoffen wie Miscanthus oder Durchwachsene Silphie folgende Ausführungen:
 - Sonderkulturen mit mehrjährigen Standzeiten wie Heidelbeeranlagen, Spargelfelder oder Baumschulkulturen drohen nach den Vorgaben der aktuellen GAP-Konditionalitäten-Verordnung (GAPKondV) in wichtigen heimischen Anbaugebieten zu verschwinden. Grund ist die strikte Einstufung als Dauerkulturflächen und das damit verbundene Umwandlungs- bzw. Umbruchverbot. Um eine fachlich und ackerbaulich absolut nötige Fruchtfolge zu ermöglichen und den Anbau der Sonderkulturen zu erhalten, müssen Bund und Länder insbesondere die Regelungen GLÖZ 2 (Schutz von Feuchtgebieten und Mooren) dringend anpassen und im Sinne eines praktikablen Sonderkulturanbaus anwenden.
 - Dazu zählen:
 - 1) Eine Bestandsschutzregelung für Dauerkulturen, die vor dem 1. Januar 2023 in der GLÖZ 2-Kulisse angelegt wurden.
 - 2) Rückkehr zur ackerbaulichen Nutzung nach Dauerkulturen ermöglichen (ersatzlose Streichung von Satz 2 in § 10 Abs. 1 GAP-Kond-V).
 - 3) Kulturabhängige Erhöhung der möglichen Bearbeitungstiefe auf 30-60 Zentimeter.
 - Bei Spargel, Strauchbeeren, Baumschulware oder nachwachsenden Rohstoffen wie Miscanthus oder durchwachsene Silphie bleiben die Kulturen für mehrere Jahre auf der gleichen Fläche stehen, bevor sie gerodet werden. Nach den von Bund und Ländern bislang streng ausgelegten GLÖZ-2-Regelungen dürfen Dauerkulturflächen nicht mehr in Ackerland umgewandelt werden, sondern müssen zu Dauergrünlandflächen werden. Das widerspricht nicht nur den ackerbaulichen Erfordernissen und der guten fachlichen Praxis (Fruchtfolge), sondern auch den politischen Bekundungen, wonach die regionale Erzeugung hochwertiger Produkte besonders zu fördern ist.

4) Keine verschuldensunabhängige Zurechnung von Verstößen Dritter zu Lasten des Betriebsinhabers

Speziell zu § 19 Absatz 2 des GAP-Kond-Gesetzes macht der DBV zum wiederholten Male gegenüber der Bundesregierung den folgenden Korrekturbedarf deutlich: Keine verschuldensunabhängige Zurechnung von Verstößen Dritter zu Lasten des Betriebsinhabers!

Laut GAP-Strategieplan 2023-2027 (§ 19 GAP-Kond-Gesetz) hat der Betriebsinhaber einen Verstoß gegen die Konditionalitätspflichten durch seine Arbeitnehmer im Betrieb und der Personen, derer er sich zur Erfüllung dieser Verpflichtungen bedient, in gleichem Umfang zu vertreten wie einen eigenen Verstoß. Damit im Zusammenhang steht die Regelung nach § 14 des deutschen GAPInVe-KoSG, wonach von einer Kürzung, einer Sanktion oder einem Ausschluss abgesehen werden kann, wenn der Verstoß:

2. die betroffene Person der zuständigen Behörde glaubhaft darlegt, dass weder der Betriebsinhaber noch die Angehörigen des Betriebs oder beauftragte Dritte den Verstoß nach § 11 verschuldet haben,
3. die zuständige Behörde auf andere Weise als in Nummer 2 zu der Überzeugung gelangt ist, dass der Betriebsinhaber, die Angehörigen des Betriebs oder beauftragte Dritte den Verstoß **nicht verschuldet haben, (...)**

Damit wurde gesetzlich in Deutschland erstmalig eine verschuldensunabhängige Zurechnung von Konditionalitätsverstößen Dritter zu Lasten des Betriebsinhabers eingeführt. Diese Verschärfung der Haftungsregelung ist nicht vom EU-Basisrecht und der einschlägigen Rechtsprechung des EuGHs gedeckt.

Eine Norm für die uneingeschränkte Zurechnung von Fremdverhalten enthält das EU-Recht nicht. Jedoch gibt Art. 84 der Verordnung (EU) 2016/2021 vor, dass eine Verwaltungssanktion gegen den Begünstigten nur dann verhängt werden kann, wenn der Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung ist, die unmittelbar dem betreffenden Begünstigten anzulasten ist. Nach diesen gesetzlichen Vorgaben muss der Verstoß folglich auf den Betriebsinhaber zurückzuführen sein; es besteht keine verschuldensunabhängige Haftung für das Fehlverhalten Dritter. Daraus ergibt sich, dass ein Handeln Dritter, auch Angestellter des Betriebsinhabers diesem nicht zwingend zugerechnet werden kann. Eine Zurechnung ist begrenzt auf die Fälle, in denen dem Betriebsinhaber ein Tun oder Unterlassen angelastet werden kann, das den Verstoß verursacht hat.

Nach der Rechtsprechung des EuGHs zur gleichlautenden Vorgängerregelung ist ein Betriebsinhaber lediglich dann für einen Verstoß eines von ihm beauftragten Dritten gegen Cross-Compliance-Anforderungen verantwortlich, wenn er hinsichtlich der Auswahl und der Überwachung des Dritten sowie der ihm gegebenen Anweisungen vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat. Dabei kommt es nicht darauf an, dass das Verhalten des tatsächlich Handelnden schuldhaft gewesen ist. Somit folgt allein aus der Vergabe von Arbeiten an einen Subunternehmer keine Haftungsfreistellung des

Landwirts. Das Kriterium der Auswahl betrifft die beim Dritten erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse, um Verstöße zu vermeiden. Bezüglich der Überwachung geht es um angemessene Maßnahmen, die eine Verhinderung von Verstößen notfalls gewährleisten, nicht aber allein um eine Kontrolle bzw. Abnahme der Arbeiten. Hinsichtlich der Anweisungen geht es darum, dass Aufträge so formuliert sind, dass Arbeiten nicht zu Verstößen führen.

Insofern vertritt der DBV gegenüber der EU-Kommission und der Bundesregierung, dass es keine Änderung der rechtlichen Bewertung nach der GAP 2015 gab, sodass die vorgenannten Vorgaben des EuGHs auch für die Fassung des Art. 84 der Verordnung (EU) 2116/2021 gelten.

Deshalb erwartet der DBV im Zuge der aktuellen Änderung des GAP-Kond-Gesetzes und damit des 2. Änderungsantrags des GAP-Strategieplans 2023-2027 eine entsprechende Korrektur bzw. Ergänzung, wonach Deutschland seine verschuldensunabhängige Zurechnung von Konditionalitätsverstößen Dritter zu Lasten des Betriebsinhabers aufhebt und unter Beachtung der EuGH-Rechtsprechung anpasst.

5) Weitere Ansätze zur Entlastung und zum Bürokratieabbau

Kapitel 3 des GAP-Kond-Gesetzes regelt in den Paragraphen 13 bis 22 die nationalen Vorgaben des neuen Verwaltungs-, Kontroll- und Sanktionssystems im Rahmen der GAP-Förderung ab 2023. Darüber hinaus werden weitere Einzelheiten im Zuge der GAP-Kond-Verordnung, des GAP-InVeKoS-Gesetzes und der GAP-InVeKoS-Verordnung geregelt. Der DBV verweist in diesem Zusammenhang auf wesentliche Erläuterungen und Positionen in der jüngsten Stellungnahme (online unter <https://t.ly/bCbHz>) zur Ersten Verordnung zur Änderung der GAP-InVeKoS-Verordnung (online unter <https://t.ly/koHXi>) und hebt folgende Punkte besonders hervor:

- Kehrtwende beim Anlastungsrisiko: Im Grundsatz unverhältnismäßig hohes Anlastungsrisiko bereits bei kleinen/marginalen/geringfügigen/unbeabsichtigten/versehentlichen Fehlern bzw. Verstößen. Hilfreich wäre eine Stärkung statt Reduzierung von Toleranzen und Bagatellgrenzen, die für alle Betriebsausrichtungen und -größen nutzbar sind. Erforderlich für Landwirte, Bauernverbände, Berater und Verwaltungen gleichermaßen ist zudem eine verhältnismäßige Auslegung und transparente Vereinbarung, unter welchen Voraussetzungen Fehler als kleine/marginale/geringfügige/unbeabsichtigte/versehentliche Verstöße eingestuft werden, die keine Kürzungen und Sanktionen auslösen.
- Vereinheitlichung und Synchronisierung von Förderbedingungen: Regelungen und Fördervorgaben für Direktzahlungen, GLÖZ, GAB, Ökoregelungen, AUKM und weitere Bereiche sind unübersichtlich, teils inkonsistent und wirken mitunter gegeneinander. Die Streichung überflüssiger und unpraktikabler Vorgaben und klar erkennbare Kombinationsmöglichkeiten würde wirksam zu den GAP-Zielen beitragen.

- Oberste Prämisse sollte die Reduzierung von manuellen Kontrolltätigkeiten sein: Dies erfordert mehr Vertrauen, mehr Automatisierung und mehr Bereitschaft, Best-Practice zu adaptieren und Worst-Practice zu eliminieren. Flächenüberwachungssysteme, Fernerkundung, optische Daten, georeferenzierte Fotos und eine Vielzahl an teils unausgereiften Antrags-Apps führen bislang nicht zur angekündigten und erhofften Reduzierung von Prüf-, Kontroll- und Korrekturtätigkeiten. Ohne eine kostendeckende Honorierung sind die antragstellenden Landwirte besonders negativ betroffen von der Entwicklung, wonach staatliche Instanzen auf EU-, Bund- und Länderebene in rasanter Geschwindigkeit immer mehr Prüf-, Kontroll- und Korrekturtätigkeiten im Zuge der GAP-Antragstellung auf die Landwirte abwälzen. Hier scheint das Maß spätestens mit den Erfahrungen aus dem ersten Antragsjahr 2023 nach der GAP-Reform überzogen zu sein. Hier ist bereits kurzfristig eine spürbare Umkehr in Richtung mehr Digitalisierung und Automatisierung sowie eine viel bessere Bündelung von Kompetenzen und Best-Practice über Ländergrenzen hinweg erforderlich.
- **Jährliches „Lotteriespiel“ der förderrechtlichen Regeln und Prämien für „Grüne Architektur“ und GAP-Antrag ist ein „No Go“ aus Sicht der unternehmerischen Verantwortung der Landwirte:** Im Zusammenspiel mit den vor- und nachgelagerten Abhängigkeiten (z.B. Saatgut, Düngung, Abnahmeverträge usw.) planen die Betriebe ihren Anbau weit im Voraus. Für eine deutlich bessere Planbarkeit und Verlässlichkeit müssen GAP-Änderungen künftig mindestens 12 Monate im Voraus bekannt gegeben werden.
- Betriebliche und unternehmerische Plausibilitätsprüfung bei der GAP-Antragstellung verbessern: Je nach Bundesland und Antragsgestaltung fällt die Unübersichtlichkeit für den antragstellenden Landwirt unterschiedlich groß oder klein aus. Komplexe und unübersichtliche Antragsprogramme, -informationen und -unterlagen führen die Betriebe in teils undurchsichtige Abhängigkeiten. Eine adäquate Plausibilitätsprüfung, ob betriebliche Angaben im GAP-Antrag grundsätzlich stimmig sind, ist dann kaum mehr möglich. Erforderlich sind einfache und unverschachtelte Antragsprogramme mit klarer, verständlicher und praxisorientierter Sprache.
- 1.000-Quadratmeter-Toleranzregelung langfristig über das Jahr 2023 hinaus: In Fällen von Messungenauigkeiten, versehentlichen Überflügen, natürlicher Ausbreitung von Landschaftselementen o.ä. ist rückwirkend und nur für das Jahr 2023 eine Toleranzregelung von 1.000 m² eingeführt worden. Klar ist, dass eine derartige Toleranzregelung so-wohl für größere als auch kleinere Flächenstrukturen auch langfristig in den Folgejahren erforderlich ist. Unterjährige Referenzflächenabgleiche haben echte (existenzielle) Rück- und Auswirkungen. Eine konsequente Anwendung von Toleranzen würde diese Sensibilität aufgreifen.
- Umgang mit (künftig freiwilligen) Stilllegungsflächen und Brachen flächendeckend flexibilisieren und vereinheitlichen: Die Bereitstellung, Aufwertung, Beantragung und Nachweisführung von künftig freiwilligen Brachflächen muss in allen relevanten Rechtsgrundlagen erleichtert werden. Dazu gehört auch ein bedarfsmäßiger Auflagenverzicht bei der Mindesttätigkeit auf Brachen, um unnötige Arbeitsschritte mit CO₂-Ausstoß und überflüssige Dokumentationspflichten zu vermeiden. Eine aktive Begrünung auch im Sinne einer ökologischen Aufwertung muss bis zum 31. März des Antragsjahres ermöglicht werden. Auch Kleinstflächen bis 1.000 m² müssen angesichts der Fortschritte bei der Flächenerkennung anerkannt werden. Unbedenkliche Überflüge z.B. für Pflegearbeiten, Bejagung usw. müssen bundesweit einheitlich möglich sein.

Für künftig freiwillige Brachen müssen identische Mischcodes deutschlandweit angeboten werden, die die Landwirte in Bezug auf lagegenaue Einzeichnungspflichten entlasten.

- Beim Dauergrünlanderhalt den eingeschlagenen Weg einer Stichtagsregelung konsequent entwickeln und die fragwürdige 5-Jahresfrist endlich abschaffen: Auf EU-Ebene (Art. 4 Abs. 3 Buchst. c) der Verordnung (EU) Nr. 2021/2115) und auch national (§ 7 Abs. 1 Nr. 3 der GAP-DZ-VO) ist die kontraproduktive 5-Jahresfrist zur verwaltungsmäßigen Grünlandwerdung bislang nicht gestrichen und ausschließlich durch eine konsequente Stichtagsregelung ersetzt worden. Trotz der seit 2023 lediglich für nach 2021 entstandene Grünlandflächen geltenden Stichtagsregelung müssen sich die Landwirte je nach Region weiterhin mit einer Vielzahl an Anträgen, Genehmigungsverfahren und Nachweisführungen befassen. Bund und Länder müssen beim Dauergrünlanderhalt die Potenziale für Vereinfachungen nutzen und Bürokratie wirksam abbauen. Ziel muss es auch gegenüber der EU-Kommission sein, die Praxis des erzwungenen Umbruchs von Ackerflächen alle 5 Jahre zu beenden. Es geht darum, bürokratische Anzeige- und Genehmigungsverfahren auf ein Minimum zu reduzieren und ökologisch unbedenkliche Pflegemaßnahmen zu ermöglichen.

Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft über ein Erstes Gesetz zur Änderung des GAP-Konditionalitäten-Gesetzes

Berlin, 12. Januar 2024

Der Deutsche Bauernverband (DBV) dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Erstes Gesetz zur Änderung des GAP-Konditionalitäten-Gesetzes (GAP-Kond-G).

Vorbemerkungen zur erweiterten und sozialen Konditionalität in der GAP-Förderung

Einführung sozialer Konditionalität ab 1. Januar 2025

Das BMEL hat im Dezember 2023 zeitgleich der öffentlichen Presse, den Ländern, den zu beteiligenden Sozialpartnern sowie den Wirtschafts- und Umweltverbänden den genannten Gesetzesentwurf vorgelegt. Am 10. Januar 2024 folgte eine Online-Verbändeanhörung. Im Kern geht es um die nationale Umsetzung des mit der GAP-Reform 2023 geltenden EU-Rahmens gemäß Artikel 14 und Anhang IV der Verordnung (EU) Nr. 2115/2021 und gemäß der Artikel 87 und 88 der Verordnung (EU) Nr. 2116/2021, wonach die Mitgliedstaaten im Rahmen der GAP-Förderung bei der für die Landwirte bereits jetzt schon sehr anspruchsvollen und aufwendigen Konditionalität mit 9 GLÖZ- und 11 GAB-Verpflichtungen spätestens ab 1. Januar 2025 darüber hinaus EU-rechtliche Anforderungen in den Bereichen der Beschäftigung sowie der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz bei den antragstellenden Landwirtschaftsbetrieben prüfen und ggf. über die jährlichen GAP-Zahlungen sanktionieren müssen.

EU-Recht setzt auf GAP als Hebel zur Durchsetzung sozialer Standards

Die sogenannte soziale Konditionalität umfasst nach Anhang IV der Verordnung (EU) 2021/2115 die Bereiche Beschäftigung sowie Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz. Konkret handelt es sich um folgende, auf Ebene des Unionsrechts in Richtlinien festgelegte Anforderungen:

- Transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen: Richtlinie (EU) 2019/1152 (Artikel 3, 4, 5, 6, 8, 10 und 13),
- Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer: Richtlinie 89/391/EWG (Artikel 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 und 12),
- Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei Benutzung von Arbeitsmitteln durch die Arbeitnehmer: Richtlinie 2009/104/EG (Artikel 3, 4, 5, 6, 7, 8 und 9).

EU, Bund und Länder müssen bei Bürokratie den Schalter umlegen

Wir haben im Jahr 2023 den Start einer GAP-Periode 2023-2027 erlebt, die in sehr vielen Bestandteilen korrektur- und verbesserungswürdig ist. Das betrifft den GAP-Strategieplan und die Grüne Architektur generell sowie die Konditionalität, die Ökoregelungen und die Antragsysteme im Detail. Die Bundesregierung tut aus Sicht des Berufsstandes gut daran, die nun zusätzlich noch bei der GAP-Förderung hinzukommende soziale Konditionalität unbürokratisch und ohne neue Nachweis- und Dokumentationspflichten für die Landwirte umzusetzen. Das Maß an bürokratischem Aufwand für Landwirte, Berater und Behörden ist bereits deutlich überzogen. Ein nochmaliges Mehr davon wäre nicht zu verkraften. Der DBV appelliert an die Regierungen von Bund und Ländern, Hausaufgaben zum Bürokratieabbau zu erledigen und sich auf europäischer Ebene vehement für eine Reduzierung der bürokratischen Lasten insbesondere bei der GAP-Förderung einzusetzen.

DBV hält an seiner grundsätzlichen Kritik fest

Die deutschen Landwirte produzieren seit jeher unter Einhaltung strenger gesetzlicher Vorgaben für Beschäftigung, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (z.B. Arbeitsschutzgesetz, Arbeitssicherheitsgesetz, Teilzeit- und Befristungsgesetz, Bürgerliches Gesetzbuch etc.). Ein zusätzlicher und damit weitere Bürokratie auslösender Mechanismus zur Überprüfung, Kürzung und Sanktionierung im Rahmen der GAP-Förderung ist daher völlig überflüssig. Dies hat der DBV bereits im Jahr 2021 beim GAP-Trilog auf Brüsseler Ebene mehrfach scharf kritisiert, u.a. gemeinsam mit zahlreichen landwirtschaftlichen Vertretern in weiteren EU-Ländern (siehe online unter <https://t.ly/6GQR7>). Aus landwirtschaftlicher Sicht sind mit der sozialen Konditionalität bürokratische Mehraufwendungen in der GAP-Förderung verbunden, ohne nennenswerte Verbesserungen für die in der Landwirtschaft tätigen Menschen auszulösen, insbesondere weil in vielen Ländern, so auch in Deutschland, bereits strenge arbeits- und sozialrechtliche Regelungen gelten. Ferner sind die Mitgliedstaaten allein zuständig für Fragen der Sozialversicherung, der Tarifverträge und der Mindestlöhne.

Behördlicher Abstimmungsbedarf nicht zulasten der Landwirte

Für die ab 2025 dennoch erforderliche nationale Umsetzung im Zuge des GAP-Kond-Gesetzes sind die Ansätze des BMEL für die Landwirte nur dann tragbar, wenn die auf Ebene der Länder erforderliche Kommunikation von Auskünften, Daten und ggf. Verstößen zwischen den jeweils zuständigen Behörden des Arbeits- und Arbeitsschutzrechtes einerseits und den Zahlstellen für die GAP-Förderung andererseits reibungslos und ohne Verzögerungen erfolgt. Der DBV appelliert an die Entscheidungsträger von Bund und Ländern, den gesetzlichen Rahmen im GAP-Kond-Gesetz und die noch ausstehenden Details in der GAP-Kond-Verordnung im Sinne einer funktionierenden, praktikablen und zügigen Zusammenarbeit zwischen den sozialrechtlichen Stellen und den GAP-Zahlstellen zu regeln. Für die Landwirte und Antragsteller muss gewährleistet werden, dass betriebliche Daten ausschließlich zweckgebunden und unter Beachtung des Datenschutzes transferiert werden. Darüber hinaus dürfen die behördlichen Abstimmungsprozesse zur Umsetzung der sozialen Konditionalität nicht zu einer verzögerten Auszahlung der GAP-Prämien im jeweiligen Antragsjahr führen.

Nachbesserungen und Vereinfachungen bei GLÖZ-Pflichten unentbehrlich

Was dem vorliegenden Referentenentwurf für ein Erstes Gesetz zur Änderung des GAP-Kond-Gesetzes fehlt, ist die Erkenntnis der Bundesregierung, dass für eine praxistaugliche und in die Produktion integrierbare Umsetzung der erweiterten Konditionalität insbesondere bei den GLÖZ-Verpflichtungen nach wie vor Korrekturen, Nachbesserungen und Vereinfachungen erforderlich sind. Hier fehlen im Gesetzesentwurf entsprechende Signale und Klarstellungen, wonach die Landwirte allerspätestens ab 2025 mit einer deutlich praktikableren Konditionalität rechnen können. Der DBV erinnert auch an das europäische „Level Playing Field“ gemäß Anhang III der Verordnung (EU) Nr. 2115/2021, wonach die praktische Ausgestaltung insbesondere der GLÖZ-Pflichten EU-weit vergleichbar und nicht über das europäische Mindestmaß hinaus erfolgen sollte.

Einige Beispiele: Über die grundsätzliche Forderung nach einer Abkehr von pauschalen Stilllegungsvorgaben hinaus müssen GLÖZ-8-Brachen aus phytosanitären Gründen auch noch im Frühjahr vor der Antragstellung bis Ende März durch eine gezielte Aussaat aktiv begrünt werden können. Erforderlich sind eine vollständige Rücknahme der verschärfte Auslegung der Begrünungsregelung bei der Mindestbodenbedeckung (GLÖZ 6) und eine deutliche Flexibilisierung im Umgang mit der Frist 15. November bei immer volatileren und wechselhafteren Witterungsbedingungen. Zudem fordert der DBV, dass die Länder bei der Feststellung der wassererosionsgefährdeten Kullisse (GLÖZ 5) künftig wieder selbst entscheiden können, ob dabei der Regenerositätsfaktor R verwendet wird oder nicht. Ferner kritisiert der DBV nach wie vor die gestrichene Ausnahme für Ackerflächen im Zuge von bestehenden Erosionsschutzfördermaßnahmen von den Verpflichtungen nach GLÖZ 5. Detaillierte Stellschrauben wie diese zeigen, dass die deutsche Umsetzung der Konditionalität im EU-Vergleich anspruchsvoller und kostenintensiver für die deutsche Landwirtschaft zu bewältigen ist. Aus fachlichen Gründen ergibt sich keine Rechtfertigung, weshalb bereits unter Fördermaßnahmen des Erosionsschutzes stehende Ackerflächen zusätzlich den GLÖZ-5-Pflichten unterzogen werden. Angesichts der witterungsbedingten Einschränkungen der vergangenen Monate (z.B. Starkregen, Hochwasser etc.) wird auch beim Fruchtwechsel (GLÖZ 7) kritisch zu prüfen, ggf. zu korrigieren sein, inwiefern die strengen Vorschriften angesichts höherer Gewalt vereinfacht bzw. flexibilisiert werden müssen.

Bei der von Bund und Ländern angekündigten Evaluierung der Umsetzung der GLÖZ-Pflichten sollten DBV und Landesbauernverbände eng eingebunden werden. Frühzeitige Initiativen und Korrekturvorschläge sind ebenso wichtig wie die Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Erfahrungen aus dem GAP-Antragsjahr 2023. Dringende Korrekturen und Klarstellungen müssen auch bereits im GAP-Antragsjahr 2024 Anwendung finden und frühzeitig kommuniziert werden.

Übergang zum künftigen GAP-Fördersystem

In seinem DBV-Diskussionspapier mit Zielen und Ansatzpunkten zur GAP nach 2027 (<https://t.ly/HfFns>) unterbreitet der DBV für einen schrittweisen und planbaren Übergang zu einem künftigen Fördersystem auch Vorschläge in Bezug auf die Konditionalität. Demnach sollten die Landwirte ab 2025 die Möglichkeit erhalten, an einzelnen Agrarumweltmaßnahmen und Ökoregelungen teilzunehmen, auch wenn sie auf eine Beantragung der Basisprämie verzichten. Entsprechend der Forderung der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) entfällt dann die Konditionalität/GLÖZ als gesamtbetriebliche Verpflichtung für diese Betriebe. Gleichzeitig dürfen die GLÖZ-Auflagen ausdrücklich nicht ins allgemeine Fachrecht verschoben werden. Dies wäre ein erster

Schritt zur Anpassung an eine künftige leistungs- statt auflagenorientierte Förderphilosophie, für die sich das BMEL auf europäischer Ebene und im Wege des GAP-Kond-Gesetzes ab 2025 stark machen sollte.

Zum gesetzlichen Rahmen für die soziale Konditionalität im Einzelnen

Der DBV dankt für die Durchführung der Verbändeanhörung am 10. Januar 2024. Dabei sieht es der DBV kritisch, dass insbesondere die Sozialpartner, deren Anliegen gemäß Artikel 14 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 2115/2021 uneingeschränkt zu achten sind, nicht früher eingebunden bzw. berücksichtigt worden sind. Darüber hinaus konnte bei der Verbändeanhörung nicht vollständig über alle inhaltlichen Kriterien diskutiert werden. Der DBV hebt hervor, dass es vor allem die näheren Einzelheiten und Regelungen im Detail sind, die Sinn und Zweck, fachlichen Mehrwert und Effizienz des Gesetzesvorhabens zur sozialen Konditionalität ausmachen. Daher sieht der DBV den Bedarf einer hinreichenden Auseinandersetzung mit den Sozialpartnern, und zwar nicht erst im Zuge des noch ausstehenden Verordnungsgebungsverfahrens, sondern aktuell mit Blick auf das Erste Gesetz zur Änderung des GAP-Kond-Gesetzes.

Bei der Verbändeanhörung am 10. Januar 2024 konnte seitens des BMEL zum Beispiel nicht abschließend erklärt und konkret beziffert werden, über wie viele Verstöße in der Landwirtschaft bundesweit und jährlich zu sprechen ist, die mit der Einführung der sozialen Konditionalität in der GAP-Förderung künftig verhindert werden können. Der DBV kritisiert das seitens des BMEL hervorgebrachte Motiv eines möglichst griffigen abschreckenden Effektes als ein nicht hinreichend fundiertes Argument für umfassende gesetzliche Vorgaben.

Der DBV erinnert insbesondere an die Maßgaben aus dem GAP-Trilog auf europäischer Ebene, wonach bei der sozialen Konditionalität eine Umsetzung gewährleistet werden soll, die praktikabel ist, die ausdrücklich nicht zu neuer Bürokratie führt, die geringfügige bzw. marginale Verstöße nicht sanktioniert, die durchgeführte Nachbesserungen in den Bereichen der Beschäftigung sowie der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz anerkennt und welche die Situationen auf landwirtschaftlichen Betrieben mit Saisonarbeitskräften hinreichend berücksichtigt.

Nr. 2 – § 3 – Buchstabe b) Absatz 1 Nummer 3

Um den vorstehend mehrfach erläuterten Anliegen für eine unbürokratische, praktikable und zielgerichtete Umsetzung der sozialen Konditionalität Rechnung zu tragen, fordert der DBV eine Klarstellung im Wege des GAP-Kond-Gesetzes, wonach landwirtschaftliche Betriebe mit rein Familienarbeitskräften vom zusätzlichen Prüf- und Sanktionsmechanismus ausgenommen sind. Auch diese Maßgabe wurde beim GAP-Trilogentscheid im Jahr 2021, vor allem von der Initiatorin, Frau MdEP Maria Noichl, betont. Demnach sollte Nr. 2 in Bezug auf § 3 Buchstabe b) Absatz 1 Nummer 3 wie folgt präzisiert bzw. ergänzt werden:

3. ihren Betrieb, *mit Ausnahme von Betrieben mit rein Familienarbeitskräften*, nach den zur Umsetzung der in der Unionsregelung bezeichneten Anforderungen bezüglich geltender Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen oder Arbeitgeberverpflichtungen erlassenen Regelungen (Vorschriften der sozialen Konditionalität), die in einer nach § 26 Absatz 6 Nummer 1 zu erlassenden Rechtsverordnung zu benennen sind, zu führen.

Nr. 4 – § 13 – Mitteilung von Verstößen gegen Vorschriften der sozialen Konditionalität

Die Absätze 1 bis 4 in § 13 des vorliegenden Gesetzesentwurfs sollen die Mitteilungspflichten für Arbeitsschutzbehörden und Arbeitsgerichte an die zuständigen GAP-Zahlstellen regeln. Die landwirtschaftlichen Betriebe, die Landes-, Regional- und Kreisbauernverbände sowie der DBV nehmen sowohl innerhalb als auch außerhalb eine deutliche Überbürokratisierung auf vielen behördlichen Ebenen wahr, wodurch sich Verwaltungen mitunter gegenseitig lahmlegen. Der DBV kritisiert die Einführung zusätzlicher Mitteilungspflichten und lehnt diese im Grundsatz ab.

Die vom BMEL in Abstimmung mit dem BMAS vorgeschlagenen Ansätze wären allenfalls tolerierbar, wenn die auf Ebene der Länder erforderliche Kommunikation von Auskünften, Daten und ggf. Verstößen zwischen den jeweils zuständigen Behörden des Arbeits- und Arbeitsschutzrechts einerseits und den Zahlstellen für die GAP-Förderung andererseits reibungslos, praktikabel, zügig und ohne zusätzliche Vor-Ort-Kontrollen erfolgt. Für die Landwirte und Antragsteller muss gewährleistet werden, dass betriebliche Daten ausschließlich zweckgebunden und unter Beachtung des Datenschutzes transferiert werden. Darüber hinaus dürfen die behördlichen Abstimmungsprozesse zur Umsetzung der sozialen Konditionalität nicht zu einer verzögerten Auszahlung der GAP-Prämien im jeweiligen Antragsjahr führen.

Nach den Vorstellungen von BMEL und BMAS soll der Kürzungs- bzw. Sanktionsmechanismus bei den GAP-Zahlungen ausgelöst werden, wenn ein Verstoß gegen in Deutschland maßgebende nationale Bestimmungen festgestellt wird. Diese sind wie folgt geregelt:

- Nachweisgesetz (§§ 2 Absatz 1 und 3 NachwG),
- Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (§ 11 AÜG),
- Arbeitsschutzgesetz (§§ 3 bis 7, 9 und 10 sowie 12, 14 und 17 ArbSchG),
- Arbeitssicherheitsgesetz (§§ 2, 5, 11 ASiG),
- der Betriebssicherheitsverordnung (§§ 4 bis 6 sowie 10, 12 und 14 BetrSichV) sowie
- dem Teilzeit- und Befristungsgesetz (§§ 12, 15 TzBfG),
- dem Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 622 BGB) und
- der Gewerbeordnung (§ 111 GewO).

Ein Verstoß gegen die soziale Konditionalität soll nur dann festgestellt werden können, wenn eine „vollstreckbare Entscheidung“ vorliegt. Nach § 13 Absatz 1 im vorliegenden Gesetzesentwurf wäre dies der Fall, wenn eine unanfechtbare Anordnung, eine unanfechtbare Bußgeldentscheidung oder eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz oder eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung nach einem Strafverfahren vorliegt.

- Hierzu sollte im Wege des Gesetzes in § 13 Absatz 1 nachvollziehbar und rechtssicher klargestellt werden, dass sogenannte Inspektionsschreiben keine „vollstreckbaren Entscheidungen“ darstellen und stattdessen die Möglichkeit zur Nachbesserung einräumen.
- Darüber hinaus fordert der DBV mit Nachdruck die Aufnahme einer Klarstellung bzw. Ergänzung, wonach geringfügige bzw. marginale Verstöße gegen die soziale Konditionalität nicht zu Kürzungen/Sanktionen bei den GAP-Zahlungen führen.
- Ferner bekräftigt der DBV im Sinne einer unbürokratischen, verhältnismäßigen und zweckdienlichen Anwendung von § 13 Absatz 1, dass Mitteilungen an die GAP-Zahlstellen rechtssicher erst nach hinreichender Prüfung von Nachbesserungsmöglichkeiten erfolgen dürfen, nämlich erst dann, wenn die zuständige Behörde rechtskräftig feststellt, dass Nachbesserungsgesuchen nicht nachgekommen worden ist (Präzisierung der unanfechtbaren Anordnung).

Demnach ist der Anfang von Satz 1 in § 13 Absatz 1 wie folgt zu formulieren:

- (1) Die nach Absatz 3 zuständige Behörde hat der Zahlstelle einen Verstoß eines Begünstigten gegen eine Vorschrift der sozialen Konditionalität *mit Ausnahme von geringfügigen oder marginalen Verstößen mitzuteilen, aufgrund dessen (...)*

Nach Satz 1 in § 13 Absatz 1 sollte zudem folgender Satz ergänzt werden:

(...) eine rechtskräftige Gerichtsentscheidung getroffen wurde. Abweichend von einer Mitteilung von Verstößen räumen Inspektionsschreiben die Möglichkeit zur Nachbesserung ein und stellen keine vollstreckbare Entscheidung dar. Die Mitteilung hat unter Beachtung der Maßgaben des InVeKoS-Daten-Gesetzes zu erfolgen, sofern rechtskräftig festgestellt worden ist, dass Nachbesserungsgesuchen nicht nachgekommen worden ist (...)

Nr. 4 – § 14 – Auskunftersuchen an die Zahlstelle

Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf sollen die sozialrechtlichen Stellen gegenüber den zuständigen GAP-Zahlstellen Auskunft elektronisch ersuchen, inwiefern natürliche oder juristische Personen, gegenüber der eine unanfechtbare Anordnung oder eine rechtskräftige Entscheidung ergangen ist, im Rahmen der GAP-Förderung begünstigt ist, und ggf. die Betriebsnummer mitgeteilt bekommen. Der DBV bekräftigt auch hierzu mit Nachdruck, dass die jeweils zuständigen Behörden in der Verwaltungspraxis verlässlich sicherstellen müssen, dass die Kommunikationsprozesse zweckgebunden, geschützt, zügig, möglichst automatisiert und ohne Verzögerungen im Hinblick auf eine frühzeitige Auszahlung der GAP-Prämien im jeweiligen Antragsjahr erfolgen müssen.

Nr. 14 - § 25 – Sanktionierung von Verstößen gegen Vorschriften der sozialen Konditionalität

Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll § 25 den Rahmen für die Sanktionierung von rechtskräftig festgestellten Verstößen gegen Vorschriften der sozialen Konditionalität geben. Vor dem Hintergrund des politischen und fachlichen Ziels einer durchgreifenden Entbürokratisierung, die mit der GAP-Reform 2023 angestrebt wurde, stellt der DBV mit deutlicher Kritik an EU, Bund und Ländern fest, dass neben dem neu eingeführten Kürzungs- und Sanktionsmechanismus für die Kon-

ditionalität (GLÖZ und GAB) und dem teils verschärft fortgesetzten Kürzungs- und Sanktionsmechanismus für alle anderen flächen- und tierbezogenen Fördervoraussetzungen nunmehr ein weiterer dritter (!) Kürzungs- und Sanktionsmechanismus im Rahmen der GAP-Förderung eingeführt werden soll. Hinzu kommen jeweils unzählige Prüf- und Kontrollprozesse. In der deutschen Wirtschaft gibt es kaum eine Branche, die sich derart zahlreichen Misstrauensbeweisen und bürokratischen Lasten ausgesetzt sieht.

Ungeachtet dessen stellt der DBV fest, dass den GAP-Zahlstellen gemäß der Absätze 1 und 2 in § 25 ein gewisser Ermessensspielraum eingeräumt werden soll, inwiefern ein gemeldeter Verstoß als förderrechtlich relevant einzustufen ist. Dies begrüßt der DBV. Und dennoch gilt aus Sicht des DBV auch an dieser Stelle, dass geringfügige bzw. marginale Verstöße entsprechend nicht geahndet werden dürfen. Gleichzeitig betont der DBV, dass im Wege der praktischen Umsetzung auf Ebene der Länder bundesweit vergleichbare und allen voran verhältnismäßige Maßstäbe angesetzt werden müssen.

In Bezug auf § 25 Absatz 3 mit Blick auf die Zurechenbarkeit bekräftigt der DBV abermals und ganz grundsätzlich den nach wie vor gültigen Bedarf von Korrekturen und Klarstellungen im Zuge der GAP-Förderung, wonach die mit der GAP-Reform 2023 eingeführte verschuldensunabhängige Zurechnung von Konditionalitätsverstößen Dritter künftig nicht zulasten des Betriebsinhabers ausgelegt werden darf.

Keine verschuldensunabhängige Zurechnung von Verstößen Dritter zu Lasten des Betriebsinhabers

Laut GAP-Strategieplan 2023-2027 (§ 19 GAP-Kond-Gesetz) hat der Betriebsinhaber einen Verstoß gegen die Konditionalitätspflichten durch seine Arbeitnehmer im Betrieb und der Personen, derer er sich zur Erfüllung dieser Verpflichtungen bedient, in gleichem Umfang zu vertreten wie einen eigenen Verstoß. Damit im Zusammenhang steht die Regelung nach § 14 des deutschen GAPInVe-KoSG, wonach von einer Kürzung, einer Sanktion oder einem Ausschluss abgesehen werden kann, wenn der Verstoß:

2. die betroffene Person der zuständigen Behörde glaubhaft darlegt, dass weder der Betriebsinhaber noch die Angehörigen des Betriebs oder beauftragte Dritte den Verstoß nach § 11 verschuldet haben,
3. die zuständige Behörde auf andere Weise als in Nummer 2 zu der Überzeugung gelangt ist, dass der Betriebsinhaber, die Angehörigen des Betriebs oder beauftragte Dritte den Verstoß **nicht verschuldet haben, (...)**

Damit wurde gesetzlich in Deutschland erstmalig eine verschuldensunabhängige Zurechnung von Konditionalitätsverstößen Dritter zu Lasten des Betriebsinhabers eingeführt. Diese Verschärfung

der Haftungsregelung ist nicht vom EU-Basisrecht und der einschlägigen Rechtsprechung des EuGHs gedeckt.

Eine Norm für die uneingeschränkte Zurechnung von Fremdverhalten enthält das EU-Recht nicht. Jedoch gibt Art. 84 der Verordnung (EU) 2116/2021 vor, dass eine Verwaltungssanktion gegen den Begünstigten nur dann verhängt werden kann, wenn der Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung ist, die unmittelbar dem betreffenden Begünstigten anzulasten ist. Nach diesen gesetzlichen Vorgaben muss der Verstoß folglich auf den Betriebsinhaber zurückzuführen sein; es besteht keine verschuldensunabhängige Haftung für das Fehlverhalten Dritter. Daraus ergibt sich, dass ein Handeln Dritter, auch Angestellter des Betriebsinhabers diesem nicht zwingend zugerechnet werden kann. Eine Zurechnung ist begrenzt auf die Fälle, in denen dem Betriebsinhaber ein Tun oder Unterlassen angelastet werden kann, das den Verstoß verursacht hat.

Nach der Rechtsprechung des EuGHs zur gleichlautenden Vorgängerregelung ist ein Betriebsinhaber lediglich dann für einen Verstoß eines von ihm beauftragten Dritten gegen Cross-Compliance-Anforderungen verantwortlich, wenn er hinsichtlich der Auswahl und der Überwachung des Dritten sowie der ihm gegebenen Anweisungen vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat. Dabei kommt es nicht darauf an, dass das Verhalten des tatsächlich Handelnden schuldhaft gewesen ist. Somit folgt allein aus der Vergabe von Arbeiten an einen Subunternehmer keine Haftungsfreistellung des Landwirts. Das Kriterium der Auswahl betrifft die beim Dritten erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse, um Verstöße zu vermeiden. Bezüglich der Überwachung geht es um angemessene Maßnahmen, die eine Verhinderung von Verstößen notfalls gewährleisten, nicht aber allein um eine Kontrolle bzw. Abnahme der Arbeiten. Hinsichtlich der Anweisungen geht es darum, dass Aufträge so formuliert sind, dass Arbeiten nicht zu Verstößen führen.

Insofern vertritt der DBV gegenüber der EU-Kommission und der Bundesregierung, dass es keine Änderung der rechtlichen Bewertung nach der GAP 2015 gab, sodass die vorgenannten Vorgaben des EuGHs auch für die Fassung des Art. 84 der Verordnung (EU) 2116/2021 gelten.

Deshalb erwartet der DBV spätestens im Zuge des 2. Änderungsantrags des GAP-Strategieplans 2023-2027 eine entsprechende Korrektur bzw. Ergänzung, wonach Deutschland seine verschuldensunabhängige Zurechnung von Konditionalitätsverstößen Dritter zu Lasten des Betriebsinhabers aufhebt und unter Beachtung der EuGH-Rechtsprechung anpasst.