

Deutsche Gesellschaft für Agrarrecht  
62. Agrarrechtstagung 01. – 05.10.2007

# Rechtsprechungsübersicht zum Agrarförderrecht

Rechtsanwalt Hubert Becker, Hildesheim  
Kanzlei Dehne Ringe Grages Bolte

Mittwoch, 03.10.2007

## I. Einleitung

Eine Rechtsprechungsübersicht muss sich im Wesentlichen auf die Darstellung von Urteilen beschränken, die über den Einzelfall hinaus von grundsätzlicher oder richtungweisender Bedeutung sein können. Eine systematische Darstellung des Rechtes der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) soll hier bewusst unterbleiben. Ich nehme insoweit Bezug auf die zahlreichen Veröffentlichungen in den einschlägigen Zeitschriften Agrar- und Umweltrecht (AUR), Recht der Landwirtschaft (RdL) sowie Neue Landwirtschaft – Briefe zum Agrarrecht (NL-BzAR), ferner die Schriften des Hauptverbandes für die landwirtschaftlichen Buchstellen und Sachverständigen (HLBS) sowie die Zeitschrift des Sachverständigenkuratoriums Wertermittlungsforum (WF). Ich nehme ferner Bezug auf die Beiträge insbesondere der beiden letzten Jahre hier auf der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht sowie die entsprechenden Beiträge auf den Frühjahrestagungen, von denen viele zwischenzeitlich in der AUR veröffentlicht sind. Als jüngst erschienene Monografie sei hingewiesen auf Norer, Rechtsfragen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003, Wien 2007.

Ich werde allerdings im Rahmen des Vortrages über bereits ergangene Urteile auch auf mir bekannte laufende Gerichtsverfahren Bezug nehmen, weil leider durch die sehr lange Laufzeit der verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Urteile insbesondere der Obergerichte aufgrund der ungewöhnlichen Dynamik der europäischen und nationalen Rechtsetzung sehr häufig Rechtsfragen klären, die für die Landwirte und die Landwirtschaftsbehörden nur noch als Musterfälle für die Abwicklung alter sonstiger laufender Prozesse herangezogen werden können, im Übrigen aber nur noch von rechtsgeschichtlicher Bedeutung sind. Ich werde daher den Schwerpunkt auf Rechtsprobleme zu legen versuchen, die auch in Zukunft so oder ähnlich wieder auftauchen können.

Das Recht der Agrarförderung ist ein Teilbereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Diese Gemeinsame Agrarpolitik war bereits in den Römischen Verträgen enthalten und fußt heute auf den Artikeln 32 – 38 EGV. Die GAP wird in der Literatur zutreffenderweise in 3 sog. Säulen eingeteilt. Die erste Säule befasst sich mit den 22 gemeinsamen Marktorganisationen für verschiedene Produkte und den dazu ergangenen Interventions-, Außenschutz- und Beihilferegulungen sowie den produktionsbeschränkenden Instrumenten, vgl. nur das Recht der Milchreferenz-

mengen. Die zweite Säule befasst sich mit der sog. Entwicklung des ländlichen Raumes und wurde erst mit der Agenda 2000 zusammenfassend kodifiziert. In einer einzigen Verordnung wurden die verschiedensten Maßnahmen strukturpolitischer und flankierender Art in einen gesamten Rahmen gestellt.<sup>1</sup> Die dritte Säule bildet dann die Rechtsharmonisierung der nationalen Vorschriften, insbesondere des Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutzes.

Der Vortrag befasst sich schwerpunktmäßig mit der ersten Säule, daneben aber auch mit der durch die Modulation in den letzten Jahren finanziell und politisch aufgewerteten zweiten Säule, insbesondere den regelmäßig auf 5 Jahre angelegten Agrarumweltmaßnahmen und den einzelbetrieblichen Agrarinvestitionsprogrammen. Europaweit wird etwa die Hälfte des Gemeinschaftshaushaltes für die Landwirtschaft ausgegeben, im Jahr 2004 waren dies 46 % und damit 45,7 Mrd. Euro. Das Recht der GAP und damit auch das Recht der Agrarförderung wird – meines Erachtens zu Recht – als technisiert, kasuistisch, kurzlebig und hochkomplex beschrieben.<sup>2</sup>

## II. Die erste Säule

### ***A. Altes Recht bis 2004***

Das alte Recht der flächenbezogenen Stützungsregelungen seit der Agrarreform 1993 war in der VO (EWG) Nr. 1765/92 des Rates und in zahlreichen dazu ergangenen weiteren Verordnungen niedergelegt. Das sog. Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) wurde in der VO (EWG) Nr. 3508/92 des Rates geregelt und durch die Kommissionsverordnung (EWG) Nr. 3887/92 weiter ausgestaltet. Der deutsche Gesetzgeber schuf dann das Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisation (MOG).<sup>3</sup>

Die nähere Ausgestaltung des deutschen Flächenzahlungssystems erfolgte zunächst durch die KulturpflanzenausgleichszahlungsVO (KAVO), die bis 1999 galt. Mit der VO (EG) Nr. 1251/1999 wurde dann die VO (EWG) Nr. 1765/92 abgelöst. Die Verordnung der Kommission (EG) Nr. 2316/1999 löste zahlreiche, in den Vorjahren erlassene Durchführungsverordnungen ab und fasste diese zusammen. Auf nationaler Ebene wurde die KAVO dann mit Wirkung für die Ernte 2000 durch die Flächenzahlungs-Verordnung ersetzt. Schließlich ist noch von grundsätzlicher Bedeutung die Verordnung (EG) Nr. 2419/2001, die die VO (EWG) 3887/92 für alle Wirtschaftsjahre und Prämienzeiträume ab Januar 2002 ersetzte.

Das gemeinschaftsrechtliche und nationale Recht der Tierprämien wurde durch die VO (EWG) 467/87 mit der Einführung der Bullenprämie begründet, immer wieder sehr stark geändert und neu gefasst, letztmalig dann vor der letzten Reform 2003 in der Ratsverordnung (EG) Nr. 1254/1999 und der Kommissionsverordnung (EG) Nr. 2342 überarbeitet und neu gefasst. Als wichtige Vorschriften des nationalen Rechts sind die Viehverkehrsverordnung (ViehVerkV) sowie die Rinder- und Schafprämienverordnung zu erwähnen.

<sup>1</sup> VO (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL, ABI L 160/80, s. hierzu auch ab 2007 die VO (EG) Nr. 1698/2005 (ELER) ABI L 277/1

<sup>2</sup> vgl. Norer, Rechtsfragen der EU-Agrarreform, S. 11

<sup>3</sup> zwischenzeitlich umbenannt in das Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen – hierzu näher Busse, MOG, Kommentar, 2006

Das gesamte Rechtssystem dieser produktbezogenen Stützungszahlungen ist seit Ende 2004 zwar nicht mehr geltendes Recht. Gleichwohl sind zahlreiche Fälle aus dieser Zeit noch bei den Verwaltungsgerichten anhängig. Zudem werden immer wieder bei flächenbezogenen Vor-Ort-Kontrollen Flächenabweichungen festgestellt, die dann zu Ermittlungen bis weit in die Vergangenheit führen können. Darüber hinaus zwingt aber auch zur Bearbeitung der Fälle des neuen Rechts die Anknüpfung der zahlreichen Ausnahmeregelungen und Härtefälle an den sog. Bezugszeitraum der Jahre 2000 – 2002 bzw. für bestimmte flächenbezogene Regelungen das Anbaujahr 2003 immer wieder zu Rückgriffen in die alten Rechtsvorschriften. Das neue Recht ist ohne Kenntnis des alten Rechts nicht zu verstehen. Aufgrund des Zusammenwirkens der allgemeinen, aber auch sektorbezogenen Rats- und Kommissionsverordnungen auf europäischer Ebene in Verbindung mit den genannten Bundesgesetzen und Verordnungen und den hierzu ergänzend heranzuziehenden teilweise erlassenen Landesverordnungen sowie den in jedem Bundesland unterschiedlichen Verwaltungsvorschriften und den konkreten Antragsformularen des jeweiligen Agrarförderungsverfahrens bedarf es häufig zur sorgfältigen Fallbearbeitung zunächst der Ermittlung, welches Recht in jenem Jahre überhaupt galt. Hierbei hilft dem Rechtsanwender auf europäischer Ebene das System der sog. konsolidierten EU-Vorschriften.<sup>4</sup> Die in den jeweiligen Jahren geltenden Fassungen der deutschen Vorschriften sind über die juristischen Informationsdienste wie Juris, Lexis Nexis etc. kostenpflichtig verfügbar.

### 1. Der offensichtliche Fehler

Eine der wenigen Konstanten des Agrarförderrechts seit der grundlegenden Reform 1993 ist die Regelung hinsichtlich der Korrektur offensichtlicher Fehler. Zunächst war eine Änderung des jeweiligen Beihilfeantrages nach Ablauf der Einreichungsfrist bei Vorliegen eines offensichtlichen Fehlers nur für flächenbezogene Beihilfe vorgesehen.<sup>5</sup>

Bereits 1995 wurde die Anpassung offensichtlicher Fehler auch auf tierbezogene Anträge ausgedehnt.<sup>6</sup> An die Stelle des Artikels 5 a trat dann mit Wirkung zum 01.01.2000 der inhaltsgleiche Artikel 5 b.<sup>7</sup> Wiederum inhaltsgleich fand sich die Vorschrift dann in der VO (EG) Nr. 2419/2001 wieder, die die VO (EWG) Nr. 3887/92 aufhob. Die Vorschrift ist immer noch gleichlautend Teil des geltenden EU-Rechts.<sup>8</sup> Die Vorschrift lautet:

*Unbeschadet der Artikel ... kann ein Beihilfeantrag nach seiner Einreichung jederzeit berichtigt werden, wenn die zuständige Behörde offensichtliche Irrtümer anerkennt.*

Die Vorschrift war im Lauf der Jahre Gegenstand sehr vieler Auslegungsregelungen.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> vgl. <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>5</sup> vgl. Artikel 4 Abs. 2 a der VO (EWG) Nr. 3887/92 in ihrer Ursprungsfassung

<sup>6</sup> vgl. insoweit Artikel 5 a der VO (EWG) Nr. 3887/92 in der Fassung der ÄnderungsVO (EG) Nr. 229/95

<sup>7</sup> s. insoweit die ÄnderungsVO (EG) Nr. 2801/99 der Kommission

<sup>8</sup> s. nunmehr Artikel 19 der VO (EG) Nr. 796/2004

<sup>9</sup> vgl. Arbeitsunterlagen der EG-Kommission VI/1316/94; VI/646/96; VI/7103/98; Dokument der Europäischen Kommission V1.A.1.3 Rechnungsabschluss EAGfL InVeKoS-Sitzung vom 10.02.1998;

In vier grundlegenden Entscheidungen beschäftigte sich das Nds. Oberverwaltungsgericht mit der Vorschrift, drei davon betrafen den gleichen Lebenssachverhalt aber unterschiedliche Kläger, die in verschiedenen Jahren betroffen waren.<sup>10</sup>

Zwei Landwirte wirtschafteten auf zwei nebeneinander liegenden ackerbaulich genutzten Flurstücken, die auf den Quadratmeter genau die gleiche Größe hatten. Die Flurstücke waren ca. 1910 gebildet worden. Die Familien der Bauern wirtschafteten seitdem versehentlich auf dem falschen Flurstück. Dies setzten die Landwirte auch nach 1992 fort. Sie beantragten allerdings in der Agrarförderung ihre Eigentumsflächen. Einer der Landwirte verpachtete seine Eigentumsfläche später, wies den Pächter vor Ort aber in die bis dahin bewirtschaftete Nachbarparzelle ein, so dass sich der Irrtum bei dem Pächter fortsetzte. Bei einer Vor-Ort-Kontrolle beanstandete die Landwirtschaftsbehörde den Fehler und verlangte von allen 3 Landwirten die Preisausgleichszahlungen und Stilllegungsprämien rückwirkend bis 1993 mit Sanktionen und Zinsen zurück.

Das Nds. OVG entschied zugunsten der Landwirte, dass ein offensichtlicher Fehler vorliege und hob die Rückforderungsbescheide auf. Insbesondere ließ es – dem Wortlaut der Norm folgend – eine Korrektur der Bescheide nach dem Ablauf der Antragsfrist und auch nach dem Erkennen des Fehlers durch die Agrarförderbehörden zu.

Im vierten Fall verliefen zwei lang gestreckte Flurstücke vereinfacht dargestellt in Nord-Süd-Richtung. Die Vorgänger der jetzigen Bewirtschafter hatten aber einvernehmlich die Bewirtschaftung um 90° gedreht. Dadurch wirtschafteten die beiden Landwirte nur auf einem Teil der vermeintlich gepachteten (bzw. im Eigentum befindlichen) Flurstücke und wirtschafteten eben zu einem etwa gleichen großen Teil auch auf dem jeweils dem anderen Landwirt gehörenden Flurstück (der sog. Schachbrettfall).<sup>11</sup> Auch hier erkannte das Nds. OVG unter Aufhebung des erstinstanzlichen Urteils auf einen offensichtlichen Fehler.

Das OVG forderte eingrenzend den sicheren Ausschluss jeglicher Bösgläubigkeit und des Betrugsverdachtes.

Dem ist uneingeschränkt zuzustimmen.

Zu Unrecht hat das Nds. OVG aber in seinen Entscheidungen einen Verschuldensmaßstab angelegt und will offensichtliche Fehler nur bejahen, wenn das Verhalten des Subventionsbewerbers noch „unterhalb der Schwelle der leichten Fahrlässigkeit liegt“.<sup>12</sup> Diese Anforderung ist zu kritisieren und entspricht nicht der Auslegungsregel des *effet utile*.<sup>13</sup>

---

Dokument der EU-Kommission 22210 vom 22.03.1999; Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten an den Bay. ML mit Durchschrift an die anderen Bundesländer vom 12.02.1997 – 414-12-1/12; BML-Vermerk 4140058 über Termin mit EU-Kommission vom 25.02.99; Dokument VI/028102 der Kommission vom 10.05.1999; Dokument der EU-Kommission 20034 vom 08.03.99

<sup>10</sup> vgl. Urteile des Nds. OVG vom 11.06.2003, insbes. 10 LB 27/03 sowie 10 LB 221/02

<sup>11</sup> vgl. Urteil des Nds. OVG vom 16.06.2003 zum Az. 10 LB 1429/01

<sup>12</sup> Urteil vom 16.06.2003, Az.: 10 LB 1429/01, Entscheidungsabdruck Seite 15

Zur Begründung verweist das Nds. Oberverwaltungsgericht in seinen Entscheidungen auf die Sanktionsstufen für vorsätzliche und fahrlässige sowie nicht schuldhaft falschangaben der alten Verordnung 3887/92. Der Vergleich der oben beschriebenen Nachfolgeverordnungen zeigt aber, dass der Fahrlässigkeitsvorwurf als solcher vollständig aus dem Sanktionskatalog herausgenommen worden ist, ohne die Vorschrift des offensichtlichen Fehlers zu verändern. Nach alledem ist ein offensichtlicher Fehler stets objektiv zu prüfen. Eine subjektive Tatbestandsseite über den sicheren Ausschluss des Betrugsverdachts und der Bereicherungsabsicht hinaus findet im Gesetzestext keine Stütze.

Die neuere erstinstanzliche Rechtsprechung hat diese zu restriktive Vorgabe des Nds. OVG auch nicht übernommen. Beispielhaft sei auf ein Urteil des Verwaltungsgerichts Leipzig verwiesen. Der Landwirt bewirtschaftete im Jahr 2001 einen Schlag, der aus 10 Flurstücken bestand, von denen 8 in der Gemarkung Y, 2 in der Gemarkung X lagen. Bei allen Flurstücken gab der Landwirt im Förderantrag die Gemarkung Y an. Die Landwirtschaftsbehörde bemerkte den Fehler bei dem Datenabgleich mit den Katasterangaben, dem bis 2004 durchgeführten sog. Automatischen Liegenschaftsbuchabgleich (ALB) und lehnte die Förderung für die Flurstücke mit zusätzlichen Sanktionen ab. Das VG Leipzig ließ eine Nachweisführung eines offensichtlichen Fehlers auch im gerichtlichen Verfahren, also nachträglich ausdrücklich zu. Es verwies auf den Untersuchungsgrundsatz nach § 24 VwVfG und insbesondere darauf, dass die Behörde den Fehler unschwer bereits bei der Auswertung von behördlich bekannten Informationsmitteln erkennen konnte und auch erkannt hat. Das VG Leipzig verlangte keine förmliche Berichtigung des Antrages durch den Antragsteller. Unter Anpassung im Sinne der genannten Vorschrift seien Korrekturen durch die Behörde im Rahmen ihrer Sachentscheidung zu verstehen, und zwar durch richtige Auslegung des Antrags. Eine Bösgläubigkeit oder Betrugsabsicht konnte ohne weiteres verneint werden, da die Flächen vorhanden waren und auch von niemand anderen bewirtschaftet oder beantragt wurden.<sup>14</sup>

In einem weiteren Fall, der vor dem Verwaltungsgericht Stade verhandelt wurde, hatte der Landwirt Schlachtpremien und Sonderprämien für männliche Rinder beantragt, die von seinem Viehhändler bei ihm abgeholt und anschließend außerhalb der EU verbracht wurden. Der Landwirt gab bei seinen Tierprämienanträgen versehentlich IN für Inlandsschlachtung anstelle von DL (Drittland) für Export in den Antragsformularen an. Beide Vermarktungsformen waren förderfähig. Die Eintragungen des Landwirts, des Viehhändlers und des Hauptzollamtes in das internetbasierte Tierbestandverzeichnis HIT, auf das auch die Behörden Zugriff hatten, wiesen den Export nach. Bei der Verwaltungskontrolle der Landwirtschaftsbehörde fiel der Fehler auf. Die Anträge wurden mit Sanktionen abgelehnt und der bereits ausgezahlte Vorschuss mit Zinsen zurückgefordert.

---

<sup>13</sup> dieser französische Begriff wird in der Literatur mit nützliche Wirkung bzw. praktische Wirksamkeit übersetzt. Die Lehre vom effet utile in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes besagt, dass diejenige Auslegung des EG-Rechts zu wählen ist, die der Vorschrift die größtmögliche Auswirkung in der Praxis verschafft, und zwar unter Beachtung der vertraglichen Ziele der Europäischen Gemeinschaften oder dem Sinn und Zweck der konkreten Vorschriften. Diese Auslegungsregel lässt sich mit der teleologischen Auslegung der deutschen Rechtstheorie am ehesten vergleichen und ist auch im Völkerrecht bekannt

<sup>14</sup> Urteil vom 15.12.2005, Az.: 5 K 1323/02, AUR 2006, 402

Das VG Stade ließ die Berichtigung des Fehlers zu und hob die Ablehnungs- und Rückforderungsbescheide auf<sup>15</sup>. Die Landwirtschaftsbehörde hat Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt, über den das Nds. OVG bisher noch nicht entschieden hat. Das Verfahren ist zum Aktenzeichen 10 LA 123/07 anhängig.

## 2. Besitz und Recht zum Besitz

Einem Urteil des OVG Sachsen-Anhalt<sup>16</sup> lag folgender Sachverhalt zugrunde:

Ein Landwirt bewirtschaftete eine Fläche unter Berufung auf einen Pachtvertrag, wurde aber von dem Eigentümer zivilgerichtlich auf Räumung in Anspruch genommen. Es ging um die Wirksamkeit und Dauer eines Landpachtvertrages. Nach längerem Rechtsstreit verlor der Landwirt zivilgerichtlich und räumte die Fläche. Die Landwirtschaftsbehörde forderte die Flächenprämien zurück und berief sich auf eine fehlende Nutzungsberechtigung.

Das OVG Sachsen-Anhalt entschied, dass es bei unstreitiger Bewirtschaftung durch einen Landwirt unter Beantragung einer landwirtschaftlichen Fläche zur Agrarförderung grundsätzlich nicht maßgeblich sei, ob der Landwirt ein direktes oder abgeleitetes zivilrechtliches Recht zum Besitze gegenüber dem Eigentümer nachweisen könne. Etwas anderes sei allenfalls bei offensichtlich angemessener Besitzverschaffung anzunehmen, die hier nicht vorlag. Anspruchsvoraussetzung für eine Beihilfebewilligung sei die tatsächliche Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen, die sich im Besitz des Landwirts befinden. Dies könne aus den Art. 2 und 10 der Verordnung (EWG) Nr. 1765/92 gefolgert werden, wonach *Erzeuger* landwirtschaftlicher Kulturpflanzen einen Anspruch auf Ausgleichszahlungen haben.

Eine Nutzungsberechtigung zivilrechtlicher Art setze das Gemeinschaftsrecht nicht voraus.

In einem vor dem Verwaltungsgericht Magdeburg verhandelten Fall haben sich zunächst zwei Landwirte zivilrechtlich untereinander und jeweils mit ihrem Verpächter über Besitz und Recht zum Besitz angepachteter Nutzflächen gestritten. Zivilrechtlich wurde nach wechselseitigen Besitzschutzverfahren und diversen Hauptsache-prozessen ein dreiseitiger Vergleich geschlossen. Beide Landwirte hatten für 1 Jahr für die streitigen Flächen Agrarfördermittel beantragt. Die Landwirtschaftsbehörde versagte beiden Landwirten die Zahlung. Im Klagverfahren des einen Landwirts lud das VG Magdeburg den anderen Landwirt bei. Nach einer Beweiserhebung entschied das VG zugunsten desjenigen, der konkrete Bewirtschaftungsschritte vortragen und belegen konnte. Der Beigeladene hatte lediglich Stilllegung beantragt und die Fläche nicht betreten.<sup>17</sup>

Das Verwaltungsgericht Potsdam entschied am 28.03.2006 unter ausdrücklicher Berufung auf die eben angeführten Urteile in einem vergleichbaren Fall wiederum zugunsten des Landwirts. Die Landwirtschaftsbehörde hatte sich auf § 1 Abs. 2 der Brandenburgischen Kulturpflanzen-Ausgleichszahlungs-Durchführungsverordnung berufen. Diese Vorschrift forderte von den Antragstellern den Nachweis der Nutzungsberechtigung. Der Kläger hatte die betroffenen Flächen als Teil eines

<sup>15</sup> Urteil vom 19.03.2007, Az. 6 A 2579/05

<sup>16</sup> Urteil vom 22.02.2001, Az.: 1 L 181/00, DÖV 2001, 1053= RdL 2002, 164

<sup>17</sup> Urteil vom 18.04.2002 des VG Magdeburg, Az.: 3 A 870/99, MD – nicht veröffentlicht

größeren Schlages bewirtschaftet und mit beantragt. Die Eigentümer waren, wie nicht selten in den neuen Bundesländern, unbekannt geblieben, so dass eine zeitnahe Zustimmung nicht beizubringen war. Dem OVG Magdeburg folgend verneinte das VG Potsdam die Notwendigkeit der Nutzungsberechtigung und sprach aus, dass § 1 Abs. 2 der Brandenburgischen Kulturpflanzen-Ausgleichszahlungs-Durchführungsverordnung nichtig sei, soweit der Nachweis einer Nutzungsberechtigung geforderte werde. Dies sei mit höherrangigem EU-Recht nicht in Einklang zu bringen.<sup>18</sup>

Einer weiteren Entscheidung des OVG Mecklenburg-Vorpommern lag ein Fall zugrunde, in dem ein Landwirt ohne jede Bewirtschaftungshandlung eine Fläche zur Stilllegung beantragt hatte. Das OVG entschied, dass in einem solchen Fall, ohne jede erkennbare Besitzausübung vor Ort in Abweichung von den eben zitierten Entscheidungen auf die Nutzungsberechtigung des Agrarförderantragstellers einzugehen sei.<sup>19</sup>

In einer weiteren, wiederum hiervon abweichenden, Entscheidung entschied das OVG Mecklenburg-Vorpommern zugunsten des Landwirts. Dieser hatte wiederum zwar eine Stilllegungsfläche beantragt, aber unstrittig auf der Fläche die Pflegemaßnahmen durchführt, also geschlegelt oder gemäht. Der Landwirt war im Besitz eines Pachtvertrages mit der BVVG. Pächter und Verpächterin hatten keinerlei Hinweise auf andere Besitzrechte. In einem Feststellungsbescheid der Oberfinanzdirektion war das Eigentum dann der Bundesrepublik Deutschland (Bundeswehrverwaltung) zugesprochen worden. An dem Feststellungsverfahren waren lediglich die BRD und das Land Mecklenburg-Vorpommern beteiligt, nicht aber die BVVG. Daraufhin hatte ein anderer Landwirt von der Bundeswehrverwaltung gepachtet und ebenfalls Stilllegung beantragt. Er hatte die Stilllegungsausgleichszahlung auch erhalten. Trotz der Doppelzahlung entschied das OVG zugunsten des Landwirts und berief sich dabei auf Vertrauensschutz und den Verbrauch der Mittel.<sup>20</sup>

### **3.Ordnungsgemäße Bewirtschaftung**

Erbitterte Kämpfe mit ausufernden Beweisaufnahmen und überraschenden Wendungen in den Instanzenzügen ergeben sich im Problembereich der ordnungsgemäßen Bewirtschaftung. Von Anfang an, seit der Einführung von Direkt-Zahlungen an die Landwirte anstelle des Aufkaufs der Produkte zu garantierten Preisen, also mit der Agrarreform 2003, befürchteten die Behörden den nur scheinbar durchgeführten Anbau von Ackerfrüchten ausschließlich zur Inanspruchnahme der Agrarförderung und ohne ernsthafte Absicht, auch eine vermarktungsfähige Ernte zu erzielen. Die Ablehnung von nicht ordnungsgemäß bewirtschafteten Flächen führt über die InVeKoS-Vorschriften zu Flächenabzügen und empfindlichen Sanktionen. Geregelt war die Pflicht zur ordnungsgemäßen Bewirtschaftung ursprünglich in der Kommissionsverordnung (EG) Nr. 658/96, hier Art. 3 Abs. 1. Die Vorschrift stellte von Anfang an auf die ganzflächige Einsaat mit den entsprechenden Früchten nach den ortsüblichen Normen ab, ferner auf die Pflege nach anerkannten ortsüblichen Normen unter normalen Wachstums-

<sup>18</sup> Urteil des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 29.03.2006, Az.: 3 K 1928/00 -Juris-

<sup>19</sup> Urteil vom 15.06.2005 – 2 L 66/02 Nord ÖR 2006, 33 sowie Juris

<sup>20</sup> Beschluss des OVG Greifswald vom 23. 08.2005, Az.: 2 L 217/01, RdL 2006, 223

bedingungen zumindest bis zu Beginn des Blütezeitpunktes in der jeweiligen Region, regelmäßig bis zum 30.06. des Wirtschaftsjahres.

Das OVG Rheinland-Pfalz hatte im Jahr 2003 zulasten eines Landwirts die Versagung von Flächenzahlungen durch die Landwirtschaftsbehörden bestätigt, weil kein erntewürdiger Bestand erzeugt worden sei.<sup>21</sup> Das OVG hatte ausgeführt, dass ein Mindestbestand von Kulturpflanzen zum Erntezeitpunkt Voraussetzung für den Anspruch auf die beantragte Ausgleichzahlung sei.

Das Bundesverwaltungsgericht hob das Urteil des OVG Koblenz auf und verwies die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurück. Das Bundesverwaltungsgericht wies in seinem Urteil unter Bezug auf die Fortentwicklung der Europäischen Vorschriften bis zur Verordnung (EG) Nr. 658/96 nach, dass zwar nach und nach höhere Anforderungen gestellt wurden, allerdings ein Mindestbestand von Pflanzen nicht gefordert wurde. Das Bundesverwaltungsgericht legt dem OVG allerdings auf, die ortsüblichen Normen bei Aussaat und Pflege zu ermitteln. Fehle es an ortsüblichen Normen müsse unter Würdigung des gegebenen Einzelfalles geprüft werden, ob der Kläger – gemessen an dem Ziel eines guten Ernteertrages – die gebotene Sorgfalt beachtet habe.<sup>22</sup> Das OVG entschied unter Auswertung der Beweisaufnahme des ersten Berufungsverfahrens, ohne erneut in die Beweisaufnahme einzutreten nunmehr zugunsten des Landwirts.<sup>23</sup>

Einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.01.2006 zu diesem Problemkreis lag der Anbau von Ölsaaten nach Ölsaaten zugrunde. Über eine lange Legitimationskette hatte das Land Brandenburg in § 2 der Verordnung zur Durchführung der Ölleinbeihilfe und zur Festlegung von Anbaukriterien für ausgleichszahlungsberechtigte Kulturpflanzen geregelt, dass bei Ölfrüchten ein unmittelbar nachfolgender Anbau der selben Fruchtart nicht beihilfefähig sei.<sup>24</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht verwies darauf, dass bereits das OVG Brandenburg festgestellt habe, dass die Bodenverhältnisse in Brandenburg sandig und ertragsarm seien und das Verbot des Anbaus von Ölsaaten nach Ölsaaten auch mit der guten fachlichen Praxis und aus der fachlichen landwirtschaftlichen Literatur folge. Der Kläger ist in jenem Verfahren folglich unterlegen. Das Bundesverwaltungsgericht führte aber in Leitsatz 37 der Entscheidung aus, dass die Ermächtigungskette nicht dazu dienen könne, die Auffassung des Ordnungsgebers über die günstigste Anbau- und Pflegeweise durchzusetzen oder die Gewährung der Beihilfe von zusätzlichen Voraussetzungen – etwa von der Erzielung eines erntewürdigen Ertrages – abhängig zu machen.<sup>25</sup>

Diese Rechtsprechung wird auch in Zukunft von Bedeutung sein. Zwar ist ein Großteil der Agrarförderzahlungen nicht mehr an die Produktion von Früchten gekoppelt. Insbesondere die Zahlungen für Eiweißpflanzen, Energiepflanzen und Stärkekartoffeln sowie Körnerleguminosen sind aber immer noch produktbezogen, vgl. insoweit Titel IV der Ratsverordnung (EG) 1782/2003. Daher findet sich für

<sup>21</sup> Urteil des OVG Koblenz vom 13.03.2003, OVG 8 A 11888/02

<sup>22</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.02.2004, Az.: 3 C 22.03

<sup>23</sup> Urteil vom 15.06.2004, Az.: 8 A 10628/04, OVG

<sup>24</sup> Art. 12 der Verordnung (EG) NR. 658/96 ermächtigte die Mitgliedstaaten, die zur Anwendung der Verordnung erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Der Bundesgesetzgeber hat in § 6 Abs. 1 Nr. 7 des MOG eine Verordnungsermächtigung geregelt. Hierauf war die Kulturpflanzen- Ausgleichszahlungs-Verordnung ergangen, die wiederum in § 3 Abs. 5 den Landesregierungen durch Rechtsverordnungen näherer Einzelheiten hinsichtlich zum ortsüblichen Anbau und der Pflege der mit Ausgleich zur zahlungsberechtigten Kulturpflanzen bebauten Flächen gestattete.

<sup>25</sup> Teilurteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.01.2006, Az.: 3 C 52.04

bestimmte Direktzahlungen nach wie vor auch im geltenden Recht die Verpflichtung, die Flächen vollständig einzusäen und alle normalen Anbaubedingungen nach ortsüblichen Normen einzuhalten.<sup>26</sup>

#### **4.Eigenbewirtschaftung/Erzeugereigenschaft**

Voraussetzung der Agrarförderung ist das Betreiben der landwirtschaftlichen Unternehmung in eigener Verantwortung, also auf eigenes Risiko. In diesem Problemkreis hatte das Oberverwaltungsgericht Lüneburg folgenden Fall zu entscheiden:

Der Kläger – im folgenden Auftraggeber – stellte einen Antrag auf Agrarförderung für landwirtschaftliche Nutzflächen. Bei einer Vor-Ort-Kontrolle wurde von der Landwirtschaftsbehörde festgestellt, dass die Antragsflächen mit Nachbarflächen eines anderen Landwirtes – im folgenden Auftragnehmer – insgesamt und einheitlich bewirtschaftet wurden. Daher wurden beide Betriebe einer weiteren, genaueren Kontrolle unterzogen.

Die Betriebsinhaber legten einen Bewirtschaftungsvertrag vor. Der im Vertrag vorgesehene Bewirtschaftungsplan, den der Auftraggeber zu erstellen hatte, existierte nicht. Der Auftraggeber hatte keine Kenntnis von den einzelnen bestellten Früchten und den dazu geführten Arbeitsschritten des Auftragnehmers. Eine Abrechnung der anteiligen Betriebsmittel und der durchgeführten Arbeiten des Auftragnehmers für die Flächen des Auftraggebers konnte nur pauschal vorgelegt werden. Die Ernte der nebeneinander liegenden Flächen war insgesamt abgefahren, gewogen und vom Auftragnehmer veräußert worden. Die anteiligen Ernteerlöse wurden dem Auftraggeber nach dem Verhältnis der benachbarten Flächen zugerechnet und gutschrieben. Eigene Arbeiten hatte der Auftraggeber auf den Flächen nicht durchgeführt. Die Behörde lehnte den Agrarförderantrag des Auftraggebers ab. Das Verwaltungsgericht Göttingen wies die Klage ab. Das Nds. OVG ließ die Berufung wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sache zu, wies die Klage aber nach einer Parteivernehmung des Auftraggebers und einer Zeugenvernehmung des Auftragnehmers ab.

Das Gericht sprach dem Kläger die Erzeugereigenschaft hinsichtlich landwirtschaftlicher Kulturpflanzen nach Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1765/92 des Rates ab.

Der zentrale Begriff des Erzeugers sei gesetzlich im Bereich der Flächenförderung nicht definiert. Insoweit sei auf die Vorschriften zur Förderung der Rinderhaltung und der Milcherzeugung abzustellen. Hiernach müsse ein Erzeuger ein Betriebsinhaber sein, der seine Betriebsmittel bewirtschaftet, zumindest aber ein Betriebsleiter, der seine Produktionsmittel verwaltet. Ein Erzeuger müsse die Geschehnisse des Betriebs allein bestimmen. Hierfür trage der Kläger die Beweislast, der er nicht genüge getan habe. Der Kläger habe keinen nachweisbaren Einfluss auf den Betrieb ausgeübt. Die Rechte aus dem Vertrag habe der Kläger nicht wahrgenommen. Das OVG wertete dabei zahlreiche Indizien aus, insbesondere den Verkauf der Früchte insgesamt im eigenen Namen des Auftragnehmers, ferner die bei der Vor-Ort-Kontrolle festgestellte Abwicklung eines Hagelschadens im eigenen Namen durch den Auftragnehmer. Das Urteil ist rechtskräftig.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> siehe insoweit Kommissionsverordnung (EG) 1973/2004, hier Art. 2 Ziff. 2

<sup>27</sup> Urteil vom 15.03.2006, Az.: 10 LB 150/03

Die Fälle einer fehlgeschlagenen Betriebsteilung oder einer verdeckten Betriebsübernahme können im Einzelfall sehr tragisch sein, weil unter Umständen für viele Jahre, ggf. bis zum Ausschöpfen der jeweiligen Verjährungsfristen eine Rückforderung der Agrarfördermittel droht.

## 5. Verjährung

Gäbe es keine Spezialvorschriften, so würden die nationalen Verjährungsvorschriften des BGB analog auf öffentlich rechtliche Ansprüche Anwendung finden.<sup>28</sup> Damit würde die regelmäßige dreijährige Frist des § 195 BGB Anwendung finden, so dass seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Modernisierung des Schuldrechts vom 26.11.2001<sup>29</sup> zum 01.01.2002 die alte dreißigjährige Frist auf drei Jahre verkürzt wäre.

Dies ist gerade für den öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch anerkannt. Im Agrarförderrecht gelten aber europarechtliche Sonderregelungen.

Es ist genauestens zu unterscheiden, ob es um die Rückforderung von zu Unrecht ausgezahlten Fördermitteln oder um die zusätzliche Verhängung von Sanktionen geht. Nach Art. 49 und 52 a der VO (EG) Nr. 2419/2001 gilt für die Rückzahlung von ausgezahlten Fördermitteln eine Frist von grundsätzlich 10 Jahren. Die Frist beginnt mit dem Tag, an dem der Betroffene von der unrechtmäßigen Gewährung erfahren hat. Entsprechendes gilt für das geltende Recht nach Art. 73 der VO (EG) Nr. 796/2004, der im Wesentlichen inhaltsgleich ist.

Bei gutem Glauben verkürzt sich die 10-jährige Frist auf 4 Jahre. Davon abweichend verjähren die Rückforderungsansprüche, die auf der Verhängung von Sanktionen beruhen, die also nach den Strafvorschriften der InVeKoS-Verordnungen zusätzlich zu verhängen sind, insgesamt, unabhängig vom Vorliegen eines guten Glaubens innerhalb von 4 Jahren. Dies ist zwar erstmalig in Art. 49 Abs. 6 der VO (EG) Nr. 2419/2001 bzw. inhaltsgleich in der Nachfolgevorschrift des Art. 73 Abs. 6 der VO (EG) Nr. 796/2004 geregelt. Die Regelungen verdrängen aber nach dem Günstigkeitsprinzip des Art. 2 der VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95 ältere bzw. ungünstigere Regelungen.

In diesem Sinne sei auch auf das noch nicht veröffentlichte Urteil des VG Stade vom 18.07.2007 verwiesen.<sup>30</sup>

Zu beachten ist stets neben diesen spezialgesetzlich geregelten Vorschriften der Kommissionsverordnungen noch die Regelung zur Verfolgungsverjährung gem. Art. 3 der VO Nr. 2988/95, die in der Normenhierarchie der EG-Vorschriften über der, wenn auch jüngeren, kommissionsverordnungsrechtlichen Regelung steht und die eine vierjährige Frist festsetzt, die allerdings durch Ermittlungshandlungen unterbrochen werden kann, maximal aber auf 8 Jahre begrenzt ist.

<sup>28</sup> vergleiche insoweit Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 15.06.2006, Az.: 2 C 10/05, NJW 2006, 3225 (3226)

<sup>29</sup> BGB I S. 3138

<sup>30</sup> Az. 6 A 776/06

## **6.Fehlendes Verschulden, Selbstanzeige und höhere Gewalt**

Hier sei darauf hingewiesen, dass die Milderung oder der Ausschluss der Rückforderung bzw. die Verhinderung der Verhängung von Sanktionen unter bestimmten Voraussetzungen möglich ist, nämlich insbesondere dann, wenn der Betriebsinhaber sachlich richtige Angaben vorgelegt hat oder auf andere Weise belegen kann, dass ihn keine Schuld trifft, Art. 44 der VO Nr. 2419/2001. Auch finden die Kürzungen und Ausschlüsse keine Anwendung, wenn der Betriebsinhaber rechtzeitig eine Selbstanzeige vornimmt und seinen Agrarförderantrag ganz oder teilweise zurücknimmt oder eine ergänzende Erklärung abgibt, bevor eine konkrete Ermittlungshandlung der Agrarförderbehörden ansteht, bspw. die Ankündigung einer Vor-Ort-Kontrolle oder ein Anhörungsschreiben hinsichtlich einer Doppelbeantragung einer Fläche durch zwei Landwirte.

In der Praxis eher von untergeordneter Bedeutung sind die Fälle der höheren Gewalt und der außergewöhnlichen Umstände, die im Falle des Vorliegens innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Bekanntsein schriftlich der Förderbehörde mitzuteilen sind, Art. 48 Abs. 1 der VO Nr. 2419/2001. Auch hier sei erwähnt, dass diese Vorschriften im Wesentlichen in das geltende Recht übernommen worden sind und sich in Art. 68 bzw. Art. 72 der VO 796/2004 der Kommission wiederfinden.<sup>31</sup>

### ***B.Übergangsvorschriften***

Mit Ablauf des Jahres 2004 wurden in Deutschland viele Rinder geschlachtet. Das lag an der Abschaffung der Tierprämien im Zusammenhang mit der Agrarreform, die zum 01.01.2005 Anwendung finden sollte.

Die Kommission erkannte aber, dass dadurch eine Überlastung der Schlachthöfe Ende 2004 drohte, ferner ein Verfall des Rindfleischpreises. Daher war in Art. 42 Abs. 4 S. 1 der VO (EG) Nr. 2342/99 für die Mitgliedsstaaten, die beschließen würden, die Betriebsprämienregelung bereits ab dem 01.01.2005 anzuwenden, eine Option vorgesehen. Den Mitgliedsstaaten wurde es ermöglicht, eine Spanne zur Schlachtung festzusetzen, die maximal vom 01.01. – 31.03.2005 laufen durfte. Bei Prämienantragsstellung bis zum 15.04.2005 war dann eine Auszahlung der Tierprämie noch möglich.<sup>32</sup>

Der deutsche Bundesgesetzgeber machte hiervon Gebrauch und regelte in § 33 b Abs. 1 der Rinder- und SchafprämienVO, dass ein Zeitraum zur Schlachtung für den 01.01.2005 bis Ende des Ablaufs des 28.02.2005 eingeräumt werde.

Der Landwirt schlachtete seine Tiere am 16.02.2005, so dass er dieses Kriterium erfüllte.

Seinen Antrag hat der Landwirt jedoch erst am 26.04.2005 gestellt. Er hatte sich im Internet bei der Datenbank HIT informiert. Dort waren missverständliche Angaben zu den Antragszeiträumen enthalten. Die Landwirtschaftsbehörde lehnte unter Berufung auf § 33 b Abs. 2 der Rinder- und SchafprämienVO die Anträge als verfristet ab. Diese Vorschrift regelte die Abgabe der Anträge bis allerspätestens zum 15.03.2005. Das Verwaltungsgericht Lüneburg urteilte, dass diese Vorschrift des nationalen Rechts nicht mit der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung des Art. 42 Abs. 4 S. 1 der VO (EG) Nr. 2342/99 vereinbar sei, da dort das Fristende für die Antragstellung abschließend geregelt sei. Das Verwaltungsgericht erklärte sich auch berechtigt, den Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts zu prüfen und die

<sup>31</sup> Amtsblatt der Europäischen Union Abl L 141/18 vom 30.04.2004 in der derzeit geltenden Fassung. Die Ursprungsveröffentlichung der deutschen Vorschrift enthielt versehentlich im Namen die Nr. 759/2004 statt 756/2004, was dann später durch eine Änderungsverordnung berichtigt wurde.

<sup>32</sup> vgl. insoweit auch die Erwägungsgründe Nr. 1 und 2 der Präambel der VO (EG) Nr. 1899/2004

entgegenstehenden untergesetzlichen Vorschriften zu verwerfen.<sup>33</sup> Zwar war auch diese Frist abgelaufen, das EU-Recht kennt aber eine Möglichkeit, bis zu 25 Tage nach Ablauf der Frist noch einen Antrag abzugeben, wobei für jeden Kalendertag dann 1 % der Zahlung entfällt.<sup>34</sup> Aufgrund des Überschreitens um wenige Tage kürzte das Verwaltungsgericht den Anspruch des Klägers um 1/14.

### **C. Neues Recht ab 2005**

Der rechtspolitische sowie der handelsrechtliche und internationale Hintergrund der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003 ist nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung.<sup>35</sup>

#### **1. Aufrechnung laufender Agrarförderbeträge mit noch nicht bestandskräftigen Rückforderungen**

In einer neueren Entscheidung vom 08.11.2006<sup>36</sup> hatte sich das Nds. OVG mit folgendem Fall auseinanderzusetzen:

Die Landwirtschaftsbehörde hatte Agrarfördermittel alten Rechts mit Bescheid vom März 2004 zurückgefordert. Der Landwirt hatte dagegen Widerspruch, später Klage, erhoben. Das Verfahren war noch nicht rechtskräftig abgeschlossen. Bei der Bewilligung der Betriebsprämie 2005, die dem Landwirt unstreitig zustand, erklärte das Amt die Aufrechnung mit der Rückforderungssumme. Die aufschiebende Wirkung der Rechtsmittel des Landwirts gegen den Aufhebungs- und Rückforderungsbescheid hindere lediglich die Vollstreckung, nicht aber die Aufrechnung. Der Landwirt beantragte die Feststellung der aufschiebenden Wirkung seiner Rechtsmittel und die Auszahlung der Betriebsprämie im Wege einstweiligen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 VwGO analog. Das VG Stade und das Nds. OVG gaben dem Landwirt Recht. Das Nds. OVG folgte seiner eigenen ständigen Rechtsprechung<sup>37</sup> und der ganz überwiegenden Meinung der neueren Rechtsprechung<sup>38</sup> und Literatur.<sup>39</sup> Das Nds. OVG wandte sich ausdrücklich gegen die ältere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, auf welche sich die

<sup>33</sup> Urteil vom 24.04.2007 zum Az. 4 A 17/06 – nicht veröffentlicht – mit zahlreichen weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofs und des Bundesverwaltungsgerichts zur Verwerfungskompetenz, vgl. nur BVerwG NVwZ 2005, 1080

<sup>34</sup> s. Art. 13 Abs. 1 S. 1 der VO (EG) Nr. 2419/2001, nunmehr inhaltsgleich zum geltenden Recht vgl. Art. 21 der VO (EG) Nr. 796/2004

<sup>35</sup> vgl. insoweit vertiefend Norer, Rechtsfragen der EU-Agrarreform, S. 13; Busse in Lenz/Borchardt, Kommentar, Art. 34 Rdziff. 141 ff.; derselbe in Schulze/Zuleeg (Hrsg.), Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis (2006), § 25 – Agrarrecht – S. 1032 ff.; Borchardt, Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik in Gaitanides u.a., Europa und seine Verfassung, Festschrift für Zuleeg (2005), 473 – 491 sodann einführend die Broschüre des BMVEL, inzwischen wieder umbenannt in BMELV, Meilensteine der Agrarpolitik, Umsetzung der europäischen Agrarreform in Deutschland (2005). Diese Publikation wurde an alle Antragsteller des Jahres 2005 verteilt und ist im Übrigen auch auf den Internetseiten des Bundeslandwirtschaftsministeriums herunterzuladen.

<sup>36</sup> Az. 10 ME 189/06, RdL 2007, 53 = NdsVBI 2007, 137 = NVwZ-RR 2007, 239 = DVP 2007, 345 (m. Anm.)

<sup>37</sup> Urteil vom 14.03.1989, n.v., Beschluss vom 24.06.1996, Az. 10 M 994/96; Urteil vom 15.10.1998, Az. 10 L 2783/96

<sup>38</sup> vgl. BFH, Urteil vom 14.11.2000, BFHE 193, 254 m.w.N. seiner Rechtsprechung; OVG Brandenburg, NVwZ 2000, 577

<sup>39</sup> s. insbes. die im Urteil des Nds. OVG zitierten Auffassungen der Verwaltungsgerichtsordnungskommentare Schoch u.a., Eyer mann, Kopp/Schenke, Bader u.a., jeweils zu § 80 VwGO

Landwirtschaftsbehörde berufen hatte.<sup>40</sup> Das Nds. OVG vertritt einen weiten Begriff der Vollziehung eines Verwaltungsaktes. Jede rechtliche oder tatsächliche Folgerung mittelbarer oder unmittelbarer Art, die durch behördliches oder privates Handeln aus dem Verwaltungsakt gezogen werde und auf eine Verwirklichung des Regelungsinhalts gerichtet sei, müsse als Vollziehung des Verwaltungsaktes im Sinne von § 80 VwGO angesehen werden.

Das Nds. OVG weist dabei auf eine neuere Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts hin, die eine Divergenz zwischen den zitierten Urteilen der Obergerichte mit der alten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts verneint. Hiernach sei zu unterscheiden, ob die Behörde rechtsgrundlos gezahlt habe und den sich daraus von selbst ergebenden Bereicherungsanspruch lediglich durch Leistungsbescheid konkretisiere. Hier könne die Behörde aufrechnen, was sich auch ohne den Leistungsbescheid aus dem Bereicherungsrecht ergebe. Anders sei dies zu sehen, wenn die Geltendmachung der Rückforderung einer Behörde den Erlass eines Bescheides zwingend voraussetze.<sup>41</sup> Eine solche, zweit genannte Konstellation wird im Bereich der Agrarförderung aber regelmäßig vorliegen. Die Auszahlung der Fördermittel setzt stets Verwaltungsakte voraus, die als „Behaltensgrund“ einer Rückforderung entgegenstehen. Erst die – bestandskräftige bzw. rechtskräftige – Aufhebung des alten Bewilligungsbescheides durch neuen Aufhebungs- und Rückforderungsbescheid berechtigt die Behörde zur Vollziehung, also auch zur Aufrechnung mit späteren bewilligten Mitteln.

In der Zwischenzeit hat auch das Verwaltungsgericht Dresden in einem vergleichbaren Fall im Wesentlichen gleich entschieden.<sup>42</sup> Das Verwaltungsgericht Dresden macht aber die Einschränkung, dass eine Aufrechnungsmöglichkeit dann doch gegeben sein soll, wenn bei summarischer Prüfung die Gegenforderung des Antragsgegners, also der Landwirtschaftsbehörde, offensichtlich rechtmäßig ist.<sup>43</sup> Für eine solche Einschränkung gibt es aber im geltenden Recht keine Grundlage.

## **2.Unklarheiten und Fehler im Antragsformular 2005**

Das Jahr 2005 war das entscheidende Jahr für die Zuteilung der sog. Zahlungsansprüche, die wiederum als dauerhaftes Recht der Betriebe Grundlage für die Auszahlung der Betriebsprämien sind.

Der Agrarförderantrag 2005, der bis zum 17.05. des Jahres zu stellen war, beinhaltete als so genannter Sammelantrag sowohl einen Antrag auf Zuteilung der Zahlungsansprüche und zugleich auch einen Antrag auf Auszahlung der erstmals im Jahr 2005 zu gewährenden Betriebsprämien. Die Antragsformulare der Bundesländer waren leider nicht einheitlich. Aufgrund der äußerst komplizierten Rechtsmaterie und der Anknüpfung an zahlreiche Tatbestände der Vergangenheit, insbesondere des Bezugszeitraumes 2000 – 2002 und des Anbaus bestimmter Früchte im Jahr 2003, war die Stellung des Antrages sehr fehlerträchtig. Sowohl die Landwirtschaftsbehörden als auch die Landwirte waren mit den in den verschiedenen Bundesländern teilweise erst Mitte April überhaupt zur Verfügung gestellten Antragsformularen völlig überfordert, zumal zeitgleich das alte System der Antragstellung der Flächen über die Angabe der katasterlichen Flurstücke durch die neue

<sup>40</sup> s. insoweit Urteil vom 27.10.1982, Az. 3 C 6.82 sowie BVerwGE 66, 218

<sup>41</sup> vgl. insoweit Beschluss des BVerwG vom 11.08.2005, Az. 2 B 2.05 – Juris -

<sup>42</sup> s. VG Dresden, Beschluss vom 03.05.2007, Az. 1 K 72/07, NL-BZAR 2007, 294, vgl. hierzu auch Anm. von Kröber, a.a.O. S. 264

<sup>43</sup> hierbei Bezug nehmend auf OVG Greifswald, Beschluss vom 15.04.2005, Az. 2 M 13/05 - Juris -

Angabe der Feldblöcke auf der Grundlage von Luftbildaufnahmen erfolgte. Zugleich erfolgte insbesondere in Niedersachsen eine völlige Umstrukturierung der Landwirtschaftsbehörden. Mit Wirkung zum 01.01.2005 wurden die Bezirksregierungen als Mittelinstanzen aufgelöst. Die Ämter für Agrarstruktur wurden als untere Ebene ebenfalls aufgelöst. Ihre Aufgaben wurden teilweise den Katasterämtern zugeschlagen, teilweise der Landwirtschaftskammer übertragen. Darüber hinaus erfolgte in Niedersachsen dann noch mit Wirkung zum 01.01.2005, befristet bis Ende 2009, eine Aufhebung des Widerspruchsverfahrens, was die Landwirte bei ablehnendem Zahlungsanspruchszuteilungsbescheid bzw. ablehnendem Betriebsprämienbescheid in die verwaltungsgerichtliche Klage zwang.<sup>44</sup> Es sind im Lauf der Monate April und Mai 2006, als die Zahlungsanspruchszuteilungsbescheide ergangen sind, allein in Niedersachsen etwa 1.000 Klagen bei den Verwaltungsgerichten eingegangen. Eine weitere Klagewelle folgte dann, als die Betriebsprämienbescheid wenige Wochen später nach und nach übersandt wurden, die dann folgerichtig aufgrund der Nichtzuteilung der Zahlungsansprüche oder aufgrund anderer Gründe nicht die erhofften Zahlungen auswiesen. Niedersachsen hat insoweit eine Vorreiterrolle inne, als in anderen Bundesländern die angegriffenen Bescheide teilweise noch im Widerspruchsverfahren stecken. Die ersten Entscheidungen liegen vor.

### **a) Zuteilung von OGS-Genehmigungen**

Das Verwaltungsgericht Braunschweig hatte einen Fall zu entscheiden, in dem der Landwirt im Jahr 2003 90 ha Speisekartoffelflächen bestellt hatte. Dies ergab sich unstreitig aus dem Beihilfeantrag des Jahres 2003. Der Anbau von Obst, Gemüse oder Speisekartoffeln (OGS-Früchte) berechtigte nach den deutschen Ausführungsbestimmungen der EU-Agrarreform dazu, im Jahr 2005 für jeden Hektar Anbaufläche einen Zahlungsanspruch mit einer so genannten OGS-Genehmigung zu beantragen. Hierunter versteht man das Recht, die genannten Früchte anzubauen und Agrarfördermittel hierfür zu erhalten.<sup>45</sup> Das niedersächsische Antragsformular sah vor, dass für die Zuteilung der OGS-Genehmigungen ein Kreuz zu machen war. Der Landwirt beantragte die Betriebsprämie. Er unterließ jedoch das hierfür gesondert vorgesehene Kreuz.

Die Landwirtschaftsbehörde teilte dem Landwirt „normale“ Zahlungsansprüche ohne OGS-Genehmigung zu. Dies hatte zur Folge, dass für die Speisekartoffelanbaufläche des Jahres 2005 keine Betriebsprämie floss und auch ab 2006 für den fortgesetzten Anbau von Speisekartoffeln keinerlei Betriebsprämien zu erlangen gewesen wären. Auf die Klage des Landwirts änderte das VG Braunschweig den Bescheid ab und verpflichtete die Behörde, dem Kläger für insgesamt 90,24 ha Ackerland unter Zugrundelegung des bundeslandspezifischen Kürzungsfaktors Zahlungsansprüche mit OGS-Genehmigung zuzuweisen.<sup>46</sup> Das Verwaltungsgericht stützte sich hierbei auf zwei Gründe. Aus den europarechtlichen Vorschriften leitete das VG Braunschweig zum einen ab, dass für die Zuteilung der OGS-Genehmigungen überhaupt kein Antragserfordernis vorliege. Ferner sei aus dem Gesamtzusammenhang, insbesondere der Anbaufläche der Jahre 2003 und 2005 und der

<sup>44</sup> diese Vorgehensweise ist in der Literatur teilweise auf scharfe Kritik gestoßen, vgl. van Nieuwland, Nds. VBl. 2007, 38 ff.

<sup>45</sup> der Katalog der genannten Sorten befindet sich auf S. 101 der Broschüre „Meilensteine der Agrarpolitik“ a.a.O.

<sup>46</sup> VG Braunschweig, Urteil vom 17.07.2007, Az. 2 A 24/07; Land und Forst Nr. 37 vom 13.09.2007, S. 70

Beantragung der Betriebsprämie zu entnehmen, dass das fehlende Kreuz als offensichtlicher Fehler im Sinne des Art. 19 VO (EG) Nr. 796/2004 zu werten sei.

Das VG Braunschweig wies – zutreffend – darauf hin, dass die OGS-Genehmigungen für die Entnahme von Zahlungsansprüchen ausschließlich mit Vorteilen verbunden sind und dass das Fehlen des Kreuzes an der konkreten Stelle des Antragsformulars folglich ein offensichtlicher Fehler sein müsse, den die Behörde dann zu korrigieren habe.

Das Urteil ist nicht rechtskräftig. Die Landwirtschaftskammer Niedersachsen hat Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt. Anzumerken ist zur Rechtsproblematik der OGS-Genehmigungen, dass aufgrund des Beschlusses des Agrarministerrates der EU vom 11.12.2006 OGS-Genehmigungen ab 2008 obsolet sind und alle Landwirte dann bis zu 100 % ihrer Fläche mit den genannten Früchten anbauen können und die Betriebsprämien erhalten werden. Es geht also in den Fällen, von denen noch zahlreiche vergleichbare Fälle in Niedersachsen und in den anderen Bundesländern anhängig sind, um die Betriebsprämien der Jahre 2005 – 2007.

### **b)Ackerland- oder Dauergrünland-Zahlungsansprüche**

In einem weiteren Fall hatte das VG Braunschweig erstmalig Gelegenheit, die Zuteilung von Ackerland- oder Dauergrünland-Zahlungsansprüchen „unter die Lupe zu nehmen“.<sup>47</sup>

Hintergrund des Streites ist die unterschiedliche Wertigkeit der Ackerlandzahlungsansprüche zu den Grünlandzahlungsansprüchen. Der exakte Betrag, der bis einschließlich 2009 feststehenden Hektarbeträge findet sich auf S. 118 der Broschüre „Die EU-Agrarreform/Umsetzung in Deutschland des BMELV, Ausgabe 2006, wobei die S. 118 einen offensichtlichen Schreibfehler enthält. Die Beträge für Dauergrünland und Ackerland in Euro je Hektar sind zu vertauschen. Auch die Behörden begehen also „offensichtliche Fehler“... Bis in das Jahr 2013 hinein steigen dann beide Beträge an, um im Jahr 2013 ein einheitliches Hektarprämienrecht zu erreichen, vgl. insoweit S. 123 der Broschüre „Meilenstein der Agrarpolitik“ Ausgabe 2005.

Das Antragsformular 2005 fragte den Flächenstatus des Jahres 2003 in einer Rubrik ab.

Der Landwirt hatte hier ein G wie Grünland anstelle eines A wie Ackerland eingetragen. Folgerichtig legte die Landwirtschaftsbehörde mit ihrem Bescheid vom April 2006 für insgesamt drei Schläge einen Dauergrünlandstatus fest, und zwar im Verhältnis 1 ha = 1 Dauergrünlandzahlungsanspruch. Der wenige Wochen später erlassene Betriebsprämienbescheid berechnete folglich für die drei betroffenen Teilschläge je ha = je ZA lediglich 99,75 € anstelle eines ackerlandbezogenen Betrages von 255,12 €. Der Kläger legte Klage ein und trug vor, dass alle drei Schläge nachweislich in den Jahren 2003 und 2004 ackerbaulich genutzt worden seien. Im Übrigen habe er zwei der drei Schläge im Antragsformular 2003 nachweislich auch mit einem Ackerlandstatus beantragt und dort Ackerfrüchte angebaut. Lediglich bei dem dritten Schlag war ein dreistelliger Grünlandcode im Jahr 2003 verwandt worden. Auch für diesen Schlag sei aber aufgrund des tatsächlichen Anbaus mit Ackerfrüchten eine entsprechende Anzahl Ackerlandzahlungsansprüche zuzuteilen. Das Verwaltungsgericht Braunschweig stellte nicht

<sup>47</sup> VG Braunschweig, Urteil vom 05.07.2007, Az. 2 A 13/07, n.V.

auf die tatsächliche Situation des Jahres 2003, sondern auf die Antragsangaben des Agrarförderantrages 2003 ab und folgte insoweit der Rechtsauffassung der Landwirtschaftsbehörde. Das Gericht führte weiter aus, dass für die Einordnung einer Fläche als Dauergrünland im Rahmen der Festsetzung von Zahlungsansprüchen entscheidend sei, ob die Fläche am 15.05.2003 als Dauergrünland genutzt werde. Der Verordnungsgeber habe in Art. 32 Abs. 4 der Verordnung (EG) 795/2004 in der Fassung der Verordnung (EG) 1974/2004 fingiert, dass die Flächen grundsätzlich im Jahr 2003 als Dauergrünland zu bewerten seien, wenn der Beihilfeantrag 2003 entsprechende Anmeldungen enthalte. Maßgeblich sei also nicht die tatsächliche Bewirtschaftung, sondern die Angaben des Antrages 2003. Hier sei für zwei der Schläge im Jahr 2003 bereits im Antragsformular Ackerlandstatus nachgewiesen worden. Diese Schläge können über Art. 19 der Verordnung 796/2004, die oben genannte Vorschrift zur Anwendung offensichtlicher Fehler, eine nachträgliche Korrektur erfolgen. Dies müsse auch ohne weiteres geschehen, da ein Datenabgleich mit den Antragsunterlagen 2003 ohne weiteres ergäbe, dass die versehentlich erfolgte Dauergrünlandangabe dieser beiden Schläge im Antrag 2005 für das Jahr 2003 fehlerhaft gewesen war.

Für den dritten Schlag dagegen sei die Angabe des Agrarförderantrags 2003 schon Dauergrünland gewesen und insoweit sei die tatsächliche Nutzung dieses Jahres rechtlich unerheblich. Der Kläger hatte also teilweise Erfolg und teilweise nicht, abhängig jeweils von seinen Antragsangaben 2003.

Das Urteil ist hinsichtlich des ablehnenden Teils zu kritisieren. Nach Art. 61 der Verordnung (EG) 1782/2003 gelten diejenigen Flächen als Grünland, die im Jahr 2003 als Grünland genutzt wurden. Erst die Ausführungsvorschrift des Art. 32 Abs. 4 der genannten Änderungsverordnung der Kommissionsverordnung stellt eine Art Vermutung auf, wonach es auf die Antragsangaben des Jahres 2003 ankomme.

Diese Vermutung muss aber im Einzelfall widerlegt werden können. Insoweit kann die Kommissionsverordnung den Landwirten keine Rechte nehmen, die die Ratsverordnung einräumt. Auch hier ist im Sinne der Lehre *effet utile* im Rahmen der Normenhierarchie die Kommissionsverordnung restriktiv so auszulegen, dass die Ratsverordnung ihre größtmögliche Wirksamkeit erhält.

Die tatsächlichen Schwierigkeiten der Landwirtschaftsbehörden, den Abgleich durchzuführen und die darauf zurückzuführen sind, dass die Angaben des Jahres 2003 noch Katasterangaben waren und im Jahr 2005 dann Feldblöcke Antragsgegenstand waren, kann den Landwirten nicht angelastet werden. Im Übrigen regelt Art. 32 Abs. 4 b) der VO (EG) 795/2004 in der geltenden Fassung, dass für Flächen, die im Jahr 2003 nicht im Beihilfeantrag des Beihilfeantragstellers 2005 enthalten waren, nur eine widerlegliche Vermutung gilt, dass es sich um Dauergrünland handelt und dass im konkreten Fall dann eine Nutzung als Ackerland im Jahr 2003 vorgetragen und bewiesen werden kann. Diese Ungleichbehandlung von Flächen, die zufällig bereits im Jahr 2003 von demselben Landwirt bewirtschaftet wurden, gegenüber Flächen, die im Jahr 2003 in keinem oder in einem anderen Beihilfeantrag aufgeführt waren, ist nicht zu rechtfertigen.

Insoweit gilt die Grundsatzdefinition des Art. 2 Ziff. 2 der Verordnung (EG) 796/2004 für Grünland, wonach Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens 5 Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebes sind, als Dauergrünland zu gelten haben. Die Antragsangaben des Jahres 2003 können hieran nichts ändern.

Leider hat das Verwaltungsgericht Braunschweig die Berufung nicht zugelassen, obwohl hier grundsätzliche Fragen zu klären waren, die in zahlreichen anderen der vielen bundesweit anhängigen Fälle von Bedeutung sein werden.

### **c) Laufende Verfahren, Ausblick**

Ein Großteil der noch laufenden Widerspruchs- und Gerichtsverfahren zur Zuteilung weiterer Zahlungsansprüche, OGS-Genehmigungen oder betriebsindividueller Zuschläge zum regionalen Anteil der Zahlungsansprüche bezieht sich auf Sachverhalte, die mit einem Betriebsinhaberwechsel in den Jahren 2000 bis 2005 zusammenhängen.

Urteile sind hierzu noch nicht bekannt. Beispielhaft hat in dem Zeitraum vom 01.01.2000 bis zum 17.05.2005 eine Hofübergabe vom Vater an den Sohn oder die Tochter stattgefunden, Vater und Sohn haben aus dem Einzelbetrieb des Vaters eine GbR gegründet, eine bereits bestehende GbR hat sich in zwei Einzelbetriebe gespalten, eine GbR hat einen weiteren Einzelbetrieb aufgenommen usw. Die Anzeige des Betriebsinhaberwechsels erfolgte in nahezu allen Fällen zeitnah, spätestens mit der Stellung des nächsten Agrarförderantrages, z. B. im Jahr 2003 oder 2004. Seinerzeit gab es auch die Möglichkeit, die so genannte Betriebsnummer, die jeder Antragsteller zur Verwaltung vor den jeweiligen Landwirtschaftsbehörden erhält, beizubehalten und fortzuführen. Nach Erhalt der Agrarförderbescheide des alten Rechts mit der zutreffenden Adressierung an die neuen Betriebsinhaber /die neue Betriebsinhabergesellschaft meinten die Landwirte, im Rahmen der Antragstellung 2005 nichts mehr zusätzlich veranlassen zu müssen. Die Landwirtschaftsbehörden insbesondere in Niedersachsen gehen aber davon aus, dass die Anwartschaftsrechte auf OGS-Genehmigungen durch den Anbau der Früchte im Jahr 2003 des alten Betriebsinhabers oder die Tierprämien und Kartoffelstärkeprämien des Bezugszeitraumes 2000 bis 2002 noch dem alten seinerzeitigen Betriebsinhaber zuständen und dass nicht davon auszugehen sei, dass bei Betriebsinhaberwechsel sogleich auch diese Anwartschaftsrechte mit auf den neuen Betriebsinhaber übergehen sollten. Obwohl die alten Betriebsinhaber in nahezu allen Fällen keine eigene Betriebsnummer beantragt haben und auch neben dem Antrag des neuen Betriebes keinen weiteren, zweiten Agrarförderantrag 2005 abgegeben haben, forderten die Landwirtschaftsbehörden im Antragsformular 2005 bzw. in den den Landwirten bis dahin völlig unbekanntem Zusatzformularen eine konkrete Übertragung der alten Anwartschaftsrechte vom alten Betriebsinhaber auf den neuen Betriebsinhaber/die neue Gesellschaft.

Aus den Agrarförderakten der Jahre 2000 bis 2005 ergibt sich aber regelmäßig der eindeutige Wille aller Beteiligten, dem neuen Betrieb, der ja schließlich auch alle Betriebsmittel übernommen und fortgeführt hat, sei es pachtweise oder zu Eigentum die übergangsweise gewährten betriebsindividuellen Beträge oder OGS-Genehmigungen zuzuteilen oder eben auch die entkoppelte Milchprämie. Wenn entsprechend des Urteils des Verwaltungsgerichts Braunschweig in jedem Einzelfall unter Auswertung der bekannten und unstrittigen Betriebsdaten und Agrarförderanträge der wahre Wille der Landwirte erforscht worden wäre, hätten die Sondervorteile ohne Weiteres den Betrieben zugeordnet werden müssen.

Die weitere Rechtsentwicklung bleibt abzuwarten. Für alle Berater und sonstigen Dienstleister bleibt es dabei, dass jeder Wechsel in der Betriebsinhaberschaft sorgfältig begleitet und beraten werden muss und dass die strukturbedingte

Abhängigkeit von der Fördermitteln, die sich bis auf weiteres auch in der Zukunft fortsetzen wird, hierbei neben allen übrigen Abwicklungsproblemen nicht außer Acht gelassen werden darf.

### **3. Investitionen und sonstige Härtefälle**

Zu den übrigen Problemen der Agrarreform, insbesondere der Anerkennung von Investitionen um die Aufstockung von Betriebszweigen, die nach altem Recht produktionsbezogen gefördert waren und die daher bis 2013 zu einer betriebsindividuellen Erhöhung der Zahlungsansprüche und damit der jährlich auszuzahlende Betriebsprämien führen, liegen bisher noch keine Urteile vor. Die anhängigen Fälle zeigen aber, dass das äußerst komplexe System, das die europäischen und deutschlandweiten Vorschriften hierzu entwickelt haben, zu seltsamen Ergebnissen führen, und die einzig wahre Gerechtigkeit nicht in jedem Fall gewährleistet ist. Im Übrigen liegen bereits die ersten rückwirkenden Aberkennungen von ursprünglich zugeteilten betriebsindividuellen Bestandteilen vor. Es wird sich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eine unüberschaubare Kasuistik ergeben.

### **4. Streitwert**

Der Streitwert der Verfahren um die Betriebsprämie ergibt sich direkt aus der Summe, die vom Landwirt verlangt oder von der Landwirtschaftskammer zurückgefordert wird. Der Streitwert des Verfahrens zur Erlangung der Zahlungsansprüche dagegen wird von den Gerichten unterschiedlich bewertet. Die Verwaltungsgerichte Itzehoe und Stade haben in zahlreichen Entscheidungen den Gebührenstreitwert zur Berechnung der Gerichtskosten auf den 3,5-fachen Wert der jährlichen Betriebsprämie gesetzt und sich hierbei auf § 9 ZPO gestützt. Sie haben den Wert der Zahlungsansprüche als Recht auf wiederkehrende Nutzungen oder Leistungen nach dem 3,5-fachen Wert des einjährigen Bezuges berechnet. Da die regionalen Zahlungsansprüche des Jahres 2005 jedenfalls bis 2013 gezahlt werden und sich insbesondere ab 2010 noch einmal erheblich erhöhen, war als begrenzender Faktor dann der in § 9 ZPO genannte 3,5-fache Jahreswert anzusetzen. Eine Stütze findet diese Auslegung auch im Streitwertkatalog 2004.<sup>48</sup> Gemäß Ziff. 44.2 ist eine Bescheinigung als Voraussetzung für eine Subvention mit 75 % der zu erwartenden Subvention zu bewerten. Wenn bereits eine Bescheinigung mit diesem Wert zu bewerten ist, muss dies umso mehr für die grundsätzlich zugeteilte durch Verwaltungsakt zugewiesene Rechtsposition auf Erlangung von Subventionen für die Jahre mindestens von 2005 bis 2013 entsprechend gelten. Das Verwaltungsgericht Osnabrück hat mit einem Beschluss vom 01.08.2006 zum Aktenzeichen 1 A 374/06 eine etwas andere Argumentation gewählt und den Wert mit den 2,25-fachen Jahresbetrag angesetzt. Das Obergericht Lüneburg hat in seinem Beschluss vom 07.11.2006 zum Aktenzeichen 10 OA 223/06<sup>49</sup> anders entschieden. Das OVG hat über den Beschwerdeantrag der Landwirtschaftsbehörde

<sup>48</sup> in der Fassung der am 07. und 08.07.2004 in Leipzig beschlossenen Änderungen, vgl. nur Kopp/Schenke, VwGO, Anhang zu § 164

<sup>49</sup> RdL 2007, 47

hinaus den Wert lediglich auf 75 % der jährlichen Auszahlungssumme der Betriebsprämie festgesetzt. Hierbei hat es sich an 24.2 des Streitwertkatalogs angelehnt, bei dem es jedoch um eine gekoppelte Prämie für die Haltung von Mutterkühen ging. Das Hauptargument des OVG ist, dass die Zuteilung der Zahlungsansprüche nicht per se zu Geldleistungen führen, sondern erst die zukünftige Bewirtschaftung von Flächen und die zeitgleiche Inhaberschaft der Zahlungsansprüche zur Gewährung der zukünftigen Betriebsprämien führt.

Dass ein Berechtigter aber in der Zukunft sein Recht nicht ausnutzen könnte und sich damit selbst schadet, kann nicht ernsthaft als Grund für eine Herabsetzung des Wertes herangezogen werden. Gemäß § 40 GKG ist auf den Zeitpunkt der die Instanz einleitenden Antragstellung abzustellen. Ein späterer Verlust des Wertes durch wirtschaftlich unsinniges Verhalten des Berechtigten kann bei der Gebührenstreitbestimmung nicht berücksichtigt werden. Auch die Tatsache, dass die Zahlungsansprüche handelbar sind und am Markt nachweislich mit einem mehrfachen des einjährigen Bezugsbetrages gehandelt werden, hat das Nds. Oberverwaltungsgericht letztendlich unbeeindruckt gelassen. Die Entscheidung ist nicht nachvollziehbar.

### III. Die zweite Säule

Ein Teil der Agrarförderprobleme in der so genannten zweiten Säule betrifft die Agrarumweltmaßnahmen. Hierbei handelt es sich um nur teilweise von der Europäischen Union finanzierte Förderprogramme, zu denen dann noch eine anteilige Bundes- bzw. Landesförderung hinzutreten muss. Die Vergabe der EU-Mittel ist dann im Rahmen der so genannten Kofinanzierung davon abhängig, dass auch nationale Mittel mit einfließen.

Die einzelne Ausgestaltung ist im Rahmen der europäischen Vorschriften durch Verwaltungsvorschriften der Bundesländer näher ausgestaltet. Diese Verwaltungsvorschriften enthalten auch ein jeweils ausdifferenziertes Sanktionssystem. Hierbei ist zu beachten, dass die Landwirte sich regelmäßig verpflichten müssen, für 5 Jahre bestimmte Einschränkungen ihrer Bewirtschaftung entweder für den gesamten Betrieb oder für einzelne Flächen einzuhalten. Die häufigste und umfangreichste Förderung wird für die auf 5 Jahre angelegte Einführung oder Beibehaltung der so genannten ökologischen Landwirtschaft gewährt.

Hier sei beispielhaft auf eine Entscheidung des Nds. Oberverwaltungsgerichts jüngeren Datums verwiesen.<sup>50</sup> Das Nds. OVG sieht für den Bereich der Agrarumweltmaßnahmen die Ermächtigungsgrundlage für die Aufhebung der Förderbescheide und die Rückforderung der bereits ausgezahlten Fördermittel in den §§ 48 und 49 VwVfG anstelle des § 10 MOG. Es handele sich nach der Auffassung des Nds. OVG nicht um erzeugnis- oder produktbezogene Beihilfeprogramme, sondern um produktionsbezogene Regelungen. Die Spezialvorschrift des § 10 MOG könne daher nicht greifen. Die Rechtsfolge ist dann, dass der Behörde ein Ermessen hinsichtlich der Rückforderung eingeräumt ist, das auch im Einzelfall ausgeübt werden muss. Obwohl im Einzelfall unstreitig die Bewilligung der Agrarfördermittel rechtswidrig war, hob das Oberverwaltungsgericht die Rückforderungsbescheide auf, weil die Agrarförderbehörden keinerlei Ermessen ausgeübt hatten und nach Auffassung des OVG auch keine Ermessensreduzierung vorlag. Zwar sei nach

<sup>50</sup> Urteil vom 21.02.2006, Az. 10 LB 45/03, AUR 2007, 244

Auffassung des OVG das Interesse der EU am Funktionieren der Wettbewerbsordnung grundsätzlich sehr hoch anzusetzen. Es bestehe auch für die Mitgliedstaaten eine Verpflichtung, das nationale Recht so anzuwenden, dass die gemeinschaftsrechtlich geforderte Rückforderung staatlicher Beihilfen nicht praktisch unmöglich werde. Es sei aber auf der anderen Seite in Ausnahmefällen auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten, ferner ob der einzelne Verstoß von geringem Gewicht sei, insbesondere auch ob die Rückforderung zur wirtschaftlichen Existenzvernichtung des Landwirts führe. Es sei zu werten, ob geringes oder gesteigertes Verschulden vorliege, ob die Förderung über einen langen Zeitraum gewährt worden sei und hohe Beträge erreicht habe.<sup>51</sup>

Daneben betrifft die zweite Säule auch die landesweiten so genannten Agrarinvestitionsprogramme, bspw. die Förderung von Stallbauten oder sonstigen einzelbetrieblichen strukturverbessernden Vorhaben. Hier wird nahezu jedes Jahr in den Bundesländern ein neues Programm aufgelegt, mit dem die einzelnen Produktionszweige wie Schweinezucht, Schweinemast, Milchvieh und Rindermast gefördert werden. Hier tauchen regelmäßig in den verwaltungsbehördlichen Widerspruchs- und verwaltungsgerichtlichen Klagverfahren Probleme auf, weil die Landwirte bereits vor der gewährten Förderung mit der Maßnahme bereits begonnen haben. Darüber hinaus kommt es immer wieder durch Veränderungen der Einkommensverhältnisse während bzw. kurz nach der Einreichung der Anträge zu Folgeproblemen. Die Fördermittel werden teilweise als verlorener Zuschuss und teilweise als zinsverbilligtes Darlehen über die Investitionsbanken der Bundesländer gewährt.

Der Bereich der zweiten Säule ist von der Agrarreform 2003 weitgehend verschont geblieben. Allerdings erfolgt durch die so genannte Modulation über die nächsten Jahre eine Kürzung der Mittel für die erste Säule, so dass die Fördertöpfe für die zweite Säule anwachsen.

---

<sup>51</sup> hierzu ergänzend auch BVerwG, Urteil vom 10.12.2003, RdL 2004, 132