

Details zur Umsetzung GAP-Förderung ab 2023:

Viele Vorgaben einschließlich Sanktionsmechanismen erfordern hohe Sorgfalt

Wer im Zuge der reformierten GAP-Förderung Prämien erhalten will, ist gezwungen eine Vielzahl an Regeln einzuhalten. Neben dem GAP-Strategieplan 2023-2027 gelten dafür eine Reihe nationaler Gesetze und Verordnungen in den Bereichen Direktzahlungen, Konditionalität und Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS). Zahlreiche Förderregelungen einschließlich der Antrags-, Kontroll-, Kürzungs- und Sanktionsmechanismen erfordern hohe Sorgfalt. Im folgenden Beitrag werden einige der wesentlichen Themen benannt und in Grundzügen erläutert.

Überfordert die neue „Grüne Architektur“ Landwirte und Behörden?

Fehlerquellen bieten die neuen Regeln der EU-Agrarförderung (GAP ab 2023) in großer Zahl: Statt Cross Compliance und Greening gibt es nun die Auflagen der erweiterten Konditionalität, die für alle antragstellenden Betriebe gilt. Auch Kleinerzeuger müssen sie erfüllen. Die Konditionalität umfasst 11 Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) und 9 Anforderungen zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ). Wie bisher tragen die Landwirte unter Einhaltung der Fördervoraussetzungen in besonderem Maße zum Schutz von Klima, Umwelt, öffentlicher Gesundheit sowie Pflanzengesundheit und Tierschutz bei. Je nach freiwilliger Teilnahme des Betriebes können auch bestimmte Bewirtschaftungsverpflichtungen aus den neuen Ökoregelungen (Eco Schemes, 1. Säule) und/oder den bewährten Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM, 2. Säule) hinzukommen.

Antragsänderungen bis 30. September möglich

In diesem Geflecht von Vorschriften können leicht Fehler passieren. Hinzu kommen potenzielle und übliche Antragsfehler wie etwa Nichtübereinstimmungen bei Flächenumfängen etc. Nach wie vor gilt der 15. Mai als Antragsstichtag. Nachmeldungen von Flächen können bis 31. Mai vorgenommen werden. Von nicht unerheblicher Bedeutung ist, dass Antragsänderungen noch bis zum 30. September des Antragsjahres gemeldet werden können. Doch wie wird die Einhaltung der vielen neuen GAP-Vorschriften kontrolliert? Und auf welche Kürzungen müssen sich Landwirte ggf. einstellen? Auch muss die kritische Frage erlaubt sein, ob Landwirte, Behörden und Berater wirklich noch vollends durchblicken? Oder ob ein verhältnismäßiges Maß an Komplexität spätestens mit dieser GAP-Reform überreizt wurde?

Konditionalität, Kontrollen und Einordnung von Verstößen

Werden Verstöße gegen Konditionalitätsverpflichtungen bei der landwirtschaftlichen Tätigkeit oder im Betrieb festgestellt, kommen prozentuale Kürzungen bei den beantragten Zahlungen in Betracht. Dies betrifft bei den Direktzahlungen die Basisprämie, die erste-Hektare-Förderung, die Junglandwirteprämie, ggf. die Ökoregelungen und ggf. die gekoppelte Tierprämie sowie ggf. im Zuge der ländlichen Entwicklungsprogramme z.B. die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und die Ausgleichszulage. Grundsätzlich gilt, wie bisher bei der Cross Compliance, auch bei der Konditionalität ein gesamtbetrieblicher Ansatz, wonach die grundlegenden Anforderungen bei Beantragung von Direktzahlungen in allen Produktionsbereichen und Betriebsstätten einzuhalten sind. EU-rechtlich ist vorgeschrieben, dass mindestens 1 Prozent der Antragsteller von den zuständigen Behörden systematisch vor Ort auf Konditionalitätsverstöße kontrolliert werden müssen. Dies betrifft bei rund 300.000 Antragstellern demnach rund 3.000 Betriebe in Deutschland. Zuständige Behörden und Zahlstellen bewerten festgestellte Verstöße nach den Kriterien Häufigkeit, Ausmaß, Schwere und Dauer als leicht, mittel oder schwerwiegend.

Konditionalität der GAP-Förderung und deutsches Fachrecht

Wichtig zu wissen für alle Antragssteller ist: Die Konditionalität ist ein förderrechtliches Auflagenwerk der GAP für den zusätzlichen Schutz von Klima, Umwelt, Mensch, Pflanze sowie Tier und ersetzt nicht das deutsche Fachrecht. Als Landwirt müssen Sie stets die Verpflichtungen aus dem Fachrecht wie z.B. die Düngeverordnung oder Wasservorschriften einhalten, z.B. auch dann, wenn Sie keine Prämien beantragen. Bei Antragstellern kommen Fachrechtsprüfer teils auch in doppelter Mission auf den Betrieb: Sie prüfen häufig Konditionalitätsanforderungen und das Fachrecht gleichzeitig. Dann kann es auch passieren, dass Sie für ein Vergehen in zweierlei Hinsicht belangt werden: Einmal durch Kürzung bei den GAP-Prämien und einmal als Ordnungswidrigkeit beim Fachrecht.

Inwiefern führen Konditionalitätsverstöße zu Sanktionen?

Festgestellte Verstöße ohne oder mit unerheblichen Folgen für die Ziele der o.g. GAB- und GLÖZ-Anforderungen (sog. geringfügige Verstöße) bleiben i.d.R. ohne Verwaltungsanktion, müssen jedoch fristgerecht behoben werden (sog. Frühwarnsystem). Darüber hinaus bestehen für Behörden und Kontrolleure gewisse Handlungsspielräume. Beispielsweise können bei Anwendung eines sog. Flächenmonitoringsystems bei Verstößen auch niedrigere Kürzungssätze unter 3 Prozent angewendet werden. Grundsätzlich ist zwischen Erst-, Wiederholungs- und vorsätzlichen Verstößen zu unterscheiden.

Bei einem fahrlässig begangenen Erstverstoß beträgt die Regelkürzung bei den konditionalitätsrelevanten Zahlungen 3 Prozent. Bei mehreren fahrlässigen Erstverstößen werden die

Kürzungssätze addiert, dürfen jedoch eine Gesamtkürzung von 5 Prozent nicht überschreiten, wenn keine schwerwiegenden Folgen zu erwarten sind. Bei einem nicht vorsätzlich begangenen Erstverstoß kann die Kürzung je nach Ermessen auf 1 Prozent reduziert werden. Lösen Verstöße schwerwiegende Folgen oder eine direkte Gefährdung der öffentlichen Gesundheit oder Tiergesundheit aus, kann die o.g. Kappungsgrenze einer Gesamtkürzung von 5 Prozent auf 10 Prozent angehoben werden.

Im Falle von Wiederholungsverstößen beträgt die Regelkürzung 10 Prozent. Bei Konditionalitätsverstößen handelt es sich um eine Wiederholung, wenn gegen eine Anforderung aus dem Katalog von GAB oder GLÖZ innerhalb von drei Kalenderjahren erneut verstoßen wird. Dies gilt auch dann, wenn in einem Kalenderjahr mehrfach gegen dieselbe Anforderung verstoßen wird. Auch bei mehreren fahrlässigen Wiederholungsverstößen werden die Kürzungssätze addiert, dürfen jedoch eine Gesamtkürzung von 20 Prozent nicht überschreiten.

Ein vorsätzlicher Verstoß liegt vor, wenn derselbe Verstoß ohne stichhaltige Begründung weiterhin wiederholt auftritt. In solchen Fällen beträgt die Regelkürzung mindestens 15 Prozent, wobei diese sich je nach Häufigkeit, Ausmaß, Schwere und Dauer auf bis zu 100 Prozent ausdehnen kann, z.B. bei mehreren vorsätzlichen Verstößen in einem Kalenderjahr.

Weiterhin föderaler Flickenteppich beim InVeKoS

Ungeachtet der erläuterten Kontroll- und Kürzungsmechanismen zur erweiterten Konditionalität in der GAP ab 2023 sind die Behörden der Bundesländer wie bisher dafür zuständig, die Direktzahlungen sowie die flächen- und tierbezogenen Maßnahmen der 2. Säule über das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) abzuwickeln. Für die antragstellenden Betriebe ergeben sich dadurch weiterhin 13 deutsche InVeKoS-Regionen, die sich in Antragsabwicklung, technischer Unterstützung, automatisierten Prozessen und letztlich Praktikabilität voneinander unterscheiden. Wesentliche Neuerungen sind die seit 1. Januar 2023 EU-rechtlich verpflichtende Anwendung eines automatisierten Flächenüberwachungssystems (AMS) und die verstärkte Nutzung georeferenzierter Fotos. Im Sinne wirksamer Erleichterungen gilt für beide Neuerungen: Behörden und Zahlstellen müssen die Systeme praktikabel gestalten und dürfen Nachweis- sowie Dokumentationspflichten nicht unverhältnismäßig auf die Landwirte abwälzen.

Satelliten und künstliche Intelligenz im Dauereinsatz

Nach dem jährlichen Antragsverfahren greifen die Routinen der Kontrollsysteme aus Verwaltungskontrollen und ergänzenden Kontrollen. Letztere können Vor-Ort-Kontrollen, die Nutzung georeferenzierter Fotos und der Einsatz eines Flächenüberwachungssystems sein. Mittlerweile lassen die Bundesländer die beantragten landwirtschaftlichen Flächen dauerhaft von Satelliten beobachten.

Automatisierte Auswertungen werden dabei mit Unterstützung künstlicher Intelligenz vor allem von Satellitenbildern mit einer Auflösung von 10 Metern vorgenommen. Je nach Bundesland werden auf diese Art und Weise der Fernerkundung flächenbezogene Fördervoraussetzungen wie z.B. hauptsächlich landwirtschaftliche Nutzung, Durchführung der landwirtschaftlichen Mindesttätigkeit bei Brachen und Streifen, Flächenumfang, Kulturart, und Grünlandnutzung durch Mähen oder Beweidung etc. geprüft.

Georeferenzierte Fotos – Fluch und Segen zugleich?

Stimmen die aufgezeichneten Sentineldaten nicht mit den Antragsdaten überein, erhalten die Landwirte Rückmeldungen per E-Mail oder Handy-App und werden zu Korrekturen aufgerufen. Dabei zeigen erste Erfahrungen, dass Handy-Apps sehr unterschiedlich in den Bundesländern funktionierten und gegenüber den Landwirten teilweise unverhältnismäßige hohe Zahlen an zu erledigenden Prüfaufträgen generiert werden. Hinzu kommt, dass unklare Sachverhalte bei einzelnen Fördervoraussetzungen mit der Aufnahme und Versendung von georeferenzierten Fotos über von den Behörden bereitgestellte Handy-Apps geklärt werden können. Das bedeutet, dass Landwirte bei Unstimmigkeiten zur betreffenden Fläche fahren und dort mit der App ein Foto aufnehmen, das die Flächenkoordinaten mitspeichert. Das Foto wird dann direkt vom Handy an die zuständige Behörde übermittelt. Im besten Fall kann der Antragsteller so die Einhaltung der Fördervoraussetzungen nachweisen, eine Vor-Ort-Kontrolle wäre dann nicht mehr notwendig. Zwar werden die Antragsteller förderrechtlich zur Unterstützung in die Pflicht genommen. Aktuell kann jedoch nicht flächendeckend davon gesprochen werden, dass die Behörden vollends dazu in der Lage sind, den Landwirten hierfür technisch ausgereifte, intuitiv und einfach nutzbare sowie praktikable Handy-Apps anzubieten.

Schnelle Feldkontrolle bzw. Fernerkundung und Vor-Ort-Kontrollen

Sind die Ergebnisse des automatischen Flächenüberwachungssystems unklar, können Prüfer auch ohne Anmeldung zu Einzelflächenprüfungen auf die Fläche bzw. mit hochauflösenden Bilddaten Vor-Ort-Kontrollen als Fernerkundung durchführen. Als Betriebsleiter bekommen Sie von diesen Prüfungen noch nicht einmal unbedingt etwas mit. Das ist anders bei der umfassenden Vor-Ort-Kontrolle des Betriebes mit Prüfungen von Fördervoraussetzungen und Unterlagen: Hier ist das Beisein des Betriebsleiters oder eines Vertreters meist erforderlich, aber auch nicht unbedingt, wenn die Unterlagen zur Verfügung gestellt werden. So eine Vor-Ort-Kontrolle können Prüfer bei Flächenprüfungen maximal 14 Tage und bei Tierprüfungen maximal 48 Stunden vorher ankündigen, müssen dies aber nicht tun. Machen Antragsteller die Durchführung einer Vor-Ort-Kontrolle unmöglich, wird der GAP-Antrag im Extremfall komplett abgelehnt. Flächenvermessungen selbst sollen vor Ort aufgrund der geobasierten Flächenanträge allerdings nur noch im Ausnahmefall nötig sein.

Je nach beantragter Fördermaßnahme gelten unterschiedliche Kontrollstichproben

Grundsätzlich gilt: Bei Flächenmaßnahmen der 1. und 2. Säule sind 5 Prozent der antragstellenden Betriebe im Zuge einer Vor-Ort-Kontrolle zu prüfen. Eine solche Stichprobe gilt auch für die Betriebe mit Teilnahme an einer ELER-Tierschutzmaßnahme. Für die Konditionalität und die damit verbundenen Zahlungen gilt: Mindestens 1 Prozent der antragstellenden Betriebe sind systematisch vor Ort zu kontrollieren. Um den Kontrollaufwand zu begrenzen, sind die zuständigen Behörden weiterhin angehalten, Kontrollen zu bündeln, d.h. beim Besuch im selben Betrieb mehrere Rechtsvorschriften und Standards zu prüfen. Die Einhaltung der Konditionalitätsstandards GLÖZ 1 (Erhalt von Dauergrünland), GLÖZ 7 (Fruchtwechsel) und GLÖZ 8 (4 Prozent nichtproduktive Fläche) wird im Zuge von Verwaltungskontrollen geprüft. Darüber hinaus gilt gesondert: Bei den gekoppelten Tierprämien zur Förderung der Mutterkuh-, Schaf- und Ziegenhaltung sind mindestens 3 Prozent der antragstellenden Betriebe vor Ort zu prüfen. Im Hopfenanbau sind 3 Prozent der angemeldeten Flächen vor Ort zu kontrollieren, 30 Prozent der angemeldeten Flächen sind es beim Hanfanbau.

Wie ist das Ergebnis?

Die zuständigen Behörden sind verpflichtet, ggf. betreffende Betriebe über die Feststellung des Nichtnachweises von Fördervoraussetzungen zu informieren und auf die Möglichkeit zur Änderung oder Rücknahme des Antrags hinzuweisen. Bei Vor-Ort-Kontrollen erhalten geprüfte Betriebe vor Ort mündlich und mit dem anschließenden Kontrollbericht Protokoll über Gegenstand und Zeitpunkt der Kontrolle, anwesende Personen, vorgenommene Kontrollmaßnahmen sowie Feststellungen der durchgeführten Kontrolle. Gleiches gilt für die mittels Flächenüberwachungssystem festgestellten Ergebnisse.

Überblick der wesentlichen Kürzungs- und Sanktionsmechanismen

1. Verwaltungssanktion – Bei Verstoß gegen Konditionalität: Siehe o.g. Absatz zu Konditionalitätsverstößen.
2. Friststrafe – Bei verspätetem Antrag: Bei Einreichung des GAP-Antrags nach dem 31. Mai wird der Antrag vollständig abgelehnt. Bei Einreichung des GAP-Antrags zwischen 15. und 31. Mai beträgt die Kürzung für jeden verspätet eingereichten Kalendertag 1 Prozent der beantragten Direktzahlungen.
3. Nichtanmeldungssanktion – Wenn nicht alle Flächen angegeben werden: Als Antragsteller sind Sie verpflichtet, alle ihre landwirtschaftlichen Flächen im GAP-Antrag zu melden. Die beantragten Zahlungen werden um 3 Prozent gekürzt, wenn Sie mehr als 3 Prozent der Fläche oder mehr als 10 Hektar der Betriebsfläche nicht melden.
4. Übererklärungssanktion – Bei Angabe von zu viel Fläche: Beantragen Sie mehr Fläche, als Sie haben, hängt die Sanktion vom Ausmaß der Überbeantragung ab. Beträgt der Unterschied mehr als 3 Prozent

der ermittelten Fläche oder 2 Hektar, wird diese Flächenabweichung zusätzlich von der ermittelten Fläche abgezogen und die Direktzahlungen nach dem GAP-Antrag entsprechend reduziert. Beträgt der Unterschied jedoch mehr als 20 Prozent, erhalten Sie für die beantragte Direktzahlung keine Beihilfe. Erste-Hektare-Prämie, Junglandwirteprämie und Prämien für Ökoregelungen werden unter bestimmten Gesichtspunkten mit gekürzt.

5. Übererklärungsanktion bei gekoppelten Tierprämien (Mutterkühe, Schafe, Ziegen): Hier lohnt es sich, die zuständigen Behörden unverzüglich über Veränderungen der Tierzahl auf dem Laufenden zu halten, sonst gibt es Abzüge. Ermitteln die Prüfer 3 Prozent oder 3 Tiere weniger als beantragt, reduziert sich die Prämie um diese Tierzahl. Weicht die ermittelte Tierzahl um mehr als 20 Prozent von der beantragten Tierzahl ab, wird die festgestellte Differenz verdoppelt und von der Zahl der ermittelten Tiere abgezogen. Sollten mehr als 30 Prozent Abweichung festgestellt werden, erhalten Sie für die beantragte gekoppelte Tierprämie keine Zahlung.

Haftungsfragen im Blick behalten

Anders als bislang haften antragstellende Betriebe künftig gewissermaßen auch, wenn beauftragte Dritte wie z.B. Lohnunternehmer Verstöße begehen. Aufgepasst heißt es auch bei Pachtflächen, die Sie im laufenden Kalenderjahr abgeben oder neu in Bewirtschaftung nehmen: Ist nichts anderes geregelt, erhält der antragstellende Bewirtschafter die Prämien. Für Fehler muss derjenige geradestehen, der sie verursacht hat. Allerdings nur dann, wenn er auch einen Agrarantrag gestellt hat. Einfach formuliert bedeutet das: Unter der Annahme, dass Ihr Pachtnachfolger ein Betrieb ist, der keinen GAP-Antrag gestellt hat, müssen Sie unter Umständen Kürzungen hinnehmen, die er nach der Übernahme der Fläche im ggf. noch antragsrelevanten Zeitraum verursacht hat.

Verwendete Quellen: *Nationale Gesetze und Verordnungen zur Konditionalität und zum InVeKoS, Broschüre des BMEL zur Umsetzung der GAP 2023 in Deutschland, Informationsbroschüre des BMEL über die einzuhaltenden Verpflichtungen bei der Konditionalität einschließlich Kontroll- und Sanktionssystem*