Mag. Gernot Josef **ECKHARDT**
Mat.-Nr. 9003875
Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Bernhard Raschauer

Exposé

zum Dissertations-Vorhaben

System der Europäischen Agrarförderungen

Nach wie vor fließen rund 40 % des Budgets der Europäischen Union in die Förderung der Europäischen Landwirtschaft. Dabei ist es in der Vergangenheit, beginnend mit der Reform der GAP im Jahr 1992, zu einer Verschiebung weg von marktabschottenden *indirekten* Gemeinschaftsbeihilfen (Intervention, Ausfuhrerstattung) hin zu *direkten* Einkommensstützungen für die Erzeuger gekommen. Aktuell können in diesem Zusammenhang im Wesentlichen unterschieden werden die Zahlungen der 1. Säule der GAP gem. VO (EG) 73/2009, die in der Zwischenzeit praktisch zur Gänze in der *Einheitlichen Betriebsprämie* aufgegangen sind, sowie die Zahlungen im Rahmen der 2. Säule der GAP gem. VO (EG) 1698/2005 (Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums).

Der Abwicklung der angeführten *Gemeinschaftsbeihilfen* liegt ein dichtes Netz an Regelungen zugrunde. Grundsätzlich kann in diesem Zusammenhang wiederum zwischen *sektorspezifischen* Fördervoraussetzungen und *horizontalen* Bestimmungen, letztere insb betreffend die Bestimmungen zur Finanzierung gem. VO (EG) 1290/2005, die Bestimmungen zur Betrugsbekämpfung gem. VO (EG/Euratom) 2988/95 sowie das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (INVEKOS) und jüngst die landwirtschaftliche Cross Compliance, jeweils gem VO (EG) 73/2009 sowie 1122/2009, unterschieden werden.

<u>Zielsetzungen und Methode:</u>
Im geplanten Dissertationsvorhaben soll der Fokus auf den angeführten horizontalen Regelungen liegen. Vor deren Hintergrund sollen die sektorspezifischen Bestimmungen, die sich häufig auf die Festlegung konkreter Förderungsvoraussetzungen und Prämienhöhen beschränken, greifbar werden. Ohne vertieftes Verständnis für die angeführten horizontalen Bestimmungen sind die sektorspezifischen Regelungen kaum verständlich und muss deren korrekte Anwendung scheitern.

Es soll somit ein systematischer Ansatz gewählt werden, vor dessen Hintergrund die Rahmenbedingungen, in die die sektorspezifischen Beihilferegelungen eingebunden sind, dargestellt werden sollen.

Dabei wird zum einen auf den europarechtlichen Rechtsbestand einzugehen sein, zum anderen auf die - soweit die Bestimmungen des Europarechts nicht unmittelbar anwendbar sind - Implementierung der europarechtlichen Bestimmungen im österreichischen Recht. In diesem Zusammenhang werden organisatorische Fragen (*Zahlstellen-Organisation*) ebenso wie Fragen des *indirekten Vollzugs* (insb Vertrauensschutz bei der Rückforderung von Gemeinschaftsbeihilfen) zu behandeln sein.

Für diese Art der Darstellung spricht insb, dass die sektorspezifischen Regelungen stetigen massiven Umgestaltungen unterliegen, während die im Rahmen der Dissertation darzustellenden *Konstanten* zwar laufende Änderungen erfahren, im Kernbestand aber unverändert bleiben.[1]

Ferner liegen zwischenzeitlich insb zum INVEKOS und hier insb in der BRD zahlreiche Judikate vor; dasselbe gilt für das Rechnungsabschlussverfahren, dessen Ablauf in den vergangenen Jahren durch eine Fülle von Entscheidungen des EuGH sowie des EuGI Konturen gewann. Insb im Hinblick auf die unmittelbar anwendbaren Bestimmungen des INVEKOS soll verstärkt auf die Judikatur in der BRD zurückgegriffen werden.

Der Gang der Darstellung soll auf Basis des oben Gesagten. von den unionsrechtlichen Grundlagen nach einer *gerafften Darstellung* der aktuell angebotenen d*irekten landwirtschaftlichen Gemeinschaftsbeihilfen* sowie deren *Implementierung in Österreich* in die vier zentralen Kapitel „*Finanzierung*“, „*Betrugsbekämpfung*“, „*INVEKOS*“ und „*Cross Compliance*“ münden.

<u>Zeitplan:</u>

Da die Vorarbeiten bereits relativ weit vorangeschritten sind (es liegen bereits rund 300 Seiten Text vor) und das WS 2009/10 dafür genutzt wurde, einen guten Teil der verpflichtenden Lehrveranstaltungen zu absolvieren, sollten die folgenden Semester der gründlichen Überarbeitung, laufenden Anpassung an die sich ändernden Rechtsgrundlagen sowie der Einarbeitung der aktuellen Judikatur und Literatur dienen.

---

[1] Darüber hinaus liegen etwa zur Einheitlichen Betriebsprämie sowohl in Österreich als auch in der BRD ausführliche Darstellungen vor (vgl mwN *Norer*, die Reform der GAP 2003), während die ausführlichste Darstellung zum für die Abwicklung der landwirtschaftlichen Gemeinschaftsbeihilfen zentralen INVEKOS knapp zehn Seiten umfasst; vgl *Anhammer* ua, Marktordnungsrecht, in: *Norer* (Hrsg), Handbuch des Agrarrechts, 99 ff. Die letzte publizierte Arbeit zum Rechnungsabschlussverfahren datiert aus dem Jahr 1997 (*Mögele*, Die Behandlung fehlerhafter Ausgaben im Finanzierungssystem der gemeinsamen Agrarpolitik). Zu den Finanzierungs-Bestimmungen gibt es kaum Darstellungen, bei der zentralen VO (EG/Euratom) 2988/95 verhält es sich entsprechend. Zur Cross Compliance wurden bereits Darstellungen vorgelegt, allerdings sind noch zahlreiche Probleme ungeklärt.

Erforderliche Ressourcen:

Das Verfassen der Arbeit erfolgte und erfolgt neben der beruflichen Tätigkeit. Da sich der Bearbeitungszeitraum bereits über mehrere Jahre erstreckt, verteilt sich der zeitliche und finanzielle Aufwand auf ein mit der beruflichen Belastung vereinbares Ausmaß. Ein kleiner Teil der bezughabenden Literatur steht am Arbeitsplatz zur Verfügung. Der überwiegende Teil wurde in der Vergangenheit über die National-Bibliothek recherchiert. Die Arbeit erfolgt am eigenen Computer.

Entwurf des Inhaltsverzeichnisses:

1 Einleitung

2 Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union

2.1 Regelungsbereich

2.2 Ziele

2.3 Mittel

2.3.1 Die Gemeinsamen Marktordnungen - 1. Säule

2.1.2 Agrarstrukturpolitik - 2. Säule

2.1.3 Rechtsangleichung – 3. Säule

2.4 Methode

2.5 Die Reform 2003

2.6 Health-check

3 Die Finanzierung

3.1 Allgemeines

3.2 Die Fonds

3.3 Die Zahlstellen

3.3.1 Zulassung von Zahlstellen

3.3.1.1 Internes Umfeld

3.3.1.2 Kontrollen

3.3.1.3 Information und Kommunikation

3.3.1.4 Überwachung

3.3.2 Bescheinigung

3.4 Modalitäten der Finanzierung

3.4.1 EGFL

3.4.1.1 Finanzielle Obergrenze

3.4.1.2 Erstattungen

3.4.1.2.1 Kürzungen der monatlichen Zahlungen
3.4.2 ELER
3.5 Rechungs- und Konformitätsabschluss
3.5.1 Rechnungsabschluss
3.5.2 Konformitätsabschluss
3.5.2.1 Besondere Bestimmungen für den EGFL
3.5.2.2 Besondere Bestimmungen für den ELER
3.5.3 Grundzüge der Judikatur zum Rechnungsabschluss
3.5.3.1 Beweislast
3.5.3.2 Ausmaß der Anlastungen
3.5.3.3 Schlüsselkontrollen – Zusatzkontrollen
3.5.3.4 Nicht-Tätigwerden der Kommission
3.5.3.5 Der Kommission vorwerfbare Verfahrensfehler
3.5.3.6 Würdigung der Judikatur des EuGH
3.6 Prüfrechte der Kommission

4 Betrugsbekämpfung – VO (EG/Euratom) 2988/95
4.1 Der Begriff der Unregelmäßigkeit
4.2 Der Begriff der Sanktion in der Literatur
4.3 Allgemeine Grundsätze für Sanktionen nach der VO (EG/Euratom) 2988/95
4.3.1 Verwaltungsrechtlichen Sanktionen und Maßnahmen – Grundsatz des „ne bis in idem“
4.3.2 Verwaltungsrechtliche Maßnahmen
4.3.3 Verwaltungsrechtliche Sanktionen
4.3.4 Das Gebot der Rückwirkung milderer Sanktionen
4.5 Grenzen der Rückforderung I – Verjährung
4.6 Grenzen der Rückforderung II – Schutz des guten Glaubens
4.6.1 Judikatur des EuGH
4.6.2 Rechtslage in Deutschland
4.6.3 Rechtslage in Österreich – Die Kritik an § 103 MOG 1985
4.6.4 Ergebnis
4.7 Missbrauchsklausel
4.8 Sonstiges – Klausel der vollständigen Zahlung

5 Das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem – INVEKOS
5.1 Einleitung
5.2 Grundlagen

5.2.1 Anwendungsbereich
5.2.2 Landwirtschaftlicher Betrieb
5.3 Elemente des INVEKOS
5.3.1 Elektronische Datenbank
5.3.2 System zur Identifizierung der Betriebsinhaber
5.3.3 System zur Identifizierung der landwirtschaftlichen Parzellen
5.3.4 System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern
5.3.5 System zur Identifizierung und Registrierung von Zahlungsansprüchen
5.3.6 Standardisierte Anträge
5.3.6.1 Beihilfeantrag Flächen (Sammelantrag)
5.3.6.2 Beihilfeantrag Tiere
5.3.6.3 Vereinfachung der Verfahren
5.3.6.4 Antragsfrist
5.3.6.5 Antragskorrekturen
5.3.6.5.1 Offensichtlicher Irrtum
5.3.7 Kontrollsystem
5.3.7.1 Verwaltungskontrollen
5.3.7.2 Vor-Ort-Kontrollen
5.3.7.2.1 Unmöglichmachen der Vor-Ort-Kontrolle
5.3.7.3 Sanktionen
5.3.7.3.1 Exkurs: Vorsätzliche Falschangaben
5.3.7.3.2 Ausnahmen von Sanktionen
5.3.7.4 Kumulierung von Kürzungen und Sanktionen
5.4 Höhere Gewalt
5.5 Rückforderung zu Unrecht gezahlter Beträge
5.5.1 Exkurs: Schutz des guten Glaubens
5.5.2 Exkurs: Wiedereinziehung zu Unrecht zugewiesener Zahlungsansprüche
5.6 Bagatellgrenzen
5.7 Beihilfengewährung bei Betriebsübertragungen
5.8 Zusätzliche Maßnahmen und gegenseitige Amtshilfe

6 Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen – Cross Compliance
6.1 Anwendungsbereich
6.2 Inhalte der Cross Compliance
6.2.1 Grundanforderungen an die Betriebsführung
6.2.1.1 Typisierung
6.3 Schwerpunkte der Grundanforderungen an die Betriebsführung

6.4 Schwerpunkte der Cross Compliance

6.3.1 Natura 2000

6.3.2 Tierkennzeichnung

6.3.3 Nitratrichtlinie

6.4.3 Pflanzenschutz

6.5 Kontrolle der Cross Compliance

6.5.1 Verwaltungskontrollen

6.5.2 Vor-Ort-Kontrollen

6.5.3 Wer kontrolliert?

6.6 Sanktionen

6.6.1 Verbot der Doppelbestrafung

7 Zusammenfassung

Grundlegende Literatur :

Anhammer ua, Marktordnungsrecht, in: *Norer*, Handbuch des Agrarrechts, 43 ff

Blumann, La réforme de la Politique agricole commune, Cahiers de droit européen 2004, 297 ff

Borchardt, Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik – Perspektiven und Herausforderungen für Landwirte und Juristen, in: *Gaitanides/Kadelbach/Iglesias* (Hrsg), Europa und seine Verfassung – Festschrift für Manfred Zuleeg zum siebzigsten Geburtstag (2005), 473 ff

Busse, § 25 Agrarrecht, in: *Schulze/Zuleeg* (Hrsg), Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis (2006), 1031 ff

Busse, Kommentar zu Art 32 ff, in: *Borchardt/Lenz*, Kommentar zur EGV und EUV[4] (2006)

Busse, MOG - Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisation und der Direktzahlungen, Handkommentar (2007)

Busse, Eigentumsgarantie und Agrarmarktrecht unter besonderer Berücksichtigung handelbarer Agrarmarktsubventionen, AUR 2007, 249 ff

Eiden, Ökologisierung der Agrarbeihilfen durch die Agrarreform 2003, in: *Schneider* (Hrsg), Beihilfe- und Vergaberecht als Rahmenbedingungen der Umweltpolitik (2005), 159 – 172

Feit, Das System zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft im Ausfuhrerstattungsrecht (2001)

Harings/Stemplewitz, Sanktionen im Marktordnungsrecht, in: *Calliess/Härtel/Veit* (Hrsg): Jahrbuch des Agrarrechts, Bd VIII (2008), 31 - 45

Hatje, Der gemeinschaftsrechtlich gebotene Vertrauensschutz, in: *Holoubek/Lang* (Hrsg), Vertrauensschutz im Abgabenrecht (2004), 147 ff

Jaeger, Beihilfe- und Subventionsrecht, in: *Holoubek/Potacs* (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht 2[2] (2007)

Killmann, Die Missbrauchsklausel des Art 4 Abs 3 VO 2988/95 zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtsprechung des EuGH und VwGH, ZfV 2/2006, 209 ff

Krug, Die Finanzierung der GAP im Kontext des Finanzverfassungssystems der EU (2009)

Leidwein, Agrarbeihilfen und Sanktionen, ecolex 2001, 94 ff

Leidwein, Europäisches Agrarrecht[2] (2004)

Mögele, Die Behandlung fehlerhafter Ausgaben im Finanzierungssystem der gemeinsamen Agrarpolitik (1997)

Meyer-Bolte, Agrarrechtliche Cross Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund (2007)

Norer, Förderungsrecht, in: *ders* (Hrsg), Handbuch des Agrarrechts (2005), 123 ff

Norer, Lebendiges Agrarrecht (2005)

Norer, Rechtsfragen der EU-Agrarreform (2007)

Norer, Das Fördersystem bei Agrarbeihilfen, *in: Jaeger* (Hrsg), Jahrbuch Beihilferecht 2009 (2009), 289 ff

Priebe/Mögele, Kommentar zu Art 32 ff EGV, in: *Dauses* (Hrsg), Europäisches Wirtschaftsrecht (Stand 2001)

Puck, Wirtschaftslenkungsrecht, in: *Raschauer* (Hrsg), Grundriss des österreichischen Wirtschaftsrechts[2] (2003), 239 ff

Rebhahn, Beihilfen- und Subventionsrecht, in: *Raschauer* (Hrsg), Grundriss des österreichischen Wirtschaftsrechts[2] (2003), 359 ff

Rebhahn, Grundlagen des Beihilfenrechts aus österreichischer und europäischer Sicht, in: *WiR* (Hrsg), Beihilfenrecht (2004), 1 ff

Schenk, Strukturen und Rechtsfragen der gemeinschaftlichen Leistungsverwaltung (2006)

Thiele, Kommentar zu Art 32 ff EGV, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg), EUV / EGV: das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta[3] (2007)

von Danwitz, Europäisches Verwaltungsrecht (2008)

von Wiesentreu, Agrarmarktrecht, in: *Holoubek/Potacs* (Hrsg), Öffentliches Wirtschaftsrecht 2[2] (2007), 1191 ff

Wolffgang, Betrugsbekämpfung im Marktordnungsrecht, in: *Ehlers/Wolffgang* (Hrsg), Rechtsfragen der Europäischen Marktordnungen (1998), 209 ff

Zauner, Zur verfassungskonformen Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen, in: *Norer/Reinl* (Hrsg), Agrarrecht im Lichte des öffentlichen Rechts. Festschrift Gottfried Holzer (2007), 85 ff