

Univ. Prof. Dr. Gottfried Holzer

Grundsätzliches zur Umsetzung der GAP-Reform in Österreich

ÖGAUR-Herbsttagung Wien

24.11.2022



Inhaltsübersicht

- I. Unionsrechtliche Vorgaben
- II. Der GAP-Strategieplan und seine Rechtsnatur
- III. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen
- IV. Nationaler Rechtsrahmen
- V. Zusammenfassung

I. Unionsrechtliche Vorgaben

Start des Reformprozesses:

- Mitteilung der Kommission vom 29.11.2017, COM (2017) 713 final: „Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft“ > GAP soll den bestmöglichen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der Union leisten.
- Mehrjähriger Konsultationsprozess und Trilog EK, Rat und EP >
- 02.12.2021 Beschlussfassung der drei „Grundverordnungen“ (Basisrechtsakte), Inkrafttreten 01.01.2023:

I. Unionsrechtliche Vorgaben

Basisrechtsakte:

- *GAP-Strategiepläne-VO* (EU) 2021/2115 (SPVO);
- VO (EU) 2021/2116 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der GAP (*Horizontale VO*, HVO);
- VO (EU) 2021/2117 mit Änderungen der VO (EU) 1308/2013 über die Gemeinsame Marktordnung (*GMO-ÄnderungsVO*).

Diese Basisrechtstexte enthalten eine Vielzahl von Ermächtigungen zur Erlassung von Kommissionsrecht in Form von *delegierten Rechtsakten* (Art 290 AEUV) und *Durchführungsrechtsakten* (Art 291 AEUV).

I. Unionsrechtliche Vorgaben

- Die reformierte GAP ist geprägt von einem Wandel vom Konformitätsmodell zum **Umsetzungsmodell**, das im Wesentlichen drei zentrale Anliegen verfolgt:
 - stärkere Fokussierung der GAP auf die Erreichung ihrer agrarpolitischen Ziele, Abkehr von der bisherigen Schwerpunktsetzung der GAP-Durchführung auf Recht- und Ordnungsmäßigkeit (*Konformitätsmodell*);
 - Stärkung des *Subsidiaritätsprinzips* durch Übertragung größerer Gestaltungsspielräume an die MS sowie
 - *Verwaltungsvereinfachung* sowohl für die MS wie auch für die Leistungsempfänger (zB Wegfall des Systems der Zahlungsansprüche).

I. Unionsrechtliche Vorgaben

- Weiterer Schwerpunkt der Reform ist die Schaffung einer neugestalteten **Umwelt- und Klimaarchitektur** mit dem Ziel einer weitergehenden „Ökologisierung der GAP“ (Anhang 11 SPVO).
- Einbeziehung der Umwelt- und Klimaziele Green Deal, Farm-to-Fork, Biodiversitätsstrategie (Rat 23.10.2020) – nicht verbindlich!
- **Zunehmende Inpflichtnahme der GAP für die Erreichung der Umwelt- und Klimaziele der EU!**

II. GAP-Strategieplan

- **Strategieplan** - Zentrales Instrument der Umsetzung der GAP-Reform in den Mitgliedstaaten
- Kein völlig neues Instrument: LE-VO 1698/2005 und 1305/2013: Vorlage nationaler Strategiepläne als Grundlage nationaler Förderprogramme für den ländlichen Raum durch die Mitgliedstaaten.
- Besonderheit der GAP-Strategiepläne (GSP) neu: säulenübergreifende Struktur, nationale Rechtsgrundlage für Stützungszahlungen und mehrjährige Bindung der Mittelzuweisung, die den nationalen Gesetzgeber (Bund, Länder) in seiner Gestaltungsfreiheit beschränkt.

II. GAP-Strategieplan

- Der grundlegende Systemwandel, der mit der GAP-Strategiepläne-VO (SPVO) vorgenommen wird, besteht im Wechsel der **Rechtsgrundlage** für die Gewährung von Förderungen vom EU-Recht hin zum nationalen Recht:
- Die MS haben den **Rechtsrahmen** dafür im Einklang mit dem genehmigten GAP-SP und dem EU-Recht (insbes SPVO, Horizontale VO) festzulegen (Art 9 UAbs 3 SPVO)
- Der Anspruch des einzelnen Landwirtes auf Direktzahlungen stützt sich künftig nicht mehr auf EU-Recht, sondern auf das nationale Recht.

II. GAP-Strategieplan

- Gem. Art 106 Abs 1 SPVO haben die Mitgliedstaaten die GAP-Strategiepläne auf der Grundlage von transparenten Verfahren *"im Einklang mit ihrem institutionellen und rechtlichen Rahmen"* zu erstellen.
- Der GAP-Strategieplan ist daher ein Akt der staatlichen Planung, dessen Rechtsnatur sich nach dem jeweiligen nationalen Recht richtet.
- Das MOG 2021 enthält zur Rechtsnatur des GAP-Strategieplanes keine expliziten Aussagen, diese wird gleichsam vorausgesetzt.

II. GAP-Strategieplan

Rechtsnatur des GAP-Strategieplanes:

Gem. Art 104 Abs 2 SPVO hat jeder Mitgliedstaat "*unter Berücksichtigung seiner verfassungsrechtlichen und institutionellen Bestimmungen*" einen einzigen GAP-Strategieplan für sein gesamtes Hoheitsgebiet zu erstellen.

GSP = kein Instrument privatwirtschaftlichen staatlichen Handelns, sondern eine Form hoheitlichen Verwaltungshandelns, das einer gesetzlichen Grundlage bedarf (VfSlg 15.189/1998).

II. GAP-Strategieplan

- MOPG 2021: keine gesetzliche Regelung, wer den GAP-Strategieplan *erstellt*. MOG regelt lediglich dessen strategische Ausrichtung und die Zuständigkeit des/der BML als die Verwaltungsbehörde, die dafür verantwortlich ist, dass der GAP-Strategieplan effizient, wirksam und ordnungsgemäß *verwaltet* und *umgesetzt* wird.
- Vergleich Pläne im Luftreinhalterecht (LH, BuReg)

II. GAP-Strategieplan

Rechtswirkungen des GSP:

- erst mit der Genehmigung durch die EK (Öst: Beschluss der EK vom 13.09.2022) und nur für den Mitgliedstaat, nicht unmittelbar für den einzelnen Förderungswerber;
- eine Umsetzung des nationalen GAP-Strategieplanes und damit die Förderung mit EU-Mitteln kann erst nach dessen Genehmigung rechtswirksam vorgenommen werden;
- bei der Ausgestaltung und Abwicklung der Stützungsmaßnahmen ist der MS (Öst: Bund und Länder) an den genehmigten mehrjährigen Strategieplan gebunden.

II. GAP-Strategieplan

Inhaltliche Vorgaben für den GAP-SP:

- Alle Fördermaßnahmen im GAP-SP müssen einen Beitrag zu den GAP-Reformzielen (Art 6 EU-SPVO leisten, insbes zu Ernährungssicherheit, flächendeckender Bewirtschaftung, Umwelt- und Klimaschutz, Nachhaltigkeit, Biodiversität, Tierschutz (§ 6a Abs 2 MOG 2021)).
- Im GAP-SP sind quantifizierte Zielwerte für Ergebnis- und Outputindikatoren festzulegen.

II. GAP-Strategieplan

Förderkategorien („Interventionen“) des GAP-Strategieplanes (§ 6c Abs 2 MOG 2021):

a) Direktzahlungen

b) Sektorale Fördermaßnahmen (Obst, Gemüse, Wein)

c) einjährige Maßnahmen für Klima, Umwelt und Tierwohl (Ökoregelungen)

Begrünung von Ackerflächen (2), Erosionsschutzmaßnahmen bei Dauerkulturen, Tierschutz- Weidemaßnahmen und

d) Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums (Agrarumweltprogramm ÖPUL, Ausgleichszahlungen)

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

1. Kompetenzgrundlage (Erl RV MOG-Nov 2022):

„Der vorliegende Gesetzentwurf stützt sich auf

– die Bundeskompetenz gemäß § 1 MOG 2007 (Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen) für die Maßnahmen der 1. Säule (Direktzahlungen, Maßnahmen für bestimmte Sektoren, Konditionalität und Regelungen zum Verwaltungs- und Kontrollsystem),

– Art 17 B-VG für die Maßnahmen der Entwicklung des ländlichen Raums. Diese werden – wie bisher – im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung und unter Beibehaltung der gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Länder gemäß § 3 LWG abgewickelt“.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

- Erl RV MOG-Nov 2022: Zu Z 1 (Titel):

„Das Marktordnungsgesetz wird um die Grundsätze der Umsetzung der GAP erweitert und damit der Ansatz des einheitlichen Konzepts betont. Durch den neuen Langtitel soll diese Einbeziehung in das MOG zum Ausdruck gebracht werden. In weiterer Folge wird auch die Jahresangabe im Kurztitel aktualisiert. Eine Erweiterung der in § 1 MOG enthaltenen Verfassungskompetenz ist damit nicht verbunden.“

Verfassungsrechtliche Grundlagen

Inwieweit die Regelungen zur Umsetzung der GAP-Reform 2023, insbes die Schaffung eines säulenübergreifenden Rechtsrahmens für den GAP-Strategieplan von der unverändert auf *"Vorschriften zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen"* beschränkten Verfassungsbestimmung des § 1 MOG gedeckt sind, bedürfte einer besonderen Begründung, die den Materialien zum MOG 2021 nicht zu entnehmen ist.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Für eine Beurteilung dieser verfassungsrechtlichen Frage ist der Rechtsrahmen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der derzeitigen Kompetenzdeckungsklausel des MOG 2007 maßgeblich:

Gem § 3 Abs 3 MOG 2007 sind gemeinsame Marktorganisationen im Sinne dieses Bundesgesetzes "Regelungen zur Schaffung und Durchführung der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte für die in Anhang I (AEUV) angeführten Erzeugnisse, sonstige Handelsregelungen sowie Regelungen zu Direktzahlungen."

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Wendet man die allgemeinen Auslegungsregeln der Kompetenzverteilung auf die Verfassungsbestimmung des § 1 MOG 2007 an, so stellt sich die Frage, ob es sich bei den vom MOG 2021 neu erfassten "*Grundsätzen der Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik*" um eine Regelung handelt, die sich von ihrem Inhalt her systematisch der Materie "*Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen*" zuordnen lässt (Grundsatz der intrasystematischen Fortentwicklung).

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Das MOG 2021 dehnt seinen Regelungsbereich ausdrücklich über die "*Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen*" hinaus auf die "*Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik*" aus und bringt dies schon im Titel des Gesetzes zum Ausdruck.

Der Gesetzgeber des MOG 2021 ging also offenbar davon aus, dass es sich bei der "*Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik*" um einen Bereich handelt, der nicht vom Begriff der "*Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen*" umfasst ist.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Fraglich, ob das neu eingefügte Kapitel "*Vorgaben für den GAP-Strategieplan*" (§§ 6a bis 6g MOG) dem kompetenzbestimmenden Begriff "*Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen*" unterstellt werden kann, weil dem Unionsrecht zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des MOG 2007 das Instrument der säulenübergreifenden Strategiepläne mit ihren die MS bindenden Vorgaben und Rechtswirkungen gegenüber der EU fremd war.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Falls die vom nationalen Recht umzusetzenden „Grundsätze der GAP“, insbes die Erstellung des Strategieplanes, dessen strategische Ausrichtung, die darauf bezogenen Organisations- und Begriffsbestimmungen (§§ 6a – 6g MOG 2021) über den Verfassungsbegriff "*Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen*" des § 1 MOG 2007 hinausgehen, hätte ihre Regelung im MOG 2021 einer entsprechend **adaptierten verfassungsrechtlichen Kompetenzdeckungsklausel** bedurft.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

2. Legalitätsprinzip - Umsetzung durch Gesetz oder Verordnung?

- Schon ein erster Blick zeigt, dass der Schwerpunkt der Umsetzung der GAP neu in Österreich auf der Verordnungsebene liegt (anders in Deutschland).
- Einigen wenigen Verordnungsermächtigungen im MOG 2021 steht eine 243 §§ umfassende Verordnung des BML mit Regeln zur Anwendung des GAP-Strategieplans (GSP-Anwendungsverordnung, GSP-AV), BGBl II 403/2022 mit einer schwer nachvollziehbaren Systematik gegenüber.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

„Der VfGH vertritt in ständiger Rechtsprechung (vgl VfSlg. [15.189/1998](#), [15.354/1998](#), [17.735/2005](#), [18.317/2007](#)) den Standpunkt, „dass durch den Beitritt Österreichs zur EU der Verwaltung keine generelle Ermächtigung zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch Rechtsverordnungen erteilt und Art 18 Abs2 B-VG nicht so weit verändert wurde, dass den Verwaltungsorganen die Befugnis übertragen worden wäre, Regelungen des Gemeinschaftsrechts **unter Ausschaltung des Gesetzgebers** zu konkretisieren; **vielmehr ist zur Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften nach dem Konzept des Art 18 Abs 2 B-VG nicht der Verordnungsgeber, sondern der Gesetzgeber berufen.**“ (VfSlg 17.735/2005)

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Aus den selben Erwägungen, die dieser Rechtsprechung zu Grunde liegen (vgl. dazu va. 15.189/1998), ist der VfGH weiters der Auffassung, dass **Art 18 Abs 1 und 2 B-VG** durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union auch insoweit **nicht modifiziert** wurde, als aus dieser Bestimmung der österreichischen Bundesverfassung das an den Gesetzgeber gerichtete Gebot abgeleitet wird, das *gesamte Verwaltungshandeln*, und im Besonderen auch die Erlassung verwaltungsbehördlicher Verordnungen, inhaltlich hinreichend vorherzubestimmen.

IV. Nationaler Rechtsrahmen

Die GSP-AV umfasst 10 Kapitel und regelt insbes:

1. Kap: Begriffsbestimmungen, Verfahren der Antragstellung, Kontrollen, Sanktionen (§§ 1 ff)
2. Kap: Invekos, Regeln zur förderfähigen Fläche, Mehrfachantrag (§§ 20 ff)
3. Kap: Projekt- und Sektormaßnahmen Obst, Gemüse, Wein, Imkerei (§§ 54 ff)
4. Kap: Konditionalität, GLÖZ-Standards (Anlage 2), (§§ 104 ff)

IV. Nationaler Rechtsrahmen

5. Kap: Soziale Konditionalität (§§ 109 ff)
 6. Kap: Landwirtschaftliche Betriebsberatung (§ 110)
 7. Kap: Direktzahlungen, Kappung (§§ 111 ff)
 8. Kap: Sektormassnahmen (Erzeugerorganisationen)
Obst und Gemüse (§§ 114 - 202)
 9. Kap: Sektormassnahmen Wein (§§ 203 - 241)
 10. Kap: Schlussbestimmungen (§§ 242, 243)
- Anlage 1: Auflistung der im GAP-Strategieplan
enthaltenen Fördermassnahmen mit Interventionscode
(Direktzahlungen + Ökoregelungen, ÖPUL-
Massnahmen)
- Anlage 2: Mindeststandards für den guten
landwirtschaftlichen u. ökologischen Zustand GLÖZ

IV. Nationaler Rechtsrahmen

Wird dieser nationale Rechtsrahmen den vom VfGH für die Umsetzung von EU-Recht aufgezeigten Erfordernissen gerecht?

Fragen ergeben sich insbes hinsichtlich

- a) Begriffsbestimmungen
- b) Inhaltlicher Ausgestaltung der Konditionalität
- c) Ökoregelungen („eco schemes“)

IV. Nationaler Rechtsrahmen

a) Begriffsbestimmungen

- § 6d. (1) MOG: Die „landwirtschaftliche Tätigkeit“, die „landwirtschaftliche Fläche“, die „förderfähige Fläche“, der „Junglandwirt“, der „neue Landwirt“ sowie der „aktive Landwirt“ sind unter Heranziehung der in Art. 4 der Verordnung (EU) 2021/2115 sowie den in den Abs 2 bis 9 enthaltenen Vorgaben durch Verordnung näher zu konkretisieren.
- Hinsichtlich der „ldw Tätigkeit“ enthält das Gesetz keine Vorgaben, sodass § 20 GSP-AV offenbar keine ausreichende gesetzliche Grundlage hat. Warum steht eine so zentrale Definition nicht im Gesetz (MOG)?

IV. Nationaler Rechtsrahmen

b) Inhaltliche Ausgestaltung der *Konditionalität*
insbes Festlegung der einzuhaltenden GLÖZ-
Standards (§ 6e Abs 1 MOG iVm § 108 GSP-AV).

6e. (1) Die gemäß den Art. 12 und 13 in
Verbindung mit Anhang III der VO (EU)
2021/2115 zur Erhaltung des guten
landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands
der Flächen einzuhaltenden Standards
(GLÖZ-Standards).....sind durch Verordnung,
hinsichtlich der GLÖZ-Standards 1, 2, 3 und 9 im
Einvernehmen mit der Bundesministerin für
Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie, festzulegen.

IV. Nationaler Rechtsrahmen

- Das MOG (§ 6e Abs 1) überlässt ohne jede weitere Determinierung die inhaltliche Ausgestaltung der **Konditionalität**, insbes die Festlegung der einzuhaltenden GLÖZ-Standards ausschließlich dem Verordnungsgeber.
- Damit stellt sich die Frage, ob sich diese Verordnungsermächtigung zur inhaltlichen Ausgestaltung der Konditionalität im Verordnungsweg noch in dem vom VfGH vorgegebenen Rahmen für die Umsetzung von Unionsrecht durch VO hält (technische Durchführung, Gemeinschaftsrecht muss *bestimmt, bestimmbar oder begrenzt sein* – reichen die sehr allgemein gehaltenen unionsrechtlichen Vorgaben in Art 13 Abs 1 SPVO dafür aus?)

IV. Nationaler Rechtsrahmen

- Zum Vergleich Deutschland: eigenes GAP-Konditionalitätengesetz
enthält eine inhaltliche Umschreibung von GLÖZ-Standards
+ eng begrenzte Verordnungsermächtigung.

IV. Nationaler Rechtsrahmen

c) Ökoregelungen für Umwelt, Klima, Tierwohl

Inhaltliche Vorgaben bezüglich des neuen Instruments der Ökoregelungen sind - zum Unterschied von den übrigen Kategorien von Direktzahlungen - dem MOG 2021 ebenso wenig zu entnehmen wie eine Verordnungsermächtigung zur näheren Konkretisierung in der GSP-AV. In deren Anlage I findet sich lediglich ein Hinweis auf den österreichischen GAP-Strategieplan mit den Interventionscodes 3101 -3104 zu den vier Öko-Maßnahmen (2x Begrünung, Erosionsschutz Wein, Obst, Hopfen und Tierwohl Weide).

IV. Nationaler Rechtsrahmen

Ob damit den unionsrechtlichen Vorgaben der Art 9 und 31 SPVO und des Art 18 B-VG entsprochen wird, erscheint zumindest zweifelhaft.

Diese Vorgaben bedeuten, dass Österreich den *Rechtsrahmen* für die Gewährung der Unterstützung für fakultative Regelungen für Klima, Umwelt und Tierwohl („Öko-Regelungen“) im Einklang mit dem von der Kommission genehmigten GAP-Strategieplan festzulegen hätte. Ein bloßer Verweis auf die Förderungs-Codes der GAP-SP genügt demnach nicht!

IV. Nationaler Rechtsrahmen

"Ökoregelungen,, (Fördermaßnahmen für Umwelt, Klima und Tierwohl) in der ersten Säule der GAP

- werden in § 6c Abs 2 MOG 2021 in der Kategorie „Direktzahlungen“ aufgezählt, in Widerspruch dazu
- Verfahrensvorschrift (§ 19a Abs 1 MOG 2021), dass die Regelung für Klima, Umwelt und Tierwohl – anders als die übrigen Arten von Direktzahlungen – nicht im Rahmen der Hoheitsverwaltung, sondern im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung abgewickelt wird. Eine sachliche Begründung für diese Differenzierung ist nicht ersichtlich - Rechtsschutzinteresse!!!

V. Zusammenfassung

Die stark verordnungszentrierte Umsetzung der GAP 2023 bis 2027 auf unveränderter kompetenzrechtlicher Grundlage wirft eine Reihe von (verfassungs-)rechtlichen Fragen auf. Diese Fragen - abseits politischer Opportunität - zu diskutieren gehört zu den ureigensten Aufgaben der Österreichischen Gesellschaft für Agrar- und Umweltrecht. In diesem Sinne erwarte ich aufschlussreiche Referate und eine spannende Diskussion!