

Stellungnahme des Deutschen Bauernverbandes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) für eine Erste Verordnung zur Änderung der GAP-InVeKoS-Verordnung

Berlin, 16. Februar 2024

Der Deutsche Bauernverband (DBV) dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine Erste Verordnung zur Änderung der GAP-InVeKoS-Verordnung (GAP-InVeKoS-VO) und unterstützt das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) insbesondere in dem dringend erforderlichen Bestreben, die administrativen und bürokratischen Belastungen für die Landwirte und die Verwaltungen nach allen Möglichkeiten und auf allen Ebenen wirksam zu reduzieren. Die vorliegende Änderungsverordnung im Bereich des InVeKoS kann dabei nur ein erster Schritt in die richtige Richtung sein.

InVeKoS und Antragswesen in 13 verschiedenen Förderregionen in Deutschland stehen sinnbildlich für eine überbürokratisierte Umsetzung der GAP

Im Sinne des Berufsstandes haben sich DBV und die Landesbauernverbände in den vergangenen Jahren intensiv mit Ansätzen und Vorschlägen für eine praktikable und verhältnismäßige Umsetzung der europäischen GAP-Förderung in Deutschland eingesetzt. Neben dem Beitrag zur Erreichung der GAP-Ziele steht für die landwirtschaftlichen Betriebe stets eine bürokratiearme und praktikable Umsetzung der GAP-Förderung im Wege des InVeKoS bzw. der Antragstellung im Vordergrund. Wissenschaftliche Analysen und repräsentative Befragungen von Landwirten bestätigen jedoch den über Jahre anwachsenden und zunehmenden Bürokratieaufwand sowohl für die Landwirte als auch für die Verwaltungen. Eine Umkehr in Richtung wirksamer Entlastungen und Erleichterungen ist notwendiger denn je.

- Gutachten des Rechnungshof Baden-Württemberg zum Kontrollsystem und den Verwaltungskosten in den Bereichen EGFL und ELER im Zeitraum 2007-2013 (<https://t.ly/Eb3eP>, Juli 2015).
- Gutachten der Universität Bochum und des HFFA Research Instituts über die Kosten der Einhaltung von EU-Standards und Auflagen, wovon jährlich rd. 250 Mio. Euro Kosten für die Landwirte in Deutschland auf den Aufwand durch die GAP-Antragstellung zurückzuführen sind (<https://t.ly/0OE9r>, September 2017).
- Repräsentative Befragung von rd. 1.000 Landwirten im Rahmen des Konjunktur- und Investitionsbarometers Agrar, die insbesondere aufgrund der Antragstellung, Aufzeichnungen und Nachweispflichten der EU-Agrarförderung, einschließlich der Verpflichtungen aus der Cross Compliance, im Zeitraum 2014-2022 deutlich mehr Zeit und Kosten zur Bürokratiebewältigung aufwenden müssen als noch im Jahr 2014 (<https://t.ly/WWelv>, August 2017).

Erfahrungen des ersten Antragsjahres 2023 nach der GAP-Reform offenbaren Handlungsbedarf und machen Nachbesserungen erforderlich

Der DBV appelliert nachdrücklich an die beteiligten Ressorts der Bundesregierung, aber auch an die Länder und die EU-Kommission, dass beim Thema Auflagen-, Bürokratie- und Dokumentationslast im Zuge der praktischen Umsetzung der GAP-Förderung endlich der Schalter in Richtung Entschlackung von Vorgaben und Außerkraftsetzen von überflüssigen Regelungen umgelegt wird.

Zu wenig Entbürokratisierung im deutschen GAP-Strategieplan

Im Zuge der jüngsten GAP-Reform sollten die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen und darlegen, die zur Vereinfachung und Entbürokratisierung beitragen. Dass derartige Initiativen der Bundesregierung im über 2.200-seitigen GAP-Strategieplan auf 2 Seiten passen (§. 423f. online unter <https://t.ly/Ohj5->) und sich vorrangig auf geplante Erleichterungen auf Ebene der Verwaltungen beschränken, ist sinnbildlich für die verpassten Chancen, eine unüberschaubare Vielzahl an Regelungen-, Dokumentations-, Nachweis- und Kontrollverpflichtungen konsistent und flächendeckend abzubauen. Wir haben im Jahr 2023 den Start einer GAP-Periode 2023-2027 erlebt, die in sehr vielen Bestandteilen korrektur- und verbesserungswürdig ist. Das betrifft den GAP-Strategieplan und die Grüne Architektur generell sowie die Konditionalität, die Ökoregelungen und die Antragssysteme im Detail.

Kritische Analyse und Überbürokratisierung nach der GAP-Reform

Insgesamt ist vom politischen Versprechen eines „neuen Liefermodells“ mit mehr Ergebnisorientierung sowie mit mehr Gestaltungsmöglichkeiten und weniger Bürokratie für die Landwirte nicht viel geblieben. Denn angesichts des von EU, Bund und Ländern geflochtenen Dickichts an Regelungen muss die kritische Frage erlaubt sein, ob Landwirte, Behörden und Berater wirklich noch vollends durchblicken. Für Ärger und Unverständnis bei Antragstellern sorgen nicht nur schwere Einschnitte durch GLÖZ-Auflagen und unattraktive Ökoregelungen, sondern auch der föderale Flickenteppich beim Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS). In Deutschland sind die rd. 300.000 landwirtschaftlichen Antragsteller weiterhin mit 13 teils sehr verschiedenen arbeitenden InVeKoS-Regionen konfrontiert. Auch nach der Einführung von automatisierten Flächenüberwachungssystemen (AMS) und der Einbindung von georeferenzierten Fotos, die eigentlich für eine Reduzierung des Kontrollaufwandes vor Ort sorgen sollten, treffen nach wie vor unverhältnismäßig viele App-Benachrichtigungen, E-Mails oder Briefe bei den Landwirten ein, zum Beispiel wenn sich Satellitenaufnahmen nicht mit den Antragsdaten decken. Die Folge sind teils kleinteilige Prüf- und Korrekturaufträge, bei denen das Verhältnis von Aufwand und Nutzen oftmals diskussionswürdig ist.

Bei der GAP-Förderung sind Bund, Länder und EU im Gleichschritt gefragt

Anstatt Nachweis- und Dokumentationspflichten unverhältnismäßig auf die Landwirte abzuwälzen, sind praktikable und moderne Antragssysteme ebenso gefragt wie unbürokratische und automati-

sierte Kommunikationswege, flächendeckend anwendbare Toleranz- und Bagatellspielräume sowie eine fachlich und vor allem ackerbaulich notwendige Synchronisierung von Fristen, Zeiträumen und Mindest-/Höchstbreiten bei einzelnen Fördervoraussetzungen in der GAP. Die Bundesregierung muss nun dringend unbürokratische Lösungen anbieten und in die Praxis bringen: Und zwar nicht nur bei den Ökoregelungen und der Konditionalität, sondern auch bei den GAP-Antragssystemen im Rahmen des InVeKoS. Dafür sollte sich die Bundesregierung bei der EU für entsprechende Freiheitsgrade stark machen und zugleich einen engen und im Sinne der Entbürokratisierung wirk-samen Gleichschritt mit den Ländern moderieren.

Die folgende, unvollständige Sammlung an Schwierigkeiten und Ansätzen zeigt beispielhaft, inwiefern unter Berücksichtigung aller Rechtsgrundlagen (nationale Gesetze und Verordnungen für Direktzahlungen, Konditionalität und InVeKoS) wirksamer Bürokratieabbau für die Landwirte und für die Verwaltungen betrieben werden sollte:

- [Kehrtwende beim Anlastungsrisiko:](#) Im Grundsatz unverhältnismäßig hohes Anlastungsrisiko bereits bei kleinen/marginalen/geringfügigen/unbeabsichtigten/versehentlichen Fehlern bzw. Verstößen. Hilfreich wäre eine Stärkung statt Reduzierung von Toleranzen und Bagatellgrenzen, die für alle Betriebsausrichtungen und -größen nutzbar sind. Erforderlich für Landwirte, Bauernverbände, Berater und Verwaltungen gleichermaßen ist zudem eine verhältnismäßige Auslegung und transparente Vereinbarung, unter welchen Voraussetzungen Fehler als kleine/marginale/geringfügige/unbeabsichtigte/versehentliche Verstöße eingestuft werden, die keine Kürzungen und Sanktionen auslösen.
- [Vereinheitlichung und Synchronisierung von Förderbedingungen:](#) Regelungen und Fördervorgaben für Direktzahlungen, GLÖZ, GAB, Ökoregelungen, AUKM und weitere Bereiche sind unübersichtlich, teils inkonsistent und wirken mitunter gegeneinander. Die Streichung überflüssiger und unpraktikabler Vorgaben und klar erkennbare Kombinationsmöglichkeiten würde wirksam zu den GAP-Zielen beitragen.
- [Oberste Prämisse sollte die Reduzierung von manuellen Kontrolltätigkeiten sein:](#) Dies erfordert mehr Vertrauen, mehr Automatisierung und mehr Bereitschaft, Best-Practice zu adaptieren und Worst-Practice zu eliminieren. Flächenüberwachungssysteme, Fernerkundung, optische Daten, georeferenzierte Fotos und eine Vielzahl an teils unausgereiften Antrags-Apps führen bislang nicht zur angekündigten und erhofften Reduzierung von Prüf-, Kontroll- und Korrekturtätigkeiten. Ohne eine kostendeckende Honorierung sind die antragstellenden Landwirte besonders negativ betroffen von der Entwicklung, wonach staatliche Instanzen auf EU-, Bund- und Länderebene in rasanter Geschwindigkeit immer mehr Prüf-, Kontroll- und Korrekturtätigkeiten im Zuge der GAP-Antragstellung auf die Landwirte abwälzen. Hier scheint das Maß spätestens mit den Erfahrungen aus dem ersten Antragsjahr 2023 nach der GAP-Reform überzogen zu sein. Hier ist bereits kurzfristig eine spürbare Umkehr in Richtung mehr Digitalisierung und Automatisierung sowie eine viel bessere Bündelung von Kompetenzen und Best-Practice über Ländergrenzen hinweg erforderlich.
- [Jährliches „Lotteriespiel“ der förderrechtlichen Regeln und Prämien für „Grüne Architektur“ und GAP-Antrag ist ein „No Go“ aus Sicht der unternehmerischen Verantwortung der Landwirte:](#) Im Zusammenspiel mit den vor- und nachgelagerten Abhängigkeiten (z.B. Saatgut, Düngung,

Abnahmeverträge usw.) planen die Betriebe ihren Anbau weit im Voraus. Für eine deutlich bessere Planbarkeit und Verlässlichkeit müssen GAP-Änderungen künftig mindestens 12 Monate im Voraus bekannt gegeben werden.

- [Betriebliche und unternehmerische Plausibilitätsprüfung bei der GAP-Antragstellung verbessern](#): Je nach Bundesland und Antragsgestaltung fällt die Unübersichtlichkeit für den antragstellenden Landwirt unterschiedlich groß oder klein aus. Komplexe und unübersichtliche Antragsprogramme, -informationen und -unterlagen führen die Betriebe in teils undurchsichtige Abhängigkeiten. Eine adäquate Plausibilitätsprüfung, ob betriebliche Angaben im GAP-Antrag grundsätzlich stimmig sind, ist dann kaum mehr möglich. Erforderlich sind einfache und unverschachtelte Antragsprogramme mit klarer, verständlicher und praxisorientierter Sprache.
- [1.000-Quadratmeter-Toleranzregelung langfristig über das Jahr 2023 hinaus](#): In Fällen von Messungenauigkeiten, versehentlichen Überflügen, natürlicher Ausbreitung von Landschaftselementen o.ä. ist rückwirkend und nur für das Jahr 2023 eine Toleranzregelung von 1.000 m² eingeführt worden. Klar ist, dass eine derartige Toleranzregelung sowohl für größere als auch kleinere Flächenstrukturen auch langfristig in den Folgejahren erforderlich ist. Unterjährige Referenzflächenabgleiche haben echte (existenzielle) Rück- und Auswirkungen. Eine konsequente Anwendung von Toleranzen würde diese Sensibilität aufgreifen.
- [Umgang mit Stilllegungsflächen und Brachen flächendeckend flexibilisieren und vereinheitlichen](#): Die Bereitstellung, Aufwertung, Beantragung und Nachweisführung von pflichtmäßigen und freiwilligen Brachflächen muss in allen relevanten Rechtsgrundlagen erleichtert werden. Dazu gehört auch ein bedarfsmäßiger Auflagenverzicht bei der Mindesttätigkeit auf Brachen, um unnötige Arbeitsschritte mit CO₂-Ausstoß und überflüssige Dokumentationspflichten zu vermeiden. Eine aktive Begrünung auch im Sinne einer ökologischen Aufwertung muss bis zum 31. März des Antragsjahres ermöglicht werden. Auch Kleinstflächen bis 1.000 m² müssen angesichts der Fortschritte bei der Flächenerkennung anerkannt werden. Unbedenkliche Überfahrungen z.B. für Pflegearbeiten, Bejagung usw. müssen bundesweit einheitlich möglich sein. Für pflichtmäßige und freiwillige Brachen müssen identische Mischcodes deutschlandweit angeboten werden, die die Landwirte in Bezug auf lagegenaue Einzeichnungspflichten entlasten.
- [Beim Dauergrünlanderhalt den eingeschlagenen Weg einer Stichtagsregelung konsequent entwickeln und die fragwürdige 5-Jahresfrist endlich abschaffen](#): Auf EU-Ebene (Art. 4 Abs. 3 Buchst. c) der Verordnung (EU) Nr. 2021/2115) und auch national (§ 7 Abs. 1 Nr. 3 der GAP-DZVO) ist die kontraproduktive 5-Jahresfrist zur verwaltungsmäßigen Grünlandwerdung bislang nicht gestrichen und ausschließlich durch eine konsequente Stichtagsregelung ersetzt worden. Trotz der seit 2023 lediglich für nach 2021 entstandene Grünlandflächen geltenden Stichtagsregelung müssen sich die Landwirte je nach Region weiterhin mit einer Vielzahl an Anträgen, Genehmigungsverfahren und Nachweisführungen befassen. Bund und Länder müssen beim Dauergrünlanderhalt die Potenziale für Vereinfachungen nutzen und Bürokratie wirksam abbauen. Ziel muss es auch gegenüber der EU-Kommission sein, die Praxis des erzwungenen Umbruchs von Ackerflächen alle 5 Jahre zu beenden. Es geht darum, bürokratische Anzeige- und Genehmigungsverfahren auf ein Minimum zu reduzieren und ökologisch unbedenkliche Pflegemaßnahmen zu ermöglichen.

Entbürokratisierung, Automatisierung und Digitalisierung konsequent und mutig angehen

Es geht um konsequente Schritte zur Entbürokratisierung, u.a. durch eine gewollte und praktikable Nutzung der Digitalisierungsfortschritte, durch Fokussierung auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit und durch Anwendung des Single-Audit-Prinzips. Im Hinblick auf notwendige Verbesserungen und Korrekturen bei den Vorgaben für das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVe-KoS) ab dem Antragsjahr 2023 bittet der DBV die EU-Kommission und in erster Linie die Bundesregierung sowie im Sinne einer bundesweit vergleichbaren Umsetzung auch die zuständigen Länder eindringlich um die Berücksichtigung der folgenden Kernanliegen:

- Ein spätestens im zweiten Antragsjahr 2024 nach der GAP-Reform voll funktionstüchtiges und vereinfachtes Antragssystem, das unnötige Nachfragen und Prüfaufträge bei den Landwirten ausschließt und eine vollständige Auszahlung der 1. Säule-Zahlungen einschließlich Ökoregelungen spätestens im Dezember 2024 garantiert.
- Ausnahme und konsequente Umsetzung des EU-rechtlich vorgesehenen Single-Audit-Prinzips.
- Praktikable Nutzung der Digitalisierungsfortschritte in Richtung eines **„Agrarantrags 4.0“** (<https://t.ly/a-lgP>). Dazu gehört eine Straffung der Verwaltungs- und Kontrollstrukturen.
- Abschaffung des bisherigen bürokratischen Frühwarnsystems, das bei geringfügigen Verstößen einen **unverhältnismäßigen und aufwendigen „Eskalationsmechanismus“** auslöst. Stattdessen Einführung einfacher Toleranzen und Bagatellregelungen mit Flexibilität v.a. bei witterungsbedingten Einflüssen.
- Deutliche Verbesserung und vor allem erleichternde Anwendung des automatisierten Flächenüberwachungssystems (AMS) ab 2024 ausschließlich zum Zwecke des Fördervollzugs. Der Bürokratieaufwand für die Landwirte muss auf das Wesentliche reduziert werden. Die Systeme müssen in allen Ländern insoweit verbessert werden, dass manuelle Kontroll- und Prüfvorgänge sowie Vor-Ort-Kontrollen nicht mehr stattfinden.
- Keine verschuldensunabhängige Zurechnung von Konditionalitätsverstößen Dritter zu Lasten des Betriebsinhabers.

Anliegen zum Agrarantrag 4.0 skizzieren wesentliche Schritte in die richtige Richtung

Der DBV setzt sich dafür ein, dass EU, Bund und Länder die Förderstruktur und die Förderabwicklung in der GAP künftig deutlich einfacher und übersichtlicher werden. Dazu müssen die Möglichkeiten eines digitalen Antragssystems 4.0 bestmöglich genutzt werden. Wie ein moderner und effizienter Agrarantrag 4.0 aussehen kann, skizziert der DBV in einer Broschüre (online unter <https://t.ly/a-lgP>). Sinnvolle regionale Differenzierungen in der GAP-Förderung sind aus Sicht des DBV auch künftig angezeigt, dennoch kommt es hier vor allem auf eine deutlich verbesserte Abstimmung des Fördersystems zwischen Bund und Ländern an, die von der Bundesregierung verantwortungsvoll und zielgerichtet geführt werden sollte.

Verbesserungen bei Konditionalität und Ökoregelungen auch mit Blick auf InVeKoS, Antragswesen und Weiterentwicklung der GAP mitdenken

Nachbesserungen und Vereinfachungen bei GLÖZ-Pflichten unentbehrlich

Aus den bisherigen Initiativen zur Änderung des GAP-Strategieplans und der Anpassung der einschlägigen Gesetze und Verordnung ist aus Sicht des DBV die Erkenntnis der Bundesregierung nur unzureichend ersichtlich, dass für eine praxistaugliche und in die Produktion integrierbare Umsetzung der erweiterten Konditionalität insbesondere bei den GLÖZ-Verpflichtungen nach wie vor Korrekturen, Nachbesserungen und Vereinfachungen erforderlich sind. Hier fehlen auch kurzfristig entsprechende Signale und Klarstellungen, wonach die Landwirte bereits in 2024 und allerspätens ab 2025 mit einer deutlich praktikableren Konditionalität rechnen können. Der DBV erinnert **auch an das europäische „Level Playing Field“ gemäß Anhang III der Verordnung (EU) Nr. 2115/2021**, wonach die praktische Ausgestaltung insbesondere der GLÖZ-Pflichten EU-weit vergleichbar und nicht über das europäische Mindestmaß hinaus erfolgen sollte. Für die nationale Umsetzung der für 2024 geltenden Derogationsmöglichkeiten aus der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2024/587 kommt aus DBV-Sicht nur eine vollständige und uneingeschränkte Anwendung für die deutschen Landwirte bei gleichzeitig verbesserter Teilnahmemöglichkeit an den Ökoregelungen und den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in Frage. Ungeachtet der formalen Umsetzung müssen die Betriebe bis spätestens Ende Februar klare Signale und Informationen erhalten

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

Bei der von Bund und Ländern angekündigten Evaluierung der Umsetzung der GLÖZ-Pflichten sollten DBV und Landesbauernverbände eng eingebunden werden. Frühzeitige Initiativen und Korrekturvorschläge sind ebenso wichtig wie die Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Erfahrungen

aus dem GAP-Antragsjahr 2023. Dringende Korrekturen und Klarstellungen müssen auch bereits im GAP-Antragsjahr 2024 Anwendung finden und frühzeitig kommuniziert werden.

Übergang zum künftigen GAP-Fördersystem

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

Zum vorliegenden Entwurf für eine Änderung der InVeKoS-Verordnung im Einzelnen

Der DBV dankt für die Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme zum vorliegenden BMEL-Referentenentwurf für eine Erste Verordnung zur Änderung der GAP-InVeKoS-Verordnung (GAP-InVeKoS-VO) mit Stand vom 25. Januar 2024. Angesichts der erst für Ende April 2024 vorgesehenen Plenarberatung im Bundesrat wäre aus DBV-Sicht auch Zeit für eine Erörterung der Entbürokratisierungspotenziale im Zuge einer mündlichen Anhörung gewesen, was leider nicht stattgefunden hat.

Nichtsdestotrotz begrüßt der DBV im Grundsatz die vorgeschlagenen Ansätze zur Entschlackung einiger Regelungen in der GAP-InVeKoS-VO. Dennoch hinterfragen der DBV und die Landesbauernverbände angesichts der vorstehend dargelegten Erfahrungen, Zusammenhänge und Nachbesserungsbedarfe kritisch, ob mit der vorliegenden Änderungsverordnung sämtliche Potenziale zum Abbau von Bürokratie und Regelungsdichte sowie Antrags-, Kontroll-, Dokumentations- und Nachweislasten ausgeschöpft werden. Der DBV appelliert an den Bund und an die Länder gleichermaßen, insbesondere durch verbesserte und klare Abstimmungen missverständliche oder nicht intendierte oder unverhältnismäßige Auslegungen bei der praktischen Umsetzung des InVeKoS vor Ort zu vermeiden. Dazu gehört auch eine klare und offene Kommunikation von Verwaltungsvereinbarungen und FAQ-Papieren, die den Landwirten, Bauernverbänden und Beratern in jeweils aktualisierten Fassungen zur Verfügung stehen müssen. Verbesserungen sollten Bund und Länder kurzfristig bereits für die GAP-Antragstellung 2024 in den nächsten drei Monaten umsetzen.

[Nr. 1](#) § 2 – Absatz 5 – Nummer 3 und 5

Die vorgeschlagene Berichtigung des redaktionellen Fehlers in Nummer 3 ist zu begrüßen. Absatz 5 Nummer 1 regelt die Zuständigkeit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) für

die Kontrolle des Tetrahydrocannabinolgehalts (THC-Gehalt) im Zusammenhang mit dem Anbau von Hanf. Hier sollte aus Sicht des DBV klargestellt werden, dass es sich hierbei ausdrücklich um Delta-9-THC handelt. Mitunter testen Labore auch die nicht-wirksame Substanz THC-A mit und fügen die Ergebnisse zusammen. Ferner sollte nicht nur das Ergebnis, sondern auch die benutzte Analyse-Methode zur THC-Testung benannt werden. Entsprechend ist die Präzisierung auch in § 25 Absatz 3 hinsichtlich des Erntetermins und der Kontrollen beim Anbau von Hanf zu berücksichtigen.

§ 3 – Landwirtschaftliche Parzelle

Absatz 1 definiert eine landwirtschaftliche Parzelle als Schlag in Form einer zusammenhängenden landwirtschaftlichen Fläche mit Angabe eines festgelegten Nutzungscodes im Sammelantrag. Absatz 2 ermöglicht innerhalb einer landwirtschaftlichen Parzelle für unterschiedliche Elemente (Randstreifen, Blühflächen, Bejagungsschneisen etc.) die Angabe unterschiedlicher Nutzungscodes. Mit der Möglichkeit zur Abweichung auf Länderebene gilt laut Absatz 3 eine Mindestgröße für landwirtschaftliche Parzellen von 0,3 Hektar. Um eine bundesweit vergleichbare und für die Landwirte mit Flächen in verschiedenen Bundesländern handhabbare GAP-Antragstellung zu gewährleisten, bittet der DBV den Bund und Länder um eine konsistente Anwendung des Parzellenbegriffs, der länderspezifischen Gegebenheiten – dort, wo nötig – hinreichend Rechnung trägt.

Absatz 4 verlangt von den Antragstellern bei der erstmaligen Angabe im Sammelantrag künftig eine einmalige und dauerhafte Zuordnung von Landschaftselementen zu angrenzenden Acker-, Dauergrünland- oder Dauerkulturflächen. Damit verbunden ist zugleich eine aus Sicht des DBV unverhältnismäßige Einschränkung einer Änderung der Zuordnung bzw. Korrektur in den Folgejahren. Im Wege der regulären Antragstellung sollten Betriebe auch in Folgejahren Änderungen bzw. Korrekturen melden dürfen. Absatz 4 ist aus Sicht des DBV entsprechend umzuformulieren.

§ 5 – System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen

Der DBV bekräftigt im Hinblick auf Absatz 4, dass eine verwaltungs- oder technisch bedingte Aktualisierung der maximal förderfähigen Fläche nur dann stattfinden kann, wenn dies in unmittelbarer Kenntnis des betreffenden Antragstellers erfolgt. Die hier vorgeschlagene Verzichtsmöglichkeit auf eine Aktualisierung von Referenzflächen bei einer Abweichung unter zwei Prozent kann einen Beitrag zur Kontinuität der Antragsprozesse leisten. Der DBV fordert hier anstelle einer freiwilligen Anwendung für die Länder einen pflichtmäßigen Verzicht der Länder auf eine Aktualisierung, wenn die festgestellte Abweichung unter zwei Prozent liegt.

Kritisch gibt der DBV zu bedenken, dass mit der vorgeschlagenen Vorgehensweise zur Nichtaktualisierung von Referenzflächen dennoch weiterhin im Laufe eines Antragsjahres Flächenänderungen bei den Referenzflächen von Amtsseite mit teils gravierenden Rück- bzw. Auswirkungen ergeben können, die sich mitunter der Kenntnis der betreffenden Antragsteller entziehen. Der DBV appelliert an Bund und Länder, im Sinne einer Fixierung der Antragsdaten ein deutliches Mehr an Verlässlichkeit der von den zuständigen Ämtern zur Verfügung gestellten Daten. Das kann im Wege der Umsetzung dadurch gewährleistet werden, dass die dem Landwirt bereitgestellten Informationen über sämtliche Flächen und Teilflächen für das laufende Antragsjahr fixiert bleiben, d.h. zeit-

lich aktuell und die zu einem festgelegten Stichtag generierten Daten bleiben für das laufende Antragsjahr relevant. Flächenänderungen – sofern nicht vom Antragsteller angeregt – sollten erst zum nächsten Antragsjahr vorgenommen werden und müssen bis dahin kürzungs- und sanktionsfrei bleiben.

§ 6 – Flächenüberwachungssystem

In Teilen seit 2023 und vollständig spätestens ab diesem GAP-Antragsjahr 2024 haben die Mitgliedstaaten das Flächenmonitoringsystem für den Fördervollzug einzusetzen. Der DBV appelliert an Bund und Länder, beim Flächenüberwachungssystem nach § 6 der GAP-InVeKoS-VO alle für die Landwirte möglichen Vereinfachungen und Entlastungen bei Prüf-, Kontroll- und Korrekturtätigkeiten zu nutzen. Ein möglichst unbürokratisches Flächenüberwachungssystem, das im deutlich überwiegenden Maße ohne Vor-Ort-Kontrollen und ohne manuelle Prüf- und Korrekturerfordernisse durch die Landwirte auskommt und damit den Bürokratieaufwand auf das wesentliche Minimum reduziert, sollte aus Sicht des DBV vor allem frühzeitige Auszahlungen im Antragjahr unterstützen.

Die Anwendung des Flächenüberwachungssystems nach § 6 darf aus Sicht des DBV von Bund und Ländern ausschließlich der Umsetzung der förderungsbezogenen Grundlagen dienen. Sämtliche auf diesem Wege geklärten Flächennutzungen (Daten) eines Landwirts in einem Antragsjahr dürfen nur zum Zwecke des Fördervollzugs seitens der Landwirtschaftsverwaltungen verwendet werden.

§ 8 – Geodatenbasiertes und tierbezogenes Antragssystem

Zur jährlichen Anwendung des geodatenbasierten und tierbezogenen Antragssystems regelt § 8 die wesentlichen Grundlagen für die zuständigen Behörden und die antragstellenden Betriebsinhaber. Nach den Erfahrungen aus dem Antragsjahr 2023, u.a. der antragstellenden Landwirte mit Flächen in mehreren Bundesländern, appelliert der DBV grundsätzlich an die Länder, mehr Einheitlichkeit und gleiche Bedingungen in den Antragssystemen über Ländergrenzen hinweg herzustellen.

Nach Absatz 2 haben die zuständigen Behörden den gekoppelte Tierprämien beantragenden Betriebsinhabern ein elektronisches Formular zur Identifizierung aller für diese Direktzahlungen relevanten Tiere bereitzustellen und so weit wie möglich vorauszufüllen. Generell begrüßt der DBV ein möglichst hohes Maß an vorausgefüllten Antragsunterlagen, um die Landwirte bei der Antragstellung deutlich zu entlasten. Positive Beispiele und gut funktionierende Vorgehensweisen in einigen Ländern sollten künftig auch in Ländern implementiert werden, in denen Mutterkuh-, Schaf- und/oder Ziegenhalter im Jahr 2023 noch unnötige Schwierigkeiten mit der Beantragung und dem Nachweis gekoppelter Tierprämien hatten.

Gemeinsam mit der Vereinigung Deutscher Landesschafzuchtverbände e.V. (VDL) und dem Bundesverband Deutscher Ziegenzüchter e.V. (BDZ) erneuert der DBV seine Kritik an der teilweise manuell praktizierten Einzeltierbeantragung und -erfassung bei den gekoppelten Schaf- und Ziegenprämien. Die in Frage kommenden Betriebe führen bereits Bestandsregister gemäß § 37 der VVVO. Alle gekennzeichneten Tiere eines Bestandes sind darin aufgeführt. Diese Kennzeichnungspflicht ergibt sich aus § 34 der VVVO. Die teilweise manuelle Abwicklung über ein zusätzliches Register löst sowohl für die Betriebe als auch die zuständigen Behörden einen erheblichen zusätzlichen Aufwand

aus, der keinen Mehrwert bringt. DBV, VDL und BDZ erinnern anlässlich der vorliegenden InVeKoS-Änderungsverordnung an die gemeinsame Positionierung mit dem Bundesverband Rind und Schwein e.V. (BRS), wonach die gekoppelten Tierprämien unbürokratisch für alle Weidetierhaltungsbetriebe zu gewähren sind (<https://bit.ly/3POJo8x>). Demnach erfordert eine bürokratiearme Umsetzung der gekoppelten Zahlungen für Schafe, Ziegen und Mutterkühe vor allem einen einfachen und reibungslosen Abgleich mit anderen Datenquellen, möglichst automatisiert mit den einschlägigen Tierbestandsregistern. Der DBV appelliert an Bund und Länder, diesen Grundsatz über § 8 hinaus analog auch bei den besonderen Angaben nach § 14, den Kontrollen nach § 35 und den Nachweispflichten nach § 42 Abs. 2 konsistent anzuwenden.

§ 9 – Betriebsbezogene Angaben

Seit 2023 erfordern die Vorgaben laut § 9 von den Landwirten im GAP-Sammelantrag die Angabe einer Vielzahl von betrieblichen Daten. Um den Aufwand sowohl für die Betriebe als auch die zuständigen Behörden auf ein wesentliches Minimum zu beschränken, spricht sich der DBV erneut dafür aus, die vorhandenen relevanten Datenquellen mit der Maßgabe einer zweckgebundenen, förderbezogenen und gesicherten Nutzung künftig noch besser anzuerkennen und im geschlossenen Kommunikationskanal zwischen Antragsteller, Behörde und Zahlstelle einzusetzen. Das bedeutet auch, dass Ministerien, Ämter und Zahlstellen zwingend auf eine Vorratsabfrage von Unterlagen wie z.B. Personalausweisen, Pachtverträgen etc. verzichten müssen, wenn derartige Dokumente im Zuge des InVeKoS nicht vorgesehen und demnach nicht sachdienlich sind.

Aus Sicht des DBV sollte der vorliegende BMEL-Referentenentwurf für eine Erste Verordnung zur Änderung der GAP-InVeKoS-Verordnung mit besonderem Fokus auf § 9 (Betriebsbezogene Angaben), § 11 (Flächenbezogene Angaben), § 12 (Angaben Agroforstsysteme), § 13 (Angaben Ökoregelungen), § 17 (Angaben KUP) und § 21 (Angaben Konditionalität) im Sinne der erkennbar vorhandenen Entbürokratisierungspotenziale nochmal kritisch geprüft und dahingehend korrigiert werden, dass ... :

- Angaben, sofern möglich, bereits durch vorausgefüllte Daten als erledigt gelten,
- doppelte Abfragen ausnahmslos vermieden werden und
- bereits hinterlegte Angaben, sofern erforderlich, bürokratiearm bestätigt werden können.

Jede noch so kleine zusätzliche Angabeverpflichtung der Betriebe im GAP-Sammelantrag führt zu bürokratischem Mehraufwand und in Summe zu signifikanten Erledigungskosten, die den Landwirten bei der Antragstellung entstehen. Hier kritisiert der DBV vor allem seit 2023 hinzugekommene Angaben, die EU-rechtlich von den Betriebsinhabern eingefordert werden. Ein Beispiel ist die nach § 9 Nr. 3 vorgesehene zusätzliche Angabe des Geschlechts des Betriebsinhabers, wobei bei einer Gruppe natürlicher Personen, einer juristischen Person oder einer Gruppe juristischer Personen das Geschlecht des Hauptbetriebsleiters anzugeben ist oder, wenn es keinen Hauptbetriebsleiter gibt, das Geschlecht nach der Mehrheit der Betriebsleiter. Solche zusätzlichen Angabeverpflichtungen, die nicht unmittelbar im Zusammenhang mit den beantragten Fördermaßnahmen stehen, rufen bei den landwirtschaftlichen Betrieben Verwunderung hervor, lösen unnötigen Mehraufwand aus und werden daher vom DBV kritisiert.

Nr. 2 § 10 – Absatz 1 und 2

§ 10 der InVeKoS-Verordnung regelt die Vorgaben zur Nachweisführung des aktiven Betriebsinhabers. Mit der Ergänzung von Absatz 7 in § 8 der GAP-DZ-VO und der damit verbundenen Anerkennung des Nachweises über die Beschäftigung mindestens einer zusätzlichen sozialversicherungspflichtigen Arbeitskraft als mögliches Kriterium für den aktiven Betriebsinhaber können aus Sicht des DBV bestimmte betriebliche Konstellationen im Sinne des EU-Rechts gelöst werden. Dies begrüßt der DBV und die Folgeänderung in § 10 der GAP-InVeKoS-VO ist nachvollziehbar.

§ 11 – Flächenbezogene Angaben

In Bezug auf die o.g. Anliegen zu § 9 (Betriebsbezogene Angaben) wiederholt der DBV hinsichtlich der Angaben zu bestimmten Flächen nach § 11 die Forderung, dass doppelte Abfragen im Wege der GAP-Antragstellung ausnahmslos zu vermeiden sind.

§ 13 – Besondere Angaben bei einem Antrag auf Zahlungen für Ökoregelungen

Im Hinblick auf eine unkomplizierte, praktikable und von den landwirtschaftlichen Betrieben akzeptierte Teilnahme an den jährlichen Maßnahmen der Ökoregelungen gilt es aus Sicht des DBV, u.a. die bereits zu § 9 und § 11 erläuterten Grundsätze zur Vermeidung von doppelten und unverhältnismäßigen Datenabfragen zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund erinnert der DBV insbesondere an die Vorschläge des Berufsstandes für einfach umsetzbare, wirtschaftlich attraktive und bezogen auf die GAP-Ziele wirksame Maßnahmen bei den Ökoregelungen (online unter <https://bit.ly/2S90skN> und <https://t.ly/PlDhB>):

- Einfach umsetzbar, wirtschaftlich attraktiv und wirksam.
- Für die Landwirte gute Planbarkeit und Verlässlichkeit bei Prämien und Auflagen.
- Vollständige Auszahlung im Dezember des Antragsjahres zusammen mit der Basisprämie.
- Weitgehende Vermeidung von Hürden und Hemmnissen im jährlichen Zyklus von der Beantragung über die Maßnahmenumsetzung bis zur Prämienauszahlung.
- Kontrollen sollten über die Techniken der Fernerkundung administriert und durchgeführt werden können, zusätzliche Vor-Ort-Kontrollen sind zu vermeiden.
- Die Umsetzung der Ökoregelungen darf nicht zu Lasten bestehender, bewährter Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der 2. Säule gehen.

Nr. 3 § 14 – Absatz 1 Nummer 1

(in Verbindung mit den DBV-Anmerkungen zu § 42 Absatz 4 und 5 und zu § 46 Absatz 2 sowie zu § 22 Absatz 2 des Verordnungsentwurfs zur Änderung der GAP-InVeKoS-VO)

Der DBV kritisiert im Grundsatz die zahlreichen kleinteiligen Prüfungs- und Berichtsverpflichtungen, die im Zusammenspiel von EU, Bund und Ländern erheblichen Bürokratieaufwand auf die Landwirte ausüben. Die vielschichtigen Regelungen bei der Umsetzung der gekoppelten Zahlungen sind symptomatisch für eine überbürokratisierte Umsetzung einer Fördermaßnahme und widersprechen dem wesentlichen Reformziel zur Modernisierung und Vereinfachung, welches durch mehr

Verantwortung und Flexibilität für die Mitgliedstaaten und die Landwirte im Zuge des neuen Umsetzungsmodells erreicht werden soll. Aus DBV-Sicht sind die in § 14 Absatz 1 bezogen auf die Mutterschafe und -ziegen und in § 14 Absatz 2 bezogen auf die Mutterkühe vorgesehenen Angaben noch weiter einzuschränken und auf ein wesentliches Minimum zu reduzieren.

Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht des DBV nicht nachvollziehbar, weshalb mit der vorgeschlagenen Änderung in § 14 Absatz 1 Nummer 1 neue Einschränkungen eingeführt werden sollen, wonach künftig nun auch noch Mutterschafe und -ziegen extra anzugeben sind, die per 15. Januar gemäß § 26 VVVO gemeldet waren, und zudem Tierzahlen aus Meldungen nach dem 15. Januar des Antragsjahres künftig nicht mehr berücksichtigt werden sollen. Dazu folgende Erläuterungen: Die (manuelle) Auflistung aller Mutterschafe und -ziegen, für die gekoppelte Zahlungen beantragt werden, verursacht einen unverhältnismäßigen zusätzlichen Aufwand, der keine mehrwertigen Informationen für die zuständigen Behörden und die betreffenden Landwirte erbringt. Insbesondere für Betriebe mit größeren Muttertierzahlen verursacht dies einen erheblichen Mehraufwand, der weit über dem BMEL-seitig kalkulierten Aufwand von 10 Minuten je Antragsteller liegt. Das einschlägige Bestandsregister ganzjährig zu führen, weist hingegen sowohl den Bestand am 1. Januar als auch sämtliche Zu- und Abgänge bis zum 15. Mai und darüber hinaus bis zum Jahresende aus. Es ist damit vollumfänglich aussagefähig bezüglich der Anzahl der förderfähigen Muttertiere als auch eventuell erforderlicher Ersatztiere im Haltezeitraum. Des Weiteren ist der Geburtszeitraum bzw. -monat der Tiere vermerkt (ergänzende Information im Bestandsregister VVVO).

Aus landwirtschaftlicher Sicht begründen die vorstehenden Erläuterungen und Hintergründe auch die Ablehnung des DBV der in Nr. 11 des vorliegenden Verordnungsentwurfs vorgeschlagenen weiteren Einschränkung im Zuge von § 42 Absatz 2 bei den gekoppelten Zahlungen, wonach nach dem 15. Mai eingereichte Anträge auf gekoppelte Zahlungen für Rinder, Schafe und Ziegen trotz der allgemein gültigen Sammelantragsfrist bis zum 31. Mai per se abgelehnt werden sollen. Aus Sicht des DBV wäre es äußerst unglücklich, wenn abweichend von der Regelung für flächenbezogene Maßnahmen nach dem 15. Mai kein Antrag mehr auf gekoppelte Zahlungen eingereicht und nach diesem Datum auch keine Tiere mehr nachgemeldet werden können. Hinweis: Flächenanträge können, wenn auch unter gewissen Kürzungen, bis zum 31. Mai gestellt werden und bis dahin können Flächen zudem kürzungsfrei nachgemeldet werden. Die o.g. Erläuterungen zum Bestandsregister zeigen, dass ein derartiges Vorgehen auch bei den gekoppelten Zahlungen praktisch möglich ist. Eine derartige Dualität von Fristen ist unpraktikabel, nicht vermittelbar und löst zwangsläufig Missverständnisse sowie Fehler aus. Der vorgeschobene Haltezeitraum kann dabei allenfalls als schwaches Argument gelten, da etwaige Kontrollen sicher später beginnen können. Zielführend wäre eine Änderung des Zeitraums laut § 19 Absatz 3 Nummer 2 der GAP-DZ-VO von 15. Mai bis 15. August auf 1. Juni bis 15. August.

Die mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf im Zuge von § 42 Absatz 4 und 5 (neu) aufgenommenen Regelungen aus der bis 2022 geltenden Verordnung (EU) Nr. 640/2014, wonach Rinder, Schafe und Ziegen für gekoppelte Zahlungen auch als ermittelt gelten, wenn lediglich geringfügige Verstöße gegen Kennzeichnungs- und Registrierungspflichten bei gewährleisteter Identifizierbarkeit vorliegen, zeigt, dass EU, Bund und Länder bislang die vorhandenen Spielräume des neuen Umsetzungsmodells noch nicht ausschöpfen. Weitere Anmerkungen hierzu unter Nr. 10 § 42 Absatz 4 und 5 (neu).

Nr. 4 § 15 – Absatz 1

Der DBV begrüßt die vorgeschlagene Möglichkeit einer elektronischen Einreichung des Saatgutetiketts. Dennoch fallen im Hinblick auf eine einfache, praktikable und bürokratiearme Umsetzung analog zu einigen Vorgaben in den Paragraphen 12 bis 14 auch die Verpflichtungen zur Einreichung von Etikettierungen beim GAP-Sammelantrag im Fall des Anbaus von Nutzhanf aus Sicht des DBV zu umständlich aus. Demnach sollte Absatz 1 bezüglich des Etikettennachweises dahingehend korrigiert werden, dass betreffende Betriebsinhaber etwaige Etikettennachweise für den Fall einer konkreten Prüfung im Zuge der Stichprobe aufzubewahren und ggf. der zuständigen Behörde auf Nachfrage vorzuzeigen haben. Im Zuge der der GAP-Sammelantragstellung fordert der DBV zudem die Beschränkung auf eine Mitteilung über die verwendete und seitens der EU zugelassene Sorte.

Nr. 5 § 21 – Absatz 1 Nummer 3

Die im EU-Recht ermöglichte Option zum Anbau einer Zweitkultur im Zuge des pflichtmäßigen Fruchtwechsels (GLÖZ 7) greift laut § 18 Absatz der GAP-Kond-VO nicht für die deutschen Landwirte. Die in § 21 Absatz 1 Nummer 3 der GAP-InVeKoS-VO vorgeschlagene Streichung der Angabe ist folgerichtig und zu begrüßen.

Nr. 6 § 22 – Absatz 2

(in Verbindung mit den DBV-Anmerkungen zu § 14 Absatz 1 Nummer 1 und § 42 Absatz 4 sowie zu § 46 Absatz 2 des Verordnungsentwurfs zur Änderung der GAP-InVeKoS-VO)

Die vereinfachte und klarstellende Neuformulierung von Absatz 2 zur Möglichkeit, landwirtschaftliche Parzellen jährlich bis zum 31. Mai eines Antragsjahres nachmelden zu können ist richtig und wird begrüßt.

Analog zu den kritischen Anmerkungen zu Nr. 3 und zu Nr. 11 des vorliegenden Verordnungsentwurfs zur Änderung der GAP-InVeKoS-VO lehnt der DBV auch hier in Bezug auf den neu vorgeschlagenen Absatz 3 die Einschränkung bei den gekoppelten Zahlungen für Rinder, Schafe und Ziegen ab, wonach eine Änderung des Sammelantrags durch die Nachmeldung von Tieren nach dem 15. Mai nicht mehr möglich sein soll. Die in dieser Stellungnahme bereits zu Nr. 3 gemachten Informationen zum ganzjährig zu führenden Bestandsregister im Falle der Mutterschaf- und -ziegenhalter sowie die einfache und jederzeitige Möglichkeit zur Hinzuziehung der HIT-Datenbank im Falle der Mutterkuhhalter begründen die strikte Ablehnung des DBV der in Nr. 6 in Bezug auf § 22 Absatz 2 vorgeschlagenen weiteren Einschränkung bei den gekoppelten Zahlungen. Aus Sicht des DBV wäre es äußerst unglücklich, wenn abweichend von der Regelung für flächenbezogene Maßnahmen nach dem 15. Mai kein Antrag mehr auf gekoppelte Zahlungen eingereicht und nach diesem Datum auch keine Tiere mehr nachgemeldet werden können. Hinweis: Flächenanträge können, wenn auch unter gewissen Kürzungen, bis zum 31. Mai gestellt werden und bis dahin können Flächen zudem kürzungsfrei nachgemeldet werden. Die o.g. Erläuterungen zum Bestandsregister zeigen, dass ein derartiges Vorgehen auch bei den gekoppelten Zahlungen praktisch möglich ist. Eine derartige Dualität von Fristen ist unpraktikabel, nicht vermittelbar und löst zwangsläufig Missverständnisse sowie Fehler aus. Der vorgeschobene Haltungszeitraum kann dabei allenfalls als schwaches Argu-

ment gelten, da etwaige Kontrollen sicher später beginnen können. Zielführend wäre eine Änderung des Zeitraums laut § 19 Absatz 3 Nummer 2 der GAP-DZ-VO von 15. Mai bis 15. August auf 1. Juni bis 15. August.

[Nr. 7 § 25 – Absatz 2](#) und [Nr. 8 § 27 – Absatz 2](#)

Grundsätzlich verstärkt der DBV das bereits zu § 15 verdeutlichte Anliegen für eine einfache, praktikable und bürokratiearme Umsetzung der GAP-Förderung, auch in Bezug auf den Anbau von Nutzhanf. Trotz der nun intendierten und auf diejenigen Betriebe begrenzten Mitteilungspflicht, die eine Mitteilung der BLE erhalten haben, stehen die in § 25 Absatz 1 bis 4 getroffenen Regelungen hinsichtlich des Erntetermins und der Kontrollen beim Nutzhanf-Anbau nach wie vor in keiner verhältnismäßigen Relation zum Nutzen. Dies betrifft insbesondere die o.g. Vorgabe einer unverzüglichen schriftlichen Blühhmeldung nach Absatz 2. Diese sollte aus Sicht des DBV nicht nur abgewandelt, sondern vollständig gestrichen werden.

Gleichlautend des Anliegens zu § 2 im vorliegenden Referentenentwurf sollte in § 25 Absatz 3 klar gestellt werden, dass es sich hierbei ausdrücklich um Delta-9-THC handelt. Mitunter testen Labore auch die nicht-wirksame Substanz THC-A mit und fügen die Ergebnisse zusammen. Ferner sollte nicht nur das Ergebnis, sondern auch die benutzte Analyse-Methode zur THC-Testung benannt werden.

[Nr. 9 § 32 – Absatz 2](#)

Das BMEL betont mit dem in § 32 anzufügenden Absatz und in der Begründung des vorliegenden Verordnungsentwurfs, dass Informationen und Daten aus den Bewertungen des geodatenbasierten Antragsystems und des Flächenüberwachungssystems auch für nationale Kontroll- und Sanktionsaufgaben eingesetzt werden dürfen. Aus Sicht der landwirtschaftlichen Betriebe kann der in Deutschland eingeschlagene Weg der Umsetzung und Anwendung nur dann als positiv bewertet werden, wenn es auch praktisch gelingt, dass Prüf-, Kontroll- und Korrekturtätigkeiten im Rahmen des GAP-Antrags und des InVeKoS sowohl für Landwirte als auch für die Verwaltungen auf ein absolutes Minimum reduziert worden sind. Dazu sollten EU, Bund und Länder künftig noch deutlich besser die Prämisse beherzigen, manuelle Kontrolltätigkeiten zurückzufahren und das automatische Flächenüberwachungssystem in zügigem Tempo zu verbessern und an der Praxis auszurichten. Dies erfordert mehr Vertrauen, mehr Automatisierung und mehr Bereitschaft, Best-Practice zu adaptieren und Worst-Practice zu eliminieren. Flächenüberwachungssysteme, Fernerkundung, optische Daten, georeferenzierte Fotos und eine Vielzahl an teils unausgereiften Antrags-Apps führen bislang nicht zur angekündigten und erhofften Reduzierung von Prüf-, Kontroll- und Korrekturtätigkeiten. Ohne eine kostendeckende Honorierung sind die antragstellenden Landwirte besonders negativ betroffen von der Entwicklung, wonach staatliche Instanzen auf EU-, Bund- und Länderebene in rasanter Geschwindigkeit immer mehr Prüf-, Kontroll- und Korrekturtätigkeiten im Zuge der GAP-Antragstellung auf die Landwirte abwälzen. Hier scheint das Maß spätestens mit den Erfahrungen aus dem ersten Antragsjahr 2023 nach der GAP-Reform überzogen zu sein. Hier ist bereits kurzfristig eine spürbare Umkehr in Richtung mehr Digitalisierung und Automatisierung sowie eine viel bessere Bündelung von Kompetenzen und Best-Practice über Ländergrenzen hinweg erforderlich.

In § 32 werden darüber hinaus die Detailvorgaben für den Kontrollbericht im Falle einer physischen Kontrolle und im Falle der Ergebnisse aus dem Flächenüberwachungssystem geregelt. Der DBV betont in diesem Zusammenhang nochmals die Bedeutung des Anspruchs der landwirtschaftlichen Betriebe auf unmittelbare Aushändigung einer Kopie des Kontrollberichts aus der physischen Kontrolle und unmittelbarer Übermittlung der Ergebnisse aus dem Flächenüberwachungssystem. Hier gab es in der Vergangenheit mit regionalen Unterschieden bei den zuständigen Behörden immer wieder Probleme, bei denen die betreffenden Betriebsinhaber nicht zeitnah informiert worden sind und Kontrollergebnisse mitunter erst auf Nachfrage erhalten haben.

Nr. 10 § 42 – Absatz 3 (neu) und Absatz 4 und 5 (neu)

Im Rahmen der GAP-InVeKoS-VO regelt § 42 allgemeine Vorschriften zur Berechnung von Direktzahlungen, Kürzungen und Sanktionen.

Die mit Absatz 3 (neu) speziell für die Ökoregelung ÖR 4 (Extensivierung des gesamten Dauergrünlands des Betriebs) vorgeschlagene Einführung einer Toleranzregelung von 500 m² für das gesamte förderfähige Dauergrünland des Betriebs im Falle des Pflügens geht zwar in die richtige Richtung, reicht aber flächenmäßig nicht aus, um sowohl kleinere als auch größere Betriebsstrukturen mit einer derartigen Toleranzregelung zu erreichen. Praktikabel und individuell zielführend wäre hier eine anteilige bzw. prozentuale Regelung bezogen auf die für die Ökoregelung ÖR 4 gemeldete Dauergrünlandfläche des Betriebs.

Die mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf im Zuge von § 42 Absatz 4 und 5 (neu) aufgenommenen Regelungen aus der bis 2022 geltenden Verordnung (EU) Nr. 640/2014, wonach Rinder, Schafe und Ziegen für gekoppelte Zahlungen auch als ermittelt gelten, wenn lediglich geringfügige Verstöße gegen Kennzeichnungs- und Registrierungspflichten bei gewährleisteter Identifizierbarkeit vorliegen, zeigen, dass EU, Bund und Länder bislang die vorhandenen Spielräume des neuen Umsetzungsmodells noch nicht ausschöpfen. Ungeachtet der positiven Bewertung über die Aufnahme von Absatz 4 und 5 in § 42 hinterfragt der DBV kritisch, ob die angestrebten Erleichterungen hinreichend und zielführend sind bzw. weshalb die intendierte Erleichterung jeweils nur dann gelten soll, wenn der betreffende Tierhalter vor der genannten Vor-Ort-Kontrolle Abhilfemaßnahmen (welcher Art?) getroffen hat. Diese Einschränkung würde den Strafcharakter fortsetzen, obwohl die Tierkennzeichnungs- und Registrierungspflichten zumindest nicht mehr konditionalitätsrelevant sind. Aus Sicht des DBV ist diese Einschränkung in § 42 Absatz 4 und 5 jeweils obsolet und sollte gestrichen werden, weil die Tiere (Rinder, Schafe, Ziegen) jeweils vorhanden und identifizierbar sind.

Abschnitt 7 – Berechnungen der Direktzahlungen, Kürzungen und Sanktionen

Der DBV kritisiert angesichts des EU-Rahmens und des GAP-Strategieplans 2023-2027, dass entgegen den EU-Ankündigungen für Vereinfachung und Modernisierung der EU-Agrarförderung im Sinne des neuen Umsetzungsmodells weiterhin mit einem bürokratischen Frühwarnsystem gearbeitet wird, welches einen unverhältnismäßigen und zugleich aufwendigen „Eskalationsmechanismus“ enthält. Für den DBV ist das aus landwirtschaftlicher Sicht nicht akzeptabel. Demnach bekräf-

tig der DBV seine langjährige Forderung nach der Anwendung einer praktikablen und verhältnismäßigen Bagatellregelung, ähnlich wie sie bereits bis 2014 angewendet worden ist. Toleranzen und Bagatellregelungen sind an dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stärker auszurichten und einheitlich anzuwenden. Das Leitmotiv muss aus Sicht des DBV lauten: einfache Anwendbarkeit für Landwirte, geringe Fehleranfälligkeit, leichte Administrierbarkeit, Flexibilität v.a. bei witterungsbedingten Einflüssen.

Um in Deutschland praktikable und verhältnismäßige Toleranz- und Bagatellregelungen anzuwenden, bietet § 14 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 des GAP-InVeKoS-Gesetzes eine hinreichende gesetzliche Grundlage:

Von einer Kürzung, einer Sanktion oder einem Ausschluss kann abgesehen werden, wenn der Verstoß

1. auf höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände zurückzuführen ist,
2. geringfügig ist und einen bestimmten Schwellenwert unterschreitet.

Aus Sicht des DBV wird davon in der GAP-InVeKoS-VO, insbesondere mit Blick auf die Regelungen zu Kürzungen und Sanktionen im Abschnitt 7, kaum bzw. nicht hinreichend Gebrauch gemacht. Der DBV bittet nochmals um die Einführung und konsequente Anwendung einfacher Toleranzen und Bagatellregelungen (siehe auch Seite 3 der Stellungnahme).

§ 44 – Sanktionen bei Übererklärungen bei flächenbezogenen Direktzahlungen

Liegt bei einer flächenbezogenen Direktzahlung, im Fall des § 20 Abs. 1 Nr. 1 des GAP-DZ-Gesetzes die Zahlung für jede dort bezeichnete Maßnahme, die im Sammelantrag angemeldete Fläche über der im Rahmen der Kontrollen ermittelten Fläche, so ist die betreffende Direktzahlung zusätzlich zur Kürzung als Sanktion anteilig entsprechend des festgestellten Unterschiedes zu kürzen, wenn der Unterschied größer als drei Prozent oder 2 Hektar ist, jedoch nicht mehr als 20 Prozent der ermittelten Fläche beträgt.

Bei größeren Betrieben würde die Kürzung bereits ebenfalls bei 2 Hektar greifen, obwohl dies erheblich weniger als 3 Prozent der Gesamtfläche ausmacht. Dies ist aus Sicht des DBV unverhältnismäßig. Daher sollte bei Beibehaltung der 3 Prozent Auslöseschwelle die 2 Hektarschwelle analog zu § 46 des Verordnungsvorschlags auf 10 Hektar angehoben werden. Der DBV fordert, eine derartige Benachteiligung größerer Betriebe im Wege der Anwendung von Kürzungen und Sanktionen zu vermeiden.

Nr. 11 § 46 – Absatz 2

(in Verbindung mit den DBV-Anmerkungen zu § 14 Absatz 1 Nummer 1 und § 42 Absatz 4 sowie zu § 22 Absatz 2 des Verordnungsentwurfs zur Änderung der GAP-InVeKoS-VO)

Die zu Nr. 3 und zu Nr. 6 des vorliegenden Verordnungsentwurfs dargelegten Erläuterungen und Hintergründe zum ganzjährig zu führenden Bestandsregister im Falle der Mutterschaft- und -ziegenhalter sowie die einfache und jederzeitige Möglichkeit zur Hinzuziehung der HIT-Datenbank im Falle der Mutterkuhalter begründen die strikte Ablehnung des DBV der in Nr. 11 in Bezug auf §

42 Absatz 2 vorgeschlagenen weiteren Einschränkung bei den gekoppelten Zahlungen, wonach nach dem 15. Mai eingereichte Anträge auf gekoppelte Zahlungen für Rinder, Schafe und Ziegen trotz der allgemein gültigen Sammelantragsfrist bis zum 31. Mai per se abgelehnt werden sollen. Aus Sicht des DBV wäre es äußerst unglücklich, wenn abweichend von der Regelung für flächenbezogene Maßnahmen nach dem 15. Mai kein Antrag mehr auf gekoppelte Zahlungen eingereicht und nach diesem Datum auch keine Tiere mehr nachgemeldet werden können. Hinweis: Flächenanträge können, wenn auch unter gewissen Kürzungen, bis zum 31. Mai gestellt werden und bis dahin können Flächen zudem kürzungsfrei nachgemeldet werden. Die o.g. Erläuterungen zum Bestandsregister zeigen, dass ein derartiges Vorgehen auch bei den gekoppelten Zahlungen praktisch möglich ist. Eine derartige Dualität von Fristen ist unpraktikabel, nicht vermittelbar und löst zwangsläufig Missverständnisse sowie Fehler aus. Der vorgeschobene Haltungszeitraum kann dabei allenfalls als schwaches Argument gelten, da etwaige Kontrollen sicher später beginnen können. Zielführend wäre eine Änderung des Zeitraums laut § 19 Absatz 3 Nummer 2 der GAP-DZ-VO von 15. Mai bis 15. August auf 1. Juni bis 15. August.

Keine verschuldensunabhängige Zurechnung von Verstößen Dritter zu Lasten des Betriebsinhabers

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

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

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

Eine Norm für die uneingeschränkte Zurechnung von Fremdverhalten enthält das EU-Recht nicht. Jedoch gibt Art. 84 der Verordnung (EU) 2116/2021 vor, dass eine Verwaltungssanktion gegen den Begünstigten nur dann verhängt werden kann, wenn der Verstoß das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung ist, die unmittelbar dem betreffenden Begünstigten anzulasten ist. Nach diesen ge-

setzlichen Vorgaben muss der Verstoß folglich auf den Betriebsinhaber zurückzuführen sein; es besteht keine verschuldensunabhängige Haftung für das Fehlverhalten Dritter. Daraus ergibt sich, dass ein Handeln Dritter, auch Angestellter des Betriebsinhabers diesem nicht zwingend zugerechnet werden kann. Eine Zurechnung ist begrenzt auf die Fälle, in denen dem Betriebsinhaber ein Tun oder Unterlassen angelastet werden kann, das den Verstoß verursacht hat.

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

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

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