

EG-rechtliche Einordnung der Zahlungsansprüche nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und nationales Pachtrecht¹

I. Einleitung

Der Agrarrat der EG hat im Jahr 2003 mit der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2019/93, (EG) Nr. 1452/2001, (EG) Nr. 1453/2001, (EG) Nr. 1454/2001, (EG) Nr. 1868/94, (EG) Nr. 1251/1999, (EG) Nr. 1254/1999, (EG) Nr. 1673/2000, (EWG) Nr. 2358/71 und (EG) Nr. 2529/2001 (Ratsverordnung) eine Agrarreform beschlossen, mit der eine völlig neue Direktzahlung eingeführt wird. Viele der bisherigen an die Produktion gekoppelten Direktzahlungen werden aufgehoben und von der tatsächlichen Produktion entkoppelt in die neue einheitliche Betriebsprämie integriert. Die neue Betriebsprämienregelung wird in Deutschland ab dem Jahr 2005 angewendet. Damit ein Betriebsinhaber die einheitliche Betriebsprämie erhalten kann, muss er über Zahlungsansprüche verfügen. Diese Zahlungsansprüche werden im ersten Jahr der Anwendung der Betriebsprämienregelung zugewiesen.

In diesem Zusammenhang wird die hier zu untersuchende Frage diskutiert, ob die Zahlungsansprüche in Fällen, in denen sie im Jahr 2005 Betriebsinhabern, die Pächter von landwirtschaftlichen Flächen oder Betrieben sind, zugewiesen werden, mit Auslaufen der Pachtverträge bei Rückgabe der Pachtsache an den Verpächter übertragen werden müssen. Nach § 596 Abs. 1 BGB ist der Pächter verpflichtet, die Pachtsache nach Beendigung des Pachtverhältnisses in dem Zustand zurückzugeben, der einer bis zur Rückgabe fortgesetzten ordnungsgemäßen Bewirtschaftung entspricht.

Dabei stellt sich jedoch die Frage, ob § 596 Abs. 1 BGB überhaupt zur Anwendung kommen kann. Dann müssten die Zahlungsansprüche Inhalt des Zustandes einer bis zur Rückgabe fortgesetzten ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der verpachteten Flächen geworden sein. Die nachfolgenden Ausführungen werden jedoch zeigen, dass es sich bei den Zahlungsansprüchen um rein personenbezogene Rechte handelt. Die Betriebsprämienregelung ist EG-rechtlich so ausgestaltet, dass auch der Pächter bei Pachtablauf die Verfügungsbefugnis über die ihm zugewiesenen Zahlungsansprüche behalten soll. Die Zahlungsansprüche können nach ihrer EG-rechtlichen Ausgestaltung nicht als Inhalt des Zustands der bis zur Rückgabe fortgesetzten

¹ Die rechtsverbindliche Auslegung von Rechtsvorschriften ist grundsätzlich den Gerichten vorbehalten. Die nachfolgenden Ausführungen geben daher lediglich die Rechtsauffassung der Bundesregierung wieder und beinhalten folglich keine verbindliche Rechtsauskunft.

ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der verpachteten Flächen angesehen werden.

§ 596 Abs. 1 BGB kann daher nicht zur Anwendung kommen.

II. Die Betriebsprämienregelung

Zur Beurteilung dieser Frage wird zunächst kurz im Überblick dargestellt, wie die Zahlungsansprüche für die einheitliche Betriebsprämie ermittelt werden. Hierzu sind in der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (Ratsverordnung) sowie im nationalen Betriebsprämien Durchführungsgesetz (BetrPrämDurchfG), das das EG-Recht ergänzt und durchführt, die entsprechenden rechtlichen Grundlagen zu finden.

1. Ratsverordnung

Die Ratsverordnung sieht verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung der einheitlichen Betriebsprämie für die Mitgliedstaaten vor.

- Historisches Modell

In diesem von der Ratsverordnung als Standardfall vorgesehenen Modell (Titel III Kapitel 1 bis 4, Artikel 33 ff) wird für den Betriebsinhaber der Betrag ermittelt, der dem Durchschnitt der im Bezugszeitraum der Jahre 2000 bis 2002 von ihm bezogenen Direktzahlungen, die jetzt in die einheitliche Betriebsprämie integriert werden, entspricht (Referenzbetrag, Artikel 37). Der Wert seiner Zahlungsansprüche wird ermittelt, indem der Referenzbetrag durch eine nach bestimmten Regeln für den Bezugszeitraum ermittelte durchschnittliche Hektarzahl geteilt wird. In diese Berechnung einbezogen werden die Flächen, für die ein Anspruch auf die in die einheitliche Betriebsprämie integrierten Direktzahlungen bestand, alle Futterflächen des Betriebes sowie für bestimmte einzubeziehende mengenbezogene Beihilfen eine kalkulatorisch ermittelte Hektarzahl (Artikel 43). Die Zahl der Zahlungsansprüche, die ein Betriebsinhaber maximal erhalten kann, entspricht der ermittelten durchschnittlichen Hektarzahl im Bezugszeitraum. Für die Zuweisung der Zahlungsansprüche ist es nicht maßgeblich, ob der Betriebsinhaber im ersten Jahr der Anwendung der einheitlichen Betriebsprämie über eine gleich hohe Hektarzahl verfügt oder ob er Flächen als Eigentümer oder Pächter bewirtschaftet oder im Bezugszeitraum bewirtschaftet hat.

- Regionale Durchführung (reines Regionalmodell und Kombinationsmodell)

Die Ratsverordnung gibt den Mitgliedstaaten abweichend vom historischen Modell die Möglichkeit, die einheitliche Betriebsprämie auf regionaler Ebene nach dem historischen Modell oder nach anderen Kriterien durchzuführen (Titel III Kapitel 5, Artikel 58ff). .

Bei der regionalen Durchführung wird zunächst das Prämienvolumen eines Mitgliedstaates auf die jeweiligen Regionen aufgeteilt (regionale Obergrenze).

Der Wert eines Zahlungsanspruchs ergibt sich im reinen Regionalmodell (Artikel 59 Abs. 2 der Ratsverordnung), indem der Betrag der regionalen Obergrenze durch die in der Region für das erste Anwendungsjahr der Betriebsprämienregelung beantragte beihilfefähige Gesamthektarzahlgeteilt wird. Die Zahl der Zahlungsansprüche je Betriebsinhaber richtet sich danach, wie viel beihilfefähige Fläche er im Rahmen der Betriebsprämienregelung im ersten Anwendungsjahr beantragt.

Die Mitgliedstaaten können nach der Ratsverordnung im Rahmen der regionalen Durchführung auch beide Modelle miteinander kombinieren, indem sie die regionale Obergrenze teilweise nach dem historischen Modell und teilweise anhand der in der Region beantragten beihilfefähigen Gesamthektarzahlaufteilen (sog. Kombinationsmodell, Artikel 59 Abs. 3 der Ratsverordnung). Die Zahl der Zahlungsansprüche je Betriebsinhaber richtet sich auch in diesem Fall danach, wie viel beihilfefähige Fläche er im Rahmen der Betriebsprämienregelung im ersten Anwendungsjahr beantragt.

Durch die regionale Durchführung, auch in Form eines Kombinationsmodells, wird erreicht, dass von vornherein alle Betriebsinhaber, die über beihilfefähige Flächen verfügen, – und nicht nur die, die in den Jahren 2000 bis 2002 Direktzahlungen erhalten haben – in die einheitliche Betriebsprämie einbezogen werden. Zum anderen wird die Bemessungsgrundlage der Referenzbeträge der Betriebsinhaber je nach Ausgestaltung des Modells mehr oder weniger stark an regionalen oder nationalen Durchschnittswerten orientiert und weniger (bzw. beim reinen Regionalmodell gar nicht) an den historischen Prämienzahlungen an einen Betriebsinhaber. Bei den weiteren Regelungen zum Zahlungsanspruch wird jedoch kein Unterschied gemacht, ob der Zahlungsanspruch historisch oder im Wege der regionalen Durchführung ermittelt worden ist.

- Des weiteren ermöglicht die Ratsverordnung eine fakultative oder partielle Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie (Artikel 64 bis 71), die aber in Deutschland nicht angewendet werden.

2. Betriebsprämierendurchführungsgesetz (BetrPrämDurchfG)

Deutschland hat sich im Rahmen der Umsetzung der Agrarreform für das sog. Kombinationsmodell entschieden (Artikel 58 in Verbindung mit Artikel 59 Abs. 3 der Ratsverordnung), das von 2010 bis 2013 stufenweise in ein reines Regionalmodell mit regional einheitlich hohen Zahlungsansprüchen übergeführt wird (Artikel 63 Abs. 3 der Ratsverordnung ermöglicht ein solches Vorgehen). Das im Jahr 2004 hierzu erlassene BetrPrämDurchfG bestimmt, wie sich die Zahlungsansprüche für die Betriebsinhaber zusammensetzen.

Danach werden die Beträge für bestimmte Direktzahlungen (Sonderprämie für männliche Rinder, Mutterkuhprämie, Schlachtpremie für Kälber, Mutterschafprämie u. weitere, siehe § 5 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 4 und 4a BetrPrämDurchfG) ganz oder teilweise betriebsindividuell dem Betriebsinhaber zugewiesen, d.h. sie orientieren sich (wie im historischen Modell) an den erhaltenen Direktzahlungen im Bezugszeitraum 2000 bis 2002. Ferner hat sich Deutschland in Anwendung von Artikel 62 der Ratsverordnung dafür entschieden, die Milchprämie bereits ab dem Jahr 2005 und betriebsindividuell vollständig in die Betriebsprämienregelung einzubeziehen (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 BetrPrämDurchfG; Bemessungsgrundlage für die Zuweisung ist hier aufgrund der EG-rechtlichen Bestimmungen die dem Betriebsinhaber am 31. März 2005 zur Verfügung stehende Milchreferenzmenge, Artikel 62 der Ratsverordnung). Aus diesen früheren Direktzahlungen setzt sich der betriebsindividuelle Betrag eines Betriebsinhabers zusammen. Der nach Abzug aller betriebsindividuellen Beträge verbleibende Teil der regionalen Obergrenze wird gemäß § 5 Abs. 3 Nr. 2 BetrPrämDurchfG in Anwendung von Artikel 59 Abs. 3 Unterabs. 1 der Ratsverordnung durch die beihilfefähige Hektarzahl der Region geteilt; dies ergibt den flächenbezogenen Betrag für den Zahlungsanspruch, wobei bei der Wertermittlung (in Anwendung des Artikels 61 der Ratsverordnung) noch zwischen Ackerland und Dauergrünland differenziert wird (grundsätzlich auf Basis des Flächenstatus 2003). Die Zahl der Zahlungsansprüche eines Betriebsinhabers bestimmt sich nach der Hektarzahl seiner beihilfefähigen Fläche im ersten Jahr der Anwendung der Betriebsprämienregelung (Artikel 59 Abs. 4 der Ratsverordnung). Der Wert eines Zahlungsanspruchs (außer desjenigen für Flächenstilllegung) ergibt sich, indem der betriebsindividuelle Betrag eines Betriebsinhabers durch seine beihilfefähige Hektarzahl im ersten Jahr der Anwendung der Betriebsprämienregelung abzüglich der der Stilllegung unterliegenden Hektarzahl geteilt wird und dieser Betrag je Hektar mit dem flächenbezogenen Betrag je Hektar zu einem Zahlungsanspruch addiert. Die Zahlungsansprüche für Flächenstilllegung erhalten keinen Teil des betriebsindividuellen Betrages (siehe Artikel 59 Abs. 3 Unterabs. 2 und Artikel 63 Abs. 2 Unterabs. 4 der Ratsverordnung).

III. Rechtliche Rahmenbedingungen für die Zahlungsansprüche

Bei regionaler Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie kommen gemäß Artikel 63 Abs. 4 der Ratsverordnung die übrigen Bestimmungen des Titels III der Verordnung zur Anwendung, soweit nicht in den Artikeln 58 bis 63 etwas anderes bestimmt ist. Einige solcher anderen Bestimmungen, die sich aus Besonderheiten der regionalen Durchführung gegenüber dem historischen Modell ergeben, sind dort für die Zuweisung der Zahlungsansprüche vorgesehen, und zwar in Artikel 59, 60, 61, 62, 63 Abs. 2 und 3. Die einzige solche andere Bestimmung für die Behandlung der zugewiesenen Zahlungsansprüche enthält Artikel 63 Abs. 1, der in Abweichung von Artikel 46 Abs. 1 vorsieht, dass die Zahlungsansprüche nicht im gesamten Mitgliedstaat, sondern nur innerhalb derselben Region oder zwischen Regionen mit gleichen Zahlungsansprüchen pro Hektar übertragbar sind. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die zugewiesenen Zahlungsansprüche sind also mit Ausnahme des Gebietes, in dem sie übertragen werden können, unabhängig davon, ob der Mitgliedstaat das historische Modell oder ein Regionalmodell, sei es als reines Regionalmodell oder als Kombinationsmodell, anwendet.

1. Zuweisung der Zahlungsansprüche

Die Zahlungsansprüche werden den Betriebsinhabern – unabhängig ob historisches Modell oder eine Variante des Regionalmodells - grundsätzlich im ersten Jahr der Anwendung der Betriebsprämienregelung zugewiesen. Dies folgt aus Artikel 33 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 34 Abs. 3 der Ratsverordnung sowie bei regionaler Anwendung in Verbindung mit Artikel 59 Absatz 1. Wer Betriebsinhaber ist, wird in Artikel 2 Buchstabe a in Verbindung mit den Buchstaben b und c der Ratsverordnung festgelegt. Nach Artikel 12 Abs. 5 der Verordnung (EG) Nr. 795/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regelungen für die Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (Kommissionsverordnung) hat der Antragsteller nachzuweisen, dass er zum Zeitpunkt des Antrags auf Zuweisung von Zahlungsansprüchen Betriebsinhaber im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a der Ratsverordnung ist. Beim historischen wie auch bei den regionalen Modellen ist für die Zuweisung der Zahlungsansprüche nicht von Bedeutung, ob die für die Ermittlung der Anzahl der Zahlungsansprüche zugrunde zu legenden Flächen im Eigentum des Betriebsinhabers stehen oder nicht, weil sie z.B. gepachtet sind. Ein Betriebsinhaber kann also im Bezugszeitraum auf Eigentumsflächen gewirtschaftet haben, während er im ersten Anwendungsjahr der Betriebsprämienregelung nur Pachtflächen hat. Maßgebend ist allein die Bewirtschaftung zum maßgeblichen Zeitpunkt durch den Betriebsinhaber. Weder Artikel 43 (historisches Modell) noch der Artikel 59 Abs. 4 der Ratsverordnung (regionale Anwendung) nehmen insoweit irgendwelche Differenzierungen vor.

Der Wert der Zahlungsansprüche eines Betriebsinhabers hängt im historischen wie auch im Kombinationsmodell maßgeblich davon ab, welche Direktzahlungen er im Bezugszeitraum erhalten hat. Hat z. B. der Betriebsinhaber im deutschen Modell im Bezugszeitraum keine der in § 5 Abs. 2 oder Abs. 4 Nr. 2 BetrPrämDurchfG aufgeführten Direktzahlungen bezogen, so bestehen seine Zahlungsansprüche nur aus dem flächenbezogenen Betrag, differenziert nach Ackerland und Dauergrünland. Handelt es sich bei einem Betriebsinhaber dagegen um einen Bullenmäster, so wird der Durchschnittsbetrag der in den Jahren 2000 bis 2002 von ihm bezogenen Sonderprämien für männliche Rinder durch die von ihm 2005 beantragte beihilfefähige Hektarzahl geteilt und der sich ergebende Betrag je Hektar jeweils mit dem flächenbezogenen Betrag, differenziert nach Ackerland und Dauergrünland, zu einem Zahlungsanspruch addiert. Die Höhe der jeweiligen Zahlungsansprüche ist daher in beiden genannten Modellen völlig individuell und hängt im jeweiligen Kombinationsmodell weiter davon ab, über wie viel Fläche der Betriebsinhaber im ersten Jahr der Anwendung der Betriebsprämienregelung verfügt (Artikel 59 Abs. 4 der Ratsverordnung).

2. Unveränderbarkeit und Angleichung der Zahlungsansprüche

Der Zahlungsanspruch bezieht sich auf einen einheitlichen Betrag. Im historischen Modell wird der für den jeweiligen Betriebsinhaber ermittelte Referenzbetrag durch seine durchschnittliche für den Bezugszeitraum ermittelte Hektarzahl geteilt. Bei der in Deutschland zur Anwendung kommenden regionalen Durchführung (siehe II 2.) werden die zu Berechnungszwecken ermittelten Anteile je Hektar am betriebsindividuellen Betrag und der flächenbezogene Betrag je Hektar zu einer nicht mehr trennbaren Einheit zusammen verschmolzen. Dies ergibt sich aus Artikel 43 Abs. 1 (historisches Modell) und Artikel 59 Abs. 3 der Ratsverordnung (Kombinationsmodell). Es entstehen sowohl im historischen Modell als auch im Kombinationsmodell individuell unterschiedlich hohe Zahlungsansprüche (im Unterschied zum reinen Regionalmodell, Artikel 59 Abs. 2).

Einzelne Teile, wie etwa die betriebsindividuellen Teile im deutschen Kombinationsmodell, können nach seiner Zuweisung nicht aus dem Zahlungsanspruch heraus getrennt und ggf. anderen Betriebsinhabern übergeben werden. Das EG-Recht ordnet in Artikel 43 Abs. 4 und Artikel 49 Abs. 3 der Ratsverordnung an, dass die Zahlungsansprüche nach ihrer Festlegung nicht geändert werden.

Das EG-Recht lässt nur eine Ausnahme zu, um von der Unveränderbarkeit des Zahlungsanspruchs abzuweichen. Bei der regionalen Durchführung wurden die Mitgliedstaaten durch Artikel 63 Abs. 3 der Ratsverordnung befugt, abweichend von Artikel 43 Abs. 4 und Artikel 49 Abs. 3 bis spätestens 1. August 2004 unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts zu beschließen, dass die im Rahmen der regionalen Durchführung festgesetzten Ansprüche in vorgegebenen Schritten und nach objektiven Kriterien nach und nach geändert werden. Hiervon hat Deutschland in § 6 BetrPrämDurchfG Gebrauch gemacht und

geregelt, dass die am Anfang der Betriebsprämienregelung unterschiedlich hohen Zahlungsansprüche ab dem Jahr 2010 bis zum Jahr 2013 zu regional einheitlichen Zahlungsansprüchen angeglichen werden. Anders als gelegentlich behauptet, werden hier nicht betriebsindividuelle Anteile eines Zahlungsanspruchs abgeschmolzen und flächenbezogene Werte erhöht, sondern der Gesamtwert eines Zahlungsanspruchs wird jeweils mit dem regionalen Durchschnittswert verglichen und dann schrittweise durch Erhöhung oder Verringerung an diesen angeglichen. Beispielhaft sei auf die Fälle verwiesen, in denen in die Berechnung des Werts der Zahlungsansprüche flächenbezogene Beträge mit dem niedrigeren Wert für Dauergrünland eingeflossen sind: Hier liegt der Wert des Zahlungsanspruchs trotz eines zusätzlichen betriebsindividuellen Anteils oft noch unter dem regionalen Durchschnittswert. Es wird dann auch hier der Gesamtwert schrittweise erhöht, ohne einen Bezug auf die einzelnen „Entstehungskomponenten“

3. Verfügungsbefugnis nach Zuweisung der Zahlungsansprüche

Über die ihm zugewiesenen Zahlungsansprüche kann jeder Betriebsinhaber im Rahmen des Artikels 46 Abs. 2 der Ratsverordnung verfügen. Seine Verfügungsbefugnis ist aber nach Artikel 46 Abs. 1 dahingehend beschränkt, dass er Zahlungsansprüche mit Ausnahme der Übertragung durch Vererbung oder vorweggenommene Erbfolge nur an andere Betriebsinhaber übertragen kann. Artikel 63 Abs. 1 der Ratsverordnung begrenzt die Verfügungsbefugnis der Betriebsinhaber im Rahmen des in Deutschland angewendeten Modells – wie in allen regionalen Modellen - weiter dahingehend, dass er sie nur innerhalb derselben Region oder zwischen Regionen mit gleichen Zahlungsansprüchen pro Hektar übertragen kann.

Grundsätzlich kann jeder Betriebsinhaber gemäß Artikel 46 Abs. 2 Unterabs. 1 der Ratsverordnung die ihm zugewiesenen Zahlungsansprüche mit oder ohne Flächen verkaufen oder anders endgültig übertragen oder mit Flächen verpachten oder anders befristet übertragen (, soweit nicht Artikel 46 Abs. 2 Unterabs. 2 der Ratsverordnung entgegensteht). Es ist in diesem Rahmen auch dem Betriebsinhaber, der bei Zuweisung der Zahlungsansprüche auf gepachteten Flächen wirtschaftet, EG-rechtlich nicht versagt, seine Zahlungsansprüche an andere Betriebsinhaber zu übertragen. Er hat die Verfügungsbefugnis über die Zahlungsansprüche, so dass ihm danach nicht verwehrt ist, sie bei Pachtende zu behalten.

Einschränkungen für einen Betriebsinhaber, der bei Zuweisung der Zahlungsansprüche auf gepachteten Flächen wirtschaftet, enthält das EG-Recht in Bezug auf die endgültige Übertragung nicht. Dies entspricht auch der Zielsetzung der Verordnung. Der aktive Erzeuger würde ansonsten die beabsichtigte Einkommensstützung verlieren. Mit den ihm zugewiesenen Zahlungsansprüchen kann der Betriebsinhaber nach Pachtabschluss unter Nutzung anderer (z.B. neu gepachteter) Flächen die Betriebsprämie beantragen. Damit wird sichergestellt, dass ihm als aktivem Erzeuger bei Fortsetzung der landwirtschaftlichen Tätigkeit weiterhin eine Unterstützung gewährt wird.

Das EG-Recht sieht in Artikel 46 Abs. 2 Unterabs. 1 der Ratsverordnung eine Einschränkung der Verfügungsbefugnis in den Fällen der zeitlich befristeten Übertragung von Zahlungsan-

sprüchen vor. Diese ist nur mit einer entsprechenden Hektarzahl beihilfefähiger Fläche zulässig. Es wird jedoch nur für den Zeitraum der befristeten Übertragung diese Bindung an die Fläche hergestellt, wobei der Übertragende (Verpächter) stets entscheiden kann, welcher Zahlungsanspruch mit welcher Fläche verpachtet werden soll.

IV. Personenbezogenheit der Zahlungsansprüche

Die Betriebsprämienregelung dient der Einkommensstützung der Betriebsinhaber. Zur Ermittlung dieser Einkommensstützung werden individuell Zahlungsansprüche für jeden Betriebsinhaber ermittelt. Hierbei werden die landwirtschaftlichen Flächen insoweit berücksichtigt, als sie die mögliche Zahl und damit auch den Gesamtwert aller wie auch die individuelle Höhe der einzelnen Zahlungsansprüche mitbestimmen. Sowohl im historischen Modell als auch bei regionaler Anwendung steht der in Zahlungsansprüche aufgeteilte Referenzbetrag dem Betriebsinhaber als Folge seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit im Bezugszeitraum und/oder zum Zeitpunkt der Einführung des neuen Systems zu. Der Unterschied zwischen historischem Modell und Kombinationsmodell im Rahmen der regionalen Durchführung besteht lediglich darin, dass im Kombinationsmodell als Bemessungskriterium für die Höhe des Zahlungsanspruchs des Betriebsinhabers neben den historisch erhaltenen Direktzahlungen auch die von ihm im ersten Anwendungsjahr bewirtschaftete beihilfefähige Fläche zugrunde gelegt wird. Damit wird stärker als im historischen Modell auf die vom Betriebsinhaber zum Zeitpunkt der Einführung der einheitlichen Betriebsprämie potentiell erzielbaren Direktzahlungen bei Fortführung des bisherigen Systems abgestellt und darüber hinaus eine ausgewogenere Verteilung der Einkommensstützung auf alle Betriebsinhaber in einer Region bzw. in einem Mitgliedstaat erzielt.

Die nachfolgenden Ausführungen werden zeigen, dass die jeweils im ersten Anwendungsjahr der Betriebsprämienregelung für einen Betriebsinhaber ermittelten Zahlungsansprüche rein personenbezogen sind. Daher sind die EG-rechtlichen Bestimmungen zu der Verfügungsbefugnis über die einem Betriebsinhaber zugewiesenen Zahlungsansprüche folgerichtig und notwendige Konsequenz dieser personenbezogenen Ermittlung.

1. Zusammensetzung der Zahlungsansprüche

Nur in der Person des Betriebsinhabers, dem die Zahlungsansprüche 2005 zugewiesen werden, fallen alle Kriterien für die Ermittlung von deren Wert im historischen und im Kombinationsmodell immer sinnvoll zusammen. Das EG-Recht stellt insoweit ganz oder teilweise auf die Beihilfenbezüge dieses Betriebsinhabers im Bezugszeitraum 2000 bis 2002 ab.

Dies soll an nachfolgenden zwei Beispielen verdeutlicht werden:

- Beispiel 1

Ein Betriebsinhaber (B) bewirtschaftet im Jahr 2005 einen Betrieb mit Eigentums- und Pachtflächen. 20% seiner Flächen hat er bis Ende 2006 vom einem Bodeneigentümer (V) gepachtet, 30 % von mehreren anderen Bodeneigentümern. B betreibt Mutterkuh- und Milchviehwirtschaft. Im Bezugszeitraum der Jahre 2000 bis 2002 hatte dem B ein anderer Landwirt fünf Mutterkuhprämienrechte befristet abgetreten, die B auch entsprechend genutzt hat.

Hinweis: *Im bisherigen Prämiensystem konnten Mutterkuhprämienrechte für maximal drei Jahre zeitweilig an einen anderen Betriebsinhaber abgetreten werden (Artikel 8 Abs. 1 der Verordnung(EG) Nr. 1254/99 i.V.m. Artikel 23 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 2342/1999). Ein Betriebsinhaber, der in den Jahren 2000 bis 2002 aufgrund solcher an ihn abgetretenen Mutterkuhprämienrechte Mutterkuhprämien bezogen hat, erhält hierfür einen entsprechenden betriebsindividuellen Betrag in seinen Zahlungsanspruch, auch wenn die Mutterkuhprämienrechte später wieder an einen anderen Betriebsinhaber gegangen sind.*

Ferner stand dem B am Stichtag 31. März 2005 eine Milchreferenzmenge zur Verfügung, davon ein Teil pachtweise bis 2008.

Hinweis: *Maßgebend für die Entkopplung der Milchprämie ist allein die Milchreferenzmenge, über die ein Betriebsinhaber am 31. März 2005 verfügt (s.o. II.2.) Hierbei wird nicht darauf abgestellt, ob die Milchreferenzmenge dem jeweiligen Betriebsinhaber dauerhaft oder nur zeitweilig zur Verfügung steht. Die Milchprämie wird auch dann in den Zahlungsanspruchs eines Betriebsinhabers einbezogen, wenn er zwar am 31. März 2005 über die entsprechende Milchreferenzmenge verfügt, diese aber nur gepachtet hat und sie folglich zu einem späteren Zeitpunkt auf den Verpächter zurück übertragen wird. Im Zahlungsanspruch bleibt dieser Teil des betriebsindividuellen Betrages enthalten.*

In den im Jahr 2005 für B ermittelten Zahlungsansprüchen sind Beträge für frühere Direktzahlungen, und zwar die Mutterkuhprämie und die Milchprämie, als betriebsindividuelle Anteile enthalten, für die dem B die entsprechenden Rechte teilweise nur für eine bestimmte Zeit zur Verfügung standen bzw. stehen. Durch diese Rechte wurde jedoch seine Einkommenssituation im Bezugszeitraum bzw. zum 31. März 2005 im bisherigen System der Direktzahlungen geprägt. Diese individuelle Prämiensituation wird bei der Ermittlung der Zahlungsansprüche eines Betriebsinhabers zugrunde gelegt. Im historischen Modell ist dies der alleinige Maßstab, während im Rahmen des in Deutschland zur

Anwendung kommenden Kombinationsmodells diese „historische Prämiensituation“ des jeweiligen Betriebsinhabers nur in Bezug auf bestimmte Direktzahlungen zugrunde gelegt wird.

- Beispiel 2

Ein Betriebsinhaber (B) bewirtschaftet einen Kälbermastbetrieb mit 40 ha. Im Bezugszeitraum der Jahre 2000 bis 2002 hat er ausschließlich auf Eigentumsflächen gewirtschaftet und Schlachtpremie für die Kälber bezogen. Anfang des Jahres 2003 verkauft er seinen gesamten Betrieb an K und pachtet gleichzeitig von seinem Nachbarn (N) einen Betrieb mit 40 ha für drei Jahre.

Im Jahr 2005 erhält B 40 Zahlungsansprüche mit einem flächenbezogenen Betrag und einen betriebsindividuellen Betrag für die im Bezugszeitraum erhaltenen Direktzahlungen.

Diese Beispiele zeigen, dass sich der Wert jedes einzelnen Zahlungsanspruchs eines Betriebsinhabers sowohl im historischen als auch im Kombinationsmodell individuell aus Komponenten von Direktzahlungen oder Bemessungsgrundlagen zusammensetzt, für die der Betriebsinhaber jeweils ganz unterschiedliche Produktionskapazitäten (Flächen, Stallgebäude, Prämienrechte, Referenzmengen, jeweils in unterschiedlicher Weise aufgrund dauerhafter oder befristeter Innehabung) genutzt hat. Müsste B im Beispiel 2 bei Pachtablauf alle seine Zahlungsansprüche an N abgeben, so würde im Ergebnis N in den Genuss der von B erwirtschafteten Schlachtpremie gelangen, obwohl im Bezugszeitraum kein Pachtverhältnis zu N bestand. Wie hier begründet werden könnte, dass die Zahlungsansprüche als Bestandteil einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Pachtsache anzusehen sein sollten, ist schwerlich vorstellbar.

2. Vorschriften über Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve

Nach Artikel 42 Abs. 8 der Ratsverordnung darf ein Betriebsinhaber die Zahlungsansprüche, die er aus der nationalen Reserve erhalten hat, außer im Falle der Übertragung durch Vererbung oder vorweggenommene Erbfolge, für einen Zeitraum von fünf Jahren seit der Zuweisung nicht übertragen. Ein Zahlungsanspruch, dessen Wert pro Einheit um mehr als 20% aus der nationalen Reserve erhöht wird, ist gemäß Artikel 6 Abs. 3 Unterabs. 3 der Kommissionsverordnung so zu behandeln, als käme der gesamte Zahlungsanspruch aus der nationalen Reserve.

Aufgrund von Fällen in besonderer Lage (z.B. wegen Investitionen nach Artikel 21 der Kommissionsverordnung) werden zahlreiche Betriebsinhaber im Jahr 2005 Referenzbeträge aus der nationalen Reserve erhalten. Dies kann je nach den Umständen des Einzelfalls dazu führen, dass die den Betriebsinhabern zugewiesenen Zahlungsansprüche von der Regelung des

Artikels 6 Abs. 3 Unterabs. 3 der Kommissionsverordnung erfasst sind. Diese Zahlungsansprüche dürfen die Betriebsinhaber während fünf Jahren nicht übertragen. Auch Pächter erhalten daher ggf. Zahlungsansprüche, die dieser Beschränkung unterliegen. Durch diese Vorschrift soll sichergestellt werden, dass nur der Betriebsinhaber, der in den Genuss von Zahlungsansprüchen mit entsprechenden Anteilen aus der nationalen Reserve gekommen ist, diese auch mindestens fünf Jahre nutzt und insoweit kein anderer Betriebsinhaber von diesen Zahlungsansprüchen profitiert. Wäre ein Pächter bei Pachtende verpflichtet, diese Zahlungsansprüche aufgrund nationalen Pachtrechts an den Verpächter übertragen, könnte er aufgrund des EG-Rechts dieser Verpflichtung gar nicht nachkommen. Eine dahingehende gerichtliche Entscheidung würde in diesen Fällen insoweit gegen das EG-Recht verstoßen.

3. Keine Flächenbindung der Zahlungsansprüche

Die Betriebsinhaber können über ihre Zahlungsansprüche unter den Voraussetzungen des Artikels 46 der Ratsverordnung - im Falle von Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve unter Beachtung des Artikels 42 Abs. 8 der Ratsverordnung - frei verfügen. In der Ratsverordnung finden sich mit Ausnahme der in Artikel 46 Abs. 2 geregelten Verpachtung oder ähnlicher (befristeter) Übertragung von Zahlungsansprüchen, die mit Flächen erfolgen muss, keine Bestimmungen, aus denen eine Flächenbindung der Zahlungsansprüche abgeleitet werden könnte. Im Falle der Verpachtung oder ähnlichen (befristeten) Übertragung wird nur für deren Zeitraum diese Bindung an die Fläche hergestellt, wobei der Übertragende stets entscheiden kann, welcher Zahlungsanspruch mit welcher Fläche übertragen werden soll. Auch aus dem Gesamtzusammenhang der Vorschriften kann eine Flächenbindung der Zahlungsansprüche über diesen Fall hinaus nicht begründet werden.

4. Keine Betriebsbezogenheit der Zahlungsansprüche

Aus der Bezeichnung des Titels III der Ratsverordnung „Betriebsprämienregelung“ oder der Bezeichnung „einheitliche Betriebsprämie“ kann nicht gefolgert werden, dass die Zahlungsansprüche dem Betriebsinhaber nicht personenbezogen sondern betriebsbezogen zugewiesen werden mit der Folge, dass der Pächter bei Ablauf des Pachtvertrages verpflichtet wäre, die ihm für den Betrieb zugewiesenen Zahlungsansprüche auf den Verpächter zu übertragen.

Nach Artikel 2 Buchstabe b der Ratsverordnung ist Betrieb die Gesamtheit der vom Betriebsinhaber verwalteten Produktionseinheiten, die sich im Gebiet eines Mitgliedstaates befinden. Zur Produktionseinheit gehören – wie sich auch aus Artikel 2 Buchstabe j der Kommissionsverordnung ergibt – die jeweiligen Flächen. Ein Betrieb setzt sich in der Realität aber in der Regel nicht ausschließlich aus Eigentums- oder Pachtflächen zusammen. Vielmehr wirtschaftet ein Betriebsinhaber in der Regel auf Eigentums- und Pachtflächen, wobei die Pachtflächen auch von unterschiedlichen Verpächtern stammen können. Dies zeigt das unter IV 1. dargestellte Beispiel 1. Dort würde sich gerade bei Ablauf des mit V abge-

schlossenen Pachtvertrages (20% der Betriebsfläche des B im Jahr 2005) die Frage stellen, „zu welchem Betrieb“ die Zahlungsansprüche eigentlich gehören.]

Wie bereits zuvor ausführlich dargelegt, sind in Titel III der Ratsverordnung die maßgeblichen Bestimmungen gerade so ausgestaltet sind, dass die Zahlungsansprüche individuell für den jeweiligen Betriebsinhaber ermittelt und diesem zugewiesen werden. Etwas anders gilt nur im reinen Regionalmodell, für das es aber keine von den sonstigen Modellen abweichenden Vorschriften für die Behandlung der Zahlungsansprüche gibt. Aus der Bezeichnung „Betriebsprämienregelung“ können daher keine abweichenden Schlussfolgerungen getroffen werden, insbesondere, da im verfügenden Teil der Verordnung nur auf den Betriebsinhaber bezogene Regelungen getroffen werden. Im Übrigen finden sich auch in der englischen und französische Sprachfassung nicht die in den deutschen Bezeichnungen enthaltenen betriebsbezogenen Aspekte. Titel III der Ratsverordnung wird dort mit „Single Payment Scheme“ bzw. „Régime De Paiement Unique“ überschrieben, was mit „Einzelzahlungssystem“ zu übersetzen wäre.

5. Keine Pächterschutzvorschriften

Die Ratsverordnung behandelt die Zahlungsansprüche als personenbezogene Rechte des Betriebsinhabers, dem sie zugewiesen werden. Es sind daher in der Verordnung keine Bestimmungen enthalten, die auch nur im Ansatz Regelungen zum Pächterschutz vorsehen. Dies wäre aber unabdingbar, sofern grundsätzlich von einer Flächenbindung der Zahlungsansprüche auszugehen wäre. Der EuGH hat im Urteil vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 über die Milchreferenzmengenregelung dargelegt, dass - vor dem Hintergrund, dass das EG-Recht in den der Entscheidung zugrunde liegenden Vorschriften die Referenzmenge nach Ablauf des Pachtverhältnisses grundsätzlich dem Verpächter zukommen lassen wollte - das Fehlen von Regelungen für einen möglichen Pächterschutz mit den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung unvereinbar wäre (EuGH a.a.O. insbes. Rdnr. 19). Anders als vorliegend waren in den diesem EuGH-Urteil zugrunde liegenden EG-Vorschriften solche Regelungen enthalten, deren konkrete Ausgestaltung den Mitgliedstaaten überlassen worden war. (Es wird insoweit auf VI. 1. verwiesen).

V. Verpächterschutzvorschriften

Die Zahlungsansprüche sind nicht an die Fläche gebunden. Um mögliche Probleme für selbst wirtschaftende Bodeneigentümer abzufedern, sieht die Kommissionsverordnung in Umsetzung von Artikel 42 Abs. 4 der Ratsverordnung für folgende Fälle einen gewissen Verpächterschutz vor.

1. Artikel 20 der Kommissionsverordnung

Nach Artikel 20 Abs. 1 erhält ein Betriebsinhaber, der vor dem Zeitpunkt der Antragstellung auf Teilnahme an der Betriebsprämienregelung in deren erstem Anwendungsjahr von einem in den Ruhestand gegangenen oder verstorbenen Betriebsinhaber durch kostenlose oder zu einem symbolischen Preis erfolgte Übertragung im Rahmen eines Verkaufs oder einer Pacht für sechs oder mehr Jahre oder durch Vererbung bzw. vorweggenommene Erbfolge einen im Bezugszeitraum an einen Dritten verpachteten Betrieb oder Betriebsteil erhalten hat, Zahlungsansprüche, die nach bestimmten in der Vorschrift aufgeführten Kriterien ermittelt werden müssen. Absatz 2 bestimmt, dass Betriebsinhaber nach Absatz 1 jede Person ist, die einen Betrieb oder Betriebsteil nach Absatz 1 durch Vererbung oder vorweggenommene Erbfolge erhalten kann.

Durch diese recht komplexe Bestimmung wird im Ergebnis geregelt, dass ein Erbe oder ein vorweggenommener Erbe eines (ehemaligen) Betriebsinhabers, dessen Betrieb oder Betriebsteil im Bezugszeitraum verpachtet war, unter bestimmten Voraussetzungen Zahlungsansprüche erhält.

Beispiel: Ein Betriebsinhaber V bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb mit 100 ha landwirtschaftlichen Flächen. Er betreibt Mutterkuh- und Milchviehwirtschaft. Im Jahr 1999 verpachtet er einen Teil des Betriebes (Mutterkuhhaltung und 50 ha Flächen) bis zum April 2007 an P. Ende des Jahres 2003 geht V in den Ruhestand und übergibt den gesamten Betrieb im Wege der vorweggenommenen Erbfolge an S. S nimmt die Bewirtschaftung auf und will auch nach Ende des Pachtvertrages mit P die Mutterkuhhaltung fortsetzen. Über die Regelung des Artikels 20 der Kommissionsverordnung kann S im Jahr 2007 für den Betriebsteil der Mutterkuhhaltung mit 50 ha landwirtschaftlichen Flächen Zahlungsansprüche erhalten.

Eine solche Regelung wäre für Personen, die die Bewirtschaftung des erhaltenen Betriebes oder Betriebsteils aufnehmen, nicht erforderlich, wenn der Pächter aufgrund einer etwaigen Flächenbindung der Zahlungsansprüche verpflichtet wäre, die Zahlungsansprüche an den Verpächter zu übertragen. Nur wenn der Verpächter bei Pachtende die dem Pächter zugewiesenen Zahlungsansprüche nicht mit übertragen bekommt, macht diese Vorschrift überhaupt Sinn.

2. Artikel 22 Abs. 2 der Kommissionsverordnung

Nach dieser Regelung sollen Betriebsinhaber, die die in Artikel 22 Abs. 2 aufgeführten Voraussetzungen erfüllen, Zahlungsansprüche erhalten, die nach Maßgabe des Absatzes 1 zu berechnen sind. Erfasst werden Betriebsinhaber, die im Bezugszeitraum oder davor oder bis

spätestens 15. Mai 2004 einen Betrieb oder Betriebsteil, dessen Flächen im Bezugszeitraum verpachtet waren, mit der Absicht gekauft haben, die landwirtschaftliche Tätigkeit innerhalb eines Jahres nach Auslaufen der Pacht aufzunehmen oder auszuweiten. Durch Unterabsatz 2 des Absatzes 2 wird klargestellt, dass für die Anwendung dieses Absatzes unter „Pachtflächen“ Flächen zu verstehen sind, die zum Zeitpunkt des Kaufs oder danach Gegenstand eines Pachtvertrages waren, der nie verlängert wurde, es sei denn die Verlängerung war gesetzlich vorgeschrieben.

Auch durch diese Regelung wird deutlich, dass der Pächter, der im Bezugszeitraum gewirtschaftet hat und der, sofern er die weiteren Voraussetzungen der Ratsverordnung erfüllt, Zahlungsansprüche erhalten hat, diese nicht auf den neuen Eigentümer, d. h. den Verpächter übertragen muss.

Diese ebenfalls recht komplexe Regelung soll an einem Beispielsfall erläutert werden.

K kauft von V im Januar 2003 30 ha landwirtschaftliche Flächen. Diese Flächen hatte V seit Anfang 1999 bis Dezember 2005 an P verpachtet. K tritt durch den Kauf in den Pachtvertrag ein; er hat die Absicht, nach Ablauf des Pachtvertrages diese Flächen in seinen bestehenden Betrieb zu integrieren.

Im ersten Jahr der Anwendung der Betriebsprämienregelung beantragt P entsprechende Zahlungsansprüche, die er auch zugewiesen bekommt. K konnte keinen Antrag stellen. K kann aber über die Regelung des Artikels 22 Abs. 2 der Kommissionsverordnung im Jahr 2006 Zahlungsansprüche beantragen.

Wären die Zahlungsansprüche an die Fläche gebunden und müsste P sie in dem Beispielsfall bei Pachtende an den neuen Verpächter K übertragen, so bedürfte es nicht der Regelung des Artikels 22 Absatz 2 der Kommissionsverordnung. Auch hier wird nach der Konstruktion der Ratsverordnung vorausgesetzt, dass der Pächter bei Pachtabschluss frei über die Zahlungsansprüche verfügt.

Hinweis: Die in Artikel 22 Abs. 1 der Kommissionsverordnung aufgeführte Voraussetzung, dass „die Pachtbedingungen nicht angepasst werden können“ gilt nur für die in Absatz 1 genannten Fallgruppen (Pächter von Betrieben oder Betriebsteilen). Absatz 2 verweist nicht auf die Anspruchsvoraussetzungen des Absatzes 1, sondern nur auf dessen Rechtsfolgen. Ein wesentlicher Unterschied von Absatz 2 zu Absatz 1 ist u.a., dass in den Fällen des Absatzes 1 die Flächen nicht während des Bezugszeitraums verpachtet gewesen sein müssen.

Die Regelungen der Artikel 20 und 22 Abs. 2 der Kommissionsverordnung werden in Deutschland in § 14 und § 16 der Betriebsprämienführungsverordnung durchgeführt.

VI. Milchquoten und Zuckerrübenlieferrechte

In einem aktuellen Urteil (Amtsgericht Magdeburg 12 Lw 4/04) wird insbesondere unter Hinweis auf Rechtsprechung zu den Rübenlieferrechten und der Milchquotenregelung pauschal die Auffassung vertreten, dass die dem Pächter zugewiesenen Zahlungsansprüche bei Ende der Pacht nach § 596 Abs. 1 BGB auf den Verpächter übergehen. Die oben behandelten Gesichtspunkte und die Unterschiede zwischen der Betriebsprämienregelung und den Regelungen über die Rübenlieferrechte und die Milchquoten werden dabei nicht hinreichend beleuchtet.

1. Milchquote

Zunächst ist einem generellen Rückgriff auf die Rechtsprechung zur Milchquotenregelung entgegen zu halten, dass es sich bei der einheitlichen Betriebsprämie nicht um eine „subventionsähnliche abgabenrechtliche Bevorzugung“ handelt, wie der Bundesgerichtshof für die Milchquote festgestellt hat.

Ein Rückgriff auf die Rechtsprechung zur Milchquotenregelung wäre auch nur dann möglich, wenn die zugrunde liegenden EG-rechtlichen Regelungen vergleichbar wären.

Der EuGH hat im Urteil vom 13. Juli 1989 in der Rechtssache 5/88 dargelegt, dass die Milchreferenzmenge bei Ablauf des Pachtvertrages dem Verpächter zuzuordnen ist. Der EuGH hat aus der Gesamtbetrachtung der damaligen Vorschriften, insbesondere Artikel 7 Abs. 1 und Abs. 4 der Verordnung (EWG) Nr. 857/84 und Artikel 5 der Verordnung (EWG) Nr. 1371/84 hergeleitet, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber die Milchreferenzmenge nach Ablauf des Pachtverhältnisses grundsätzlich dem Verpächter zukommen lassen wollte (Rdnr. 13 bis 15 a.a.O.). Dem EuGH nachfolgend hat das Bundesverwaltungsgericht in der Entscheidung vom 30. November 1989 (BVerwGE 84, 140 ff.) entsprechend geurteilt und den Begriff des „Grundsatzes der Betriebsakzessorietät“ geprägt. In den EG-rechtlichen Bestimmungen waren, wovon beide Entscheidungen als notwendig ausgehen (EuGH a.a.O. Rdnr. 19 ff.), seinerzeit Regelungen für einen möglichen Pächterschutz enthalten, deren konkrete Ausgestaltung den Mitgliedstaaten überlassen worden war.

In der hier zu beurteilenden Ratsverordnung fehlen sowohl Regelungen, die die Zahlungsansprüche an die Flächen binden, als auch solche zu einem möglichen Pächterschutz. Diese Regelungsunterschiede sind beachtlich. Wie im Abschnitt V dargestellt, sieht das EG-Recht vielmehr gerade für bestimmte Fälle einen gewissen „Verpächterschutz“ vor.

2. Zuckerrübenlieferrechte

Nach einem Urteil des BGH sind die betriebsbezogenen Zuckerrübenlieferrechte Bestandteil einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung und daher vom Pächter bei Ablauf des Pachtvertrages an den Verpächter nach § 596 Abs. 1 BGB zu übergeben (NJW 2001, Seite 2537).

Auch hier ist ein Rückgriff auf diese Rechtsprechung nur dann möglich, wenn die zugrunde liegenden EG-rechtlichen Regelungen vergleichbar sind. Die Zuckermarktordnung ist in der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 geregelt (und für frühere Jahre entsprechend in Vorläuferverordnungen). Danach teilt der Mitgliedstaat den Zucker erzeugenden Unternehmen bestimmte Zuckerquoten zu (siehe Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001). Nicht der jeweilige landwirtschaftliche Betriebsinhaber erhält danach eine Quote für Zuckerrüben, sondern das Verarbeitungsunternehmen eine solche für Zucker. Die Verarbeitungsunternehmen schließen mit den Rübenherzeugern sog. Lieferverträge über den Ankauf von Zuckerrüben, wobei auch sog. Branchenvereinbarungen abgeschlossen werden können (siehe Artikel 6 und 19, beide in Verbindung mit Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1260/2001 bzw. deren Vorläuferregelungen). Das EG-Recht regelt die Rahmenbedingungen für den Zuckerrübenkauf. Diese Regelungen betreffen allein das Verhältnis zwischen dem Hersteller von Zucker und dem Verkäufer von Zuckerrüben, also dem jeweiligen Betriebsinhaber. Die aus diesen Verträgen für den jeweiligen Betriebsinhaber „abgeleiteten“ Zuckerrübenlieferrechte werden dagegen von der o.a. Verordnung gar nicht erfasst und geregelt. Wem diese „abgeleiteten“ Zuckerrübenlieferrechte im Falle von Pacht zustehen und ob eine Flächen- oder Betriebsbindung vorliegt, ist daher anhand der vertraglichen Regelungen über die Lieferung von Zuckerrüben vor dem Hintergrund des EG-rechtlichen Rahmens allein auf Basis des nationalen Pachtrechts zu beurteilen. Demgegenüber folgt jedoch vorliegend aus der Ratsverordnung, dass dem Pächter bei der Betriebsprämienregelung als wirtschaftenden Betriebsinhaber die Zahlungsansprüche selbst und ohne Flächenbindung zugewiesen werden und er hierüber die uneingeschränkte Verfügungsbefugnis hat. Ein Rückgriff auf die Rechtsprechung zu den Zuckerrübenlieferrechten ist also nicht möglich, da dieser ganz andere rechtliche Konstellationen, und zwar nach nationalem Vertrags- und Zivilrecht zu beurteilende, zugrunde liegen.

VII. Schlussfolgerungen und Ausblick

Nach der Ausgestaltung der Ratsverordnung handelt es sich bei den Zahlungsansprüchen um personenbezogene Rechte des jeweiligen Betriebsinhabers. Diese Rechte sind nicht an die Fläche gebunden und insoweit nicht Inhalt des Zustandes einer bis zur Rückgabe fortgesetzten ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der verpachteten Flächen geworden. Der Pächter von landwirtschaftlichen Flächen ist daher nicht nach § 596 Abs. 1 BGB verpflichtet, die ihm während der Pachtzeit zugewiesenen Zahlungsansprüche an den Verpächter zu übertragen. Eine Anwendung

von § 596 Abs. 1 BGB würde ansonsten das vorrangig vom Gemeinschaftsrecht vorgegebene Ziel verletzen.

Unabhängig von dieser eindeutigen EG-rechtlichen Festlegung sind einige kurze Anmerkungen zu den wirtschaftlichen Konsequenzen zu machen.

Von Seiten insbesondere der Bodeneigentümer wird vielfach die Auffassung vertreten, dass sie erhebliche Werteinbußen ihrer verpachteten landwirtschaftlichen Flächen hinnehmen müssten, wenn die Zahlungsansprüche bei Pachtende beim Pächter verbleiben. Die Werthaltigkeit des Bodens wäre nicht gewährleistet.

Ob es zu den befürchteten Einbußen bei den Bodeneigentümern kommt, ist insbesondere auf mittlere Sicht mehr als zweifelhaft. Deutschland hat sich zur Umsetzung der Ratsverordnung im Rahmen der regionalen Durchführung für eine Ausgestaltung der Betriebsprämienregelung entschieden, wonach von Beginn an eine möglichst gleich hohe Zahl von Zahlungsansprüchen und begünstigungsfähiger Fläche erreicht werden soll. Damit wird das Ziel verfolgt, ein möglichst ausgewogenes Verhältnis auf den Märkten für Zahlungsansprüche und landwirtschaftliche Flächen zu erreichen. Ein Pächter, dem Zahlungsansprüche zugewiesen worden sind, ist darauf angewiesen, entsprechende Flächen zu haben, um seine Zahlungsansprüche nutzen zu können. Insoweit wird stets eine Nachfrage nach landwirtschaftlichen Flächen bestehen, auch wenn der Verpächter über keine Zahlungsansprüche verfügt.

Durch Zuweisung von Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve und den Verbrauch von beihilfefähigen Flächen (z.B. für Infrastrukturmaßnahmen) ist im Zeitablauf eher mit einem Überangebot an Zahlungsansprüche zu rechnen. Daher wird allgemein erwartet, dass die Werte der Zahlungsansprüche im Zeitablauf immer weiter sinken und die Pachtpreise für Flächen auch ohne Zahlungsansprüche zunehmend stabilisiert werden. Für bestimmte Flächenkategorien wird sogar ein Anstieg der Bodenpachtpreise gegenüber dem Niveau vor Einführung der Betriebsprämienregelung erwartet (siehe Studie „Auswirkungen der MTR-Beschlüsse und ihrer nationalen Umsetzung“ der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Institut für Betriebswirtschaft, Arbeitsbericht 05/2004).