

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel Einleitung	17
A. Gegenstand der Untersuchung	17
B. Zielsetzung und Gang der Darstellung	20
C. Auswirkungen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ab 2023	23
2. Kapitel Cross-Compliance als Element der Europäischen Agrarpolitik	27
A. Überblick über die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) – Agrarbeihilfen und -förderrecht	28
I. Die Anfänge einer Gemeinsamen Agrarpolitik	29
1. Die Entwicklung der GAP durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	29
2. MacSharry Reform 1992	34
3. AGENDA 2000	36
II. Fischler-Reform 2003: Wegbereiter der Cross-Compliance	38
1. Inhalt der Reform	39
2. Einführung der obligatorischen Cross-Compliance	40
a. Regelungskonzept	41
b. Grundanforderungen an die Betriebsführung als Bestandteil der Cross-Compliance	43
c. Arbeitspapier der Europäischen Kommission zu den GAB	44
d. Die Erhaltung der landwirtschaftlichen Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand als Bestandteil der Cross-Compliance	47
3. Zusammenfassung	47
III. Health-Check	48
B. Das Agrarbeihilfenrecht der GAP nach der Reform 2013	50
I. Europäische Rechtsgrundlagen	51

II. Zwei-Säulen-System	53
III. Finanzierung der GAP	55
1. Erste Säule	55
2. Zweite Säule	57
IV. Direktzahlungssystem	58
1. Basisprämie	58
a. Allgemeine Bezugsvoraussetzungen	59
b. Erhalt von Zahlungsansprüche	60
aa. Zuweisung	61
bb. Bewertung	62
cc. Aktivierung	63
c. Beantragung nach Art. 72 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013	65
2. Greeningprämie	65
3. Umverteilungsprämie	68
4. Junglandwirtprämie	69
5. Kleinerzeugerregelung	70
6. Cross-Compliance	70
7. Zwischenfazit	73
V. Umsetzung der EU-Agrarpolitik: Vollzug der Direktzahlungen in Deutschland	74
1. Zuständigkeiten	75
2. Antragsstellung und Verfahrensablauf	76
a. Grundlagen des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS)	76
b. Angaben bei der Antragsstellung	79
c. Verfahrenslauf	80
C. Exkurs: Überblick über die Änderungen des Direktzahlungssystems durch die GAP-Reform 2023	82
3. Kapitel Das Rechtsinstrument Cross-Compliance	85
A. Begriff	86
B. Rechtsquellen	87
I. Überblick über die europäische Gesetzgebung	87
1. Titel VI VO (EU) Nr. 1306/2013	87
2. Titel IV VO (EU) Nr. 640/2014	88
3. Titel V VO (EU) Nr. 809/2014	88

II. Nationale Gesetzgebung	89
C. Ausgewählte Cross-Compliance Regelungen	89
I. Überblick über die einzuhaltenden Verpflichtungen	90
II. Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB)	92
1. Die Umsetzung in das nationale Recht	92
2. GAB-Richtlinien	94
a. Ausgangslage	94
b. Höhere Anforderungen in der nationalen Umsetzungsnorm	95
aa. Fallbeispiel	97
bb. Lösungsansatz: Mindeststandards der Richtlinie maßgebend	99
cc. Lösungsansatz: Nationale Umsetzung maßgebend	107
dd. Stellungnahme	108
c. Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	115
3. GAB-Verordnungen	116
4. Tierschutz (GAB 11, 12, 13)	119
a. GAB 13	120
b. GAB 11	130
c. GAB 12	138
5. Fazit	147
III. Standards für die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ)	148
D. Rechtsfolgen bei Verstößen gegen Cross-Compliance Regelungen nach Art. 91 ff. VO (EU) Nr. 1306/2013	150
I. Ausgangspunkt: Kontrolle der Cross-Compliance	151
1. Zuständige Behörde	151
2. Durchführung der Kontrollen	151
II. Sanktionierung	153
1. Zuständige Behörde	153
2. Sanktionstatbestand	153

3. Sanktionsfolge: Kürzung der Direktzahlungen	155
a. Berechnung der Kürzung	156
aa. Bewertungsmaßstäbe für die Kürzung von Verstößen gemäß Art. 99 Abs. 1 UAbs. 1 VO (EU) Nr. 1306/2013 i.V.m. Art. 38 VO (EU) Nr. 640/2014	157
bb. Kürzung bei fahrlässigem Verstoß	159
cc. Kürzung bei vorsätzlichem Verstoß	160
dd. Kürzung bei mehreren Verstößen	162
ee. Kürzung bei wiederholten Verstößen	163
ff. Kein Ausnahmetatbestand	164
b. Verrechnung der Kürzung	165
4. Entscheidung über die Sanktionshöhe	166
E. Bekämpfung von Missbrauchshandlungen im Zusammenhang mit Cross-Compliance-Vorgaben	169
I. Überblick: Schutz der Finanzinteressen in der Europäischen Agrarpolitik durch Verwaltungssanktionen	170
II. Die Sanktion im Recht der Europäischen Union	173
1. Begriff und Zweck der unionsrechtlichen Sanktion	174
a. Sanktionsarten und Sanktionszwecke	174
b. Begriff der Sanktion im Primärrecht	175
c. Begriff der Sanktion nach VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95	176
aa. Tatbestand der Unregelmäßigkeit Art. 1 Abs. 2 VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95	177
bb. Verwaltungsrechtliche Maßnahme	178
cc. Verwaltungsrechtliche Sanktion	178
dd. Strafrechtliche Sanktion	179
d. Rechtsprechung des EuGH	179
2. Zwischenergebnis: Einordnung der Kürzung und Ausschlüsse aufgrund von Cross-Compliance Verstößen als Sanktion?	182
a. Auslegung nach Wortlaut und Historie	182
b. Systematische Auslegung	183
c. Einordnung als Sanktion im Sinne der VO (EG, Euratom) Nr. 2988/95 und zugleich Auslegung nach Sinn und Zweck	186
d. Rechtsprechung des EuGH	191

e. Fazit	192
3. Unionsrechtliche Kompetenz zur Einführung der Cross-Compliance „Sanktion“	193
4. Begriff der (Kriminal-)Strafe im Recht der Europäischen Union	194
III. Rechtsnatur der Cross-Compliance Sanktion	195
1. Kriterien für die Bestimmung einer Sanktionsart	195
a. Rechtsprechung des EuGH	195
aa. Rechtssachen Internationale Handelsgesellschaft und Maizena	196
bb. Rechtssache Deutschland/Kommission	198
cc. Rechtssache Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co.KG	199
dd. Rechtssache Bonda	201
b. Rechtsprechung des EGMR	205
2. Charakterisierung der Cross-Compliance Sanktion	208
a. Formale Kriterien	208
b. Materielle Kriterien	210
c. Faktische Kriterien	220
d. Ergebnis: Cross-Compliance Verwaltungssanktion nach Art. 91 VO (EU) Nr. 1306/2013 hat keinen strafrechtlichen Charakter	224
IV. Strafrechtliche Sanktionierung bei Verletzung von Cross-Compliance Vorgaben nach nationalem Recht?	228
1. Strafrechtlicher Schutz der finanziellen Interessen der Union	230
a. Übereinkommen zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft (PIF)	232
b. Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlamentes und des Rates über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtetem Betrug	233
c. Art. 325 AEUV	235
d. Schutz der Finanzinteressen durch Cross-Compliance Verstöße betroffen?	236
e. Hinweis Art. 3 VO (EU) Nr. 640/2014	237

2. Strafrechtliche Sanktionierung im deutschen Recht	238
a. Strafrecht im weiteren Sinne	238
aa. Bußgeldvorschriften im landwirtschaftlichen Fachrecht	238
bb. Bußgeldvorschriften des § 36 MOG	239
b. Strafrecht im engeren Sinne: Kriminalstrafe	240
aa. § 17 TierSchG	240
bb. § 1 EU-Finanzschutzstärkungsgesetz (EU-FinSchStG)	240
cc. § 263 StGB und § 264 StGB	241
F. Fazit	241
4. Kapitel Zur Strafbarkeit bei Verstößen gegen Cross-Compliance Vorgaben – eine fallbezogene Betrachtung des § 264 StGB	243
A. Der Subventionsbetrug nach § 264 StGB	244
I. Die Entstehungsgeschichte des § 264 StGB im Überblick	247
1. Vor Inkrafttreten des Ersten Gesetzes zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität	248
2. Erstes Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität (1. WiKG)	249
a. Gutachten Tiedemann	250
b. Regierungsentwurf	253
c. Sonderausschuss für die Strafrechtsreform	256
3. Sechstes Gesetz zur Reform des Strafrechts (6. StrRG)	257
4. EGFFinSchG und das PIF-Übereinkommen	258
5. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/1371	259
II. Geschützte Rechtsgüter	260
III. Die Tatbestandsmerkmale des § 264 StGB im Überblick	263
1. Objektiver Tatbestand	264
a. Subvention im Sinne des § 264 Abs. 8 StGB	264
aa. Materieller Subventionsbegriff	265
bb. § 264 Abs. 8 Nr. 1 StGB	265
cc. § 264 Abs. 8 Nr. 2 StGB	265
b. Subventionserhebliche Tatsache gemäß § 264 Abs. 9 StGB	267
c. Tatbegehungsalternativen § 264 Abs. 1 StGB	270
aa. § 264 Abs. 1 Nr. 1 StGB	270

bb. § 264 Abs. 1 Nr. 2 StGB	272
cc. § 264 Abs. 1 Nr. 3 StGB	272
dd. § 264 Abs. 1 Nr. 4 StGB	273
2. Subjektiver Tatbestand	274
a. Vorsätzlicher Subventionsbetrug	274
b. Leichtfertiger Subventionsbetrug gemäß § 264 Abs. 5 StGB	275
IV. Deliktsnatur	276
V. Tätige Reue § 264 Abs. 6 StGB	277
VI. Rechtsfolgen	278
B. Strafbarkeit von Cross-Compliance Verstößen nach § 264 StGB	279
I. Fallgruppen	279
1. Der Untersuchung zugrundeliegende Antragsformulare	280
2. Fallgruppe 1: Anspruchsbegründende Direktzahlungsvoraussetzungen	280
a. Fallbeispiel (a): Junglandwirtprämie	281
b. Fallbeispiel (b): Flächenübererklärung	281
3. Fallgruppe 2: Anspruchsvernichtende Wirkung der Cross-Compliance Verstöße	282
a. Fallbeispiel (a): Verstoß bei Antragsstellung	282
b. Fallbeispiel (b): Verstoß im Laufe des Förderjahres	286
II. Strafrechtliche Einordnung nach § 264 StGB anhand der Fallgruppen	287
1. Subvention nach EU-Recht § 264 Abs. 8 Nr. 2 StGB	288
2. Subventionserhebliche Tatsache gemäß § 264 Abs. 9 StGB bei Cross-Compliance Verstößen	289
a. Ausgangspunkt: „Subventionserhebliche Tatsache“ – Blankett oder normatives Tatbestandsmerkmal?	290
b. Formelle Subventionserheblichkeit § 264 Abs. 9 Nr. 1 StGB	298
aa. Formale Bezeichnung durch Gesetz § 264 Abs. 9 Nr. 1 Alt. 1 StGB	298
(1) Auslegung	298
(2) Praktische Anwendbarkeit	301
bb. Formale Bezeichnung auf Grund eines Gesetzes § 264 Abs. 9 Nr. 1 Alt. 2 StGB	303
(1) Auslegung	303
(2) Praktische Anwendbarkeit	307

(3) Anwendbarkeit § 2 SubvG auf EU-Subventionen	311
(4) Fallgruppe 1: Subventionserheblichkeit gemäß der Bezeichnung durch den Subventionsgeber?	313
(5) Fallgruppe 2: Subventionserheblichkeit gemäß der Bezeichnung durch den Subventionsgeber?	315
c. Materielle Subventionserheblichkeit § 264 Abs. 9 StGB	317
aa. Subventionsvertrag § 264 Abs. 9 Nr. 2 Alt. 2 StGB	318
bb. Gesetzliche Abhängigkeit § 264 Abs. 9 Nr. 2 Alt. 1 StGB	319
(1) Anwendbarkeit des § 264 Abs. 9 Nr. 2 Alt. 1 StGB bei fehlerhafter oder unterlassener Bezeichnung durch den Subventionsgeber?	319
(2) Auslegung des Merkmals der Gesetzlichen Abhängigkeit	323
(3) Fallgruppe 1 – Fallbeispiel (b): Subventionserheblichkeit der Flächenausweisung nach § 264 Abs. 9 Nr. 2 Alt. 1 StGB?	327
(4) Fallgruppe 2: Einhaltung der Cross-Compliance Vorgaben als subventionserhebliche Tatsache im Sinne von § 264 Abs. 9 Nr. 2 Alt. 1 StGB?	329
3. Tathandlung	335
a. § 264 Abs. 1 Nr. 1 StGB	336
aa. Machen von Angaben über subventionserhebliche Tatsachen im Subventionsverfahren	336
bb. Unrichtige oder unvollständige Angaben	337
cc. Vorteilhaftigkeit der Angaben	339
dd. Subsumtion Fallgruppe 1	340
(1) Fallbeispiel (a): Junglandwirtprämie	340
(2) Fallbeispiel (b): Flächenübererklärung	341

ee. Subsumtion Fallgruppe 2	341
(1) Fallbeispiel (a): Verstoß bei Antragsstellung	341
(2) Fallbeispiel (b): Verstoß im Laufe des Förderjahres	344
b. § 264 Abs. 1 Nr. 3 StGB	345
4. Subjektive Tatseite	349
a. Vorsätzlicher Subventionsbetrug	350
aa. Fallgruppe 1: Anspruchsbegründende Direktzahlungsvoraussetzungen	350
(1) Fallbeispiel (a): Junglandwirtprämie	350
(2) Fallbeispiel (b): Flächenübererklärung	351
bb. Fallgruppe 2: Anspruchsvernichtende Wirkung der Cross-Compliance Verstöße	352
(1) Fallbeispiel (a): Verstoß bei Antragsstellung	352
(2) Fallbeispiel (b): Verstoß im Laufe des Förderjahres	354
b. Leichtfertiger Subventionsbetrug	355
III. Zusammenfassung: Ergebnisse der Fallgruppen	357
IV. Berücksichtigung der Direktzahlungskürzungen bei der Höhe der nationalen Strafsanktion?	360
C. Schlussbewertung	361
Zusammenfassung und Thesen	365
Literaturverzeichnis	369