



---

**Ausarbeitung**

---

**(Landwirtschafts-)Fonds auf Gegenseitigkeit**

Fragen zur Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV

### **(Landwirtschafts-)Fonds auf Gegenseitigkeit**

Fragen zur Notifizierungspflicht nach Art. 108 Abs. 3 AEUV

Aktenzeichen: PE 6 - 3000 - 143/18  
Abschluss der Arbeit: 10.10.2018  
Fachbereich: PE 6: Fachbereich Europa

---

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen. Diese Ausarbeitung dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Hintergrund</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Vorabnotifizierung gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV</b>	<b>5</b>
3.1.	Europarechtlicher Beihilfebegriff	5
3.2.	Vorabnotifizierung/Freistellung von der Notifizierung und ex-post-Kontrolle	6
3.3.	Nichtanwendung des Beihilferechts (Art. 81 ELER-VO)	7
<b>4.</b>	<b>Notifizierungspflichten nach Art. 108 Abs. 3 AEUV im Hinblick auf einen Fonds auf Gegenseitigkeit</b>	<b>7</b>
4.1.	Errichtung eines nationalen Fonds auf Gegenseitigkeit	7
4.2.	Förderung eines nationalen Fonds auf Gegenseitigkeit durch staatliche Beihilfen im Rahmen der ELER-VO	7
<b>5.</b>	<b>Ergebnis</b>	<b>8</b>

## 1. Fragestellung

Die im Sommer 2018 anhaltende Trockenheit hat zu massiven Ernteaussfällen in der deutschen Landwirtschaft geführt. Das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) beziffert den voraussichtlichen Gesamtschaden auf insgesamt ca. EUR 680 Mio. Zudem seien ca. 10.000 Betriebe von der Dürre derart betroffen, dass ihre Existenz bedroht sei.<sup>1</sup>

Der Auftraggeber denkt vor diesem Hintergrund über die Errichtung eines nationalen Fonds nach, in den Forst- und Landwirte freiwillig einzahlen können, und aus dem nur die einzahlenden Forst- und Landwirte im Fall extremer Ernteaussfälle Zahlungen erhalten.

Der Fachbereich PE 6 wird in diesem Zusammenhang um die Beantwortung der Frage ersucht, ob die Errichtung bzw. die staatliche Förderung eines derartigen Fonds auf EU-Ebene notifizierungspflichtig sei.

Es wird insoweit darauf hingewiesen, dass aufgrund der abstrakten Fragestellung keine abschließende Bewertung vorgenommen werden kann. Die Pflicht zur Notifizierung eines Fonds auf EU-Ebene ließe sich erst im Rahmen einer weiteren Ausgestaltung des Fonds abschließend beurteilen.

## 2. Hintergrund

Staatliche Instrumente zum Risikomanagement in der Landwirtschaft, insbesondere im Hinblick auf witterungsbedingte Ernteaussfälle, sind seit geraumer Zeit Gegenstand politischer Erörterung. Die Einrichtung eines sog. Fonds auf Gegenseitigkeit als staatliches Instrument zur Unterstützung des Risikomanagements für Einbußen durch widrige Witterungsverhältnisse, Tierseuchen, Pflanzenkrankheiten, Schädlingsbefall und Umweltvorfälle für die Entwicklung des ländlichen Raums wurde im Rahmen der Amtschef- und Agrarministerkonferenz vom 26. bis 28. September 2018 mit Verweis auf Art. 38 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013<sup>2</sup> (nachfolgend „ELER-VO“ genannt) diskutiert.<sup>3</sup>

Ein solcher Fonds auf Gegenseitigkeit bezeichnet dabei ein vom jeweiligen Mitgliedstaat nach nationalem Recht zugelassenes System, mit dem sich die beigetretenen Landwirte im Rahmen eines Versicherungssystems absichern können, indem ihnen für wirtschaftliche Einbußen aufgrund widriger Witterungsverhältnisse, des Ausbruchs einer Tierseuche oder Pflanzenkrankheit, von Schädlingsbefall, eines Umweltvorfalls oder für einen erheblichen Einkommensrückgang Entschädigungen gewährt werden, Art. 36 Abs. 3 ELER.

---

1 Vgl. [Pressemitteilung der Bundesregierung vom 24. August 2018](#).

2 [Verordnung \(EU\) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums \(ELER\) und zur Aufhebung der Verordnung Nr. 1698/2005](#), Abl. L 347/478 vom 20.12.2013.

3 [Bericht des BMEL und der Länder vom 07.09.2018](#).

---

Nach Ansicht des BMEL könnte ein derartiger Fonds gemäß Art. 38 ELER-VO unter folgenden Bedingungen staatlich gefördert werden:<sup>4</sup>

- Schadschwelle von mindestens 30 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung der relevanten Produkte,
- Entschädigungszahlungen des Fonds zum Ausgleich der wirtschaftlichen Einbußen,
- degressive Förderung der Verwaltungskosten zur Einrichtung des Fonds über max. 3 Jahre,
- Förderung von max. 70 % des Grundkapitals, der Aufstockung der jährlichen Einzahlungen in den Fonds und der Entschädigungszahlungen (inkl. Zinsen für ggf. erforderliche Darlehen).
- Der jeweilige Mitgliedstaat soll dabei die Regeln aufstellen und die Anerkennung des Fonds übernehmen.

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die Errichtung eines wie unter Ziff. 1 beschriebenen Fonds bzw. dessen staatliche Förderung notifizierungspflichtig ist.

### **3. Vorabnotifizierung gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV**

Gemäß Art. 108 Abs. 3 AEUV ist Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen so rechtzeitig zu unterrichten, dass sie sich dazu äußern kann.

#### **3.1. Europarechtlicher Beihilfebegriff**

Den materiellen Kern des EU-Beihilferechts bildet das an die Mitgliedstaaten gerichtete grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen. Nach Art. 107 Abs. 1 AEUV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

---

<sup>4</sup> Bericht des BMEL und der Länder (Fn.3), Seite 41.

### 3.2. Vorabnotifizierung/Freistellung von der Notifizierung und ex-post-Kontrolle

Der Vollzug des EU-Beihilferechts obliegt auf Grundlage von Art. 108 AEUV vor allem der Kommission.<sup>5</sup> Nach Art. 108 Abs. 2 und 3 AEUV sowie der sekundärrechtlichen Konkretisierung dieser Bestimmungen in Gestalt der Beihilfenverfahrensordnung (Beihilfe-VerfO)<sup>6</sup> können mitgliedstaatliche Vorhaben vorab (präventiv) überprüft werden. Verfahrensrechtlicher Ausgangspunkt ist hierbei die Pflicht der Mitgliedstaaten, Beihilfen vor ihrer Einführung bei der Kommission anzumelden (Notifizierungspflicht, vgl. Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV, Art. 2 Abs. 1 Beihilfe-VerfO). Diese prüft sodann, ob eine Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV vorliegt und – wenn das der Fall ist – ob sie insbesondere nach Art. 107 Abs. 2 oder 3 AEUV gerechtfertigt werden kann. Erst im Anschluss hieran darf der betreffende Mitgliedstaat die Beihilfe gewähren (sog. Durchführungsverbot, vgl. Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV, Art. 3 Beihilfe-VerfO).

Neben der primärrechtlich vorgegebenen (präventiven) ex-ante Kontrolle eröffnet das Primärrecht die Möglichkeit, Beihilfen auch ohne vorherige Anmeldung und Kommissionsüberprüfung zu gewähren, soweit bestimmte vorab bekannte materielle und formale Anforderungen eingehalten werden.<sup>7</sup> Diese Anforderungen ergeben sich v. a. aus sog. Freistellungsverordnungen, die die Kommission u. a. auf Grundlage von Art. 108 Abs. 4 AEUV in Verbindung mit einer sie dazu ermächtigenden Verordnung des Rates im Sinne des Art. 109 AEUV erlassen kann.<sup>8</sup> Die Kommission kann die gleichwohl zu meldende Gewährung solcher Beihilfen jedoch nachträglich kontrollieren.

Für den Agrarsektor hat die Kommission eine gesonderte Freistellungsverordnung erlassen.<sup>9</sup> Ein besonderes Beispiel für die Freistellung von der Notifizierungspflicht sind ferner die sog. De-Minimis-Verordnungen, in denen festgelegt wird, ab welchen Schwellenwerten der staatlichen Förderung das EU-Beihilferecht überhaupt zur Anwendung gelangt.<sup>10</sup> Werden die Höchstgrenzen sowie

---

5 Zu den wenigen, zum Teil auf Ausnahmesituationen beschränkten Kompetenzen des Rates im EU-Beihilferecht nach Art. 107 Abs. 3 lit. e, Art. 108 Abs. 2 UAbs. 3 sowie Art. 109 AEUV, vgl. allgemein, *Frenz*, Handbuch Europarecht, Band 3: Beihilfe- und Vergaberecht, 2007, Rn. 1224 ff.

6 [Verordnung \(EU\) Nr. 2015/1589 des Rates vom 13. Juli 2015 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 108 AEUV](#), ABl.EU 2015 Nr. L 248/9 vom 24.09.2015.

7 Dieser Bereich des Beihilferechts wurde im Zuge der 2014 durchgeführten Beihilferechtsreform („State Aid Modernisation“) ausgebaut, vgl. *Soltész*, Das neue europäische Beihilferecht, NJW 2014, S. 3128 (3130).

8 [Verordnung \(EU\) 2015/1588 des Rates vom 13. Juli 2015 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen](#), ABl.EU L248/1.

9 [Verordnung \(EU\) Nr. 702/2014 der Kommission vom 25.06.2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Arten von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#), ABl. EU 2015 L 193/1 vom 1.07.2014.

10 Vgl. die allgemein geltende [Verordnung \(EU\) Nr. 1407/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013](#) über die Anwendung der Art. 107 und 108 AEUV auf De-minimis-Beihilfen, ABl.EU 2013 Nr. L 352/1. Für die Förderung von Agrarunternehmen, vgl. [Verordnung \(EU\) Nr. 1408/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis Beihilfen im Agrarsektor](#), ABl. EU 2013 Nr. L 352/9 vom 24. Dezember 2013.

die sonstigen Voraussetzungen eingehalten, dann sind die Maßnahmen von der Notifizierung nach Art. 108 Abs. 3 AEUV freigestellt.<sup>11</sup>

### 3.3. Nichtanwendung des Beihilferechts (Art. 81 ELER-VO)

Aus dem Sekundärrecht kann sich zudem die Nichtanwendbarkeit der Beihilfenvorschriften ergeben. Eine Ausnahme von der Notifizierungspflicht des Art. 108 AEUV findet sich bspw. in Art. 81 ELER-VO. Gemäß Art. 81 Abs. 2 ELER-VO finden die Art. 107, 108 und 109 AEUV keine Anwendung u.a. auf Zahlungen, die von den Mitgliedstaaten gemäß und im Einklang mit der ELER-VO getätigt werden.

## 4. Notifizierungspflichten nach Art. 108 Abs. 3 AEUV im Hinblick auf einen Fonds auf Gegenseitigkeit

### 4.1. Errichtung eines nationalen Fonds auf Gegenseitigkeit

Die Einrichtung eines wie unter Ziff. 1 beschriebenen Fonds auf nationaler Ebene, in den Forst- und Landwirte freiwillig einzahlen und nur diese Forst- und Landwirte im Fall extremer Ernteaufschläge, Zahlungen aus diesem Fonds erhalten, führt nicht zu einer Notifizierungspflicht nach Art. 108 AEUV, sofern keine staatlichen Beihilfen i. S. v. Art. 107 AEUV geleistet werden – es sich also um eine rein private Versicherung handelt, in die allein die Versicherungsnehmer einzahlen und aus dieser allein die Versicherungsnehmer Leistungen erhalten können.

### 4.2. Förderung eines nationalen Fonds auf Gegenseitigkeit durch staatliche Beihilfen im Rahmen der ELER-VO

Etwas anderes gilt, wenn ein derartiger Fonds auf Gegenseitigkeit Beihilfen durch die Mitgliedstaaten erhält. In diesem Fall findet grundsätzlich die Notifizierungspflicht gemäß Art. 108 Abs. 2 und 3 AEUV Anwendung. Eine Ausnahme von der Notifizierungspflicht des Art. 108 AEUV findet sich jedoch im bereits erwähnten Art. 81 ELER-VO, der die Einhaltung der Vorschriften der ELER-VO voraussetzt.

Art. 36 Abs. 1 lit. b) ELER-VO regelt Förderungen durch die Mitgliedstaaten, die durch Finanzbeiträge an Fonds auf Gegenseitigkeit erfolgen, um finanzielle Entschädigungen an Landwirte für wirtschaftliche Einbußen infolge widriger Witterungsverhältnisse, des Ausbruchs einer Tierseuche oder Pflanzenkrankheit von Schädlingsbefall oder eines Umweltvorfalls zu zahlen. Die Mitgliedstaaten haben dabei sicherzustellen, dass die Kombination eines Fonds auf Gegenseitigkeit mit anderen nationalen oder Stützungsinstrumenten der Union oder privaten Versicherungssystemen nicht zu einer Überkompensation führt, Art. 36 Abs. 4 ELER-VO.

Weitere Anforderungen an die Förderung eines Fonds auf Gegenseitigkeit trifft Art. 38 ELER-VO. Danach dürfen sich u.a. Finanzbeiträge gemäß Art. 36 Abs. 1 lit. b) ELER-VO nur i) auf die Verwaltungskosten für die Einrichtung des Fonds auf Gegenseitigkeit, degressiv aufgeteilt auf einen Höchstzeitraum von drei Jahren und ii) auf die Beträge beziehen, die vom Fonds auf Gegenseitigkeit als finanzielle Entschädigung an die Landwirte ausgezahlt werden. Außerdem kann sich der

---

11 Vgl. Art. 3 Abs. 1 Verordnung Nr. 1408/2013 (Fn.9).

---

Finanzbeitrag auf Zinsen für die vom Fonds zu Marktbedingungen aufgenommenen Darlehen zur Zahlung von Entschädigungen an die Landwirte im Krisenfall beziehen.

Die Förderung eines Fonds auf Gegenseitigkeit darf nur für die Deckung von Einbußen gewährt werden, die widrige Witterungsverhältnisse, eine Tierseuche oder Pflanzenkrankheit, einen Schädlingsbefall oder eine gemäß der Richtlinie 2000/29/EG erlassene Maßnahme zur Ausrottung bzw. Eindämmung der Ausbreitung einer Pflanzenkrankheit oder eines Schädlings oder eines Umweltvorfalls verursacht haben, aufgrund deren mehr als 30 % der durchschnittlichen Jahreserzeugung des Landwirts im vorhergehenden Dreijahreszeitraum oder eines Dreijahresdurchschnitts auf der Grundlage des vorhergehenden Fünfjahreszeitraums unter Ausschluss des höchsten und des niedrigsten Werts zerstört wurden, Art. 38 Abs. 3 UA 2 ELER-VO. Ferner darf zum ursprünglichen Grundkapital kein Beitrag aus öffentlichen Mitteln geleistet werden, Art. 38 Abs. 3 UA 2 ELER-VO.

Der Höchstfördersatz beträgt 65 % der förderfähigen Kosten, Art. 38 Abs. 3 UA 2 ELER-VO i. V. m. Anhang II.<sup>12</sup> Ferner muss der Fonds von der zuständigen Behörde nach nationalem Recht zugelassen worden sein, bei den Einzahlungen in und den Auszahlungen aus dem Fonds ein transparentes Vorgehen verfolgen und klare Regeln für die Zuweisung der Verantwortung für etwaige Schulden haben, Art. 38 Abs. 1 ELER-VO. Im Übrigen legen die Mitgliedstaaten die Regeln für die Errichtung und die Verwaltung des Fonds fest, Art. 38 Abs. 2 ELER VO.

## 5. Ergebnis

Allein die Einrichtung eines wie unter Ziff. 1 beschriebenen Fonds führt nicht zu einer Notifizierungspflicht nach Art. 108 AEUV, sofern keine staatlichen Beihilfen i. S. v. Art. 107 AEUV damit verbunden sind. Erhält der Fonds hingegen eine staatliche Unterstützung, so könnte darin eine Beihilfe i. S. v. Art. 107 Abs. 1 AEUV liegen, die eine Pflicht zur Notifizierung nach Art. 108 Abs. 3 AEUV begründet. Nach Art. 81 Abs. 2 ELER-VO findet das europarechtliche Beihilfenrecht aber keine Anwendung, sofern die staatliche Förderung im Einklang mit der ELER-VO erfolgt.

– Fachbereich Europa –

---

<sup>12</sup> Das BMEL hat in seinem Bericht des BMEL und der Länder vom 07.09.2018 (Fn. 3) abweichend davon eine Höchstfördergrenze von 70 % angegeben, siehe dort Seite 41 unten.