

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Zukünftige Ausgestaltung der Direktzahlungen

Anwendung von Regelungen zu Direktzahlungen auf der Ebene der Mitglieder einer Agrargenossenschaft, aufgrund der Vergleichbarkeit von Genossenschaftsmitgliedern mit einem Einzellandwirt

Systematische Einordnung und gutachterliche Anmerkungen

Zusammenfassung

Zur Vergleichbarkeit von Mitgliedern einer Agrargenossenschaft und anderen kooperativen Mehrfamilienbetrieben mit Einzellandwirten im Rahmen der Ausgestaltung der Nationalen Strategieplänen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP).

Aufgrund vergleichbarer wirtschafts-, steuer-, und sozialrechtlicher Rechte und Pflichten von Mitgliedern einer Agrargenossenschaft mit einem Einzellandwirt mit der Stellung eines Betriebsleiters, kann Deutschland bei der nationalen Umsetzung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik bei Regelungen zur Kappung und Degression (Art. 15), zur Umschichtung und zusätzlichen Förderung der ersten Hektar (Art. 26) sowie der Junglandwirteförderung (Art. 27) diese Regelungen auf der Ebene der Mitglieder der Agrargenossenschaft umsetzen.

Eine Vergleichbarkeit ist mindestens dann gegeben, wenn ein Mitglied, **mindestens drei** der nachfolgenden **Kriterien** erfüllt:

- das Mitglied ist eine natürliche Person
- das Mitglied ist als ordentliches Mitglied gleichberechtigt (ein Mitglied eine Stimme) stimmberechtigt in der Generalversammlung
- es besteht neben der Mitgliedschaft auch ein sozialversicherungspflichtiges und einkommensteuerpflichtiges Arbeitsverhältnis mit der Agrargenossenschaft,
- das Mitglied ist Gremienmitglied der Genossenschaft (v.a. Vorstand oder Aufsichtsrat).

Aus der Anzahl der Mitglieder, welche den oben genannten Kriterien entsprechen ergibt sich dann die Maßzahl, nach der die Regelungen auf der Ebene der Mitglieder anzuwenden ist.

I. Ausgangslage

Die Sonder-Agrarministerkonferenz (AMK) am 5. Februar 2021 hat im Rahmen ihres TOP 5 „GAP ab 2023“ folgenden Beschluss gefasst:

„Die Ministerinnen, Minister, Senatorin und Senatoren der Agrarressorts der Länder verweisen überdies darauf, dass bei der Erarbeitung des Nationalen GAP-Strategieplanes und den gesetzlichen Grundlagen, die Mehrfamilienbetriebe in Deutschland chancengleich zu behandeln sind. Sie bitten den Bund zu prüfen, ob den Formulierungen des Rates der EU (GAP VO Art. 15, 2a) und EU-Parlamentes (GAP VO Art. 9, 2a) bei der Rechtssetzung gefolgt werden kann.“

Damit knüpft die AMK u.a. an die Gleichbehandlung der Mitglieder von Agrargenossenschaften und anderen Mehrfamilienbetrieben mit Einzellandwirten an, wie sie etwa bei den Kriterien bei der Bemessung der Dürrehilfe 2018 angewandt wurde. Seinerzeit wurde für die Beantwortung der Frage einer Bedürftigkeit auch das Einkommen und das Vermögen von Mitgliedern zum Ansatz gebracht. Eine Berücksichtigung der einzelnen Mitglieder spiegelt sich auch in den aktuellen Diskussionen im Rahmen der Vorbereitung von Agrarstrukturgesetzen in verschiedenen Bundesländern wider, bei der die mitgliedschaftliche Verfassung von Agrargenossenschaften beim Landerwerb ebenfalls positiv berücksichtigt werden soll, da Flächenkäufe durch Mitglieder grundsätzlich als zulässig angesehen werden.

Dabei liegt der Fokus nicht in erster Linie auf einer bestimmten Rechtsform, sondern es geht vielmehr um eine Chancengleichheit von spezifischen Mitgliedern bzw. Gesellschaftern von Mehrfamilien- bzw. kooperativen Betrieben wie sie vor allem auch in Agrargenossenschaften vorherrschen.

Die von der AMK genannten europarechtlichen Vorgaben sehen bei der Ausgestaltung der Direktzahlungen der GAP für die Nationalstaaten im Rahmen der nationalen Umsetzung der GAP die Möglichkeit vor, bei spezifischen Kürzungen/Umverteilungen/Förderungen (GAP VO Art. 15/Art.26/Art.27) bei juristischen Personen auf die Ebene der Mitglieder dieser juristischen Personen abzustellen. Dies trifft somit etwa auf die kooperativen und genossenschaftlichen Betriebsformen in Italien (Cooperative Agricole Braccianti) oder die Groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC) in Frankreich sowie die Agrargenossenschaften als eingetragene Genossenschaften in Deutschland und ggf. weitere juristischen Formen kooperativer Landwirtschaft zu.

Konkret fasst der europäische Gesetzgeber die Kriterien für eine mögliche Anwendung dieser Regelung in folgende Formulierung:

„Im Falle einer juristischen Person oder einer Vereinigung natürlicher oder juristischer Personen können die Mitgliedstaaten die“ ... Kürzung (Art. 15: Kappung und Degression)/Umverteilung (Art. 26 Förderung erste Hektar)/Förderung von Junglandwirten (Art. 27) ... „auf der Ebene der Mitglieder dieser juristischen Personen oder Vereinigungen anwenden, sofern nach nationalem Recht die einzelnen Mitglieder vergleichbare Rechte und Pflichten wie Einzellandwirte mit der Stellung eines Betriebsleiters wahrnehmen, insbesondere was ihre wirtschafts-, sozial- und steuerrechtliche Stellung anbelangt, vorausgesetzt,

dass sie zur Stärkung der landwirtschaftlichen Strukturen der betreffenden juristischen Personen oder Vereinigungen beigetragen haben.“

II. Bewertung der Regelung zur Schaffung von Chancengleichheit für kooperative Landwirtschaft, Mehrfamilienbetriebe und Agrargenossenschaften

Mit dieser Formulierung hat der europäische Gesetzgeber Konsequenz und gestalterischen Willen gezeigt. Es ist deutlich geworden, dass Genossenschaften und andere kooperative Zusammenschlüsse von Landwirten in ihrer besonderen Struktur anerkannt und nicht mehr diskriminiert werden sollen. Dies umfasst nicht nur bestehende Mehrfamilienbetriebe, sondern zielt auch auf eine Unterstützung von neuen Formen der Kooperation von Landwirten, die gemeinsam den Strukturwandel im Sinne einer zukunftsweisenden Agrarstruktur gestalten wollen.

Damit greift der europäische Gesetzgeber auch die langjährige Forderung der Agrargenossenschaften nach Gleichbehandlung kooperativer Landwirtschaftsbetriebe mit Einzellandwirten auf und setzt sie um.

Er sorgt mit dieser Formulierung für eine wesentliche Klärung: Alle kooperativen Formen der Landwirtschaft können diese Gleichbehandlung nun grundsätzlich geltend machen, wenn dies die nationalstaatlichen Regelungen bei der Umsetzung der GAP so vorsehen. Damit wird es zukünftig keine rechtlich unsicheren Ausnahmeregelungen für spezifische Rechtsformen in einzelnen Mitgliedsstaaten mehr geben, wie es zum Beispiel in vergangenen Förderperioden etwa durch explizite Erklärungen der Kommission für die GAEC in Frankreich der Fall war. Der Europäische Gerichtshof hat in seiner Befassung mit der Klage einer Agrargenossenschaft auf Gleichbehandlung (Urteil vom 14. März 2013) darauf hingewiesen, dass eine Vergleichbarkeit nur deshalb nicht geprüft werden könne, weil die entsprechende Sonderregelung nicht in der fraglichen Verordnung vorkomme, sondern lediglich auf einer Erklärung der Kommission beruhe.

Dadurch erklärt sich auch, dass sich der europäische Gesetzgeber in seiner Formulierung nicht auf eine spezifische Rechtsform in einen Mitgliedsstaat (etwa die Agrargenossenschaften als eG in Deutschland) bezieht, sondern die Voraussetzungen definiert, unter denen bei juristischen Personen auf einzelne Mitglieder abgestellt werden kann. Auf **Genossenschaften** als idealtypische Unternehmens- und Rechtsform für Kooperationen weist allerdings hin, dass der Gesetzgeber explizit von **Mitgliedern** und nicht allgemein von Gesellschaftern juristischer Personen spricht. Die Rechtsbeziehungen zwischen einer Agrargenossenschaft und ihren Mitgliedern umfassen folgende mögliche Elemente:

- mitgliedschaftliche Beziehung: das Mitglied ist gleichberechtigter Mit-Unternehmer
- arbeitsrechtliche Beziehung: das Mitglied ist Mit-Arbeiter in der Agrargenossenschaft
- pachtrechtliche Beziehung: das Mitglied ist Eigentümer von landwirtschaftlichen Nutzflächen, die es an die Agrargenossenschaft verpachtet

Deutlich wird der agrarpolitische Ansatz des Gesetzgebers und der Zweck der Regelung: Kooperation gleichberechtigter Mitunternehmer in der Landwirtschaft und kooperative Landwirtschaftsbetriebe werden in ihrer Bedeutung für die Landwirtschaft und für die Stabilisierung der Agrarstruktur als wichtige Betriebsformen anerkannt. Mitglieder, die mit ihrem persönlichen Engagement, mit ihrer Leistung aber auch mit ihrer persönlichen unternehmerischen Verantwortung das Gemeinschaftsunternehmen aktiv mitgestalten, sollen rechtlich wie ein einzelner (kooperativer) Landwirt gewertet werden.

Die Bedingungen, die der Gesetzgeber an die mit einem Einzellandwirt vergleichbaren Mitglieder einer Genossenschaft bzw. juristischen Person stellt, sollen dazu beitragen, dass diese Regelung z.B. durch die Aufnahme von neuen Mitgliedern, die außer der Mitgliedschaft keinerlei Beziehungen zu der juristischen Person unterhalten, nicht umgangen werden. Genossenschaftsrechtlich wäre dies die Unterscheidung von nutzenden und nicht-nutzenden bzw. investierenden Mitgliedern einer Genossenschaft.

Deswegen fordert der Gesetzgeber zu Recht eine Vergleichbarkeit (nicht Gleichheit!) des Mitglieds bei den Rechten und Pflichten eines Einzellandwirtes „insbesondere was ihre wirtschafts-, sozial- und steuerrechtliche Stellung anbelangt“. In der englischen Fassung spricht der Gesetzgeber von „economic, social and tax **status**“.

Damit soll ausgeschlossen werden, dass reine Kapitalanleger in landwirtschaftlichen Betrieben, deren wesentliche wirtschaftliche, sozialrechtliche und steuerrechtliche Stellung sich nicht überwiegend aus der Beteiligung eben diesem landwirtschaftlichen Unternehmen ergibt, sondern v.a. aus Tätigkeiten oder Stellungen, die nicht mit dem landwirtschaftlichen Unternehmen zu tun haben, ihr Einkommen erzielen, bei einer solchen Regelung Berücksichtigung finden. Damit wird dem Missbrauch dieser Regelung von Anfang an ein klarer Riegel vorgeschoben.

Die Regelung kann somit bei Agrargenossenschaften auf diejenigen Mitglieder als gleichberechtigten Mit-Unternehmern (**mit gleichem Stimmrecht**) angewandt werden, die mindestens **zwei der folgenden Kriterien** erfüllen:

- das Mitglied ist eine natürliche Person
- es besteht neben der Mitgliedschaft auch ein Arbeitsverhältnis mit der Agrargenossenschaft,
- das Mitglied ist Gremienmitglied der Genossenschaft (v.a. Vorstand oder Aufsichtsrat).

Darüber hinaus könnte eine Vergleichbarkeit auch dann gegeben sein, wenn ein Mitglied als gleichberechtigter Mit-Unternehmer (mit gleichem Stimmrecht) folgende **drei Kriterien** erfüllt:

- das Mitglied ist eine natürliche Person
- das Mitglied befindet sich im Ruhestand und stand in seiner früheren, aktiven Berufstätigkeit im Wesentlichen in einem Arbeitsverhältnis bei der Genossenschaft
- das Mitglied verpachtet landwirtschaftliche Nutzflächen an seine Genossenschaft

Keinen Status als mit einem Einzellandwirt vergleichbare Mitglieder hätten somit insbesondere investierende Mitglieder nach § 8 Abs. 2 GenG und solche Mitglieder, die außer der Mitgliedschaft keine weitere vertragliche Beziehung zu der Genossenschaft unterhalten.

III. Rechtliche Einordnung zur Vergleichbarkeit von Mitgliedern einer Agrargenossenschaft mit Einzellandwirten

Eine Gleichbehandlung von Mitgliedern einer Agrargenossenschaft ist dann zulässig, wenn sie nach deutschem Recht vergleichbare Rechte und Pflichten wie Einzellandwirte mit der Stellung eines Betriebsleiters im Hinblick auf:

- *ihre wirtschaftsrechtliche Stellung*
- *ihre sozialrechtliche Stellung*
- *Ihre steuerrechtliche Stellung*

aufweisen und sie zur Stärkung der landwirtschaftlichen Strukturen der betreffenden juristischen Personen oder Vereinigungen beigetragen haben!

a) Personelle Abgrenzung

Die Formulierung des europäischen Gesetzgebers geht *nicht* von einer grundsätzlich auf alle Mitglieder zutreffenden Vergleichbarkeit aus. Die Formulierung grenzt die Vergleichbarkeit auf diejenigen Mitglieder ein, die „zur Stärkung der landwirtschaftlichen Strukturen der betreffenden juristischen Personen oder Vereinigungen beigetragen haben“.

Das aufgeführte Tatbestandsmerkmal der „Stärkung“ bezieht damit diejenigen Mitglieder ein, die durch ihren Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg der juristischen Person bzw. Vereinigung beigetragen haben. Dies geht über den Kreis der unmittelbar in und für die Genossenschaft tätigen Mitglieder hinaus und könnte über das reine Arbeits- und Organverhältnis hinaus bei Vorliegen weitere Merkmale zumindest auch auf Pensionäre und ggf. auch auf Verpächter zutreffen.

b) Funktionale Abgrenzung

Die Formulierung des europäischen Gesetzgebers fordert des Weiteren die Vergleichbarkeit mit „Einzellandwirten in der Stellung eines Betriebsleiters“, d.h. des für die unternehmerischen Entscheidungen entscheidenden Funktionsträgers. Unerheblich ist dabei, dass die operative landwirtschaftliche Betriebsführung in einer Agrargenossenschaft arbeitsteilig zwischen den Mitgliedern in ihren verschiedensten Funktionen in der Agrargenossenschaft organisiert ist (auch Einzellandwirte bedienen sich Lohnunternehmern und Dienstleistern, die teilweise auch große Teile der operativen Betriebsführung übernehmen).

Entscheidend ist die gleichberechtigte Entscheidungsbefugnis der Mitglieder über den Modus der Besetzung und Abberufung der Gremienmitglieder. Eine Einschränkung der Vergleichbarkeit auf die Organe einer Genossenschaft scheidet hier aus, da dies teleologisch dem Ansatz

des Vorschlags widersprechen würde. Maßgeblich kann daher nur eine Vergleichbarkeit mit den zur (Mit)-Entscheidung berufenen Mitglieder der juristischen Person sein. In Bezug auf die Genossenschaft sind damit alle Mitglieder mit **gleichberechtigtem Stimmrecht** einzubeziehen, die natürliche Personen sind. Da in der Genossenschaft das demokratische Prinzip „**ein Mitglied – eine Stimme**“ gilt, ist eine Dominanz einzelner Mitglieder bei grundlegenden Entscheidungen der Genossenschaft ausgeschlossen und alle Mitglieder sind gleichberechtigte Mit-Unternehmer.

c) Rechtliche Bewertung

Es ist weiterhin zu prüfen, ob die Mitglieder einer Agrargenossenschaft nach Maßgabe der vorstehend genannten Abgrenzung vergleichbare Rechte und Pflichten wie Einzellandwirte mit der Stellung eines Betriebsleiters aufweisen, insbesondere was ihre wirtschafts-, sozial- und steuerrechtliche Stellung anbelangt.

Vergleichsmaßstab sind dabei diejenigen Mitglieder, die als natürliche Personen stimmberechtigt sind und mit ihrem Handeln zum wirtschaftlichen Erfolg der Genossenschaft beitragen.

aa) Wirtschaftsrechtliche Stellung des Mitglieds einer Agrargenossenschaft

Die wirtschaftsrechtliche Stellung beschreibt sowohl die Entscheidungsbefugnis im Unternehmen, als auch die Entscheidungsbefugnis über die Verwendung des Betriebsergebnisses als auch die Haftung.

Der Betriebsleiter eines einzellandwirtschaftlichen Unternehmens hat die alleinige Entscheidungsbefugnis, er entscheidet auch über die Verwendung des Betriebsergebnisses. Er haftet zudem vollumfänglich mit dem Betriebsvermögen.

Dies trifft vergleichbar auf die Gesamtheit der heranzuziehenden Mitglieder als gemeinschaftliche Eigentümer einer Genossenschaft zu. Dabei ist zum einen nicht maßgeblich, dass neben dieser Vergleichsgesamtheit noch weitere, hier nicht zu berücksichtigende Mitglieder in die Entscheidungsprozesse eingebunden sind. Denn diese Mitglieder sind ja gerade von dem Kriterium der Vergleichbarkeit ausgenommen.

Zum anderen ist vorliegend außer Betracht zu lassen, dass ein Einzellandwirt in der Stellung eines Betriebsleiters zudem allein mit seinem gesamten Betriebsvermögen haftet. Dies ergibt sich aus einer teleologischen Betrachtung. Denn die Vergleichbarkeit betrifft ja gerade juristische Personen, die nach gesellschaftsrechtlichen Grundsätzen eine Haftungsbeschränkung besitzen können. Soweit man den Vergleich abstrakt auf Personen bezieht, wäre vielmehr festzuhalten, dass beide Personen mit ihrem gesamten Betriebsvermögen haften. Die Umsetzung dieser Gesamtverantwortlichkeit über Organe liegt in der Natur einer juristischen Person, beschränkt sie aber grundsätzlich nicht.

Ergebnis 1: Die Mitglieder einer Agrargenossenschaft haften gemeinschaftlich und sind als gleichberechtigte Mit-Unternehmer wirtschaftlich verantwortlich für das landwirtschaftliche Unternehmen. Eine vergleichbare wirtschaftsrechtliche Stellung liegt vor.

bb) Sozialrechtliche Stellung des Mitglieds einer Agrargenossenschaft

Die sozialrechtliche Stellung eines Betriebsleiters ist durch eine Beitragspflicht zu Sozialkassen und zur Berufsgenossenschaft bestimmt. Damit wird eine sozialrechtliche Absicherung unabhängig von der wirtschaftlichen Situation sowohl für Krankheitsfälle, als auch für Unfälle, als auch für die Altersvorsorge erreicht.

Eine vergleichbare Absicherung erfolgt für hier heranzuziehende Mitglieder einer Agrargenossenschaft. Dies wird für in der Genossenschaft tätige Mitglieder über die Versicherungspflicht zu den Sozialkassen, die sich aus dem Arbeits- bzw. Dienstverhältnis mit der Genossenschaft ergibt und ebenso über die Pflichtversicherung auch für Organmitglieder in der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaft abgesichert. Dabei ist es unerheblich, dass den Mitgliedern einer Agrargenossenschaft der Zugang zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung nicht eingeschränkt möglich ist. Entscheidend ist, dass die sozialrechtliche Absicherung im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit für die Agrargenossenschaft erfolgt.

Ergebnis 2: Die Mitglieder einer Agrargenossenschaft haben, sofern sich ihre sozialrechtliche Stellung (Absicherung über Sozialkassen und landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft) überwiegend aus einem rechtlichen Verhältnis mit der Agrargenossenschaft ergibt eine vergleichbare sozialrechtliche Stellung.

cc) Steuerrechtliche Stellung des Mitglieds einer Agrargenossenschaft

Die steuerrechtliche Stellung des Betriebsleiters folgt der wirtschaftlichen Gesamtverantwortung. Insoweit kann einerseits auf die Ausführung oben zur wirtschaftsrechtlichen Verantwortung verwiesen werden.

Die im Vergleich heranzuziehenden Mitglieder einer Genossenschaft trifft auch hinsichtlich der steuerrechtlichen Verantwortlichkeit des Betriebs eine grundsätzliche Mithaftung. Sie haften in der juristischen Person gleich und mit dem gesamten Vermögen der Genossenschaft.

Andererseits erfolgt eine vergleichbare steuerrechtliche Stellung für diejenigen Mitglieder einer Agrargenossenschaft, bei denen sich aus einem Rechtsverhältnis zu ihrer Agrargenossenschaft steuerliche Verpflichtungen ergeben (Einkommensteuer, Steuern aus Vermietung und Verpachtung, Kapitalertragssteuer). So sind Mitglieder, die als Mit-Unternehmer und Mit-Ar-

beiter in der Agrargenossenschaft ihrer landwirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen ebenso Einkommensteuerpflichtig wie ein Einzellandwirt. Dabei ist es unerheblich, dass bei der Agrargenossenschaft selbst zusätzlich noch Körperschaftsteuer anfällt.

Ergebnis 3: Die Mitglieder einer Genossenschaft trifft hinsichtlich der steuerrechtlichen Verantwortung der Agrargenossenschaft eine grundsätzliche Mithaftung. Die Mitglieder einer Agrargenossenschaft, haben sofern sich ihre steuerrechtliche Stellung bzw. steuerrechtlichen Verpflichtungen (Einkommensteuer, Steuern aus Vermietung und Verpachtung, Kapitalertragssteuer) überwiegend aus einem rechtlichen Verhältnis mit der Agrargenossenschaft ergibt eine vergleichbare steuerrechtliche Stellung.

Zusammenfassendes Ergebnis

Aufgrund vergleichbarer wirtschafts-, steuer-, und sozialrechtlicher Rechte und Pflichten von Mitgliedern einer Agrargenossenschaft mit einem Einzellandwirt mit der Stellung eines Betriebsleiters, kann Deutschland bei der nationalen Umsetzung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik bei Regelungen zur Kappung und Degression (Art. 15), zur Umschichtung und zusätzlichen Förderung der ersten Hektar (Art. 26) sowie der Junglandwirteförderung (Art. 27) diese Regelungen auf der Ebene der Mitglieder der Agrargenossenschaft umsetzen.

Eine Vergleichbarkeit ist insbesondere dann gegeben, wenn ein Mitglied als gleichberechtigter Mit-Unternehmer, **mindestens drei** der nachfolgenden **Kriterien** erfüllt:

- das Mitglied ist eine natürliche Person
- es besteht neben der Mitgliedschaft auch ein sozialversicherungspflichtiges und einkommensteuerpflichtiges Arbeitsverhältnis mit der Agrargenossenschaft,
- das Mitglied ist Gremienmitglied der Genossenschaft (v.a. Vorstand oder Aufsichtsrat).

Darüber hinaus könnte eine Vergleichbarkeit auch dann gegeben sein, wenn ein Mitglied als gleichberechtigter Mit-Unternehmer folgende **drei Kriterien** erfüllt:

- das Mitglied ist eine natürliche Person
- das Mitglied befindet sich im Ruhestand und stand in seiner früheren, aktiven Berufstätigkeit im Wesentlichen in einem Arbeitsverhältnis bei der Genossenschaft
- das Mitglied verpachtet landwirtschaftliche Nutzflächen an seine Genossenschaft

Aus der Anzahl der Mitglieder, welche den oben genannten Kriterien entsprechen ergibt sich dann die Maßzahl, nach der die entsprechenden Maßnahmen (Kappung und/oder Degression, Förderung der ersten Hektar, Junglandwirteförderung etc.) auf der Ebene der Mitglieder anzuwenden wäre. Dass es darüber hinaus noch weitere Mitglieder geben kann, die nicht den genannten Kriterien entsprechen, ist in diesem Zusammenhang unerheblich.

Eine solche Regelung dürfte grundsätzlich auch für andere Rechtsformen in Form von juristischen Personen und Vereinigungen zutreffen, die vergleichbar als Mehrfamilienbetrieb bzw. kooperativer Betrieb verfasst sind.