

## *Antworten zum Fragenkatalog*

des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages, betreffend die Öffentliche Anhörung am Montag, 22. März 2004, 13.00 Uhr, in Berlin, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (BT-Drucksache 15/2553)

<p>Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft Ausschussdrucksache 15(10)366H</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Prof. Dr. Folkhard Isermeyer,**  
**Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL),**  
unter Mitwirkung von Dr. Werner Kleinhanß, Dr. Frank Offermann und Bernhard Osterburg

### I.

1. *Welche Wirkungen erwarten Sie durch die von der Bundesregierung vorgeschlagene vollständige Entkopplung der Direktzahlungen im Hinblick auf die Einkommen der Landwirte, die strukturelle Entwicklung, die Produktion und die Marktpreise sowie die Marktstellung der Erzeuger?*

Die **Einkommen** für den Agrarsektor insgesamt werden infolge der Entkopplung kurz- und mittelfristig leicht steigen, weil unrentable Produktion eingestellt wird. Diese Einkommenssteigerungen kommen infolge der tendenziell leicht steigenden Pachtpreise zum Teil dem Verpächter zugute. Längerfristig werden die Einkommen des Agrarsektors sinken, weil es schwer werden dürfte, die entkoppelten Prämien langfristig in ihrer gegenwärtigen Höhe zu begründen. Allerdings ist zu beachten, dass ein Festhalten an gekoppelten Prämien ebenfalls zum Abbau der Prämien führen würde (erzwungen durch den nächsten WTO-Abschluss). Die längerfristig sinkenden Sektoreinkommen werden zu tendenziell sinkenden Pachtpreisen führen, d. h. auch hier kommt es zu einer Überwälzung des Einkommenseffekts an die Grundeigentümer.

Der **Strukturwandel** wird sich beschleunigen.

Die **Produktion** wird bei Rindfleisch spürbar zurückgehen (Größenordnung 10 bis 15 %). Die Getreide-, Ölsaaten- und Hülsenerzeugung geht leicht zurück (Größenordnung 4 bis 7 %). Der Umfang der Milcherzeugung bleibt aufrechterhalten und die zur Verfügung stehende Milchquote wird ausgeschöpft. Der Produktionswert des deutschen Agrarsektors insgesamt geht nur geringfügig zurück (Größenordnung 1 bis 2 %).

Auswirkungen der Entkopplung auf die **Marktpreise** sind im Rindfleischbereich zu erwarten. Das Niveau dieser Änderungen hängt auch vom Grad der Entkopplung in den anderen EU-Mitgliedstaaten ab. Eine vollständige Entkopplung in allen Teilen der EU würde zu einem deutlichen Anstieg der Erzeugerpreise für Rindfleisch führen (Größenordnung +17 %).

Die **Marktstellung der Erzeuger** wird durch die Entkopplung nicht wesentlich beeinflusst.

2. *Wie beurteilen Sie die Umsetzung der Entkopplung über das von der Bundesregierung vorgeschlagene Modell (Kombinationsmodell mit schrittweiser Anpassung zu regional einheitlichen Zahlungsansprüchen) im Vergleich zum Standardmodell (Zahlungsansprüche nach Maßgabe historischer Prämienzahlungen) im Hinblick auf*

= *die gesellschaftliche Akzeptanz,*

= *die Akzeptanz innerhalb der Landwirtschaft (kurz- und mittelfristig).*

Die **gesellschaftliche Akzeptanz** des Kombimodells wird mittel- und langfristig höher sein. Beim Standardmodell wird man im Laufe der Zeit immer schwieriger begründen können, dass identisch bewirtschaftete Flächen dauerhaft ganz unterschiedliche Prämien erhalten, bloß weil sie früher einmal von unterschiedlichen Betriebstypen bewirtschaftet wurden. Die historische Referenz als Basis für das entkoppelte Prämienvolumen verliert umso mehr an Bedeutung, je

länger der Strukturwandel läuft und sich die aktuellen Bewirtschaftungsverhältnisse von den historischen Bewirtschaftungsverhältnissen entfernen.

Die **Akzeptanz innerhalb der Landwirtschaft** fällt von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich aus, weil das Kombimodell (im Vergleich zum Betriebsmodell) für ungefähr die Hälfte der Betriebe höhere und für die andere Hälfte geringere Zahlungen mit sich bringt. In der Summe hätten die aktiven Erzeuger der Referenzperiode 2000/02 beim Betriebsmodell einen Einkommensvorteil (gegenüber dem Kombimodell), weil die Pachtpreise bei der Umsetzung des Betriebsmodells teilweise deutlich sinken würden. Andererseits hätte auch diese Gruppe von Landwirten darunter zu leiden, dass es bei Umsetzung des Betriebsmodells zu größeren Konfliktfällen im ländlichen Raum kommen würde (Verpächter vs. Pächter; Junglandwirte vs. etablierte Landwirte).

3. *Welche Unterschiede sehen Sie bei beiden Modellen im Hinblick auf das Ziel einer flächendeckenden Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft?*

Beim Kombimodell besteht ein ökonomischer Anreiz, im Jahr 2005 alle Flächen anzumelden, weil jede angemeldete Fläche ein Prämienrecht erhält. Je nach anfänglicher Höhe und Anstieg der Grünlandprämie könnte der Anreiz für eine vollständige Anmeldung von Grünlandflächen nicht ausreichen. Einer Aufnahme aller prämiensfähigen, bisher aber nicht erfassten Flächen im Jahr 2005 stehen auch formale Anforderungen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS), Informationsdefizite seitens der Eigentümer und Bewirtschafter sowie der knappe Zeitraum zwischen Festlegung und Bekanntgabe der Umsetzung in Deutschland (einschließlich der genauen Cross-Compliance-Anforderungen) und dem Stichdatum zur Flächenmeldung im Mai 2005 entgegen. Flächenmeldungen nach diesem Stichdatum sind nicht vorgesehen.

Demgegenüber besteht beim Betriebsmodell ein ökonomischer Anreiz, möglichst wenige Flächen anzumelden und die für die historische Referenz ermittelten Prämien auf diese Flächen zu verdichten. Dann können in späteren Jahren die prämiensfreien Flächen zur Nachfrage nach Prämienrechten mobilisiert werden, die z. B. infolge von Siedlungsmaßnahmen an anderen Orten nicht mehr aktiviert werden können.

Der Gesamtbestand an prämiensfreien Ackerflächen könnte sich in Deutschland bei Umsetzung des Betriebsmodells auf eine Größenordnung von 450.000 ha belaufen, was den Anbauflächen für Zuckerrüben entspricht, die im Betriebsprämienmodell keine Prämienrechte erhalten, aber zur prämiensberechtigten Fläche zählen. Dabei sind die Speisekartoffel-, Feldobst- und Feldgemüseflächen wegen der diesbezüglichen Sonderregelung nicht einbezogen. Daneben ist auf Futterflächen zu verweisen, die bisher nicht als Betriebsfläche in den Prämienanträgen gemeldet wurden, da hierfür kein Anreiz bestand, und auf Flächen in Betrieben ohne Direktzahlungen. Der Umfang dieser Flächen kann nur näherungsweise geschätzt werden.

In Bundesländern ohne umfangreiche Grünlandförderung in der zweiten Säule sind z. T. nur ca. 80 % der Grünlandflächen nach Bodennutzungshaupterhebung im InVeKoS erfasst. Beim Vergleich zwischen der durch die Agrarstatistik erfassten LF nach Bodennutzungshaupterhebung und der Landwirtschaftsfläche nach der Flächenerhebung auf Grundlage der Liegenschaftskataster bleibt nach Abzug von Schätzgrößen für Saumstrukturen etc. eine Fläche im Umfang von über 1,1 Mio. Hektar. Hierunter dürften sich auch berechnete Flächen befinden. Wird davon ausgegangen, dass - auch beim Kombimodell - nicht alle prämiensberechtigten Flächen bis zum Stichdatum im Mai 2005 gemeldet werden, könnten in erheblichem Umfang prämiensfreie Flächen verbleiben.

Im Zuge des Handels mit Prämienrechten ist zu erwarten, dass die Prämienrechte auf die produktiven Standorte wandern, während sich prämiensfreie Flächen an den Grenzstandorten sammeln. Hier haben die Betriebe einen Anreiz, sich durch den Handel mit Prämienrechten aller Rechte zu entledigen, da sie dann nicht mehr der Cross Compliance unterworfen sind. Eine

Verwahrlosung der Flächen wäre dann möglich, wenn nicht mit Mitteln der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik gegengesteuert wird. Betroffen wären insbesondere extensive, schwerer zu pflegende Grünlandflächen, die für den Schutz der Biodiversität oft von besonderer Bedeutung sind. Da durch Cross Compliance die Pflege *aller* Betriebsflächen verbindlich vorgeschrieben wird, dürften landwirtschaftliche Betriebe mit Direktzahlungen künftig kaum bereit sein, solche prämienfreien Flächen aufzunehmen. Die Zahlung von Zweite-Säule-Prämien an Direktzahlungsempfänger als Kompensation für die Mindestpflege ist aufgrund der obligatorischen Cross-Compliance-Bedingungen ausgeschlossen. Für nicht-landwirtschaftliche Flächenpflege stehen wiederum die Flächenzahlungen der zweiten Säule nicht zur Verfügung. Ohne Änderung der diesbezüglichen EU-Vorgaben droht hier ein Pflegeproblem für Flächen, die für den Naturschutz von besonderem Wert sind.

Eine nicht flächendeckende Anmeldung von Grünlandflächen im neuen Prämiensystem wird in Abhängigkeit von den Cross-Compliance-Regelungen zum Grünlanderhalt bei Anwendung von Saldierungsmöglichkeiten Umsetzungsprobleme mit sich bringen. Werden im Laufe der Zeit prämienfreie Grünlandflächen neu in die Flächenerfassung aufgenommen, kann durch diese Flächen umgebrochenes, prämienberechtigtes Grünland ersetzt werden. Der Grünlanderhaltung ist dann formal genüge getan, die tatsächliche Grünlandfläche geht jedoch zurück.

4. *Wie schätzen Sie die Übergangsprobleme in der Einführungsphase (Härtefälle, Fälle in besonderen Situationen) bei beiden Modellen ein?*

Es gibt Übergangsprobleme, die bei beiden Modellen auftreten, weil ein Teil der Prämie (oder die gesamte Prämie) betriebsindividuell nach Maßgabe (a) der Prämiensituation in der Referenzperiode 2000/02 und (b) der Milchproduktion 2005-2007 festgelegt wird. Wenn Betriebe in diesen Perioden aufgrund besonderer Umstände einen außergewöhnlich niedrigen Viehbestand hatten bzw. haben, dann werden sie versuchen, einen Härtefallstatus zu erlangen. Der ökonomische Anreiz hierfür ist allerdings beim Betriebsmodell wesentlich größer, weil die zusätzlichen Prämienrechte beim Betriebsmodell auf Dauer dem Betrieb gehören, während sie beim Kombimodell schon nach wenigen Jahren abgeschmolzen werden.

Eine zweite Kategorie von Übergangsproblemen lässt sich unter der Überschrift „Wem gehört die Prämie?“ zusammenfassen. Beim Betriebsmodell ist es für Landwirte, denen Pachtfläche entzogen wird, hochgradig rentabel, diese Fläche ohne Prämienrecht zurückzugeben und das Prämienrecht an Dritte zu veräußern. Die Verpächter werden versuchen, hiergegen unter Verweis auf das BGB und auf spezielle Passagen in den Pachtverträgen („Pachtsache ist mit allen Rechten, die zwischenzeitlich ... , zurückzugeben“) juristisch vorzugehen. Beim Kombimodell haben im Idealfall alle Flächen ein Prämienrecht, so dass die Altpächter kaum eine andere Alternative haben, als das Recht der abziehenden Fläche für einen Anerkennungsbetrag mitzugeben. Allerdings wird es in der Übergangsphase (bis zur Angleichung des Prämienniveaus) rentabel sein, hochwertige Rechte an Dritte zu verkaufen und im Gegenzug preiswerte Rechte zurückzukaufen, die dann der abziehenden Fläche mitgegeben werden. Juristische Probleme gibt es also bei beiden Modellen, doch ist beim Betriebsmodell mit einer weitaus größeren Zahl von Prozessen zu rechnen. Wie diese ausgehen, ist offen.

Beim Betriebsmodell ist außerdem damit zu rechnen, dass Neueinsteiger in die Landwirtschaft Erfolg versprechende Klagen anstrengen werden. Dabei werden sie auf den inzwischen veränderten Charakter der Prämie verweisen (Ausgleich für Preisbruch tritt in den Hintergrund, Honorierung der öffentlichen Leistungen der Landwirtschaft in den Vordergrund). Daraus werden sie die Forderung ableiten, der Staat müsse allen Landwirten Prämien zahlen und nicht nur jenen, die in einer bestimmten Referenzperiode aktiv waren. Beim Kombimodell ist dieses Problem weit weniger relevant, weil hier wahrscheinlich schon nach kurzer Zeit mehr Prämienrechte im Umlauf sein werden als aktivierbare Flächen vorhanden sind. Für den Einzelbetrieb bedeutet dies, dass er sich zusätzliche Prämienrechte zu sehr geringen Kosten beschaffen kann.

Ein für das Kombimodell spezifisches Übergangsproblem kann bei der Erstzuteilung der Rechte für Speisekartoffeln, Feldobst und Feldgemüse entstehen, wenn Einzelbetriebe reklamieren, sie hätten während der Referenzperiode durch außergewöhnliche Umstände eine verringerte Anbaufläche gehabt.

5. *Die Zahlungsansprüche werden in beiden Modellen aufgrund der EG-rechtlichen Vorgaben den aktiven Landwirten im Jahre 2005 zugewiesen und können mit und ohne Flächen an andere Betriebsinhaber übertragen werden (Verpachtung nur mit Fläche).*

*Welche Auswirkungen erwarten Sie in beiden Modellen auf die Pacht- und Bodenmärkte sowie das Verhältnis von Bodeneigentümern und Bewirtschaftern*

Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Modellen ist das Vorhandensein prämienerfreier Fläche. Beim Kombimodell werden im Idealfall alle landwirtschaftlichen Flächen ein Prämienrecht erhalten. Beim Betriebsmodell gibt es zunächst eine beträchtliche Anzahl prämienerfreier Hektare (s. Antwort zu Frage I.3), wobei allerdings zu beachten ist, dass dieser Flächenüberhang durch den jährlichen Rückgang der landwirtschaftlichen Fläche um fast 50.000 ha pro Jahr abschmilzt.

Langfristig wird deshalb auch im Betriebsmodell die Fläche der knappe Faktor mit der Folge, dass dann (wie bei einem Kombimodell mit vollständiger Flächendeckung schon von Beginn an) die Preise für zusätzliche Prämienrechte nahe null liegen und die Prämienrente weitgehend an die Grundeigentümer überwältzt wird.

Kurz- und mittelfristig wird es dagegen beim Betriebsmodell zu einem deutlichen, ja in Einzelfällen sogar dramatischen Absinken der Pachtpreise für Land kommen. Wenn ein Verpächter seine Fläche ohne Prämienrecht zurückerhält und versucht, einen neuen Pächter für diese Fläche zu finden, dann wird der Pachtpreis für diese Fläche nahe null liegen. Ob dies Einzelfälle bleiben oder ob das ganze Pachtpreisniveau ins Rutschen gerät, hängt vor allem vom Umfang der prämienerfreien Fläche in der Region ab. Die Kaufpreise werden weniger stark absinken als die Pachtpreise, weil die Käufer von Flächen bei ihrer Kalkulation berücksichtigen, dass mittel- und langfristig die Fläche wieder zum knappen Faktor wird (s. o.).

6. *Welche Konsequenzen sehen Sie bei Umsetzung der beiden Modelle für die Entwicklung der Produktion und der Betriebsstrukturen?*

Zumindest mittel- und langfristig gilt, dass sich die Unternehmen bei der Entscheidung über ihre Produktion an der Rentabilität ausrichten und nicht an der Liquidität. Es ist betriebswirtschaftlich unsinnig, über viele Jahre hinweg „geschenkte Liquidität“, sei es ein Lottogewinn oder ein besonders hochwertiges Prämienrecht, in eine verlustträchtige Produktion zu stecken.

Kurzfristig lassen sich Unternehmer, wie die Erfahrung zeigt, bei ihren Produktionsentscheidungen aber durchaus auch von der Liquiditätslage leiten. Die Entscheidung über eine eigentlich betriebswirtschaftlich sinnvolle Anpassung des Produktionsprogramms wird eher hinausgeschoben, wenn die Liquiditätslage des Betriebes noch ausreichende Privatentnahmen für die Lebenshaltung zulässt.

Die nun anstehende Politikentscheidung über das Betriebs- oder das Kombimodell beeinflusst nicht die Rentabilität der Produktion, sondern ausschließlich die Liquidität. Deshalb ist in der mittel- und langfristigen Perspektive nicht zu erwarten, dass diese Politikentscheidung nennenswerte Auswirkungen auf die Produktion und den Betriebsstrukturwandel hat.

In der kurzfristigen Perspektive kann das Kombimodell dazu führen, dass es zu einer schnelleren Einschränkung der Milch- und Rindfleischproduktion in solchen Betrieben kommt, die entweder über wenig Fläche verfügen oder eine hohe Fremdkapitalbelastung aufweisen.

7. *Das von der Bundesregierung vorgeschlagene Kombinationsmodell führt bereits zu Beginn der Entkopplung zu gewissen Umverteilungen gegenüber dem Standardmodell.*

*Welche wesentlichen Effekte sehen Sie und wie beurteilen Sie diese – auch unter Berücksichtigung der Wirkungen der vollständigen Entkopplung (Preiseffekte) und der Milchmarktreform?*

Die Umsetzung des Kombimodells führt dazu, dass (im Vergleich zum Betriebsmodell) die Betriebe mit Milchkühen ebenso wie die Betriebe mit Zuckerrüben durchschnittlich 5 % mehr Prämien erhalten, während die Betriebe mit Mastbullen durchschnittlich 10 % weniger Prämien erhalten.

Diese Zahlen gelten jeweils für den Durchschnitt der untersuchten Gruppe des Testbetriebsnetzes. Differenziert man die Betriebe innerhalb der einzelnen Gruppen, dann zeigt sich, dass die Betriebe mit hohen Viehdichten einen zum Teil erheblichen Rückgang der Prämienzahlungen in Kauf nehmen müssen. In der Endstufe belaufen sich die Prämieeinbußen in Milchviehbetrieben mit einer Milcherzeugung von mehr als 15 t/ha Grünland in einer Größenordnung von 15 %, in Betrieben mit mehr als 3 Mastbullen/ha HFFL auf über 50 %. In Betrieben mit Mutterkühen treten bei höherem Viehbesatz (durch Mast der Fresser) ebenfalls Prämieeinbußen auf. Hingegen haben Betriebe mit einem Zuckerrübenanteil von mehr als 20 % der Ackerfläche Prämienzuwächse von mehr als 10 % zu erwarten. Die Betriebe mit den im Schnitt höchsten Prämienverlusten (Rinderhaltung) profitieren auch am stärksten von den Effizienzgewinnen der Entkopplung sowie von dem prognostizierten Preisanstieg für Rindfleisch.

Für die Beurteilung dieser Umverteilungen sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen.

Unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit ist daran zu erinnern (s. Antwort zu I.6), dass die Entscheidung für oder gegen das Betriebsmodell die Rentabilität der Produktion nur unwesentlich beeinflusst. Man sollte allerdings vermeiden, dass Unternehmer durch einen allzu abrupten Politikbruch in Liquiditätsprobleme geraten und ausscheiden, obwohl sie eigentlich zur Gruppe der langfristig rentablen Betriebe gehören. Das spricht für einen verzögerten Einstieg in die Umverteilung (s. Antwort zu I.8).

Unter dem Aspekt der Gerechtigkeit ist zunächst zu prüfen, welchen Hauptzweck der Staat mit den Direktzahlungen verfolgt:

- Steht der Ausgleich für den Politikbruch (McSharry-Reform, Agenda 2000, Halbzeitbewertung) im Vordergrund, dann sollten möglichst keine Umverteilungen erfolgen. Allerdings bedeutet dies zwangsläufig auch, dass die Zahlungen im Laufe der kommenden Jahre auf null heruntergefahren werden müssen, denn mit der Begründung „Ausgleich für Politikbruch“ kann man jahrzehntelange Zahlungen nicht begründen.
- Steht hingegen die Honorierung für gesellschaftliche Leistungen im Vordergrund, dann gibt es keinen vernünftigen Grund, die Zahlungen an historischen Bewirtschaftungsverhältnissen auszurichten. Sie müssten entweder an den tatsächlich erbrachten Leistungen ausgerichtet werden, die aber derzeit flächendeckend nicht quantifizierbar sind, oder aber ersatzweise einheitlich je Hektar LF. Dabei müsste allerdings das Niveau der Zahlungen an die Kosten der erwünschten Leistungen angepasst werden; ihre Ableitung aus dem in Reformen ausgehandelten Prämienvolumen ist unsachgemäß.
- Befindet man sich in einer Phase des Begründungswechsels, dann ist das Kombimodell ein vernünftiger Kompromiss.

Sollen die Direktzahlungen der ersten Säule künftig auch dem Mindestmanagement landwirtschaftlicher Fläche dienen, ist dafür Sorge zu tragen, dass es zu einer möglichst vollständigen Einbeziehung aller potenziell prämienberechtigten Flächen kommt (vgl. Antwort auf Frage I.3).

8. *Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht darüber hinaus die Anpassung weiterer Prämienrechte in den Jahren 2007 bis 2012 bis hin zu regional einheitlichen Zahlungsansprüchen vor. Der vorgeschlagene Anpassungspfad erfordert von Betrieben mit zu Beginn deutlich über dem Durchschnitt liegenden Wert der Zahlungsansprüche erhebliche Anstrengungen zur Anpassung an die geänderten Rahmenbedingungen.*

*Halten Sie den Beginn dieses Zeitraums für zu früh, zu spät oder stellt er nicht einen sinnvollen Kompromiss dar?*

*Der Agrarausschuss des Bundesrates begründet sein Votum, den Anpassungszeitraum für die zunächst betriebsindividuell zugewiesenen Prämienrechte nach hinten zu verschieben, damit, dass "die Umlage der betriebsindividuellen Beträge auf die flächenbezogenen Beträge (...) erhebliche Anpassungen bei den Produktionskapazitäten" erfordere.*

*Ist es Ihrer Meinung nach gerechtfertigt, einen solchen Bezug der Prämien zu Produktionskapazitäten herzustellen vor dem Hintergrund, dass alle betroffenen Prämien von der Produktion entkoppelt sind, somit die Prämien keinen Einfluss mehr auf die Produktion haben?*

Die Begründung des Agrarausschusses des Bundesrates ist sehr kurz gehalten und eröffnet daher – mit ein wenig Nachsicht – Interpretationsspielräume.

- Interpretation A: Die Betriebe müssen auf den Liquiditätsverlust (Grund: Abschmelzen der Betriebsprämie) mit einer Produktionsausweitung reagieren, um ihr früheres Einkommensniveau zu halten, und dies können sie nur, wenn man ihnen die hohe Liquidität belässt. Diese Argumentation ist aus zwei Gründen nicht stichhaltig. Erstens sollten aus betriebswirtschaftlicher Sicht Erweiterungsinvestitionen nicht als Reaktion auf Liquiditätsentzug vorgenommen werden, sondern als Ergebnis einer Rentabilitätskalkulation. Zweitens würde – wenn man sich schon auf die falsche Argumentation der „inversen Angebotsreaktion“ einlässt – die Produktionsausweitung ja gerade dadurch wieder unterbunden, dass man den Betrieben – wie gefordert – die hohe Liquidität letztlich doch belässt. Das Problem würde also nicht gelöst, sondern nur aufgeschoben.
- Interpretation B: Durch die Reform sinkt die Rentabilität der Milchviehhaltung (Grund: Preissenkung), so dass Produktionsanpassungen erforderlich werden, deren Realisierung Liquidität erfordert. Deshalb solle man den intensiven Milchviehbetrieben nicht auch noch einen zusätzlichen Liquiditätsverlust (Abschmelzen der Betriebsprämie) zumuten. Diese Interpretation entspricht zwar nicht buchstabengetreu dem Text des Agrarausschusses des Bundesrates, sie ist aber in sich schlüssig und stichhaltig.

Das wichtigste Argument für eine zeitliche Verschiebung der Prämienangleichung lautet aus unserer Sicht: Es gibt eine Reihe von Betrieben, die in der jüngeren Vergangenheit – im Vertrauen auf stabile agrarpolitische Verhältnisse – mit erheblicher Kreditaufnahme stark gewachsen sind. Diese Betriebe haben häufig einen hohen Viehbesatz je Hektar. Sie würden daher durch die Agrarreform doppelt getroffen (Preissenkung und Prämienabschmelzung), was ihre Existenz gefährden kann. Diese Existenzgefährdung sollte aus Gerechtigkeits Erwägungen, aber auch im Hinblick für die künftige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Milchviehhaltung vermieden werden.

Diese Argumentation verliert natürlich im Laufe der Zeit an Gewicht. Spätestens 10 Jahre nach der Investition (also ca. 2012) sollten die Betriebe in der Lage sein, im nach außen geschützten EU-Binnenmarkt auch ohne erhöhte Prämien zu überleben. Andererseits ist keine politische Notwendigkeit erkennbar, den Gleitflug bzw. Gleitanstieg der Prämien schon ab 2007 vorzunehmen. Wenn die Prämienangleichung rechtzeitig angekündigt wird, kann sie auch in einem oder in wenigen starken Schritten irgendwann zwischen 2009 und 2012 erfolgen. Alle Beteiligten haben dann genügend Zeit, um sich rechtzeitig darauf einzustellen.

9. *Insbesondere vor dem Hintergrund der Betroffenheit einer Reihe von Milcherzeugerbetrieben (Betriebe mit hohem Silomaisanteil und/oder hoher Milchleistung je bewirtschafteter Fläche) werden verschiedene Alternativen zur Änderung des Anpassungspfades erörtert; insbesondere*
- = *dauerhafte oder zeitweise Herausnahme der Milchprämie aus dem Angleichungsprozess*
  - = *Streckung des Angleichungspfades der Zahlungsansprüche insgesamt (späterer Beginn, späteres Ende).*

*Sehen Sie im Rahmen der GAP-Reform-Beschlüsse von Luxemburg eine besondere Situation der Milchviehhalter im Vergleich zu anderen Sektoren, insbesondere auch im Vergleich zu Bullenmästern, als gegeben an?*

*Wenn Sie eine besondere Situation sehen: Wäre ein Sonderweg Milch bei der Behandlung der entkoppelten Milchprämien gerechtfertigt?*

*Wie beurteilen Sie diese Überlegungen (Änderung des Anpassungsprozesses, evtl. Sonderweg für Milch) grundsätzlich und wie speziell die o.g. Alternativen (aus Sicht der Milcherzeuger und der übrigen Betriebsgruppen)?*

Die Milchviehbetriebe erhalten im Kombimodell (im Durchschnitt) höhere Prämien als im Betriebsmodell, während die Rindermäster und die Mutterkuhhalter (im Durchschnitt) niedrigere Prämien erhalten als im Betriebsmodell (s. Antwort auf Frage I.7). Bei einer Differenzierung innerhalb der Gruppen zeigt sich, dass Betriebe mit wenig Fläche und vielen prämierten Tieren je Hektar besonders negativ betroffen sind. Dies gilt für Milchviehbetriebe und für Rindermastbetriebe gleichermaßen. Insofern lässt sich ein Sonderweg für die Milchviehhalter nicht überzeugend begründen, wohl aber eine zeitlich verzögerte Angleichung der Prämien, die für alle Betriebstypen gilt (s. Antwort auf Frage I.8). Es ist aber nicht notwendig, das Ende der Prämienanpassung über das Jahr 2012 hinaus zu verschieben.

Aus grundsätzlichen Erwägungen sollten keine Beschlüsse gefasst werden, die bei den Landwirten abermals falsche Zukunftserwartungen bzw. unberechtigte Hoffnungen aufkommen lassen. Die Entkopplung ist beschlossene Sache. In den kommenden 10 Jahren werden mindestens die Hälfte aller Milcherzeuger ihre Produktion aufgeben; das war im vergangenen Jahrzehnt und in den Jahrzehnten zuvor ganz ähnlich. Man wird im Jahr 2015 nicht überzeugend begründen können, dass jemand erhöhte Prämien je Hektar erhält, bloß weil er im Jahr 2000 einmal Rinder gehalten hat.

10. *Die EU-Mitgliedstaaten sind aufgefordert, den Anhang IV der EU-Verordnung (EG) 1782/2003 in nationales Recht umzusetzen. U.a. sind Kriterien zur Instandhaltung der landwirtschaftlichen Nutzflächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand festzulegen. Sehen Sie die Gefahr, dass ein jährliches Mulchen als Mindestauflage dazu führen könnte, dass Flächenbesitzer Flächen aus der Nutzung nehmen, jährlich einmal mulchen lassen, um für die Flächen die Flächenprämie zu erhalten? Welche Auswirkungen hätte das?*

Die Frage verdeutlicht die Zusammenhänge zwischen Entkopplung und Grundanforderungen (Cross Compliance). Die Aufgabe eigentlich unrentabler, bisher durch gekoppelte Direktzahlungen gestützter landwirtschaftlicher Nutzungen ist ein gewollter Effekt der Entkopplung. Werden die Pflegekosten durch anspruchsvolle Auflagen für die Mindestpflege erhöht, wird eine produktive Flächennutzung wieder attraktiver, es kommt also zu einer „Wiederankopplung“ der Direktzahlungen. Bei schwachen Auflagen zur Mindestpflege kommen die Folgen der Entkopplung dagegen stärker zum Tragen.

Einmaliges Mulchen kann in vielen Fällen als Pflegemaßnahme gegenüber extensiver Rinder- und Schafhaltung eine höhere Vorzüglichkeit aufweisen, der Umfang der betroffenen Flächen lässt sich aber auf Grundlage der vorliegenden Untersuchungen nicht genau prognostizieren

(siehe Antwort auf Frage II.27). Da aus Sicht des Naturschutzes ein mechanisches Offenhalten der Landschaft durch Mulchen im Hinblick auf die Erhaltung der Artenvielfalt als nicht förderlich angesehen wird, wird statt Mulchen die Einführung teurer Pflegeanforderungen wie Mahd und Abräumen diskutiert. Damit soll offenbar das Ziel verfolgt werden, indirekt die Tierhaltung attraktiver zu halten. Hier ist eine explizite Abwägung zwischen flächendeckenden Pflegezielen (die so pauschal i.d.R. nicht formuliert werden können) und den Zielen der Entkopplung vorzunehmen. Sollte die flächendeckende Erhaltung eines Mindesttierbestandes das eigentlich angestrebte Ziel darstellen, eröffnet Anhang IV auch die direkte Option, einen Mindesttierbestand festzulegen. Alternativ dazu kann die Tierhaltung auch im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen oder der Ausgleichszulage unter Einsatz nationaler Kofinanzierungsmittel gezielt unterstützt werden.

## II.

1. *Mit der Entkopplung soll die Entscheidung des Landwirtes über Art und Umfang seiner Produktion künftig unabhängig von der Ausgestaltung des Prämiensystems erfolgen.*

*Wird dieses Ziel mit dem Gesetzentwurf erreicht? Was steht dem noch entgegen? Wie sind in diesem Zusammenhang die speziellen Prämienrechte für Flächenstilllegung bzw. Obst, Gemüse, Speisekartoffeln oder auch das Grünlanderhaltungsgebot zu bewerten?*

Das Ziel wird weitgehend erreicht. In der Praxis werden die speziellen Prämienrechte für Flächenstilllegung bzw. Obst, Gemüse, Speisekartoffeln (OGS) wegen der Handelbarkeit dieser Rechte wahrscheinlich nicht dazu führen, dass die Produktionsstruktur wesentlich von jener abweicht, die sich ohne diese Sonderrechte ergäbe. Die Preise für OGS werden trotz der Sonderregelungen EU-weit sinken, weil in den Mitgliedstaaten, die die Betriebsprämie einführen, die OGS-Produzenten ihre Prämienrechte an Kollegen mit prämiensfreier Fläche (z. B. Zuckerrübenherzeuger) verkaufen und dadurch ihre OGS-Produktion ohne ökonomischen Nachteil ausdehnen werden.

Wäre der Luxemburger Beschluss ohne die Sonderrechte gefasst worden, so hätte sich (im Vergleich zur nun zu erwartenden Situation) für Deutschland tendenziell eine größere OGS-Fläche ergeben und zumindest die Chance auf eine geringere stillgelegte Fläche.

Die speziellen Prämienrechte für Flächenstilllegung und OGS sind mit dem Grundprinzip der Entkopplung nicht vereinbar. Außerdem verursachen sie einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, ohne dass erkennbar wird, welchen Nutzen die Gesellschaft von diesen Regelungen hat. Die Bundesregierung sollte sich daher auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass die Regelungen möglichst bald ersatzlos gestrichen werden.

Das Grünlanderhaltungsgebot bedarf einer differenzierten Betrachtung. Zwar gibt es aus naturschutz- und umweltfachlicher Sicht Argumente, die gegen einen Grünlandumbruch sprechen, doch dürfte sich die nun gefundene Regelung aus umweltökonomischer Sicht langfristig als zu unflexibel erweisen. Außerdem ist zu kritisieren, dass der Natur- und Umweltschutz bisher schon intensiv im Fachrecht und in den Politikmaßnahmen der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik geregelt ist. Daher ist es nicht sinnvoll, nun auch noch in der ersten Säule der EU-Agrarpolitik zusätzliche Regelungen aufzutürmen. Vielmehr sollte versucht werden, die Entflechtung der Politikebenen zu betreiben und möglichst nur einer Politikebene (Land, Bund oder EU) die Verantwortung für bestimmte Politikziele zuzuweisen.

Zu bedenken ist, dass die im Fachrecht möglicherweise bestehenden Vollzugsdefizite durch die Kopplung an die förderrechtliche Flächenerfassung behoben werden können. Dies wäre theoretisch aber auch durch reinen Datenaustausch unter Nutzung der genauen Flächenerfassung im InVeKoS und ohne zusätzliche Cross-Compliance-Anforderungen möglich. Die Grünlanderhaltung wird im Zusammenhang mit der Umsetzung des Bundesnaturschutzgesetzes, der Wasserrahmenrichtlinie und dem vorbeugenden Hochwasserschutz an Bedeutung gewinnen. Unter den neuen Rahmenbedingungen erscheint daher eine Abstimmung zwischen Fach- und Förderrecht sinnvoll.

2. *Welche Auswirkungen auf die Märkte hat eine unterschiedliche Umsetzung der EU-Agrarreform in den einzelnen Mitgliedsstaaten?*

Dass sich einige Mitgliedstaaten für die Betriebsprämie, andere für die regionale Einheitsprämie und wiederum andere für ein Kombimodell entscheiden, ist nicht problematisch. Es handelt sich

ja um entkoppelte Zahlungen. Wenn diese in verschiedenen Mitgliedstaaten nach unterschiedlichen Prinzipien an die landwirtschaftlichen Betriebe verteilt werden, dann hat dies keine nennenswerten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Produktion an den verschiedenen Standorten in der EU.

Nicht vereinbar mit den Prinzipien des EU-Binnenmarktes ist hingegen die Tatsache, dass die Prämien für Ackerkulturen und Rinder in einigen Mitgliedstaaten teilentkoppelt und in anderen Mitgliedstaaten vollentkoppelt werden. Dies führt dazu, dass die Rindfleischproduktion in den teilentkoppelten Regionen weniger stark zurückgehen wird als in den vollentkoppelten Regionen der EU.

3. *Welche wirtschaftlichen Folgen hat eine völlige Entkopplung der Beihilfen für die deutschen landwirtschaftlichen Betriebe?*

Siehe Antwort zu I.1

4. *Welche Auswirkungen hat die vollständige Entkopplung für die verschiedenen Produktionsbereiche?*

Siehe Antwort zu I.1

5. *Könnten diese Folgen durch Inanspruchnahme der Optionen zur Teilentkopplung abgemildert werden?*

Grundsätzlich gilt: Die Folgen der Entkopplung sind aus wirtschaftlicher Sicht insbesondere im Hinblick auf die Einkommenssituation der Landwirte und die Transfereffizienz der Zahlungen positiv. Insofern besteht kein Anlass, die Folgen abzumildern.

Für die einzelnen Produktbereiche gilt:

In der Milchviehhaltung stellt sich die Frage der Teilentkopplung nicht, denn Vollentkopplung ist Beschlusslage. Im Ackerbau würde man durch Teilentkopplung wahrscheinlich keine nennenswerte Veränderung der Produktionsstruktur und der Einkommenssituation erreichen. Der Parallelbetrieb von gekoppelten und entkoppelten Zahlungen würde aber zusätzlichen Verwaltungsaufwand verursachen.

In der Mutterkuhhaltung oder in der Rindermast könnte der Rückgang der Produktion durch die Teilentkopplung abgemildert werden. Das würde die Einkommens- und Arbeitsplatzsituation in den Schlachtbetrieben günstig beeinflussen. Die Wirkung auf die landwirtschaftlichen Einkommen wäre aber insgesamt negativ, weil (a) ein gewisser Teil der Prämien zur Abdeckung verlustträchtiger Produktion verwendet würde und weil (b) der Anstieg der Rindfleischpreise geringer ausfällt als bei Vollentkopplung, m. a. W. dem Sektor Markterlöse entzogen werden.

Deutschland sollte sich daher in der EU dafür einsetzen, dass die Vollentkopplung auch in der Rindfleischerzeugung möglichst bald für alle Mitgliedstaaten verbindlich wird.

6. *Würde eine Teilentkopplung der Prämien die gesellschaftliche Akzeptanz (keine Sofabauern) erhöhen?*

Unabhängig davon, ob sich Deutschland bei Rindfleisch für die Teilentkopplung entscheidet oder nicht, wird künftig der weit überwiegende Teil des nationalen Prämienvolumens vollkommen entkoppelt ausgezahlt. Das weitere Schicksal der Prämien hängt davon ab, wie die gesellschaftliche Akzeptanz dieser voll entkoppelten Zahlungen ausfällt. Diese Diskussion wird von der Marginalie „Teilentkopplung bei Rindfleisch“ nur unwesentlich beeinflusst.

Im Übrigen kann man aus der gerade abgelaufenen Diskussion über die EU-Agrarreform wohl eher herauslesen, dass gekoppelte Zahlungen ein schlechteres gesellschaftliches Image haben („Subventionierung der Überschussproduktion und der Intensivmast“) als entkoppelte Zahlungen.

7. *Welche Auswirkungen hat die vollständige Entkopplung auf die Arbeitsplätze im vor- und nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft?*

In der Antwort zu Frage I.1 wird dargestellt, dass durch die Entkopplung ein Rückgang des Produktionsvolumens der deutschen Agrarproduktion in der Größenordnung von 10 bis 15 % bei Rindfleisch und 4 bis 7 % bei Getreide, Ölsaaten und Hülsenfrüchten entstehen kann. Der Produktionswert des deutschen Agrarsektors insgesamt geht nur geringfügig zurück (Größenordnung 1 bis 2 %). Betrachtet man ausschließlich den Effekt der Entkopplung, so ist zu erwarten, dass Veränderungen in ähnlicher Größenordnung auch im vor- und nachgelagerten Bereich eintreten. Diese ceteris paribus-Betrachtung ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einer Zukunftsprognose. Durch verbesserte Wettbewerbsfähigkeit, einhergehend mit verstärktem Handel, kann sich der vor- und nachgelagerte Bereich auch bei einer schrumpfenden landwirtschaftlichen Urproduktion in Deutschland durchaus expansiv entwickeln. Nachteile können sich dagegen für die unmittelbare Weiterverarbeitung landwirtschaftlicher Produkte ergeben, die nur begrenzt transportfähig sind. Hiervon sind insbesondere Schlachthöfe betroffen.

8. *Welche Umverteilungseffekte gibt es beim Kombinationsmodell von der produzierten Landwirtschaft zur Hobbylandwirtschaft (z.B. Pferdehaltung)?*

Solche Umverteilungen gibt es, sie dürften aber bei deutlich unter 5 % des gesamten Prämienvolumens liegen. Darauf weisen auch die Einschätzungen zu sonstigen, potenziell prämieneberechtigten Flächen hin (siehe Antwort zu Frage I.3). Zusätzlich Begünstigte sind allerdings nicht nur Hobbylandwirte, sondern auch spezialisierte Pferdezüchter. Diese Umverteilungen sind unvermeidlich, wenn die Politik die Direktzahlungen durch eine veränderte Begründung (weniger Ausgleich für Politikbruch, mehr Honorierung gesellschaftlicher Leistungen) längerfristig sichern und dabei den Gleichheitsgrundsatz nicht verletzen will (siehe Antwort zu Frage I.7)

9. *Besteht durch die regionale Umverteilung in Deutschland die Gefahr, dass die EU-Kommission dies als Vorbild für eine Umverteilung zwischen den EU-Mitgliedstaaten nimmt?*

Das Ausmaß der künftigen Umverteilungen hängt letztlich von den politischen Kräfteverhältnissen ab, und nach den bisherigen Erfahrungen ist zu erwarten, dass die Zahlungen der ersten Säule ein relativ starkes regionales Beharrungsvermögen aufweisen.

Im Übrigen ist es illusorisch zu glauben, dass die Diskussion um künftige regionale Umverteilungen der Mittel in der EU dadurch verhindert werden kann, dass sich Deutschland jetzt für das Betriebsmodell entscheidet. Wie bereits mehrfach erläutert, schwindet die Begründung für die Bindung der Zahlungen an eine historische Referenz im Laufe der Zeit.

10. *Der Gesetzentwurf sieht eine schrittweise Umverteilung aller Direktzahlungen in ein regional einheitliches Prämienrecht für Acker- und Grünland im Jahre 2012 vor.*

*Welche ökonomischen Wirkungen auf den Pachtmärkten sind zu erwarten? Müssen sich landwirtschaftliche Betriebe an ertragsschwachen Standorten bzw. in Grünlandregionen mit bisher niedrigen Pachten auf Pachtpreissteigerungen einstellen?*

Die Pachtpreise werden an den Standorten steigen, an denen bisher niedrige Prämien je Hektar gezahlt wurden bzw. wenig Milch je Hektar erzeugt wurde. An den Standorten, an denen bisher

hohe Prämien je Hektar gezahlt wurden bzw. viel Milch je Hektar erzeugt wurde, können die Pachtpreise aber auch sinken.

Im Durchschnitt aller Standorte dürfte das Pachtpreinsniveau kurz- und mittelfristig eher steigen als sinken, während in der längerfristigen Perspektive eine Absenkung wahrscheinlich ist). Die Modulation und die in der weiteren Zukunft zu erwartende, weitere Absenkung der Prämien drücken auf das Pachtpreinsniveau. Die Rückführung verlustträchtiger Produktion und die bessere Transparenz der Zahlungen wirken demgegenüber tendenziell preisstärkend.

11. *Welche politischen Auswirkungen sind zu erwarten? Werden die Bundesländer bisherige Agrarumweltprogramme (z. B. KuLaP) oder die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete unter Hinweis auf die regionale Einheitsprämie reduzieren?*

Die Einführung einer flächenbezogenen Prämie für Grünland wird künftig in Verbindung mit den Auflagen zur Einschränkung des Grünlandumbruchs und zur Mindestpflege die Erhaltung von Grünland im Sinne einer Offenhaltung der Landschaft gewährleisten. Grünlandbezogene Agrarumweltmaßnahmen, die in erster Linie der Offenhaltung der Landschaft dienen sollen, wie auch die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete werden hierdurch in Frage gestellt, was Anlass zu deren Einschränkung geben kann. Eine Begründung für die genannten Fördermaßnahmen der zweiten Säule wird künftig nur möglich sein, soweit über die in der ersten Säule geltenden Mindestpflegeauflagen beispielsweise durch Auflagen zur Nutzung hinausgegangen wird. Mit der Ausgleichszulage wird zwar eine Aufrechterhaltung der Landnutzung verfolgt, tatsächlich wurde bisher jedoch keine produktive Nutzung der geförderten Flächen vorgeschrieben. Im Gegensatz dazu ist für viele grünlandbezogene Agrarumweltmaßnahmen bereits heute eine Mindestnutzung vorgeschrieben, z. B. durch Vorgabe eines Mindesttierbestandes.

Von der Möglichkeit, einen Mindesttierbestand über Cross Compliance festzulegen (vgl. Antwort zu Frage I.10) soll in Deutschland nach dem derzeitigen Diskussionsstand kein Gebrauch gemacht werden. Durch den bewussten Verzicht auf eine solche Cross-Compliance-Regelung in der ersten Säule werden Möglichkeiten eröffnet, auch künftig aus Gründen des Landschafts- und Naturschutzes eine Aufrechterhaltung der Grünlandnutzung durch extensive, grünlandgebundene Tierhaltungsverfahren in der zweiten Säule zu fördern. Eine umfassende Förderung der Tierhaltung in der zweiten Säule würde allerdings erhebliche, auch nationale Mittelaufwendungen erfordern und könnte aufgrund der „Wiederankopplung“ auf Kritik stoßen. Ohne eine Präzisierung der Ziele (Offenhaltung versus Mindestnutzung) lässt sich nicht vorhersagen, ob es zu einer Reduzierung der grünlandbezogenen Förderung in der zweiten Säule oder sogar zu einer Ausweitung kommen wird.

12. *Ist ein langfristiger Trend in Richtung einer Nivellierung zu einer EU-weiten einheitlichen Flächenprämie zu erwarten?*

In der Tendenz sicherlich, wobei wahrscheinlich die interregionale Angleichung der Prämien einher geht mit einer Absenkung des gesamten Prämienniveaus. Mit welcher Geschwindigkeit diese Prozesse ablaufen, hängt von politischen Kräfteverhältnissen ab und ist derzeit kaum vorhersehbar (s. Antwort zu Frage II.9).

Für die künftige Interessenlage der Landwirte ist folgende Entwicklung bedeutsam: Es ist zu erwarten, dass auch in jenen Mitgliedstaaten, die sich gegenwärtig für das Betriebsmodell entscheiden, im Laufe der Zeit ein Punkt erreicht wird, an dem mehr Prämienrechte als Agrarflächen vorhanden sind (Gründe sind (a) die Verteilung zusätzlicher Prämienrechte aus der nationalen Reserve und (b) der Flächenverbrauch durch Siedlungsmaßnahmen). Wenn die Fläche knapp ist, werden die Pachtpreise für Land auf das Prämienniveau je Hektar steigen, d. h. die Prämienrente wird an die Grundeigentümer überwältigt. Da zugleich der Agrarstrukturwandel stark voranschreitet und somit der Pachtlandanteil in der EU immer mehr steigt, wird ein immer

geringerer Teil der Prämien letztlich bei den aktiven Landwirten ankommen. Aus diesem Grunde ist zu erwarten, dass in der ferneren Zukunft die Landwirte und ihre Verbände ein immer geringeres Interesse an den flächenbezogenen Prämien der ersten Säule haben werden.

Demgegenüber dürften solche Maßnahmen der zweiten Säule der Agrarpolitik, die tatsächlich eine produktive unternehmerische Leistung der Landwirte erfordern (z. B. Landschaftspflege), für die aktiven Landwirte attraktiver werden. Diese Maßnahmen bieten zwar kein „leistungsloses“ Einkommen, aber immerhin die Möglichkeit einer gewinnbringenden Auffächerung des betrieblichen Produktionsspektrums (in Richtung gesellschaftlicher Leistungen).

13. *Welche Möglichkeiten bestehen, die im Kombimodell 2005 für einige Betriebsgruppen (z. B. spezialisierte Getreideerzeuger) bzw. Regionen entstehenden Härten zu mindern, die durch die abrupte Kürzung der Direktzahlungen entstehen?*

Der Verfasser dieser Stellungnahme hat ein Jahr vor dem Luxemburger Beschluss ein Kombimodell vorgeschlagen, das eine einheitliche Grundprämie je Hektar LF vorsah und einen betriebsindividuellen Zuschlag nach Maßgabe der Referenzperiode 2000/02, der im Laufe der Zeit (vorrangig zugunsten der zweiten Säule) abschmelzen sollte (ISERMEYER 2002).

Nachdem dieses Kombimodell durch den Luxemburger Beschluss nicht mehr realisierbar war, hat er im vergangenen Jahr ein anderes Kombimodell vorgeschlagen, bei dem ebenfalls zunächst ein einheitlicher Grundbetrag je Hektar LF und ein betriebsindividueller Zuschlag nach Maßgabe der Referenzperiode 2000/02 vorgesehen ist, bei dem der Abschmelzprozess des betriebsindividuellen Zuschlags jedoch nicht der zweiten Säule zugute kommt, sondern der allmählichen Hinführung zu einer einheitlichen Prämie je Hektar LF (ISERMEYER 2003).

Beide Modelle waren so konstruiert, dass abrupte Härten für alle Betriebe vermieden werden. Das derzeit diskutierte Modell erreicht dieses Ziel zwar im Großen und Ganzen auch, aber eben nicht perfekt. Ursache hierfür ist letztlich die (im Grunde unsinnige) Differenzierung zwischen Ackerland- und Grünlandprämien, die die Entscheidung nach sich gezogen hat, nur die tierischen Bereiche in den betriebsindividuellen Zuschlag einzubeziehen und hier wiederum bestimmte Prämien (z. B. die Hälfte des Extensivierungszuschlags) auszunehmen.

14. *Können bestimmte Ausgestaltungsspielräume für die Länder ein Weg sein, regionalen Besonderheiten in der Agrarstruktur gerecht zu werden? Wenn ja, wie weit dürfen diese gehen, ohne dass dies die einheitliche Handhabung der entkoppelten Betriebsprämie innerhalb Deutschlands unmöglich macht?*

Deutschland muss eine für das ganze Land einheitliche Entscheidung zur Frage der Teil- oder Vollentkopplung treffen. Außerdem muss Deutschland eine Grundsatzentscheidung darüber treffen, ob das Betriebsmodell oder ein Kombimodell gemäß Artikel 58 ff. eingeführt wird, und diese Grundsatzentscheidung muss für alle Bundesländer gelten.

Wenn sich Deutschland im Grundsatz für ein Kombimodell entscheidet, dann ist es im Hinblick auf die künftige Entwicklung der EU-Agrarpolitik ratsam, dass in der Endstufe des jetzigen Planungshorizonts (2012) in allen Bundesländern gleiche Prämienverhältnisse bestehen (z. B. einheitliche Prämien je Hektar in der gesamten Region).

Innerhalb dieses Rahmens könnten den Ländern durchaus Gestaltungsspielräume eingeräumt werden. Dabei würde es im Wesentlichen darum gehen, wie die Prämiensumme des Landes im Ausgangsjahr 2005 und in den Folgejahren auf die einzelnen Prämienrechte verteilt werden. Ein verwaltungstechnischer Mehraufwand würde hierdurch nicht entstehen, denn im Kombimodell werden die Hektarprämien sowieso zwischen den Betrieben und zwischen den Jahren unterschiedlich ausfallen. Nennenswerte Wettbewerbsverzerrungen sind ebenfalls nicht zu befürchten, da es sich ja um entkoppelte Prämien handelt, also um Prämien, die nicht in die Rentabili-

tätsrechnung der Betriebe eingehen.

Der Vorschlag, den Ländern bei der Wertzumessung größere Spielräume zu geben, ist insbesondere aus folgendem Grunde erwägenswert: Bei den gegenwärtig diskutierten Modellen kann es bei bundeseinheitlicher Umsetzung in einzelnen Ländern im Zeitraum 2005 bis 2010 zu sehr niedrigen Grünlandprämien kommen, die in einzelnen Bundesländern zu Beginn unter 60 €/ha liegen wird. Das kann dazu führen, dass kein hinreichender Anreiz besteht, diese Flächen im Jahr 2005 anzumelden, und damit fallen diese Flächen auch in der Folgezeit aus der Prämierung und aus den Cross-Compliance-Auflagen heraus. Hier würde eine landesspezifische Prämien-gestaltung eher die Möglichkeit zum rechtzeitigen Gegensteuern eröffnen. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, dass die Länder das vorgegebene Wertverhältnis zwischen Acker- und Grünland zugunsten des Grünlands um bis zu 0,15 erhöhen können, ist daher zu begrüßen (Artikel 1, §4 (3)).

15. *Welcher Zeitpunkt ist aus wirtschaftlicher Sicht für den Beginn der Umsetzung der EU-Agrar-reform für die deutsche Landwirtschaft am günstigsten?*

Für gute Vorsätze wie für Reformen gilt, dass man damit möglichst bald beginnen sollte. Daher ist der Beginn im Jahr 2005 empfehlenswert.

16. *Welches ist der günstigste Zeitpunkt für den Beginn des Zeitpunktes der Abschmelzung der Tier- und Milchprämien auf die Flächen im Hinblick auf die Wettbewerbssituation und die Marktanteile der deutschen Bauern?*

Siehe Antwort zu Frage I.8

17. *Wäre es im Sinne der aktiven Milcherzeuger besser, die Milchprämie vollständig aus dem im Gesetzentwurf vorgehenden Abschmelzungsprozess herauszunehmen?*

Siehe Antwort zu Fragen I.7 und I.8

18. *Durch die im Gesetzentwurf geplante frühzeitige Abschmelzung der betriebsindividuellen Prä-mienkomponenten, insbesondere der Milch- und Tierprämien ab 2007, werden viele rinderhal-tende Betriebe unter Anpassungsdruck gesetzt, weil ihnen Liquidität entzogen wird.*

*Wie kann vor allem bei denjenigen rinderhaltenden Betrieben, die in den vergangenen Jahren stark investiert und hohe Finanzierungslasten zu tragen haben, sicher gestellt werden, dass diese ihre finanziellen Verpflichtungen erfüllen können und die Investitionen nicht entwertet werden?*

Siehe Antwort zu Frage I.8

19. *Welche Arten von Härtefällen müssen geregelt werden?*

Siehe Antwort zu Frage I.4

20. *Welches Prämienvolumen ist schätzungsweise notwendig, um die „Härtefälle“ bedienen zu können?*

Hierzu können wir keine fundierte Schätzung abgeben.

21. *Welche steuerlichen Auswirkungen hat die vollständige Aufgabe der Produktion bei einer voll-*

*ständigen Entkopplung der Prämien?*

Hierzu liegen uns keine Erkenntnisse vor.

22. *Welche Möglichkeiten gibt es, eine spekulative Übertragung von Prämienrechten zu verhindern?*

Der Luxemburger Beschluss sieht im Grundsatz die Handelbarkeit der Prämien vor. Es liegt allerdings im Ermessen der Mitgliedstaaten, gewisse Einschränkungen vorzunehmen (regionale Begrenzung der Übertragung sowie die Möglichkeit, einen Teil der verkauften Zahlungsansprüche in die nationale Reserve zu überführen (Art 46, (3)).

Aus ökonomischer Sicht sind Einschränkungen bei der Handelbarkeit der Prämienrechte als sehr problematisch anzusehen. Wenn Handel zustande kommt, gewinnen immer beide Seiten. Wenn die Politik diesen Handel zu unterbinden versucht, dann nimmt sie den Menschen die Chance zur Nutzenerhöhung, oder sie verleitet die Menschen zu kostenträchtigen Umgehungsreaktionen. Dies zeigen die Erfahrungen mit den Milchquoten sehr deutlich.

Nachdem auf die Nachteile einer Einschränkung des Handels hingewiesen wurde, ist die Frage zu beantworten, worin denn der Nutzen dieser Einschränkung bestehen sollte. Hierzu fällt eine Antwort schwer.

- Ein möglicher Nutzen der eingeschränkten Übertragung besteht darin, dass die Problematik der räumlichen Zusammenballung der staatlich „erzwungenen“ Flächenstilllegung gemildert würde. Hier wurde jedoch bei der Antwort auf Frage II.1 festgestellt, dass die Flächenstilllegung in einem Entkopplungsszenario keinen Platz hat und daher abgeschafft werden sollte.
- Ein zweites Betätigungsfeld für staatliches „Prämienrechtmanagement“ entsteht dann, wenn man das Betriebsmodell wählt und sich dann den Klagen der Junglandwirte ausgesetzt sieht, die nur über prämiensfreie Flächen verfügen und deshalb Prämienrechte (umsonst) vom Staat einfordern (vgl. Antwort zu Frage I.4). Dieses Problem wird aber in Deutschland durch das Kombimodell vermieden, so dass kein zusätzlicher Handlungsbedarf (Einschränkung des Handels mit Prämienrechten) erkennbar ist.

Selbstverständlich ist jeder Handel mit Prämienrechten insofern „spekulativ“, als die Preise für die Rechte von künftigen politischen Entscheidungen abhängen. Da es versäumt wurde bzw. nicht durchsetzbar war, eine klare zeitliche Perspektive für die Prämienrechte festzulegen, wird hier durch den Staat ein in der Tat „spekulativer“ Markt mit neu eingeführten Rechtstiteln geschaffen. Aus dieser Feststellung lässt sich aber keine Begründung für zusätzliche Auflagen ableiten.

23. *Wäre die Begrenzung der Übertragung von Prämienrechten auf die Region (Land) oder darunter (Regierungsbezirke, Landkreis) ein geeignetes Mittel oder käme als zusätzliches Mittel eine Übertragungsabgabe wie in Frankreich in Betracht?*

Siehe Antwort zu Frage II.22

24. *Warum wird in Deutschland ein einheitliches System gefordert? Wäre es sinnvoll, diese Entscheidung den einzelnen Bundesländern aufgrund unterschiedlicher Strukturen zu überlassen?*

Siehe Antwort zu Frage II.14

25. *Die EU-Verordnung gibt den Mitgliedstaaten ein prämiensrechtliches „Grünlanderhaltungsgebot“ vor, welches im deutschen Gesetzesentwurf über eine parzellengenaue Festschreibung und eine Genehmigungspflicht für die Nutzungsänderung bei Dauergrünlandflächen umgesetzt wer-*

den soll.

*Sind darüber hinaus flexible, überbetriebliche bzw. regionale Saldierungsmöglichkeiten zum flexiblen Austausch der Grünlanderhaltungsverpflichtung zwischen den Betrieben sinnvoll?*

Auf die Problematik des Grünlanderhaltungsgebots wurde in der Antwort auf Frage II.1 bereits eingegangen. Aus der dort gegebenen Antwort folgt, dass der Gesetzgeber grundsätzlich möglichst weitreichende Möglichkeiten zur Saldierung etc. vorsehen sollte.

Weitreichende Saldierungsmöglichkeiten würden allerdings keinen Beitrag zur Umsetzung von Umweltzielen leisten. Da Dauergrünlandflächen seit der Agrarreform 1992 in einem einzelflächenbezogenen Ansatz von der Ackerprämienberechtigung ausgeschlossen waren und daher weniger Anreize für Umbrüche bestanden, ist die Sorge berechtigt, dass es im Zuge des neuen Prämiensystems zu starken Verlagerungen der Grünlandflächen kommen könnte. Aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes steht oft nicht die Erhaltung des Grünlandflächenumfangs, sondern die Grünlanderhaltung auf der einzelnen Fläche im Vordergrund. Wenn mit der Cross-Compliance-Regelung auch ein Beitrag zur Umsetzung von Zielen des Bundesnaturschutzgesetzes, der Wasserrahmenrichtlinie und des vorbeugenden Hochwasserschutzes geleistet werden soll, dann müssten die Flexibilitätsmechanismen eingeschränkt werden. Das kann allerdings zum Aufbau von parallelen, einander widersprechenden Systemen der Flächennutzungsüberwachung und –steuerung führen, was letztlich ineffizient ist (siehe auch Antwort zu Frage II.30).

26. *Bedeutet das prämierechtliche Grünlanderhaltungsgebot einen Schutz oder eine Benachteiligung für die Betriebe an solchen Standorten – auch im Vergleich mit traditionellen Ackerbaustandorten?*

Die Entkopplung führt dazu, dass grünlandgebundene Tierproduktionsverfahren an ungünstigen Standorten und unter ungünstigen strukturellen Verhältnissen ihre Rentabilität einbüßen, weshalb nicht mehr alle Grünlandflächen produktiv nutzbar sein werden. Auf Standorten mit fakultativem Grünland bestünde ohne ein Grünlandumbruchverbot die Möglichkeit, die Flächen künftig als Ackerland zu nutzen. Der Ausschluss von dieser Möglichkeit zur Umwandlung kann als eine Benachteiligung der Betriebe auf solchen Standorten gewertet werden. Auf Standorten mit absolutem, nicht ackerfähigem Grünland ändert sich dagegen durch das Umbruchverbot nichts.

27. *In Bezug auf die „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Bedingungen“ (Anhang IV der EU-VO 1782) sind national Kriterien zur „Mindestinstandhaltung von Flächen“ festzulegen. Halten Sie die dahinter stehende Befürchtung für begründet, dass durch die Entkopplung der Direktzahlungen bestimmte Grenzstandorte dauerhaft brach fallen werden oder werden sich auch dort standortangepasste – vorwiegend extensive – Bewirtschaftungsformen herausbilden?*

Ein dauerhaftes Brachfallen von landwirtschaftlichen Flächen ist im Wesentlichen bei solchen Flächen zu erwarten, bei denen (a) der Zuschnitt der Flächen keine rationelle Mechanisierung für Großbetriebe erlaubt, (b) Nebenerwerbsbetriebe oder Gartenbaubetriebe ebenfalls keine hinreichende Nachfrage nach solchen ungünstig geschnittenen Flurstücken entfachen und (c) auf Grund der Lage der Flächen im Raum auch keine rentable Einbindung in ein großflächiges low input–Grünlandkonzept möglich ist.

Der weitaus größte Teil der Agrarflächen in Deutschland wird auch bei einer Entkopplung weiter produktiv genutzt werden. Auf Grenzstandorten kann es dabei zu einer unter Umständen deutlichen Extensivierung kommen, d. h. es können sich Bewirtschaftungsformen etablieren, wie wir sie von ertragsschwachen Agrarstandorten in Übersee kennen. Solange mit dieser Bewirtschaftung eine „schwarze Null“ (ohne Anrechnung der Flächenprämie) erzielt werden kann, ist sie attraktiver als das kostenträchtige Mulchen, bei dem überhaupt keine Erlöse zustande kommen.

28. *Liegen Ihnen Abschätzungen über die möglichen finanziellen Wirkungen auf die Landwirte infolge der Einführung von Cross Compliance vor – auch durch den möglichen Wegfall von Agrarumweltprogrammen wegen einer „Doppelförderung“ (z. B. durch das Grünlandumbruchverbot)?*

Mit der Einführung von Cross Compliance nach Anhang III der Verordnung (EG) 1782/2003 für 18 EU-Gesetze in ihrer nationalen Umsetzung sind im Falle der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben keine direkten finanziellen Folgen für landwirtschaftliche Betriebe verbunden, da diese Anforderungen ja bereits bestehen und somit keine zusätzlichen Einhaltungskosten anfallen. Im Falle eines Verstoßes drohen dagegen zusätzlich zu einem fachrechtlich festgelegten Bußgeld Direktzahlungsabzüge, die erheblichen Umfang erreichen können und sich, anders als Bußgelder, maßgeblich an der Höhe der Direktzahlungen orientieren.

Durch die Festlegung von Kriterien nach Anhang IV der Verordnung (EG) 1782/2003 sollen dagegen neue, bisher nicht gesetzlich definierte Anforderungen festgelegt werden, die zusätzliche Einhaltungskosten nach sich ziehen und zum Entfallen bisheriger Agrarumweltmaßnahmen (bzw. zur Verminderung der Agrarumweltprämien) führen können. Dies gilt insbesondere für Auflagen zum Bodenschutz (Mindestbodenbedeckung auf Ackerland, Fruchtfolgeauflagen, Kalkulation des Humusbilanzsaldos anhand der Fruchtfolge). Die in Deutschland diskutierte politische Forderung, die bestehende Agrarumweltförderung nach Möglichkeit nicht durch ehrgeizige Cross-Compliance-Anforderungen einzuschränken, wird wahrscheinlich relativ geringe Anforderungen zur Folge haben, von denen kaum eine regulierende Wirkung zu erwarten ist. Da die genauen Anforderungen noch nicht vorliegen, können auch keine quantitativen Abschätzungen zu möglichen ökonomischen Folgen vorgenommen werden.

Viele Agrarumweltmaßnahmen beinhalten zwar Auflagen zum Grünlandumbruchverbot, die betriebswirtschaftlichen Folgen werden aber i.d.R. nicht in der Prämienfestlegung berücksichtigt. Aufgrund der Einführung einer Grünlandprämie in der erste Säule, verbunden mit einer betrieblichen Verpflichtung zur Grünlanderhaltung und Mindestpflege, wird aber die Begründung für eine Grundförderung des Grünlands über Agrarumweltprogramme in der zweiten Säule wie auch über die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten in Frage gestellt (vgl. Frage II.11). Da das Grünland aufgrund dieser Änderungen in der erste Säule erhalten und zumindest gepflegt wird und außerdem Anreize für eine Extensivierung gegeben werden, muss die Förderung neu begründet werden, z. B. mit der Aufrechterhaltung der Nutzung, was einer Produktionskopplung entspricht. Die Grünlandgrundförderung über Agrarumweltmaßnahmen macht ein Volumen von ca. 200 Mio € aus (Daten des Jahres 2000), die Ausgleichszulage hatte im Jahr 2001 einen Umfang von 330 Mio. €, hierunter fällt aber auch die Förderung von Ackerflächen in benachteiligten Gebieten.

29. *(An die Ländervertreter:) Liegen Ihnen Abschätzungen über die möglichen Mehraufwendungen für Verwaltung und Kontrolle der Betriebsprämie einschließlich Cross Compliance vor? Welcher Personalbedarf wird hierfür erforderlich sein?*

Keine Antwort

30. *Wie wird gewährleistet, dass die Umsetzung von Cross Compliance nicht zu Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU führt?*

Gegenüber der bisherigen, optionalen Cross-Compliance-Regelung gemäß VO (EG) 1259/1999 („Horizontale Verordnung“), Art. 3, stellt der neue Ansatz eine Vereinheitlichung durch obligatorische Festlegung des Umfangs von Anforderungen sowie deren Kontrolle und Sanktionierung dar. Mit Umsetzung der Agenda 2000 hatten einige EU-Staaten z. T. anspruchsvolle, optionale Cross-Compliance-Ansätze eingeführt und dadurch Wettbewerbsnachteile in Kauf ge-

nommen.

Die Verknüpfung von EU-Fachrecht gemäß Anhang III der Verordnung (EG) 1782/2003 und dem Förderrecht wird der EU künftig zur Durchsetzung des Vollzugs von EU-Recht in den Mitgliedstaaten dienen. Dadurch entsteht mehr Transparenz und eine Harmonisierung der Vollzugssituation auf einem gegenüber heute i.d.R. höheren Niveau. Bisher bestehende Wettbewerbsverzerrungen werden dadurch tendenziell vermindert. Unterschiede in der nationalstaatlichen Umsetzung von EU-Recht mit ihrer Wirkung auf die Wettbewerbsverhältnisse bleiben dagegen bestehen.

Grundsätzlich ist hier anzumerken, dass der nunmehr eingeschlagene Weg der Cross Compliance ordnungspolitisch bedenklich ist. Die Einhaltung von Mindeststandards in der landwirtschaftlichen Produktion ist bereits im ordnungsrechtlichen Rahmen geregelt, der für alle Landwirte gleichermaßen gilt. Wenn nun die Zahlung von Prämien mit der Einhaltung von Mindeststandards verknüpft wird, so bedeutet dies, dass für eine Vorschrift zwei Sanktionsmechanismen etabliert werden. Gegebenenfalls müssen die für das Fachrecht vorgesehenen Sanktionsmechanismen verschärft und für alle Wirtschaftssektoren durchgesetzt werden. Eine Verknüpfung von Produktionsstandards (bezüglich Umwelt, Tierschutz, etc.) mit der Markt- und Preispolitik sowie den Prämienzahlungen (erste Säule der GAP) ist wenig zielgerichtet und allenfalls vorübergehend akzeptabel, bis die organisatorischen und rechtlichen Bedingungen für eine erstbeste Regelung geschaffen sind.

Bezüglich des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Flächenzustands gemäß Anhang IV der Verordnung (EG) 1782/2003 kann die Einführung neuer, anspruchsvoller Anforderungen zu Wettbewerbsverzerrungen gegenüber solchen Mitgliedstaaten führen, die nur sehr geringe Auflagen einführen.

31. *Ist durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Einvernehmensregelung mit dem BMU zu befürchten, dass weitere massive Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Landwirtschaft entstehen?*

Siehe Antwort auf Frage II.30.

Die besonders umstrittene Frage der Mindestflächenpflege auf nicht mehr genutzten Flächen betrifft allerdings nicht direkt die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion, sondern die Einkommenswirksamkeit der Direktzahlungen sowie den „Wiederankopplungseffekt“, da die Flächennutzung bei sehr kostenträchtigen Pflegeauflagen wieder attraktiver wird (vgl. Antwort auf Frage I.10).

32. *Ist der von der Bundesregierung vorgesehene enge Zeitplan für den vorliegenden Gesetzentwurf zwingend oder besteht nicht die Gefahr, dass wegen der fehlenden EU-Durchführungsverordnungen das Gesetz nachgebessert werden muss?*

Keine Antwort, da sich diese Frage vorrangig an die Vertreter der Administration richtet.

33. *Besteht nach dem EU-Recht die Möglichkeit, dass während der Laufzeit der Reformbeschlüsse das Modell nochmals gewechselt werden kann?*

Keine Antwort, da sich diese Frage vorrangig an die Vertreter der Administration richtet.

## III.

1. *Führt der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Landwirtschaft?*

Siehe Antwort auf Frage I.1

2. *Ist es sinnvoll im Rahmen der nationalen Umsetzung der EU-Agrarreform eine Abstimmung mit den wichtigsten EU-Agrarländern zu suchen, um Wettbewerbsnachteile für die heimischen Landwirte möglichst gering zu halten? Wenn ja, trägt der Gesetzentwurf dieser Forderung ausreichend Rechnung?*

Zur Einordnung: Wettbewerbsnachteile können dann entstehen, wenn andere Mitgliedstaaten teilentkoppeln und Deutschland voll entkoppelt. Dies ist aber nur für den Rindfleischsektor relevant. Die Frage „Betriebs- oder Kombimodell“ ist im Hinblick auf Wettbewerbsnachteile nicht relevant, weil es sich dabei ja um die Zuteilung entkoppelter, d. h. nicht produktionswirksamer Zahlungen handelt (vgl. Antworten zu Frage II.2 bis II.6).

Schlussfolgerung: In der Frage „Teil- oder Vollentkopplung“ sollte Deutschland unbedingt die Abstimmung mit den übrigen Mitgliedstaaten suchen, mit dem Ziel, die Vollentkopplung auch in der Rindfleischerzeugung möglichst bald für alle Mitgliedstaaten verbindlich vorzuschreiben.

Dieses ist jedoch eine Politikaufgabe, die üblicherweise nicht in Gesetzen verankert wird.

3. *Welche Korrekturen und zusätzlichen Maßnahmen sind im Rahmen der Umsetzung der EU-Agrarreform erforderlich, um die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Landwirtschaft zu erhalten und zu steigern?*

Insbesondere in der Rindermast und in der Milchviehhaltung sind erhebliche Strukturanpassungen erforderlich, damit deutsche Betriebe bei entkoppelten Direktzahlungen und einem allmählichem Abbau des Außenschutzes auch künftig wettbewerbsfähig bleiben sollen. Für die künftige Wettbewerbsfähigkeit dieser Sektoren ist vor allem bedeutsam, dass eine genügend große Zahl von Landwirten in den nächsten Jahren Wachstumsinvestitionen vornimmt.

Um hierfür in der Milchviehhaltung günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, kann die Politik folgendes tun:

- Klare Definition eines glaubwürdigen Langfristziels. Unter den herrschenden Rahmenbedingungen wird empfohlen: Kontrollierter Ausstieg aus dem Quotensystem, marktwirtschaftlicher Wettbewerb, aber Außenschutz (zumindest mittelfristig)
- Gleitflug (kein Sturzflug) des staatlich abgesicherten Preisniveaus auf den wahrscheinlich zu erwartenden Gleichgewichtspreis, der sich innerhalb des nach außen geschützten EU-Binnenmarkts mittelfristig einstellen wird. Das wichtigste Werkzeug hierfür ist vorübergehend noch die Milchquote.

Für die Rindfleischerzeugung kann die Politik folgendes tun:

- EU-weite Abschaffung der Teilkopplung der Direktzahlungen
- Ausgestaltung der Cross Compliance und der zweiten Säule in einer Weise, die die extensive Weidenutzung von ertragschwachen Grünlandstandorten begünstigt und die Alternative „Mulchen“ belastet

Die Milch- und Rindfleischerzeugung würden von folgenden Politikmaßnahmen profitieren:

- Ausgestaltung der Direktzahlungen in einer Weise, die jenen mit Kredit gewachsenen Betrieben, die hohe Hektarprämien haben, ihren Prämienvorsprung noch bis zum Ende des Jahrzehnts gewährt (vgl. Antworten zu den Fragen I.8 und I.9).
- Günstige Ausgestaltung der Investitionsförderung, damit (a) die Betriebe, die den Politikwechsel zum Aufbau einer international wettbewerbsfähigen Rindviehhaltung nutzen wollen, bei ihren Anpassungsmaßnahmen unterstützt werden, und damit (b) die Betriebe, die besonders innovative Anpassungskonzepte verfolgen, besondere Unterstützung erfahren.
- Schaffung der Voraussetzungen für eine kostengünstige Kälberproduktion (günstige rechtliche Rahmenbedingungen für die ganzjährige Weidehaltung, wo die natürlichen Bedingungen dies zulassen; Zusammenlegung von Parzellen zur großflächigen Beweidung)
- Unterstützung innovativer Konzepte in der Produktion und Vermarktung von Qualitätsrindfleisch
- Kritische Überprüfung aller wettbewerbsrelevanten rechtlichen Rahmenbedingungen, die Investitionen in die Milchproduktion am Standort Deutschland beeinträchtigen.

4. *Welche Bestimmungen im Zusammenhang mit „Cross Compliance“ gehen bei der Umsetzung der EU-Agrarreform über die gute fachliche Praxis hinaus?*

Unter „gute fachliche Praxis“ (GfP) sollen hier ordnungsrechtliche Vorgaben verstanden werden. Je nach Ausgestaltung können die Auflagen zum Bodenschutz gemäß Anhang IV der VO (EG) 1782/2003 über die bestehende GfP hinausgehen (Mindestbodenbedeckung auf Ackerland, Fruchtfolgeauflagen, Kalkulation des Humusbilanzsaldos anhand der Fruchtfolge) und zu einer Präzisierung der einzuhaltenden Kriterien beitragen. Auflagen zur Mindestflächenpflege bzw. Offenhaltung von Grünland galten bisher beim Einsatz von an die Tiere gekoppelten Prämien nicht flächendeckend, d. h. Betriebe konnten in der Vergangenheit bei gleicher Prämienzahlung Flächen brach fallen lassen, soweit eine bestimmte Tierbesatzdichte nicht überschritten wurde. Die Erhaltung von Landschaftselementen, Terrassen und Grünland ist zwar in einer Reihe von Bundesländern über Natur- und Wasserschutzgesetze geregelt, es kommt aber je nach Ausgestaltung zu einer Verschärfung und flächendeckenden Umsetzung solcher Anforderungen.

5. *Welche Korrekturen und zusätzlichen Maßnahmen sind erforderlich, damit Anforderungen, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen, nicht zu weiteren Wettbewerbsbelastungen für die heimische Landwirtschaft führen?*

Die Einführung neuer Anforderungen, die über die GfP hinausgehen, wird zu Wettbewerbsbelastungen führen. Eine zusätzliche Kompensation ist nicht vorgesehen, da es sich um Fördervoraussetzungen für die entkoppelten Direktzahlungen handelt. Bei vergleichbarer Umsetzung in anderen Mitgliedstaaten kommt es aber für alle landwirtschaftlichen Produzenten in der EU zu zusätzlichen Lasten. Eine Minimierung der Wettbewerbsbelastung würde eine Festlegung schwacher Anforderungen bedeuten, damit bei formaler Einhaltung der EU-Anforderungen möglichst wenig Betriebe betroffen sind (vgl. hierzu Frage II.28).

6. *Ist die betriebsindividuelle Zuteilung der Prämien in einer Übergangsphase für die milchhaltenden Betriebe, die das Rückgrat der heimischen Landwirtschaft darstellen, geeignet, um strukturelle Brüche zu vermeiden?*

Siehe Antwort zu Fragen I.7 und I.8

7. *Welche weiteren Möglichkeiten bestehen, um die für die Milcherzeuger auftretenden Härten*

*abzumildern?*

Siehe Antworten zu den Fragen I.8, I.9 und III.3.

8. *Wie sind die sich ergebenden Konsequenzen aus der nationalen Umsetzung der EU-Agrarreform für die Obst-, Gemüse- und Speisekartoffel- sowie Zuckerrübenanbauer zu bewerten?*

In der Antwort zur Frage II.1 wurde bereits deutlich, dass die Sonderregelungen zu Obst, Gemüse und Speisekartoffeln (OKS) mit dem Grundprinzip der Entkopplung nicht vereinbar sind und daher auf EU-Ebene schnellstmöglich abgeschafft werden sollten. Der Anbau von OKS würde bei einer Abschaffung der Sonderregelungen tendenziell ausgeweitet werden. Die Verbraucher würden durch Preissenkungen profitieren, und die OKS-Produzenten würden durch Direktzahlungen kompensiert werden. Da die Summe der Direktzahlungen aber vermutlich nicht erhöht würde, ergäbe sich ein (relativ geringer) Abschlag für alle anderen Direktzahlungen.

Solange dies nicht durchsetzbar ist, ist die für Deutschland ausgehandelte Lösung mit den national „gedeckelten“ Prämienrechten für OKS eine vernünftige zweitbeste Lösung.

Die Anbauer von Zuckerrüben werden durch das für Deutschland vorgeschlagene Kombimodell im Durchschnitt geringfügig besser gestellt als in der Vergangenheit. Grund hierfür ist die (neue) Prämiengewährung für Zuckerrübenflächen, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass die Getreideflächen insbesondere auf den fruchtbaren Standorten teilweise Prämienabzüge in Kauf nehmen müssen. Je höher der Zuckerrübenanteil an der Ackerfläche, desto höher fällt die Überkompensation aus.

Die Rübenanbauer würden aber auch beim Betriebsmodell zu den Gewinnern gehören, denn ihre zunächst prämienfreien Flächen können als Nachfrageflächen auf dem Markt für Prämienrechte auftreten. Bei zunehmender Verknappung der gesamten Agrarfläche gewinnt diese Position im Laufe der Zeit immer mehr an Wert, und nach einigen Jahren würde die Prämienrente auch im Betriebsmodell auf die Rübenflächen überwälzt (siehe Antwort zu Frage I.5 und die Veröffentlichungen der FAL).

Die Bewertung dieser Überkompensation der Zuckerrübenanbauer kann nicht losgelöst von den Perspektiven der Zuckermarktordnung erfolgen. Angesichts der vorhersehbaren Rahmenbedingungen (WTO-Panels, EBA-Abkommen, Balkan-Zucker, Mercosur-Abkommen) sind erhebliche Quotenkürzungen und / oder Preissenkungen vorprogrammiert, so dass diese Gruppe von Landwirten schon mittelfristig möglicherweise erhebliche Einkommenseinbußen zu verkraften haben wird.

9. *Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus einer Bindung der Zahlungsansprüche an die Fläche und einer Einschränkung der Handelbarkeit von Zahlungsansprüchen?*

Siehe Antworten zu den Fragen I.1 bis I.5 sowie II.22

\* \* \*