

**Antworten des Bayerischen Staatsministeriums für Landwirtschaft und Forsten zum
Fragenkatalog
des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages - öffentliche Anhörung am
Montag, 22. März 2004, 13.00 Uhr
in Berlin, Konrad Adenauer Straße 1, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900**

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik
BT-Drucksache 15/2553

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 vollständige Entkoppelung wird vor allem

- Nebenerwerbsbetriebe,
- flächenstarke Großbetriebe,
- Betriebe, die bereits jetzt unrentabel produzieren

zur Einstellung der landwirtschaftlichen Produktion veranlassen. In Verbindung mit dem sogenannten Gleitflug werden aber auch bisher leistungsfähige Betriebe aus der Produktion gedrängt, deren Einkommensstützung durch die Nivellierung in Form einheitlicher regionaler Flächenprämie gravierend abgebaut wird.

Damit wird regional auch die Infrastruktur des vorgelagerten Bereichs und der erst-aufnehmenden Hand einem verstärkten Strukturwandel unterworfen. Der Verlust von Arbeitsplätzen im vor- und nachgelagert Bereich ergibt sich vor allem aus dem Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion als Folge der mit dem Gesetz bewirkten Extensivierung.

Deutschland wird mit seiner isolierten Extensivierungspolitik keine nennenswerte Marktentlastung erreichen, da gewichtige Agrarstaaten der EU durch Anwendung des Betriebsmodells, zum Teil mit Produktkoppelung, diese Marktentlastungseffekte kompensieren. Es kommt nur zu einer volkswirtschaftlichen bedenklichen Verlagerung der Produktion in andere Mitgliedsstaaten. Einen ähnlich negativen Effekt werden die Liberalisierungseffekte der Marktordnungen haben; insbesondere dann, wenn die WTO-Verhandlungsergebnisse für die EU zu einem weiteren Abbau des Außenschutzes führen. Die Marktstellung der deutschen Erzeuger wird eindeutig geschwächt werden.

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 sogenannten Gleitflugmodells wird am Ende daran scheitern, dass die einheitlichen Flächenprämien eine klare Überkompensation für die kostengünstigen Pflegeleistungen darstellen, die diejenigen Landwirte zu erbringen haben, die ihre Produktion aufgeben und sich einem Pflegemodell zuwenden. Dies gilt vor allem für flächenstarke, viehlose Großbetriebe, die z. B. auf diese Weise 500.000 € und mehr bei niedrigstem Input erhalten.

Großflächige eintönige Pflegeareale werden das Landschaftsbild im Bezug auf seine touristische Attraktivität negativ beeinflussen. Im Übrigen wird unsere Bevölkerung kein Verständnis dafür aufbringen, dass die deutsche Agrarpolitik gerade die bäuerlichen Familienbetriebe mit ihrer nachhaltigen Produktionsweise gefährdet und damit auch tausende von Arbeitsplätzen im vor- und nachgelagerten Bereich in Deutschland.

Die Akzeptanz innerhalb der Landwirtschaft wird ebenso fehlen, weil durch die staatliche Einkommensumverteilung unternehmerische Leistung eindeutig bestraft wird.

Ohne Zweifel hat auch das Betriebsmodell Nachteile, aber im Bezug auf die Einkommen-, Produktions- und Struktureffekte stellt es das geringere Übel dar.

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

Durch die Einführung einheitlicher Flächenprämien wird nach unserer Einschätzung die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft eindeutig stärker gefährdet als bei der Anwendung des Betriebsmodells, das leistungsfähigen Betrieben auch in Zukunft die Chance lässt, ihre multifunktionalen Leistungen, insbesondere die Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft, mit nachhaltigen Bewirtschaftungsmethoden zu erbringen. Die tragenden Säulen der Nachhaltigkeit sind Ökologie und Ökonomie. Ohne Rinder- und Schafhaltung kommt es vor allem in den Grünlandregionen zu einer für den Staat kostspieligen, volkswirtschaftlich uneffizienten Landschaftspflege.

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

In der Einführungsphase müssen bei beiden Modellen die Übergangsprobleme gelöst werden. Nach dem jetzigen Kenntnisstand dürfte das Kombimodell die Agrarverwaltungen und die praktische Landwirtschaft stärker strapazieren als das Betriebsprämienmodell, zumal die Kommission zugesichert hat, dass ihr die Überleitungsprobleme hier bekannt sind und deshalb praktikable Lösungen im Bezug auf das Betriebsprämienmodell gesucht werden. Das deutsche Kombi-Gleitflugmodell summiert die administrativen Probleme beider Systeme. Auf die Verwaltungsprobleme für die zu identifizierenden und kontrollierenden Obst- und Gemüseflächen wird hingewiesen, die zusätzlich bei der regionalisierten Flächenprämie auftreten.

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

Die einheitlichen Flächenprämien werden den Boden- und Pachtmarkt stärker beeinflussen als die weniger transparente Betriebsprämie.

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

Das Kombigleitflug-Flächenmodell, das auf einheitliche Flächenprämien in der Region abzielt, wird eindeutig Großbetriebsstrukturen fördern, die sich aus ökonomischen Gründen nur noch der Flächenpflege widmen. Die einheitliche Betriebsprämie hat einen deutlich höheren Stabilisierungseffekt.

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?

Hauptbetroffene der Umverteilung sind zuerst die Rindermäster und Ackerbaubetriebe. Durch Einbeziehung der Sonderkulturen und Zuckerrüben kommt es zu einer Verminderung auch der Flächenprämien bei Getreidebaubetrieben. Das von der Bundesregierung vorgeschlagene Kombinationsmodell führt zu gravierenden Einkommensumverteilungen zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben der Bundesländer und zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben eines Bundeslandes, wenn der regionale Plafond einmal feststeht. Besonders negativ betroffen durch diese Umverteilungseffekte sind die Milchviehhalter, die Rindermäster, die Mutterkuhhalter und die Schafhalter - in den Maisregionen auch die Schweinehalter. Sofern diese Betriebe in jüngster Zeit insbesondere größere Investitionen getätigt haben, können sie an den Rand der Existenzgefährdung geraten.

Eine frühzeitige Entkoppelung der Milchausgleichszahlung beschleunigt den Strukturwandel der Milcherzeugerbetriebe.

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?

Der von der Bundesregierung angepeilte Beginn des Gleitflugs (2007) ist zu früh angesetzt. Der Bundesrat hat deshalb mit Mehrheit bislang schon eine Verschiebung auf mindestens 2010 gefordert. Diese Verschiebung hat den Vorteil, dass die Ergebnisse der nächsten Halbzeitbewertung 2009 berücksichtigt werden können. Diese Verschiebung hat nichts mit einer Koppelung an die Produktionskapazitäten zu tun, sondern ist eine ökonomische und soziale Notwendigkeit, um Betrieben, die sich auf das jetzige System eingestellt haben, eine angemessene Übergangsfrist für die betriebliche Anpassung zu gewähren. Dieser längerer Anpassungszeitraum ist von existenzieller Bedeutung, da sich die landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland ebenso wie ihre Konkurrenten in den anderen Mitgliedsstaaten auf die Auswirkungen

- der Marktordnungsreformen
- der Osterweiterung
- der noch völlig offenen WTO-Ergebnisse einstellen müssen.

Aufgrund der GAP-Reform haben die Milchviehhalter und Rindermäster, aber auch die Mutterkuhhalter und Schafhalter, eine besondere Situation, der man nur gerecht wird, wenn man die entsprechenden Prämien aus der bundesweiten Umverteilung und vor allem aus dem Gleitflug herausnimmt.

Wenn die Prämien entkoppelt sind, steigen die Preisschwankungen an den Agrarmärkten deutlich an.

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)?

Siehe Ziffer 8; ein „Sonderweg“ ist aus ökonomischen und sozialen Gründen für die genannten Strukturen notwendig. Es ist damit zu rechnen, dass die Rindermäster ihre durch das Gleitflugmodell reduzierten Einkommensverluste durch Druck auf die Kälberpreise an die Milchkuhhalter weiter geben und deren Einkommenssituation damit zusätzlich verschlechtern.

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?*

Es besteht eindeutig die Gefahr, dass Flächenbesitzer allein durch ein jährliches Mulchen die Auszahlung der vollen Prämien erlangen. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass monotone unansehnliche Pflegeareale das Bild der Kulturlandschaft und das Wohnumfeld der Dörfer sehr negativ beeinträchtigen. Trotzdem sollten nicht durch überzogene Bewirtschaftungsaufgaben die Kulturlandschaftsprogramme der zweiten Säule unterminiert werden.

Durch die Entkoppelung sollte u. a. nur das Ziel erreicht werden, dass der Landwirt seine Produktionsentscheidung nach den Marktverhältnissen ausrichten kann. In Verbindung mit dem sogenannten Gleitflug, der zu empfindlichen Einkommenseinbußen bei den leistungsfähigen Betrieben führen wird, werden aber Betriebe buchstäblich aus der Produktion gedrängt, die bei Anwendung der einheitlichen Betriebsprämie durchaus eine Zukunftschance im EU-Agrarmarkt hätten.

II.

1. *Mit der Entkoppelung 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 Grünland-erhaltungsgebot zu bewerten?

Die Prämienrechte für Flächenstilllegung, Obst und Gemüse verkomplizieren das System enorm, da dafür eigene Flächenregister geführt und speziell gekennzeichnete Zahlungsansprüche eingeführt und kontrolliert werden müssen.

Nur beim Betriebsmodell hat der Betriebsleiter tatsächlich die Freiheit, seine Betriebsorganisation frei zu wählen. Bei der Flächenprämie werden gerade bisher leistungsfähige Betriebe (Milch, Rindermäster, Schafhalter) durch den Staat aus der Produktion gedrängt. Kommissar Fischler fordert deshalb eine transparente Begründung für die Umverteilung der Einkommen durch das Flächenmodell der Bundesregierung.

Das Grünlanderhaltungsgebot wird dazu führen, dass erfolgreiche Agrarumweltprogramme der Länder, mit deren Hilfe die Landwirte auf freiwilliger, honorierter Basis Grünland erhalten haben, eingestellt werden müssen. Für das Prinzip des kooperativen Natur- und Landschaftsschutzes ist dies ein Schlag ins Gesicht und wird die Rentabilität der betroffenen Betriebe ernsthaft in Frage stellen, da die bisher eigenständige Honorierung als Einkommensbestandteil für die multifunktionale Landwirtschaft wegfällt! Die Bundesregierung trägt an dieser in Naturschutzkreisen massiv kritisierten Entwicklung eine eindeutige Mitschuld.

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

Diejenige Mitgliedsstaaten, die wie Frankreich das einheitliche Betriebsprämienmodell anwenden, zum Teil sogar noch mit Teilkoppelung der Produktion, werden Marktanteile sichern, während Deutschland im Rahmen seiner gezielten Extensivierung seine Position als leistungsfähiger Agrarstandort in der EU einbüßen wird, mit drastischen Folgen für tausende von Arbeitsplätzen vor allem im strukturschwachen ländlichen Raum.

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

Es ist nicht die völlige Entkopplung der Beihilfen, sondern das Gleitflugmodell mit seinem einkommensenkenden Auswirkungen, das die Wirtschaftlichkeit der deutschen landwirtschaftlichen Betriebe negativ beeinflussen wird.

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

Die Auswirkungen der Entkopplung lassen sich derzeit schwer abschätzen, da sie sich mit den Folgen der Reform der Marktordnung, der Osterweiterung und der WTO-Verhandlungen überlagern. Es ist aber davon auszugehen, dass in Folge des in Deutschland geplanten Gleitflugmodells insbesondere

- die Milchviehalter,
- die Rinderhalter,
- die Schafhalter

nachhaltigen Schaden erleiden, weil sie durch die Nivellierung der Tier- und Milchprämien einen Großteil dieser einkommenswirksamen Zahlungen verlieren.

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

Die Folgen könnten durch Inanspruchnahme der Optionen zur Teilentkopplung teilweise gemildert werden, dies würde aber nur dann Sinn machen, wenn die Bundesländer die regionale Freiheit zur Anwendung des einheitlichen Betriebsmodells bekämen.

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

Nach den Luxemburger Beschlüssen ist eine Teilentkopplung nicht in allen Produktionsbereichen auf Dauer möglich. Die Milchprämien müssen zum Beispiel ab 2007 vollständig entkoppelt werden. Insofern könnte eine Teilentkopplung nur eine begrenzte Verbesserung der gesellschaftlichen Akzeptanz bringen. Aus diesem Gesichtspunkt wäre die Koppelung der Sonderprämie für männliche Rinder in Verbindung mit dem Betriebsmodell hilfreich.

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

Es ist mit erheblichen Arbeitsplatzverlusten im vorgelagerten und nachgelagerten Bereich zu rechnen. Zur Erinnerung: in der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft werden rund 4,3 Mio. Arbeitskräfte beschäftigt.

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

Durch das Kombimodell mit dem Ziel einheitlicher Flächenprämien werden sachlich und sozial völlig ungerecht Landwirte, die bisher keine Einkommensverluste infolge von Marktreflexen erlitten und deshalb auch keine Direktzahlungen erhalten haben, d. h. auch Hobbylandwirte, künftig mit Prämien bedient. Für die geschädigten aktiven Landwirte sind diese „Windfallprofits“ ein Affront.

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?*

Bayern hat seit langem darauf hingewiesen, dass die regionale Umverteilung unzufriedene EU-Mitgliedsstaaten geradezu herausfordert, das deutsche Modell der Umverteilung EU-weit anzuwenden. Zu diesen unzufriedenen Mitgliedsstaaten gehören insbesondere die Südstaaten der alten EU und die neuen Staaten, die im Rahmen der Osterweiterung mit ihrem Prämienniveau nicht zufrieden sind. Die in Deutschland gewährten hohen Flächenprämien fordern die Begehrlichkeit insbesondere der Beitrittsstaaten geradezu heraus. Eben dies wollte die Kommission mit dem Betriebsmodell ausschließen. Deutschland fällt mit seinem Flächenmodell den nördlichen Mitgliedsstaaten in den Rücken.

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 Pachtpreisstigerungen einstellen?*

Die Auswirkungen der einheitlichen Flächenprämie auf den Pachtmarkt sind schwer kalkulierbar, sie werden regional sehr unterschiedlich sein.

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?*

Je nach Festsetzung der Cross Compliance-Bedingungen werden die einzelnen Länder ihre Agrarumweltprogramme neu konzipieren müssen. Das von der Bundesregierung in Luxemburg mitbeschlossene Grünlandumbruchverbot wird zum Beispiel in Bayern dazuführen, dass das über Jahre erfolgreich angewandte Grünlandprogramm stark beschnitten werden muss. Für die bayerische Landwirtschaft bedeutet dies einen Verlust in der Größenordnung von 60 Mio. € jährlich.

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

Ja, die Bundesrepublik hat als großer Nettozahler der EU mit der einheitlichen Flächenprämie ein unverzeihliches Eigentor geschossen!

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?*

Es werden keine Möglichkeiten gesehen.

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?*

Wenn den Bundesländern der dringend notwendige Spielraum für eine regionale Umsetzung der GAP-Reform eingeräumt würde, um den Besonderheiten der länderspezifischen Agrarstruktur gerecht werden zu können, muss auf eine einheitliche Handhabung in Deutschland verzichtet werden. Ein Kompromiss ist nicht möglich. Angesichts der äußerst unterschiedlichen Agrarstrukturen in den deutschen Bundesländern und im Vergleich zu der Wettbewerbspolitik der übrigen EU-Mitgliedsstaaten wäre die regionale Flexibilität dringend geboten. Länder wie Bayern könnten dann eine für ihren Agrarstandort positive Umsetzung der GAP-Reform vornehmen.

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

Aus Sicht der Verwaltung erscheint eine Umsetzung 2005 (Betriebsmodell) bzw. 2006 im Falle des Flächenmodells ein geeigneter Zeitpunkt.

Aus wirtschaftlicher Sicht wäre eine Verschiebung der Umsetzung der EU-Reform bis zum spätest möglichen Termin (2006), den die Ratsbeschlüsse vorgeben, am günstigsten, weil bis dahin auch die Entwicklung in den übrigen Mitgliedsstaaten überschaubarer wäre. Ganz unabhängig davon hätten auch die Agrarverwaltungen mehr Zeit, sich auf den Paradigmenwechsel mit seinen drastischen administrativen Auswirkungen besser einzustellen. Auf das Anlastungsrisiko wird verwiesen. Frankreich will erst 2006 umsetzen.

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?*

Tier- und Milchprämien sollten bis zum Ende des Planungszeitraums 2012 nicht ab-

geschmolzen werden.

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

Ja und auch aus der Umverteilung zwischen den Ländern.

18. *Durch die im Gesetzentwurf geplante frühzeitige Abschmelzung der betriebsindividuellen Prämienkomponenten, insbesondere der Milch- und Tierprämien ab 2007, werden viele rinderhaltende 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?

Den Investitionsbetrieben kann nur geholfen werden, wenn man auf den Gleitflug verzichtet und - bezogen auf die „Geberländer“ - auch die Umverteilung zwischen den Bundesländern unterlässt. Der größte Effekt wird durch den Verzicht auf den Gleitflug erreicht.

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

Die in der einschlägigen Ratsverordnung bereits definierten Härtefälle müssen geregelt werden. Hinzu werden im Verwaltungsvollzug weitere Fälle kommen, die die Kommission voraussichtlich im Zuge der Durchführungsverordnung noch definieren wird.

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

Das notwendige Prämienvolumen zur Bedienung von Härtefällen lässt sich derzeit kaum realistisch einschätzen. Wichtig ist, dass nicht zu viele Mittel im Rahmen der nationalen Reserven eingezogen werden, weil nicht verbrauchte Mittel an die EU

zurückfließen. Eine Feinststeuerung ist deshalb sinnvoll. Der vom Bundesrat empfohlene Anteil von 1 % erscheint zunächst ausreichend. Er kann im Bedarfsfall aufgestockt werden (z. B. beim Handel mit Zahlungsansprüchen).

21. *Welche steuerlichen Auswirkungen hat die vollständige Aufgabe der Produktion bei einer vollständigen Entkopplung der Prämien?*

Die steuerlichen Auswirkungen der Produktionsaufgabe werden identisch sein mit den Auswirkungen, die bereits jetzt einen landwirtschaftlichen Betrieb treffen, der die Produktion einstellt, sofern das Steuersystem nicht kurzfristig geändert wird. Es stellt sich die Frage, ob die reine Flächenpflege künftig steuerrechtlich als landwirtschaftliche Tätigkeit bewertet wird, insbesondere wenn dies den ganzen Betrieb betrifft (Gasölverbilligung!).

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

Im Hinblick auf die Unsicherheit der Entwicklung im Agrarbereich und der ungünstigen Einkommenssituation dürfte es kaum Anlässe für spekulative Übertragungen von Prämienrechten geben. Im Übrigen sind die Übertragungsregelungen durch EU-Recht abschließend festgelegt. Die Praxis wird zeigen, ob weitere ordnungspolitische Eingriffe nötig sein werden, die dann aber enorme Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand haben!

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?*

Die Möglichkeit, die Übertragung von Prämienrechten auf die Region zu begrenzen, ist im Ratsbeschluss vorgesehen. Darüber hinausgehende Regelungen in Form von Übertragungsabgaben erscheinen derzeit nicht sinnvoll.

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

Aus bayerischer Sicht wäre es sinnvoll, im Hinblick auf die völlig unterschiedliche Agrarstruktur in den einzelnen Bundesländern diesen auch die Umsetzungsspielräume zu belassen, die das EU-Recht ermöglicht. Dies würde zum Beispiel für Bayern bedeuten, dass hier das Betriebsmodell eingeführt werden kann, während andere Bundesländer sich für eine einheitliche Flächenprämie entscheiden könnten.

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

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

Die Regelung für die Grünlanderhaltungspflicht sollte im deutschen Gesetz erst dann getroffen werden, wenn die Durchführungsverordnungen der EU vorliegen. Es sollte auf jeden Fall vermieden werden, dass Agrarumweltprogramme der Länder unnötig gefährdet werden. Zur Auslegung der EU-VO 1782 in diesem Bereich gibt es noch keine Durchführungsbestimmungen.

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

Das Grünlanderhaltungsgebot ist eindeutig ein Eingriff in die freie Verfügbarkeit über das Eigentum, das in vielen Fällen über die Sozialpflichtigkeit hinausgehen wird. Je nach der abschließend geltenden Grünlanddefinition der EU wird es zu einer echten sozioökonomischen Benachteiligung derjenigen Betriebe kommen, die Grünland erhalten müssen, obwohl sie sich aufgrund der neu eingestellten Marktsi-

tuation im Grunde von der Grünlandbewirtschaftung lösen wollten. Besonders problematisch wird die Situation für Betriebe, die im Rahmen von Agrarumweltprogrammen freiwillig Grünland angelegt haben bzw. aufrecht erhalten haben!

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?*

Es ist damit zu rechnen, dass Grenzstandorte erneut mit dem Problem der Sozialbranche zu kämpfen haben. Wegen der dort vorherrschenden Kleinstrukturen wird es schwierig sein, extensive Bewirtschaftungsformen, die große Flächen brauchen, herauszubilden.

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)?*

Bayern rechnet vorerst damit, dass das Grünlandprogramm gefährdet ist. Dies bedeutet für die bayerischen Landwirte einen jährlichen Einkommensverlust in der Größenordnung von 60 Mio. €.

In wie weit durch Cross Compliance-Vorgaben auch andere Agrarumweltprogramm, z. B. die Förderung des ökologischen Landbaus, negativ beeinträchtigt werden, wird sich erst zeigen, wenn die entsprechenden Regelungen in Deutschland vorliegen. Der umfangreiche, kostspielige Dokumentationsaufwand trifft vor allem die aktivbleibenden Tierhalter.

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?*

Bayern rechnet damit, dass an die 170 Voll-AK zusätzlich (ca. 6 Mio. jährlich reine Personalkosten) notwendig sind, um die GAP-Reform nach dem deutschen Modell zu administrieren. Hierbei handelt es sich um vorsichtige Schätzungen, da die vollen Auswirkungen der Cross Compliance-Regelungen und des Prüfsystems noch nicht abschätzbar sind.

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

Aufgrund der Ratsbeschlüsse von Luxemburg ist eine Wettbewerbsverzerrung im Rahmen von Cross Compliance innerhalb der EU nicht auszuschließen. Gerade durch die nationale Ausgestaltung von Anhang IV besteht die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen. Es wird sogar weiterhin der Grundsatz gelten, dass Mitgliedsstaaten, die EU-Recht nicht in nationales Recht umsetzen, bis auf weiteres auch ihre Landwirte im Rahmen von Cross Compliance nicht sanktionieren können!

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

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Einvernehmensregelung mit dem BMU wird den massiven Wettbewerbsverzerrungen zulasten der deutschen Landwirtschaft Vorschub leisten und ist deshalb mit Entschiedenheit abzulehnen.

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?*

Bayern hat wiederholt darauf hingewiesen, dass unverhältnismäßiger Zeitdruck ei-

nem ausgewogenem Gesetzentwurf schadet. Die Land- und Ernährungswirtschaft hat gegenüber der Politik ein Anrecht auf Planungssicherheit und sollte nicht durch immer wieder notwendige Gesetzesänderungen insbesondere in ihrem investiven Verhalten verunsichert werden.

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

Das vom Betriebsmodell abweichende Umsetzungsmodell muss bis 01.08. gegenüber der Kommission mitgeteilt werden. Dann ist eine unflexible Festlegung getroffen. Nur die Anwender der einheitlichen Betriebsprämie können im Laufe der Zeit flexibler reagieren als Deutschland mit seinem starren Gleitflugflächenprämienmodell.

III.

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

Nein! Der vorliegende Gesetzentwurf, wenn er in Kraft tritt, wird die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Land- und Ernährungswirtschaft eindeutig negativ beeinträchtigen.

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?*

Der Gesetzentwurf nimmt auf die Umsetzungspolitik der übrigen Mitgliedsstaaten keinerlei Rücksicht. Er ist vielmehr ein Beispiel negativer Renationalisierung der Agrarpolitik mit dramatischen Auswirkungen für die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft und den Nettozahler Bundesrepublik Deutschland.

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?*

Aufgrund der vorhandenen Beschlusslage von Luxemburg wäre nur die Anwendung des Betriebsprämienmodells eine Verbesserung zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Landwirtschaft im Vergleich zu den großen Agrarstaaten der EU der 15, die sich grundsätzlich für das Betriebsmodell entschieden haben.

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

Das von der Bundesregierung vorgelegte Gesetz ist ein reines Ermächtigungsgesetz im Bezug auf Cross Compliance. Die genauen Vorgaben, die von der landwirtschaftlichen Praxis einzuhalten sind, sollen erst im Rahmen von Verordnungen geregelt werden. Das Gesetz lässt den Gesetzgeber insoweit im unklaren!

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?*

Alle Cross Compliance-Vorgaben, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen und einen nationalen Alleingang darstellen, werden weitere Wettbewerbsverzerrungen zulasten der heimischen Landwirtschaft auslösen. Sie sind erst dann zu identifizieren, wenn die Bundesregierung die einschlägigen Verordnungen vorlegt oder das Gesetz entsprechend klar ausformuliert.

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?*

Ja

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

Die für die Milcherzeuger im Rahmen des Gleitflugmodells auftretenden Härten können nur dann abgemildert werden, wenn auf die Einbeziehung der Milchprämien in die regionale Umverteilung und in die betriebliche Umverteilung durch den Gleitflug verzichtet wird.

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

Die Obst-, Gemüse- und Speisekartoffel- sowie die Zuckerrübenanbauer werden durch das deutsche Umsetzungsmodell Flächenprämien erhalten. Sie werden damit automatisch den Cross Compliance-Regelungen unterworfen und müssen sich auch entsprechenden Stilllegungsverpflichtungen beugen. Für die Zuckerrübenbauern kommt hinzu, dass damit die Reform der Zuckermarktordnung in prekärer Weise präjudiziert wird, denn es ist damit zu rechnen, dass die den Zuckerrübenbauern jetzt auf Kosten der übrigen landwirtschaftlichen Betriebe zugeteilten Prämien bei den künftig auszuhandelnden Ausgleichszahlungen in Folge der Absenkung des Stützpreisniveaus angerechnet werden.

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

Die Bindung der Zahlungsansprüche an die aktive Flächenbewirtschaftung – und sei es nur die Aufrechterhaltung der Flächen in einem landwirtschaftlich und ökologisch guten Zustand – ist als Vorteil zu werten. Nachteile wird die Flächenbindung und vor allen Dingen die Erschwerung der Handelbarkeit für aufstockungswillige Betriebe bringen, die entweder gar nicht an die Flächen herankommen oder durch relativ hohe Pachtpreise die Aufstockung von vorneherein mit gewinnmindernden Effekten bezahlen müssen.

Die Einschränkung der Handelbarkeit von Zahlungsansprüchen durch das in Deutschland geplante Flächenmodell nimmt diesem Umsetzungsmodell die soziale Komponente. Bei der Betriebsprämie, bei der die Handelbarkeit der Zahlungsansprüche größere Freiräume hat, können aufgebende Betriebe sich einen sozial abgedeckten Ausstieg aus der Landwirtschaft eher leisten.