

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.



12. Januar 2004

**Stellungnahme der AbL zum
Gesetzentwurf des BMVEL zur
Umsetzung der EU-Agrar-Reform in Deutschland**

Damit die Reform die bäuerliche Landwirtschaft stärkt

Die AbL hat am 09. Juli 2003 einen ersten Vorschlag zur Umsetzung der GAP-Reform in Deutschland vorgelegt, den sie im September 2003 weiter konkretisiert hat. Darauf stützt sich auch diese Stellungnahme zum Gesetzentwurf des BMVEL vom 22. Dezember 2003. Ergänzend zu dieser Stellungnahme hat die AbL gemeinsam mit anderen Verbänden eine gemeinsame Stellungnahme vorgelegt.

Einleitung

Die AbL (Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.) hat sich immer für eine Reform der EU-Agrarpolitik ausgesprochen. Denn die bisherige „Gemeinsame Agrarpolitik“ (GAP) der Europäischen Union führt zu erheblichen Marktverzerrungen, zu Wettbewerbsnachteilen arbeitsintensiver bäuerlicher Betriebe und ist daher sozial ungerecht, und sie widerspricht den berechtigten Anliegen der Gesellschaft nach Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutz.

Die bisherige Kopplung der Direktzahlungen an bestimmte Produkte reizt die Produktion über das Maß der ungestützten Nachfrage hinaus an und führt zu partiellen Überschüssen in diesen Märkten.

Dabei kommen bis zu 80 % der produktbezogenen Direktzahlungen nach wie vor nicht den Bauern und Bäuerinnen zugute, sondern werden durchgereicht an die nachgelagerten Bereiche und den Handel, weil diese die Direktzahlungen bei ihrer Preisfestsetzung und Bezahlung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse gleich einrechnen.

Zudem sind die Direktzahlungen innerhalb der Landwirtschaft höchst ungerecht verteilt: In Deutschland bekommen allein 2 % der Betriebe zusammen 40 % aller Direktzahlungen. Das ist soviel, wie 90 % der Betriebe zusammen erhalten. Rationalisierte Ackerbaubetriebe erhalten heute umgerechnet über 100.000 **€ je im Betrieb beschäftigter Arbeitskraft, während** die überwiegende Mehrheit der Betriebe nicht ein Zehntel dessen an staatlichen Zahlungen je Arbeitskraft bezieht.

Die ungerechte Verteilung hängt auch damit zusammen, dass bislang für Grünland (Wiesen und Weiden) nichts gezahlt wurde, während für Silomais bis zu **475 €/ha gewährt werden**. Diese untragbare Benachteiligung bestimmter Produktionsweisen ist auch ökologisch kontraproduktiv.

Mit ihren Beschlüssen zur Reform der EU-Agrarpolitik vom Juni 2003 haben die EU-Kommission, das Parlament und der Agrarrat den großen Reformbedarf anerkannt, zumindest ist den Mitgliedstaaten ein Spielraum gegeben worden, um die notwendigen Änderungen vorzunehmen. Die Chance, dass diese Reform zu einer wirklichen Reform wird, ist zum greifen nah. Der Spielraum bezieht sich auf die Kernpunkte der Reform: die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion sowie die neue Bindung der Zahlungen an die Einhaltung ökologischer und sozialer Mindeststandards.

Es kommt nun auf die politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern an, diesen Spielraum auch so zu nutzen, dass die gesellschaftlichen Anforderungen nach Abbau der Benachteiligung bäuerlicher Betriebe, nach ökologischer Verträglichkeit und sowie nach Beachtung der Interessen des Verbraucher- und des Tierschutzes konsequent Einzug finden in den größten Bereich der Brüsseler Agrarpolitik, in die so genannte erste Säule der GAP.

Der Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) vom 22.12.2003 zur Umsetzung der EU-Agrarreform greift wesentliche Forderungen der AbL auf und nutzt in wichtigen Punkten den gegebenen Spielraum in positiver Weise.

Gleichwohl sind noch Verbesserungen notwendig, um die gewünschten Ziele auch in absehbarer Zeit zu erreichen.

Die AbL legt hiermit ihre Bewertung des Gesetzentwurfs und ihre Vorschläge vor.

Entkoppeln, damit das Geld bei den Bauern ankommt

Unterschiedliche Studien belegen, dass bislang die Direktzahlungen nicht bei denen ankommen, für die sie eingeführt wurden: den Bauern. Bis zu 80 % der Zahlungen greifen die Verarbeitungsunternehmen und der Handel ab, indem sie die Prämien der Bauern gleich bei den Preisen einrechnen, die sie den Bauern für ihre Erzeugnisse zahlen. Die Schlachthöfe etwa zahlen für Schlachtrinder/Bullen Preise, die weit unter den Erzeugungskosten liegen. Die Prämien dienen dazu, diesen Verlust auszugleichen, d.h. sie wurden weitgehend durchgereicht. Den Bauern blieb nur wenig davon.

Um dieses Durchreichen von Prämien zu verhindern, müssen die Direktzahlungen von den Produkten entkoppelt werden.

Deshalb fordert die AbL, dass alle Zahlungen, die nach laut EU-Agrarreform entkoppelt werden können, auch entkoppelt werden, und zwar zum frühestmöglichen Zeitpunkt (1.1.2005). Das gilt auch für die Milchprämien und sämtliche Schlachtprämien.

- Die AbL begrüßt, dass der Gesetzentwurf dieser Forderung entspricht.

Entkoppeln, damit die Bauern frei entscheiden können

Die Entkopplung der Direktzahlungen von bestimmten Produkten gibt den Betrieben die Freiheit, selbst zu entscheiden, was sie erzeugen wollen und wie intensiv sie ihre Erzeugung gestalten. Bisher war das, was den Bauern von den Zahlungen blieb, immer noch ein Anreiz, das zu erzeugen, wofür es Prämien gab. Bei den Rindern wurde sogar nach der Menge der zum Schlachthof gebrachten Tiere gezahlt. Das alles führte dazu, dass sich die Erzeugung nicht in erster Linie an der Nachfrage auf dem Markt orientierte, sondern an der Prämiengestaltung. Das sicherte zwar der nachgelagerten Industrie wie den Schlachthöfen den billigen „Rohstoff“, führte aber in einigen Bereichen zu Überschüssen. Im Sinne der Bauern war das nicht.

- Deshalb begrüßt die AbL die Entkopplung. Denn damit bekommen die Bauern und Bäuerinnen die Freiheit, ihre Erzeugung so auszurichten, wie es zur Erzielung eines vernünftigen Einkommens notwendig ist. Extensive Tierhaltung und die Erzeugung besonderer Qualitäten wird sich dann eher lohnen, weil durch die Entkopplung damit nicht mehr der Verlust von Prämien verbunden ist. Damit ist die Erzeugung für höherpreisige regionale Märkte und die direktere Hinwendung zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern erleichtert.

Regionalmodell, um die Benachteiligung des Grünlands abzubauen

Die bestehende Verteilung der Direktzahlungen führt bisher zu großen Benachteiligungen bestimmter Produktionsweisen. Weil es für Grünland keine Flächenzahlungen gibt, während der Silomais seit der Reform von 1992 in diese Zahlungen miteinbezogen ist, ist die Milch- und Fleischerzeugung vom Grünland gegenüber der vom Acker erheblich benachteiligt. Für einen Hektar Silomais werden in Deutschland bis zu 475 € (Bayern) gezahlt. Bezogen auf den Liter Milch bedeutet das für die Bauern in Grünlandregionen einen Wettbewerbsnachteil in Höhe von rund 3 - 5 Cent.

In die EU-Agrarreform ist – auch auf Druck der AbL und befreundeter Verbände – die Möglichkeit aufgenommen worden, diese Benachteiligung endlich abzubauen. Die Mitgliedstaaten können zwischen zwei Modellen zur Umsetzung der Entkopplung wählen:

- das Referenzmodell der Betriebsprämie schreibt die bisherige Verteilung der Zahlungen auf die Betriebe fest und führt sie in Zukunft fort,
- das Regionalmodell der Betriebsprämie, bei dem die Prämienrechte aller Betriebe einer Region (eines Bundeslandes) gleich hoch sind und bei dem alle landwirtschaftlichen Nutzflächen, einschließlich des Grünlandes, gleichberechtigt einbezogen werden.

Auch beim Referenzmodell werden – insbesondere über die Milchprämie – Prämienrechte auf das Grünland gelegt, allerdings erhalten Milchviehbetriebe in Grünlandstandorten je Hektar Grünland dann immer noch bis zu 300 € **weniger zugewiesen als Betriebe auf Ackerstandorten**.

Das Referenzmodell sichert den Betrieben, die in der Vergangenheit viel prämienberechtigter Produkte erzeugt haben, weiterhin das meiste Geld zu. Genau deshalb treten auch die bisherigen Profiteure so vehement für dieses Modell ein.

Die AbL lehnt dieses Modell ab, weil es die ungerechte Verteilung der Zahlungen zementiert.

Die AbL fordert stattdessen, das „Regionalmodell“ anzuwenden.

- Die AbL begrüßt, dass der Gesetzentwurf das Ziel der regional einheitlichen Prämien verfolgt. Allerdings wird über das gewählte Übergangsmodell (Kombination aus Referenz- und Regionalmodell) und die gewählte Übergangszeit dieses Ziel erst sehr spät und in sehr zögerlichen Schritten erreicht. Das führt dazu, dass Grünlandbetriebe noch lange schlechter gestellt bleiben als Ackerbetriebe.

Die AbL fordert daher ein früheres Einsetzen des Übergangs und eine kürzere Übergangszeit. Insbesondere fordert die AbL, die Betriebsprämienanteile aus den Tierprämien zu Beginn bis auf einen maximalen Sockel von 30.000 Euro je Betrieb in einem Schritt abzuschmelzen (siehe nachfolgenden Punkt).

Zahlungen an Arbeit binden, um die Umverteilung sozial zu gestalten

Die notwendige Umverteilung der Direktzahlungen hin zu regional einheitlichen Prämien kann zu betrieblichen Härten führen. Vor allem Milchvieh- und Rindermastbetriebe werden zum Teil hohe Prämienverluste erleiden. Auf die Umverteilung zu verzichten ist aber keine Lösung. Denn die bisherige Verteilung stellt nicht geringere Härten dar, und zwar für die Mehrzahl der Betriebe:

Alleine 2 % der Betriebe in Deutschland erhalten zusammen soviel Geld, wie insgesamt die 90 % der Betriebe, die jeweils weniger als 20.000 Euro pro Jahr erhalten. Das ist eine unsoziale Verteilung, die einigen rationalisierten Betrieben Prämienhöhen je Arbeitskraft von bis zu 150.000 Euro jährlich sichert.

Ein Ackerbaubetrieb mit 2000 ha Ackerland, die er von 5 Arbeitskräften bewirtschaften lässt, erreicht diese Zahlungen heute. Ein anderer 2000-Hektar-Betrieb, der 50 Arbeitskräfte beschäftigt, erhält je Arbeitskraft dagegen nur ein Zehntel. Damit wird deutlich, dass die

bisherige Verteilung die Betriebe benachteiligt, wo die meiste Arbeit angeboten und geleistet wird.

Regional einheitliche Prämien werden an dieser Situation nicht grundsätzlich etwas ändern. Das Ungleichgewicht verlagert sich im Ackerbau nur auf ein etwas niedrigeres Prämienniveau. An dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Kombinationsmodell ist zu kritisieren, dass er sogar noch neue Fälle derartiger Prämien-Mitnahme zulässt, wie folgendes Beispiel verdeutlicht:

Der größte Bullenmastbetrieb in Deutschland mästet rund 22.000 Bullen und erhält dafür rund 3,4 Millionen € an Tierprämien pro Jahr. Zusammen mit seinen Flächenprämien kommt er auf etwa 4,5 Millionen € jährlich. Sobald die Direktzahlungen entkoppelt sind, kann er die Bullenmast ganz aufgeben, würde aber nach dem Gesetzentwurf noch für weitere fünf Jahre über 4 Millionen € jährlich erhalten. Mit der Aufgabe der Bullenmast könnte er den Großteil seiner 130 Arbeitnehmer entlassen, die Flächen einmal jährlich „mulchen“ und würde dann über 150.000 € je Arbeitskraft jährlich aus Brüssel erhalten – wohl bemerkt: ganz legal.

Die AbL fordert Maßnahmen, um das zu unterbinden.

Das erklärte Ziel der Reform ist schließlich, mit den entkoppelten Zahlungen eine Einkommenshilfe für die Bauern und Bäuerinnen zu geben, die sich an Mindeststandards in den Bereichen Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutz halten. Zahlungen in solchen Höhen pro Arbeitskraft sind aus Sicht der AbL aber keine Einkommensbeihilfen mehr. Sie sind sowohl innerlandwirtschaftlich als auch gegenüber der Gesellschaft nicht zu vertreten.

➤ Als Lösung schlägt die AbL vor, die Zahlungen an den Faktor Arbeit zu binden:

Den Betrieben wird von ihren zu entkoppelnden Tier-Prämien ein **Sockelbetrag von zunächst maximal 30.000 € pro Betrieb** belassen. Dieser **Sockel** aus den zu entkoppelnden Tier-Prämien der Betriebe **kann** für Betriebe, für die sich mehr als 30.000 € Tierprämien errechnen, auf Antrag **erhöht werden**, indem **50 % der Arbeitskosten des Betriebes** (in den entsprechenden Tierhaltungsbereichen) **angerechnet werde**. (Der Sockel kann nie höher sein als die Summe der zu entkoppelnden Tierprämien im Referenzzeitraum.)

Der Sockel wird innerhalb eines **Übergangszeitraums von 5 Jahren** in jährlich gleichen Schritten abgebaut.

Im Jahr 2008 werden sämtliche Direktzahlungen einer gestaffelten und Arbeitskraft-bezogenen Modulation (bzw. Degression) unterzogen.

Die AbL erneuert daher ihren **Vorschlag einer gestaffelten Kürzung in Verbindung mit lohnkostenbezogenen Freibeträgen**: Über die EU-weit verbindlich einzuführende Modulation sind die Direktzahlungen zu staffeln:

- a. Bis zu 30.000 € pro Betrieb (zwei Familienarbeitskräfte) und Jahr sollen kürzungsfrei bleiben.
- b. Prämienbeträge über die 30.000 € werden progressiv gekürzt
 - der Prämienbetrag zwischen 30.000 und 100.000 € wird um 25 % gekürzt,
 - der zwischen 100.000 und 200.000 € um 50 %,
 - der Betrag über 200.000 € um 75 %.

Gleichzeitig erhalten die Betriebe die Möglichkeit, über den Nachweis ihrer tatsächlichen Lohnkosten ihren Prämienanspruch auf bis zu 100 % ihres ungestaffelten Anspruchs zu erhöhen. Die tatsächlichen Lohnkosten (leicht erfassbar über die Sozialversicherungsnachweise) werden zur Hälfte angerechnet.

Damit wird die durch die einheitliche Flächenprämie nur reduzierte, nicht aber gänzlich abgebaute Privilegierung rationalisierter Betriebe bzw. die Benachteiligung bäuerliche Betriebe gegenüber stark rationalisierten Betrieben angegangen.

Hinweis:

Zu weiteren Inhalten des Gesetzentwurfes verweist die AbL auf die gemeinsame Stellungnahme von AbL und anderen Verbänden vom 13.01.2004.

**ARBEITSGEMEINSCHAFT
DER GRUNDBESITZERVERBÄNDE E. V.**

DER VORSITZENDE

REINHARDTSTRASSE 18, 10117 BERLIN

TELEFON: (030) 318072-05

TELEFAX: (030) 318072-42

neue e-mail: arge@grundbesitzerverbaende.de

http://www.grundbesitzerverbaende.de

Arge Grundbesitzer • Reinhardtstraße 18 • 10117 Berlin

An die Vorsitzende des Ausschusses für
Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
des Deutschen Bundestages
Frau Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin, MdB
Platz der Republik 1

Ausschuss für Verbraucherschutz, Er-
nährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache 15(10)366A

11011 Berlin

08.03.2004

per e-mail: vel-ausschuss@bundestag.de

-re

**Gesetzentwurf zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik
(BT-DS 15/2553)**

hier: Anhörung im Ausschuss am 22.03.04

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

zu dem o. a. Gesetzentwurf möchten wir wie folgt Stellung nehmen (**I.**) und unter der Prämisse zu **I.1.** dann ausgewählte Fragen aus dem Fragekatalog der Fraktionen beantworten (**II.**):

I. Problem der Handelbarkeit der Prämienrechte ohne Flächen:

1. Grundsätzliches:

In unserer Stellungnahme möchten wir uns auf die aus Sicht der Grundbesitzerverbände besonders wichtige Frage der **Handelbarkeit der Prämienrechte ohne Fläche** beschränken.

2. EU-Verordnung:

Die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29.09.03 sieht zum Thema Handelbarkeit in Artikel 46 Abs. 2 vor:

„Zahlungsansprüche können durch Verkauf oder jede andere endgültige Übertragung mit oder ohne Flächen übertragen werden.“

Damit können die Direktzahlungsansprüche grundsätzlich nicht nur vom Produkt, sondern auch **von der Fläche entkoppelt** werden.

Vorsitzender
Michael Prinz zu Salm-Salm

Geschäftsführer
Wolfgang von Dallwitz

Dresdner Bank AG Berlin
BLZ 120 800 00, Kto.-Nr. 410249800

Mitglied des Verbandes der Europäischen Grundbesitzerverbände / European Landowners Organisation -ELO-, Brüssel

3. Gesetzentwurf der Bundesregierung:

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht zum Thema Handelbarkeit der Prämienrechte keine direkten Regelungen vor. Dies bleibt offenbar einer noch nicht im Entwurf vorliegenden Verordnung vorbehalten.

In der **Begründung zum Gesetzentwurf** (allgemeiner Teil I, letzten zwei Absätze) heißt es:

„Die Umsetzung der Betriebsprämienregelung in der vorgeschlagenen Form soll auch deswegen erfolgen, um von Beginn an eine möglichst gleich hohe Zahl von Zahlungsansprüchen und begünstigungsfähiger Fläche zu erreichen. Damit wird das Ziel verfolgt, ein möglichst ausgewogenes Verhältnis auf den Märkten für Zahlungsansprüche und landwirtschaftliche Flächen zu erreichen und abrupte Änderungen oder Brüche auf den Pacht- und Bodenmärkten zu vermeiden.

Schließlich soll die Umsetzung auch deswegen in dieser Ausgestaltung erfolgen, um die Zahl der Betriebe in besonderen Situationen bei Einführung der neuen Regelung möglichst gering zu halten. Diese Fälle wären im Standardmodell durch den Bezug auf historische Daten aufgrund des kontinuierlich verlaufenden strukturellen Anpassungsprozesses (Änderungen in der Produktionsstruktur, Flächentransfer, Betriebsaufgaben etc.) in größerem Umfang zu erwarten.“

4. Agrarausschuss Bundesrat:

Der Agrarausschuss des Bundesrates hat sich dafür ausgesprochen, dass Prämienansprüche **nur innerhalb einer Region** gehandelt werden dürfen (Agra-Europe vom 23.02.04, Länderberichte 35).

5. EU-Kommission:

In einem uns vorliegenden Schreiben vom 13.01.04 von **Kommissar Fischler** an das Mitglied des Europäischen Parlaments Michl Ebner schreibt Herr Fischler u. a.:

„Die Handelbarkeit der Prämienrechte stellt sicher, dass die auf historischer Grundlage zugewiesenen Prämien auch nach strukturellen Anpassungen noch für die Landwirtschaft verfügbar sind.“

6. Forderung der Grundbesitzerverbände:

Die Arbeitsgemeinschaft der Grundbesitzerverbände fordert die **Handelbarkeit der Zahlungsansprüche soweit wir möglich einzuschränken und die Ansprüche entsprechend an die Fläche zu binden.**

Begründung:

Die von den Produkten entkoppelten Prämienzahlungen erfolgen in Zukunft für die **Leistung des Landwirts auf der Fläche**. Die Möglichkeit, Zahlungsansprüche auch ohne Fläche zu übertragen, führt dazu, dass die Zahlungsansprüche von der Fläche losgelöst werden können. Dies kann dazu führen, dass ein **Pächter, dem die Ansprüche während der Zeit seines Wirtschaftens auf der Fläche als Bewirtschafter zweifelsohne zustehen**, die Ansprüche ohne Fläche verkaufen kann. Der Flächeneigentümer erhält dann nach Pachtende Flächen ohne Zahlungsansprüche – und damit erheblich entwertet – zurück. Er kann auf der Fläche kaum wirtschaften und die von ihm erwarteten Leistungen (Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand) erbringen.

Besonders gravierend macht sich dieses Problem bei **Käufen landwirtschaftlicher Flächen von der BVVG** im Rahmen der Flächenprivatisierung in den neuen Bundesländern bemerkbar. In der Regel sind diese Flächen verpachtet. Der Käufer hat danach kaum gesicherte Aussichten bei Pachtende, die Flächen selber angemessen bewirtschaften zu können.

Die Handelbarkeit der Prämienansprüche ohne Fläche kann auch nicht im Interesse der Bewirtschafter sein, da der **jeweilige Bewirtschafter** – also auch ein Pächternachfolger – in der Lage sein sollte, mit Prämienrechten zu wirtschaften.

Wir fordern daher, die Möglichkeit (Kann-Vorschrift) der Übertragung von Zahlungsansprüchen ohne Flächen in Deutschland auszuschließen und dies bereits in dem Gesetz zur Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik aufzunehmen.

II. Beantwortung von Fragen aus dem Fragenkatalog der Fraktionen:

1. Frage I. 4.:

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

Antwort:

Aus unserer Sicht hat das Kombinationsmodell den sich auch aus der Begründung des Gesetzentwurfs ergebenden Vorteil, dass sich Härtefälle und Fälle in besonderer Situation deutlich verringern: Veränderungen im Besitzverhältnis der Fläche zwischen Referenzzeitraum (2000/2002) und Beginn der Entkopplung (01.01.05) werden aufgefangen.

2. Frage I. 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?“

Antwort:

Festgehalten werden kann, dass durch das Kombinationsmodell eine annähernd gleiche Zahl von Zahlungsansprüchen und begünstigungsfähigen Flächen erreicht wird. Damit wird der Anreiz und die Möglichkeit zum Handel von Zahlungsansprüchen weitgehend reduziert.

Die Möglichkeit, Zahlungsansprüche auch ohne Flächen übertragen zu können, kann dazu führen, dass der Erwerber von verpachteten Flächen (Verkäufe durch die BVVG bei der Privatisierung von Flächen in den neuen Bundesländern erfolgen häufig in dieser Form) den Kaufpreis für Flächen massiv drücken würden: Der Käufer, der keine Gewähr dafür hat, die Flächen bei Pachtende mit Zahlungsansprüchen bewirtschaften zu können, wird einen erheblich geringeren Preis für Flächen zu zahlen bereit sein.

In Ergänzung unserer grundsätzlichen Ausführung zu diesem Thema (siehe I.) sei noch einmal betont, dass es auch nicht im Interesse der Bewirtschafter sein kann, dass die Flächen von Zahlungsansprüchen entblößt werden, da nachfolgende Bewirtschafter sonst erheblich behindert sind.

Die Möglichkeit, Zahlungsansprüche ohne Flächen zu übertragen, kann daher das Verhältnis Bodeneigentümer und Bewirtschafter nachhaltig belasten.

3. Frage II. 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?“

Antwort:

Siehe Antwort zur Frage I. 5.

4. Frage II. 19.:

„Welche Arten von Härtefällen müssen geregelt werden?“

Antwort:

Die Änderung des Betriebsinhabers, beispielsweise durch auslaufende Pachten muss dann als Härtefall geregelt werden, wenn es dem Pächter – anders als von uns gefordert – ermöglicht wird, Zahlungsansprüche ohne Flächen zu übertrage, damit der Verpächter bei Pachtende nicht ohne Zahlungsansprüche dasteht.

5. Frage II. 22. und 23.:

„Welche Möglichkeiten gibt es, eine spekulative Übertragung von Prämienrechten zu verhindern?“

„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?“

Antwort:

Die Begrenzung auf die Region ist ein erster Schritt die spekulative Übertragung von Zahlungsansprüchen zu begrenzen. Auch die Übertragungsabgabe oder eine dem Bodeneigentümer eingeräumte Option in Form eines Vorkaufsrechtes bei Übertragung wären Möglichkeiten.

Unseres Erachtens sollte die Übertragung ohne Flächen aber völlig verhindert werden (siehe oben I.), um so spekulativen Übertragungen von Prämienrechten die Grundlage zu entziehen.

6. Frage III. 9.:

„Welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus einer Bindung der Zahlungsansprüche an die Fläche und eine Einschränkung der Handelbarkeit von Zahlungsansprüchen?“

Antwort:

Die Bindung der Zahlungsansprüche an die Fläche ist unseres Erachtens sachgerecht, da die Zahlung von Prämienrechten in Zukunft vom Produkt entkoppelt und für eine Leistung des Bewirtschafters auf der Fläche erfolgt. Die von der Fläche losgelöste Handelbarkeit führt zu den oben aufgeführten erheblichen Problemen und ist auch unter eigentumsrechtlichen Gesichtspunkten nicht gerechtfertigt.

Wir bitten Sie, diese Stellungnahme den Mitgliedern des Ausschusses zur Kenntnis zu geben.

Mit freundlichen Grüßen



Michael Prinz zu Salm-Salm

DEUTSCHER
BAUERNVERBAND

PRÄSIDENT

Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft
Vorsitzende Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin
Platz der Republik 1

D – 11011 Berlin

Andreas-Hermes-Haus
Godesberger Allee 142-148
53175 BONN
Telefax (02 28) 81 98 - 196
Telefon (02 28) 81 98 - 0
Durchwahl 81 98 - 280

Bonn, den 18.03.2004

P – 197 – 1.3

Umsetzung der GAP-Reform

Sehr geehrte Frau Prof. Dr. Däubler-Gmelin,

wie ich Ihnen in unserem Telefongespräch Ende vergangener Woche berichtet habe, hat sich das Präsidium des Deutschen Bauernverbandes am Montag und Dienstag der vergangenen Woche noch einmal ausführlich mit der aktuellen Entscheidungssituation zur Umsetzung der GAP Reform befasst. Ausgehend von der aktuellen Beschlusslage im Bundesrat und unter Berücksichtigung der Anliegen der einzelnen Bundesländer wurde dabei die Position des Deutschen Bauernverbandes präzisiert. Ich darf Ihnen die wichtigsten Ergebnisse kurz mitteilen:

1. Die begrenzte Umverteilung der Finanzströme auf die einzelnen Bundesländer zur Korrektur historischer Ungleichgewichte in der Größenordnung des jetzigen Gesetzentwurfes wird akzeptiert.
2. Das Verschieben des Abschmelzungsprozesses der betriebsindividuellen Teile im Kombimodell auf 2010 wird begrüßt, allerdings legt das Präsidium des Deutschen Bauernverbandes erneut und einstimmig Wert darauf, dass die Prämien der Milcherzeuger während des gesamten Planungshorizontes bis 2013 unverändert bleiben. Da in diesem Falle keine historische Referenzperiode zu berücksichtigen ist, und langfristige Investitionen nicht entwertet werden dürfen, sollte sich hierfür auch eine Mehrheit der Bundesländer finden.
3. Zur Abmilderung der Folgen eines Kombimodells in der Anfangsphase für einen Teil der Ackerbaubetriebe (ausgelöst durch den „Verdünnungseffekt“ der neu beihilfefähigen Flächen Hackfrüchte, Ackerfutter, Obst und Gemüse) sollte auch im Ackerbau die

Möglichkeit geschaffen werden, mit einem erhöhten betriebsindividuellen Anteil der Prämien starten zu können. Im Präsidium wurden zwei Alternativen mit 65% bzw. 80% betriebsindividueller Teil intensiver erörtert. Einige Berechnungsbeispiele füge ich diesem Schreiben bei.

Wie Sie der Anlage entnehmen können, werden für den Regionalteil im Kombimodell einheitliche Flächenprämienkomponenten auf Acker- und Grünland schon ab 2005 diskutiert, jeweils unter der Voraussetzung, dass die Milchprämie voll betriebsindividuell gewährt wird. Im Gegenzug wurde allerdings immer davon ausgegangen, dass eine spürbare zeitliche Verschiebung des Abschmelzungsprozesses erfolgt.

4. Der gesamte Planungshorizont kann dann zum Jahreswechsel 2013/14 mit dem Übergang in eine einheitliche Flächenprämie abgeschlossen werden.

Sehr geehrte Frau Prof. Dr. Däubler-Gmelin, ich hoffe, Sie entnehmen diesem Vorschlag das ernsthafte Bemühen des Deutschen Bauernverbandes, eine Einigung zwischen den Ländern zu ermöglichen und die weitgehende Entkopplung zum 1. Januar 2005 für alle Betriebe in Deutschland tolerabel zu gestalten. Ich möchte Sie deshalb herzlich bitten, diesen Vorschlag sorgfältig zu prüfen und mit dem Deutschen Bauernverband darüber in einen Dialog zu treten.

Mit freundlichen Grüßen



Gerd Sonnleitner

Anlage

Liatengerüst

Umverteilung zwischen den Bundesländern						Berechnung der Flächenkomponenten im BMVEL-Kombimodell		
2006								
Bundesland	Verteilung über LF 35%	65% historisch	Zusammen	Differenz zur Summe vor Umverteilung	Zu- oder Abschlag je Bundesland	Verbleibend für Regionalisierung 2005	kalkulatorische Grünlandprämie je ha	kalkulatorische Ackerprämie je ha
	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Mio. Euro	Prozent		ca. Euro/ha	ca. Euro/ha
Schlesw.-Holst.	114,83	246,91	361,73	-18,124	-4,8%	234,37	86	324
Niedersachsen	298,16	552,13	850,29	0,864	0,1%	552,11	102	259
Nordrh.-Westf.	187,97	340,81	508,78	-15,547	-3,0%	343,65	111	283
Hessen	85,19	139,43	224,62	10,107	4,7%	168,62	47	326
Rheinl.-Pfalz	72,54	101,37	173,91	17,960	11,5%	126,10	51	291
Baden-Württb.	180,65	258,21	418,86	21,613	5,4%	299,56	57	319
Bayern	368,04	723,69	1091,72	-21,642	-1,9%	717,96	89	298
Saarland	8,72	11,48	20,20	2,535	14,3%	13,50	57	296
Brandenburg	152,47	237,40	389,87	24,644	6,7%	304,23	69	273
Meckl.-Vorp.	154,59	279,89	434,48	3,880	0,9%	356,32	61	316
Sachsen	104,31	213,91	318,22	-10,868	-3,3%	244,80	67	320
Sachsen-Anh.	133,34	263,92	397,25	-8,770	-2,2%	346,10	53	337
Thüringen	90,52	181,96	272,48	-7,455	-2,7%	218,76	61	337
Deutschland	1.913,91	3.554,41	5.468,32	0,00	0,0%	3.930,16	79	301

DBV-Vorschlag A: Ackerbau zu 50% betriebsindividuell, 50% regionalisiert				
kalkulatorische Grünlandprämie	Grandes-Cultures-Flächen			betriebsindividuelle Top-ups
	50% Regional	50% Betriebsindividuell	Summe DBV-Vorschlag	
--	(korrigierte Werte nach Länderumverteilung)	(korrigierte Werte nach Länderumverteilung)		
ca. Euro/ha	ca. Euro/ha	ca. Euro/ha	ca. Euro/ha	
unverändert	162	199	361	wie im BMVEL-Kombimodell
	130	166	296	
	141	175	317	
	163	184	347	
	145	175	320	
	159	178	337	
	149	169	318	
	147	169	316	
	136	155	291	
	158	173	331	
161	187	347		
168	189	357		
169	187	355		

4.2/15(10)368F Teil2.xls/20.04.04

Vorschlag B: 35%-Prämiensockel korrigiert um Länderumverteilung; 65% aller Direktzahlungen betriebsindividuell				
kalkulatorische Grünlandprämie (35%)	Grandes-Cultures-Flächen			betriebsindividuelle Top-ups
	kalkulatorische Ackerlandprämien-sockel (35%)	65% Betriebsindividuell	Summe auf Grandes-Cultures-Fläche Vorschlag B	
(korrigierte Werte nach Länderumverteilung)	(korrigierte Werte nach Länderumverteilung)	Korrektur durch Länderumverteilung		
ca. Euro/ha	ca. Euro/ha	ca. Euro/ha	ca. Euro/ha	
Schlesw.-Holst.	96	96	279	375
Niedersachsen	114	114	218	332
Nordrh.-Westf.	104	104	238	342
Hessen	128	128	226	354
Rheinl.-Pfalz	142	142	196	338
Baden-Württb.	129	129	216	345
Bayern	108	106	230	336
Saarland	147	147	179	326
Brandenburg	132	132	196	318
Meckl.-Vorp.	117	117	223	340
Sachsen	102	102	255	357
Sachsen-Anh.	107	107	252	359
Thüringen	105	105	251	356
Deutschland	114	114	228	342

Vorschlag C Niedersachsen: 20%-Prämiensockel korrigiert um Länderumverteilung; 80% aller Direktzahlungen betriebsindividuell, Milchprämie zu 100% betriebsindividuell				
kalkulatorische Grünlandprämie (20%)	Grandes-Cultures-Flächen			betriebsindividuelle Top-ups
	kalkulatorische Ackerlandprämien-sockel (20%)	80% Betriebsindividuell	Summe auf Grandes-Cultures-Fläche Vorschlag C	
(korrigierte Werte nach Länderumverteilung)	(korrigierte Werte nach Länderumverteilung)	Korrektur durch Länderumverteilung		
ca. Euro/ha	ca. Euro/ha	ca. Euro/ha	ca. Euro/ha	
41	41	343	384	65% von allen Direktzahlungen
51	51	269	320	
48	48	293	341	
62	62	278	340	
69	69	241	310	
61	61	266	327	
46	46	283	329	
71	71	221	292	
66	66	229	295	
59	59	274	333	
48	48	314	362	80% von allen Direktzahlungen, bei Milch 100%
56	56	310	366	
53	53	309	362	
54	54	280	334	

Derzeitige Flächenzahlung Grandes-Cultures
ca. Euro/ha
429
336
366
347
301
333
354
276
286
343
392
387
386
350

4.2/17204c

Antworten des Deutschen Bauernverbandes auf den Fragenkatalog

des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages anlässlich der öffentlichen Anhörung am Montag, 22. März 2004, 13 Uhr, in Berlin, Konrad Adenauer Str. 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?

Antwort:

Die GAP-Reform sendet das klare Signal an die europäische Landwirtschaft und damit auch die deutsche Landwirtschaft, dass künftig die Preis- und Marktausschläge an den Weltagrarmärkten unmittelbar auf die Betriebe und Verbraucher einwirken werden.

Der Deutsche Bauernverband hat bei der Verabschiedung der GAP-Reform im Juni 2003 die völlige Entkopplung der Direktzahlungen von der Erzeugung äußerst kritisch gesehen. Die entkoppelte Betriebsprämie belohnt tendenziell extensive bzw. ausstiegsorientierte Betriebe und benachteiligt wachsende, in der Regel tierhaltende Betriebe im Strukturwandel, gerade auch jüngere Landwirte. Dies gilt im Grundsatz sowohl für das Regionalmodell als auch für das Kombimodell.

Wenn in der EU der große Schritt der Entkopplung vollzogen wird, muss der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft dringend auch zu einer Perspektive am Markt verholfen werden.

Im Vergleich zum EU-Standardmodell führt das vorgeschlagene Kombimodell zu

großen Umverteilungen zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben. Eine kurzfristig eingeführte einheitliche Flächenprämie führt zu Strukturbrüchen. Viele landwirtschaftliche Betriebe, die in den vergangenen Jahren langfristige Investitionen getätigt haben, sind in ihrer Existenz bedroht. Benachteiligt sind durch die Abschmelzung der betriebsindividuellen Anteile insbesondere die tierhaltenden Betriebe. Die Ausgleichszahlungen bei Milch kompensieren die durch die Milchmarktreform vorgenommenen Preissenkungen ohnehin nur etwa zur Hälfte. Die Existenz vieler Milch erzeugender Betriebe ist bedroht. Durch die Umverteilung der Milchausgleichszahlungen im Rahmen des vorgeschlagenen Kombinationsmodells würde diese wirtschaftlich schwierige Situation der Milcherzeuger noch verschärft. Außerdem käme es schon 2005 vor allem bei spezialisierten Getreidebaubetrieben zu erheblichen Einbußen, wenn die Direktzahlungen im Ackerbau völlig regionalisiert werden.

Die mangelnde Orientierung Deutschlands an der Umsetzung der GAP-Reform in den EU-Nachbarstaaten – vor allem im Hinblick auf die Teilkopplung, die die Niederlande, Belgien, Frankreich und Italien nutzen werden – und die politisch angestrebte Umverteilung der Direktzahlungen in ein regional einheitliches Prämienrecht bergen erhebliche wirtschaftliche Risiken für marktorientierte Landwirte am Standort Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Staaten.

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).

Antwort:

Durch die Entkopplung besteht die Gefahr, dass sich die Landwirtschaft nach der Entkopplung der Direktzahlungen auf eine arbeitsextensivere Landschaftspflegefunktion mit eher nebensächlicher Nahrungsmittelproduktion hinentwickelt. Das ist langfristig sicher nicht gesellschaftsverträglich und schadet der gesellschaftlichen Akzeptanz der Direktzahlungen, unabhängig von der Wahl des Entkopplungsmodells. Eine stärkere Orientierung der Direktzahlungen am aktuellen Bewirtschaftungsstatus des einzelnen Landwirtes (z.B. Tierhaltung) wäre hilfreich, um innerhalb wie außerhalb der Landwirtschaft die Akzeptanz der EU-

Direktzahlungen langfristig zu fördern.

Die alleinige Begründung über die Landschaftspflegefunktion der Landwirtschaft trägt den unterschiedlichen Bewirtschaftungsbedingungen in den Regionen und Betrieben nicht Rechnung und dürfte als Rechtfertigung der Direktausgleichszahlungen nicht ausreichen.

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

Antwort:

Sowohl im Betriebs- als auch im Regionalmodell kann durchaus ein positiver Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft geleistet werden, da die „Aktivierung“ der Prämienrechte an die Bewirtschaftung der Fläche gebunden ist. Im Betriebsmodell bleiben „Weiße“ Flächen (OGS-Flächen und Zuckerrüben) ebenfalls in der Bewirtschaftung.

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

Antwort:

Durch das vorgeschlagene Kombimodell wird mit dem Jahr 2005 als Flächenbasis eine zeitnahe Bezugsgröße gewählt. Bestehen bleiben darüber hinaus die Härtefälle aufgrund der betriebsindividuellen Anteile mit dem Referenzzeitraum 2000-2002 (v.a. Bullen-, Mutterkuh- und Schafprämien). Deren Umfang ist je nach Region in Deutschland unterschiedlich. Das Kombimodell bringt zudem Schwierigkeiten für Anbauflächen von Obst, Gemüse und Speisekartoffeln mit sich, deren prämiensberechtigter Fläche auf den Umfang des Jahres 2003 beschränkt ist. Umfangreiche Übergangsprobleme sind auch bei der Festlegung der einheitlichen betrieblichen Verpflichtungen zur Dauergrünlanderhaltung zu erwarten. (Siehe hierzu auch Frage II, Nr. 19)

- 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

Antwort:

Im Regionalmodell ist wegen des deutlich geringeren Anteils prämiensfreier Flächen bzw. wegen eines Angebotsüberhanges an Prämienrechten grundsätzlich ein gedämpfter Handel mit Prämienrechten zu erwarten. Dies gilt jedoch nicht für die besonderen Prämienrechte für Stilllegung und OGS-Flächen. Ob allerdings die gesamten Kosten für den Produktionsfaktor Fläche (Pacht- und Prämienrecht) im Regionalmodell im Vergleich zum Betriebsmodell wirksamer gedämpft werden können, ist zu bezweifeln. Eher steht zu befürchten, dass der Wert des Prämienrechtes an den Verpächter der Fläche über hohe Pachten durchgereicht werden muss.

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

Antwort: Siehe Frage 1

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?

Antwort: Siehe Frage 1

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?

Antwort:

Aufgrund von Investitionen sind die Betriebe, insbesondere die tierhaltenden, auf ihre Produktionsstruktur über mehrere Jahre festgelegt und benötigen ausreichende Anpassungszeiten. Der Beginn einer Abschmelzung im Jahr 2007 ist keineswegs hinnehmbar. Frühestens im Jahr 2010 kann eine begrenzte Abschmelzung der Tierprämien erfolgen; die Milchprämie muss bis 2013 vollständig von der Abschmelzung ausgenommen. Die Ausgleichszahlungen kompensieren die durch die Milchmarktreform vorgenommenen Preissenkungen ohnehin nur etwa zur Hälfte. Der vorgeschlagene Anpassungspfad stellt vor allem deswegen keinen „sinnvollen Kompromiß“ dar, weil in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten nicht das Ziel unternommen wird, sämtliche Prämienrechte in Richtung einer regionalen Einheitsprämie anzugleichen. Selbst in den meisten anderen EU-Mitgliedstaaten die ein Kombimodell anwenden, wird auf die Umverteilung in Richtung einer regionalen Einheitsprämie verzichtet.

Die Annahme, wonach die Höhe der Prämienrechte mit dem Zeitpunkt der Entkopplung keinerlei Einfluß mehr auf die Produktion hat, ist falsch. Würden kurzfristig sämtliche Prämienrechte nach dem Regionalmodell zu einer regionalen Einheitsprämie angeglichen, würde vor allem den Milchvieh- und Rinderhaltern in einem derartigen Ausmass Liquidität entzogen, dass die Aufrechterhaltung der Produktion kurzfristig gefährdet wäre. Eine möglichst frühzeitige Anwendung eines reinen Regionalmodells wird damit für unverantwortlich gehalten.

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 Milchviehalter 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)?

Antwort: Siehe Frage 8

10. Die 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?

Antwort:

Siehe hierzu auch Frage II, Nr. 27

Die Gefahr ist allenfalls an besonders ertragsschwachen Standorten gegeben, aber in der Regel dürften hier lediglich Pachtpreissteigerungen durchgesetzt werden. Ein mögliches Brachfallen hängt von der Rentabilität der Bodenbewirtschaftung ab, aber auch von anderen Faktoren, wie der Pachtflächennachfrage aus Gründen der Nährstoffbilanz.

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?

Antwort:

Trotz Entkopplung der Direktzahlungen von der Erzeugung wird der Landwirt weiterhin weitreichende Bedingungen für den Erhalt der Direktzahlungen erfüllen müssen. Dies sind vor allem die Flächennutzung und die Einhaltung der Cross Compliance-Verpflichtungen.

Darüber hinaus wird durch verschiedene Ungereimtheiten in der EU-Verordnung weiterhin die Entscheidung des Landwirts Art und Umfang der Produktion beeinflusst. Dazu gehören z.B. die speziellen Prämienrechte für Flächenstilllegung und für Obst, Gemüse und Speisekartoffeln. Bei der Umsetzung der Grünlanderhaltungsgebotes geht der deutsche Gesetzentwurf deutlich über das von der EU geforderte Regelungsniveau hinaus und bedeutet im Endeffekt eine zusätzliche Benachteiligung von Grünlandstandorten und ein Einfrieren der Bewirtschaftung auf solchen Standorten.

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

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband befürchtet, dass durch weitgehende Nutzung von Teilkopplungsoptionen vor allem bei den Tierprämien eine Benachteiligung der deutschen Erzeugungsstrukturen erfolgt. Dies dürfte vor allem dann gelten, wenn andere EU-Staaten das Betriebsmodell anwenden und in Deutschland die Tierprämien auf den Durchschnittssatz einer regionalen Einheitsprämie abgeschmolzen werden sollen. Der Deutsche Bauernverband teilt insoweit die Auffassung von Agrarkommissar Fischler, dass durch eine derartige Umverteilung eine einseitige Benachteiligung einzelner Erzeuger bzw. Erzeugergruppen erfolgt, die es zu vermeiden gilt.

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

Antwort:

Die Entkopplung bietet im Prinzip für eine größere unternehmerische Freiheit der Bauern.

Der Deutsche Bauernverband befürchtet durch aber durch die gleichzeitige Umverteilung und Abschmelzung der Direktzahlungen in Richtung einer regionalen Einheitsprämie einen erheblichen ökonomischen Druck auf die rinder- und milchviehaltenden Betriebe. Zu befürchten sind ein deutlicher Abbau der Rinderbestände und eine Beschleunigung des Strukturwandels sowie fortdauernde Einkommensprobleme dieser landwirtschaftlichen Betriebe.

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

Antwort:

Nach Einschätzung des Deutschen Bauernverbandes hat die vollständige Entkopplung der Direktzahlungen von der Erzeugung im Bereich der Rinder- und Milchviehalter wesentlich einschneidendere Folgen als im Bereich der Flächennutzung, insbesondere im Ackerbau.

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

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband hat sich vor allem deswegen für eine Nutzung der Optionen zur Teilkopplung bei den Schlachtpremien für Rinder sowie bei den Schafprämien ausgesprochen, weil auch maßgebliche Nachbarstaaten innerhalb der EU von derartigen Optionen Gebrauch machen werden. Die Argumentation, wonach die teilweise Fortführung dieser Prämien in der jetzigen Form aus Verwaltungsgründen nicht zu bewältigen sei, kann nicht nachvollzogen werden.

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

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband sieht durch eine totale Entkopplung der Direktzahlungen von der Erzeugung die gesellschaftliche Akzeptanz auf Dauer nicht gestärkt. Es müssen neben den möglichen Teilkopplungsoptionen generell Wege gefunden werden, wie eine Bindung der Direktzahlungen an den aktiven Bewirtschafter bzw. die Verbindung zur landwirtschaftlichen Erzeugung gestärkt werden kann.

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

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband befürchtet insbesondere in den vor- und nachgelagerten Bereichen der Rinder- und Milchviehhaltung also der Schlachthöfe, Molkereien usw. einen erheblichen Druck zur Kapazitätsanpassung und zum Arbeitsplatzabbau.

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

Antwort:

Generell ist beim vorgeschlagenen Kombimodell der „Verdünnungseffekt“ weg vom aktiven Bewirtschafter eine unvermeidbare Folge. Die Umverteilungseffekte werden um so stärker einsetzen, je früher eine Umverteilung der betriebsindividuellen „top-ups“ in Richtung einer regionalen Einheitsprämie einsetzt. Davon profitieren die Produktionszweige, die bisher nicht in den Grandes-Cultures-Ausgleich eingebunden waren und arbeitsexensiv erfolgen.

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?

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband macht darauf aufmerksam, dass die großen nationalen Umsetzungsspielräume bei der GAP-Reform den politischen Zusammenhalt der EU-Agrarpolitik schwächen. Ein gemeinsamer Agrarmarkt wird behindert. Der deutsche Bauernverband fordert künftig alles daranzusetzen, wieder auf eine stärkere Vereinheitlichung der EU-Agrarpolitik hinzuwirken. Eine mögliche Umverteilung der Agrarmittel zwischen den EU-Mitgliedstaaten dürfte dabei weniger von der EU-Kommission vorgeschlagen werden, als von Mitgliedstaaten an der geographischen Peripherie der EU gefordert werden. Um so wichtiger ist der Beschluss der EU-Staats- und Regierungschefs vom Oktober 2002 zur Festsetzung der finanziellen Obergrenze für die Agrarpolitik bis 2013 einzuschätzen.

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 Pachtpreiserhöhungen einstellen?

Antwort:

Generell verändert sich die ökonomische Rentabilität der Landwirtschaft und damit die Grundrente in Folge der Entkopplung nur wenig. Jedoch ist durch die starke Preissenkung bei Milch vor allem an Grünlandstandorten eine geringere Ertragskraft zu erwarten. Durch den Versuch der faktischen Rückkopplung des regional einheitlichen Prämienrechts an jeden Hektar im Regionalmodell sind jedoch in den einzelnen Regionen und zwischen Acker- und Grünland erhebliche ökonomische Verschiebungen nicht auszuschließen. Vor allem für Grünlandflächen ist eine pachtpreisstimulierende Wirkung durch die Schaffung eines einheitlichen Prämienrechtes für alle Acker- und Grünlandflächen zu erwarten. Auch in benachteiligten Gebieten dürfte sich ein vergleichsweise hohes Pachtpreisniveau einstellen, so dass die Betriebe durch die Schaffung des regional einheitlichen Prämienrechtes hier eher belastet als gefördert werden.

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?

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband befürchtet, dass Bund und Länder die Schaffung einer regionalen Einheitsprämie zum Anlaß nehmen, bewährte nationale Programme wie etwa die Ausgleichszulage oder regionale Agrarumweltprogramme finanziell weiter zu reduzieren.

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

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband erwartet, dass bei künftigen Diskussionen um eine Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik auch die gezielte Förderung der Tierhaltung zur Sicherung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung wieder eine stärkere politische Rolle spielen wird als derzeit.

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?

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband schlägt vor, hierzu im Kombimodell 2005 einen bestimmten Teil der Direktzahlungen im Ackerbau befristet betriebsindividuell zu gewähren.

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?

Antwort:

Möglichkeiten auf besondere Gegebenheiten in der Agrarstruktur der Länder einzugehen, könnten insbesondere darin bestehen, Wahlmöglichkeiten für zusätzliche betriebsindividuelle Anteile innerhalb des Kombimodells zuzulassen. Da im Kombimodell ohnehin in den Bundesländern parzellengenau unterschiedliche

Prämienbeträge zugewiesen werden (mit erheblichen Unterschieden im Direktausgleich) sind unterschiedliche Ausgestaltungen des Kombimodells zur Berechnung der einheitlichen Betriebsprämie für eine begrenzte Zeit tolerabel.

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

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband hat sich für einen Umsetzungszeitpunkt 2005 ausgesprochen, allerdings mit der Maßgabe, dass abrupte Prämienkürzungen und Strukturbrüche 2005 vermieden werden.

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?

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband spricht sich für eine möglichst späte Abschmelzung der betriebsindividuellen Prämienanteile für Tier- und Milchprämien auf die einheitliche Flächenprämie aus. Die Milchprämie muss im gesamten Planungszeitraum bis 2013 unverändert bleiben.

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

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband fordert wegen der besonderen Situation bei Milch die Milchprämie komplett aus dem Abschmelzungsprozess herauszunehmen.

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?

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband spricht sich für eine möglichst späte Abschmelzung der betriebsindividuellen Prämienanteile für Tier- und Milchprämien auf die einheitliche Flächenprämie aus.

19. Welche Arten von Härtefällen müssen geregelt werden?

Antwort:

Bei bestimmten Härtefällen wie etwa Tierseuchen, Naturkatastrophen, die Zerstörung von Stallanlagen und Tod bzw. Berufsunfähigkeit des Landwirts in den Jahren 2000 - 2002 hat der Landwirt laut EU-Verordnung die Möglichkeit, die Betriebsprämie auf Basis eines verkürzten Referenzzeitraumes bzw. Basis des Referenzzeitraumes 1997 bis 1999 geltend zu machen.

Daneben hat die EU-Kommission eine Liste von Betrieben in einer „besonderen Lage“ festgelegt, die ebenfalls Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve erhalten sollen. Dieses wird im Rahmen der zurzeit in Beratung befindlichen EU-Durchführungsverordnung für die Betriebsprämie im einzelnen geregelt werden. Betroffen sind vor allem Landwirte, die vor dem 29. September 2003 (Datum der Verabschiedung der Verordnung) Dispositionen im Vertrauen auf die geltenden Agrarförderungen getroffen haben.

Dazu gehören z.B. Landwirte, die im Bezugszeitraum 2000 bis 2002 einen Betrieb geerbt haben, der in diesem Zeitraum ganz oder teilweise verpachtet war und die nach 2005 eine Wiederinbewirtschaftung planen. Landwirte, die bis zum 29. September 2003 einen verpachteten Teilbetrieb erworben haben, einen mehrjährigen Pachtvertrag für einen Teilbetrieb abgeschlossen haben oder Investitionen getätigt oder Land erworben haben, um ihre Erzeugung zu erhöhen, gelten ebenfalls als Betriebsinhaber in besonderer Lage und erhalten Zahlungsansprüche aus der nationalen Reserve.

Nach dem augenblicklichen Stand sind vor allen Dingen zwei Fallkonstellationen von Härtefällen unbefriedigend geregelt:

- Bei der einer vorweggenommenen Erbfolge vielfach zunächst vorgeschalteten Verpachtung von Betrieben an potentielle Hofnachfolger in den Jahren 2003 und

2004 ist nicht sichergestellt, dass der Pächter in den Besitz aller ihm zustehenden Prämienansprüche kommt, vor allem derjenigen für Tierprämien der Jahre 2000 bis 2002.

- Für das in Deutschland gewählte Kombimodell ergeben sich generell Probleme bei Betriebsübergaben in den Jahren 2003 und 2004. Hier ist es nach den bisher vorliegenden Verordnungsentwürfen nicht möglich, die betrieblichen „top ups“ für Tierprämien auf den Übernehmer des Betriebes zu übertragen.

Gerade auch bei den „Investitionsfällen“ werden noch viele komplizierte Details zu regeln sein. Der DBV hat das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sowie die EU-Kommission aufgefordert, die entsprechenden Fallkonstellationen im Sinne der Betriebe zu lösen.

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

Antwort:

Eine Abschätzung des erforderlichen Volumens für die Härtefallregelung ist dem DBV nicht möglich. Es sollten alle berechtigten Härtefälle bzw. „Landwirte in besonderer Situation“ ungeschmälert zum Zuge kommen, allerdings sollten Doppelvergaben von Prämienrechten soweit wie irgend möglich vermieden werden. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen 1 % dürfen eher zu niedrig sein.

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

Antwort:

Nach Einschätzung des Deutschen Bauernverbandes sind etwaige Erlöse durch den Verkauf von Prämienrechten im jeweiligen Jahr voll gewinnwirksam zu versteuern. Bei Zukauf von Prämien ist der Wert der Prämienrechte in der Bilanz als immaterielles Wirtschaftsgut zu aktivieren und in jährlichen Schritten abzuschreiben.

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

Antwort:

Die EU sieht in der Ratsverordnung eine teilweise Kürzung der Prämienrechte zugunsten der nationalen Reserve vor. Über die nationale Reserve könnten dann neue Prämienrechte z.B. an „Neueinsteiger“ verteilt werden. Dies ist allerdings im Kombimodell/Regionalmodell problematisch, da bereits in der Ausgangssituation 2005 auf praktisch jede Fläche ein Prämienrecht verteilt wird. Hierdurch käme es zu einer stärkeren Nichtausschöpfung der EU-Agrarmittel für Deutschland.

Die EU-Verordnung gibt hier nur sehr begrenzte Handhabe. Die Mitgliedstaaten ist es erlaubt, den Prämienrechtehandel regional zu begrenzen oder mit bis zu 20 %igen Abzügen zugunsten der nationalen Reserve zu belasten. Positiv ist jedoch zu sehen, dass ein Handel mit Prämienrechten nur unter aktiven Landwirten möglich ist.

Der Deutsche Bauernverband tritt im Grundsatz dafür ein, spekulative Preisentwicklungen zu vermeiden. Gleichzeitig werden die wirtschaftenden Betriebe jedoch im Strukturwandel darauf angewiesen sein, ohne bürokratische Hürden günstig Prämienrechte erwerben zu können. Auch wegen der in Deutschland geplanten Ausgestaltung eines Kombimodells tritt der Deutsche Bauernverband nicht dafür ein, weitere Restriktionen beim Prämienrechtehandel vorzusehen.

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

Antwort:

Siehe Frage 22

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

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband ist für ein bundeseinheitliches Vorgehen bei der Entkopplung eingetreten, um weitere Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Dies schließt nicht aus, in Bundesländern an geeigneten Stellen Freiräume für eine regional angepasste Umsetzung zu überlassen, z.B. durch die Möglichkeit zu einer begrenzten Zuteilung zusätzlicher betriebsindividueller Prämienanteile etwa im Ackerbau.

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?

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband fordert eine erhebliche Flexibilisierung des Gesetzesentwurfes über betriebliche Übertragungs- bzw. Saldierungsmöglichkeiten der Grünlanderhaltungsverpflichtung zwischen landwirtschaftlichen Betrieben. Diese sind unerlässlich, wenn eine flexible Anpassung der Betriebe an geänderte Markt- und Wettbewerbsbedingungen möglich sein soll. Eine einseitige Benachteiligung der Grünlandstandorte durch ein Festschreiben auf dem status quo wird strikt abgelehnt.

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

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband sieht im Grünlanderhaltungsgebot ein systemwidriges Element innerhalb der Entkopplung, was nicht nur zu zusätzlicher Bürokratie, sondern auch zur wirtschaftlichen Benachteiligung der Grünlandstandorte führt. Ein Erhalt der traditionellen Grünlandstandorte ist dauerhaft nur durch wirtschaftliche Nutzungsverfahren mit gezielter Unterstützung durch Agrarumweltprogramme und auch die Ausgleichszulage möglich.

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?

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband ist generell in Sorge über die Zukunft der Landwirtschaft

an ertragsschwachen Standorten. Über die Agrarmarktpolitik wird diesen Betrieben künftig keine gezielte Hilfestellung mehr gegeben, besonders was die Tierhaltung an ertragsschwachen Grünlandstandorten angeht.

Dieses Problem lässt sich nach Einschätzung des Deutschen Bauernverbandes jedoch nicht durch die Festschreibung zusätzlicher, kostenintensiver Kriterien zur Mindestinstandhaltung von Flächen lösen.

Von Vorteil ist jedoch, dass in Folge der Entkopplung der Landwirt grundsätzlich frei über Art und Umfang der Flächennutzung entscheiden kann, was grundsätzlich mehr Freiraum für standortangepasste Bewirtschaftungsformen eröffnet.

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)?

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband schätzt, dass als Folge einer Beseitigung der sog. „Doppelförderung“, aber auch durch die Kriterien zu den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Bedingungen bis zu 50 % der derzeit gewährten Agrarumweltprogramme in Höhe von 600 Mio. Euro jährlich nicht mehr in der gewohnten Form weitergeführt werden dürfen.

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?

Antwort: -

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

Antwort:

Entscheidend ist, dass Bund und Länder bei der EU dafür eintreten, dass allein das EU-Niveau der entsprechenden Standards maßgeblich für die Umsetzung von Cross Compliance ist.

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

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband befürchtet, dass durch die vorgesehene Einvernehmensregelung sachfremde Erwägungen und Kompetenzstreitigkeiten negative Auswirkungen auf die praxisnahe Umsetzung der Cross Compliance-Regelung in Deutschland haben werden. Der DBV stellt dabei klar, dass es bei Cross Compliance nicht darum gehen kann, zusätzliche Umweltauflagen oder Verbraucherschutzanforderungen an die Landwirtschaft zu formulieren. Dies ist Aufgabe der jeweiligen fachrechtlichen Entscheidung.

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?

Antwort:

Der DBV macht darauf aufmerksam, dass gerade im Bereich Cross Compliance noch viele Unklarheiten darüber bestehen, was die EU-Kommission von den Mitgliedstaaten in der Umbesetzung erwartet.

Nach Einschätzung des DBV ist der Gesetzesvorschlag gerade im Bereich Cross Compliance durch eine Art „vorausseilenden Gehorsam“ gegenüber der EU-Kommission gekennzeichnet. Es muss unbedingt versucht werden, nationale Umsetzungsspielräume einzuengen und EU-einheitlich vorzugeben.

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

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband erwartet nach der Umsetzung der GAP-Reform eine größtmögliche Verlässlichkeit der EU-Agrarpolitik. Eine erneute Reformdiskussion führt zu fortlaufender Verunsicherung der Betriebsleiter. Daher wird darauf Wert darauf gelegt, die jetzige GAP-Reform bis zum Ende der Finanzperiode 2013 vorzuführen. Der in der EU-Verordnung ermöglichte Midterm Review im Jahre 2008/2009 darf keinesfalls zu einer erneuten Halbzeitreform mißbraucht werden.

III.

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

Antwort:

Der vorliegende Gesetzentwurf führt nach Einschätzung des Deutschen Bauernverbandes sowohl im Bereich der Entkopplung als auch im Bereich Cross Compliance zu einer Benachteiligung der deutschen Landwirtschaft im EU-Vergleich.

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?

Antwort:

Eine Orientierung am Umsetzungsverhalten der EU-Nachbarstaaten gehört zu den Kernforderungen des Deutschen Bauernverbandes, der aber mit dem Gesetzentwurf nicht Rechnung getragen wird. Siehe hierzu auch Frage I, Nr. 1.

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?

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband erwartet vor allem einen Verzicht auf jegliche Abschmelzung der Prämienrechte in Richtung einer regionalen Einheitsprämie vor 2010. Die Milchprämie muss komplett aus der Abschmelzung zu einer regionalen Einheitsprämie bis 2013 herausgehalten werden. Härten im Kombimodell 2005 z.B. für spezialisierte Getreiderzeuger sollten durch zusätzliche betriebsindividuelle Komponenten z.B. im Bereich der Ackerprämien vermindert werden. Weiterhin erforderlich ist eine 1 : 1 Umsetzung der EU-rechtlichen Cross Compliance-Vorgaben. Die Modulationsmittel sind zur Abfederung von wirtschaftlichen Einbußen bei den

Betrieben vor allen Dingen für Milcherzeuger und Roggenerzeuger einzusetzen.

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

Antwort:

Über die Umsetzung der Kontrollen der 18 EU-Verordnungen haben Bund und Länder bisher noch keine konkreten Vorstellungen vorgelegt. Bei den bisher bekannt gewordenen Vorstellungen zur Festsetzung von Kriterien der Einhaltung des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes“ fürchtet der Deutsche Bauernverband erhebliche Mehrkosten in der Bewirtschaftung bzw. eine Einschränkung der landwirtschaftlichen Tätigkeit über die gute fachliche Praxis hinaus. Bei der im Gesetzentwurf enthaltenen Regelung des Dauergrünlanderhaltungsgebotes befürchtet der Deutsche Bauernverband insbesondere durch die parzellgenaue Festschreibung, mit fehlenden Saldierungsmöglichkeiten zwischen den Betrieben und der behördlichen Genehmigungspflicht eine erhebliche Benachteiligung der deutschen Grünlandwirtschaft, die von der EU nicht gefordert ist.

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?

Antwort:

Der DBV fordert eine strikte Orientierung an der guten fachlichen Praxis bzw. an den geltenden EU-Standards für Umweltschutz, Tierschutz, Bodenschutz und Verbraucherschutz.

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?

Antwort:

Der DBV fordert die Milchprämien bis zum Ende der Planungsperiode 2013 nach betriebsindividuellen Maßstab zuzuteilen.

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

Antwort:

Siehe Frage 6. Im übrigen sollten Modulationsmittel gezielt für Grünlandregionen und Milchviehhalter verwendet werden.

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

Antwort:

Der Deutsche Bauernverband sieht erhebliche Ungereimtheiten in der derzeitigen Regelung mit der gesonderten Zuteilung von Prämienrechte für Obst, Gemüse und Speisekartoffeln, die einer freien Anbauentscheidung des Landwirtes entgegenstehen. Durch die Einbeziehung der Obst-, Gemüse- und Speisekartoffelflächen in das Prämiensystem 2005 entstehen derzeit erhebliche Verwerfungen am Pachtmarkt. Viele dieser Betriebe haben derzeit keine Möglichkeit mehr im Jahre 2005 zusätzliche Flächen anzupachten, weil die verpachtenden Landwirte nicht auf die 2005 zu erwartenden Prämienrechte verzichten wollen.

Die Bundesregierung hat bisher keinerlei Lösungsansätze dafür entwickelt, dass diese äußerst wettbewerbsfähigen und marktorientierten Betriebe nicht durch die Umsetzung der GAP-Reform in Mitleidenschaft gezogen werden.

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

Antwort:

Eine Bindung der Zahlungsansprüche an eine konkrete Fläche ist laut EU-Verordnung nicht vorgesehen. Daher sind die Möglichkeiten zur Einschränkung der Handelbarkeit von Zahlungsansprüchen äußerst begrenzt. Der Deutsche Bauernverband hält die Ausgestaltung in Form einer Flächenprämie (Acker- und Grünlandprämie) auf der Grundlage der EU-Agrarministerratsentscheidung für nicht durchführbar. Vor diesem Hintergrund wäre eine Einschränkung der Handelbarkeit der Zahlungsansprüche mit weiteren Nachteilen zu Lasten der aktiv wirtschaftenden Betriebe im Strukturwandel verbunden.

Siehe im übrigen hierzu Frage II, Nr. 23.

DEUTSCHER BAUERNVERBAND

Berlin, den 17.3.2004

AZ: 4.2/17604

Stellungnahme

zum Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 28. Januar 2004

für die Anhörung des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am 22. März 2004 in Berlin

Inhalt

1	Generelle Bemerkungen zur nationalen Umsetzung der GAP-Reform	3
1.1	GAP-Reform – Der Rahmen für die nationale Umsetzung.....	3
1.2	Ziele des Deutschen Bauernverbandes.....	3
1.3	Vergleich der verschiedenen Entkopplungsmodelle.....	4
1.4	Zur Diskussion um das Kombi- bzw. das Regionalmodell.....	6
1.5	Zur Diskussion um Preise für Prämienrechte und Pachtflächen.....	6
1.6	Zur Diskussion um die Umverteilung der Direktzahlungen zwischen den Bundesländern.....	6
1.7	Konsequenzen der Entkopplung für die Landwirtschaft am Standort Deutschland.....	7
2	Zu Artikel 1: Betriebsprämien durchführungsgesetz	9
2.1	Generelle Bewertung des vorgelegten Entkopplungsmodells.....	9
2.2	Bewertung im Detail zum Entkopplungsmodell (Betriebsprämien durchführungsgesetz).....	10
3	Zu Artikel 2: Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz	15
3.1	Generelle Bewertung der vorgesehenen Umsetzung von Cross Compliance.....	15
3.2	Keine Gefährdung von Agrarumweltprogrammen durch die nationale Umsetzung von Cross Compliance.....	17
3.3	Bewertung des Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetzes im Detail, insbesondere Grünlanderhaltungsgebot.....	17
3.4	Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.....	18
3.5	18 Grundanforderungen für die Betriebsführung.....	20
3.6	Anmerkungen zum Kontrollsystem.....	20
4	Zu Artikel 3: Zentrale InVeKoS-Datenbank-Gesetz	21

Zusammenfassung

Der Deutsche Bauernverband lehnt den Gesetzentwurf in der vorgelegten Form ab und fordert, grundlegende Korrekturen vor allem in folgenden Bereichen vorzunehmen:

Entkoppelung

- Eine politisch angestrebte Umverteilung der Direktzahlungen in ein regional einheitliches Prämienrecht muss im Hinblick auf die Gefahr von Strukturbrüchen im Zeitablauf so spät wie möglich und betriebswirtschaftlich verträglich erfolgen.
- Zumindest vor 2010 darf es keinerlei Umverteilung der betriebsindividuellen Zahlungsansprüche zu Gunsten einer regionalen Einheitsprämie geben.
- Die Milchprämien müssen vor allem wegen der beschlossenen Preissenkungen bis 2013 betriebsindividuell gewährt werden.
- Härten bei der Einführung des Kombimodells 2005 (etwa für spezialisierte Getreidebaubetriebe) müssen weiter vermindert werden. Dies kann durch Gewährung zusätzlicher betriebsindividueller Teile der Direktzahlungen – vor allem im Ackerbau – erreicht werden.
- Wegen der absehbaren Teilkopplung von Tierprämien bzw. der absehbar unterschiedlichen Entkopplungsmodelle in den EU-Mitgliedstaaten ist die Möglichkeit zur (Teil-)Kopplung der Schlachtpremie und auch der Schafprämie in Deutschland zu nutzen.

Cross Compliance

- Es ist zwingend auf eine wettbewerbsneutrale 1:1-Umsetzung der EU-Vorgaben zu achten. Bei den Kriterien für den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ hat eine strikte Orientierung an der guten fachlichen Praxis zu erfolgen.
- Bei den Vor-Ort-Kontrollen sind die Prüfkriterien auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß und auf repräsentative Prüfkriterien zu beschränken (maximal ein Kriterium für jede der 18 EU-Richtlinien/Verordnungen).
- Beim Grünlandumwandelungsverbot ist deutlich mehr Flexibilität dringend erforderlich, vor allem betriebliche und überbetriebliche Saldierungsmöglichkeiten.
- Zudem ist statt einer *Einvernehmensregelung* allenfalls eine *Benehmensregelung* für BMU, BMWA und BMF akzeptabel.

Der vorgelegte Gesetzentwurf soll zur nationalen Umsetzung bzw. Ausgestaltung der EU-Verordnung 1782/2003 dienen.

1 Generelle Bemerkungen zur nationalen Umsetzung der GAP-Reform

1.1 GAP-Reform – Der Rahmen für die nationale Umsetzung

Die Entscheidung des EU-Agrarministerrates von Luxemburg vom Juni 2003 verändert die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der deutschen Landwirtschaft vor allem durch die Grundsatzentscheidung zur Entkopplung der Direktzahlungen von der Erzeugung. Hinzu kommen die Preissenkungen bei Milch, die eine Heranführung an Weltmarktbedingungen bedeuten.

Die GAP-Reform sendet das klare Signal an die europäische Landwirtschaft und damit auch die deutsche Landwirtschaft, dass künftig die Preis- und Marktausschläge an den Weltagrarmärkten unmittelbar auf die Betriebe und Verbraucher einwirken werden. Ziel der EU ist es, die interne Stützung über die Entkopplung von der Produktion bei den WTO-Verhandlungen greenbox-fähig zu machen. Zugleich sollen gesellschaftliche Anliegen im Tier-, Natur- und Umweltschutz durch eine neue Kopplung dieser Zahlungen - genannt Cross Compliance – aufgegriffen werden. Beide Ziele durch ein Fördersystem gleichzeitig zu verfolgen – internationale Wettbewerbsfähigkeit und Vorrang für Umwelt- und Naturschutz – beschwört neue Konflikte herauf.

Der DBV bekräftigt die bei der GAP-Reform bzw. Midterm-Review vertretene Position, wonach die Direktzahlungen immer den wirtschaftenden Betrieb stärken müssen. Der DBV hat sich seit Vorliegen der Verordnungsvorschläge im Januar 2003 klar gegen die vollständige Entkopplung der Direktzahlungen von der Erzeugung ausgesprochen. Die entkoppelte Betriebsprämie belohnt tendenziell extensive bzw. ausstiegsorientierte Betriebe und benachteiligt wachsende Betriebe im Strukturwandel, gerade auch jüngere Landwirte. Dennoch hat die Bundesregierung dieser Entkopplung im EU-Agrarrat zugestimmt.

1.2 Ziele des Deutschen Bauernverbandes

Bei der Umsetzung der EU-Agrarreform müssen nach Auffassung des DBV die folgenden Ziele im Vordergrund stehen:

- Die nationale Umsetzung muss zu allererst die aktiv wirtschaftenden Betriebe stärken und ermutigen. Dies gilt besonders für die durch die Reform stark betroffene Tierhaltung mit ihrer besonderen wirtschaftlichen Bedeutung für die Land- und Ernährungswirtschaft Deutschlands.

- Die jetzt anstehende Zuweisung von Prämienrechten muss die längerfristigen Marktperspektiven der deutschen Landwirtschaft im EU-Binnenmarkt festigen. Deshalb ist eine stärkere Orientierung am Verhalten der europäischen Nachbarstaaten nötig.
- Der bürokratische Aufwand für die Umsetzung der GAP-Reform muss sich für die landwirtschaftlichen Betriebe und die Verwaltung in Grenzen halten.
- Die gesellschaftliche Akzeptanz für eine verlässliche und dauerhafte Unterstützung einer wettbewerbsfähigen und nachhaltigen, multifunktionalen Landwirtschaft muss erhalten bleiben.

1.3 Vergleich der verschiedenen Entkopplungsmodelle

Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Bauernverband die verschiedenen Modelle der Entkopplung der Prämienrechte nach der EU GAP-Reform auf ihre Auswirkungen hin überprüft. Die Gegenüberstellung zeigt, dass weder mit dem Betriebsmodell, noch mit dem Regional-, oder dem Kombimodell die zu erwartenden Probleme in den landwirtschaftlichen Betrieben, den Regionen und der Verwaltung der Bundesländer befriedigend gelöst werden können.

Betriebsmodell

(Zuweisung der Zahlungsansprüche auf einzelbetrieblicher historischer Basis 2000-2002):

- Vorteile: Vergleichsweise geringe marktverzerrende Wirkung; keine Umverteilung zwischen den Acker- und Tierprämien des Direktausgleichs.
- Nachteile: Berechnung aufgrund historischer Basis 2000-2002 führt zu Härtefällen und Übergangsproblemen (aber in der Durchführungsverordnung u. U. Lösungsmöglichkeiten für viele Übergangsprobleme zu erwarten), hoher Anteil prämienfreier Flächen führt tendenziell zu lebhafterem Prämienrechteteilhandel.

Regionalmodell (Zuweisung der Zahlungsansprüche auf der Basis regionaler

Durchschnittswerte je Hektar LF – evtl. unterschiedlich für Ackerland und Grünland):

- Vorteile: Zeitnahe Erfassung der Flächengrundlage des Betriebes.
- Nachteile: keine Rücksicht auf unterschiedliche Betriebsstrukturen möglich, z.B. extreme Umverteilung zu Lasten vieler Tierhalter; Einbeziehung der Flächen mit Obst, Gemüse und Speisekartoffeln nur mit speziellen Prämienrechten möglich; in Deutschland erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern; Forderungen

der EU- Mitgliedstaaten im Süden und Osten nach Angleichung der Prämien ist zu erwarten.

Kombiniertes Modell: (Im Ackerbau: Regionalmodell; bei den Tier- und Milchprämien Betriebsmodell; Vollständige Umwandlung in Richtung Regionalmodell möglich):

- Vorteile: Gleitende Übergänge möglich, Vermeidung von Strukturbrüchen.
- Nachteile: Sehr verwaltungsaufwändige Einführung; spezielle Übergangsprobleme vor allem bei Veränderung der Rinderhaltung in 2003/2004; bei „Gleiten“ ist jährliche Neuberechnung jedes einzelnen Zahlungsanspruches erforderlich.

Ansonsten ergeben sich für das Kombimodell die Vor- und Nachteile wie im Regionalmodell; für den betriebsindividuellen Teil wie im Betriebsmodell.

Es gibt aus der Sicht des Deutschen Bauernverbandes kein optimales Modell der Entkopplung.

Auch bestehen Zweifel, ob die Konstruktion der auf historischer Grundlage berechneten Betriebsprämie – sei es als Betriebsmodell oder sei es als Regionalmodell - geeignet ist, die von der EU-Kommission bekundeten „langfristigen Perspektiven für eine nachhaltige Landwirtschaft“ zu eröffnen. Eine stärkere Orientierung der Direktzahlungen am aktuellen Bewirtschaftungsstatus des einzelnen Landwirtes (z.B. Tierhaltung) wäre erforderlich, um innerhalb wie außerhalb der Landwirtschaft die Akzeptanz der EU-Direktzahlungen langfristig zu fördern.

1.4 Zur Diskussion um das Kombi- bzw. das Regionalmodell

Die agrarpolitische Diskussion der vergangenen Monate in Deutschland zielte teilweise darauf ab, mittels des „Regionalmodelles“ eine angeblich mögliche Flächenprämie zu schaffen. Dies ist jedoch durch die EU-VO 1782/2003 nicht abgedeckt. Tatsächlich kann weder mit dem Regional- noch mit dem Kombimodell die Grundsatzentscheidung auf EU-Ebene umgangen werden, wonach jedem Betriebsinhaber ein stichtagsbezogener oder an einer Referenzperiode orientierter Zahlungsanspruch zugeordnet werden muss. Dabei ist die Entkopplung auf betriebsindividueller historischer Basis (2000-2002) das europäische Grundmodell. Das Regionalmodell nach § 59 ff. der EU-VO 1782/2003 stellt keine Ausnahme von der Betriebsprämie dar, sondern lediglich ein verändertes Berechnungsverfahren für den Zahlungsanspruch des Betriebsinhabers nach regionalen Durchschnitts des Jahres 2005 (Jahr der Einführung der Betriebsprämie).

In der Hoffnung, über den Umweg des Regionalmodells so etwas wie eine Flächenprämie erreichen zu können, hat die Bundesregierung zudem gegen erhebliche Widerstände anderer EU-Länder im Agrarministerrat die Sonderwünsche durchgesetzt, sogenannte Kombi- bzw. Hybridmodelle anwenden zu können, unterschiedliche Förderbeträge für Acker- und Dauergrünland zu Grunde legen zu können sowie Obst-, Gemüse- und Speisekartoffelflächen in die Direktzahlungen einzubeziehen.

1.5 Zur Diskussion um Preise für Prämienrechte und Pachtflächen

Für die Bundesregierung spielt auch die politische Zielsetzung, „möglichst von Beginn an eine möglichst gleich hohe Zahl von Zahlungsansprüchen und begünstigungsfähiger Fläche zu erreichen“, (Seite 19 der Gesetzesbegründung, Drucksache 15/2553) eine Rolle. In der Tat ist im Regionalmodell wegen des deutlich geringeren Anteils prämienfreier Flächen bzw. wegen eines Angebotsüberhanges an Prämienrechten grundsätzlich ein deutlich gedämpfter Handel mit Prämienrechten zu erwarten. Dies gilt jedoch nicht für die besonderen Prämienrechte für Stilllegung und OGS-Flächen. Ob allerdings die gesamten Kosten für den Produktionsfaktor Fläche (einschließlich „Prämienrecht“) im Regionalmodell im Vergleich zum Betriebsmodell wirksamer gedämpft werden können, ist zu bezweifeln. Eher steht zu befürchten, dass der Wert des Prämienrechtes an den Verpächter der Fläche über hohe Pachten durchgereicht werden muss.

1.6 Zur Diskussion um die Umverteilung der Direktzahlungen zwischen den Bundesländern

Bund und Länder sind sofort und unvermittelt in eine Diskussion darüber eingetreten, wie die Deutschland zustehenden Direktzahlungen administrativ möglichst „gerecht“ verteilt – genauer umverteilt – werden können. Offenbar präferieren eine Reihe von Bundesländern

das Regionalmodell vor allem deshalb, weil sie hierdurch eine Umverteilung von Direktzahlungen zu Gunsten ihres Bundeslandes erwarten.

Hierzu ist jedoch festzustellen, dass eine Umverteilung der Direktzahlungen zwischen den Bundesländern nicht zwingend an die Anwendung des Regionalmodelles gebunden ist. Angaben der EU-Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft zufolge soll es im Rahmen der EU-VO 1782/2003 möglich sein, eine (Um-)Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Regionen „nach objektiven Kriterien“ vorzunehmen (Art. 58 der EU-VO 1782/2003) und ansonsten das Betriebsmodell anzuwenden. Eine Anwendung des Art. 58 hätte damit nicht notwendigerweise die Anwendung des Regionalmodelles (Art. 59, Abs. 2) oder des Kombimodelles (Art. 59, Abs.3) zur Folge. Vielmehr könnten auch in diesem Fall die Zahlungsansprüche des Landwirtes nach dem Betriebsmodell ermittelt werden, diese müssten lediglich entsprechend der Umverteilung zwischen den Bundesländern korrigiert werden. Näheres hierzu müßte in der EU-Durchführungsverordnung geregelt werden.

1.7 Konsequenzen der Entkopplung für die Landwirtschaft am Standort Deutschland

Angesichts der heftigen Diskussion um Kombi- bzw. Regionalmodell bzw. um die Umverteilung der Direktzahlungen zwischen den Regionen drohen die Anliegen der wirtschaftenden Betriebe bzw. der Zukunft der Agrarproduktion am Standort Deutschland in den Hintergrund zu geraten.

Wenn in der EU der große Schritt der Entkopplung vollzogen wird, muss der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft dringend auch zu einer Perspektive am Markt verholfen werden. Der DBV fordert seit langem, in Deutschland die Möglichkeiten zur Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen gerade auch im Baurecht, bei Umweltverträglichkeitsprüfungen oder Tierhaltungsstandards zu nutzen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich die Landwirtschaft nach der Entkopplung der Direktzahlungen auf eine arbeitsextensivere Landschaftspflegefunktion mit eher nebensächlicher Nahrungsmittelproduktion hinentwickelt. Das ist langfristig sicher nicht gesellschaftsverträglich.

Der Deutsche Bauernverband bleibt bei seiner Auffassung, wonach eine leistungsfähige und marktorientierte Landwirtschaft auf Dauer am besten auch eine intakte Umwelt und einen lebendige Kulturlandschaft als Koppelproduktion sichern kann. Eine solche Landwirtschaft muss sich weiter in hohem Maße über die tierische Veredelung und arbeitsintensive Sonderkulturen definieren.

Vor diesem Hintergrund muss bei der nationalen Umsetzung der Entkopplung zumindest die Chance ermöglicht werden, die deutsche Milch- und Fleischproduktion im Wettbewerb zu stützen und zu ermutigen. Dies hilft letzten Endes auch den Getreidemärkten.

Der gesamte entkoppelte Direktausgleich mit 5,468 Mrd. Euro für Deutschland ist als Teilausgleich für die drastische Absenkung von Erzeugerpreisen entstanden. Er stellt einen unverzichtbaren Umsatz- und Einkommensbeitrag der deutschen Landwirtschaft dar (entspricht etwa der Hälfte der Nettowertschöpfung). Dies gilt umso mehr angesichts der Tatsache, dass auch in den kommenden Jahren bei wichtigen Agrarprodukten keine kostendeckenden Erzeugerpreise zu erwarten sind.

Dabei ist verschiedentlich die These vertreten worden, es sei aus ökonomischer und marktpolitischer Sicht gleichgültig, wie der Direktausgleich verteilt werden würde (Betriebs- oder Regionalmodell), denn dieser sei in jedem Falle entkoppelt. Dies dürfte jedoch nur insoweit gelten, wie in den EU-Mitgliedstaaten die Zahlungsansprüche der Landwirte in gleicher Weise ermittelt werden. Werden diese allein in Deutschland (schrittweise) nach dem Regionalmodell zugeteilt, ist die Benachteiligung vor allem der tierhaltenden deutschen Landwirte unvermeidlich.

Deshalb lautet die grundlegende Auffassung des Deutschen Bauernverbandes: Unterschiedliche Zahlungsansprüche zweier gleich großer Betriebe sind dann gerechtfertigt und notwendig, wenn es unterschiedliche Tierbestände auf diesen Betrieben gibt. Der DBV erwartet, dass sich dieser Gedanke auch in der künftigen EU-Agrarpolitik weiter niederschlagen wird.

Zumindest für den im Planungshorizont eines Landwirtes relativ kurzen Zeitraumes bis 2012 müssen diese historischen Unterschiede akzeptiert und Strukturbrüche vermieden werden, wenn dem Ziel, Markt-, Einkommens- und damit Investitionsvolumen für die deutschen Bauern zu sichern und auszubauen, eine Chance gegeben werden soll.

2 Zu Artikel 1: Betriebsprämienführungsgesetz

2.1 Generelle Bewertung des vorgelegten Entkopplungsmodelles

Der vorliegende Gesetzentwurf berücksichtigt die Erfordernisse der landwirtschaftlichen Betriebe nicht in ausreichendem Maße. Insbesondere die mangelnde Orientierung an der Umsetzung der GAP-Reform in den EU-Nachbarstaaten – vor allem im Hinblick auf die Teilkopplung – und die politisch angestrebte Umverteilung der Direktzahlungen in ein regional einheitliches Prämienrecht benachteiligt die Agrarproduktion am Standort Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Staaten und bedroht viele landwirtschaftliche Betriebe in ihrer Existenz, die in den vergangenen Jahren langfristige Investitionen getätigt haben.

Daher lehnt der Deutsche Bauernverband den Gesetzentwurf in der vorgelegten Form ab und fordert, grundlegende Korrekturen vor allem in folgenden Bereichen vorzunehmen:

- Eine politisch angestrebte Umverteilung der Direktzahlungen in ein regional einheitliches Prämienrecht muss im Hinblick auf die Gefahr von Strukturbrüchen im Zeitablauf so spät wie möglich und betriebswirtschaftlich verträglich erfolgen.
- Zumindest vor 2010 darf es keinerlei Umverteilung der betriebsindividuellen Zahlungsansprüche zu Gunsten einer regionalen Einheitsprämie geben; die Milchprämien müssen vor allem wegen der beschlossenen Preissenkungen bis 2013 betriebsindividuell gezahlt werden; im Jahre 2005 kann jedoch eine begrenzte Anpassung der Direktzahlungen zwischen den Bundesländern vorgenommen werden, um Ungleichgewichte der Agrarreform von 1992 zu vermindern.
- Härten bei der Einführung des Kombimodells 2005 (etwa für spezialisierte Getreidebaubetriebe) müssen weiter vermindert werden. Dies kann durch Gewährung zusätzlicher betriebsindividueller Teile der Direktzahlungen – vor allem im Ackerbau – erreicht werden. Im Ackerbau mag das Regionalmodell mit seiner Orientierung am Stichtag 2005 administrative Vorteile versprechen, die jedoch durch die aufwändige Verwaltung von Prämienansprüchen auf Obst-, Gemüse-, und Speisekartoffelflächen wieder erheblich gemindert werden.
- Wegen der absehbaren Teilkopplung von Tierprämien bzw. der absehbar unterschiedlichen Entkopplungsmodelle in den EU-Mitgliedstaaten ist die Möglichkeit zur (Teil-)Kopplung der Schlachtprämie und auch der Schafprämie zu nutzen.

2.2 Bewertung im Detail zum Entkopplungsmodell

(Betriebsprämiedurchführungsgesetz)

Ergänzend zur vorgenannten grundsätzlichen Position erfolgen Anmerkungen zu weiteren Einzelproblemen:

- Bundeseinheitliches Vorgehen: Zur Vermeidung zusätzlicher Wettbewerbsverzerrungen wird ein bundeseinheitliches Vorgehen bei der Umsetzung der Entkopplung unterstützt.
- Entkopplungszeitpunkt Milch: Der Vorschlag, den Zeitpunkt der ohnehin spätestens 2007 zu entkoppelnden Milchprämien auf 2005 vorzuziehen, wird grundsätzlich unterstützt, auch wenn dies mit gewissen Nachteilen verbunden sein kann. Dieses steht jedoch unter der Maßgabe einer betriebsindividuellen Zuteilung der Milchprämien bis 2013.
- Entkopplung der Milchprämien in Verbindung mit den Erzeugerpreissenkungen: Die Ausgleichszahlungen bei Milch (Milchprämie und Ergänzungszahlung) müssen in voller Höhe bis 2013 direkt den wirtschaftenden Milcherzeugern betriebsindividuell zur Verfügung stehen. Die Ausgleichszahlungen kompensieren die durch die Milchmarktreform vorgenommenen Preissenkungen ohnehin nur etwa zur Hälfte. Existenz vieler Milch erzeugender Betriebe ist bedroht. Durch die Umverteilung der Milchausgleichszahlungen im Rahmen des vorgeschlagenen Kombinationsmodells würde diese wirtschaftlich schwierige Situation der Milcherzeuger noch verschärft. Alle bisherigen Vorschläge für eine Grünlandprämie sind eine betriebswirtschaftlich schlechte Alternative, weil dies zu Lasten der Milch- und Rindfleischerzeuger gehen würde.
Da die Milcherzeuger durch die GAP-Reform am stärksten belastet werden, sind hier zusätzliche Unterstützungen notwendig. So sollten zumindest die Mittel aus der verpflichtenden Modulation sowie die zusätzlich erforderlichen nationalen Kofinanzierungsmittel gezielt genutzt werden, um die hart betroffenen Milchbauern zu unterstützen. Das kann zum Beispiel durch eine gezielte Ausgestaltung von Grünlandprogrammen oder durch eine ab 2005 mögliche Förderung spezieller Tierschutzmaßnahmen geschehen (z.B. Weidehaltung oder Laufstallhaltung).
- Entkopplung der Rinderprämien: Der EU-Agrarministerbeschluss eröffnet bei den Tierprämien erhebliche Spielräume zur Teilkopplung. Die Niederlande, Belgien, Frankreich und Italien haben bereits erklärt, diese Möglichkeiten zu nutzen. Gerade angesichts der Tatsache, dass in Deutschland ein Kombi-/Regionalmodell diskutiert wird, während in anderen EU-Staaten die Tierprämien betriebsindividuell entkoppelt werden sollen, muss auch in Deutschland aus Wettbewerbsgründen über eine Teil-

Kopplung der Tierprämien nachgedacht werden, Tierprämien gekoppelt zu halten. Die Schlachtpremie bietet sich an, da hier alle Schlachtrinder einbezogen werden und die Verwaltung einfach zu handhaben ist.

Dies gilt insbesondere für die Kopplung der Schlachtpremie für Kälber, die zur Vermeidung von Wettbewerbsunterschieden unabhängig von den übrigen Kopplungsalternativen an die Produktion gekoppelt bleiben kann und daher auch von den übrigen marktrelevanten Mitgliedstaaten so genutzt wird.

- Entkopplung der Direktzahlungen für Mutterkühe:

Extensive Mutterkuhhalter an Grünlandstandorten werden vielfach durch das Kombimodell 2005 spürbare Einbußen gegenüber der heutigen Situation hinnehmen müssen, unter anderem weil der Extensivierungszuschlag von 100 Euro/Tier (bis 1,4 GVE/ha) in die Umverteilung auf alle Grünlandflächen einfließen soll. Auch die in den Jahren 2007 ff. vorgesehene schrittweise Umstieg in eine regionale Einheitsprämie hat im Gegenzug den Abbau der aus den bisherigen Mutterkuhprämien stammenden Betriebsprämien-Komponente zur Folge.

- Entkopplung der Direktzahlungen für Schafe und Ziegen: Die ab 2007 vorgesehene schrittweise Umverteilung der Prämienrechte in Richtung einer regionalen Einheitsprämie wird gerade bei den flächenlosen Wanderschäfern, die 80 Prozent der Schafe in Deutschland halten, zu vernichtenden Konsequenzen führen. Sie werden bei dieser Änderung der Förderpolitik leer ausgehen. Der vorliegende Vorschlag zur nationalen Umsetzung der Agrarreform wird bei Anwendung des Regionalmodells zu einem massiven Abbau der Schafbestände in Deutschland führen, mit allen negativen Folgen für die extensiven Formen der Grünlandpflege. Um dies zu verhindern, müssen in jedem Falle 50 Prozent der bisherigen Prämienbeträge weiterhin gekoppelt bleiben. Ferner ist zu gewährleisten, dass die anderen 50 Prozent der Direktzahlungen nach dem Betriebsmodell bis zum Jahr 2012 Fortbestand haben.

- Entkopplung der Direktzahlungen im Ackerbau: Das vorgeschlagene Kombimodell würde bei Ackerbaubetrieben – vor allem im spezialisierten Getreidebau – schon 2005 zu massiven Umverteilungen führen. Zu den Begünstigten zählen vor allem Betriebe mit hohem Hackfruchtanteil, Obst-, Gemüse- oder Ackerfutterflächen. Dem Ackerbau soll bereits zum Start des Kombimodells diese Umverteilung ohne Übergangszeiträume zugemutet werden. Eine Neuausrichtung des Betriebes ist nur eingeschränkt möglich, da bei einer wirtschaftlichen Umstrukturierung (Anbau von Obst, Gemüse und Speisekartoffeln) u.U. nicht ausreichend „passende“ Prämienrechte zur Verfügung stehen. Der angestrebte Umverteilungsmechanismus zwischen

den Regionen (35% des Prämienvolumens bundeseinheitlich je Hektar LF und 65% regional) unter Ausklammerung der betriebsindividuellen Prämienbestandteile bedeuten eine umso stärkere Veränderung der Flächenprämienkomponenten für Ackerland, die im Gesamteffekt bis zu 80 Euro/Hektar gegenüber der heutigen Situation betragen können. Besonders belastend wirkt dies für spezialisierte Getreidebaubetriebe. Der DBV schlägt daher vor, bestimmte Teile der Direktzahlungen im Ackerbau befristet betriebsindividuell zu gewähren.

- Flächenstilllegung: Die vorgesehene Entkopplung nach dem Regional-/Kombimodell hat den gravierenden Nachteil, dass die landwirtschaftlichen Betriebe künftig auch u.a. für Gemüse, Obst (außer Dauerkulturen), Kartoffeln und Zuckerrüben anteilig Flächen stilllegen müssen. Zudem fehlen im Gesetzentwurf klare Aussagen, wie die speziellen Zahlungsansprüche für Stilllegungsflächen entsprechend Art. 53, Abs.2, 4. Unterabsatz der EU-VO 1782/2003 ohne Zuschlag der betriebsindividuell ermittelten Prämienkomponenten ermittelt werden und in den Jahren 2007 bis 2012 schrittweise geändert werden sollen.

Generell macht der Deutsche Bauernverband darauf aufmerksam, dass das Instrument der obligatorischen Flächenstilllegung nicht mehr zu einem System einer entkoppelten Betriebsprämie passt. Dies führt allein zu einer bürokratischen Belastung ohne Entlastungseffekt für Agrarmärkte oder Umwelt. Daher sollte über eine Aussetzung der Flächenstilllegungsverpflichtung auf EU-Ebene nachgedacht werden.

- Entkopplung der Beihilfe für Stärkekartoffeln: Der entkoppelte Teil der Zahlungen für Stärkekartoffeln ist betriebsindividuell zu gewähren. Das vorgesehene Kombimodell trägt zudem den Nachteil einer anteiligen Stilllegungsverpflichtung für Kartoffelflächen in sich. Auch wegen des grenzüberschreitenden Anbaus bzw. Verarbeitung sind unterschiedliche nationale Umsetzungen der GAP-Reform in Deutschland und den Niederlanden und damit einhergehende Wettbewerbsverzerrungen unbedingt zu vermeiden. Angesichts des vorgeschlagenen Kombimodelles sind auch Lösungen für die Wachstumsbetriebe zu finden, die in den letzten Jahren Lieferrechte erworben haben und nicht über entsprechende Prämienrechte aus dem Referenzzeitraum 2000 bis 2002 verfügen. Um Verzögerungen bei der Auszahlung der gesamten Betriebsprämie zu vermeiden ist der gekoppelte Teil der Beihilfen in Form von Vorschüssen auszuzahlen.
- Spezielle Prämienrechte für Obst, Gemüse und Speisekartoffeln im Kombi- und Regionalmodell: Die vorgesehene Einbeziehung der Flächen für Obst, Gemüse und Speisekartoffeln in die Prämiengewährung hat bei den Marktbeteiligten und an den Pachtmärkten für große Verunsicherung gesorgt. Der DBV hat sich gegen die

Einbeziehung ausgesprochen, weil – trotz der Ausgestaltung als entkoppelte Betriebsprämie – Verzerrungen an funktionierenden Märkten und neue bürokratische Belastungen zu erwarten sind. In diesem Zusammenhang wird eine Einbeziehung dieser Flächen in die verpflichtende Flächenstilllegungsregelung im Kombi- und Regionalmodell ebenfalls abgelehnt. Auch die Unterscheidung zwischen unter fünfjährigen und mehr als fünfjährigen „Feldkulturen“ bei Obst und Gemüse und Dauerkulturen (nicht prämienberechtigt) ist fragwürdig und stellt den Sektor Obst und Gemüse vor eine innere Zerreißprobe.

Auch die Ausgestaltung als spezielles, quotiertes Prämienrecht für Obst-, Gemüse- und Speisekartoffelflächen führt zu einer zusätzlichen Belastung der Betriebe mit Bürokratie und läuft zudem den Bestrebungen des Gesetzentwurfes entgegen, über das Kombi-/Regionalmodell zu einer Entspannung des Prämienrechtshandels zu kommen.

Auf Grund der speziellen Prämienrechte für Obst, Gemüse und Speisekartoffeln (die auf der Basis der Produktion eines Betriebes in 2003) ist es zu erwarten, dass bei diesen Produktionszweigen entsprechend die Marktpreise seitens der Verarbeiter angepasst werden (z. B. regionaler Prämienbetrag 300 €/ha, Kartoffelertrag 300 dt/ha, Preissenkung 1€/dt). **Der Erlös würde demzufolge für (wachsende) Betriebe, die nicht über spezielle Prämienrechte verfügen, um 300 €/ha nach unten verschoben.**

Insgesamt würde es durch den Gesetzentwurf zu sehr unterschiedlichen Umsetzungen in Europa kommen, was neue Wettbewerbsverzerrungen für den Sektor Obst, Gemüse und auch für den Kartoffelanbau nach sich zieht.

Zur sogenannten „Grünlandprämie“: Eine gezielte Förderung der Grünlandbewirtschaftung ist in dem geltenden Rahmen der EU-VO 1782/2003 leider nicht möglich und wird auch mit dem Gesetzentwurf nicht erreicht.

Die vorgesehene (kalkulatorische) Umverteilung der Schlachtprämien für Großrinder (einschließlich nationaler Ergänzungsbetrag) sowie von 50 Prozent der Extensivierungszuschläge auf das Grünland im Kombimodell 2005 führt zunächst für die meisten rinderhaltenden Betriebe auch an Grünlandstandorten nicht zu finanziellen Vorteilen gegenüber der heutigen Situation. Nutznießer wären vor allem Grünlandnutzer ohne Vieh oder z.B. mit Pferdehaltung.

Nach der EU-VO 1782/2003 und dem Gesetzentwurf zufolge sind die 2005 für Dauergrünland zugewiesenen Prämienrechte nicht an die Nutzung von Grünland gebunden. Sie können wegen der Entkopplung vielmehr auf jedem Hektar LF

eingesetzt werden – auch auf Acker. Ebenso kann das Grünland freiwillig „stillgelegt“ werden.

Auch wird es 2005 und in den Folgejahren augenscheinlich kein äußerlich erkennbares Grünlandprämienrecht geben. Dies ergibt sich aus der Formulierung von § 4, Abs. 1 und Abs.3. Die Ermittlung des Referenzbetrages erfolgt „aus einem betriebsindividuellen und einem flächenbezogenen Betrag.“ Von einer Differenzierung der Zahlungsansprüche zwischen Grün- und Ackerflächen ist jedoch nicht die Rede. Wegen der Grundsystematik der Betriebsprämie (Ermittlung eines „Referenzbetrages“) bilden die Grünlandflächen des Jahres 2005 lediglich eine Art Verteilungsschlüssel für die Zuteilung der Direktzahlungen. Auch im Kombimodell bestehen von Betrieb zu Betrieb unterschiedliche Zahlungsansprüche je Hektar, abhängig vom Anteil der betriebsindividuell zugeordneten Direktzahlungen (z.B. Milch- und Bullenprämien).

- Kein nationaler Envelope von 10 Prozent: Der vorgesehene Verzicht auf eine zehnprozentige Kürzung und Umverteilung der Direktzahlungen für „besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit“ wird ausdrücklich unterstützt, zumal die Regelung in der EU-Verordnung hier sehr enge Grenzen setzt (Verbleib der Mittel im jeweiligen Sektor, in dem gekürzt wurde).
- Landwirte mit Flächen/Betriebsteilen in mehreren Regionen: Ergänzend zu § 4, Absatz 5 des Betriebsprämienführungsgesetzes, in dem die „trennscharfe“ Ermittlung der Zahlungsansprüche entlang der Regionsgrenzen geregelt wird, fordert der DBV weiter sicherzustellen, dass diese Betriebsinhaber nur einen einzigen Antrag für den gesamten Betrieb stellen müssen.
- Endgültige Festsetzung des Referenzbetrages: Die Regelung in § 4, Abs. 6 des Gesetzentwurfes, wonach durch geänderte Festsetzungen der Prämienrechte ab 2006 die Prämienrechte anderer Landwirte nicht neu berechnet werden müssen, wird als hilfreich angesehen, die Verlässlichkeit zu erhöhen.
- Zwischenbericht 2007: Wegen der zum heutigen Zeitpunkt unübersehbaren Auswirkungen der Entkopplung auf die landwirtschaftlichen Betriebe sowie vor- und nachgelagerten Bereiche, die Agrarmärkte, die Marktposition der deutschen Agrarwirtschaft innerhalb der EU, die Kulturlandschaft sowie auf die Arbeitsplätze im ländlichen Raum ist es im Sinne von „Good Governance“ erforderlich, im Jahre 2007 einen Zwischenbericht der Bundesregierung verbunden mit weiteren Handlungsempfehlungen vorzulegen.

3 Zu Artikel 2: Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz

3.1 Generelle Bewertung der vorgesehenen Umsetzung von Cross Compliance

Vorbemerkung: Die EU-VO 1782/2003 fordert künftig von den Mitgliedstaaten, bei der Gewährung von EU-Direktzahlungen die „Grundanforderungen für die Betriebsführung“ (18 EU-Bestimmungen), die Erhaltung des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes“ der Flächen sowie die Erhaltung des Dauergrünlandes sicherzustellen. Diese drei genannten Bereiche werden nachfolgend unter dem Begriff „Cross Compliance“ zusammengefasst.

Der DBV befürchtet durch eine überzogene nationale Umsetzung der Cross Compliance-Vorgaben folgende Belastungen für die deutsche Landwirtschaft:

- Mehrkosten in der Bewirtschaftung und zusätzliche Wettbewerbsnachteile im EU-Vergleich;
- Mehr Kontrollbürokratie, aber kein zusätzlicher Nutzen für Umwelt-, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit;
- Mehrfachkontrollen;
- Frustrationspotential bei den landwirtschaftlichen Unternehmern;
- Fesselung der Grünlandwirtschaft;
- Überschneidung mit Agrarumweltprogrammen und Gefahr von „Doppelförderung“;

Die häufig angeführte höhere sog. „gesellschaftliche Akzeptanz“ der Direktzahlungen durch Cross Compliance kann sich mit einer überbordenden Kontrollbürokratie ins Gegenteil verkehren.

Der Deutsche Bauernverband ist angesichts des vorgelegten Gesetzentwurfes alarmiert, dass die Bundesregierung bei der Umsetzung von Cross-Compliance in Deutschland spürbar über die EU-rechtlichen Mindestanforderungen auf Basis der guten fachlichen Praxis hinausgehen möchte. Der DBV erwartet die strikte Orientierung an der Zielsetzung des EU-Agrarministerrates, wonach „*grundlegende Anforderungen des Umweltschutzes, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes sowie der Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand in die gemeinsamen Marktorganisationen einbezogen werden.*“ (2. Erwägungsgrund der VO 1782/2003). Bei „*Dauergrünland ist dessen Erhaltung zu fördern*“ (4. Erwägungsgrund).

Bis heute liegen von Seiten der EU-Kommission weder die Durchführungsverordnung noch die angekündigten Leitlinien (sog. Indikatorenpapier) zur Umsetzung von Cross Compliance vor. Gleichwohl fordert die EU, dass die Mitgliedstaaten noch vor Beginn des Jahres 2005 über die Umsetzung der Cross Compliance entscheiden.

Der Deutsche Bauernverband erwartet, dass bei Cross Compliance nicht über eine eins-zu-eins-Umsetzung hinausgegangen wird. Mit dem Gesetzentwurf setzt sich der Bund erkennbar über die Bekundungen der Agrarminister der Bundesländer hinweg, die sich bereits deutlich gegen zusätzliche Belastungen der Landwirte durch Cross Compliance ausgesprochen haben.

Der DBV befürwortet grundsätzlich den Ansatz im Gesetzentwurf, wonach die Einzelheiten zur Umsetzung der „Grundanforderungen für die Betriebsführung“ (18 EU-Bestimmungen) und des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes“ im Wege einer Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt werden sollen (§ 5 des Gesetzentwurfes). Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum dies unter Mitsprache der Bundesministerien für Umwelt, Wirtschaft und Finanzen erfolgen soll, da es um die Festlegung von Kriterien für landwirtschaftliche Direktzahlungen geht.

Der DBV warnt insbesondere davor, bei Cross Compliance durch die „Hintertür“ zusätzliche fachliche Standards festschreiben zu wollen. Maßgeblich muß das jeweilige Fachrecht bzw. die gute fachliche Praxis bleiben.

3.2 Keine Gefährdung von Agrarumweltprogrammen durch die nationale Umsetzung von Cross Compliance

Mit der Umsetzung der GAP-Reform in Deutschland, insbesondere durch die Umsetzung des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes und des Grünlanderhaltungsgebotes dürfen bestehende und künftige Agrarumweltprogramme nicht gefährdet oder eingeschränkt werden.

So werden etwa Überlegungen, bei den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Bedingungen“ zentrale Vorschriften für Bodenbedeckung, Humusanteile im Boden, Bodendruck von Maschinen oder Fruchtfolgen zu machen, als völlig praxisfremd und als weitreichende Gefährdung freiwilliger und sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Gesellschaft anerkannter Agrarumweltprogramme abgelehnt.

Bei der Umsetzung von Cross Compliance dürfen auch bestehende Programme zur Grünlandförderung (Agrarumweltprogramme, Ausgleichszulage) oder ein Basisausgleich in FFH-Gebieten durch das neue Erhaltungsgebot für Dauergrünland nicht ausgehebelt werden. Es darf nicht zu einer Einschränkung dieser Programme durch eine angebliche „Doppelförderung“ kommen. Deutschland sollte die vorhandene Ausnahmeregelung gezielt anwenden, um eine neue Benachteiligung des Grünlandes zu vermeiden.

3.3 Bewertung des Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetzes im Detail, insbesondere Grünlanderhaltungsgebot

Die in § 3 des Gesetzentwurfes vorgesehenen Regelungen gehen deutlich und in untragbarer Weise über die Vorgaben der EU-Verordnung hinaus. Die Regelung würde zu einer deutlichen wirtschaftlichen Benachteiligung der Grünlandstandorte führen und mittelbar erhebliche Teile von Agrarumweltprogrammen in Frage stellen.

Die Kritik des DBV bezieht sich vor allem auf die EU-rechtlich nicht erforderliche parzellenscharfe Festschreibung des Dauergrünlandes. Die EU-Verordnung eröffnet hier grundsätzlich Möglichkeiten für eine wesentlich flexiblere Handhabung.

Eine Genehmigungspflicht ist keineswegs vom europäischen Recht abgedeckt. Der DBV fordert, diese zu streichen. Eine Anzeigepflicht des Landwirtes im Prämienantrag über den Grünlandumbruch verbunden mit einer Erklärung über die Schaffung des Grünlandes an anderer Stelle wäre völlig ausreichend.

Weitere Forderungen zum Dauergrünlanderhaltungsgebot im einzelnen:

- Saldierung: Unabdingbar ist mehr Flexibilität beim Austausch von Erhaltungsverpflichtungen für Dauergrünlandflächen. Erforderlich ist sowohl eine einzelbetriebliche als auch eine überbetriebliche Saldierung.
- Ein Pflegeumbruch oder eine Neuansaat müssen jederzeit genehmigungsfrei möglich sein.
- Landwirten, die freiwillig Grünland in Ackerland umgewandelt haben, z.B. im Rahmen von Agrarumweltprogrammen oder im Vertragsnaturschutz, darf hierdurch kein Nachteil entstehen. Aus Gründen der rechtlichen Gleichbehandlung muß dies auch für Landwirte gelten, denen keine derartigen Förderprogramme zur Verfügung standen (finanzschwache Länder).
- Landwirten, die seit dem Stichtag 2003 Dauergrünland in Ackerland umgewandelt haben, darf hierdurch kein Nachteil bei der Gewährung der Betriebsprämie entstehen. Das vom Bundesrat vorgeschlagene Wiederherstellungsgebot ist rechtlich fragwürdig. Es ist nicht nachvollziehbar, wie dem Landwirt rückwirkend eine derartige Verpflichtung auferlegt werden kann. Der DBV lehnt dies daher ab.

3.4 Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand

(Bestimmungen laut Art. 5 in Verbindung mit Anhang IV der EU-VO 1782/2003)

Zu den meisten Punkten (Schutz des Bodens vor Erosion, Erhalt der organischen Substanz im Boden, Erhalt der Bodenstruktur,) werden im Gesetz keine konkreten Festlegungen getroffen. Verwiesen wird auf die Verordnungsermächtigung in § 5 des Entwurfes.

Folgerichtig wäre es auch, wenn die Regelung zur Erhaltung von Landschaftselementen und Terrassen nicht im Gesetz, sondern in der Rechtsverordnung erfolgt.

Der Deutsche Bauernverband fordert im Hinblick auf die Erarbeitung der Rechtsverordnung:

- Bei den Kriterien für den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ hat eine strikte Orientierung an der guten fachlichen Praxis zu erfolgen. Der DBV weist auf den grundlegenden Widerspruch hin, wonach jegliche (kostenträchtige) Einschränkung der guten fachlichen Praxis durch Cross Compliance der Entkopplung der Direktzahlungen mit dem Ziel einer verbesserten globalen Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft entgegen steht.
Dies ist bei allen derzeit diskutierten Kriterien (Mindestbodenbedeckung im Winter,

Fruchtfolgevorgaben, Maschinenbenutzung auf dem Feld usw.) zwingend zu beachten.

- Der DBV erwartet, konkret auf die Anlage IV der EU-Verordnung Bezug zu nehmen, die lediglich eine „Vermeidung unerwünschter Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen“ nennt, um ein „Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen“ zu sichern. Eine Festlegung, dass eine jederzeitige Wiederinkulturnahme der Fläche möglich sein muss, könnte mithin ausreichen. Dies könnte etwa die Verhinderung der Verbuschung betreffen.
- Die von Bund und Ländern diskutierte Trennung zwischen „genutzten“ und „aus der Nutzung genommenen“ Flächen ist vor dem Hintergrund der von der EU gewollten freien Entscheidung des Landwirtes über Art und Umfang der Bewirtschaftung kritisch zu hinterfragen. Abgrenzungsprobleme sind hier vorprogrammiert, z.B. welche Mindestbeweidung ist erforderlich, um Herausfallen der Flächen aus der „Nutzung“ zu vermeiden.
- Acker- bzw. Grünland gestellt. Mehrjährige Verpflichtungen (z.B. Ansaatverpflichtung einmal in fünf Jahren) sind unbedingt zu vermeiden, weil dies bei der auf jährlicher Basis gewährten Betriebsprämie zu großer Rechtsunsicherheit und Kontrollproblemen führen würde. Bei Neuverpachtungen etwa müßten sich Landwirte über das vorhergehende „Nutzungsverhalten“ der Vorpächter informieren, was unzumutbar ist.
- Widersprüche und Konflikte sind auch vorprogrammiert, falls – wie von Bund und Ländern diskutiert - „aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommene Flächen“ vom 1. Mai bis 30. Juni nicht bearbeitet werden dürfen. Dies würde voraussetzen, dass der Landwirt verpflichtet wäre, vor diesem Zeitpunkt zu erklären, welche Flächen „aus der Erzeugung genommen“ werden sollen. Dieses ist jedoch in der EU-Verordnung 1782/2003 nicht vorgesehen, denn durch die Entkopplung kann der Landwirt über die Art der Flächennutzung grundsätzlich frei entscheiden. Schon als paradox zu bezeichnen ist, dass die *Bewirtschaftung* für aus der ‚landwirtschaftlichen Erzeugung genommene Flächen‘ wiederum für einen bestimmten Zeitraum aus Gründen des Natur- und Artenschutzes *eingeschränkt werden soll*.
- In jedem Falle sind Forderungen, wonach die Ansaat mit einer Saatgutmischung zu erfolgen hat, die Blütenpflanzen enthält, als überzogen abzulehnen. Hintergrund der EU-Regelung der Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen Zustands war, dass die Verwahrlosung der Flächen, sofern diese aus der Erzeugung genommen werden, verhindert werden soll. National darf nicht versucht werden, hierüber langgehegte

Naturschutzziele zu verfolgen. Nunmehr Landwirte zu verpflichten, die die Möglichkeit der von der Produktion entkoppelten Direktzahlungen der GAP-Reform nutzen, um nicht mehr zu produzieren, Naturschutzmaßnahmen durchzuführen, wird vom Deutschen Bauernverband strikt abgelehnt.

- Beim Erhalt von Landschaftselementen und Terrassen ist bisher nicht hinreichend geklärt, wie weitgehend die Vorgabe der Nichtbeseitigung von Landschaftselementen ist („auf seinen landwirtschaftlichen Flächen“)

3.5 18 Grundanforderungen für die Betriebsführung

(18 EU-Bestimmungen laut Art. 3 und 4 in Verbindung mit Anhang III der EU-VO 1782/2003)

Zur Umsetzung in nationales Recht werden im Gesetzentwurf keine näheren Festlegungen getroffen. In § 5 soll hierzu dem BMVEL (im Einvernehmen mit BMU, BMWA sowie mit Zustimmung des Bundesrates) eine Verordnungsermächtigung gegeben werden.

Der Deutsche Bauernverband fordert:

- Es ist zwingend auf eine wettbewerbsneutrale 1:1-Umsetzung der EU-Vorgaben zu achten.
- Im Zusammenhang mit den systematischen Vor-Ort-Kontrollen sind die Prüfkriterien auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß und auf repräsentative Prüfkriterien zu beschränken (maximal ein Kriterium für jede der 18 EU-Richtlinien/Verordnungen).

3.6 Anmerkungen zum Kontrollsystem

Mit großer Sorge macht der Deutsche Bauernverband auf das große Frustrationspotential bei den Landwirten aufmerksam, was mit der Umsetzung von Cross Compliance – vor allem aber mit dem Kontrollsystem – verbunden sein kann. Cross Compliance ist nicht zusätzlich nutzbringend für Umwelt-, Tier- oder Verbraucherschutz, da ohnehin bestehende Vorschriften nun zusätzlich aus beihilferechtlichen Gründen kontrolliert werden sollen. Stattdessen kann dies eher als Zeichen des Misstrauens gegenüber der Fachkompetenz der Landwirte gewertet werden. Umso mehr sind Bund und vor allem die Länder aufgefordert, bei der Umsetzung von Cross Compliance den aktiven Dialog mit den Landwirten zu suchen.

Dazu gehört unter anderem:

- Bündelung: Vermeidung von Mehrfachkontrollen in den zu kontrollierenden Betrieben.

- Vermeidung von unklaren Kompetenzzuweisungen zwischen „Zahlstellen“ (Landwirtschaftsbehörde) und den „Fachüberwachungsbehörden“; Die Landwirtschaftsbehörde muss die Hauptzuständigkeit behalten.
- Vermeidung von Mehrfachdokumentationen und „Doppelvorschriften“ bzw. Anerkennung bestehender Dokumentations- und Aufzeichnungsvorschriften. Möglich wäre unter Umständen auch eine Prüfung von einzelnen Kriterien an „Flaschenhälsen“ im vor- oder nachgelagerten Bereich.

Es muss sichergestellt sein, dass die „Fachüberwachungsbehörden“ nur diejenigen InVeKoS-Betriebsdaten zur Verfügung erhalten, die sie zur Durchführung ihrer Kontrollen benötigen. Die Zahlstelle (Landwirtschaftsbehörde) darf nur die Betriebsdaten der jeweils zu kontrollierenden Betriebe weitergeben.

4 Zu Artikel 3: Zentrale InVeKoS-Datenbank-Gesetz

Generelle Bewertung des vorgelegten Gesetzes zur Umsetzung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems

Die EU-rechtlich geforderte Einrichtung einer zentralen Datenbank darf nicht zu einem überbordenden Totalerfassung des Landwirtes führen. Daher ist der Gesetzentwurf in folgenden Punkten anzupassen:

- Umfang der zu speichernden Daten: Ist die Speicherung von Buchführungsdaten im Rahmen der InVeKoS-Datenbank erforderlich und zulässig?
- Es ist vorzusehen, dass jeder Landwirt jederzeit eine Selbstauskunft über seine gespeicherten Daten einholen kann.
- Es ist zu regeln, wie lange Daten gespeichert werden bzw. wann sie zu löschen sind.
- Es ist von vornherein darauf zu achten, dass eine Kompatibilität des Identifizierungsnummernsystemes der Betriebsinhaber mit dem im Aufbau befindlichen System der bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer möglich ist.

**Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft**

Ausschussdrucksache 15(10)366D

Anlage zum Schreiben G-7001-2272

**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 ineffizienten 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 Bewirtschaftungsauflagen 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 Marktreformen 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 Pachtpreissteigerungen 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 Feinsteuerung 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 Prämienrechte 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.

Fragenkatalog

des Ausschusses für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft des
Deutschen Bundestages
mit Antworten

Ausschuss für Verbraucher-
schutz, Ernährung und
Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
15(10)366C

des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei Mecklenburg-Vorpommern

Öffentliche Anhörung am

Montag, 22. März 2004, 13.00 Uhr,

in Berlin, Konrad Adenauer Str. 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 Entkopplung, wie sie im Grundsatz in der Horizontalen Verordnung zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik festgelegt wurde, wird die wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit der Landwirte deutlich erweitert. Sie werden künftig ihre Produktionsentscheidung nicht mehr nach produktionsgebundenen Prämien ausrichten, sondern daran, ob die Erzeugung eines Produkts an sich rentabel ist.

Eine stärker durch Marktsignale gesteuerte Erzeugung wird längerfristig/tendenziell dazu führen, dass sich Angebot und Nachfrage annähern und damit strukturelle Überschüsse abgebaut werden, Preise dadurch stabiler werden und die Einkommen der Landwirte sich verbessern. Die Erzeugung wird insbesondere in Betrieben, die nicht kostendeckend produzieren (z.B. aufgrund von Standortnachteilen oder wegen Managementproblemen) zurückgehen. V.a. auf Grenzstandorten ist mit einem stärkeren Strukturwandel zu rechnen.

Auf ausgeglicheneren Märkten ist zwangsläufig die Marktstellung der Erzeuger besser. Der Anteil der Einkommen aus Markterlösen am Gesamteinkommen wird steigen und damit die Abhängigkeit vom Staat sinken.

Im Grunde werden sich durch die vollständige Entkopplung alle Produktionsbereiche der Situation annähern, die wir heute bereits in den Sektoren haben, die nicht bzw. nur eingeschränkt produktgebunden unterstützt werden (z.B. Schweine-, und Geflügelhaltung, Obst und Gemüse) – mit allen Chancen und Risiken.

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).**

Im Hinblick auf die gesellschaftliche Akzeptanz hat das Standardmodell insbesondere folgende Nachteile gegenüber dem Kombimodell:

- Zahlungsansprüche auf historischer Grundlage führen zu unterschiedlichen Prämienhöhen je ha. Dies passt nicht zur neuen Prämienbegründung – Entgelt für Gemeinwohlleistungen – die längerfristig nur eine einheitliche Flächenprämie zulässt.
 - Durch die Entkopplung entfällt eine konkrete Produktionsverpflichtung. Mit zunehmender Zeit erhalten beim Standardmodell immer mehr Betriebe einen durch die Erzeugung eines bestimmten Produkts in der Vergangenheit erworbenen Zahlungsanspruch, obwohl sie diese Produktion längst eingestellt haben. Z.B. würden Milcherzeuger, die unmittelbar nach Einführung der Entkopplung bei Milch (2005) die Milchproduktion einstellen, quasi auf Dauer eine Milchprämie erhalten, was gesellschaftlich kaum vermittelbar wäre.
- Hinsichtlich der Akzeptanz innerhalb der Landwirtschaft hat das Standardmodell kurzfristig den Vorteil, dass es zu nur geringen Umverteilungen kommt. Längerfristig werden allerdings die vorgenannten Ungleichbehandlungen (unterschiedliche ha-Vergütungen bei gleicher Leistung) bzw. die mit dem Standardmodell verbundene Besitzstandswahrung (Prämiensicherung auch ohne Erzeugung, lediglich bezogen auf die Erzeugung im Bezugszeitraum) zunehmend zu Akzeptanzproblemen führen, weil damit gravierende Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Betrieben verbunden sein können (Beispiel: traditioneller Schweinemastbetrieb soll mit Betrieb konkurrieren, der von Milcherzeugung auf Schweinehaltung umgestellt hat und beim Standardmodell dauerhaft Milchprämie bezieht).

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

Der Landwirt wird in Zukunft seine Entscheidungen hinsichtlich der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder der reinen Pflege landwirtschaftlicher Flächen vorrangig von der Marktsituation und den einzelbetrieblichen Gewinnchancen aus der Produktion abhängig machen. Welches Entkopplungsmodell dabei zur Anwendung gelangt, ist relativ gleichgültig.

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

Beim Modell der Zuweisung der Zahlungsansprüche nach Maßgabe historischer Prämienansprüche wird auf Grund der Heranziehung des Referenzzeitraumes 2000 – 2002 die gesamte strukturelle Entwicklung zwischen 2001 und 2005 nicht berücksichtigt und ist durch „Fälle besonderer Situation“ aus der nationalen Reserve auszugleichen.

Beim Kombinationsmodell werden zumindest die Flächen- und Milchprämien, sowie ein Teil der Tierprämien (über 85 % der gesamten Zahlungsansprüche in MV) stichtagsgenau in enger Korrelation zum Beginn der Entkopplung 2005 zugeteilt. Daraus ergeben sich deutlich weniger Anforderungen, strukturelle Entwicklungen auszugleichen.

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 Zuteilung der Zahlungsansprüche nur an aktive Bewirtschafter und deren eigenständige Handelbarkeit stärkt unabhängig vom gewählten Umsetzungsmodell die Position des Landwirtes. Da beim Kombinationsmodell fast alle landwirtschaftlich genutzten Flächen mit Zahlungsansprüchen belegt werden und eine Akkumulation von Zahlungsansprüchen auf einer Fläche nicht möglich ist, wird sich der spekulative Handel mit Zahlungsansprüchen auf ein Minimum beschränken.

Ein anfängliches Gleichgewicht zwischen Zahlungsansprüchen und landwirtschaftlicher Bodenfläche wird dazu führen, dass die Auswirkungen des neuen Systems auf den Bodenmarkt gering sein werden. Da mit der infrastrukturellen Entwicklung der Umfang landwirtschaftlicher Flächen abnimmt, wird ein Überhang an Zahlungsansprüchen den Bodenmarkt festigen.

Beim betriebsindividuellen Zahlungsmodell werden von Anfang an ca. 6 % der landwirtschaftlichen Fläche keine Zahlungsansprüche erhalten. Daraus ergibt sich kurz- und mittelfristig ein deutlich größerer Druck auf den Bodenmarkt.

Insgesamt wird die Bindung der Transferzahlungen an die Fläche zu Pachtpreiserhöhungen führen, die Subventionseffizienz sinkt dadurch.

Die Grünlandpacht steigt stärker an, da Grünland gegenüber Ackerland zusätzlich an Wert gewinnt.

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

Da das Kombinationsmodell eine ausreichend lange Anpassungszeit für die Neuorientierung der Betriebe an die geänderten Rahmenbedingungen vorsieht, werden die Auswirkungen auf die Produktions- und Betriebsstrukturen in beiden Umsetzungsmodellen annähernd gleich stark eingeschätzt.

Aufgrund der Entkopplung wird der Landwirt in Zukunft seine Entscheidungen hinsichtlich der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder der reinen Pflege landwirtschaftlicher Flächen hauptsächlich von der Marktsituation abhängig machen. Welches Entkopplungsmodell dabei zur Anwendung gelangt, ist relativ gleichgültig.

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 Umverteilungen zwischen den Landwirtschaftsbetrieben in MV werden zu Beginn der Entkopplung bei 5 % des gesamten Prämienvolumens liegen.

Durch die vorgesehene einzelbetriebliche Sicherung betriebsindividueller Prämienanteile in den besonders sensiblen tierischen Produktionsbereichen werden zumindest bis zum Beginn des Abschmelzungsprozesses keine gravierenden Unterschiede zwischen beiden Modellen eintreten. Marktpreisentwicklungen, wie sie insbesondere auf Grund der sich ändernden Rahmenbedingungen bei Rindfleisch und Milch zu erwarten sind, werden sich relativ unabhängig vom gewählten Entkopplungsmodell vollziehen.

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 Beiträge 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?

Das Kombinationsmodell ist ein Kompromiss, da eine Umsetzung des Regionalmodells in einem Schritt unverantwortbare Strukturbrüche und die zwangsläufige Aufgabe von Betrieben nach sich ziehen würde.

Betroffen wären v.a. Betriebe der Rind- und Schaffleisch- sowie der Milchproduktion, die häufig in erheblichem Umfang – i.d.R. mit staatlicher Unterstützung – investiert haben.

Der Kompromiss, der zwangsläufig einen gewissen Widerspruch in der Begründung akzeptieren muss, soll einerseits den weiterhin in der tierischen Erzeugung verbleibenden Betrieben für die Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen einen genügenden Zeitraum belassen, darf andererseits den Betrieben, die nach der Entkopplung aus dieser Produktion aussteigen, diesbezügliche betriebsindividuelle Prämienansprüche nicht langfristig belassen.

Vor diesem Hintergrund ist das Votum des Bundesrates ein angemessener Kompromiss.

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)?

Gerade unter Berücksichtigung der Milchproduzenten, deren Marktreform (bereits mit der Agenda 2000 beschlossen) zeitlich mit der Entkopplung zusammen fällt, ist eine längere Übergangsfrist bei der Umstellung auf eine vollständige Regionalisierung der Zahlungsansprüche notwendig.

Insofern sind Milcherzeuger in besonderem Maße betroffen.

Da aber auch in zahlreichen Betrieben der Rindermast erhebliche Prämienumverteilungen und sich daraus ergebender Anpassungsdruck zu erwarten sind, sollte der Anpassungsprozess einheitlich für alle Prämienarten vollzogen werden. Die Gestaltung eines Anpassungsprozesses zwischen 2010 und 2013 – wie vom Bundesrat vorgeschlagen – erscheint ein sinnvoller Kompromiss.

Prinzipiell sollten alle Sektoren, auch die Milch, in die Reform der GAP einbezogen werden. Letztlich kann keinem Sektor auf Dauer eine „Sonderstellung“ eingeräumt werden. Dies würde langfristig betrachtet dem „bevorzugten“ Sektor am meisten schaden (Wettbewerbsfähigkeit).

Durch die Entkopplung bei der Milch werden eine Reihe von heutigen Milchbauern die Produktion aus vielerlei Gründen (mangelnde Rentabilität, Generationswechsel u.v.m.) nach 2005 aufgeben. Dies schafft Wachstumsmöglichkeiten für wettbewerbsfähige, zukunftsorientierte Betriebe. Der Druck auf den Milchpreis würde ohne Entkopplung noch größer sein als mit.

Letztlich muss aber das Ziel klar sein, bis spätestens 2014 den Ausstieg aus dem Milchquotensystem eingeleitet oder besser noch bereits vollzogen zu haben. Daher sollte letztlich im Interesse des gesamten Milchsektors mit dem strukturellen Umbau der Milchproduktion bereits in diesem Jahrzehnt begonnen werden. Produktionsabhängige Transferzahlungen und Produktionsquotierungen sind ungeeignete agrarpolitische Instrumente auf dem Weg zu einer stärkeren standort- und marktangepassten Produktion und zu wettbewerbsfähigen Strukturen.

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 ist Aufgabe der einzelnen Mitgliedstaaten, die Anforderungen zur Instandhaltung landwirtschaftlicher Flächen zu formulieren. Dabei ist eine Abwägung zwischen notwendigen Auflagen und Erhaltung der unternehmerischen Freiheit zur Produktionsgestaltung vorzunehmen. Es gibt bereits heute Regionen, in denen der mögliche Stilllegungssatz von 33 % der Ackerfläche ausgenutzt wird und diese Flächen über mehrere Jahre lediglich gepflegt werden.

Im Interesse der gesamten Landwirtschaft sollte die Hürde für ordnungsgemäße Bewirtschaftung nicht höher als in anderen EU-Staaten gelegt werden, um zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

Der Wert einer Fläche aus ökonomischer Sicht wird durch Möglichkeiten der Bildung von Gewinnbeiträgen bestimmt. Sinkt der „Produktionswert“ einer Fläche unter den Wert: „Flächenprämie abzüglich Mindestbewirtschaftungsaufwand“, so stellt die Mindestbewirtschaftung das betriebswirtschaftlich günstigere Verfahren dar, sowohl für den landwirtschaftlichen Betrieb als auch für den Bodeneigentümer.

Wie zu Frage 1 ausgeführt, wird die Entkopplung zur Produktionsaufgabe in Betrieben mit unrentabler Produktion führen und damit insgesamt zu ausgeglicheneren Märkten und stabileren Preisen.

Dadurch werden tendenziell auch die Gewinnerwartungen bei der Produktion ebenfalls stabilisiert, so dass eine deutliche Ausweitung der Stilllegungsflächen nicht zu erwarten ist.

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?**

Grundsätzlich „Ja“. Die nahezu vollständige Entkopplung, wie im Gesetzentwurf festgelegt, wird die wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit der Landwirte deutlich erweitern. Der Landwirt wird in Zukunft seine Entscheidungen hinsichtlich der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse oder der reinen Pflege landwirtschaftlicher Flächen weitestgehend von der Marktsituation und der Gewinnerwartung durch Produktion unabhängig machen.

Wie sind in diesem Zusammenhang die speziellen Prämienrechte für Flächenstilllegung bzw. Obst, Gemüse, Speisekartoffeln oder auch das Grünland-erhaltungsgebot zu bewerten?

Spezielle Prämienrechte für die Flächenstilllegung sowie die Verpflichtung zur Flächenstilllegung sind Marktsteuerungen, die in die Liberalisierung der landwirtschaftlichen Produktionsentscheidung nicht hinein gehören, und eine Übergangserscheinung sein sollten.

Spezielle Prämienrechte für Obst-, Gemüse- und Speisekartoffelflächen sind ein Zugeständnis der EU an die Mitgliedstaaten, die das Regionalisierungsmodell anwenden wollen. Eine Zuteilung der Zahlungsansprüche für diese Flächen im Regionalisierungsmodell ist unbedingt notwendig.

Die durch die Nachbarstaaten durchgesetzte Beschränkung der Zahlungsansprüche auf den historischen Anbauumfang ist aus Sicht der Produzenten in diesen Ländern verständlich, führt allerdings zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen alten und neuen Produzenten dieser Kulturen innerhalb Deutschlands.

Das Grünlandumbruchverbot, wie es in der EU-Verordnung festgelegt wurde, erscheint unter ökologischen Aspekten generell sinnvoll. Allerdings sollten in der Umsetzung betriebliche Spielräume derart erhalten bleiben, dass die einzelbetriebliche Ausrichtung und Produktionsentwicklung nicht behindert werden.

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

Die größten Auswirkungen auf die Märkte gehen von den vielfältigen Möglichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten aus, Sektoren und Produktionsbereiche teilweise oder vollständig von der Entkopplung auszunehmen. Im Interesse einer gemeinsamen Markt- und Agrarpolitik sollten diese Möglichkeiten weiter eingeschränkt und spätestens beim nächsten Midterm-Review kurzzeitig auslaufen.

Die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, einzelne Prämien teilweise gekoppelt zu zahlen, führt in erster Linie zu einer Einschränkung der wirtschaftlichen Entscheidungsfreiheiten der Landwirte. Die Teilentkopplung wird die als Reformziel formulierte Marktanpassung der Produktion einschränken.

Erwartete und notwendige Marktpreissteigerungen werden behindert. Erhebliche Marktverschiebungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten werden allerdings nicht erwartet, zumal die bisherigen Quotenregelungen und Plafonds erhalten bleiben.

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

s. Antwort zu Frage I.1.

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

Besonders im Bereich der Rindfleisch- und Milchproduktion ist auf Grund der sich ändernden Rahmenbedingungen mit Marktanpassungen zu rechnen.

Die betriebswirtschaftlichen Auswirkungen hängen maßgeblich von der jetzigen Produktionsintensität ab.

Der Landwirt wird in Zukunft seine Entscheidungen hinsichtlich der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse hauptsächlich von der Marktsituation abhängig machen. Dadurch ist die Vorhersage wirtschaftlicher Entwicklungen einzelner Produktionsbereiche hinsichtlich Produktion und Einkommen deutlich erschwert. Die Entkopplung wird v.a. in den Betrieben zur Produktionsaufgabe genutzt, in denen schon jetzt die Produktion an sich nicht kostendeckend ist.

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

Die Folgen der vollständigen Entkopplung, wie mehr standort- und marktangepasste Produktion, mehr unternehmerische Gestaltungsräume, tendenziell höhere Erzeugerpreise und landwirtschaftliche Einkommen durch eine höhere Subventionseffizienz könnten sehr wohl durch Teilkopplung „abgemildert“ werden, sollten es aber nicht. Die Teilkopplung würde – neben den zusätzlichen bürokratischen Belastungen für Landwirte und Verwaltung – in erster Linie dazu führen, dass nicht kostendeckend produzierende Betriebe weiterhin gezwungen wären weiter zu produzieren, um die entsprechenden Prämien zu erhalten.

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

Die produktionsabhängigen Transferzahlungen finanzieren Produktionsumfänge, die an den marktwirtschaftlichen Gegebenheiten häufig vorbeigehen und damit gesellschaftlich nicht akzeptabel sind. Insofern ist die Frage mit Nein zu beantworten.

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

Die vollständige Entkopplung wird in vielen Produktionsbereichen die landwirtschaftliche Urproduktion verändern. Das hat Auswirkungen nicht nur auf die Arbeitsplätze in der Landwirtschaft, sondern auch in den vor- und nachgelagerten Bereichen. Dies ist aber letztlich der einzige Weg zu einer stärkeren Ausrichtung auf standörtliche und marktwirtschaftliche Gegebenheiten.

Bei entsprechenden Marktsignalen bzw. Gewinnerwartungen ist durchaus in Teilbereichen auch eine Entwicklung zu einer arbeitsintensiveren Veredelungsproduktion oder zu Sonderkulturen denkbar.

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

Durch die Einbeziehung fast aller landwirtschaftlichen Flächen in die Gewährung von Zahlungsansprüchen werden auch Produktionsbereiche, die bisher keine Beihilfen erhielten, berücksichtigt.

Dazu gehören neben Pferdehaltern auch Straußenfarmen und Damtierhaltungen.

In MV machen diese Flächen ca. 0,3 % der Gesamtfläche aus. Der Wert an Zahlungsansprüchen, der in diese Bereiche fließen wird, dürfte selbst bei vollständiger Regionalisierung der Zahlungsansprüche bei ca. 0,2 % des Beihilfegesamt volumens der Region liegen.

Die Aufgaben der Landwirtschaft beschränken sich nicht alleine auf die Produktion von Rohstoffen oder Nahrungsmittel, sondern auch der Erhalt und die Pflege der Kulturlandschaft sind gerade vor dem Hintergrund der neuen Prämienbegründung von wachsender Bedeutung. Die Landwirtschaft hat nicht nur eine tragende wirtschaftliche Rolle im ländlichen Raum, sondern auch eine große soziale Verantwortung. Auch die Rolle der Landwirtschaft als Träger von Brauchtum, Tradition und regionaler Identität ist von Bedeutung. Diese Funktionen fasst man unter dem Begriff Nachhaltigkeit zusammen. Eine Trennung in produzierende Landwirtschaft und Hobbylandwirtschaft erscheint daher in diesem Zusammenhang so wenig sinnvoll wie in ökologisch oder konventionell, in Haupt- oder Nebenerwerb, in groß oder klein.

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

Die EU-Verordnung verlangt von den Mitgliedstaaten bei der Regionalisierung der Zahlungsansprüche, die regionalen Obergrenzen nach objektiven Kriterien festzulegen. Hierbei wurden in Deutschland nicht nur die historischen Prämienzahlungen innerhalb der Regionen, sondern die landwirtschaftliche Fläche als Kriterium herangezogen. Aus der sich dadurch vollziehenden Mittelumverteilung eine Rechtfertigung für Umverteilungen zwischen den Mitgliedstaaten herzuleiten, würde in keiner Weise den Festlegungen der EU-Verordnung entsprechen. Längerfristig wird die Frage der Umverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten unabhängig von der derzeitigen Diskussion in Deutschland sicher ein Thema sein.

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 Pachtpreiserhöhungen einstellen?

Ein Grundanliegen der Reform ist es, die Position des aktiven Bewirtschafters zu stärken.

Deshalb ist die Aktivierung der Zahlungsansprüche an die Bewirtschaftung der Flächen gebunden. Ein gewisser Überwälzungseffekt auf die Eigentümer der Flächen ist dadurch selbstverständlich nicht vollständig ausgeschlossen. Da bei beiden Entkoppelungsmodellen eine Flächenbindung der Zahlungsansprüche auf die beihilfefähige Fläche erfolgt, werden die Auswirkungen - unabhängig vom Modell – nahezu gleich sein.

Die kurzfristigen Effekte können unter anderem in Regionen mit bisher niedrigem Pachtzinsniveau zu höheren Pachtforderungen führen. Langfristig ist aber in den meisten Fällen kein anderes Pachtpreinsniveau zu erwarten als bei der Fortführung der bisherigen Agrarpolitik oder ohne Umverteilung.

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 reduziert?

Maßgeblich wird dabei sein, dass nicht durch erhöhte Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der Flächen, die durch die Mitgliedstaaten festzulegen sind, bisherige Förderkriterien gesetzliche Grundanforderungen werden und als solche über die 2. Säule nicht mehr förderfähig sind. Eine gewisse Einschränkung im Bereich der Grünlandförderung dürfte das bereits mit der EU-Verordnung festgelegte Grünlandumbruchverbot mit sich bringen. Unabhängig davon erscheint es notwendig, die ökologische Sinnhaftigkeit bestehender Förderprogramme unter den geänderten Rahmenbedingungen neu zu überdenken. Die Entkopplung führt stärker als die produktionsabhängigen Transferzahlungen dazu, dass ertragsschwache Standorte (Grenzstandorte) oder Flächen mit überproportionalen Bewirtschaftungskosten aus der flächendeckenden landwirtschaftlichen Nutzung ausscheiden. Dies kann nur unter den konkreten Bedingungen vor Ort beurteilt werden. Bei gesellschaftlich unerwünschten regionalen Entwicklungen kann die Ausgleichszulage eine von mehreren Möglichkeiten sein, dem entgegenzuwirken. Letztlich hat die Gesellschaft durch ihre Bereitschaft für das Aufbringen von Steuermitteln zu entscheiden, was ihr eine flächendeckende Landwirtschaft wert ist und wie diese aussehen soll.

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

Bei einer langfristigen EU-weiten Nivellierung der Auflagen und Restriktionen sowie der Kostenstrukturen wäre auch eine entsprechende Angleichung der Flächenprämien folgerichtig. Ob ersteres mittel- und langfristig erreicht wird, bleibt abzuwarten.

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?

Die bisherige Agrarförderung hat gerade den spezialisierten Getreideerzeugern eine sehr günstige Wettbewerbsstellung beschert. Eine gewisse Umverteilung der Beihilfe zu Gunsten arbeitsintensiverer Produktionsbereiche liegt durchaus im Interesse der Agrarreform. Die Prämienminderung beläuft sich bei den spezialisierten Ackerbaubetrieben in MV auf durchschnittliche 5 % und erscheint durchaus verkraftbar. Abrupte Kürzungen in einem Existenz bedrohenden Umfang durch das Kombimodell sind für MV nicht erkennbar.

- 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?**

Jede Ausnahmeregelung kann zu Wettbewerbsverzerrungen, Störungen des Marktgleichgewichts, Erhöhung des Verwaltungs- und Kontrollaufwandes, Verringerung der Rechts- und Planungssicherheit und zu weiteren Forderungen nach Ausnahmeregelungen führen. Man sollte daher besser nach anderen Möglichkeiten der Kompensation suchen (Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Förderungsprogramme für den ländlichen Raum, etc.).

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

Die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion wird die wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit der Landwirte deutlich erweitern.

Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll und konsequent, damit möglichst frühzeitig zu beginnen.

Die Umsetzung der Entkopplung sollte gleichmäßig für alle Prämienbereiche ab 2005 beginnen.

- 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?**

S. zu Antwort I.8.

Beide Ziele werden zukünftig am ehesten zu erreichen sein, wenn alle Beteiligten einer Wertschöpfungskette (gemeinsam mit vor- und nachgelagerten Bereichen) gemeinsam dauerhafte Allianzen und Konzepte aufbauen.

Derzeit erscheint eine genaue Bestimmung des optimalen Zeitpunktes sehr schwierig, da nicht alle Anpassungsreaktionen auf die veränderten Rahmenbedingungen vollständig prognostizierbar sind. Aus Sicht von Marktanteilen ist auch der Ausgang der WTO-Verhandlungen von großer Bedeutung.

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

Wirtschaftsprozesse und -strukturen sollten nicht statisch, sondern dynamisch betrachtet werden. Die Milchproduktion wird auch in Zukunft einem ständigen Wandel unterliegen. Durch die mit der Entkopplung wegfallende Produktionsverpflichtung würde bei Herausnahme der Milch aus dem Abschmelzungsprozess ein zunehmender Anteil der Milchprämie an Landwirte gehen, die die Milcherzeugung längst eingestellt haben. Daher ist aus Sicht des zukünftigen aktiven Milcherzeugers die Frage eher mit nein, aus Sicht des heute aktiven und zukünftig weichenden Betriebes mit ja zu beantworten.

- 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?

In den ersten Jahren der Entkopplung ist eher von einer Verbesserung statt von einer Verschlechterung der Liquidität auszugehen. Die Transferzahlungen werden dann mehr zur Einkommensbildung als zur innerbetrieblichen Finanzierung ansonsten unrentabler Produktion verwendet. Eine Sicherstellung von Investitionstätigkeit ist am ehesten durch politische Planungssicherheit zu schaffen. Eine völlige Planungssicherheit gibt es für unternehmerisches Handeln nicht.

Durch die sukzessive Abschmelzung werden Umverteilungen erfolgen, die auch zu Liquiditätsproblemen führen können. Da ein Großteil der Investitionen in der Landwirtschaft mit Fördermitteln vergünstigt wurde, sollten bei Aufgabe der Rinderhaltung die Fördermittel für diesen Bereich ggf. nicht zurückgefordert werden.

Eine – wie vom Bundesrat vorgesehene – Verschiebung des Beginns des Abschmelzungsprozesses auf das Jahr 2010 wird zudem wesentlich zu einem gleitenden Anpassungsprozess beitragen.

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

Härtefälle im Sinne der Verordnung VO (EG) 1782/03 sind in Artikel 40 geregelt.

Sie bewirken, dass in Fällen höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände die Berechnungsbasis innerhalb des Referenzzeitraums verändert oder der gesamte Referenzzeitraum zur Berechnung betriebsindividueller Zahlungsansprüche verlegt wird. Viehabstockungen oder andere Produktionseinschränkungen, die von einem Betrieb im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen vorgenommen wurden, haben die gleiche Wirkung wie die oben genannten Fälle.

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

Für die Beantwortung dieser Frage ist maßgeblich, welche Kriterien zur Vergabe von Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve herangezogen werden. Da diese noch beraten werden, ist eine abschließende Antwort gegenwärtig nicht möglich.

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

Die vollständige Aufgabe der Produktion heißt nicht a priori die Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit (Betriebsaufgabe). Auch die Stilllegung ist ordnungsgemäße landwirtschaftliche „Produktion“, sonst wären bereits heute alle Betriebe mit Stilllegung nicht ordnungsgemäß.

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

Zahlungsansprüche kann nur ein aktiver Landwirt erwerben.
Zudem sieht Art. 46 der EU-Verordnung 1782/2003 vor, dass - außer in Fällen höherer Gewalt - ein Betriebsinhaber Zahlungsansprüche ohne Flächen erst übertragen kann, wenn er mindestens 80 % dieser Ansprüche für die Dauer von mindestens einem Kalenderjahr genutzt (aktiv bewirtschaftet) hat.
Der spekulative Spielraum wird zudem dadurch minimiert, dass – wie im Regionalmodell mit einheitlichen Flächenprämien angestrebt – möglichst auf allen Flächen ein Prämienrecht liegt.

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?

Laut Art. 63 der EU-Verordnung 1782/2003 darf der Handel von Zahlungsansprüchen in Mitgliedstaaten, die eine Regionalisierung der Zahlungsansprüche vorsehen, nur innerhalb derselben Region vollzogen werden. Eine Abgabe bei Übertragung von Zahlungsansprüchen erscheint aus deutscher Sicht sehr verwaltungsaufwendig und würde den Handel unnötig belasten sowie Neueinsteigern und wachsenden Betrieben den Kauf von Zahlungsansprüchen verteuern.

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

Regional eigenständige Systeme sowie starke regionale Abweichungen von einem einheitlichen nationalen Modell bedeuten neben erheblichen verwaltungstechnischen Aufwendungen auch Wettbewerbsverzerrungen auf kleinstem Raum.
In MV gibt es allein 102 Betriebe, die Flächen in mehreren Bundesländern bewirtschaften.

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?

Ja. Bisherige Abstimmungen mit der Europäischen Kommission haben allerdings gezeigt, dass überbetriebliche Saldierungen mit der Begründung nicht möglicher einzelbetrieblicher Sanktionierungen bei Verstößen abgelehnt werden. Hier scheint die Auslegung der Europäischen Kommission deutlich über die in der EU-Verordnung festgelegte Verpflichtung zur Vermeidung eines deutlichen Rückgangs der Dauergrünlandflächen hinaus zu gehen.

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

Da Grünlandflächen als ökologisch höherwertig angesehen werden, ist ein gesetzlicher Schutz dieser Flächen zumindest in bestimmten Gebieten sehr sinnvoll. Fraglich erscheint allerdings, ob eine Festlegung zur Bindung der Verpflichtung zum Grünlanderhalt auf Betriebsebene sinnvoll ist (s. Antwort zu Frage 25).

Zudem sollten spezifische Benachteiligungen abgebaut werden.

Flächen, die vorübergehend als „Grünland“ genutzt wurden, aber de facto als Feldfutterbau Ackerflächen darstellten, sollten nach der Entkopplung nach den standörtlichen und betrieblichen Bedürfnissen genutzt werden können. Betriebe, die statt prämiereberechtigten Silomais beispielsweise Klee gras (ohne Beihilfen, aber u. U. mit hohem ökologischen Wert) angebaut haben, werden durch diese Regelung dafür bis zur Endstufe der einheitlichen Flächenprämie quasi „abgestraft“. Dies ist mit der Entkopplung und mit der Einbeziehung bisher nicht „prämierter“ Ackerkulturen im Widerspruch.

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?

Ob die Reform auf einzelnen Flächen zur Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte oder zu einem Brachfall führt, wird maßgeblich vom Erlös des Landwirtes im Vergleich beider „Bewirtschaftungsformen“ abhängen. Durch die Festlegungen von Kriterien zur Mindestinstandhaltung werden ungerechtfertigte Beihilfezahlungen (wenn keine Gemeinwohlleistungen erbracht werden) verhindert und der ökonomische Anreiz zur Produktion erhöht. Eine reine Pflege von Flächen gerade auf landwirtschaftlichen Grenzstandorten ist aber nicht auszuschließen. Bestimmte Grenzstandorte werden sich in Richtung extensivere Bewirtschaftungsformen - z.B. auch zur Gewinnung von Biomasse für energetische Zwecke - entwickeln, bis hin zur „Dauerbrache“ oder zur Rückbildung ehemaliger Ausgangsformen wie Wald, Moor etc. Diesen Prozess gibt es schon heute und er wird sich langfristig nicht verhindern lassen.

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)?

Konkrete Abschätzungen liegen nicht vor.

Cross compliance ist geltendes Recht seit der Agenda 2000. Der „Grad der Verbindlichkeit“ durch die engere Verknüpfung mit den Transferzahlungen hat sich geändert. Das Ausmaß der (zusätzlichen) Auflagen sollte auf ein breites (EU-weites), fachlich fundiertes Mindestmaß begrenzt bleiben.

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?**

Die Einführung eines veränderten und in vielen Bereichen völlig neuen EDV-Systems zu Abwicklung der Förderung wird nach ersten Schätzungen in MV ca. 800.000 € kosten. Die stufenweise Einführung des cross compliance und der damit steigende Kontrollaufwand werden in MV voraussichtlich zu einem zusätzlichen Personalbedarf von 30 bis 40 Stellen führen. Die konkrete Zahl wird entscheidend von der Anzahl und dem Umfang der noch nicht abschließend festgelegten Prüfindikatoren abhängen.

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

Dazu laufen derzeit intensive Beratungen auf Bund- Länder- sowie auf europäischer Ebene in Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Durchführungsverordnungen. Dabei ist eine möglichst EU-einheitliche Umsetzung anzustreben.

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

Massive Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Landwirtschaft sind völlig unakzeptabel.

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?**

Die Grundverordnung der Agrarreform schreibt vor, dass vom Modell der betriebsindividuellen Zuteilung von Zahlungsansprüchen abweichende Modelle der Kommission bis zum 01.08.2004 vorgelegt werden müssen. Insoweit ist der Zeitplan der Bundesregierung zur Umsetzung eines Kombimodells zwingend.

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

Die Grundverordnung der Agrarreform sieht eine Halbzeitbewertung des laufenden Reformprozesses im Jahre 2009 vor. Spätestens zu diesem Zeitpunkt ist mit möglichen Änderungen der Ratsverordnung zu rechnen. Daraus könnten sich auch Möglichkeiten oder Notwendigkeiten zur Anpassung nationaler Umsetzungsbeschlüsse ergeben.

III.

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

s. Antwort zu 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?**

Ja, es wäre aber schon ein großer politischer Erfolg, wenn eine einheitliche Regelung für Deutschland rechtzeitig gefunden werden könnte. Entscheidendes Wettbewerbskriterium der anstehenden Reform ist die Entkopplung. Da sich Deutschland für eine vollständige Entkopplung entschieden hat, schafft es für die heimischen Landwirte die günstigsten betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Die Wahl eines bestimmten Entkopplungsmodells erfolgte in erster Linie im Interesse einer langfristigen Akzeptanz und der Vermeidung einkommensseitiger Brüche für die unterschiedlichen Produktionsrichtungen.

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?**

Gegenüber dem Gesetzentwurf sollte der Anpassungsprozess von betriebsindividuellen zu regionalisierten Zahlungsansprüchen auf den Zeitraum 2010 bis 2013 verschoben werden.

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

Da es sich bei den cross compliance - Anforderungen bereits um geltendes Recht handelt und die Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis ein Teil dieser Rechtsverordnungen ist, gehen die Anforderungen nicht über die gute landwirtschaftliche Praxis hinaus. Der höhere Grad der Verbindlichkeit durch die engere Verknüpfung mit den Direktzahlungen stellt eine neue Qualität dar. Über den derzeitigen Stand und die EU-Vorgaben hinausgehende Förderungen werden abgelehnt.

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?**

Siehe Antwort zu Frage 4. Sofern diese Grundsätze eingehalten werden, sind keine Korrekturen erforderlich.

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?

Strukturelle Brüche werden durch den Vorschlag des Bundesrates weitgehend vermieden. S. auch Antwort zu Frage I.8.

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

Durch das vom Bundesrat vorgeschlagene Kombimodell werden die Milchproduzenten im Durchschnitt der spezialisierten Betriebe in MV von 2005 bis 2010 um 10 bis 15 % höhere Beihilfen erhalten als bei der Umsetzung des reinen Betriebsmodells. Zudem sollte man die erst noch einsetzenden Anpassungsreaktionen in der Erzeugung und am Markt durch die Entkopplung im Jahr 2005 abwarten, bevor man jetzt schon über weitere Möglichkeiten diskutiert. Wünschenswert wäre eine EU-weite Produktionsanpassung (Quotenabsenkung) an die Nachfrage bzw. die Absatzmöglichkeiten.

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 Verordnung VO (EG) 1872/2003 gestattet den Mitgliedstaaten, die das Regionalmodell (auch Kombimodell) anwenden wollen, sowohl für Obst-, Speisekartoffel- und Gemüseflächen (sofern es sich nicht um Dauerkulturflächen handelt), Zahlungsansprüche in der Höhe der regionalisierten Zahlungsansprüche für Ackerflächen zur vergeben. Zahlungsansprüche können allerdings nur in dem Umfang vergeben werden, der dem Anbauumfang dieser Kulturen im Referenzzeitraum 2000 bis 2002 entspricht. In Mitgliedstaaten, die das Regionalmodell (auch Kombimodell) zur Anwendung bringen, werden auch für Zuckerrübenflächen Zahlungsansprüche vergeben. Die Auswirkungen werden positiv bewertet.

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

Die Handelbarkeit stärkt die Position des Bewirtschafters, ohne diese Möglichkeit kämen die regionalen Flächenprämien stärker den Bodeneigentümern zu gute. Weitere Einschränkungen zum jetzigen Zeitpunkt sind schwer einzuschätzen, da sich zunächst einmal ein Markt bilden muss. Erst wenn sich Marktungleichgewichte und Fehlentwicklungen ergeben, sollte man notfalls zusätzliche „Markteingriffe“ beschließen.

* * *

Antworten des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 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 Str. 1, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900

Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache 15(10)366J

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?**

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung basiert auf den auf der Agrarministerbesprechung am 27. November 2003 formulierten Eckpunkten für ein Kombimodell. Wirkungsanalysen der EU-Kommission und auch Studien der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) in Braunschweig kommen hinsichtlich der Auswirkungen der Entkopplung unter bestimmten Annahmen zu dem Ergebnis, dass es regional zu Produktionseinschränkungen in Bereichen kommen wird, die vormals durch produktgebundene Direktzahlungen gestützt wurden (z. B. Getreide, Rindfleisch). Andere, vormals nicht gestützte Bereiche (z. B. Schweinefleisch, Obst, Gemüse, Speisekartoffeln) können hingegen eine Ausdehnung erfahren. Diese Effekte treten ein, weil Landwirte Produktionszweige, die ohne Prämienzahlungen unrentabel sind, nach der Entkopplung aufgeben und dafür andere ausdehnen oder ggf. in neue, rentablere Produktionszweige wechseln werden. In den von Produktionseinschränkungen betroffenen Bereichen ist mit einer Erholung der Preise

zu rechnen. Grundsätzlich sind durch die Entkopplung positive Einkommenseffekte zu erwarten, da ineffiziente Verfahren ohne Verlust von Prämien eingeschränkt werden können. Der Strukturwandel in der Landwirtschaft wird sich nach der Agrarreform weiter fortsetzen. Insbesondere Betriebe mit unterdurchschnittlichen Leistungen werden die Produktion aufgeben. Die Handelbarkeit von Prämienrechten fördert voraussichtlich den Ausstieg von auslaufenden Betrieben. Die Entkopplung wird zu mehr Marktorientierung und damit auch zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe führen. Die Entkopplung führt zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, da sich die Produktionsentscheidungen zukünftig vor allem an Preisen und Märkten orientieren werden. Entkoppelte Prämienzahlung beeinflussen nicht mehr die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, sondern ausschließlich die Einkommen der Betriebsinhaber und die Liquidität der Betriebe.

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).**

Ein Betriebsmodell zementiert die Stützung auf einer historischen Basis. Aufgrund des voranschreitenden Strukturwandels wird diese historische Basis jedoch von Jahr zu Jahr immer stärker von den tatsächlichen landwirtschaftlichen Strukturen abweichen. Die Akzeptanz innerhalb der Landwirtschaft wird daher nur kurzfristig gegeben sein. Auch die gesellschaftliche Akzeptanz wird schwinden, da im Betriebsmodell eine tragfähige Begründung für die Förderung der Landwirtschaft fehlt und die Verteilung der Prämienzahlungen aufgrund historischer Besitzstände vorgenommen wird. Ein Kombimodell bietet hier wesentliche Vorteile, da die Zahlungen sehr deutlich mit den multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft verknüpft werden.

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

Die bereits erwähnten Studien der Bundesforschungsanstalt kommen zu dem

Ergebnis, dass durch die Entkopplung regional – insbesondere auf marginalen Standorten – die Brache zunehmen wird. Dieser Prozess wird sich unabhängig von dem gewählten Modell vollziehen. Um jedoch Prämienzahlungen zu bekommen, muss der Landwirt seine Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten, auch wenn er sich für die Brache entscheidet. Auf Grenzstandorten wird sich dann eine extensive Pflege etablieren. Eine vollkommene Aufgabe der Flächenbewirtschaftung ist daher nicht zu erwarten. Ein Kombimodell bietet in dieser Hinsicht Vorteile, da im Gegensatz zum Betriebsmodell kaum „prämienfreie Flächen“ entstehen und eine komplette Herausnahme von Flächen aus der Bewirtschaftung ohne Prämienverzicht nicht möglich ist.

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

Härtefälle und Fälle in besonderer Situation wird es sowohl im Betriebsmodell als auch im Kombinationsmodell geben. Ziel des Kombinationsmodells ist es u. a. die Übergangsprobleme in der Einführungsphase so gering wie möglich zu halten. Dies soll insbesondere dadurch erreicht werden, dass für die Zuweisung der Zahlungsansprüche die Flächen zugrunde gelegt werden, die im ersten Jahr der Anwendung der Betriebsprämienregelung (in Deutschland voraussichtlich 2005) vom Betriebsinhaber angemeldet werden. Vor diesem Hintergrund ist im Kombinationsmodell mit weniger Härtefällen und Betrieben in besonderer Lage zu rechnen.

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 Handelbarkeit der Prämienrechte ist in der Ratsverordnung 1782/2003 ausdrücklich vorgesehen. Wie stark sich dieser Handel entwickeln wird, hängt unter anderem davon ab, wie das Verhältnis von Prämienrechten und beihilfefähigen Flächen ist. Im Standardmodell der Kommission ist die Zahl der Prämienrechte geringer als die Zahl der beihilfefähigen Flächen. Dies liegt daran, dass bei der

Bestimmung der Zahl der Prämienrechte eines Betriebes die bislang prämiensfreien Flächen (beispielsweise Zuckerrübenflächen) nicht berücksichtigt werden, diese Flächen aber zur Aktivierung von Zahlungsansprüchen herangezogen werden können (so genannte „freie Flächen“). Hiermit ist eine Stärkung des Bewirtschafters, dem die Zahlungsansprüche zugewiesen werden, gegenüber dem Verpächter verbunden. Bei Pachtrückgabe kann er die Prämienrechte auf bislang „freien Flächen“ aktivieren oder an andere Bewirtschafter mit „freien Flächen“ veräußern. Dies kann zu erheblichen Verwerfungen auf den Boden- und Pachtmärkten führen.

In dem vom Bund und einer Mehrheit der Länder angestrebten Kombimodell entspricht die Anzahl der Prämienrechte in etwa derjenigen der beihilfefähigen Flächen, d. h. im Grundsatz liegt auf jeder Fläche ein Prämienrecht. Dies wirkt dämpfend auf den Prämienhandel, schließt ihn aber nicht aus. Die Position des Verpächters ist im Kombimodell eher günstiger als im Standardmodell, da landwirtschaftliche Flächen aufgrund ihrer Aktivierungsfunktion für Zahlungsansprüche bereits ab dem ersten Anwendungsjahr sehr knapp sind. Beim Kombimodell erwartet Niedersachsen keine Verwerfungen auf den Boden- und Pachtmärkten.

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

Durch die Entkopplung wird sich die Entwicklung der Produktion und der Betriebsstrukturen künftig an den Märkten und Preisen orientieren und nicht mehr an den Prämien. Dies gilt unabhängig von der Art des gewählten Entkopplungsmodells. Der Strukturwandel wird sich mit der Agrarreform weiter fortsetzen, wobei die Handelbarkeit der Prämienrechte den Strukturwandel tendenziell unterstützen dürfte.

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?

Im Kombimodell des Gesetzentwurfes kommt es bereits im ersten Jahr der Anwendung zu gewissen Umverteilungen von Prämienvolumen zwischen den

Betrieben. In einem reinen Regionalmodell mit von Beginn an einheitlich hohen Hektarprämienrechten würde bestimmten Betriebstypen (z. B. Milcherzeuger, Rindermäster) jedoch erheblich mehr Prämienvolumen entzogen. Daher sieht das von Bund und Ländern vorgesehene Kombimodell zunächst die Zuteilung individueller Betriebsprämien vor, die in einem Angleichungsprozess in einheitliche Flächenprämienrechte überführt werden. Dies dient dem Schutz der Einkommen jener Betriebe, die bei einer schlagartigen Umverteilung stark verlieren würden, insbesondere den Milchviehhaltern.

(Zu weiteren Effekten der Modelle wird auf die beiden folgenden Fragen verwiesen.)

3. **Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht darüber hinaus die Anpassung der Prämienrechte in den Jahren 2007 bis 2012 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 niedersächsische Landesregierung hat im Bundesrat dafür gestimmt, die Zahlungsansprüche nicht bereits ab 2007 zugunsten regional einheitlicher Flächenprämienrechte anzugleichen. Dies kommt denjenigen Betrieben zugute, die anfangs betriebsindividuell entkoppelte Prämienkomponenten erhalten. Anders als im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehen, sollen diese Prämienkomponenten bis

2009 den betroffenen Betrieben zugute kommen. Erst dann erfolgt die schrittweise Angleichung der Zahlungsansprüche bis 2013. Dies gilt nicht nur für die Milchviehhalter, sondern in gleicher Weise für andere Rinder oder Schafe haltende Betriebe sowie Stärkekartoffelerzeuger, die durch den Systemwechsel in vielen Fällen erhebliches Prämienvolumen einbüßen.

Der verzögerte Übergangsprozess dient in erster Linie dem Vertrauensschutz. Die Einkommen der betroffenen Betriebe werden stabilisiert und die Liquidität wird gestärkt, was Spielräume für notwendige Anpassungsreaktionen schafft. Gerade vor dem Hintergrund bereits durchgeführter Investitionen ist eine solche Vorgehensweise unabdingbar, will man nicht die Existenz dieser Betriebe gefährden.

- 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)?

Der Milchbereich ist durch die Interventionspreissenkungen besonders von der Agrarreform betroffen. Der größte Teil dieser Preissenkungen wurde bereits mit der Agenda 2000 beschlossen und sollte ab 2005 umgesetzt werden. Die Einführung von Milchprämien gleicht die Preissenkungen voraussichtlich nur teilweise aus, so dass die Milcherzeuger schon ab dem Jahr 2004 Einkommensverluste hinnehmen müssen. Hinzu kommen die Effekte der Entkopplung und der Umverteilung, die weiteren Anpassungsbedarf auslösen werden.

Ein gegenüber dem Gesetzentwurf der Bundesregierung gestreckter Übergangszeit-

raum von 2010 bis 2013 trägt dem besonderen Anpassungsdruck in der Milchviehhaltung hinreichend Rechnung. Nach Berechnungen des BMVEL auf der Grundlage des Testbetriebsnetzes bekommt der Durchschnitt der Haupterwerbs-Milchviehhalter im Kombimodell bereits im Ausgangsjahr 2005 mehr Zahlungsansprüche zugewiesen als im Betriebsmodell. Jede weitere Besserstellung der Milchviehhalter wäre nur auf Kosten der übrigen Betriebe möglich. Daher hält Niedersachsen eine isolierte Herausnahme der Milchprämie aus dem Angleichungsprozess für nicht sinnvoll. Zu bedenken ist auch, dass sich mit entkoppelten Prämien grundsätzlich keine Aufrechterhaltung der Milchproduktion sicherstellen lässt.

- 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?**

Ökonomisch vernünftig ist eine Herausnahme von Flächen aus der Produktion nur im Fall von Grenzstandorten. Sofern mit einer landwirtschaftlichen Nutzung ein höherer Deckungsbeitrag erzielt werden kann als durch das Mulchen, wird die Fläche nicht gemulcht, sondern auch künftig bewirtschaftet werden. Die Flächenprämie bleibt bei dieser betriebswirtschaftlichen Überlegung außen vor, da sie in beiden Fällen gezahlt würde. Auch heute können marginale Ackerflächen bis zu einem bestimmten Umfang freiwillig stillgelegt werden, wenn sie keiner besseren alternativen Nutzung zugeführt werden können. Die Prämien für Stilllegung sind schon heute genauso hoch wie die Prämien für landwirtschaftliche Kulturpflanzen. Es tritt durch die Instandhaltungsverpflichtung (Anhang IV) also keine grundsätzlich neue Situation ein. Marginales Grünland wird heute vielfach durch eine extensive Tierhaltung in der Bewirtschaftung gehalten. Nach Entkopplung der Tierprämien und Einbeziehung von Grünland als beihilfefähige Fläche kann das Mulchen dieser Flächen u. U. gewinnbringender sein als die Beweidung mit Tieren. Die Mindestbewirtschaftungsauflagen stellen aber sicher, dass auch diese Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten werden müssen.

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?

Der Gesetzentwurf sieht keine Teilkopplung der zukünftigen Prämien vor und erreicht daher in vollem Umfang das Ziel, dass die Produktionsentscheidungen der Landwirte zukünftig unabhängig von den Prämien getroffen werden können. Hinsichtlich der Bereiche Flächenstilllegung sowie Obst-, Gemüse und Speisekartoffeln (OGS) sieht das EG-Recht keinen Handlungsspielraum vor, der im Gesetzentwurf hätte genutzt werden können. Bei Wahl des Betriebsmodells wären OGS-Flächen nicht prämierechtigt. Die Behandlung der OGS-Flächen im Kombimodell kommt quasi einer Kontingentierung des prämierechtigten OGS-Anbaus gleich. Dies ist aber Folge des EG-Rechts.

Hinsichtlich des Grünlanderhaltungsgebotes gibt es jedoch Diskussionsbedarf zur der nationalen Umsetzung der EG-rechtlichen Vorgaben. Dazu hat sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf vom 12.03.2004 mit Zustimmung Niedersachsens bereits geäußert.

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

Bei vollständiger Entkopplung der Prämien hat die Wahl des Entkopplungsmodells (Regionalmodell, Kombimodell, Betriebsmodell) keine wettbewerbsverzerrenden Auswirkungen. Die Produktion verlagert sich zu den effizientesten Betrieben. Lediglich eine in den Mitgliedsstaaten in unterschiedlicher Weise genutzte Teilkopplung von Prämien kann in den betroffenen Bereichen zu Wettbewerbsverzerrungen und Verschiebungen in den Marktanteilen zwischen den Mitgliedsstaaten führen. Allerdings sind die gekoppelten Prämien auf nationaler Ebene plafoniert, so dass diese Effekte insgesamt als gering einzustufen sind. Eine Abstimmung zwischen den Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Nutzung der Teilkopplung wäre wünschenswert gewesen, oder hätte im EG-Recht von vorn herein ausgeschlossen werden müssen.

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

Siehe Antwort zu Frage 1 in Teil I.

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

Die bereits erwähnten Studien der Bundesforschungsanstalt kommen unter den dort verwendeten Annahmen zu dem Ergebnis, dass in Deutschland die Getreideerzeugung um etwa 7% zurückgehen wird. Bei anderen Feldfrüchten kommt es sowohl zu Einschränkungen als auch Ausdehnungen. Die Ackerbrache wird zunehmen. Die Milcherzeugung wird auf dem derzeitigen Niveau verbleiben. Die Rindfleischerzeugung wird um etwa 14% zurückgehen. Die anderen Bereiche der tierischen Veredelung sind durch die Reformmaßnahmen nicht direkt betroffen. Es könnte aber zu einer Ausdehnung vormals nicht subventionierter Bereiche kommen (siehe hierzu auch Antwort zu Frage 1 in Teil I).

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

Durch eine Teilentkopplung könnten insbesondere im Rindfleischsektor die Angebotsrückgänge verringert werden. Dies ginge jedoch zu Lasten der positiven Einkommenseffekte durch die Entkopplung.

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

Eine Teilentkopplung der Prämien würde die gesellschaftliche Akzeptanz der Reform nicht erhöhen. Bei Teilentkopplung wäre weiterhin keine Marktorientierung gewährleistet und es würden tendenziell Überschüsse erzeugt, die gesellschaftlich nicht gewollt sind und entsprechende zusätzliche Kosten für die Gesellschaft verursachen.

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

Wo es regional zu deutlichen Einschränkungen in der Produktion durch die Entkopplung kommt, werden Überkapazitäten in den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereichen auftreten, wodurch strukturelle Anpassungen auch in diesen Bereichen nicht ausgeschlossen werden können. Dies kann wiederum zu einem Abbau von Arbeitsplätzen führen. Andererseits kann es auch zur Ausdehnung bestimmter Produktionszweige und -verfahren kommen. Um mögliche negative Auswirkungen auf den ländlichen Raum zu vermeiden, stehen die Instrumente aus der so genannten zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik zu Verfügung.

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

Ein wesentliches Ziel des Kombinationsmodells ist die Einführung regional einheitlicher Flächenprämienrechte. Diese Prämien sind entkoppelt, werden also unabhängig von der landwirtschaftlichen Produktion gewährt. Sie werden vor allem damit begründet, dass die Landwirtschaft - im Wege der Flächennutzung - vielfältige multifunktionale Leistungen für die Gesellschaft erbringt. Im Zuge dieser Systemumstellung kommt auch die flächenmäßig unbedeutende Hobbylandwirtschaft in den Genuss von Prämienzahlungen. Dieser Effekt ist systemkonform und die damit verbundene Umverteilung von Prämienvolumen ist insgesamt sehr gering.

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?

Diese Gefahr wird nicht gesehen, weil auch nach der im Gesetzentwurf vorgesehenen moderaten Umverteilung des Prämienvolumens deutliche Unterschiede in den Prämienhöhen innerhalb Deutschlands bestehen bleiben. Darüber hinaus unterscheiden sich die Standortbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten so stark, dass auch zukünftig unterschiedlich hohe Niveaus an Direktzahlungen in den Mitgliedstaaten gerechtfertigt sind.

- 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?

Grundsätzlich kann sich zukünftig ein Prämienmarkt parallel zum Bodenmarkt entwickeln, das sieht das EG-Recht auch bewusst so vor. Dabei wird Verhältnis von Anzahl der Prämienrechte und Anzahl der beihilfefähigen Fläche zukünftig einen entscheidenden Einfluss auf den Überwälzungseffekt der Prämien auf den Bodenmarkt haben. Für viele Pächter werden daher die zukünftigen Prämienrechte, gerade unter den Bedingungen des Kombimodells, wie die bisherigen Direktzahlungen für landwirtschaftliche Kulturpflanzen, teilweise einen „durchlaufenden Posten“ darstellen, der über den Pachtpreis in gewissem Maße auch an den Bodeneigentümer überwälzt wird.

In der Tierhaltung erhöht sich außerdem für die Verpächter die Transparenz der Prämienzahlungen gegenüber den heutigen Tierprämien. Deshalb kann nicht ausgeschlossen werden, dass es insbesondere auf Grünlandstandorten regional zu Pachtpreissteigerungen kommen wird.

(Vgl. auch Antwort zu Frage 5 in Teil I.)

- 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 regionale Einheitsprämie hat auf Prämienhöhen der Agrarumweltprogramme keinen Einfluss.

Einen Einfluss haben die CC-Vorgaben bzw. die gesetzlich vorgeschriebenen Mindestanforderungen an die Landwirtschaft. Denn bei der Begründung der Prämienhöhen von Agrarumweltprogrammen kann erst dann eine Leistung angerechnet bzw. honoriert werden, wenn sie über dem gesetzlich vorgeschriebenen bzw. dem CC-Niveau liegt.

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

Nein (vgl. Antwort auf Frage 9 dieses Abschnitts).

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?

Jedem Mitgliedstaat wird im Zuge der Reform ein bestimmter Prämienplafond zugewiesen. Umverteilungen des Prämienvolumens zugunsten einer bestimmten Betriebsgruppe können deshalb immer nur zulasten einer anderen Gruppe erfolgen. Durch die jeweilige Ausgestaltung des Kombimodells können die Umverteilungen gezielt gesteuert werden. Mit einem anders ausgestalteten Kombimodell als im Gesetzentwurf vorgesehen könnten auch andere Verteilungswirkungen zwischen Betriebsgruppen und Regionen erzielt werden. Für ein anderes Modell besteht aber derzeit keine Mehrheit unter den Bundesländern.

Unabhängig hiervon können mit gezielten flankierenden Fördermaßnahmen im Rahmen der zweiten Säule neue regionale Schwerpunkte gesetzt werden.

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?

Durch die Entkopplung stehen der Agrarpolitik keine direkten Instrumente für die Steuerung der landwirtschaftlichen Betriebe und der landwirtschaftlichen Produktion mehr zur Verfügung. Daher bestehen in der so genannten ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik zukünftig kaum noch Möglichkeiten zur Einflussnahme auf regionale Besonderheiten in der Agrarstruktur. Allerdings hätte man mit der Wahl unterschiedlicher Entkopplungsmodelle in den verschiedenen Regionen Deutschlands die Ausgangsverteilung der Prämien, und damit auch die Wirkung auf verschiedene Betriebsgruppen, beeinflussen können. Eine möglichst einheitliche Handhabung der

Entkopplung in Deutschland erhöht jedoch wesentlich die Transparenz der ohnehin schon sehr komplexen Regelungen für die Betroffenen.

(Vgl. auch Antwort zu Frage 1 in Teil I.)

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

Die Entkopplung bringt für den landwirtschaftlichen Sektor insgesamt einen Einkommenszuwachs, da künftig die Aufrechterhaltung von eigentlich unrentablen Produktionszweigen nicht mehr erforderlich ist, um Prämien zu erhalten (vgl. Antwort zu Frage 1 in Teil I). Insofern ist der frühestmögliche Einstieg in die Umsetzung für den Sektor insgesamt vorteilhaft. Zudem entstehen weniger Fälle von „Betrieben in besonderer Lage“, je früher die Umsetzung erfolgt.

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?

Zum geeigneten Anpassungszeitraum vgl. Antwort zu Frage 8 in Teil I.

Für die Wettbewerbssituation spielt der Zeitraum der Prämienanpassungen keine Rolle, da sich die Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Produktionsverfahren bereits mit der Entkopplung offenbart. Unrentable Produktionsverfahren werden dann aufgegeben, rentable hingegen ausgeweitet. Die Marktanteile der deutschen Bauern am gesamteuropäischen Markt sind ebenfalls nicht durch die Wahl des Anpassungszeitraumes zu beeinflussen. Sie können durch die Teilkopplung in einigen anderen Mitgliedsstaaten vorübergehend beeinflusst werden.

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

Vgl. Antwort zu Frage 9 in Teil I.

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?

Vgl. Antwort zu Frage 8 in Teil I.

19. Welche Arten von Härtefällen müssen geregelt werden?

Gem. Art. 40 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 können von der Härtefallregelung nur Betriebe Gebrauch machen, deren Produktion im Bezugszeitraum (2000 bis 2002) durch vor oder während dieses Zeitraums eingetretene Fälle höherer Gewalt oder durch außergewöhnliche Umstände beeinträchtigt wurde. In diesen Fällen müssen vom Antragsteller Ereignisse wie länger andauernde Berufsunfähigkeit des Betriebsinhabers oder eine schwere Naturkatastrophe, die sich konkret auf die Produktion des Betriebes ausgewirkt haben, nachgewiesen werden. Auch Produktionseinschränkungen aufgrund der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen können im Rahmen der Härtefallregelung berücksichtigt werden.

Werden von den Prämienbehörden Härtefälle anerkannt, so besteht die Möglichkeit, für die Berechnung der Referenzbeträge der betroffenen Landwirte andere Bezugszeiträume heran zu ziehen.

Anzumerken ist ferner, dass die Härtefallregelung nur für die Teile der Prämie von Bedeutung ist, die betriebsindividuell zugewiesen werden (Tierprämien, Kartoffelstärkeprämie, ...).

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

Die Nationale Reserve wird vorrangig für die Zuteilung von Prämienrechten an Betriebe zu verwenden sein, für die ein Härtefall gem. Art. 40 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 anerkannt worden ist oder die sich in einer besonderen Lage gem. Art. 42 der Verordnung befinden.

Zu den Fällen gem. Art. 40 s.o.

Zu Art. 42 sind z.B. folgende Fallkonstellationen denkbar:

- bestimmte Erbfälle

- Bau eines Rinderstalles oder einer (Stärke-)Kartoffellagerhalle, der bzw. die in Zusammenhang mit einer Produktionsausweitung steht und mit dessen bzw. deren Bau vor dem 29.09.2003 begonnen wurde.
- längerfristige Verpachtungen von vollständigen Betrieben und/oder Milchquoten über den 01.01.2005 hinaus

Fraglich ist, ob auch Betriebsinhaber, die ab 2005 in die Landwirtschaft einsteigen, Zahlungsansprüche aus der Nationalen Reserve erhalten sollen oder diese sich stattdessen Zahlungsansprüche auf dem Markt beschaffen müssen.

In welchem Umfang die Einstellung von Zahlungsansprüchen in die Nationale Reserve erforderlich sein wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar. Unter Ziff. 5 der o. a. Bundesratsdrucksache ist vorgeschlagen worden, den Kürzungssatz zu Gunsten der Nationalen Reserve von 1,5 auf 1 % zu reduzieren.

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

Prämienzahlungen werden den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft zugeordnet, wenn keine Betriebsaufgabe oder endgültige Betriebsstilllegung vorliegt. Liegt eine Betriebsaufgabe oder eine endgültige Betriebsstilllegung vor, dann unterliegen die Prämienzahlungen den sonstigen Einkunftsarten (je nach Einzelfall) im Rahmen des Einkommensteuergesetzes. Die eigentliche Einstellung der land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeit an sich begründet noch keine Betriebsaufgabe oder endgültige Betriebsstilllegung (hierfür gelten besondere Voraussetzungen).

Darüber hinaus müssen Betriebsinhaber, die Direktzahlungen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 beantragen, bestimmte „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ einhalten (Artikel 4) und die von ihnen bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen in einem so genannten „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ erhalten (Artikel 5). Insofern hat die Entkopplung der Direktzahlungen keine steuerlichen Auswirkungen.

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

Die EU-Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 bestimmt, dass die Zahlungsansprüche nur Betriebsinhabern zugeteilt werden, nur an Betriebsinhaber übertragen werden können,

nur von Betriebsinhabern mit beihilfefähigen Flächen aktiviert werden können und nur mit Fläche verpachtet werden können. Von daher sind spekulative Übertragungen von Zahlungsansprüchen, z. B. an Nichtlandwirte, gar nicht möglich.

Der aktuelle Entwurf einer Durchführungsverordnung zur o. g. Verordnung sieht darüber hinaus die Möglichkeit einer Begrenzung der Übertragung von Zahlungsansprüchen auf das Gebiet einer Region vor. Außerdem können bei endgültiger Übertragung (z. B. Verkauf) bestimmte Anteile für die nationale Reserve einbehalten werden. Ebenso fallen Zahlungsansprüche, die 3 Jahre nicht aktiviert wurden, an die nationale Reserve zurück. Mit diesen Mechanismen wird eine spekulative Übertragung von Zahlungsansprüchen, auch unter Betriebsinhabern, vermeidbar sein.

- 23. Wäre die Begrenzung der Übertragung von Prämienrechte 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 22.

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

Eine bundesweit einheitliche Vorgehensweise ist sinnvoll, um Transparenz und Klarheit innerhalb Deutschlands zu schaffen, vor allem auch deshalb, weil viele Landwirte überregional tätig sind. Siehe auch Antwort zu Frage 14 in Teil II.

- 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?**

Um die Entwicklungsmöglichkeiten von Betrieben flexibel zu gestalten, ist die

Schaffung einer Regelung für einen betriebsübergreifenden Tausch der Verpflichtung zur Erhaltung von Dauergrünland zweckmäßig.

Um den Betrieben auch unter Berücksichtigung von Natur- und Umweltschutzinteressen mehr Flexibilität einzuräumen, hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf vom 12.03.2004 mit Unterstützung Niedersachsens entsprechende Änderungen vorgeschlagen.

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

Einzelbetrieblich kann dies zu Benachteiligungen führen. Deshalb plädiert der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 12.03.2004 mit Unterstützung Niedersachsens für flexiblere Regelungen.

- 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?**

Siehe Antwort zu Frage 10 in Teil I.

- 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)?**

Die Einführung von Cross Compliance hat dann Einfluss auf das Prämienniveau, wenn eine solche Bedingung (z. B. das Grünlandumbruchverbot) Bestandteil der Prämienbegründung war. Dies ist aber bei dem Niedersächsischen Agrarumweltprogramm nicht der Fall. Die Beibehaltung des Grünlandanteils bzw. das Grünlandumbruchverbot ist zwar Bestandteil fast aller NAU-Maßnahmen. Diese

Auflage wurde aber nicht als prämienrelevant angesehen und auch nicht zur Prämienbegründung herangezogen. Diesbezüglich gibt es also in Niedersachsen kaum einen Anpassungsbedarf. Die finanziellen Wirkungen bleiben demzufolge gering.

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?

Im Vergleich zum jetzigen Verfahren zur Gewährung der EU-Direktzahlungen an Erzeuger werden voraussichtlich künftig die Tierprämien entfallen, wodurch ab 2. Quartal 2005 mit ersten Erleichterungen und ab Ende 2005 mit einer spürbaren Entlastung für die Verwaltung zu rechnen ist. Andererseits kommen durch die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 die Bereiche Prämienrechtsverwaltung und Cross Compliance neu hinzu. Insbesondere für die Übergangszeit, in der die bisherigen Prämienverfahren weiter abzuwickeln sind und mit der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 begonnen werden muss, entsteht für die Verwaltung ein erheblicher Mehraufwand. Zumindest für diese Zeit werden zusätzliche Stellen benötigt. Hinzu kommt, dass durch Einführung von GIS in 2004 und 2005 ein weiterer zusätzlicher Aufwand entsteht. Diese Mehrbedarfe erfordern eine Ausweitung der Personalkapazitäten um schätzungsweise 25 bis 30 %.

Ob bzw. ggf. in welchem Umfang der o. a. Mehrbedarf ab 2006 nicht mehr erforderlich sein wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

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

Bereits durch die engen Vorgaben in den Anhängen III und IV der Ratsverordnung ist der Spielraum für die nationale Umsetzung von Cross Compliance begrenzt. Darüber hinaus hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme von 12.03.2004 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung mit Unterstützung Niedersachsens auf verschiedene Punkte zur Änderung von Artikel 2 des Gesetzentwurfes hingewiesen.

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

Eine über die EU-Vorgaben hinausgehende nationale Umsetzung der Cross Compliance Regelungen könnte zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Der Bundesrat fordert in der o. g. Stellungnahme die Einvernehmensregelung mit dem BMU in eine Benehmensregelung umzuwandeln.

- 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?**

Die endgültige Fassung der EU-Durchführungsverordnung zur Ratsverordnung wird laut EU-Kommission zum 31.03.2004 vorliegen. Die bisherigen Entwürfe der Durchführungsverordnung geben keine Anzeichen dafür, dass der deutsche Gesetzentwurf angepasst werden müsste. Darüber hinaus muss das deutsche Gesetz bis zum 01.08.2004 verabschiedet sein. Änderungen sind daher im laufenden Verfahren noch möglich. Somit gibt es keine Anzeichen dafür, dass der Zeitplan der Bundesregierung nicht einzuhalten wäre. Spätere Änderungen werden in eine nationale Rechtsverordnung einfließen können.

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

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 kann während der Laufzeit der Reformbeschlüsse das Entkopplungsmodell nicht gewechselt werden. Die EU-Verordnung sieht bisher nur die Vorlage eines Überprüfungsberichtes durch die EU-Kommission bis zum 31.12.2009 oder spätestens zwei Jahre nach der Umsetzung der Betriebsprämienregelung durch alle Mitgliedsstaaten vor.

III.

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

Siehe Antwort zu Frage 1 in Teil I.

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?**

Siehe Antwort zu Frage 2 in Teil II.

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?**

In Deutschland soll die EU-Agrarreform mit einem Kombimodell umgesetzt werden, das eine Angleichung der betriebsindividuellen Prämienanteile im Zeitablauf vorsieht. Dieser Angleichungsprozess sollte erst 2010 beginnen, um den Betrieben nicht zu früh Liquidität zu entziehen, die sie für betriebliche Anpassungsprozesse benötigen. Weiterhin sollte die Umsetzung der Cross-Compliance-Bestimmungen so umgesetzt werden, dass sie nicht zu einer Wettbewerbsbenachteiligung der heimischen Landwirtschaft gegenüber ihren europäischen Mitbewerbern führt. Hier wird noch Nachbesserungsbedarf im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorhanden sein.

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

Die Inhalte der in Zusammenhang mit Cross Compliance durchzuführenden Kontrollen ergeben sich aus den Anhängen III und IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003. Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 enthält Regelungen der EU zu den Bereichen Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie Umwelt-, Natur- und Tierschutz, die in den Mitgliedstaaten direkt gelten oder durch einzelstaatliche Bestimmungen in nationales Recht umzusetzen sind. Insofern ergeben sich gegenüber dem bereits bestehenden landwirtschaftlichen Fachrecht und dessen Umsetzung durch Einführung von Cross Compliance im Regelfall keine Neuerungen.

Hingegen ist der Mitgliedstaat hinsichtlich der Umsetzung von Anhang IV der Verordnung verpflichtet, die dort aufgeführten Grundsätze zu konkretisieren. Ob bzw. ggf. in welchem Umfang der Mitgliedstaat dabei über das bestehende Fachrecht hinausgeht, ist ihm weitgehend selbst überlassen.

Ferner ist in Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 geregelt, dass Flächen, die am 15.05.2003 als Dauergrünland genutzt wurden, als Dauergrünland erhalten bleiben müssen. Diese Regelung geht über das bestehende Fach- und Prämienrecht hinaus.

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?

Hierzu bleibt u. a. abzuwarten, wie die Durchführung-VO der Kommission zur Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 hinsichtlich der Umsetzung von Cross Compliance ausgestaltet sein wird.

Außerdem besteht die Möglichkeit, auf die Ausgestaltung von Cross Compliance im Rahmen der bestehenden Bund-/Länder-AG Einfluss zu nehmen.

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?

Der Angleichungsprozess für die betriebsindividuellen Milchprämien sollte nicht vor dem Jahr 2010 beginnen, wie es der Bundesrat mehrheitlich fordert. Langfristig sollte jedoch auch die entkoppelte Milchprämie im Angleichungsprozess berücksichtigt werden. Die Milchprämie wird 2005 entkoppelt, das bedeutet, auch diese Zahlungen sind nicht mehr an die Milchproduktion gebunden. Damit entfällt auch die Begründung für eine dauerhafte gesonderte Behandlung dieser Prämien.

Siehe hierzu auch Antworten zu Frage 3 in Teil III und Frage 7 in Teil I.

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

Siehe hierzu Antworten zu Frage 9 in Teil I und zu Frage 14 in Teil II.

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

Betriebsinhabern mit den o. g. Anbaufrüchten werden in jedem Regional- und Kombinationsmodell entkoppelte Zahlungsansprüche zugewiesen. Dies ist vom Grundsatz her folgerichtig, da die Begründung für die Zahlungen auf die multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft insgesamt abzielt. Die besonderen Regelungen für OGS-Flächen sind in der Ratsverordnung vorgegeben. In der Konsequenz führt dies beim OGS-Anbau zu einer Kontingentierung des prämierten Anbauumfangs. Der Anbau von Zuckerrüben kommt beim Kombimodell von Beginn an in den Genuss von Prämienzahlungen. Die Höhe der Prämien hängt von der Ausgestaltung des Kombimodells ab.

Siehe auch Antworten zu den Fragen 1 und 8 in Teil II und Frage 5 in Teil I.

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

Eine Bindung der Zahlungsansprüche an die Fläche erfolgt in beiden Modellen nur indirekt, da die jährliche Auszahlung der Prämien nicht an die Bewirtschaftung einer konkreten Parzelle gebunden ist, sondern an die Bewirtschaftung einer beliebigen beihilfefähigen Fläche. Auch diese indirekte Flächenbindung stellt sicher, dass ein strikter Zusammenhang zwischen Prämienzahlungen und der Einhaltung von Cross Compliance-Verpflichtungen besteht und dass weiterhin eine landwirtschaftliche Tätigkeit (einschließlich der Flächenpflege) aufrechterhalten wird.

Zur Handelbarkeit der Zahlungsansprüche vgl. Frage 5 in Teil I.

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau

Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft

des Landes Rheinland-Pfalz

Herr Staatssekretär Harald Glahn

1 15101 366 K

Ausschuss für Verbraucherschutz

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 Beantwortung der gestellten Fragen beschränkt sich auf den Vergleich zwischen dem Betriebsmodell (Standardmodell) und dem von der Bundesregierung vorgeschlagenen Kombinationsmodell sowie der vollständigen Entkopplung im Vergleich zur möglichen Teilkopplung. Sonstige Auswirkungen der Agrarreform (z.B. Preissenkungen der Interventionspreise für Milch und Butter) bleiben unberücksichtigt, auch wenn deren Auswirkungen auf das Einkommen der Landwirte z.T. wesentlich gravierender sind.

- Die vollständige Entkopplung erlaubt den Betrieben die best mögliche Anpassung an die geänderten Rahmenbedingungen. Im Vergleich zur Teilkopplung sind positive Einkommenswirkungen durch Effizienzverbesserung des Faktoreinsatzes zu erwarten.
- Einerseits dürfte sich die Strukturentwicklung durch die stärkere Marktorientierung beschleunigen. Andererseits wirkt die Möglichkeit, die Flächen lediglich zu pflegen, Struktur konservierend. Im Standardmodell - ohne Angleichungsprozess der Prämien - kann aber gerade dieser Effekt noch wesentlich stärker ausfallen.
- Da die Produktion zunehmend nicht mehr über staatliche Vorgaben beeinflusst wird, wird die Produktion in Überschussmärkten ohne lukrative Exportaussichten (z.B. Rindfleischmarkt) tendenziell zurückgehen.
- Die Entwicklung der Marktpreise hängt weniger von dem gewählten Entkopplungsmodell, als von der Entwicklung des Angebotes und der Nachfrage sowie den Preisbeschlüssen ab. Sie dürften sich aufgrund der sektorspezifischen Rahmenbedingungen unterschiedlich entwickeln (z.B. Rindfleisch: mittelfristig steigend).
- Die Marktstellung der Erzeuger wird durch die vollständige Entkopplung gestärkt, da sie im Gegensatz zur Teilkopplung nicht zur Produktion eines bestimmten Erzeugnisses verpflichtet sind.

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).
- Das Kombinationsmodell kommt der Zielsetzung einer angemessenen Entlohnung gesellschaftlicher Leistungen der Landwirte, die über den Markt nicht honoriert werden, am nächsten. Im Hinblick auf die gesellschaftliche Akzeptanz ist es daher zu bevorzugen. Jeder Hektar „Kulturlandschaft“ wird berücksichtigt.
- Das Kombimodell wird kurzfristig auch angesichts der Umverteilungen von den „Verlierern“ abgelehnt, von den „Gewinnern“ angenommen - mittelfristig jedoch von allen akzeptiert werden. In Betrieben mit einer bezogen auf die Flächeneinheit vergleichsweise extensiven Produktion - wie überwiegend in Rheinland-Pfalz - findet das Kombimodell große Unterstützung.
3. *Welche Unterschiede sehen Sie bei beiden Modellen im Hinblick auf das Ziel einer flächendeckenden Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft?*
- Da jedem Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche (außer Dauerkulturen) ein Prämienrecht zugewiesen wird, trägt das Kombinationsmodell aus rheinland-pfälzischer Sicht in weitaus höherem Maße zu einer flächendeckenden Bewirtschaftung, Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft bei. Der außerlandwirtschaftliche Flächenverbrauch¹ führt dazu, dass auch in „Ungunstlagen“ eine nahezu flächendeckende und dauerhafte Bewirtschaftung bzw. Pflege sichergestellt wird.
- Im Betriebsmodell ist mit einer verstärkten „Abwanderung“ von Prämienrechten aus den von der Natur benachteiligten Gebieten und einem Brachfallen der dortigen Flächen zu rechnen.
4. *Wie schätzen Sie die Übergangsprobleme in der Einführungsphase (Härtefälle, Fälle in besonderen Situationen) bei beiden Modellen ein?*
- Im Betriebsmodell ist in Regionen mit hohem Strukturwandel (z.B. in Rheinland-Pfalz mit über 4%pro Jahr) wegen des Referenzzeitraums 2000 - 2002 mit einer hohen Zahl an Härtefällen und Fällen in besonderen Situationen zu rechnen.
- Im Kombinationsmodell wird die Zahl der Härte- oder Sonderfälle geringer ausfallen. So werden die im Jahr 2005 aktiven Erzeuger mit ihrer aktuellen Flächenausstattung berücksichtigt.

¹ Der Flächenverbrauch führt letztlich zu einer „Verknappung“ des Produktions- und Prämienfaktors Boden

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*
- Im Betriebsmodell wird mit größeren Verwerfungen auf dem Pacht- und Bodenmarkt gerechnet, da nicht allen Flächen ein Prämienrecht zugewiesen wird. Davon können Grundstückeigentümer, aber auch prosperierende Unternehmen mit Flächenbedarf betroffen sein.
 - Im Kombimodell befinden sich die Bodeneigentümer und Pächter in ihrer Gesamtheit in einer durchaus gleichstarken Position. Da im Gegensatz zum Betriebsmodell „allen Flächen“ Prämienrechte zugewiesen sind, bringt das „Horten“ von Prämienrechten aus Spekulationsgründen nichts.
6. *Welche Konsequenzen sehen Sie bei Umsetzung der beiden Modelle für die Entwicklung der Produktion und der Betriebsstrukturen?*
- Standard- und Kombimodell haben bei vollständiger Entkopplung grundsätzlich die gleichen Auswirkungen auf die Produktionsentwicklung. Entscheidender für die Produktionsentwicklung ist vielmehr die Marktentwicklung, da die Preis- und Absatzgarantien der EU zurückgenommen wurden.
 - Bezüglich der Betriebsstrukturen ist das Kombimodell als das zukunftsorientierte, dynamische gegenüber dem Struktur konservierenden Standardmodell zu präferieren. Die potentiell hohen Prämienrechte pro Hektar LF im Betriebsmodell verleiten eher dazu, auch bei Aufgabe der Erzeugung die Prämienrechte durch Pflege der Flächen zu aktivieren.
 - Effekte auf die Produktionsstruktur wären bei einer Teilkopplung zu erwarten. Hier würden zwangsweise suboptimale Produktionen aufrechterhalten und damit Einkommensverluste für die Landwirtschaft zu befürchten.
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 im vorgeschlagenen Kombimodell vorgesehenen Umverteilungen zwischen den Regionen sind aus rheinland-pfälzischer Sicht als erster Schritt der aufgrund der EU-Agrarreform 1992 bedingten, heute bei entkoppelten Zahlungen nicht mehr zu begründenden Prämienunterschieden zwischen den deutschen Regionen zu begrüßen. Sie tragen zu einem Abbau der damit verbundenen Wettbewerbsbenachteiligungen bei.
 - Die Umverteilungen auf regionaler Ebene sind zu Beginn durch die betriebsindividuelle Zuweisung insbesondere der wesentlichen Tierprämien sowie der Milchprämien beschränkt. Angesichts der vollständigen Entkopplung dienen sie auch dazu, Betriebe vor unlauterem Wettbewerb zu schützen, die bislang in Bereichen ohne Ausgleichszahlungen tätig waren.

- Da die Milchprämien zu Beginn der Entkopplung von einer Umverteilung ausgenommen sind, profitieren viele Milcherzeuger davon. Erst im Angleichungsprozess müssen flächenintensiv wirtschaftende Betriebe mit Verlusten rechnen.
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" erforderlich.
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?*
- Unter Berücksichtigung der Ausführungen zu Frage 7 sind aus rheinland-pfälzischer Sicht angemessene Übergangszeiträume für den Angleichungsprozess erforderlich, um Struktur- und Einkommensbrüche zu vermeiden und die Anpassungsmöglichkeiten der Betriebe nicht zu überfordern.
- Der im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Zeitraum (2007-2012) beginnt zu früh. Aus rheinland-pfälzischer Sicht sollte der Angleichungsprozess zeitlich später beginnen und bis 2015 gestreckt werden. Gerade für kapitalintensive Produktionen (z.B. Milchviehhaltung) kann damit der notwendigen Amortisierungszeit der im Vertrauen auf die Agenda 2000-Beschlüsse Rechnung getragen werden und die notwendigen Anpassungsschritte mit den strukturellen Anpassungsmöglichkeiten der Betrieben (Planungssicherheit) besser abgestimmt werden. In diesem Sinne ist der vom Agrarausschuss des Bundesrates hergestellte Bezug zu den Produktionskapazitäten aus rheinland-pfälzischer Sicht auch bei entkoppelten Prämien zu rechtfertigen.
9. *Insbesondere vor dem Hintergrund der Betroffenheit einer Reihe von Milcherzeugerbetrieben (Betriebe mit hohem Stilmisanteil 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 Bullenmastern, 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)?*
- Aus rheinland-pfälzischer Sicht sind die Milcherzeuger durch das Zusammentreffen der aktuellen Agrarreform und der bereits mit den Agenda 2000-Beschlüssen festgelegten und zusätzlich erhöhten Interventionspreissenkungen besonders betroffen. Die Verlängerung der Milchreferenzmengenregelung bis 2015 dürfte andererseits Einkommen stabilisierend wirken.
- Durch die Entkopplung selbst werden die Milcherzeuger in gleicher Weise betroffen wie andere Sektoren. Aufgrund der verlängerten Garantiemengenregelung Milch bis

2015 ist eine besondere Behandlung der Milcherzeuger gegenüber anderen Betrieben mit Ausrichtung auf Bullenmast-, Schafhaltung etc. kaum zu begründen. Ein Sonderweg für die Milch sollte daher aus Gleichbehandlungsgründen nicht beschritten werden.

- Die entkoppelten Prämien werden den Strukturwandel in der Milchviehhaltung insbesondere in den Gebieten mit ungünstigen Erzeugungsstrukturen beschleunigen. Gerade deshalb ist ein Sonderweg für die Milch nicht zu vertreten. Denn die aufgebenden Milcherzeuger würden dann an einem vergleichsweise hohen betriebsspezifischen Prämienteil ungleich hoch partizipieren.
- Das Prämien- und Ergänzungszahlungssystem bei der Milch sollte daher uneingeschränkter Bestandteil des Kombimodells sein.
- Auf die aus rheinland-pfälzischer Sicht gerade auch für die Milcherzeugung notwendige Anpassung des Angleichungsprozesses wurde bereits zu Frage 8 hingewiesen.

10. *Die EU-Mitgliedstaaten sind aufgefordert, den Anhang IV der EU-Verordnung (EG) 1782/2003 in nationales Recht umzusetzen. U.ä. 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?*

- Grundsätzlich wird die Gefahr gesehen, dass Betriebe sich rein auf die vorgeschriebene Pflege der Flächen beschränken. Dies hängt aber wesentlich von den noch festzulegenden Auflagen für aus der Produktion genommene Flächen ab. Zudem dürfte auch die Marktentwicklung einen wesentlichen Einfluss ausüben.
- Sofern in großem Umfang Flächen „zurückgehalten“ werden, können entwicklungsfähige, produzierende Betriebe ihre Nutzfläche in vielen Fällen nicht mehr oder nur noch zu unverträglich hohen Kosten erweitern. Auch die gesellschaftliche Akzeptanz des neuen Direktzahlungsmodells wäre auf Dauer in Frage gestellt.
- Die Anforderung an die Pflege von aus der Produktion genommenen Flächen muss daher deutlich über die Verpflichtung zum einmaligen jährlichen Mulchen hinausgehen.

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, mit der Entkopplung soll der Landwirt künftig über Art und Umfang seiner Produktion unabhängig von der Ausgestaltung des Prämiensystems entscheiden, wird grundsätzlich erreicht.

- Aus Wettbewerbssicht müssten auf Bundesebene einheitliche Prämienzahlungen je Hektar landwirtschaftlich genutzte Fläche realisiert werden, um interregionale Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.
 - Die Einschränkung, dass ein Betrieb Obst-, Gemüse- und Speisekartoffelflächen (OGS-Flächen) nur mit Genehmigung nach Artikel 60 Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 zur Aktivierung von Prämienrechten herangezogen werden können, widerspricht aus rheinland-pfälzischer Sicht der Entkopplung. Aus rheinland-pfälzischer Sicht müssen
 - ◆ die vg. Genehmigungen unbürokratisch in den zulässigen Grenzen erteilt und losgelöst vom Prämienrecht übertragen werden können.
 - ◆ bei der anstehenden Überprüfung der Regelung auf europäischer Ebene² sollte Deutschland erneut auf den Wegfall der Genehmigungspflicht drängen.
2. *Welche Auswirkungen auf die Märkte hat eine unterschiedliche Umsetzung der EU-Agrarreform in den einzelnen Mitgliedsstaaten?*
- Eine unterschiedliche Umsetzung der EU-Agrarreform in den einzelnen Mitgliedstaaten dürfte nur geringe Auswirkungen auf die verschiedenen Märkte haben. Durch den freien Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft und die freie Arbeitsplatzwahl werden unterschiedliche Umsetzungssysteme in ihrer Wirkung weitgehend eliminiert. Sollte z. B. ein Land die Schlachtprämie nicht entkoppeln, könnten deutsche Rinderhalter durch Schlachtung der Tiere im betreffenden Land partizipieren.
 - Soweit Märkte einbezogen werden, die bisher von der Gewährung von flächen/produktbezogenen Ausgleichszahlungen ausgenommen waren (z.B. Zucker sowie Obst und Gemüse), so dürften insbesondere in diesen Bereichen spezialisierte Betriebe kurzfristig aufgrund des Prämienzuflusses einen Wettbewerbsvorteil gegenüber vergleichbaren Betrieben in Mitgliedstaaten mit Betriebsmodell haben. Langfristig maßgeblich sind jedoch die Produktions- und Vermarktungskosten der Betriebe und Regionen. Hier spielen strukturelle Aspekte in der Produktion und Vermarktung, sowie natürliche Standortvor- bzw. nachteile und die unternehmerische Qualifikation der Betriebsleiter die entscheidende Rolle.
3. *Welche wirtschaftlichen Folgen hat eine völlige Entkopplung der Beihilfen für die deutschen landwirtschaftlichen Betriebe?*
- Eine vollständige Entkopplung der Ausgleichszahlungen ermöglicht es den landwirtschaftlichen Betrieben, endlich ihre Produktion nach ökonomischen Kriterien und nicht nach der Prämienverteilung ausrichten zu können. D. h., dass weniger erfolgreiche Betriebe, die beispielsweise Teile ihrer Prämie zur Kostendeckung einsetzen mussten, nun aus der Erzeugung ohne Einkommensverluste ausscheiden können. Gerade in den Grenzbetrieben werden sogar positive Einkommenseffekte erzielt.

² vgl. Berichtsauftrag für 2007 an die Europäischen Kommission nach Artikel 60 Abs. 8 Verordnung (EG) Nr. 1782/2003.

Darüber hinaus wird eine Marktentlastung erreicht, die unter ceteris-paribus-Bedingungen zu höheren Erzeugerpreisen für die verbleibenden Betriebe führt, so dass zunehmend mehr Einkommen über den Markt erwirtschaftet wird.

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

Die vollständige Entkopplung der Prämien führt dazu, dass die verschiedenen Produktionsbereiche sich nach ökonomischen Kriterien organisieren. D.h., dort wo absolute oder komparative Kostenvorteile bestehen, wird sich die Produktion halten bzw. ausweiten. Dort, wo diese Gegebenheiten nicht vorhanden sind, wird sich die Produktion auch zurückentwickeln. Für den Rindfleischbereich wird EU-weit mit einer Reduzierung der Erzeugung gerechnet.

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

Durch die Inanspruchnahme der Option zur Teilkopplung könnte der ökonomische Entscheidungsspielraum der Landwirte wieder eingeschränkt werden, so dass unter suboptimalen ökonomischen Verhältnissen die Produktion aufrecht erhalten wird, nur um den Prämienanteil zur Einkommensstabilisierung zu retten. Die Betriebe würden gezwungen mit einem Teil der Ausgleichszahlungen variable Kosten abzudecken und somit im Vergleich zur vollständigen Entkopplung Einkommensverluste erleiden.

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

Die Gesellschaft dürfte wenig Verständnis dafür aufbringen, wenn das Prämiensystem weiterhin dazu beiträgt, eine Produktion für überschüssige Märkte vorsieht und gleichzeitig die Einkommen der Landwirte gemindert werden. Im Übrigen würde je nach Entkopplungsanteil und Marktsituation der Prämienanspruchsinhaber die Entscheidung treffen, ob er die Produktion mit gekoppeltem vollem Prämienatz fortsetzt oder mit anteiligem Prämienatz aufgibt. „Sofabauern“ sind auch mit einer Teilkopplung, insbesondere bei hohen Prämienrechten pro Hektar, nicht zu verhindern.

Die gesellschaftliche Akzeptanz wird letztlich insbesondere durch eine vollständige Entkopplung verbunden mit (im Endstadium eines Übergangsprozesses) einheitlichen Flächenprämien - zumindest mittelfristig - gesichert, da damit die Honorierung gesellschaftlicher Leistungen am deutlichsten zum Ausdruck gebracht wird. Eine Garantie dauerhafter gesellschaftlicher Akzeptanz umfangreicher Transferzahlungen in einen bestimmten Sektor ist im übrigen nicht möglich.

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

- Der Erhalt, Zuwachs oder Abbau von Arbeitsplätzen insbesondere im nachgelagerten Bereich wird nur zum (geringeren) Teil von der regionalen Verfügbarkeit landwirtschaftlicher Rohware bestimmt. Entscheidend sind die Effizienz (Kosten der Verarbeitung und Vermarktung) und die Marktorientierung (attraktive Produkte, lukrative

Absatzmärkte) der Unternehmen. Im Übrigen führt ein - durch den nun eingeleiteten Systemwandel hin zu einer weitgehenden Entkopplung - möglicherweise beschleunigter Strukturwandel nicht zwingend zum Verlust von Produktionskapazitäten in einer Region. Den aufgebenden Betrieben stehen andere, aufstockende Betriebe gegenüber. Diese kompensieren durch die Aufstockung von Produktionskapazitäten (zumindest teilweise) den Verlust an Produktionskapazitäten in den ausscheidenden Betrieben.

- Die Arbeitsplätze im vor- und nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft werden daher künftig stärker von den natürlichen und wirtschaftlichen Standortfaktoren sowie Betriebsleiterqualifikationen abhängen als vom Prämiensystem. Wesentlich ist jedoch, dass die von aufgebenden Erzeugern frei gesetzten Produktionskapazitäten dem Strukturwandel zur Verfügung stehen, um Rationalisierungs- und Synergieeffekte zu nutzen. Es muss also nicht sein, dass mit Betriebsaufgaben das Produktionsvolumen vermindert wird. Das Gegenteil ist auch möglich.

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

Der Umverteilungseffekt beim Kombinationsmodell von der produzierenden Landwirtschaft zur Hobbylandwirtschaft (z. B. Pferdehaltung) dürfte aufgrund der strukturellen Verhältnisse und dem hohen Flächenanteil der Landwirte nur marginale Bedeutung haben. Im Übrigen leistet beispielsweise auch die Pferdehaltung, Damtierhaltung etc. ihren Beitrag zur Erhaltung der Kulturlandschaft. Darüber hinaus ist auch nicht abzuschätzen, wie viele so genannte „Hobbylandwirte“ im Jahr der Entkopplung - 2005 - einen Prämienantrag stellen.

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?*

Für die Frage einer möglichen Umverteilung der Mittel zwischen den Mitgliedstaaten dürfte die regionale Umverteilung in Deutschland von untergeordneter Bedeutung sein. Auch in anderen Mitgliedstaaten gibt es entsprechende Ansätze. Zudem stellt sich frühestens mit der nächsten umfassenden Reform diese Frage. Letztlich wird aber die finanzielle Ausstattung des EU-Agrarhaushaltes das entscheidende Kriterium sein.

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 Pachtpreisen auf Pachtpreissteigerungen einstellen?*

Die Bindung der Prämien an den Flächeneinsatz kann grundsätzlich - wie bei allen Flächenzahlungen - dazu führen, dass ein Teil der Einkommensübertragung über steigende Pachtpreise auf die Verpächter überwälzt wird. Insofern sind Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen. Letztlich führt aber das Kombimodell im Vergleich zum Betriebsmodell dazu, dass Grundstückseigentümer und Pächter gleichrangig miteinander verhandeln.

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 Agrarumweltprogramme und die Ausgleichszulage unterliegen einer ständigen Überprüfung. In Rheinland-Pfalz werden zwar 2004 einige Prämien (z.B. umweltschonender Landbau) reduziert. Dies ist aber keine Folge der regionalen Einheitsprämie.
 - Bei den Agrarumweltmaßnahmen kann aber eine Anpassung und Weiterentwicklung notwendig werden, vor allem um den Belangen besonderer Produktionsbereiche (z. B. Schafhalter) Rechnung zu tragen, aber auch im Hinblick auf die Cross-Compliance-Bestimmungen.
12. *Ist ein langfristiger Trend in Richtung einer Nivellierung zu einer EU-weiten einheitlichen Flächenprämie zu erwarten?*
- Nein - vgl. Antwort zu Frage 9.
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?*
- Das vorgeschlagene Kombimodell soll bereits im Vergleich zum Regionalmodell die Härten für einige spezifische Sektoren durch die betriebsindividuellen Zuweisungen begrenzen.
 - Durch die Begrenzung der Umverteilung zwischen den Regionen (max. 5% für eine Region) treten aus rheinland-pfälzischer Sicht keine unverträglichen Härten auf.
 - Betroffene Regionen (z.B. Roggenanbauregionen) können durch Maßnahmen der zweiten Säule den Anpassungsprozess flankieren.
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?*
- Mit dem Kombimodell wurden bereits „bestimmte Gestaltungsspielräume“ genutzt, um angesichts der unterschiedlichen Bedürfnisse in den Ländern einen Kompromiss zu ermöglichen.
 - Grundsätzlich ist aber ein bundeseinheitliches System unabdingbar, um mittel- bis langfristig zu einheitlichen Flächenprämien zu gelangen und das System insgesamt handhabbar und transparent zu machen sowie interregionale Wettbewerbsverzerrungen in Deutschland zu vermeiden.
 - Den regionalen Besonderheiten in der Agrarstruktur sollte primär durch Maßnahmen der 2. Säule Rechnung getragen werden.
15. *Welcher Zeitpunkt ist aus wirtschaftlicher Sicht für den Beginn der Umsetzung der EUAgrarreform für die deutsche Landwirtschaft am günstigsten?*

Angesichts der rechtlichen Rahmenbedingungen ist eine Einführung der Entkopplung zum frühest möglichen Termin anzustreben. Auch im Kombimodell werden die betriebsindividuellen Zahlungen auf Basis der Referenzperiode festgelegt. Ein Verschieben würde daher den weiteren Strukturwandel hemmen und zu Spekulationen führen. Zu-

dem könnten die Betriebe die Allokationsvorteile nicht erreichen und die Marktorientierung würde beeinträchtigt. Den Landwirten muss daher möglichst zeitnah ein größerer eigenverantwortlicher Handlungsspielraum eingeräumt werden.

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?*

Aus volkswirtschaftlicher Sicht wäre ein möglichst früher Zeitpunkt zu wählen, um die Allokationsvorteile der GAP-Reform möglichst zeitnah zu erzielen. Aus sozioökonomischer Sicht und mit Rücksicht auf arbeits- und kapitalintensive Betriebsformen (z. B. die Milchviehhalter) sollte jedoch schrittweise vorgegangen werden, damit diesen Betrieben hinreichender Anpassungsspielraum verbleibt. Auf die Ausführungen zu den Fragen I. 8 und 9 wird verwiesen.

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

Aus Gleichbehandlungsgründen und wegen des zu erwartenden Strukturwandels in der Milcherzeugung ist eine Sonderbehandlung der Milchprämie nicht zu rechtfertigen. Auf die Ausführungen zu Frage I.9 wird verwiesen.

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?*

Dem zu erwartenden Liquiditätsproblem vieler Rinder haltender Betriebe sowie der Milcherzeuger kann durch ein zeitliches Hinausschieben und eine Streckung des Angleichungsprozesses der Prämien (vgl. Ausführungen zu den Frage I. 8 und 9) begegnet werden.

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

Die Härtefälle und Fälle in besonderen Situationen sind letztlich unabhängig vom Entkopplungsmodell zu definieren und EU-einheitlich zu handhaben. Härtefälle (z.B. Naturkatastrophen) sind bereits in Artikel 40 der Ratsverordnung (EG) Nr. 1782/2003 definiert.

Der Umfang der Härtefälle und Fälle in besonderen Situationen wird erwartungsgemäß im Betriebsmodell höher sein als im Regional- oder Kombimodell. Im Kombimodell werden für die flächenbezogenen zugewiesenen Anteile bewusst auf die Referenzperiode verzichtet. Hochwasserschäden in der Vergangenheit haben beispielsweise keinen Einfluss auf das Prämienrecht. Insofern ist bedarf es hierzu keiner spezifischen Regelung. Für die betriebsindividuell zugewiesenen Prämienanteile gelten auch im Kombimodell die EU-weit für Härtefälle und Fälle in besonderen Situationen vorgesehenen Regelungen.

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

Da für Härtefälle lediglich die Möglichkeit besteht, einen anderen Referenzzeitraum zu wählen, kann der Bedarf nur schwer geschätzt werden. Sie sind ohnehin aus dem regionalen Plafond zu bedienen.

Für Fälle in besonderen Situationen geht man im Kombimodell aktuell von einem Bedarf in Höhe von ca. 50 Mio. € aus. Dies entspricht etwa 1 % des nationalen Prämienvolumens einschließlich der letzten Stufe der Milchprämie.

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

Bei vollständiger Aufgabe der Produktion und bei einer vollständigen Entkopplung der Prämien haben die Landwirte die Möglichkeit, ihren Betrieb

- a) flächenmäßig unverändert weiterzuführen und die Prämien als landwirtschaftliche Betriebseinnahmen weiter zu kassieren.
- b) ganz oder teilweise zu verpachten und die Prämien ganz oder teilweise (in Verbindung mit der Flächenverpachtung) mit zu verpachten bzw. die Prämien ganz oder teilweise zu veräußern.

Bei der Verpachtung des Gesamtbetriebs ist steuerlich bedeutsam, ob für den Betrieb

- die „Betriebsaufgabe“ im Sinne des Steuerrechts erklärt wird oder
- die Weiterführung im steuerrechtlichen Sinne erklärt wird.

- c) ganz oder teilweise zu veräußern (in der Regel mit Veräußerung der Prämien, da die 3-jährige Nichtnutzung der Prämien wegen fehlenden Flächennachweisen zum Einzug der Prämienansprüche führt.

Die steuerlichen Auswirkungen sind für die Handlungsalternativen a - c unterschiedlich:

Zu a:

Keine steuerlichen Auswirkungen, da die Prämien weiterhin Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft darstellen.

Zu b:

- Bei Flächenverpachtung (ganz oder teilweise) in Verbindung mit Verpachtung der Prämien: Keine steuerlichen Auswirkungen, da die Pachteinnahmen weiterhin Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft darstellen.
- Bei isolierter Veräußerung von Prämienrechten voraussichtlich Aufdeckung stiller Reserven, da die Prämienrechte bisher bilanzmäßig nicht aktiviert sind.
- Die Erklärung der „Betriebsaufgabe“ im steuerrechtlichen Sinne bei Verpachtung des Gesamtbetriebs führt in der Regel zur Aufdeckung stiller Reserven, die eine

gravierende Einkommensteuerbelastung (häufig existenzbedrohend) nach sich ziehen kann.

Zu c:

Die Veräußerung des Betriebes (im Ganzen oder teilweise) führt fast immer zur Aufdeckung stiller Reserven und damit zu erheblichen Einkommensteuermehrbelastungen.

Steuersparende Handlungsalternativen:

- Durchführung einer „geschlossenen Betriebsaufgabe“ bei ermäßigtem Einkommensteuersatz,
- steuerneutrale Übertragung der aufgedeckten „stillen Reserven“ auf andere begünstigte Wirtschaftsgüter.

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

- Spekulative Übertragungen können am besten durch einen Katalog möglichst eindeutig definierter und abschließend geregelter Übertragungs-, Härte- und Sonderfälle vermieden werden; vollkommen ausgeschlossen werden können spekulative Übertragungen allerdings nicht.
- Das Gemeinschaftsrecht sieht grundsätzlich vor, dass der „Windfall profit“ abgeschöpft und bei Übertragungen Kürzungen erfolgen können.

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 Übertragung der Prämienrechte ist in Deutschland bereits auf die Regionen (Länder) begrenzt. Eine weitere Begrenzung kann einerseits großräumige spekulative Prämienübertragungen verhindern. Andererseits kann sie den Strukturwandel behindern und die Verwaltung erschweren. Die strukturelle einzelbetriebliche Entwicklung erfordert Übertragungsgebiete bestimmter Mindestgrößen.
- Eine Übertragungsabgabe ist im Rahmen des Betriebsmodells mit seinen dauerhaft hohen Prämien durchaus ein adäquates Mittel. Im Kombimodell ist sie zum jetzigen Zeitpunkt abzulehnen. Die Prämienrechtsübertragung sollte dem Markt überlassen werden. Zudem bremst der in Deutschland vorgesehene Angleichungsprozess die Spekulationsmöglichkeiten.

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

Ein einheitliches Übertragungssystem ist einerseits sinnvoll, um interregionale Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und andererseits Betriebe mit Flächen in verschiedenen Bundesländern nicht unnötig bürokratisch zu belasten. So müssen die betriebsindividuellen Zahlungen auf die Gesamtfläche des Betriebes aufgeteilt werden. (vgl. auch Ausführungen zu Frage II.13)

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?*

Über die betriebliche Saldierung hinausgehende Verrechnungsmöglichkeiten für die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland sind aus rheinland-pfälzischer Sicht zwingend erforderlich. Marktfruchtbaubetriebe müssen bei Übernahme aufgebender landwirtschaftlicher Betriebe häufig ackerfähige Grünlandflächen übernehmen, für die sie bei einem Umbruchverbot keine Verwendungsmöglichkeiten haben. Auf der anderen Seite wandeln viele extensiv wirtschaftende Rindviehhalter großflächig Ackerland in Dauergrünland um. Die Möglichkeit einer überbetrieblichen Saldierung würde auf der einen Seite das Grünlanderhaltungsgebot sicherstellen und auf der anderen Seite die Flexibilität der Landwirte bei ihrer betrieblichen Entwicklung deutlich erhöhen. Der rheinland-pfälzische Antrag wurde im Bundesrat unterstützt.

Die Europäische Kommission hat zudem durch den Vorschlag, dass erst bei einer Verschlechterung des Acker-Grünland-Verhältnisses um 2 Prozentpunkte Maßnahmen zu ergreifen sind, weitere Handlungsoptionen eröffnet. Diese Möglichkeiten sollten auch in Deutschland genutzt werden sollten.

Flächen, die im Rahmen von Agrarumweltprogrammen in Grünland umgewandelt wurden, sollten als Ackerflächen behandelt werden. Da die Verpflichtungen nur zeitlich befristet waren droht ansonsten ein Vertrauensverlust.

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

Das Grünlanderhaltungsgebot benachteiligt Landwirte, die in den zurückliegenden Jahren vergleichsweise extensiv gewirtschaftet und ackerfähige Grünlandflächen zur Grasproduktion verwendet und nicht für die Erzeugung von Silomais herangezogen haben. Andererseits droht den Vieh haltenden Betrieben nicht, dass Ackerbaubetriebe ihnen die Flächen wegpachten, da die bisherige Vorgabe der Nutzung in 1992 als Ackerland entfällt.

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?*

- Durch das Kombimodell wird sichergestellt, dass möglichst viele Flächen mit Prämierechten belegt werden. (vgl. Ausführungen zu Frage I.3)
- Grundsätzlich können in einem System entkoppelter Ausgleichszahlungen Flächen brachfallen. Im Standardmodell ist die Gefahr höher einzuschätzen, da nicht für alle Flächen Prämierechte vorhanden sind. Im Regeinalmodell können durch entsprechende Pflegevorgaben für diese Flächen die Risiken zusätzlich eingeschränkt werden. Auch auf Grenzstandorten kann durch standortangepasste Produktionsverfahren

ren die Bewirtschaftung gewährleistet werden, insbesondere wenn diese durch „flankierende Maßnahmen“ der zweiten Säule (z. B. Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage) ergänzend abgesichert und gestützt werden.

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)?*

- Schätzungen über die möglichen finanziellen Wirkungen der Cross-Compliance-Regelung für die Landwirte und die Verwaltung (einschließlich der sonstigen Kosten für die Umsetzung des neuen Direktzahlungssystems) liegen für Rheinland-Pfalz nicht vor. Die zusätzlichen Kosten für die Verwaltung werden jedoch maßgeblich von der Ausgestaltung und der Umsetzung der Cross-Compliance-Regelung abhängen.
- Die Kosten der Prämienrechtsverwaltung und -gewährung dürften nach der Einführung und der Erstellung der neuen EDV-System voraussichtlich niedriger ausfallen als die Durchführungskosten für die bisherige Tier- und Flächenprämien. Dabei ist zwischen Kosten für die Prämienrechtsverwaltung und Prämienengewährung zu unterscheiden. Die Prämienrechtsverwaltung, für die zunächst eine verlässliche Ermittlung des personengebundenen Anspruchs ermittelt und der dann im späteren Verfahren verwaltet werden muss, dürfte zu einer Kostensteigerung für die Verwaltung führen. Nach Etablierung des Systems (etwa ab dem Jahr 2007) kann mit einer Reduzierung der Verwaltungskosten für die Prämienengewährung gerechnet werden.
- Ziel muss es aus rheinland-pfälzischer Sicht vor allem sein, möglichst wenige, transparente und justiziable Kontrollkriterien festzulegen und außer in Verdachtsfällen bzw. bei Anlasskontrollen nur diese zu überprüfen. Umfassende, zeit- und kosten- aufwändige Fachrechtskontrollen sollten auf das erforderliche Mindestmaß (z. B. in Verdachtsfällen oder bei Anlasskontrollen) beschränkt werden.

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?*

Da die Verwaltungsverfahren noch nicht etabliert sind und wesentliche Vorgaben noch nicht feststehen, können hierzu noch keine quantitativen Angaben und Abschätzungen gemacht werden.

Zumindest in den Jahren 2004 bis 2006 ist aber mit einem höheren Personalbedarf zu rechnen, da in diesen Jahren teilweise die bisherigen Maßnahmen noch parallel abgewickelt werden bzw. die Prämienrechtszuteilung erstmals erfolgen muss.

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

Um Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU aufgrund unterschiedlicher Ausgestaltungen der Cross-Compliance-Regelung zu verhindern, sollte aus rheinland-pfälzischer Sicht eine möglichst einheitliche Umsetzung in allen Mitgliedstaaten erfolgen. Dies gilt auch für die Regelung des Anhang 4 der Verordnung 1782/2003, deren Ausgestaltung national vorzunehmen ist.

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

Rheinland-Pfalz hält es für erforderlich, die „Einvernehmensregelung“ mit dem BMU durch eine „Benehmensregelung“ zu ersetzen.

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

Nach den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 besteht die Verpflichtung, der Europäischen Kommission bis spätestens zum 1.8.2004 das nationale Modell zu notifizieren, wenn nicht das Standardmodell zur Anwendung kommen soll. Da in Deutschland vom Betriebsmodell abgewichen werden soll, ist der vorgesehene enge Zeitplan aus Gründen des föderalen, zustimmungspflichtigen GAP-Reform-Umsetzungsgesetzes zwingend.

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

Nein.

Dazu müsste der Rat die EU-Verordnung ändern oder eine neue Verordnung erlassen.

III.

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

Der vorliegende Gesetzentwurf führt dazu, dass weniger wettbewerbsfähige Betriebe, die bisher ausschließlich wegen des produktbezogenen Prämiensystems die Erzeugung aufrechterhalten haben, aus der Produktion ausscheiden. Sofern diese Produktionskapazitäten dem Strukturwandel zur Verfügung stehen, wird sich die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Landwirtschaft insgesamt verbessern. Die Faktorallokation wird sich verbessern. Auch in weiterwirtschaftenden Betrieben besteht die Möglichkeit, dass sie nicht wettbewerbsfähige Produktionen aufgeben, die bislang nur zur Erlang der Prämien beibehalten wurden. In diesen Fällen ist mit einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit zu rechnen.

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?*

Es ist nicht erforderlich, die nationale Umsetzung der EU-Agrarreform mit den wichtigsten Agrarstaaten der Gemeinschaft abzustimmen. Die heimischen Betriebe erhalten durch die vollständige Entkopplung einen größeren Spielraum, auf die Märkte zu reagieren. Gleichzeitig erhalten die bisherigen Erzeuger durch die betriebsindividuelle Zuweisung der sensiblen Prämienrechtsanteile (z.B. Sonderprämie Rindfleisch) zunächst vergleichbare Startbedingungen. Wettbewerbsnachteile dürften eher aus der ungleichen nationalen Umsetzung die Landwirtschaft tangierender EU-Bestimmungen entstehen

als durch ein differenziertes Prämiensystem in den Mitgliedstaaten. Dies insbesondere auch für die Cross-compliance-Regelung.

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?*

EU-Bestimmungen, die die Landwirtschaft tangieren, sollten national 1 : 1 umgesetzt werden, um zusätzliche Belastungen von der heimischen Landwirtschaft fernzuhalten.

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

- Unter Regelungen zur „guten fachlichen Praxis“ im landwirtschaftlichen Sinne werden i.d.R. die Bestimmungen im Dünge-, Pflanzenschutz- und Bodenschutzrecht sowie im Bundesnaturschutzgesetz verstanden. Die Vorgaben des Anhang III (18 EU-Bestimmungen) der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 gehen somit deutlich über die Regelung der „guten fachlichen Praxis“ im engeren Sinne hinaus. Es handelt sich aber um bestehende Vorgaben, die ohnehin zu beachten sind.
- Das Grünlanderhaltungsgebot geht in dem vorgesehenen Umfang über die bestehenden Vorgaben zur „guten fachlichen Praxis“ hinaus.
- Bei der Ausgestaltung des Anhangs IV der Verordnung 1782/2003, die national zu erfolgen hat, besteht die Gefahr, deutlich über die „gute fachliche Praxis“ hinauszugehen. Hier droht einerseits, Wettbewerbsverzerrungen zu verursachen und andererseits die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen deutlich zu erschweren. Dies ist aus rheinland-pfälzischer Sicht zu verhindern.

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?*

Um weiteren Wettbewerbsnachteilen für die heimische Landwirtschaft zu begegnen, sollte „cross-compliance“ EU-weit möglichst einheitlich umgesetzt werden. Korrekturen im vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung sind insbesondere erforderlich bei den vorgesehenen Regelungen zur Umsetzung des Anhangs IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und zum Grünlanderhaltungsgebot. Hier sollten die Durchführungsbestimmungen der Kommission abgewartet werden, um mögliche nationale Verschärfungen der EU-Vorgaben zu vermeiden.

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?*

Die betriebsindividuelle Zuteilung der Prämien für die milchviehhaltenden Betriebe ist nicht geeignet, um strukturelle Brüche zu vermeiden. Die strukturelle Entwicklung in der Milchviehhaltung dürfte weniger von der Ausgestaltung des Prämiensystems abhängen als vielmehr von der Altersstruktur der Milcherzeuger sowie den natürlichen und ökonomischen Standortfaktoren.

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

Sollten die Milcherzeugerpreise tatsächlich in dem Umfang zurückgehen, wie die Stützpreise für Butter und Magermilchpulver abgesenkt werden, und der daraus resultierende Einkommensverlust nur teilweise über die Milchprämie kompensiert werden, dann versuchen die Milcherzeuger selbst, das entgangene Einkommen durch Verringerung der Kosten für Produktionsmittel (z. B. Weitergabe des Preisdruck auf Vorleistungslieferanten) auszugleichen. Darüber hinaus bestehen Möglichkeiten, zielgerichtet im Rahmen der zweiten Säule die aktiven Milcherzeuger bei ihren strukturellen Anpassungen flankierend zu unterstützen. Im entkoppelten System käme dagegen jede Besserstellung auch ausscheidenden Milcherzeugern zu Gute.

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

Für Obst-, Gemüse- und Speisekartoffeln sowie Zuckerrübenanbauer, die bisher nicht im Prämiensystem eingebunden waren, werden die Einkommen steigen, da sie nun eine Flächenprämie erhalten. In den Betrieben, in denen die vorgenannte Erzeugung bisher schon mit Grandes Cultures kombiniert war, dürfte der Effekt durch die notwendigen Prämienkürzungen (nationale Reserve...) geringer ausfallen.

Im Übrigen lässt die nationale Umsetzung im Wesentlichen keine anderen Auswirkungen erwarten als die Umsetzung im Rahmen des Standardmodells:

- Die Zuckerrübenanbauer werden zwar im Standardmodell bei der Zuweisung von Prämienrechten im Betriebsmodell zu Beginn nicht bedacht, können aber später auf diesen Flächen Prämienrechte aktivieren.
- Bei Obst- und Gemüse sowie Speisekartoffeln gilt, dass diese Betriebe aufgrund des dort praktizierten Flächentausches mit anderen Betrieben im Grunde nicht als Inseln betrachtet werden können, die von der Einführung eines neuen Systems unberührt bleiben. Insoweit ist die Einbeziehung dieser Betriebe, wie sie im Regionalisierungs-/Kombimodell erfolgt, nur konsequent. Verpflichtungen, wie sie mit der Cross-compliance-Regelung vorgegeben werden, sind aufgrund bestehender fachrechtlicher Bestimmungen (z.B. Rückverfolgbarkeit) vielfach ohnehin bereits jetzt zu beachten.

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

- Aus rheinland-pfälzischer Sicht wird seit 1992 die Forderung nach einem bundeseinheitlichen Bewirtschaftungsentgelt erhoben. Eine Bindung der Zahlungsansprüche an die Fläche käme dieser Zielsetzung nahe.
- Eine Einschränkung der Handelbarkeit der Zahlungsansprüche über die vorgesehene Begrenzung auf die jeweilige Region würde einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand erfordern. Je nach Fallkonstellation könnte die Position des abgebenden bzw. erwerbenden Landwirts gestärkt oder geschwächt werden.

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)

Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und
Landwirtschaft
Ausschussdrucksache 15(10)366H

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 Hülsenenerzeugung 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 Stichtatum zur Flächenmeldung im Mai 2005 entgegen. Flächenmeldungen nach diesem Stichtatum sind nicht vorgehen.

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 Stichtatum 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 prämiensfreier Fläche. Beim Kombimodell werden im Idealfall alle landwirtschaftlichen Flächen ein Prämienrecht erhalten. Beim Betriebsmodell gibt es zunächst eine beträchtliche Anzahl prämiensfreier Hektare (s. Antwort zu Frage 1.3), 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 überwältigt 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 prämiensfreien 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 sollte 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 Gerechtigkeitsabwägungen, 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 prämienerberechtigten 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 teurerer 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.

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

Siehe Antwort zu I.1

Welche Auswirkungen hat die vollständige Entkopplung für die verschiedenen Produktionsbereiche?

Siehe Antwort zu I.1

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.

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 prämienberechtigten 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 Pachtpreisniveau 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 Pachtpreisniveau. Die Rückführung verlustträchtiger Produktion und die bessere Transparenz der Zahlungen wirken demgegenüber tendenziell preissteigernd.

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 Mindesttierbesatzes.

Von der Möglichkeit, einen Mindesttierbesatz über Cross Compliance festzulegen (vgl. Antwort zu Frage I.10) soll in Deutschland nach derzeitigem 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).

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.

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 veraltungstechnischer 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 Prämiengestaltung 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-Agrarreform 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 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?

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 prämierefreie 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 prämierechtliches „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 Zusehnitt 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 teilkoppeln 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 prämiensfreien 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

* * *

HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN
LANDWIRTSCHAFTLICH-GÄRTNERISCHE FAKULTÄT
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN DES LANDBAUS
Fachgebiet Agrarpolitik
Leiter: Prof. Dr. Dr. h. c. Dieter Kirschke



Humboldt-Universität zu Berlin • Unter den Linden 6 • 10099 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft
z.Hd. Frau Prof. Dr. H. Däubler-Gmelin
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Sitz Luisenstraße 56
10117 Berlin

Bearbeiter/in Regina Schiffner
Telefon 030/ 2093 6256 / 6428
Telefax 030/ 2093 6301
E-Mail dieter.kirschke@agrار.hu-berlin.de
regina.schiffner@rz.hu-berlin.de

Internet http://www.agrar.hu-berlin.de/wisola/fg/apol
Datum 17. März 2004

**Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft**

Ausschussdrucksache 15(10)366G

**Antworten
zum Fragenkatalog
des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
im Rahmen der öffentlichen Anhörung am Montag, 22.03.2004,
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik
BT-Drucksache 15/2553**

von

Dieter Kirschke, Astrid Häger, Gerald Weber*

* Prof. Dr. Dr. h.c. Dieter Kirschke
Professor für Agrarpolitik
Humboldt-Universität zu Berlin
Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät
Institut für Wirtschafts- und Sozialwissen-
schaften des Landbaus
Luisenstr. 56
10099 Berlin
Tel.: 030 – 2093 6256
Fax: 030 – 2093 6301
Email: dieter.kirschke@agrار.hu-berlin.de

Dr. Astrid Häger
Wissenschaftlerin am Fachgebiet Agrarpolitik
Humboldt-Universität zu Berlin
Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät
Institut für Wirtschafts- und Sozialwissen-
schaften des Landbaus
Luisenstr. 56
10099 Berlin
Tel.: 030 – 2093 6062
Fax: 030 – 2093 6301
Email: astrid.haeger@agrار.hu-berlin.de

Dr. Gerald Weber
Wissenschaftler am Fachgebiet Agrarpolitik
Humboldt-Universität zu Berlin
Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät
Institut für Wirtschafts- und Sozialwissen-
schaften des Landbaus
Luisenstr. 56
10099 Berlin
Tel.: 030 – 2093 6049
Fax: 030 – 2093 6301
Email: gerald.weber@agrار.hu-berlin.de

Verkehrsverbindungen

S-Bahn: Friedrichstraße

U-Bahn: Oranienburger Tor

Bus: Linie 147

Straßenbahn: Linie 1, 50

15(10)366G.doc

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?

a) Einkommenswirkungen

Bei der Beurteilung der Einkommenswirkungen ist zu berücksichtigen, dass sich die Effekte je nach dem betrachteten Zeithorizont, der betrachteten Aggregationsebene und dem verwendeten Einkommensbegriff unterscheiden können.

Da das Gesamtvolumen der an den Landwirtschaftssektor fließenden Subventionszahlungen durch den Luxemburger Entkopplungsbeschluss und die von der Bundesregierung im Gesetzentwurf vorgeschlagene Umsetzung nicht wesentlich verändert wird, sind für Deutschland kurzfristig auch keine größeren Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Wertschöpfung insgesamt, die – gemessen als Nettowertschöpfung zu Faktorkosten – die Entlohnung der Primärfaktoren Arbeit, Kapital und Boden umfasst, zu erwarten. Die Umschichtung von Direktzahlungen zugunsten von Maßnahmen der ländlichen Entwicklung („2. Säule“-Politik der GAP) durch die Modulation der Direktzahlungen kann jedoch die gesamtsektorale Wertschöpfung kurzfristig in dem Maße negativ beeinflussen, wie diese Modulationsmittel nicht direkt ertragswirksam als Subventionen in den landwirtschaftlichen Sektor zurückfließen.

Mittel- bis langfristig dürfte die Entwicklung der landwirtschaftlichen Wertschöpfung insgesamt durch den Luxemburger Entkopplungsbeschluss positiv beeinflusst werden, weil er zu einer Verbesserung der Transfereffizienz führt. Die Landwirte erhalten Anreize, auf rentablere landwirtschaftliche Produktionsrichtungen umzusteigen, ohne dabei Prämien zu verlieren. Generell kann gesagt werden, dass dieser positive Allokationseffekt umso stärker ausfallen wird, je geringer die Höhe der Prämienzahlungen von der jeweils aktuellen Produktionsausrichtung der Agrarunternehmen abhängt. Müssen jedoch Landwirte befürchten, durch eine Umstellung der Betriebsorganisation Prämien zu verlieren, so wird der positive Allokationseffekt allerdings geringer ausfallen. Unter diesem Gesichtspunkt kann das mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Gebot, dass während der Dauer des Bezugs von Direktzahlungen Flächen, die am 15. Mai 2003 Dauergrünland waren, nicht umgebrochen werden dürfen, die optimale Ausrichtung der landwirtschaftlichen Erzeugung an zukünftige Wertschöpfungsmöglichkeiten einschränken. In diesem Zusammenhang ist vor allem zu bedenken, dass die heute zu beobachtende Aufteilung der landwirtschaftlichen Flächen nach ihrer Nutzungsart nicht nur aus den natürlichen Standortbedingungen resultiert, sondern auch ein Ergebnis der protektionistischen EU-Agrarpolitik ist, die die preislichen Anreize zugunsten der Rindfleisch- und Milchproduktion verzerrt hat. Es können sich hier Zielkonflikte zu der gewünschten Marktorientierung, der Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit auch zu Einkommenszielen ergeben.

Bei den Vorschlägen der Bundesregierung ergeben sich wegen der teilweisen Aufteilung des nationalen Prämienvolumens (35% der nationalen Obergrenze) nach den jeweiligen regionalen Anteilen an der in Deutschland beihilfefähigen Fläche Umverteilungen gegenüber der bisherigen Transfersituation. Tendenziell begünstigt werden hiervon Bundesländer sein, die bisher

eine vergleichsweise niedrige Intensität bei niedrigen regionalen Durchschnittserträgen im Ackerbau und relativ geringe Tierbesatzdichten in der Rindfleisch- und Milchproduktion aufweisen. Demgegenüber dürften Bundesländer mit relativ hohen Rinder- und Kuhbesatzdichten und hoher Intensität im Ackerbau von dieser Regelung eher benachteiligt werden.

Einkommenseffekte als Folge der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse werden auf der Ebene der Agrarunternehmen deutlicher ausfallen als bei einer gesamtsektoralen Betrachtung. Entscheidend ist hierbei, dass die Vorschläge der Bundesregierung ab 2012 auf einheitliche Flächenprämien je Hektar beihilfefähiger Fläche (Acker- und Dauergrünland – ausgenommen Dauerkulturen, Wälder oder für nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzte Flächen) innerhalb der einzelnen Regionen hinauslaufen (regionale Durchführung der Betriebsprämienmodells). Die mit dieser Perspektive verbundenen Umverteilungseffekte bei den Prämien können sehr differenziert sein und sind schwer abzuschätzen. Prämienzahlungen dürften sich tendenziell von intensiv wirtschaftenden Grünlandbetrieben (hoher Kuh- und Rinderbesatz je Flächeneinheit), aber auch von Marktfruchtbaubetrieben und Veredlungsbetrieben wegbewegen hin zu extensiv wirtschaftenden Grünlandbetrieben.

Damit die Prämienumverteilungen nicht zu abrupt erfolgen, sehen die Vorschläge der Bundesregierung für die Übergangszeit ein kompliziertes Kombinationsmodell aus betriebsindividueller Prämienzuweisung und nach Acker- und Grünlandflächen differenzierten flächenbezogenen Prämien vor. Dieses soll dann bis 2012 schrittweise in das einheitlich flächenbezogene System überführt werden. Hierdurch soll den Unternehmen unter den Gesichtspunkten wahrzunehmender sozialer Verantwortung für ihre Mitarbeiter, bestehender finanzieller Verpflichtungen gegenüber ihren Kreditgebern und notwendiger Privatentnahmen der landwirtschaftlichen Haushalte Zeit gegeben werden, notwendige Umorganisationen, eventuelle Investitionen oder das Ausscheiden aus der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit zu gestalten. Damit die Anpassungsmaßnahmen der Unternehmen aber auch tatsächlich ihre Wettbewerbsfähigkeit und die Gewinne und damit auch die Einkommenssituation der in der Landwirtschaft tätigen Personen verbessern können, sollten vermeidbare bürokratische und auflagenbedingte Einschränkungen bezüglich möglicher Neuausrichtungen der Unternehmen seitens der Politik auch wirklich vermieden werden. Die Bindung der Prämienzahlungen an das Gebot zur Erhaltung von Dauergrünland erfüllt diese Bedingung nicht wirklich. Soll Grünland aus ökologischen und landschaftsästhetischen Gründen gefördert werden, so könnte dies besser über eine gezielte Grünlandförderung im Rahmen der „2. Säule“-Politik der GAP erfolgen. Hierzu wären durch eine Prämie die durch Nichtumbruch entgangenen Einkommenseinbußen gerade auszugleichen und ein zusätzlicher Entlohnungsanreiz zu schaffen. Eine gezielte Grünlandprämie könnte in ihrer Höhe und in den mit ihr verbundenen Bewirtschaftungsauflagen, die über die ohnehin gültigen Mindestanforderungen hinausgehen könnten, zielgerechter an die jeweiligen ökologischen, landschaftsästhetischen und ökonomischen Bedingungen einer Region angepasst werden.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, warum ein derart kompliziertes Kombimodell vorgeschlagen wird, wo doch nur der Übergangsprozess in Bezug auf die Umverteilung der Prämien gestaltet werden soll und die Perspektive einer einheitlichen Flächenprämie klar ist. Ein wesentlich ein-

facheres Modell wäre es zum Beispiel, für den Ausgangszeitpunkt den Prämienanspruch eines Betriebes nach dem betriebsindividuellen Modell und nach dem „Zielmodell“ der regional einheitlichen Flächenprämie festzulegen und dann den Anpassungsprozess, zum Beispiel nach dem vorgeschlagenen Modell in Anlage 3 des Gesetzentwurfs, zu gestalten. Dies würde zu einer erhöhten Transparenz und klaren Perspektive für die Umverteilung der Prämien führen.

Anders als bei der Betrachtung der gesamtsektoralen Wertschöpfung als landwirtschaftlichen Einkommensindikator müssen bei der Betrachtung der Gewinne der Agrarunternehmen auch die Aufwendungen für Fremdlöhne, Fremdkapitalzinsen und Bodenpachten berücksichtigt werden. Bei der Beurteilung der Einkommenswirkungen der Entkopplungsvorschläge geht es auch um mögliche Umverteilungen zwischen Pächtern und Verpächtern. Ob und in welchem Ausmaß infolge der Entkopplung die Pachtpreise sinken, hängt u.a. davon ab, wie eng das Verhältnis zwischen der in Hektar gemessenen Zahl der Zahlungsansprüche und dem Umfang der beihilfefähigen Fläche (Acker- und Dauergrünland – ausgenommen Dauerkulturen, Wälder oder für nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzte Flächen) ist. Bei der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen regionalen Durchführung des Betriebsprämienmodells ist dieses Verhältnis enger als bei der Umsetzung des Standardmodells der Betriebsprämie, da bei der regionalen Anwendung die Zahlungsansprüche auf die gesamte beihilfefähige Fläche aufgeteilt werden, während beim Standardmodell die Zahl der in Hektar gemessenen Zahlungsansprüche sich nur von den Flächen ableitet, für die der Landwirt bereits einen Anspruch auf Direktzahlungen hatte. Im Standardmodell wären demzufolge Übertragungen von Zahlungsansprüchen auf noch „prämiensfreie“ beihilfefähige Flächen möglich, was tendenziell die Verhandlungsposition der Pächter bei Verhandlungen über Neuverpachtungen und Pachtverlängerungen stärken und somit die Pachtpreise senken könnte. Dieser Effekt wird durch die von der Bundesregierung vorgeschlagene Umsetzung der Entkopplung im Rahmen des regionalen Modells nicht erzielt. Gleichwohl ist zu erwarten, dass die mit dem Umsetzungsvorschlag einhergehenden Prämienumverteilungen zwischen Regionen und Betrieben entsprechende Anpassungen der Pachtpreise nach oben bzw. unten nach sich ziehen werden. Damit können die Einkommenswirkungen der Prämienumverteilungen auf die Landwirte in Abhängigkeit von dem Pachtanteil an der Gesamtfläche ihrer Betriebe abgedämpft werden.

Von den Gewinnen der Agrarunternehmen sind die Einkommen der landwirtschaftlichen Haushalte bzw. von landwirtschaftlichen Lohnempfängern zu unterscheiden, die sich auch aus anderen Erwerbsquellen, Kapitaleinkommen, Mieten, Sozialrenten usw. zusammensetzen. Da die Höhe der Prämienzahlungen mit der Entkopplung nicht mehr in einem direkten Zusammenhang zum Umfang des Arbeitseinsatzes in der Produktion von Agrarerzeugnissen steht, erhöht sich der Anreiz für die Landwirte, je nach den regionalen oder örtlichen Gegebenheiten im Dienstleistungsbereich (z.B. Tourismus, kommunale Dienstleistungen, Natur- und Landschaftsschutz) oder außerhalb der Landwirtschaft Erwerbsmöglichkeiten zu suchen oder auch anstatt Eigenkapital in ihre Unternehmen, in Anlagen auf den Kapital- und Finanzmärkten zu investieren. Die „2. Säule“ der GAP sollte auch dazu verwendet werden, die aktiven Landwirte bei der Nutzung solcher Erwerbsalternativen in den ländlichen Räumen stärker zu fördern, während die regionale Wirtschaftspolitik die Schaffung solcher Erwerbsmöglichkeiten fördern muss.

b) *Strukturentwicklung*

Wichtige Indikatoren der Strukturentwicklung sind die Zahl der Betriebe, die Betriebsgrößen – gemessen an der Ausstattung mit Produktionsfaktoren (Arbeitskräfte, Kapital und Boden) und am Gewinnpotenzial –, die Produktionsausrichtung der Betriebe und deren regionale Verteilung. Im agrarpolitischen Kontext spielt die Strukturentwicklung insofern eine wichtige Rolle, als sie die Fähigkeit der Landwirtschaft insgesamt zur Erreichung von agrarpolitischen Zielen, wie internationale Wettbewerbsfähigkeit, Funktionsfähigkeit der ländlichen Räume aber auch nicht-ökonomischer Ziele in den Bereichen Umwelt-, Tier- und Landschaftsschutz, positiv oder negativ beeinflussen kann. Zugleich beeinflussen Art und Ausmaß der agrarpolitischen Maßnahmen die Strukturentwicklung.

Die im sozioökonomischen Kontext der Landwirtschaft wichtigsten Indikatoren der Strukturentwicklung sind wohl die Veränderung des Arbeitskräftebesatzes und die Flächenausstattungen der landwirtschaftlichen Betriebe. Es ist zu erwarten, dass die Entkopplung der Prämienzahlungen von der Produktion zu einem geringeren Arbeitseinsatz in der Landwirtschaft führen wird, größere Anreize für ein Ausscheiden von Arbeitskräften aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit setzt bzw. Anreize für die Aufnahme einer landwirtschaftlichen Berufstätigkeit senkt. Die verbleibenden Arbeitskräfte werden dann auf eine relativ größere Ausstattung mit Flächen treffen, die jedoch insbesondere auf den ertragsschwächeren Ackerstandorten und auf den Grünlandstandorten extensiver bewirtschaftet werden. Abgesehen von der Möglichkeit des Überganges in die Nebenerwerbslandwirtschaft wird diese Entwicklung dazu führen, dass die durchschnittliche Ausstattung der Agrarunternehmen mit Fläche ansteigen wird. Die Betriebe werden „größer“, jedoch mit weniger Arbeitskräften bewirtschaftet. Hierdurch kann sich sowohl die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Agrarunternehmen als auch die Umweltverträglichkeit der Produktion verbessern.

Allerdings kann das vorgeschlagene Entkopplungsmodell im Einzelfall auch die Entwicklung wachstumswilliger Agrarunternehmen behindern, wenn die regionalen Pachtpreise infolge positiver Umverteilungseffekte bei den Prämienzahlungen ansteigen sollten. Dieser Effekt könnte insbesondere der gewünschten Extensivierung von Grünlandbetrieben teilweise entgegenstehen. Die starke Flächenbindung der Prämienzahlungen kann unter diesem Aspekt auch kritisch bewertet werden.

Wenngleich sich die mit den Luxemburger Beschlüssen gegebenen vielfältigen Entkopplungsoptionen nur geringfügig im Hinblick auf ihre Allokationswirkungen unterscheiden, können sich ihre verschiedenen Verteilungswirkungen negativ auf einzelne Regionen auswirken. Dies gilt bei dem vorgeschlagenen Kombimodell, das auf die vollständige regionale Anwendung der Betriebsprämie ab 2012 hinausläuft, vor allem für Standorte, auf denen überwiegend intensive Milchwirtschaft betrieben wird, da die Milcherzeuger neben dem nur teilweisen Ausgleich der beschlossenen Preissenkungen für Butter und Magermilchpulver durch die Milchprämie nun auch noch mit der Absenkung ihres betrieblichen Prämienniveaus rechnen müssen.

Negative Auswirkungen auf die regionale Entwicklung können sich aber nicht nur aus den Einkommenswirkungen auf der Ebene der landwirtschaftlichen Primärproduktion ergeben. Bei der Bewertung der Entkopplung ist generell zu beachten, dass bei dem zu erwartenden beschleunigten

nigten Strukturwandel die Entwicklung regionaler Wirtschaftsstrukturen und ländlicher Räume auch durch Betriebsaufgaben im vor- oder nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft negativ beeinflusst werden kann. Dies stellt die regionale Wirtschaftsentwicklung vor besondere Herausforderungen. Solche Entwicklungen werden in regional differenzierter Weise auftreten und können zu einer unerwünschten Beschleunigung des Strukturwandels und Entleerung ländlicher Räume beitragen. Hier entsteht als Folge der Entkopplung konkreter Handlungsbedarf für eine regionale Wirtschaftspolitik.

c) *Produktion, Marktpreise, Marktstellung*

Die Entkopplung an sich kann im Rahmen der vorgegebenen natürlichen Standortbedingungen zu einer Extensivierung der Rindfleischerzeugung und damit auch zu einer Entlastung des Rindfleischmarktes beitragen. Da nach dem Gesetzentwurf die Einhaltung des Nichtumbruchs von Grünland Voraussetzung für die Prämienzahlungen sein soll, würde der von den Luxemburger Beschlüssen ausgehende Marktentlastungseffekt jedoch abgeschwächt. Insgesamt dürfte sich die Entkopplung der Direktzahlungen aber vor allem deshalb nur wenig positiv auf die Marktpreise für Rindfleisch auswirken, weil die Entkopplung bei Rindfleisch im Rahmen einer immer noch stark protektionistischen Preispolitik erfolgt.

Bei Milch können infolge der Entkopplung die beschlossenen Preissenkungen produktionswirksam werden. Allerdings ist zu beachten, dass viele Betriebe aus der Milchprämienregelung in Verbindung mit der hohen Preisstützung bislang Quotenrenten beziehen und demzufolge ein allmählicher Ausstieg aus der Produktion erst dann zu erwarten ist, wenn die Preissenkungen die bislang erzielten Quotenrenten „aufzehren“. Die Marktentlastungseffekte dürften somit gering sein, wenngleich auf bisherigen Grenzstandorten der Milchproduktion durchaus mit einem verstärkten Ausscheiden aus der Milchproduktion, das sich aber erst allmählich über den Generationswechsel vollziehen wird, zu rechnen ist.

Auf den Märkten für Ackerfrüchte dürften noch am ehesten marktentlastende, aber auch marktbelastende Effekte auftreten. Da die Prämienzahlungen unabhängig von der Produktionsausrichtung erfolgen sollen, werden die Unternehmen zum Teil bereits kurzfristig von Getreide auf die Produktion von Kartoffeln und Feldgemüse ausweichen. Dies wird die Preise für letztere Produkte tendenziell belasten, was dann letztendlich das Ausmaß dieser Anpassungsprozesse wieder einschränkt und damit auch die marktentlastende Wirkung bei Getreide. Anzumerken ist, dass das von der Bundesregierung letztendlich angestrebte Regionalmodell der Betriebsprämie solche Markteffekte eher hervorruft als das Standardmodell, weil in diesem eine Prämienzahlung für Flächen, auf denen Speisekartoffeln, Feldgemüse und Feldobst angebaut wird, ausgeschlossen wird.

Auch ein Ausweichen in die tierische Veredlung kommt sicher für eine Reihe von Marktfruchtbaunternehmen in Frage. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass Neuinvestitionen in Ställe mit hohen Risiken behaftet sind, die Banken gegenüber landwirtschaftlichen Kreditwünschen zunehmend reservierter reagieren und die Genehmigung von Stallbauvorhaben aufgrund von staatlichen Auflagen zum Schutz der Umwelt und der umliegenden Bewohner erschwert wird.

Für die Stellung der Landwirte auf den Produktmärkten und Faktormärkten sind von dem Entkopplungsvorschlag keine wesentlichen Auswirkungen zu erwarten.

I/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)?

Durch die Entkopplung werden generell die GAP transparenter sowie das Niveau und die Struktur der Transfers nachvollziehbarer. Das ist aus gesellschafts- und finanzpolitischer Sicht zu begrüßen, während Einwände gegen entkoppelte Zahlungen aus verbandspolitischer Sicht gerade aus diesem Aspekt heraus verständlich, aber nicht unbedingt akzeptabel sind. Die Entkopplung dürfte deshalb zu einer verstärkten kritischen Diskussion der Verteilungsgerechtigkeit solcher Transferzahlungen im Agrarsektor selbst und in der gesamten Gesellschaft führen. Die größere Transparenz der entkoppelten Zahlungen könnte also dazu führen, dass die Legitimation solcher Zahlungen in der GAP zunehmend in Frage gestellt wird und der politische Druck zur Kürzung dieser Zahlungen wächst.

Die unterschiedliche Wertung verschiedener Modelle in der aktuellen Diskussion ist vorwiegend verteilungspolitisch motiviert. Das Standardmodell führt zu einer Festschreibung der derzeitigen Transferzahlungen für einen einzelnen Betrieb. Hier bestehen grundsätzliche Fragen zur Legitimation solcher Zahlungen in der Zukunft, und innerhalb der Landwirtschaft selbst ist die ungleiche Verteilung solcher Zahlungen umstritten. Andererseits würde die Wahl des Standardmodells verteilungsbedingte Widerstände durch die Betroffenen bei der Umstellung der EU-Agrarpolitik minimieren. Bei der Wahl der regionalen Betriebsprämie könnte es andererseits zu einer erheblichen Umverteilung zwischen den Betrieben innerhalb einer Region kommen, die ebenfalls zu erheblichen Widerständen gegen eine solche Umsetzung führen würde. Allerdings scheint die mittel- und langfristige Legitimationsbasis für eine regionale Betriebsprämie eher einleuchtend: Gesellschaftspolitisch könnte man diese Prämie als eine Art „Bewirtschaftungsprämie“, eine Prämie zur Erhaltung der Kulturlandschaft bzw. als eine Prämie zur nachhaltigen Landbewirtschaftung interpretieren. Das mag gesellschaftspolitisch Transferzahlungen an den Agrarbereich eher akzeptabel machen.

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

Die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion wird in jedem Fall zu erheblichen Änderungen der Produktionsstruktur und zu Flächenstilllegungen führen, wobei über den konkreten Umfang der Änderung der Landnutzung und den Zeitraum, in dem das erfolgen wird, noch keine Aussage getroffen werden kann. In der Tendenz ist dabei der Anpassungsspielraum beim Regionalmodell größer als im Standardmodell. Allerdings gelten für den Umfang der Flächenstilllegung Obergrenzen. Dennoch könnte ein erheblicher politischer Handlungsbedarf in Bezug auf eine gewünschte Flächenbewirtschaftung entstehen; denkbar wäre es hier, über Maßnah-

men der „2. Säule“ unerwünschten Entwicklungen entgegenzusteuern. Im Extremfall kann es beim Standardmodell für einen Landwirt sinnvoll sein, auf Direktzahlungen zu verzichten und Flächen ohne Berücksichtigung der Cross Compliance-Regelung brach fallen zu lassen.

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

In Bezug auf die Einkommens- und Transferentwicklung wird beim Standardmodell der Status quo festgeschrieben, so dass es hier keine Übergangsprobleme geben wird. Allerdings ist offen, wie sich bei diesem Modell der Wert der Zahlungsansprüche entwickeln wird. Wegen einer vergleichsweise geringeren Legitimation dieses Modells ist mit einem steigenden Druck zur Kürzung der Direktzahlungen zu rechnen. Beim Regionalmodell wird es kurzfristig zu Umverteilungen der Direktzahlungen kommen, und dabei können auch Härtefälle auftreten. Inwieweit durch dieses Modell mittel- bis langfristig eine größere Legitimation hergestellt wird, sei dahingestellt.

I/5 Die Zahlungsansprüche werden in beiden Modellen aufgrund der EG-rechtlichen Vorgaben den aktiven Landwirten im Jahr 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?

Für die Entwicklung der Pacht- und Bodenpreise kommt es entscheidend darauf an, wie eng das Verhältnis zwischen der in Hektar gemessenen Zahl der Zahlungsansprüche und dem Umfang der beihilfefähigen Fläche (Acker- und Dauergrünland – ausgenommen Dauerkulturen, Wälder oder für nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzte Flächen) ist. Bei der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen regionalen Durchführung des Betriebsprämienmodells ist dieses Verhältnis enger als bei der Umsetzung des Standardmodells der Betriebsprämie, da bei der regionalen Anwendung die Zahlungsansprüche auf die gesamte beihilfefähige Fläche aufgeteilt werden, während beim Standardmodell die Zahl der in Hektar gemessenen Zahlungsansprüche sich nur von den Flächen ableitet, für die der Landwirt bereits einen Anspruch auf Direktzahlungen hatte. Im Standardmodell wären demzufolge Übertragungen von Zahlungsansprüchen auf noch „prämienfreie“ beihilfefähige Flächen möglich, was tendenziell die Verhandlungsposition der Pächter bei Verhandlungen über Neuverpachtungen und Pachtverlängerungen stärken und somit die Pachtpreise senken könnte. Dieser Effekt wird durch die von der Bundesregierung vorgeschlagene Umsetzung der Entkopplung im Rahmen des regionalen Modells nicht erzielt. Gleichwohl ist zu erwarten, dass die mit dem Umsetzungsvorschlag einhergehenden Prämienumverteilungen zwischen Regionen und Betrieben entsprechende Anpassungen der Pachtpreise nach oben bzw. unten nach sich ziehen werden. Damit können die Einkommenswirkungen der Prämienumverteilungen auf die Landwirte in Abhängigkeit von dem Pachtanteil an der Gesamtfläche ihrer Betriebe abgedämpft werden. In der Tendenz und aus sektoraler Sicht könnte man folgern, dass die relative Position der Bodennutzer im Vergleich zu den Bodeneigentümern im Standardmodell besser ausfällt als im Regionalmodell; aus regionaler und einzelbetrieblicher Sicht lässt sich eine solche generelle Aussage freilich nicht treffen.

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

Siehe Antwort zu Frage I/1, Teile c (Produktion) und b (Betriebsstrukturen).

I/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 der Milchmarktreform)?

Siehe Antwort zu Fragen I/1 und I/9.

I/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 des 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 Prämien keinen Einfluss mehr auf die Produktion haben?

Die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion und der Produktionsausrichtung wird dazu führen, dass sich die Landwirte stärker an Marktsignalen ausrichten. Die erforderlichen Anpassungsreaktionen von Seiten der Landwirte an diese veränderten Rahmenbedingungen sind jedoch aufgrund der Besonderheiten des in der landwirtschaftlichen Produktion gebundenen Kapitals oft nur mittel- bis langfristig zu erreichen. Für die Ausrichtung der pflanzlichen Erzeugung an Marktsignalen sind sicherlich kürzere Anpassungszeiten möglich. Für die tierische Produktion kann von längeren Anpassungsperioden ausgegangen werden.

Aufgrund dieser unterschiedlichen betrieblichen Voraussetzungen fällt eine generelle Aussage darüber schwer, ob eine Anpassung der Direktzahlungen ab 2007 den richtigen Zeitpunkt darstellt; einige Betriebe könnten in der Tat vor erhebliche Probleme gestellt werden. Andererseits ist zu begrüßen, wenn für die Landwirte rechtzeitig klare Signale gesetzt werden. Mit der geplanten Bekanntgabe der jeweiligen Zielwerte einer Region ist den Landwirten die Höhe der zu erwartenden Förderung in 2012 immerhin bereits 6 Jahre vorher bekannt.

Bei einer vollständigen Entkopplung ist es nicht plausibel, einen Bezug zwischen den entkoppelten Prämien und der Aufrechterhaltung von Produktionsrichtungen und Produktionskapazitäten herzustellen. Dies gilt sicherlich bei einer langfristigen Betrachtung. Bei einer kurzfristigen Betrachtung können indessen Rentabilitätsüberlegungen durch Liquiditätseffekte der Prämien überlagert werden. Das könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn finanzielle Verpflichtungen aus Kreditverträgen nicht mehr bedient werden können oder auch andere Zielgrößen als der Gewinn eine Rolle spielen, wie z.B. die Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnissen aus sozialen Gründen.

I/9 Insbesondere vor dem Hintergrund der Betroffenheit einer Reihe von Milcherzeugerbetrieben (Betriebe mit hohem Grünlandanteil 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-Reformbeschlüsse 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)?

Eine besondere Situation der Milcherzeuger gegenüber anderen Sektoren, wie Rindfleisch-erzeugung und Ackerbau, ergibt sich vor allem dadurch, dass mit den Luxemburger Beschlüssen deutliche Preissenkungen bei Milchprodukten beschlossen worden sind, die nur teilweise durch die Milchprämie, die zudem in den Anpassungspfad zur flächenbezogenen Prämie einbezogen wird, ausgeglichen werden. Insbesondere für intensiv wirtschaftende Milchvieherzeuger werden die Einkommenseinbußen voraussichtlich höher sein als im sektoralen Durchschnitt.

Hält man an regional einheitlich hohen flächenbezogenen Prämien als Umsetzungsmodell der Luxemburger Beschlüsse fest, so kann es keinen grundsätzlichen Sonderweg für Milch im Sinne einer dauerhaften Herausnahme der Milchprämie aus dem Angleichungsprozess geben. Ein grundsätzlicher Sonderweg für die Milcherzeuger in Bezug auf eine zeitweise Herausnahme oder eine Streckung des Angleichungspfades ist gleichfalls nicht empfehlenswert, da innerhalb der Gruppe der Milcherzeuger die einzelwirtschaftlichen Situationen variieren und bei einem solchen Vorgehen die letztendlich angestrebte Angleichung nicht ausreichend signalisiert würde. Hinsichtlich der Anpassungserfordernisse für Agrarunternehmen und der Lebensplanung für aktive Landwirte und potenzielle Nachfolger kommt es vor allem sehr darauf an, dass die zu-

künftigen politischen Rahmenbedingungen klar sind und die Landwirte so früh wie möglich auf klare Perspektiven reagieren werden.

Auftretende Härtefälle, in denen Landwirten und ihren Familien durch die Reform die wirtschaftliche Lebensgrundlage entzogen wird, sollten individuell identifiziert und auch individuell behandelt werden. Damit die individuelle Behandlung zumindest für einen Übergangszeitraum erfolgen kann, wären jedoch noch entsprechende Maßnahmen einzurichten. Hierzu ist es zunächst aber einmal wichtig, Kriterien für die Identifizierung individueller Härtefälle festzulegen und abzuschätzen, in welchem Umfang überhaupt solche Fälle auftreten werden.

I/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 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?

Da die nationalen Kriterien zur Instandhaltung der landwirtschaftlichen Nutzflächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand noch nicht festgelegt sind, kann nicht gesagt werden, ob das Mulchen diese Anforderungen erfüllen wird.

In diesem Zusammenhang ist zu sagen, dass einer weitgehenden Flächenstilllegung Grenzen gesetzt sind. So werden im Standardmodell für stillgelegte Flächen die Zahlungsansprüche gesondert ermittelt (durchschnittlicher Dreijahres-Flächenstilllegungsbetrag durch Dreijahresdurchschnittshektarzahl der stillgelegten Flächen), und die Gesamtzahl der Zahlungsansprüche ist gleich der durchschnittlichen Hektarzahl der obligatorisch stillgelegten Flächen. Im Regionalmodell gibt es ebenfalls eine definierte Obergrenze für stillgelegte Flächen (Art. 63 VO(EG) Nr. 1782/2003).

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?

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Entkopplung im Rahmen des Kombimodells bzw. ab 2012 die regionale Durchführung der Betriebsprämie führen in Richtung einer verbesserten Allokationseffizienz im Agrarsektor. Unabhängig von der Wahl des Entkopplungsmodells ist die prämienuabhängige Entscheidung über die Faktorallokation und Produktion kein Ziel an sich, sondern sie soll Wohlfahrtsverluste einschränken und ist Voraussetzung für eine verbesserte WTO-Konformität der GAP. Bei einer grundsätzlich positiven Bewertung der Entkopplung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist allerdings zu beachten, dass die Entkopplung im Rahmen eines

agrarpolitischen Systems stattfindet, das noch immer durch eine protektionistische Preispolitik bei verschiedenen Produkten gekennzeichnet ist. Hohe Protektionsraten finden sich nach wie vor bei Milchprodukten, Rindfleisch und Zucker. Hier kann eine Entkopplung allein nicht zu einer Entzerrung der Produktionsstruktur und damit zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen beitragen. Es ist deshalb wichtig, dass Entkopplung begleitet wird durch eine weitere Liberalisierung der Agrarmärkte; nur bei einer solchen Perspektive kann der positive Effekt der Entkopplung umfassend genutzt werden.

Das Gebot Dauergrünland zu erhalten kann das Ziel, dass Landwirte über Art und Umfang der Produktion unabhängig vom Prämiensystem entscheiden sollen, im Einzelfall gefährden, wenn eine alternative ackerbauliche Nutzung die am Markt erzielbaren Gewinne erhöhen würde. Bei den weiterhin gegebenen Verzerrungen von Produktpreisen im Agrarsektor ist die konkrete Auswirkung dieses Gebotes auf die Wohlfahrt und Agrareinkommen nur schwer abschätzbar.

Es ist nicht einsichtig, warum die Luxemburger Beschlüsse die obligatorische Flächenstilllegung beibehalten und spezielle Prämienrechte für Flächenstilllegungen schaffen. Dies widerspricht dem Anspruch einer prämienuabhängigen Entscheidung des Landwirtes über den Einsatz der Produktionsfaktoren und die Produktion. Die Flächenstilllegung ist ein Beispiel dafür, dass die erforderlichen Reformen teilweise nur halbherzig in Angriff genommen worden sind und eine klare Perspektive noch immer vermissen lassen.

Positiv zu werten ist der Gesetzentwurf der Bundesregierung unter dem Gesichtspunkt der Entscheidungsfreiheit der Landwirte und der besseren Marktorientierung insofern, als dass auf Flächen, für die Prämien beantragt werden, auch Speisekartoffeln, Feldgemüse und Feldobst angebaut werden dürfen.

II/2 Welche Auswirkungen auf die Märkte hat eine unterschiedliche Umsetzung der EU-Agrarreform in den einzelnen Mitgliedstaaten?

Aus unterschiedlichen Umsetzungen können innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen entstehen. An erster Stelle sind die Möglichkeiten zur Teilkopplung (siehe Antwort zu Frage III/1) zu nennen; aber auch die Wahl des Entkopplungsmodells kann insbesondere im Hinblick auf Kartoffeln, Feldobst und Feldgemüse zu Wettbewerbsverzerrungen (siehe Antwort zu Frage I/1 Teil c) führen. Ferner können unterschiedliche Umsetzungen der Cross Compliance-Auflagen (siehe Antwort zu Frage III/1) und Grünlanderhaltungsgebote (siehe Antwort zu Frage I/1 Teil a und zu Frage II/1) hierzu beitragen. Das konkrete Ausmaß solcher Verzerrungen und ihrer Wirkungen auf die Märkte kann frühestens dann abgeschätzt werden, wenn die wesentlichen Parameter der Umsetzung in den Mitgliedstaaten festliegen.

Die Bundesregierung sollte bezüglich der Umsetzung auch die Abstimmung mit den EU-Partnern suchen. Im konkreten Fall kann aber unter Umständen zwischen dem Ziel der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und spezifischen nationalen Zielen eine Güterabwägung notwendig sein. Dabei ist zu beachten, dass Wettbewerbsbedingungen aufgrund standortlicher Unterschiede, aber auch verschiedener sozioökonomischer Rahmenbedingungen niemals „gleich“ sein können.

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

Insgesamt würden sich positive Einkommenseffekte ergeben. Siehe auch Antwort zu Frage I/1, Teil a) sowie zu Frage III/1).

II/4 Welche Auswirkungen hat die vollständige Entkopplung für die verschiedenen Produktionsbereiche?

Für die einzelnen Produktionsbereiche können sich vor allem dann unterschiedliche Einkommenseffekte ergeben, wenn, wie im Gesetzentwurf vorgeschlagen, letztendlich ab 2012 die regionale Durchführung der Betriebsprämienregelung in Deutschland gewählt wird. Die hiervon im Einzelnen ausgehenden Umverteilungseffekte können sehr differenziert sein und sind schwer abzuschätzen. Die Prämienzahlungen dürften sich aber vor allem von intensiv wirtschaftenden Grünlandbetrieben (hoher Kuh- und Rinderbesatz je Flächeneinheit), aber auch von Marktfruchtbaubetrieben und Veredlungsbetrieben weg bewegen, hin zu extensiv wirtschaftenden Grünlandbetrieben. Nähere Einzelheiten hierzu siehe Antwort zu Frage I/1, Teil a).

II/5 Könnten diese Folgen der vollständigen Entkopplung für die verschiedenen Produktbereiche durch Inanspruchnahme der Teilkopplung abgemildert werden?

Eine Teilkopplung der Direktzahlungen ist allenfalls zur Erleichterung von Übergangsprozessen hilfreich. Die Diskussion um innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen im Agrarbereich dürfte sich bei einer Teilkopplung verschärfen. Inakzeptabel ist der zusätzliche Verwaltungsaufwand für zwei parallele Systeme von Direktzahlungen.

II/6 Würde eine Teilkopplung der Prämien die gesellschaftliche Akzeptanz (keine Sofabauern) erhöhen?

Eine Teilkopplung würde dazu führen, dass die mit der Entkopplung verbundenen Ziele nur „zum Teil“ erreicht werden. Da die Entkopplung als Perspektive für die EU-Agrarpolitik zu begrüßen ist, erscheint eine Teilkopplung daher wenig sinnvoll; sie würde allenfalls Übergangsprozesse erleichtern helfen.

Eine Teilkopplung ist auch deshalb problematisch, weil die vielfältigen nationalen Ausgestaltungsmöglichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch innerhalb der Mitgliedstaaten (z.B. zwischen den Bundesländern), zu zusätzlichen Konflikten führen können. Die Diskussion um innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen im Agrarbereich dürfte sich damit verschärfen, und das alte Problem der Externalisierung von Kosten nationaler Politiken wird neu belebt. Die vielfältigen Möglichkeiten zur Teilkopplung widersprechen den Zielen des Gemeinsamen Binnenmarktes.

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

Durch den zu erwartenden beschleunigten Strukturwandel kann die Entwicklung regionaler Wirtschaftsstrukturen und ländlicher Räume auch negativ beeinflusst werden. So kann es z.B.

zu Betriebsaufgaben auch im vor- oder nachgelagerten Bereich der Landwirtschaft kommen, die die regionale Wirtschaftsentwicklung vor besondere Herausforderungen stellen. Solche Entwicklungen werden in regional differenzierter Weise auftreten und können zu einer unerwünschten Beschleunigung des Strukturwandels und Entleerung ländlicher Räume beitragen. Hier entsteht als Folge der Entkopplung konkreter Handlungsbedarf für eine regionale Wirtschaftspolitik, der derzeit in der politischen Diskussion zu den Luxemburger Beschlüssen noch zu wenig thematisiert ist. Anzumerken ist hier, dass solche Konsequenzen einer Entkopplung nur dann auftreten werden, wenn es sich bei dieser um eine vollständige Entkopplung handelt. Bei einer nur begrenzten Entkopplung würden strukturelle Anpassungserfordernisse abgeschwächt werden.

II/8 Welche Umverteilungseffekte gibt es beim Kombinationsmodell von der produzierenden Landwirtschaft zur Hobbylandwirtschaft (z.B. Pferdehaltung)?

Das Beispiel des „Pferde haltenden Lehrers“ zeigt, dass auch bei einer Entkopplung nach dem Regionalmodell ungezielte und unerwünschte Verteilungseffekte entstehen können. Das ist aber weniger ein Problem des Entkopplungsmodells als vielmehr ein Problem der Definition von Betrieben, die in den Genuss von Subventionen kommen sollen. Hier ist anzumerken, dass auch bei den gegenwärtigen Direktzahlungen viele Nebenerwerbsbetriebe profitieren, obwohl doch eigentlich die Einkommensstützung in Haupterwerbsbetrieben die eigentliche agrarpolitische Zielsetzung ist.

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

Es erscheint unwahrscheinlich, dass das relativ komplizierte regionale Umverteilungsmodell der Prämienzahlungen Vorbild für ein geeignetes Finanzausgleichsmodell für Regionen in der EU ist.

II/10 Der Gesetzentwurf sieht eine schrittweise Umverteilung aller Direktzahlungen in ein regional einheitliches Prämienrecht für Acker- und Grünland im Jahr 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 Pachtsteigerungen einstellen?

Siehe Antwort zu Frage I/1.

II/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?

Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Agrarumweltprogramme sind sicherlich zu erwarten. Insbesondere die Cross Compliance-Anforderungen, eventuell neue Vorgaben zur guten fachlichen Praxis und das Grünlanderhaltungsgebot werden von Einfluss sein. Maßnahmen mit den Zielen Bodenschutz, Aufrechterhaltung der Flächennutzung, Pflege und Erhaltung von Grünland könnten davon betroffen sein. Folge könnte sein, dass anspruchsvollere Agrarumweltpro-

gramme mit deutlich über bestehende Standards hinausgehenden Ansprüchen an Bedeutung gewinnen könnten.

Bezüglich der Ausgleichszulage sind die entsprechenden Maßnahmen in der VO(EG)1257/1999 geregelt, und ein direkter Zusammenhang zu den Direktzahlungen bestand bisher nicht und ist auch mit der Entkopplung zunächst nicht zu erwarten. Allerdings lässt sich schon hinterfragen, ob künftig noch eine Ausgleichszulage akzeptabel ist, wenn bereits Flächenprämien nach dem Regionalmodell mit der Zielsetzung einer Aufrechterhaltung der Flächenbewirtschaftung begründet werden.

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

Für eine künftige Flächenprämie in der Agrarwirtschaft in der EU spricht die Argumentationslinie, dass eine solche Prämie gesellschaftspolitisch als eine Art Bewirtschaftungsprämie zur Erhaltung der Kulturlandschaft bzw. als eine Prämie zur nachhaltigen Landbewirtschaftung interpretiert werden kann. Fraglich erscheint allerdings, ob es bei einer Akzeptanz der Flächenprämie aus den genannten Gründen zu einer europaweit einheitlichen Prämie kommen wird, weil unterschiedliche Bedingungen und gesellschaftliche Präferenzen in den einzelnen Regionen differenzierte Prämien nahe legen.

II/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?

Wenn Umverteilungen, wie in dem Gesetzentwurf, gewollt sind, so werden sich Härten durch generelle Angleichungsmechanismen nicht ausschließen lassen. Die Feststellung von Härten für Gruppen von Erzeugern ist nicht möglich; Härten lassen sich nur individuell feststellen anhand definierter Kriterien. Hierzu ist es zunächst aber einmal wichtig, Kriterien für die Identifizierung individueller Härtefälle festzulegen und abzuschätzen, in welchem Umfang überhaupt solche Fälle auftreten werden.

Wenn sich aus dem Kombimodell für die Regionen Situationen ergeben, die den Zielen der Regionalpolitik und der wirtschaftlichen Kohäsion in Deutschland und Europa entgegenstehen, so sollte hier nicht durch agrarpolitische Maßnahmen gegengesteuert werden, sondern durch regionalpolitische Maßnahmen.

II/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?

Regionalen Besonderheiten der Agrarstruktur gerecht zu werden, ist eine Aufgabe der ländlichen Entwicklungspolitik („2. Säule“ der GAP). Die einheitliche Handhabung von Maßnahmen der „1. Säule“ (Preispolitik und Direktzahlungen bzw. Betriebsprämien) ist durch Maßnahmen der „2. Säule“ nicht gefährdet.

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

Wenn Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen notwendig sind – und das ist im Rahmen der Reform der EU-Agrarpolitik der Fall – ist es von Vorteil für die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, diese Anpassungen möglichst frühzeitig vorzunehmen.

II/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.

II/17 Wäre es im Sinne der aktiven Milcherzeuger besser, die Milchprämie vollständig aus dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Abschmelzungsprozess herauszuhalten?

Zumindest wäre es im Sinne der intensiv wirtschaftenden Milcherzeuger aus Einkommensgründen besser, die Milchprämie vollständig aus dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Abschmelzungsprozess herauszunehmen. Eine solche Herausnahme würde aber das von der Bundesregierung bis 2012 angestrebte Modell der regionalen Durchführung der Betriebsprämienregelung grundsätzlich in Frage stellen, da mit „gleichem Recht“ sicherlich auch für andere Gruppen von Landwirten Herausnahmen gefordert werden könnten.

Siehe Antwort zu Frage 1/9.

II/18 Durch die im Gesetzentwurf geplante frühzeitige Abschmelzung der betriebsindividuellen Prämienkomponenten, insbesondere Milch- und Tierprämien ab 2007, werden viele Rinder haltende Betriebe unter Anpassungsdruck gesetzt, weil ihnen Liquidität entzogen wird.

Wie kann vor allem bei denjenigen Rinder haltenden 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?

Der Gesetzentwurf kann intensiv wirtschaftende Rinder haltende Betriebe mit hohen Tilgungs- und Zinsverpflichtungen vor existenzielle Probleme stellen. Besonders bedauerlich wäre die Liquidation von solchen Unternehmen, die eigentlich auch unter den neuen agrarpolitischen Bedingungen wettbewerbsfähig sein könnten, aber lediglich aufgrund der Unvorhersehbarkeit der agrarpolitischen Änderungen in ein solches Existenzproblem hineingeraten sind.

Durch noch so detaillierte Formeln für die Angleichung der Prämien wird man allerdings allen „berechtigten“ individuellen Bedürfnissen der Unternehmen nicht gerecht werden. Im Grunde ist in solchen Fällen gerade die Politik aufgerufen, für den notwendigen individuellen Vertrauensschutz zu sorgen, indem sie eine gemeinsame Lösung mit der (Agrar-)Kreditwirtschaft und den betroffenen Agrarunternehmen findet. Dies erfordert die enge Zusammenarbeit aller beteiligten

Parteien bei der Übernahme von Garantien (z.B. Bürgschaften, Fonds) für z.B. Tilgungsstreckungen für Agrarunternehmen, die ihre Entwicklungsfähigkeit glaubhaft nachweisen können.

II/19 Welche Arten von Härtefällen müssen geregelt werden?

Siehe Beantwortung der Fragen I/4 und I/9.

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

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

II/22 Welche Möglichkeiten gibt es, eine spekulative Übertragung von Prämienrechten zu verhindern?

Spekulationsspielraum bei Prämienrechten besteht offensichtlich dann, wenn die politischen Rahmenbedingungen nicht klar sind und sich auch zukünftig in Bezug auf die Direktzahlungen wieder ändern sollten. Das erscheint eher unwahrscheinlich, weil mit der Einführung der Entkopplungsregelung die mittelfristige Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen eher vorgezeichnet ist. Spekulative Überlegungen beim Handel mit Prämienrechten dürften deshalb eine untergeordnete Rolle spielen. Anzumerken ist, dass der Wert der Prämienrechte angesichts der finanziellen Zwänge zukünftig eher sinken wird.

II/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?

Grundsätzlich bedeutet die Übertragung von Prämienrechten, dass sich die Fortentwicklung der Landbewirtschaftung bestmöglich an die Rahmenbedingungen und damit auch an den „besten Wirt“ anpasst. Solche Übertragungen sind deshalb zu begrüßen, und jede Einschränkung der Übertragbarkeit wäre zu hinterfragen.

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

Unter Berücksichtigung der Verwaltbarkeit und der Durchführung des Systems der einheitlichen Betriebsprämie ist eine in Deutschland einheitliche Regelung sicherlich zu begrüßen. Auch unter dem Gesichtspunkt vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen, insbesondere für Kartoffeln, Feldgemüse und Feldobst, ist eine einheitliche Regelung zu begrüßen.

Das Gesetz lässt den Bundesländern jedoch einen gewissen Spielraum, um auf regional unterschiedliche Strukturen einzugehen. So können z.B. die Ermächtigungen zum Erlass der notwendigen Rechtsverordnungen bezüglich der Grundanforderungen an die Betriebsführung, der

Anforderungen an die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand oder hinsichtlich Bearbeitung und Pflege aus der Nutzung genommener Flächen an die Landesregierungen übertragen werden (Art. 2, §5, Abs. 3 des Gesetzentwurfs).

II/25 Die EU-Verordnung gibt den Mitgliedstaaten ein prämierechtliches „Grünlanderhaltungsgebot“ vor, welches im deutschen Gesetzentwurf 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 im Gesetzentwurf vorgeschlagene Vorgehensweise ist eine sehr restriktive Interpretation der EU-Vorgabe. Da hierdurch auch der Gestaltungsspielraum als Folge einer Entkopplungsregelung stark eingeschränkt wird, wäre eine weniger restriktive Vorgehensweise durchaus sinnvoll. Siehe auch Antwort zu Frage I/1).

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

Siehe Antwort zu Frage I/1.

II/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 dahinterstehende 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?

Generell ist davon auszugehen, dass eine Entkopplung und die zunehmende Orientierung an Marktsignalen dazu führen, dass nur am jeweiligen Standort rentable Produktionsverfahren eingesetzt werden. Das kann bedeuten, dass sich auf Grenzstandorten extensive Produktionsverfahren entwickeln werden, es kann aber auch bedeuten, dass Standorte aus der Produktion herausfallen.

II/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)?

Konkrete finanzielle Auswirkungen sind nur schwer abschätzbar. Zur anstehenden Einführung der Cross Compliance-Regelung sollen aber zwei grundlegende Gedanken angesprochen werden.

Für eine Bewertung der Cross Compliance-Regelung sind zunächst theoretische Überlegungen zur Einhaltung von Standards, und konkret: Mindeststandards, in marktwirtschaftlichen Systemen hilfreich. Die Einhaltung von Mindeststandards ist natürlich zu kontrollieren und eine Nichteinhaltung zu sanktionieren. Für die in der Cross Compliance-Regelung angesprochenen Standards gibt es solche Kontroll- und Sanktionsmechanismen bereits. Die Regelung bedeutet also, dass ein zusätzliches Sanktionsinstrument – die Kürzung oder der Wegfall von Prämienzahlungen – eingeführt wird. Eine solche doppelte Bestrafung für den gleichen Tatbestand ist ordnungspolitisch bedenklich. Sie würde zudem zu einer Ungleichbehandlung bei einer Verletzung der Mindeststandards führen: Landwirte, die hohe Prämienzahlungen erhalten, müssen größere Bestrafungen befürchten, während Landwirte mit geringen oder keinen Prämienzahlungen nur geringere finanzielle Einbußen hätten.

Die Einführung der Cross Compliance-Regelung ist in erster Linie eine politische Entscheidung. Die bestehenden Kontroll- und Sanktionsmechanismen zur Einhaltung von Mindeststandards in der landwirtschaftlichen Produktion sind offensichtlich nicht hinreichend ausgebaut oder werden nicht in angemessener Weise umgesetzt, um diese Einhaltung von Mindeststandards zuverlässig zu gewährleisten. Die Cross Compliance-Regelung soll helfen, hier zu einer Verbesserung beizutragen. Zum anderen dient die Cross Compliance-Regelung auch dazu, die gesellschaftliche Legitimation der Prämienzahlungen zu festigen. Prämienzahlungen werden damit zu einer Art Honorierung gesellschaftlicher Leistungen. Beide Überlegungen sind nachvollziehbar; dennoch erscheinen sie nicht geeignet, um den grundlegenden ordnungspolitischen Einwand gegenüber der Cross Compliance-Regelung zu entkräften.

II/29 Liegen Ihnen Abschätzungen über die möglichen Mehraufwendungen für Verwaltung und Kontrolle der Betriebsprämie einschließlich Cross Compliance vor? Welcher Personalbedarf wird hierfür erforderlich sein?

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

Generell sind zeitlich gestaffelt in allen EU-Ländern einheitliche Verordnungen und Richtlinien im Rahmen von Cross Compliance anzuwenden bzw., wenn noch nicht erfolgt, einzuführen. Wettbewerbsverzerrungen könnten entstehen aus der unterschiedlichen Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht und aus der Definition der Kriterien gemäß Anhang IV der VO(EG)1782/2003.

Für die Einhaltung von Normen, die sich aus der erst noch erfolgenden Anwendung solcher Verordnungen bzw. der Umsetzung von Richtlinien in Landesrecht ergeben, können die Landwirte befristete Beihilfen erhalten bzw. Beratungsdienste in Anspruch nehmen („2. Säule“). In den Fällen, in denen Verordnungen und Richtlinien bereits umgesetzt sind, sind die Landwirte ohnehin schon zur Einhaltung verpflichtet, sodass keine neuen Anforderungen entstehen.

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

Generell ist eine Abstimmung zwischen BMVEL und BMU, gerade auch im Hinblick auf die besondere Rolle, die die Landwirtschaft bei Fragen des Umwelt- und Naturschutzes in ländlichen Räumen spielt, zu begrüßen. Wettbewerbsverzerrungen können vermieden werden, wenn der notwendige Dialog mit beiderseitiger Kompromissbereitschaft geführt wird, um so ökonomische Zielsetzungen der Landwirtschaft stärker um naturschutzfachliche Ziele zu erweitern und ökologische Zielstellungen sowie naturschutzfachliches Wissen unter produktionstechnischen Gesichtspunkten zu interpretieren und anzupassen.

II/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?

Die VO(EG) 1782/2003 sieht vor, dass die Mitgliedsländer, wenn sie die Betriebsprämienregelung auf regionaler Ebene umsetzen wollen, bis spätestens 01.08.2004 dazu einen Beschluss herbeiführen müssen. Wird dieser Beschluss nicht gefasst, sind die Regelungen der „einheitlichen Betriebsprämie“ anzuwenden. Da man sich für Deutschland auf eine Regionalisierung geeinigt zu haben scheint, ist der zeitliche Rahmen, in dem diese Regelung umgesetzt werden muss, also relativ eng.

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

III/1 Führt der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Landwirtschaft?

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung kann nur teilweise zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Landwirtschaft führen. Das agrarpolitische System der EU ist noch immer durch eine protektionistische Preispolitik bei verschiedenen Produkten gekennzeichnet. Hohe Protektionsraten finden sich nach wie vor bei Milchprodukten, Rindfleisch und Zucker. Hier kann eine Entkopplung offensichtlich nicht zu einer Entzerrung der Produktionsstruktur und damit zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsgewinnen beitragen. Es ist deshalb wichtig, dass Entkopplung begleitet wird durch eine weitere Liberalisierung der EU-Agrarmärkte; nur bei einer solchen Perspektive kann der positive Effekt der Entkopplung umfassend genutzt werden.

Inwieweit sich in einzelnen Bereichen Wettbewerbsnachteile der deutschen Landwirtschaft im Vergleich zu anderen EU-Staaten ergeben, hängt davon ab, ob auch die anderen Länder eine vollständige Entkopplung der Subventionen vornehmen. Jede Form der Teilentkopplung in den anderen EU-Ländern würde die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft zumindest kurz- bis mittelfristig verringern. Langfristig wird jedoch eine konsequente Entkopplung von

Vorteil sein, wenn die weiteren Entwicklungen in der WTO die EU zu einer deutlicheren Abkehr von Preisstützung und produktgebundener Subvention zwingt. Die deutsche Landwirtschaft sollte sich auch angesichts der EU-Osterweiterung und der Öffnung der Märkte der GUS frühzeitig auf den stärkeren Wettbewerb in einem freieren Welthandelssystem einstellen können, um ihre Chancen zu wahren.

Wettbewerbsnachteile können sich auch dann ergeben, wenn die für die Auszahlung der Prämien einzuhaltenden Produktionsstandards in Deutschland strenger gefasst werden als in den anderen EU-Staaten. Nach dem Gesetzentwurf soll das BMVEL ermächtigt werden, im Einvernehmen mit anderen Bundesministerien „nähere Einzelheiten“ hierzu zu bestimmen. Es sollte eigentlich klar sein, dass bei der Gestaltung der Cross Compliance-Auflagen eine enge Abstimmung mit den anderen EU-Mitgliedstaaten dringend geboten ist, damit für die deutsche Landwirtschaft keine neuen Wettbewerbsnachteile entstehen. Diese Anforderung an Gesetzgeber und Bundesregierung ist nicht nur unter Wohlfahrts- und Einkommenszielsetzungen für die Landwirtschaft von Bedeutung, sondern auch für die mit der Landwirtschaft verbundenen nicht-ökonomischen Ziele der Politik. Nur eine international wettbewerbsfähige Landwirtschaft wird in der Lage sein, bei einem begrenzten EU-Agrarhaushalt und eingeschränkten nationalen Budgets die vielfältigen Erwartungen an Ressourcenschonung, Umweltverträglichkeit, Landschaftschutz, Tierschutz, Produkt- und Prozessqualität zu erfüllen. Internationale Wettbewerbsfähigkeit ist kein Gegensatz zu, sondern Voraussetzung für die Erreichung nicht-ökonomischer Ziele.

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

Im Agrarministerrat hat man sich mit der Verabschiedung der VO(EG)1782/2003 ausdrücklich auf die Möglichkeit der Wahl unterschiedlicher Modelle durch die Mitgliedstaaten geeinigt. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll eine adäquate Umsetzung für die deutschen Landwirte gefunden werden, und dabei ist zu beachten, dass es eine zwischen den Bundesländern kompromissfähige Lösung gibt. Eine Abstimmung mit anderen EU-Agrarländern ist im Gesetzwurf nicht vorgesehen und auch nicht Aufgabe nationaler Gesetze. Hier sollte man jedoch auf politischer Ebene von der Bundesregierung erwarten, dass sie zu wichtigen Fragen der Umsetzung der Verordnung eine Abstimmung mit den anderen EU-Ländern sucht.

III/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?

Siehe Antwort zu Frage III/1.

III/4 Welche Bestimmungen im Zusammenhang mit Cross Compliance gehen bei der Umsetzung der EU-Agrarreform über die gute fachliche Praxis hinaus?

Da im Gesetzentwurf lediglich die Ermächtigungen festgelegt werden, dass die näheren Einzelheiten der Anforderungen an die Erhaltung der landwirtschaftlichen Flächen in einem guten

und ökologischen Zustand gemäß Artikel 5 VO(EG)1782/2003 noch zu bestimmen sind, kann nicht eingeschätzt werden, ob und in welchem Umfang über die „gute fachliche Praxis“ hinausgegangen werden soll. Jedoch liegen Definitionen der „guten fachlichen Praxis“ insbesondere bei der Bodennutzung im §17 des Bodenschutzgesetzes sowie im §5 des Bundesnaturschutzgesetzes vor.

III/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?

Siehe Antwort zu Frage III/4.

III/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 Frage I/9.

III/7 Welche weiteren Möglichkeiten bestehen, um die für die Milcherzeuger auftretenden Härten abzumildern?

Siehe Antwort zu Frage I/9.

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

Zur Beantwortung dieser Frage ist von Bedeutung, wie die genannten Produktionsbereiche durch die Transferzahlungen, durch eine mögliche Änderung der Marktpreise und durch eine mögliche Änderung der Pachtpreise beeinflusst werden. In Bezug auf die Transferzahlungen ist der Effekt positiv für alle genannten Produktbereiche. Bei Obst, Gemüse und Speisekartoffeln könnte sich ein gewisser Preisdruck auf den Märkten einstellen; doch kann über das Ausmaß solcher Markteffekte nur spekuliert werden. Die Pachtpreise könnten auf guten Standorten eher sinken und auf schlechten Standorten steigen. Das könnte sich in der Tendenz günstig auf die Produktion von Obst und Gemüse auswirken und eher ungünstig auf den Speisekartoffelsektor. Solche Markteffekte der anstehenden Entkopplungsregelung sind offensichtlich komplex und bedürfen genauerer wissenschaftlicher Analysen, um exaktere Voraussagen treffen zu können.

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

Siehe Antwort zu Frage II/23.

**Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft**

Ausschussdrucksache 15(10)366E

Statement von

**Lutz Ribbe
Umweltstiftung EURONATUR**

anlässlich der Anhörung am 22. März 2004

im Bundestagsausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Aus dem vorgelegten, umfangreichen Fragenkatalog möchte ich mich auf zwei Kernfragen konzentrieren, die mir besonders wichtig erscheinen:

1. Die Frage der Akzeptanz der Reform, innerhalb der Landwirtschaft und in der Gesellschaft
2. Die Frage der Gerechtigkeit bzw. Ungerechtigkeit und Zumutbarkeit der Umverteilung von Finanzmitteln sowie der „Sonderweg Milch“.

zu 1.) Akzeptanz der Reform:

Die bisherigen Direktzahlungen finden ihre Begründungen in politischen Entscheidungen der Vergangenheit. Sie stellen Ausgleichszahlungen für Preissenkungen der Jahre 1992 und 2000 dar und werden somit nur für jene Kulturen bzw. Produkte gezahlt, die einst preisgestützt waren. Die Zahlungen suchen und finden somit ihre Begründung in der Vergangenheit. Dies ist schlecht. Akzeptanz findet die Auszahlung von Steuergeldern primär nur dann, wenn diese an Leistungen der Gegenwart gekoppelt sind. Die bisherigen Zahlungen waren nicht an die Erfüllung gesellschaftlicher Erwartungen geknüpft, was sich zunehmend als problematisch erweist, sowohl handelspolitisch, aber auch gesellschafts- und damit auch haushaltspolitisch.

Eine Mehrheit der Bürger in der EU befürwortet nach der letzten Eurobarometer-Umfrage¹ der EU Kommission den Austausch des heutigen, an die landwirtschaftliche Erzeugung gekoppelten Beihilfesystems. Die Beihilfen aus der GAP sollten u.a. demnach darauf ausgerichtet sein,

- sicherzustellen, dass landwirtschaftliche Produkte gesund und unbedenklich sind: 90%
- sich für den respektvollen Umgang mit der Umwelt einzusetzen: 88%
- kleine und mittlere landwirtschaftliche Betriebe zu schützen: 81%

¹ Siehe: http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/survey/index_de.htm

- den Landwirten zu helfen, ihre Produktion den Erwartungen seitens der Verbraucher anzupassen: 80%
- das Leben im ländlichen Raum zu unterstützen und zu verbessern: 77%

Wenn die Frage nach der gesellschaftlichen Akzeptanz gestellt wird, dann muss sich die neue Agrarpolitik daran messen lassen, ob sie diesen gesellschaftlichen Erwartungen entspricht. Verbal wird bemerkenswert oft die multifunktionale Landwirtschaft, die Förderung einer umweltverträglichen, flächendeckenden Landwirtschaft, die Entwicklung der ländlichen Räume und die Erhaltung der bäuerlichen Familienbetriebe zum Schwerpunkt der Agrarförderung gepriesen. Der Bürger fragt sich, mit welchen konkreten Schritten im Rahmen des vorliegenden Gesetzentwurfes dieses verbale Versprechen umgesetzt wird.

Entkopplung:

Mit der Entkopplung allein wird dies noch nicht realisiert. Die bisherige Kopplung der Direktzahlungen/ Preisausgleichszahlungen an den Anbau bestimmter Kulturen bzw. an das Halten bestimmter Tiere hat zu Ungleichgewichtigungen in der Förderung geführt. Mit der Logik der alten Preisausgleichszahlungen kann zwar die Tatsache begründet werden, dass beispielsweise intensive Marktfruchtbetriebe gegenüber Milchviehbetrieben förderungstechnisch bevorteilt wurden. Erklärbar ist damit auch, dass mehr als die Hälfte der Landwirte in der EU pro Jahr weniger als 1.250 € an Zahlungen erhalten (und zusammen rund 4% aller Prämien auf sich vereinigen), und dass gleichzeitig eine extrem geringe Zahl von Landwirten (weniger als 2.000 in der EU, statistisch nicht mehr erfassbar (= 0,00% Betriebe)) mehr als 300.000 € bekommt und genau so viel Prämienvolumen auf sich vereinigt wie die Hälfte aller Kleinbauern zusammen. Eine Kompatibilität mit den o.g. gesellschaftlichen Ansprüchen ist mit der alten Regelung nicht erreichbar, eine ökologische oder soziale Begründung in der alten Förderung nicht erkennbar.

Es muss folglich nicht eine Entkopplung, sondern eine Umkopplung erfolgen. Die Menschen erwarten – siehe Eurobarometer - eindeutig eine gewisse Zweckbindung der zukünftigen Zahlungen. Sie wollen, um einen Begriff der Agrarpolitik aufzugreifen, das „Europäische Agrarmodell“ verwirklicht sehen, das allerdings nicht darin besteht, allein die bisherigen Profiteure der Agrarpolitik weiterhin zu begünstigen. Vielmehr muss es Aufgabe sein, bisherige Fehlentwicklungen auszugleichen und folglich auch Umverteilungen vorzunehmen.

Mit einer Betriebsprämie, deren Höhe sich an den Zahlungsansprüchen der Vergangenheit orientiert und die im Kern nichts anderes ist als die Fortsetzung des bisherigen Geldflusses unter anderen Vorzeichen, ist dies nicht zu bewerkstelligen. Die in den Luxemburger Beschlüssen eingeräumte Möglichkeit, eine einheitliche Flächenprämie einzuführen, kommt man einer „gerechteren“ Verteilung der Mittel in den Tendenz schon wesentlich näher.

Dennoch ist zu betonen, dass die Akzeptanz der Politik durch die Bevölkerung nicht bereits durch die Entkopplung respektive der Einführung einer Flächenprämie garantiert wird. Die Frage wird gestellt, *wofür* das Geld verwendet wird, *wofür* die Bauern zukünftig Prämien bekommen. Für die Akzeptanz der Zahlungen dürfte somit entscheidend sein, ob sie beispielsweise dazu beitragen,

- Arbeitsplätze zu erhalten oder gar neue zu schaffen,
- den Umwelt- und Naturschutz im Agrarbereich zu stärken,
- bestimmte, gesellschaftlich besonders akzeptierte Nutzungsformen aufrecht zu erhalten
- Tierschutz- und Verbraucheraspekte zu berücksichtigen

Festzustellen ist allerdings, dass eine **soziale Komponente, z.B.** eine gewisse **Bindung der Zahlungen an Arbeitskräfte, nicht aufgenommen** wurde; sie wurde weder für das Betriebsmodell noch für die Flächenprämie diskutiert. Auf eine entsprechende Forderung der sog. Plattformverbände ist man nicht eingegangen, ein Antrag des Saarlandes im Bundesrat, der in diese Richtung ging, hat keine Mehrheit gefunden.

Dabei wäre gerade für die Akzeptanz innerhalb der Landwirtschaft eine entsprechende Regelung sicherlich sinnvoll. Ein Teil des Widerstandes gegen den vorgelegten Gesetzentwurf resultiert u.a. daraus, dass (z.B. Bayern) argumentiert, man könne es den bayrischen Landwirten nicht vermitteln, dass Gelder aus ihrer Region „abgezogen“ und beispielsweise extrem arbeitsextensiven Großbetrieben in Ostdeutschland zu Gute kommen würden.

So wird in Bayern und einigen anderen Bundesländern sicherlich nicht zu unrecht darüber diskutiert, dass gerade tierhaltende Betriebe zu den „Verlierern“ der Agrarreform gehören können; und dies ebenfalls unabhängig von der Frage, ob das Betriebsmodell bzw. das Flächenmodell eingeführt wird. Die Frage, für wen primär Politik gemacht werden soll, die Frage, wer zu den „Verlierern“ gehört, ob es in der Masse extensiv wirtschaftende bäuerliche Betriebe sind, die auf der Strecke bleiben werden (bzw. bleiben sollen), oder ob es große Intensivbetriebe sind, die sich bislang z.T. wohl nur aufgrund der Förderpraxis gehalten haben, wird natürlich sehr unterschiedlich gesehen und bewertet. Von der Politik wird aber erwartet, dass sie sich ganz klar dahingehend positioniert, welche Betriebsstrukturen sie als besonders unterstützenswert ansieht. Der DBV hat sich hier bereits deutlich erklärt: „Das Risiko besteht in einer extensiven Landwirtschaft“, so titelte er eine Presseerklärung vom 4.3.2004. Der DBV will danach möglichst keine Umverteilung von derzeitigen intensiven Betriebsstrukturen hin zu extensiveren Strukturen. Er spricht sich im Kern gegen die agrarpolitischen Bekundungen der EU Ebene und der Bundesregierung und auch gegen den Willen der Mehrheit der Steuerzahler aus.

Mit einer Flächenprämie werden zweifellos auf Dauer alte Verteilungsstrukturen aufgebrochen. Es ist daher zu begrüßen, dass der Gesetzentwurf zum Ziel hat, zu regional einheitlichen Prämien je Hektar zu kommen. Eine klare Förderung extensiverer Strukturen, einer multifunktionalen Landwirtschaft ergibt sich daraus zunächst noch nicht.

Eindeutig ist, dass die Agrarpolitik mit einer vollständigen Entkopplung zunächst wesentliche Steuerungselemente verliert. Dies kann im Rahmen des vorgelegten Gesetzentwurfs z.B. zur Folge haben, dass große intensive Bullenmäster (z.B. Klein Wanzleben) ihre Rindermast sogar kurzfristig aufgeben, aber weiterhin über Jahre hinweg ein enormes Prämienvolumen vereinnahmen können, das sich u.a. dadurch noch erhöhen kann, dass durch die neue Ackerprämie auch Zuckerrübenflächen förderfähig werden. Gleichzeitig besteht die Gefahr,

dass arbeitsintensive milchviehhaltende Betriebe unter Berücksichtigung zu erwartender und sich bereits aktuell abzeichnender Milchpreissenkungen (die durch die Ausgleichszahlungen nicht vollständig ausgeglichen werden) unter dem Strich über weniger Einkommen verfügen werden. Hier dürfte die Politik ein Vermittlungsproblem bekommen, sowohl innerhalb der Landwirtschaft selbst als auch in der Gesellschaft: Auf der einen Seite bekommen Betriebe (aussteigende Bullenmäster) hohe Beträge an Steuergeldern, obwohl sie möglicherweise Arbeitsplätze abbauen, auf der anderen Seite fehlt arbeitsintensiven Betrieben unterm Strich Einkommen. Das stellt die gesellschaftliche Akzeptanz der Reform auf eine harte Probe. Das Problem wird durch ein Aufschieben des Gleitflugs nicht etwa geringer, sondern noch gravierender, weil extrem hohe Zahlungsansprüche je Hektar später auf den Länder-Zielwert angeglichen werden.

Die Politik ist somit gefordert, unbedingt einen Bezug von Fördersumme zum betrieblichen Aufwand und zu gesellschaftlichen Erwartungen herzustellen. Tut sie es nicht – und der vorliegende Gesetzentwurf kommt dieser Forderung u.a. auch aufgrund der unzureichenden Vorgaben der Luxemburger Beschlüsse nur sehr bedingt nach - wird sie dauerhaft Akzeptanzprobleme bekommen.

Politik muss also auch zukünftig steuern. Die bisherige produktbezogene Steuerung muss abgelöst werden durch eine neue Kopplung, durch neue verbindliche Vorgaben an die Gewährung von Zahlungen, mit denen sowohl die agrarpolitischen Vorgaben (Förderung einer multifunktionalen Landwirtschaft) als auch die gesellschaftlichen Erwartungen erfüllt werden können.

Hier kommt den sog. Cross-Compliance-Regelungen eine wichtige Bedeutung zu. Sie sind genau genommen ein sehr wichtiger Teil der neue Begründung für die zukünftigen Zahlungen. Auch wenn sie im Rahmen einer gesonderten Verordnung geregelt werden sollen, müssen sie eindeutig im Zusammenhang mit dem Gesetz gesehen und bewertet werden.

Es dürfte weder zur Akzeptanzsteigerung noch zur Umsteuerung in der Landwirtschaft beitragen, wenn man nach außen zu vermitteln versucht, die Landwirte hätten zukünftig bereits einen Zahlungsanspruch, wenn sie gesetzliche Auflagen (Anhang III) einhalten². So gesehen kommt dem Anhang IV der Verordnung, also der Definition des „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands“ eine entscheidende Bedeutung zu. Dort muss eindeutig und unzweifelhaft definiert werden, was gefördert werden soll – und was nicht!

Die bislang bekannt gewordenen Vorstellungen können allerdings nur als absolut unzureichend bewertet werden:

- einmal Mulchen pro Jahr garantiert keinen „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“. Mitnahmeeffekte sind in der Tat zu erwarten. Während dann

² Dabei kann durchaus hinterfragt werden, ob Anhang III nicht gar ein Konstruktionsfehler der Luxemburger Reform ist. Denn es stellt sich ja durchaus die Frage, ob Agrarpolitik ein Instrument zur Durchsetzung bislang nur unzureichend berücksichtigter EU-Verordnungen und Richtlinien sein soll. Dies führt zu neuen Verzerrungen: während Betrieb A in einer strukturreichen Region viel Arbeit mit der Einhaltung von diversen Umweltauflagen (z.B. FFH Auflagen) hat, wird Bauer B in ausgeräumten Landschaften mit entsprechenden Probleme nicht konfrontiert.

einige Betriebe z.B. in FFH Gebieten sich sehr bemühen müssen, alle Auflagen zu erreichen, stellen entsprechende „Quasi-Stillegungen“ (anders können Mulchauflagen nicht angesehen werden) einen extrem kostengünstigen und arbeitssparenden Weg dar, an vergleichsweise hohe Prämien zu kommen.

- als wichtigste Auflagen in Anhang IV sind bislang die angedachten Bestimmungen zum Boden anzusehen. Danach müssen die Landwirte die Aufrechterhaltung eines bestimmten Kohlenstoffgehaltes im Boden sowie die Bedeckung eines bestimmten Flächenanteils (bei unterschiedlicher Hangneigung) gewährleisten. Das ist bislang alles; und schon dies geht einigen Lobbyisten zu weit. Aussagen beispielsweise zur Reduktion der Winderosion, zur Bodenstruktur (Wasseraufnahmefähigkeit, u.a. durch die Förderung weiter Fruchtfolgen bzw. des ökologischen Landbaus) oder zum Natur- und Artenschutz sucht man vergebens. Klar ist auch, dass sich der „gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand“ nicht allein durch Minimalbewirtschaftungskriterien definieren lässt, sondern dass auch an die Begrenzung der maximalen Intensität zu denken wäre. Hier sind allerdings bislang keine Ansätze erkennbar.

Steuern ließe sich der zukünftige Mittelfluss im Sinne einer extensiveren, umwelt- und tiergerechteren Landwirtschaft und insofern in Richtung höherer gesellschaftlicher Akzeptanz nicht nur mit den Cross-Compliance-Regelungen, sondern mit zwei weiteren Instrumenten:

1. So sieht der Beschluss von Luxemburg in Artikel 69 vor, dass die Mitgliedstaaten von den Direktzahlungen vorab bis zu 10% einbehalten können, die dann als *„Ergänzungszahlungen ... für besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit gewährt (werden), die für den Schutz oder die Verbesserung der Umwelt oder zur Verbesserung der Qualität und der Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen wichtig sind“*. Deutschland wird hiervon bedauerlicherweise keinen Gebrauch machen.
2. Mit der zweiten Säule der Agrarpolitik, der „ländlichen Entwicklung“ können weitere Maßnahmen zur Förderung gesellschaftlich akzeptierter und für die Erhaltung bäuerlicher Familienbetriebe wichtiger Wirtschaftsformen finanziert werden. Nachdem Agrarkommissar Fischler noch im Jahr 2002 angekündigt hatte, zukünftig mindestens 20% der Mittel in diesem Bereich zu verwenden, ist die Modulation nun auf 5% reduziert. Abzüglich jener Maßnahmen, die Deutschland bereits ergriffen hat, fällt die zusätzliche Förderung in Deutschland bescheiden aus.

Resümee: Mit referenzbezogenen Betriebsprämien würden alte Förderstrukturen zementiert, ohne dass die gewünschten Umsteuerungseffekte erzielt werden könnten. Der Einstieg in die Flächenprämie ist eine Möglichkeit, erste Umverteilungen zu organisieren, und sollte daher möglichst schnell erfolgen sowie früher (d.h. 2010), als im Gesetzentwurf vorgesehen, abgeschlossen sein. Begleitet werden müsste dieser Weg aber durch Auflagen und gezielte Förderungen, die gewährleisten, dass die Mittel nicht per Gießkannenprinzip verteilt würden, sondern gezielt fließen. Die bescheidenen Cross-Compliance-Regelungen, der Verzicht auf die Nutzung von Artikel 69 sowie die extrem bescheidene Erweiterung der 2. Säule lassen allerdings den Glauben schwinden, dass die politische Mehrheit gewillt ist, tatsächlich

entsprechend zu steuern. Auch die Tatsache, dass keine soziale Komponente in der Förderpraxis vorgesehen ist, verdichtet diesen Verdacht.

Zu 2.) Umverteilung von Mitteln und „Sonderweg Milch“

Der Vorschlag der Bundesregierung wird zu einer ersten Umverteilung der Finanzmittel führen, und zwar sowohl zwischen den Regionen als auch zwischen Betrieben. Diese Umverteilungen sind generell angebracht, da die bisherige Mittelverteilung bestimmte Betriebe und Regionen eindeutig benachteiligte; und diese Benachteiligung aufgelöst werden muss.

Wer diese Umverteilung politisch nicht will, wird zu begründen haben, warum gerade die bisherige Mittelverteilung – unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Erwartungen – als richtig angesehen wird.

Die geplante Förderung des Grünlands wird begrüßt. Aus Gründen z.B. des Hochwasserschutzes, des Naturschutzes, aus tierschützerischen, aber auch aus gesundheitlichen³ Gründen, ist die Grünlandwirtschaft bedeutsam. Grünlandwirtschaft ist aber gegenüber einer ackerbaulichen Nutzung derzeit eindeutig unattraktiver, eine Förderung gesellschaftlich also durchaus angesagt. Jedoch muss gesehen werden, dass durch die geplante Verschiebung des Gleitfluges auf das Jahr 2010 bundesweit eine wirkliche spürbare Förderung des Grünlands erst eintritt, nachdem vermutlich viele Grünlandbetriebe aufgegeben haben.

Die Tatsache, dass verschiedene Gruppen auf einen späteren Beginn des sog. Gleitflugs setzen, hat nur sehr bedingt mit der wirtschaftlichen Lage potentiell betroffener Betriebe zu tun. Die Bullenprämie beispielsweise wurde erst mit der Agenda 2000 eingeführt. Kaum ein Betrieb hat bislang seine Investitionsentscheidungen darauf aufgebaut. So kann durchaus vermutet werden, dass eine Motivation für einen späteren Beginn des Gleitflugs in der „Hoffnung“ begründet liegt, dass sich im Laufe der Zeit politische Konstellationen einstellen werden, die eine Abkehr des Weges zu einer Flächenprämie noch möglich machen.

Sonderweg Milch

Die Lage der milchproduzierenden Betriebe ist katastrophal, die Preise sind im Keller; und auch die zukünftige Entwicklung sieht bei Beibehaltung der Politik eher düster aus. Die schwierige Lage stellt sich nicht nur bei den konventionellen Milchbetrieben, im Sog der Preissenkungen sind auch viele Biobetriebe betroffen.

Der Beschluss von Luxemburg kann sich für die Milchbetriebe weiter als fatal herausstellen. Es ist sicherlich ein Manko der Luxemburger Diskussionen (und jener im Vorfeld), dass die im Januar 2003 von Kommissar Fischler zur Diskussion gestellten 4 Optionen nicht breit genug diskutiert wurden.

³ Milch von Betrieben, deren Kühe permanent Weidegang haben, enthält beispielsweise mehr Omega-3-Fettsäuren

Drei Punkte zeigen sich schon jetzt:

1. Schon bevor die Luxemburger Beschlüsse (inkl. des „Milchteils“) in nationale Politik umgesetzt werden, ergibt sich eine erneute Reformdiskussion zur Milchpolitik. Der französische Agrarminister schlägt eine europaweite Quotenreduktion vor; und argumentiert damit in Richtung des sog. „Binnenmarktmodells“. Der DBV und einige Bundesländer (z.B. M-V und Nds) greifen die Diskussion bereits auf.
2. Die Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse wird, egal welches Modell gewählt wird, die Probleme im Milchbereich keinesfalls lösen, vermutlich verstärken. Sie werden sowohl innerhalb der Landwirtschaft für Unruhe sorgen und auch innerhalb der Gesellschaft Kopfschütteln auslösen: bislang kostet die Agrarpolitik im Milchsektor jährlich knapp 2 Mrd. €, sie wird nach der Umsetzung wesentlich teurer (Schätzungen gehen von 6 – 7 Mrd. € aus), bei gleichzeitiger Potenzierung der Probleme. Luxemburg ist keine Antwort auf die Problematik, unabhängig vom gewählten Modell.
3. Kein noch so ausgefeiltes Prämienmodell kann eine Politik, die auf die Stabilisierung der Märkte abzielt, ersetzen.

Um die besondere Lage der Milchbetriebe zu berücksichtigen sollte in der Tat im Rahmen der Umsetzung über einen „Sonderweg Milch“ nachgedacht werden, ohne dass sich daraus Ansprüche auf Sonderwege in anderen Sektoren ableiten lassen dürfen.

Insgesamt aber sollten die Bundesregierung, die Bundestagsfraktionen und die Bundesländer in Diskussionen darüber eintreten, welche Grundsatzbeschlüsse auf der Europäischen Ebene insgesamt zu treffen sind, um die europäische Milchwirtschaft, die aus verschiedenen Gründen nicht mit den billigsten Produzenten konkurrieren kann (und sollte!), zu stabilisieren und dauerhaft zu erhalten. In den letzten Jahren ist durchaus ein Wandel hinsichtlich der potentiellen Bedeutung von Milchquoten erkennbar. Mehr und mehr wird deutlich, dass ohne ein Quotensystem, das am europäischen Verbrauch ausgerichtet ist, eine flächendeckende Milchproduktion nicht aufrecht zu erhalten ist.

DEUTSCHER
BAUERNVERBAND

GENERALSEKRETÄR

Deutscher Bundestag
WF V A 2
Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft
Herrn Kehrhahn
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft
- Sekretariat -

Eingang: - 5. April 2004

Reinhardtstraße 18
10117 BERLIN

Telefon (030) 31 904 - 0
Durchwahl (030) 31 904 - 402
Telefax (030) 31 904 - 496

Berlin, den 06.04.2004

410/2004

Von: *Ul. Gf.*
Uon, Ull. + Fiedler, s. ky

4.2/br14004/Herrn/ta
K. 7. 404 Kbn.

Ihr Telefax vom 1.4.04 zur Anhörung vom 22.03.2004 (*Erinnerung*)

Sehr geehrter Herr Kehrhahn,

auf die Frage von Herrn MdB Carstensen nach dem zu erwartenden Umfang der Härtefälle und deren Finanzierung gebe ich folgende Antwort:

Als Härtefälle sind alle diejenigen Landwirte zu sehen, die im Vertrauen auf die bestehenden agrarpolitischen Regelungen der Agenda 2000 Verträge geschlossen haben oder investiert haben und durch die Bezugnahme der entkoppelten Betriebsprämie auf den Referenzzeitraum 2000 - 2002 bzw. den Stichtag 2005 benachteiligt werden.

Der DBV fordert, dass diese Fälle durch eine Härtefallregelung bedient werden. Dies kann durch die von der EU angekündigte Regelung für Betriebe in „besonderer Lage“ zu großen Teilen erreicht werden.

Der Umfang der nationalen Reserve muss so groß sein, wie dies zur Bedienung der oben genannten Fälle erforderlich ist. Gleichzeitig sind Doppelvergaben von Prämienrechten an den früheren und an den heutigen Bewirtschafter soweit wie möglich zu vermeiden.

Dem Deutschen Bauernverband liegen keine verlässlichen Schätzungen über die erforderliche Höhe der nationalen Reserve vor. Ob eine Kürzung von 1,5 Prozent ausreicht, lässt sich nicht sagen, allerdings laut EU ohnehin alle Härtefallanträge angemessen bedient werden.

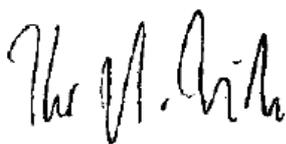
Unbestreitbar ist zwar, dass bei einer völligen Regionalisierung der Direktzahlungen im Ackerbau 2006 deutlich weniger Härtefälle im Sinne der EU-Verordnung entstehen werden. Allerdings sind hier für bestimmte Ackerbaubetriebe mit Schwerpunkt Getreideanbau erhebliche Kürzungen der Betriebsprämie zu erwarten (bis zu minus 25%), die ebenfalls den Charakter von Härtefällen haben, allerdings nicht von der EU-Verordnung als solche angesehen werden.

Es sollte daher nicht allein politisches Ziel sein, die Zahl der juristischen Härtefälle möglichst klein zu halten. Vielmehr muss auch die Zahl der „wirtschaftlichen Härtefälle“ möglichst klein gehalten, mithin abrupte Umverteilungen vermieden werden.

Darüber hinaus gibt die EU die Möglichkeit bei bestimmten Härtefällen wie etwa Tierseuchen, Naturkatastrophen, die Zerstörung von Stallanlagen und auch den Tod bzw. die Berufsunfähigkeit des Betriebsinhabers die Betriebsprämie auf Basis eines verkürzten Referenzzeitraumes bzw. Basis des Referenzzeitraumes 1997-1999 geltend zu machen.

Mit freundlichen Grüßen

i. V.



Adalbert Kienle

Rheinland-Pfalz



Eintragung
Eingang: 13

JM

n Er Winzertill, Verträge, Untertuchthl und Weinbau • Podhoch J2 69 • SS 033 Mainz

Telefax Deutscher
Bundestag WFVA2
Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung
und Landwirtschaft Platz der Republik 1 11011
Berlin

Ministerium für Wirtschaft,
Verkehr, Landwirtschaft und
Weinbau Staatssekretär Harald
Glahn

Stiftsstraße 9, 55116 Mainz Telefon:
(06131) 162150 Telefax: (06131) 162666 E-
Mail: harald.glahn@jjiwvlw.rlp.de

*elektr. 15/14/04
Ker:
1. Büro Carstensen
per Fax
Obaukt + Ref. 19/4
2. Anlage
2. Prot. *JM*
3. Vom 2. Ku*

-//April 2004

Anhörung zur Umsetzung der GAP-Reform am 22.03.2004

Fragen des Herrn Abgeordneten Peter-Harry Carstensen zur schriftlichen Beantwortung

Ihr Schreiben vom 1. April 2004

Sehr geehrter Herr Kehrhahn,

ich bin gerne bereit, entsprechend meiner Zusage die an mich gerichtete Frage des Herrn Abgeordneten Carstensen schriftlich zu beantworten. Ich verweise hierzu auch auf die E-Mail meines Büros vom 23. März 2004.

Grundsätzlich stimme ich Herrn Abgeordneten Carstensen zu, dass die Betriebe auch in der Vergangenheit rechtlich die Möglichkeit hatten, sich zusätzliche Märkte zu erschließen, und dies durchaus auch als Chance gesehen haben. Sie wurden dabei jedoch - wie Herr Abgeordneter Carstensen ebenfalls festgestellt hat - durch die in der Gemeinsamen Agrarpolitik festgelegten gekoppelten Prämien anderen Prioritäten behindert.

Welche zusätzlichen Marktchancen erhalten nun die Betriebe mit der Entkopplung, die sie nicht bereits in der Vergangenheit nutzen konnten? Ausgehend von den strukturellen Verhältnissen in Rheinland-Pfalz sind grundsätzlich zwei Ausgangssituationen zu unterscheiden:

- > Viele Gemischtbetriebe haben in der Vergangenheit, entsprechend der Vorgaben des Gemeinschafts rechts, ihre Betriebsorganisation „prämienuptimiert“. Einer weiteren Spezialisierung (z.B. in der Milchviehhaltung) stand der Verlust der Prämien (z.B.

Tdefex(ZentiaJe)06131 /1621 00

Sie finden uns unter www.mwvlw.rlp.de

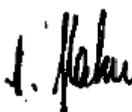
Seite 2

Sonderprämien für Rinder) entgegen. Weil künftig nach der Entkopplung die Prämienansprüche nicht mehr davon tangiert sind, können diese Betriebe ihre Produktion aus rein betriebswirtschaftlichen Überlegungen heraus optimieren. Auch einer möglichen Diversifizierung stand - angesichts der begrenzten Ressourcen der Betriebe (z.B. Arbeitskapazität) - der Verlust der Prämien gegenüber. Dies hemmte verständlicherweise viele Betriebe, denn ohne den sicheren Prämiensockel als wesentlichen Einkommensbestandteil hätten sie höhere Risiken eingehen müssen.

- > Bei der Erschließung neuer Märkte (z.B. durch innovative Produkte) liefen die Betriebe immer Gefahr, Prämien dauerhaft zu verlieren, da nur für genau festgelegte Erzeugnisse Prämien gewährt wurden. Diese Produkte mussten zudem einen im direkten Vergleich mit den „prämierten“ Erzeugnissen um die gekoppelte Prämien höheren Gewinn am Markt erzielen/Die Entkopplung gibt den Betrieben nun den notwendigen Freiraum, gemeinsam mit Partnern (z.B. Ernährungswirtschaft) neue Wege zu beschreiten. So erhält der Anbau bisher nicht in die Förderung einbezogener Pflanzen zur nichtlandwirtschaftlichen Verwendung größtmöglichen Spielraum.

Mit der Entkopplung kann der Landwirt seine unternehmerischen Entscheidungen künftig weitgehend losgelöst von den Ausgleichszahlungen der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik treffen und sich damit stärker marktorientiert verhalten.

Mit freundlichen Grüßen



Harald Glahn

**ARBEITSGEMEINSCHAFT
DER GRUNDBESITZERVERBÄNDE E. V.**

REINHARDTSTRASSE 18, 10117 BERLIN

TELEFON: (030) 318072-05
TELEFAX: (030) 318072-42
neue e-mail: arge@grundbesitzerverbaende.de
http://www.grundbesitzerverbaende.de

Arge Grundbesitzer • Reinhardtstraße 18 • 10117 Berlin

An den Deutschen Bundestag
Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung
und Landwirtschaft
Sekretariat
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft - Sekretariat -	
Eingang:	14. April 2004
	<i>[Signature]</i>

1. Büro Carstensen per Fax J.K.
06142 + Ref. 1914 ka 15/16/04
ald.
- 2) Klage Prof. *ku*
- 3) Von J.K. *da-re* 08.04.04

Anhörung zur Umsetzung der GAP-Reform am 22.03.04

**hier: Fragen des Abgeordneten Peter-Harry Carstensen zur schriftlichen
Beantwortung**

Sehr geehrter Herr Kehrhahn,

in Beantwortung Ihres Schreibens vom 01.04.04 übersenden wir Ihnen beigefügt die schriftliche Antwort von Herrn Rechtsanwalt John Booth, der von Herrn Peter-Harry Carstensen gestellten Frage. Wir bitten um Weiterleitung an den Abgeordneten Carstensen.

Mit freundlichen Grüßen

Wolfgang von Dallwitz

cc: Herrn Booth z. K.

Anlage

Vorsitzender
Michael Prinz zu Salm-Salm

Geschäftsführer
Wolfgang von Dallwitz

Dresdner Bank AG Berlin
BLZ 120 800 00, Kto.-Nr. 4102449800

Mitglied des Verbandes der Europäischen Grundbesitzerverbände / European Landowners Organisation - E.L.O. - Brussel

**Arbeitsgemeinschaft Land- und Forstwirtschaftliche Betriebe
Mecklenburg - Vorpommern e.V.**

Werderstraße 125 19055 Schwerin Telefon (0385) 555 800 Fax (0385) 555 8029

Bitte beachten Sie die neue Anschrift ab 15.12.2003.

AG Land- u. Forst. Betr. M-V Werderstraße 125 19055 Schwerin

Schwerin, den 05.04.2004

Rechtliche Problemkreise und zu erwartende Rechtsstreitigkeiten bei Umsetzung der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik entsprechend der Verordnung (EG) Nummer 1782/2003 des Rates vom 29.09.2003 durch den Entwurf des Betriebsprämien durchführungsgesetzes, des Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetzes sowie des InVeKoS-Datengesetzes

Während der Anhörung der Verbände und der Sachverständigen vor dem Landwirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages am 22.03.2004 wurde an die Vertreter der Arbeitsgemeinschaft des Grundbesitzes e. V. die Frage mit der Bitte um schriftliche Beantwortung gerichtet, welche rechtlichen Problemkreise und zu erwartenden rechtlichen Auseinandersetzungen sich aus der Verordnung (EG) Nummer 1782/2003 und dem Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik ergeben.

Einleitend soll festgestellt werden, dass nach unserer Auffassung das sogenannte Kombimodell, welches nunmehr durch den Gesetzentwurf beschlossen werden soll, sehr viel weniger Reibungspunkte und rechtliche Angriffspunkte auf den einzelnen Ebenen aufweist, als das durch die europäische Verordnung vorgesehene Referenzzeitraummodell.

Soweit eine entsprechende Prognose überhaupt zu treffen ist, erscheinen folgende Regelungsbereiche im besonderen Maße geeignet, Rechtsstreitigkeiten hervorzurufen:

Vorsitzender:

Geschäftsführer:

Kreisbank Demmin

I. Verhältnis Bewirtschafter – Mitgliedsstaat

1.

Grundsätzlich wird der Betriebsinhaber im Vergleich zu der bisherigen Regelung besser gestellt, da er nunmehr rechtlich gesehen Rechtsinhaber in Bezug auf die Zahlungstitel, die ihm zum 01.01.2005 zugewiesen werden, wird. Aufgrund des Umstandes, dass diese Titel unabhängig von dem Übergang von Fläche gehandelt werden können, steht der Betriebsinhaber hier deutlich besser, so dass in dem Verhältnis Bewirtschafter – Staat aus diesem Regelungsgehalt heraus keine Rechtsstreitigkeiten zu erwarten sind.

2.

Unserer Ansicht nach stehen auch kaum Rechtsstreitigkeiten wegen der grundsätzlichen Abschmelzung der Prämienhöhe im Rahmen der Melioration zu erwarten, da ein rechtlich gesicherter Anspruch auf eine gewisse Prämienhöhe wohl nicht aus Sicht des Bewirtschafters durchsetzbar sein dürfte.

3.

Etwas anderes könnte sich in Bezug auf die Regelungen in Artikel 11 der Verordnung ergeben. Ob eine entsprechende Bestimmung den Bestimmtheiterfordernissen von Normen gerecht wird, dürfte in erheblichem Maße zu bezweifeln sein. Insofern wäre hier ggf. mit Rechtsstreitigkeiten zwischen Betriebsinhabern und den Mitgliedsstaaten zu rechnen, falls von der Kürzung der Prämie wegen der Haushaltsdisziplin gemäß Artikel 11 der Verordnung Gebrauch gemacht wird.

4.

Sofern es zu der nunmehr in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen Umverteilung zwischen den einzelnen Bundesländern und damit in einigen Bundesländern zu einer teilweise erheblichen Kürzung der Zahlungstitel kommt, steht zu erwarten, dass die betroffenen Bewirtschafter gegen den Mitgliedsstaat wegen Verletzung von geltendem EU-Recht gerichtlich vorgehen werden.

Die Verordnung (EG) Nummer 1782/2003 vom 29.09.2003 geht grundsätzlich von dem Standardmodell „Referenzzeitraummodell“ aus. Dieses würde bedingen, dass es zwischen Regionen innerhalb der Mitgliedsstaaten und zwischen einzelnen Betrieben **überhaupt nicht** zu Umverteilungen bezüglich der Prämienhöhe kommen könnte.

Daraus ist der Verordnung der Wunsch zu entnehmen, dass Umverteilungen soweit als möglich vermieden werden sollen. Wenn nun die Europäische Union den Mitgliedsstaaten über Artikel 58 Abs. 1 der Verordnung Spielräume bezüglich der **Berechnung der Prämienhöhe** und damit einer Abweichung vom Referenzzeitraummodell ermöglicht, so kann diesen Vorschriften nicht entnommen werden, dass es dem Mitgliedsstaat zusteht, durch Umverteilung der bestehenden Prämienregionen fundamentale Veränderungen im Prämienniveau bei den betroffenen Betrieben zu bestimmen. In diesem Punkt dürfte es sehr fraglich sein, ob der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik mit der Vorgabe des EU-Rechtes vereinbar ist. Entsprechende Bedenken hat Kommissar Fischler bereits in einem entsprechenden Anschreiben, das als bekannt vorausgesetzt wird, geäußert.

5.

Erhebliche Rechtsstreitigkeiten erwarten wir im Bereich Bewirtschafter im Mitgliedsstaat bei der Umsetzung und Durchführung der Cross-Compliance-Auflagen. Der Umstand, dass die Gewährung der Prämie nunmehr von einer Unmenge mehr Tatbestandsvoraussetzungen abhängig gemacht wird, die in der Regel durch Vorortkontrollen tatsächlich überprüft werden, steht zu erwarten, dass bei Versagung oder Kürzung der Prämie die Rechtsstreitigkeiten in diesem Bereich in erheblichem Umfang zunehmen werden, da die entsprechenden Tatsachen und Feststellungen in der Regel aus Sicht der betroffenen Bewirtschafter angreifbar sein werden. Gibt es schon jetzt in diesem Bereich, insbesondere bei der exakten Feststellung von Feldstücken, Schlaggrößen und der Feststellung eines erntewürdigen Bestandes erhebliche Schwierigkeiten und Rechtsstreitigkeiten in unbefriedigendem Ausmaße, so steht zu erwarten, dass durch die Festsetzung der Cross-Compliance-Vorschriften die Verwaltungsrechtsstreitigkeiten in diesem Bereich erheblich zunehmen werden. Insofern erscheint die Forderung sowohl des Bauernverbandes als auch der Arbeitsgemeinschaft der Grundbesitzerverbände in diesem Bereich auf eine 1 : 1 Umsetzung, d. h. eine Umsetzung, die so wenig Auflagen als EU-rechtlich möglich festsetzt, auch aus dem Gesichtspunkt der Verwaltungspraxis und der Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten sinnvoll.

An dieser Stelle ist zudem auf die Problematik einer verfassungsrechtlich bedenklichen Doppelsanktion hinzuweisen. In der Regel werden die Tatbestände, die nunmehr über Cross Compliance Voraussetzung für den Erhalt der Prämie werden, im geltenden Recht als Ordnungswidrigkeiten, teilweise als Straftaten in der Regel mit erheblichen Geldbußen geahndet. Da bisher keine Anstalten unternommen werden, diese Vorschriften der Strafbarkeit (wofür grundsätzlich auch nichts spricht) zu entziehen, werden in Zukunft Verstöße zum einen auf der Ebene des Ordnungswidrigkeitsrechtes verfolgt und geahndet und zum anderen durch Kürzung von Prämie (Einkommensunterstützung) sanktioniert. Aus diesem Problembereich stehen nicht unerhebliche Rechtsstreitigkeiten zu erwarten.

II. Position des zum Stichtag nicht wirtschaftenden Eigentümers landwirtschaftlicher Flächen

Nach Einhaltung der Fristen und des Anteils der zu bewirtschaftenden Flächen nach Artikel 46 der Verordnung (EG) 1782/2003 wird es dem Bewirtschafter der Flächen ermöglicht, Zahlungstitel auch ohne Fläche zu veräußern. Der Gesetzentwurf zur Umsetzung der Reform der GAP sieht hierzu nichts anderes vor. Daraus ergibt sich im Umkehrschluss, dass bei Ablauf von Nutzungsverhältnissen und Herausgabe der Flächen an den Grundstückseigentümer dieser Eigentümer nunmehr entgegen der bisherigen gesetzlichen Regelung nicht berechtigt wird, durch die Bewirtschaftung der Fläche auch in den Genuss von Prämienzahlungen zu gelangen. Dieser Umstand widerspricht in so augenscheinlichem Maße dem Vertrauensschutzprinzip, das EU-Bürger gegenüber der Legislative haben dürfen, dass hier mit erheblichen Rechtsstreitigkeiten zum einen zwischen dem Eigentümer und dem Bewirtschafter und zum anderen zwischen dem Eigentümer und dem Mitgliedsstaat zu rechnen ist.

1. Eigentümer/Bewirtschafter

Da allen Flächenüberlassungsverhältnissen in der Regel ein Vertrag zugrunde liegt, wird es bei Beendigung dieser Verträge und Herausgabeverlangen der Eigentümer von Flächen, die über den 01.01.2005 hinaus verpachtet waren und erst zu einem späteren Zeitpunkt pachtfrei werden, mit Sicherheit zu erheblichen Rechtsstreitigkeiten darüber kommen, ob das Vertragsverhältnis dahingehend auszulegen ist, dass der Bewirtschafter auch die entsprechende Anzahl Zahlungstitel an den Verpächter zu übertragen hat. Da in vielen Pachtverträgen Klauseln bezüglich etwaiger Lieferrechte oder Prämienrechte enthalten sind, werden die

Gerichte in erheblichem Umfang damit beschäftigt sein, zu prüfen, ob diese Klauseln auch auf die nunmehr geschaffenen Zahlungstitel anzuwenden sein werden.

Des Weiteren werden sich Eigentümer auf § 596 Abs. 1 BGB stützen, wonach der Pächter verpflichtet ist, die Pachtsache nach Beendigung des Pachtverhältnisses in dem Zustand zurückzugeben, der einer bis zur Rückgabe fortgesetzten ordnungsgemäßen Bewirtschaftung entspricht. Auch aus dieser gesetzlichen Vorschrift, die durchaus ihre Berechtigung hat, werden Rechtsstreitigkeiten bezüglich der Übertragung der Prämie geführt werden.

2.

Im Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten werden erhebliche Rechtsstreitigkeiten bezüglich der Zuteilung von Prämie aus der nationalen Reserve für den Fall, dass eine Selbstbewirtschaftung durch den Eigentümer beginnen soll, zu erwarten sein.

Die bisherigen Härtefallregelungen der Verordnung (EG) Nummer 1782/2003 verweigern annähernd jedem Eigentümer, der seine Fläche über den 01.01.2005 hinaus verpachtet hat bzw. solchen Eigentümer, die über diesen Zeitpunkt hinaus verpachtete Fläche käuflich erworben haben, einen Anspruch auf Zuweisung von Zahlungstiteln. Sollten diese Eigentümer mit etwaigen zivilrechtlichen Ansprüchen gegenüber ihrem Bewirtschafter auf Übertragung der Prämie nicht erfolgreich sein, so hätte die Verordnung der EU und der Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Bundesregierung zur Folge, dass es diesen Eigentümern unmöglich gemacht würde, eine Selbstbewirtschaftung wieder aufzunehmen.

Rechtlich dürfte es seitens der EU und auch seitens der Mitgliedsstaaten schwer zu begründen sein, warum durch den Erlass der Verordnung zur Regelung der gemeinsamen Agrarpolitik und der nationalen Umsetzungsgesetze eine Gruppe von Flächeneigentümern willkürlich von der Zuweisung von Zahlungstiteln ausgeschlossen werden. Die Willkür liegt in dem Umstand, dass die betroffenen Grundeigentümer auf die bestehenden Regelungen bezüglich der Bindung der Fläche an die Prämie zumindest bis 2006 ausgehen durften. Ohne Not und im Vergleich zu dem Bewirtschafter und denjenigen Eigentümern, deren Pachtverträge vor dem 01.01.2005 auslaufen, wird nunmehr eine Gruppe von Flächennutzern von dem Erhalt von Prämie ausgeschlossen. Diese Regelung ist zudem widersprüchlich zu dem Ziel der Verordnung, Zahlungstitel in Zukunft für eine Leistung auf der Fläche, die nicht in dem Anbau eines bestimmten Produktes begründet ist, zu bezahlen. Es wäre von daher auch aus

6

diesem Ansatz rechtlich nur konsequent, die Möglichkeit der Erzielung von Prämien an die Fläche selbst zu koppeln.

3.

An dieser Stelle soll auf ein Sonderproblem der neuen Bundesländer hingewiesen werden. Die Betroffenen der sogenannten demokratischen Bodenreform von 1945 bis 1949 werden - wie bekannt - von einer Restitution ihrer Flächen ausgeschlossen und an das Ausgleichsleistungsgesetz verwiesen. Nach diesem Gesetz billigt man ihnen den vergünstigten Rückkauf von bis zu 3.000 Bodenpunkten landwirtschaftlicher Nutzfläche zu. Bei mittleren Böden entspricht dies 60 ha LN. Dieser Erwerb erfolgt mit der gesetzlichen Auflage, die vertraglich festgehalten wird, die erworbenen Flächen bis zu einer Gesamtlaufzeit von 18 Jahren an den derzeitigen Bewirtschafter weiterhin zu verpachten. Bei den in der Vergangenheit getätigten Erwerben wurde für die Berechnung des Kaufpreises der Verkehrswert zugrunde gelegt. Die Privatisierungsstelle hat bei Errechnung des selben natürlich die alte Regelung, wonach die Fläche als solche prämienberechtigt ist, mit einbezogen. Die Gruppe der betroffenen Alteigentümer sieht sich nun durch die neue Regelung in erheblichem Maße benachteiligt, da sie im Rahmen der einzigen ihnen zugebilligten landbezogenen Entschädigungsregelung Flächen gekauft haben, deren Verkehrswert zum einen zu hoch angesetzt war und deren Bewirtschaftung in Zukunft nur ohne eigenen Zahlungstitel nach der bisher geltenden Regelung möglich sein wird. Rechtsstreitigkeiten in diesem Bereich sind vorprogrammiert.

4.

Zur Minimierung der in diesem Bereich zu erwartenden Rechtsstreitigkeiten wird folgender Vorschlag unterbreitet:

Der nationale Gesetzgeber sollte von seiner Möglichkeit, die sogenannte Härtefälle zu definieren, Gebrauch machen. Danach sollte folgendes sichergestellt werden:

Eigentümer von grundsätzlich prämienfähigen Flächen, die ihre Flächen über den 01.01.2005 hinaus verpachtet bzw. über den 01.01.2005 hinaus verpachtete Flächen gekauft haben, erhalten einen Anspruch auf Zuweisung von Zahlungstiteln entsprechend der verpachteten Fläche, wenn diese erstmalig durch den Eigentümer wieder in Eigenbesitz genommen wird.

Gleiches gilt auch für solche Eigentümer, die im Rahmen von gesellschaftsrechtlichen Verhältnissen ihre Flächen einer Gesellschaft, an der sie beteiligt sind, zur Nutzung über den 01.01.2005 überlassen haben. Mit Ausscheiden des betroffenen Eigentümers aus der Gesellschaft bei gleichzeitiger Eigeninbesitznahme der Flächen sollte auch dieser, wie vorbezeichnete Eigentümer, einen Anspruch auf Zuteilung von Zahlungstiteln aus der nationalen Reserve erhalten.

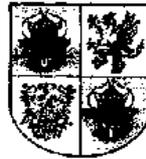
Eine solche Regelung würde sicherstellen, dass kaum ein von der Regelung Betroffener unter Verstoß gegen das Vertrauensschutzprinzip schlechter gestellt würde.

III.

Auf sich vermutlich ergebene Rechtsstreitigkeiten bezüglich der datenschutzrechtlichen Situation soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

gez. Booth

**Ministerium für Ernährung,
Landwirtschaft, Forsten und Fischerei
Mecklenburg-Vorpommern**



- Der Staatssekretär -

Deutscher Bundestag
WF V A 2
Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft
- Sekretariat -
Platz der Republik 1
11011 Berlin



Schwerin, den

1. Bizeo Landkassen, per Fax
Blande + Ad. 19/14/10/14, 15/14/10/4
2) Klage z. Prot.
3) Von. J. K. U. ✓

Anfrage des Abgeordneten Peter-Harry Carstensen zur schriftlichen Beantwortung

Frage: Für wen könnten Sie sich Härtefälle vorstellen? Und können Sie mir bitte sagen, wie Härtefälle finanziert werden sollen, wenn ich aus einem bestimmten Pott nicht mehr rausnehmen kann, muss ich dort Reserve bilden, wie hoch muss die sein? Wir haben ja unsere Erlebnisse mit 35 Änderungsverordnungen in der Milchquote und Härtefälle, die es seinerzeit dort auch gab, die nicht dazu geführt haben, dass die selbe Quote entstand.

Der Begriff „Härtefälle“ wird im allgemeinen Sprachgebrauch im Zusammenhang mit der GAP-Reform wesentlich weiter gefasst als er in der EU-Verordnung geregelt ist.

Härtefälle im Sinne der Verordnung VO (EG) 1782/03 sind in Artikel 40 geregelt. Sie bewirken, dass sich in Fällen höherer Gewalt oder außergewöhnlicher Umstände die Berechnungsbasis innerhalb des Referenzzeitraums verändert, oder dass der gesamte Referenzzeitraum zur Berechnung betriebsindividueller Zahlungsansprüche verlegt wird.

Als höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände werden von der zuständigen Behörde unter anderem anerkannt:

- a) Tod des Betriebsinhabers,
- b) länger andauernde Berufsunfähigkeit des Betriebsinhabers,
- c) eine schwere Naturkatastrophe, die die landwirtschaftliche Fläche des Betriebes erheblich in Mitleidenschaft zieht,
- d) unfallbedingte Zerstörung von Stallgebäuden des Betriebes,
- e) Seuchenebefall des ganzen oder eines Teils des Tierbestands des Betriebsinhabers.

19061 Schwerin
Paulshöher Weg 1

Telefon: (0385) 588 - 6005
Telefax: (0385) 588 - 6015
e-mail: ko.kreen@lm-mvnet.de

Viehabstockungen oder andere Produktionseinschränkungen, die von einem Betrieb im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen vorgenommen wurden, haben die gleiche Wirkung wie die oben genannten Fälle.

Da BSE keine anerkannte Seuche ist, sind Betriebe die davon betroffen waren, nicht automatisch Härtefälle – hier entscheidet die Einzelfallprüfung.

Die in der Verordnung genannten Härtefälle sollen im Vorfeld der Zuteilung von Zahlungsansprüchen geklärt und nicht aus der nationalen Reserve bedient werden.

Höhe der nationalen Reserve:

Art 42 (1) der VO 1782/2003 legt dazu fest:

Zur Bildung einer nationalen Reserve nehmen die Mitgliedstaaten eine lineare prozentuale Kürzung der Referenzbeträge vor. Diese Kürzung darf nicht mehr als 3 % betragen.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht für Deutschland eine nationale Reserve von 1,5 % der Referenzbeträge vor.

Der Bundesrat hat sich auf eine nationale Reserve von 1,0 % verständigt.

Die notwendige Höhe der nationalen Reserve ist maßgeblich davon abhängig, welche Kriterien zur Vergabe von Zahlungsansprüchen aus der nationalen Reserve herangezogen werden.

Zur Bedienung aus der nationalen Reserve kommen im wesentlichen Betriebe in „besonderer Situation“ in Frage.

Art. 42 der og. Verordnung regelt dazu:

Die Mitgliedstaaten verwenden die nationale Reserve, um nach objektiven Kriterien unter Gewährleistung der Gleichbehandlung der Betriebsinhaber und unter Vermeidung von Markt- und Wettbewerbsverzerrungen Referenzbeträge für Betriebsinhaber festzulegen, die sich in einer besonderen Lage befinden.

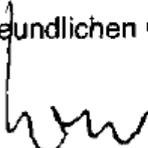
Hierzu legen die Kommission und die Mitgliedstaaten näheres im Verwaltungsausschussverfahren fest.

Derzeit erarbeitet eine Bund-/Länderarbeitsgruppe einen Katalog einheitlicher Zuweisungskriterien für Deutschland.

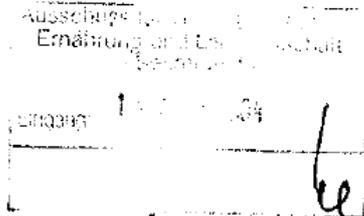
Beispiele für derartige Fälle könnten sein:

- Investitionen und damit verbundene Produktionsausweitungen (im Rahmen markt-konformer Absatzmöglichkeiten) zwischen 2000 und der Bekanntmachung der VO am 29.09.2003.
- Neueinsteiger zwischen 2002 und 2005
- langfristig verpachtete Flächen oder Quoten, die vor, in oder nach 2005 in Eigenbewirtschaftung genommen werden sollen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Karl Otto Keer



FAL - BW · Bundesallee 50 · 38116 Braunschweig

Deutscher Bundestag
WF V A 2
Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung
und Landwirtschaft
Sekretariat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

1) Vors. Abh. + Frühl. ad. s. k. ad. 1914104 kze
2) Anlage 2. Prot

Institut für Betriebswirtschaft

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer

Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Tel. 0531 · 596 – 51 01
Fax 0531 · 596 – 51 99
folkhard.isermeyer@fal.de

Ihr Zeichen / Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen / Unsere Nachricht vom
Is-Ma

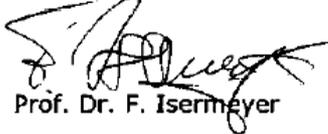
Datum
2004-04-13

Anhörung zur Umsetzung der GAP-Reform am 22.03.2004
Fragen des Abgeordneten Peter-Harry Carstensen zur schriftlichen Beantwortung

Sehr geehrte Damen und Herren,

als Anlage sende ich die erbetenen Antworten auf die Fragen des Abgeordneten Carstensen.

Mit freundlichen Grüßen


Prof. Dr. F. Isermeyer

Anlage

Anhörung zur Umsetzung der GAP-Reform am 22.03.2004

Hier: Schriftliche Beantwortung der Fragen des Abgeordneten Carstensen

Prof. Dr. Folkhard Isermeyer, FAL Braunschweig

13.04.2004

1. Zur Zukunft der Rindfleischproduktion in Deutschland

In der schriftlichen Beantwortung des Fragenkatalogs (vor der Anhörung am 22. März) bin ich an verschiedenen Stellen bereits auf die Rindfleischproduktion eingegangen. Hierauf wird verwiesen. Ergänzend möchte ich folgende Einschätzungen zur Zukunft der deutschen Rindfleischerzeugung abgeben.

Die Rindfleischerzeugung wurde bisher durch die Agrarpolitik wesentlich stärker geschützt als die Schweine- und Geflügelhaltung. Die Entkopplung der Direktzahlungen wird nun ab Mitte des Jahrzehnts zu einem deutlichen Rückgang der Inlandserzeugung führen (Größenordnung 10 bis 15 %). Nicht wettbewerbsfähige Betriebe werden die Produktion einstellen, weil sie Direktzahlungen künftig unabhängig von der Produktion bekommen.

Je stärker dieser Angebotsrückgang ausfällt, desto eher ist damit zu rechnen, dass die EU nicht mehr selbstversorgt ist. Spätestens dann, wenn der Selbstversorgungsgrad unter 90 % fällt (hier ist die Importquote von ca. 10 % zu beachten), wird sich auf dem Binnenmarkt ein Gleichgewichtspreis einstellen, der von politischen Interventionsmaßnahmen vollkommen unabhängig ist. Dieser Binnenmarktpreis kann wegen des fortdauernden Zollschatzes deutlich über dem Weltmarktpreis liegen. Der Abstand wird allerdings dadurch begrenzt, dass der Zollschatz (gegenwärtig knapp 90 %) mittelfristig auf ca. die Hälfte zurückgefahren wird.

Die durch den Zollschatz bewirkte Stabilisierung der EU-Produktion bedeutet nicht, dass die Rindfleischerzeugung in allen Regionen der EU stabilisiert wird. Auch wenn der Selbstversorgungsgrad der EU insgesamt stabil bleibt, stehen die einzelnen Regionen des Binnenmarktes untereinander im Wettbewerb, d. h., sie können Marktanteile gewinnen oder auch verlieren.

In einem freien EU-internen Wettbewerb könnte man erwarten, dass die östlichen Beitrittsländer tendenziell Marktanteile bei Rindfleisch gewinnen. Theoretische Überlegungen weisen ebenso wie die – bisher leider nur spärlich vorliegenden – einzelbetrieblichen Kostenvergleiche in diese Richtung. Da der Luxemburger Beschluss der EU-Agrarminister aber den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit gibt, die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Rindfleischerzeugung durch Teilentkopplung und auch durch Maßnahmen der zweiten Säule (Investitionshilfen, Agrarumweltmaßnahmen) zu beeinflussen, ist eine

Prognose der Marktanteilsentwicklung nur sehr schwer möglich. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere Italien seine Marktanteile ausdehnen kann, weil diesem Land mit dem Luxemburger Beschluss eine Aufstockung des Prämienplafonds für die (teilgekoppelte) Schlachtprämie zugestanden wurde. Die EU-Kommission ist verpflichtet, in ihrer Halbjahresbewertung zu berichten, wie die Umsetzung des Luxemburger Beschlusses den EU-internen Wettbewerb beeinflusst. Deutschland sollte darauf dringen, dass insbesondere dieser Aspekt (Teilkopplung Rindfleisch bei gleichzeitig verändertem Plafonds) sorgfältig untersucht wird. Die zu erwartenden, politikbedingten Verschiebungen der Marktanteile sind m. E. nicht mit den Prinzipien des Gemeinsamen Binnenmarktes vereinbar, so dass die Kommission hier schnellstmöglich Veränderungen vorschlagen muss. Es wird empfohlen, auch bei Rindfleisch eine EU-weite Vollentkopplung vorzunehmen.

In der langfristigen Perspektive ist es wahrscheinlich, dass der Zollschutz für die Rindfleischherzeugung in der EU weiter abgebaut wird. Ob und wie stark die Inlandsproduktion dann noch weiter abnimmt, ist aus heutiger Sicht hochgradig spekulativ. Die oft vorgetragene Einschätzung, zu Weltmarktkonditionen könne in Deutschland auf keinen Fall rentabel Rindfleisch erzeugt werden, ist wahrscheinlich übertrieben pessimistisch und übersieht folgende Zusammenhänge:

- Die Weltmarktpreise für Rindfleisch werden dem EU-Preisniveau weiter entgegenkommen. Wenn erst einmal eine weitgehende Angleichung der Preisniveaus stattgefunden hat, werden auch die EU-Erzeuger von weiter steigenden Weltmarktpreisen profitieren.
- Zunächst stagnierende Rindfleischpreise in der EU und die Entkopplung der Bullenprämien führen letztlich dazu, dass die Preise für Absetzer aus der Mutterkuhhaltung sinken. Dieser Überwälzungsprozess stabilisiert die Rentabilität der Rindermast zumindest teilweise.
- Die Mutterkuhhaltung kann rückläufige Erlöse um so leichter verkraften, je stärker ihre Umweltleistungen „Offenhaltung von Grenzstandorten“ im Rahmen von Agrarumweltprogrammen finanziell honoriert werden. Es ist vorgesehen, dass die hierfür verfügbaren Mittel künftig aufgestockt werden.
- Da die Reform der EU-Agrarpolitik und die WTO-Verhandlungen (fast) alle Marktordnungen betreffen, werden die Opportunitätskosten der Flächennutzung tendenziell sinken. Auch dies wirkt sich günstig auf die Produktionskosten für Rindfleisch aus.

Die Kostensenkungen bei Flächen und Absetzern leisten einen wichtigen Beitrag, um die Bullenmast in Deutschland zu stabilisieren. Ein anderer wichtiger Beitrag wird allerdings von den Bullenmästern selbst kommen müssen: Die Produktionsstrukturen müssen sowohl in der Futterproduktion als auch in der Tierhaltung weiterentwickelt werden, um auch hier Kostensenkungen zu erreichen. Die Richtung wird durch die ausländischen Mitbewerber vorgezeichnet: größere Bestände, arbeits- und kapitalsparende Haltungsverfahren, besser arrondierte Flächen, überbetriebliche Zusammenarbeit, unter Umständen auch Extensivierung.

Durch die geschilderten Zusammenhänge werden auch die Preise für Bullenkälber aus der Milchviehhaltung erheblich unter Druck geraten. Das wirkt sich auf die Rentabilität der Milchproduktion ungünstig aus. Es ist aus heutiger Sicht nicht auszuschließen, dass Bullenkälber aus der Milchviehhaltung irgendwann nicht mehr vollständig in der Rindermast unterzubringen sind.

Andererseits ist aber zu beachten, dass der technische Fortschritt voranschreitet und neue Problemlösungen zur Verfügung stellt. Das sogenannte Spermasexing ist beim Rind schon in absehbarer Zukunft praxisreif und eröffnet die Möglichkeit, die Zahl der männlichen Nachkommen aus der Milchviehhaltung stark zu reduzieren.

Empfohlene Ergänzungsliteratur:

- ISERMEYER, F (Hrsg.), Milchproduktion 2025, Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 242, Braunschweig 2002
- ISERMEYER, F (Hrsg.), Fleisch 2025, Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 262, Braunschweig 2003

2. Wird der notwendige Strukturwandel konserviert, wenn extensive Betriebe die Gewinner der Reform sind?

In unserer schriftlichen Beantwortung des Fragenkatalogs (vor der Anhörung am 22. März) haben wir ausführlich dargelegt, dass die Prämienverteilung primär die Liquidität der Betriebe berührt, nicht jedoch die Rentabilität der einzelnen Produktionsverfahren. Daher ist zumindest mittel- und langfristig nicht zu erwarten, dass eine Entscheidung für das Kombimodell andere Produktionseffekte hervorruft als die Entscheidung für das Standardmodell.

Der Strukturwandel wird in beiden Alternativen ungefähr gleich schnell ablaufen. Er wird im Übrigen tendenziell eher zu einer Extensivierung der Produktion führen, d. h. zu einer Verringerung des Einsatzes von Produktionsmitteln je Hektar und auch zu einer Verringerung des Viehbesatzes. Insofern ist es nicht gerechtfertigt, extensiv wirtschaftende Betriebe als „rückständig“ einzustufen.

3. Zur Härtefallregelung

Hierzu verweise ich auf die schriftliche Antwort zu Frage I.4 (siehe schriftliche Beantwortung des Fragenkatalogs vor der Anhörung am 22. März). Weitergehende Überlegungen hierzu wurden auf unserer Seite noch nicht angestellt.