

14.03.03**Beschluss****des Bundesrates**

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und Förderregeln für Erzeuger bestimmter Kulturpflanzen

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2826/2000

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Gemeinsame Marktorganisation für Getreide

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Gemeinsame Marktorganisation für Reis

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Gemeinsame Marktorganisation für Trockenfutter für die Wirtschaftsjahre 2004/05 bis 2007/08

Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1255/1999 über die Gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse

Vorschlag für eine Verordnung des Rates über eine Abgabe auf Milch und Milcherzeugnisse

KOM(2003) 23 endg.; Ratsdok. 5586/03

Der Bundesrat hat in seiner 786. Sitzung am 14. März 2003 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Die Kommission hat am 22. Januar 2003 ihre Vorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 konkretisiert. Agrarkommissar Dr. Fischler schlägt unter dem Titel "Politische Langzeitperspektive für eine nachhaltige Landwirtschaft" eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ab dem Jahr 2007 vor, wobei entscheidende Teile jedoch bereits im jetzigen Planungszeitraum, der bis 2006 gilt, umgesetzt werden sollen. Die Kommission begründet ihre Vorschläge unter anderem mit den Anforderungen der laufenden WTO-Verhandlungsrunde und der Erweiterung der Union um 10 Mitgliedstaaten ab Mai 2004.

Allgemeine Bewertung

1. Vor dem Hintergrund der vom Europäischen Rat beschlossenen weitergehenden Absicherung des finanziellen Rahmens bis 2013 geht ein Teil der Vorschläge der Kommission in die richtige Richtung. Dies gilt insbesondere für folgende Punkte:

- Milchquotenregelung bis 2014/15.
- Entkopplung der Tier- und Flächenprämien von der Produktion mit dem Ziel der stärkeren Marktorientierung und der Flexibilität für die Betriebe.
- Förderung von Maßnahmen der Lebensmittelqualität, des Tierschutzes sowie zur Einhaltung von Standards in der ländlichen Entwicklung.

Diese von der Kommission bereits in den Juli-Vorschlägen formulierten positiven Ziele werden jedoch jetzt durch die in den Legislativvorschlägen vorgeschlagene Umsetzung in wesentlichen Bereichen nicht erreicht.

Sie

- führen unter anderem zu erheblichen Einkommenseinbußen in der Landwirtschaft, insbesondere in der Milchwirtschaft, und gefährden damit die flächendeckende und nachhaltige Landbewirtschaftung,
- erhöhen drastisch den Verwaltungsaufwand und steigern das Anlastungsrisiko für die Verwaltung sowie das Sanktionsrisiko für die landwirtschaftlichen Betriebe.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen und Regelungen müssen deshalb in wesentlichen Punkten geändert und umgestaltet werden.

Im Zentrum der Gemeinsamen Agrarpolitik muss mit Blick auf die zunehmende Internationalisierung der Landwirtschaft stehen:

- die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu stärken,
- die Marktorientierung wo notwendig zu verbessern,
- den Landwirten bei nachhaltiger Wirtschaftsweise die Erwirtschaftung eines angemessenen Einkommens zu ermöglichen und deshalb
- die Gemeinwohlleistungen einer nachhaltigen und multifunktionalen Landwirtschaft zu honorieren.

Im Übrigen darf die anstehende Halbzeitbewertung der Agenda nicht zum Anlass genommen werden, die für den Planungszeitraum 2000 - 2006 festgelegten Grundprinzipien des Systems und die zentralen Maßnahmen infrage zu stellen. Unsere Landwirtschaft braucht Planungssicherheit, Kontinuität und verlässliche Rahmenbedingungen, um im Wettbewerb bestehen und ihre vielfältigen Leistungen für die Gesellschaft erbringen zu können.

2. Der Bundesrat hält die vom Europäischen Rat in Brüssel im Oktober 2002 für die Finanzierung der Marktmaßnahmen und Direktbeihilfen beschlossenen Obergrenzen für einen wichtigen Beitrag zur Sicherung der Finanzierbarkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik in einer erweiterten Union.
3. Der Bundesrat weist darauf hin, dass er bereits mit Beschlüssen vom 26. Februar 1999 (BR-Drucksache 866/98 (Beschluss)) und vom 18. Oktober 2002 (BR-Drucksache 652/02 (Beschluss)) eine nationale Kofinanzierung der Direktbeihilfen, die in Deutschland vom Bund vollständig und dauerhaft sicherzustellen ist, für eine sinnvolle Option zur Sicherung der Finanzierbarkeit der Gemeinsamen Agrarpolitik in einer erweiterten Union gehalten hat. Die beschriebene Kofinanzierung wäre auch in der kommenden Finanzperiode eine geeignete Option zur deutlichen Entlastung Deutschlands als Nettozahler.

Bewertung der Kernpunkte der Legislativvorschläge

Entkopplung der Tier- und Flächenprämien von der Produktion

4. Die Entkopplung stellt einen Systemwechsel dar. Sie ist vor allem im Hinblick auf die anstehenden WTO-Verhandlungen ein interessanter Ansatz, der im Lichte der WTO-Verhandlungsergebnisse und vor seiner Umsetzung vertieft beraten und auf seine Auswirkungen hin geprüft werden muss. Im Hinblick auf die Vielzahl der offenen Fragen ist eine Umsetzung zum 1. Januar 2004 nicht möglich.

Der vorliegende Vorschlag einer Betriebsprämie vermindert nicht die Wettbewerbsnachteile zwischen Grünlandstandorten und Marktfruchtbetrieben, führt zu einem enormen Verwaltungsaufwand und hat bisher kaum bewertbare Auswirkungen auf die flächendeckende Landbewirtschaftung, den Bodenmarkt und den Strukturwandel. Er schafft neue eigentumsähnliche Rechte und Vermögenswerte, die innerhalb der Landwirtschaft und in der Gesellschaft keine Akzeptanz finden werden. Die Ausgleichsleistungen müssen auch in Zukunft dem Bewirtschafter zugute kommen.

Die geplante Umstellung auf eine produktionsunabhängige Pauschalzahlung je Betrieb wird zudem nicht konsequent verfolgt, da einzelne produktionsbezogene Beihilfen beibehalten und sogar neue eingeführt werden sollen, wie Prämien für Energiepflanzen und Hartweizen sowie ein Zuschlag für Eiweißpflanzen.

Alternativen könnten für alle landwirtschaftlich genutzten Flächen einheitliche Grundprämien sein, ergänzt um nutzungsbezogene Zusatzprämien.

Grundlage für die Berechnung der Pauschalbeihilfen wie auch alternativer Lösungen muss das bisherige Prämienvolumen des jeweiligen Mitgliedstaats/der jeweiligen Region sein.

Kürzung der Direktzahlungen durch dynamische Modulation und Degression

5. Der Stärkung der zweiten Säule durch Umschichtungen aus der ersten Säule darf jedoch nur zugestimmt werden, wenn die anfallenden Kürzungsmittel in den jeweiligen Mitgliedstaaten/Regionen verbleiben und die Mittel vorrangig zur Stärkung der betrieblichen Wirtschaftskraft Verwendung finden. Die

Modulation in Form des Kommissionsmodells ist jedoch kein geeignetes Instrument zur Erreichung dieses Zieles. Es ist für die Mitgliedstaaten/Regionen verwaltungsaufwändig, anfällig hinsichtlich Anlastungen und gibt der EU ein neues Finanzierungsinstrument an die Hand, mit dem sie Kohäsionspolitik zu Lasten der Landwirtschaft gestalten kann. Die vorgesehene Umverteilung der Modulationsmittel innerhalb der Europäischen Union wird nachdrücklich abgelehnt, da Deutschland hierdurch erhebliche Mittel verlieren würde.

Die von der Kommission zusätzlich zu der Modulation vorgeschlagene Degression der Direktzahlungen zur Finanzierung kostenträchtiger Änderungen von Marktordnungen (z. B. für Zucker, Wein, Oliven oder Baumwolle) wird abgelehnt. Im Übrigen würden die Vorschläge zu einem nicht akzeptablen Mittelabfluss aus Deutschland in südliche EU-Mitgliedstaaten führen.

Cross Compliance

6. Der Verbraucherschutz und die Einhaltung von Mindestanforderungen zur guten fachlichen Praxis sind unabhängig von irgendwelchen finanziellen Zuwendungen unabdingbare Voraussetzung für jede Form der Landbewirtschaftung und Tierhaltung in Europa. Die gute fachliche Praxis ist bereits bisher in verschiedenen Fachgesetzen geregelt.

Die in den Vorschlägen aufgeführten 38 EU-Rechtsvorschriften aus den Bereichen Umwelt, Tierschutz, Lebensmittelsicherheit und Arbeitsschutz, verbunden mit zusätzlichen weiter gehenden Kriterien der guten fachlichen Praxis, die von den Mitgliedstaaten innerhalb eines von der EU vorgegebenen Gemeinschaftsrahmens zu konkretisieren sind sowie darüber hinausgehende nationale Regelungen beinhalten, sind nur mit einem unvermeidbaren Verwaltungs- und Kontrollaufwand umzusetzen. Eine EU-konforme Umsetzung ist kaum so zu leisten, dass Sanktionen für den Landwirt und Anlastungen für den Mitgliedstaat/Land ausgeschlossen werden können. Eine Ungleichbehandlung der Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten ist auf Grund unterschiedlicher Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht weiterhin nicht ausgeschlossen. Rechtlich fragwürdig ist, dass diese Vorschriften nicht nur für die Zuwendungsempfänger gelten, sondern auch für die erste Verarbeitungsstufe. Dortige Verstöße können bis zum vollständigen Prämienentzug für den Landwirt führen. Solche Detailvorgaben ebenso wie der Regelungsumfang widersprechen dem Grundsatz der Subsidiarität.

Marktordnungen

7. Die Kommissionsvorschläge zur Änderung der Marktordnungen gehen deutlich über die im Rahmen der Halbzeitbewertung erforderliche Anpassung hinaus.

Milch

8. Der richtige Ansatz der Kommission zur Verlängerung der Milchquotenregelung bis 2014/15 wird durch die über die Agenda 2000 hinausgehenden Preissenkungs- und Quotenerhöhungsschritte jetzt entwertet. Die Preissenkungen sollen zwar durch Ausgleichszahlungen (ca. 50 bis 60 %) ausgeglichen werden. Dennoch ergibt sich in der Endstufe 2008 ein erheblicher Einkommensverlust für die Milchvieh haltenden Betriebe.

Vor diesem Hintergrund werden eine weitere Quotenerhöhung und eine Reduzierung der Interventionspreise, die auf Grund der derzeitigen Marktlage ohnehin nicht erforderlich erscheinen, nachdrücklich abgelehnt.

Getreide

9. Die allgemeine Senkung der administrativen Preise und die Abschaffung der Reports bei Getreide führen trotz einer teilweisen Kompensation durch Direktzahlungen zu zusätzlichen Einkommensverlusten und sind derzeit marktpolitisch ebenso wenig notwendig wie die Streichung der Beihilfen für nicht traditionelle Hartweizengebiete.

Einzelne Änderungen, wie beispielsweise bei der Roggenintervention, können nur schrittweise in Verbindung mit einer Stärkung alternativer Verwertungsmöglichkeiten und geeigneten Kompensationsmaßnahmen einer Lösung zugeführt werden.

Eiweißpflanzen

10. Die spezielle Förderung für den Anbau von Eiweißpflanzen wird begrüßt. Dies sollte durch eine flächenbezogene Eiweißprämie umgesetzt werden. Ackerfutter

wie Klee und Klee gras sollten mit einbezogen werden können.

CO₂-Kredit/Nachwachsende Rohstoffe

11. Ein innovativer Ansatz zur Förderung regenerativer Energien sollte alle Möglichkeiten der alternativen Verwendung pflanzlicher Rohstoffe gleichberechtigt berücksichtigen. Die von der Kommission vorgeschlagene Regelung führt nicht zu einer Steigerung des Energiepflanzenanbaus, da die Prämie von 45 Euro je ha viel zu niedrig ist, um eine Anreizwirkung zu initiieren. Der Ausschluss des Anbaus von nachwachsenden Rohstoffen auf Stilllegungsflächen dürfte den Anbau zusätzlich erschweren. Der europäischen Landwirtschaft wird so die Möglichkeit genommen, sich mehr auf diesem Gebiet zu engagieren und einen stärkeren Beitrag zu den Zielen des Kyoto-Protokolls zu leisten. Diese Regelungen laufen völlig entgegen allen sonstigen Bestrebungen der EU, den Ausbau der Biomassenutzung im Energie- und Industriebereich zu fördern. Die Stilllegungsflächen werden zwingend benötigt, um die Mengenziele der Kommission zur Herstellung von Biokraftstoffen zu erfüllen.

Flächenstilllegung

12. Die auf die Dauer von zehn Jahren ausgelegte obligatorische Flächenstilllegung von 10 % wird abgelehnt. Sie widerspricht grundsätzlich dem Ziel der Reform, für die Landwirtschaft mehr Marktorientierung einzuführen. Auf Grund der derzeitigen Lage an den Agrarmärkten erscheint diese Maßnahme nicht mehr zeitgemäß. Zudem werden so der Landwirtschaft wertvolle Flächen, auch für die ökologisch sinnvolle Verwertung von Wirtschaftsdünger sowie zum Anbau nachwachsender Rohstoffe, entzogen. Der Anbau von nachwachsenden Rohstoffen auf Stilllegungsflächen muss weiterhin möglich sein.

Im Interesse des Klimaschutzes und des Bürokratieabbaus sollte auf die obligatorische Flächenstilllegung und den CO₂-Kredit verzichtet und statt dessen die Verwendung von heimischer Bioenergie gefördert werden.

Betriebsberatungssystem

13. Die Einführung eines solchen Systems in obligatorischer Form erbringt keinen nachvollziehbaren Vorteil, da auch für nach dem System zertifizierte landwirtschaftliche Betriebe keine der nach EU-Recht erforderlichen Kontrollen entfallen. Betriebsberatungssysteme sind allenfalls als freiwillige Maßnahme zu akzeptieren.

Ländliche Entwicklung

14. Die Erweiterung des Förderspektrums um Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitssicherheit, der Lebensmittelqualität, der Tiergesundheit und des Tierschutzes wird grundsätzlich unterstützt. Die zeitliche Degression, die für verschiedene Maßnahmen vorgesehen ist, ist jedoch nicht praxistgerecht, da vielfach dauerhaft höhere Kosten bzw. Aufwendungen für die landwirtschaftlichen Betriebe entstehen. Außerdem ist zu befürchten, dass die neuen Fördermöglichkeiten in Deutschland nur sehr eingeschränkt zur Anwendung kommen können, da wegen der vorgeschlagenen Kriterien für die Verteilung der Modulationsmittel keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung stehen.

Verwaltungs- und Kontrollaufwand

15. Das angekündigte Ziel "Bürokratieabbau" hat die Kommission mit ihren Legislativvorschlägen deutlich verfehlt. Die Maßnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit der geplanten Entkopplung der Direktzahlungen, sowie das Verwaltungsverfahren müssen spürbar vereinfacht werden, damit auf Dauer die gewünschte Akzeptanz in der Landwirtschaft aber auch in der Gesellschaft erreicht wird. Ohne grundlegende Vereinfachungen sind für die Umsetzung gegenüber heute erhebliche zusätzliche finanzielle Mittel und zusätzliches Personal erforderlich.

Grundsätzliche Anforderungen an die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik

16. Unabhängig von den Kritikpunkten im Einzelnen müssen die Vorschläge unter anderem in folgender Weise grundlegend überarbeitet werden:

- Die europäische Landwirtschaft braucht Planungssicherheit und verlässliche Perspektiven. Dies erfordert zum einen die volle Laufzeit der Agenda 2000-Beschlüsse bis Ende 2006 und zum anderen einen frühzeitigen Beschluss über die Fortentwicklung der GAP ab 2007.

Auch die Zuckermarktordnung als bewährte Grundlage für die heimische Landwirtschaft und die Zuckerwirtschaft braucht Bestandsschutz über die Laufzeit der Agenda 2000 hinaus. Das erfordert, die Regelungen für Zucker auch bei den WTO-Verhandlungen zu berücksichtigen.

- Absicherung des europäischen Modells einer multifunktionalen Landwirtschaft sowie der EU-Standards in den Bereichen Umwelt- und Tierschutz sowie der Lebensmittelsicherheit in den WTO-Verhandlungen.
- In allen Bereichen umfassende Verwaltungsvereinfachung und Abbau von Bürokratie.
- Verzicht auf die Kürzung der Direktzahlungen (Degression).
- Entkopplung der Direktzahlungen auf Basis des regionalen Prämienplafonds bei gleichzeitigem Abbau bisheriger Verzerrungen über eine flächenbezogene, einheitliche Grundprämie und eine nutzungsbezogene Zusatzprämie.
- In der Regel keine Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten durch Modulation, sondern Verbleib der Finanzmittel in den Regionen für den Agrarsektor.

Dabei ist insbesondere notwendig, dass die Regionen durch den Bund in die Lage versetzt werden, die notwendige nationale Kofinanzierung aufzubringen. Eine zusätzliche finanzielle Belastung kann von den Ländern nicht hingenommen werden.

- Weiterführung der Milchgarantiemengenregelung bis 2014.
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Förderung von nachwachsenden Rohstoffen und Energiepflanzen zur Stärkung der CO₂-Reduzierung (Einhaltung des Kyoto-Protokolls).
- Keine obligatorische Flächenstilllegung.
- Keine Gefährdung der Futtertrocknungs- und Kartoffelstärkeanlagen.

Gesamtbewertung

17. Um die von der Kommission formulierten positiven Ziele der Halbzeitbewertung zu erreichen, müssen die Vorschläge in zentralen Punkten geändert werden.

Die Bundesregierung wird gebeten, dem Bundesrat bis zum 1. Juni 2003 über den Stand der Beratungen und die erreichten Änderungen zu berichten.

Schlussbemerkung

18. Gemäß § 5 Abs. 2 EUZBLG ist diese Stellungnahme auf Grund nachstehender Erwägungen maßgeblich zu berücksichtigen.

Der Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und Förderregeln für Erzeuger bestimmter Kulturpflanzen und die damit in Zusammenhang stehenden Verordnungsvorschläge über die Gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse, Getreide (Einbeziehung der durch Interventionspreissenkungen verursachten Ausgleichszahlungen in die einheitliche Betriebsprämie) und Trockenfutter (Einbeziehung der Ausgleichszahlungen in die einheitliche Betriebsprämie) sowie die Verordnungsvorschläge zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 betreffen schwerpunktmäßig die Einrichtung der Behörden der Länder und ihre Verwaltungsverfahren, da

- ein vollständig neues System zur Stützung der Einkommen in der Landwirtschaft eingefügt werden soll, welches das bestehende Verwaltungsverfahren zur Ausführung des bisherigen Systems grundlegend umgestaltet (siehe dazu insbesondere Ziffern 4 bis 6 und 16 der Stellungnahme);
- im Rahmen der Neuausrichtung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) grundlegende Verfahrensänderungen durch die Länder umzusetzen sind (siehe z.B. Artikel 24 und 26 des Vorschlags für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und Förderregeln für Erzeuger bestimmter Kulturpflanzen) (siehe dazu insbesondere Ziffern 15 und 16 der Stellungnahme);

- durch die Einführung einer obligatorischen Betriebsberatung eine neue Maßnahme etabliert wird, die die Neueinrichtung von Behörden erfordert (siehe dazu insbesondere Ziffer 13 der Stellungnahme).

Die Länder sind von dieser Maßnahme unmittelbar betroffen, da ihnen der Verwaltungsvollzug obliegt.

19. Der Bundesrat benennt gemäß § 6 Abs. 1 EUZBLG für die Beratungen der Vorlage "Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und Förderregeln für Erzeuger bestimmter Kulturpflanzen" in den Gremien der Kommission und des Rates

einen Vertreter des Landes Rheinland-Pfalz,

Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau

(MR Franz-Josef Strauß)

und

einen Vertreter des Freistaates Sachsen,

Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft

(LD Klaus Wallrabe).