

04.10.04

Unterrichtungdurch die Bundesregierung

Mitteilung der Bundesregierung zu der EntschlieÙung des Bundesrates zum Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hat mit Schreiben vom 27. September 2004 zu der o. g. EntschlieÙung des Bundesrates (siehe Drucksache 531/04 (Beschluss)) Folgendes mitgeteilt:

Bericht der Bundesregierung

zur EntschlieÙung des Bundesrates zum Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

1. Auftrag

In seiner EntschlieÙung stellt der Bundesrat fest, dass zur Begleitung der Umsetzung des GAP-Reform-Gesetzes und der daraus resultierenden Anpassungserfordernisse für die landwirtschaftlichen Betriebe ein kohärentes Bündel von Maßnahmen erforderlich ist: Angesichts der besonderen Betroffenheit seien vor allem spezifische Fördermaßnahmen für Rinderhaltende Betriebe, insbesondere für Milchviehbetriebe, anzubieten. Die Bundesregierung wird gebeten, in Zusammenarbeit mit den Ländern kurzfristig ein Bündel von Maßnahmen, vor allem mit Hilfe von Modulationsmitteln und unter Einbindung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) zu entwickeln.

2. Vorbemerkung

Mit der Umsetzung der GAP-Reform über ein Modell regionalisierter Flächenprämienrechte bei weitestgehender Ausnutzung der EG-rechtlich bestehenden Entkopplungsmöglichkeiten ist Deutschland Vorreiter in der EU. Nach einem Übergangszeitraum erhalten alle Erzeuger in einer Region einheitliche Hektarprämienrechte. Durch die Entkopplung von der Produktionsverpflichtung wird die Stützwirkung der Zahlungen vom Erzeugnis auf den Erzeuger verlagert und die Einkommenseffizienz verbessert. Dies sorgt innerhalb und außerhalb der Landwirtschaft für eine größere Akzeptanz der Zahlungen. Außerdem wird die Förderung insoweit ausgewogener gestaltet, da alle Flächennutzer Prämienrechte erhalten können und die ökologisch wertvollen Grünlandflächen in die Förderung einbezogen werden.

Bei diesem Umstrukturierungsprozess werden sich Härten für einzelne Betriebe und Betriebszweige nicht vermeiden lassen. Diese werden mittelfristig vor allem flächenarme Betriebe mit einem hohem Besatz an prämiensfähigen Tieren - insbesondere Schafe, Rinder und Milchvieh - betreffen.

Mit der Einigung zwischen Bundestag und Bundesrat zum GAP-Reform-Gesetz wurde der Beginn der gleitenden Angleichung der anfangs sehr unterschiedlich hohen Zahlungsansprüche zu regional einheitlichen Hektarprämienrechten auf das Jahr 2010 verschoben. Daraus resultiert zunächst ein angemessener Übergangszeitraum für die erforderlichen betrieblichen Anpassungsprozesse.

Soweit eine aktive traditionelle Bewirtschaftung zur Erhaltung der Kulturlandschaft sowie wertvoller Pflanzengesellschaften erforderlich ist (zum Beispiel durch Beweidung von Grünland auf Grenzstandorten), können bei fehlender Wirtschaftlichkeit der Produktion hierfür zusätzliche Anreize beispielsweise über Agrarumweltmaßnahmen erforderlich werden.

Die Bundesregierung wird gemeinsam mit den Ländern den Entwicklungsprozess in der Landwirtschaft im Hinblick auf die Auswirkungen aus der Umsetzung der GAP-Reform intensiv verfolgen. Soweit sich unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und strukturellen Rahmenbedingungen unerwünschte Entwicklungen abzeichnen, werden geeignete Maßnahmen zur Flankierung zu prüfen sein.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass über die Fördermaßnahmen der zweiten Säule keine Kompensation für betriebliche Einbußen aufgrund der Reform des Systems der Direktzahlungen möglich ist. Dies betrifft sowohl die inhaltliche Ausgestaltung im Hinblick auf das Erfordernis einer produktionsneutralen und damit WTO-rechtlich zulässigen Förderung als auch die finanzielle Dotierung.

Ziel der Fördermaßnahmen ist, die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe wie auch der verarbeitenden Unternehmen zu verbessern, eine umwelt- und tiergerechte Produktion zu honorieren und durch Diversifizierung eine breitere wirtschaftliche Basis für die Erhaltung der Strukturen im ländlichen Raum zu schaffen. Nach den Vorschlägen der Europäischen Kommission wird diese Zielsetzung auch in der bevorstehenden EU-Förderperiode 2007 bis 2013 weiterverfolgt. Die Vorschläge werden zurzeit von Bund und Ländern im Einzelnen geprüft. Völlig unsicher ist derzeit jedoch der dafür verfügbare Finanzrahmen. Fest steht, dass sich auch die Politik für die ländlichen Räume in das Ziel der Bundesregierung einpassen muss, höchstens 1% des BNE für EU-Ausgaben insgesamt aufzuwenden. Daraus folgt: die Mittelansätze für die 2. Säule der GAP werden gegenüber dem Kommissionsvorschlag – wie in anderen Politikbereichen auch – deutlich niedriger ausfallen. Bei begrenzten EU-Mitteln ist eine Schwerpunktsetzung auf regionaler Ebene unvermeidlich. Die Einführung neuer Fördertatbestände bedarf deshalb einer besonders sorgfältigen Prüfung, nicht zuletzt auch mit Blick auf eine klare Abgrenzung zur allgemeinen Strukturpolitik.

Die Ausgestaltung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums und die Verwendung der verfügbaren EU-Mittel einschließlich der Modulationsmittel für die einzelnen Maßnahmen erfolgen in eigener Verantwortung durch die Länder.

Den inhaltlichen und finanziellen Kern der Länderprogramme bildet die von Bund und Ländern gemeinsam getragene Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK). Hier wird die Bundesregierung weiter eng mit den Ländern zusammenarbeiten, um die Umsetzung des Reformgesetzes zu begleiten und den betroffenen Betrieben durch geeignete Maßnahmen die Anpassung an die neuen Rahmenbedingungen zu erleichtern.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Bundesregierung in den Beratungen über die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung nicht die länderseitig erhobenen Forderung nach einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ zu Eigen gemacht, sondern spricht sich für die Erhaltung dieses bewährten Instruments aus.

Im Zuge der von der Bundesregierung eingeleiteten Neuausrichtung der GAK wurde bereits in den letzten Jahren ein wichtiger Beitrag geleistet, die Benachteiligung der Grünlandbewirtschaftung gegenüber dem Ackerbau durch die Markt- und Preispolitik abzubauen. Im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen ist vor allem die Förderung umwelt- und tiergerechter Halteverfahren zu nennen, die unter anderem zur Umsetzung der nationalen Modulation seit dem Jahr 2003 angeboten wird. Im Rahmen dieser Maßnahme werden u. a. zusätzliche Leistungen im Hinblick auf eine tiergerechte Haltung im Stall in Verbindung mit einer Auslauf- bzw. Weidehaltung honoriert, die gerade für Rinder haltende Betriebe geeignet ist. Damit in Verbindung steht auch die Förderung einzelbetrieblicher Investitionen in besonders tiergerechte Halteverfahren; hierfür können neben der Zinsverbilligung als Regelförderung auch Zuschüsse gewährt werden.

Schließlich wurde mit der im letzten Jahr beschlossenen Fördermaßnahme „Integrierte ländliche Entwicklung“ ein stärker raumbezogener Ansatz für die Förderung der ländlichen Entwicklung in der GAK verankert. Damit werden Einkommenschancen für Landwirte auch außerhalb der Primärproduktion sowie aus der Verknüpfung landwirtschaftlicher und außerlandwirtschaftlicher Aktivitäten systematisch erschlossen. Für die Erhaltung lebensfähiger und attraktiver ländlicher Räume wie auch die Begleitung des Strukturwandels in der Landwirtschaft werden so Wertschöpfung und Arbeitsplätze gesichert und geschaffen.

Bei der Erarbeitung neuer GAK-Maßnahmen sind jedoch auch die finanziellen Rahmenbedingungen zu beachten: weder der Bund noch die Länder können den Agrarhaushalt von den Konsolidierungsbemühungen ausnehmen. Vor diesem Hintergrund setzt sich die Bundesregierung dafür ein, die Fördermöglichkeiten in der GAK stärker auf die von der EU finanzierten Maßnahmen auszurichten, damit sich die Finanzmittel gegenseitig verstärken können.

3. Prüfung der in der EntschlieÙung des Bundesrates aufgeföhrtten Maßnahmen

3.1 Kurzfristig umzusetzende Maßnahmen

Die „kurzfristig umzusetzenden Maßnahmen“ der EntschlieÙung betreffen Fördermaßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Sie werden - mit Ausnahme der Gesetzesänderung - in den Beratungen von Bund und Ländern zum GAK-Rahmenplan für 2005 aufgegriffen und diskutiert. Entscheidungen werden im Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) getroffen.

a) Weiterführung der GAK-Bundesbeteiligung von 80 % für die Modulation

Die erhöhte Bundesbeteiligung von 80 % ist nach dem GAK-Gesetz auf die nationale Mitfinanzierung von Maßnahmen begrenzt, die mit EU-Mitteln der in den Jahren 2003 und 2004 geltenden nationalen (fakultativen) Modulation finanziert werden.

Für eine Weiterführung der erhöhten Bundesbeteiligung bei der nationalen Finanzierung von Maßnahmen der obligatorischen Modulation im Rahmen der GAK wäre eine Änderung des GAK-Gesetzes erforderlich.

Die Bundesregierung wird eine solche Gesetzesänderung nicht unterstützen, da bei begrenzten Bundesmitteln durch eine höhere Bundesbeteiligung lediglich die finanzielle Beteiligung der Länder sinken würde. Damit wäre im Ergebnis eine Reduzierung der Gesamtmittel verbunden. Dies würde dem eigentlichen Anliegen nicht Rechnung tragen. Im Übrigen würden dadurch auch die Möglichkeiten für die Kofinanzierung von EU-Mitteln eingeschränkt.

b) Verbesserung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der Rindviehhaltung

Bereits heute liegt der Schwerpunkt der einzelbetrieblichen Investitionsförderung im Rahmen des Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) im Bereich der Milch- und Rindviehhaltung.

Die EG-rechtlich zulässigen Beihilfeintensitäten werden dabei unter Berücksichtigung der erforderlichen Lenkungswirkung weitgehend ausgeschöpft. Im Rahmen der Regelförderung beträgt der Beihilfewert max. 31 % der Investitionssumme und im Bereich der privilegierten Förderung mit besonderen Zuschüssen max. 40 %. Junglandwirte können

einen gesonderten Zuschuss erhalten, so dass deren Gesamtbeihilfewert sogar 50 % der Investitionssumme beträgt. Vor diesem Hintergrund stößt eine Erhöhung der Beihilfeintensitäten an Grenzen. Daneben sind auch die gesamte Förderstruktur (keine Differenzierung zwischen landwirtschaftlichen Sektoren; Abstand zur gewerblichen Förderung) sowie der erforderliche Finanzbedarf zu berücksichtigen.

Die Bürgschaftsregelung im Rahmen des AFP unter Beteiligung des Bundes ist auf die neuen Länder begrenzt und resultiert aus den besonderen Verhältnissen in den neuen Ländern nach der Wiedervereinigung. Nach der geltenden Beschlusslage läuft diese Bürgschaftsregelung zum 31.12.2004 aus.

Für die anstehenden Beratungen zum GAK-Rahmenplan für 2005 haben einige Länder vorgeschlagen, eine für das gesamte Bundesgebiet geltende Bürgschaftsregelung einzuführen. Aus Sicht des Bundes hat die Prüfung einer solchen bundesweiten Bürgschaftsregelung im Kontext der allgemeinen Grundsätze des Bundes für Bürgschaftsregelungen zu erfolgen und die Möglichkeiten der Länder für eigene Regelungen zu berücksichtigen.

Die Prosperitätsgrenze bedarf aufgrund eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes im Hinblick auf die differenzierte Berücksichtigung von Ledigen und Verheirateten einer Anpassung. In diesem Zusammenhang wird auch eine angemessene Anhebung für verheiratete Antragsteller erwogen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass schon die derzeitige Prosperitätsgrenze von 90.000 € nur für wenige Betriebe ein Ausschlusskriterium ist.

c) Vereinfachung und Verbesserung von Agrarumweltmaßnahmen

(markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung) insbesondere in den Bereichen umweltschonende Bewirtschaftung von Grünlandflächen sowie umwelt- und tiergerechte Haltung von Rindern

Hierzu haben Bund und Länder bereits in einer Arbeitsgruppe über geeignete Maßnahmen beraten, die in die Beratungen zum GAK-Rahmenplan für 2005 einfließen werden. Für tierhaltende Betriebe können insbesondere nachfolgende Maßnahmen von Bedeutung sein:

- erosionsmindernder Ackerfutterbau,
- extensive Bewirtschaftung zur Erhaltung pflanzengenetisch wertvoller Vegetation,
- Beibehaltung der extensiven Hüte- und Wanderschaf(ziegen)haltung,
- Sommerweidehaltung von Rindern.

d) Absicherung der Milchleistungsprüfung in der GAK

In seiner Sitzung am 12.12.2003 hatte der PLANAK vereinbart, eine Überprüfung der Förderung von Leistungsprüfungen in der tierischen Erzeugung – zu denen auch die Milchleistungsprüfungen gehören – mit dem Ziel vorzunehmen, die Verbesserung der Qualitätssicherung und die Prozessqualität in den Mittelpunkt zu stellen. Dabei soll auch der neue Förderungsgrundsatz für Managementsysteme berücksichtigt werden.

Auch hierzu liegen Vorschläge der Länder vor, die von Bund und Ländern geprüft und beraten werden.

3.2 Zu prüfende Maßnahmen

a) Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen im Milchbereich zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit

Die Struktur der Unternehmen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte weist nach wie vor in vielen Bereichen Defizite auf. Die GAK-Fördermöglichkeiten zur Verbesserung der Marktstruktur sind grundsätzlich für alle Produktbereiche offen. Die derzeitigen Förderbedingungen berücksichtigen das Erfordernis einer gewünschten Lenkungswirkung, die Fördermöglichkeiten in der gewerblichen Wirtschaft sowie die verfügbaren Finanzmittel. Für die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung in den Bereichen Milch- und Milcherzeugnisse sowie Vieh und Fleisch wird bereits ein erheblicher Teil der Mittel eingesetzt.

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für die Förderung der ländlichen Entwicklung ab 2007 sieht eine Begrenzung der Förderung auf kleine Unternehmen vor (bis 50 Beschäftigte; max. 10 Mio. Euro Umsatz). Bund und Länder stimmen derzeit ihre Position für die Beratungen des Vorschlages auf EU-Ebene ab. Für die Bundesregierung wird auf den diesbezüglichen Beratungsstand hingewiesen (s. Nr. 2).

b) Programme zu freiwilligen Lebensmittelqualitätsregelungen im Milchbereich

Die Förderung freiwilliger Lebensmittelqualitätsregelungen wurde durch die Luxemburger Beschlüsse in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 (Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums) geschaffen. Gefördert werden können danach Landwirte, die sich auf freiwilliger Basis an gemeinschaftlichen (nach EG-Recht) oder von den Mitgliedstaaten anerkannten Lebensmittelqualitätsregelungen beteiligen.

In Deutschland beschränken sich die staatlichen Aktivitäten im Bereich der Lebensmittelqualität auf die Vorgabe und Kontrolle von gesetzlichen Mindestanforderungen, die eine gesundheitliche Unbedenklichkeit sicherstellen. Darüber hinausgehende Lebensmittelqualitätsregelungen sind eine originäre Angelegenheit der Wirtschaft; Erfahrungen über eine staatliche Anerkennung solcher Regelungen liegen somit nicht vor.

Eine erstmalige Anwendung der Fördermaßnahme wurde von Rheinland-Pfalz für den Weinsektor bei der Europäischen Kommission beantragt. Aus diesem Genehmigungsverfahren werden möglicherweise Erfahrungen resultieren, die für die Ausgestaltung einer Förderung für andere Bereiche genutzt werden können. Dazu werden auch Anträge anderer Mitgliedstaaten, die bisher jedoch noch nicht vorliegen, aufmerksam zu verfolgen sein.

c) Werbe- und Marketingmaßnahmen in den Bereichen Milch und Rindfleisch insbesondere durch die CMA

Die staatlich gestützte Absatzförderung für Erzeugnisse der Land- und Ernährungswirtschaft ist auf Bundesebene der CMA als einer zentralen Einrichtung der Wirtschaft übertragen worden. Die operativen Tätigkeiten der CMA unterliegen keiner direkten Einflussnahme seitens der Bundesregierung. Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft wird dem Absatzfonds die Entschließung des Bundesrates zur Kenntnis geben.

Die CMA hat bereits in der Vergangenheit und auch aktuell ihre Schwerpunkte in den Bereichen Milch und Rindfleisch gesetzt. Daher ist davon auszugehen, dass die in der Entschließung zum Ausdruck gebrachte Bedeutung ergänzender Werbe- und Marketingmaßnahmen für Milch und Rindfleisch dort auf fruchtbaren Boden fallen wird.

3.3 Auf EU-Ebene zu vertretende Positionen

a) Verzicht auf Erhöhung der Milchquoten

Bereits im Rahmen der Agenda 2000 im Jahr 1999 wurde eine 1,5 %-Quotenaufstockung beschlossen. In den Luxemburger Agrarverhandlungen des letzten Jahres hatte die Europäische Kommission eine zusätzliche Quotenaufstockung um 2 % vorgeschlagen.

Auf deutsches Drängen hin konnte die Aussetzung der zusätzlichen 2 %-Quotenaufstockung erreicht werden. Die Bundesregierung ist in den Luxemburger Agrarverhandlungen auch dafür eingetreten, die Quotenaufstockung von 1,5 % auszusetzen und je nach Marktlage möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt in Kraft treten zu lassen. Hierfür fand sich jedoch keine Mehrheit. Die seinerzeit vielfach von den berufsständischen Organisa-

tionen angekündigte breite Unterstützung in den Mitgliedstaaten war nicht vorhanden. Erreicht werden konnte jedoch immerhin eine zeitliche Verschiebung des Beginns der Aufstockung auf das Jahr 2006/07.

Es zeichnet sich derzeit weiterhin keine Mehrheit unter den Mitgliedstaaten für eine Aussetzung der 1,5 %-Quotenaufstockung ab. Auch die Europäische Kommission wird keinen entsprechenden Vorschlag vorlegen, da dies einer Öffnung des Reformpaketes vom Juni letzten Jahres gleichkäme und möglicherweise zu Forderungen einzelner Mitgliedstaaten, insbesondere der neuen Beitrittsländer, nach zusätzlichen Quoten führen würde.

Sollte sich in Brüssel eine Mehrheit für die Aussetzung der 1,5 %igen Quotenaufstockung finden, wird die Bundesregierung diese Position unterstützen.

b) Fortbestand der Gewährung einer Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten

Im Vorschlag der Europäischen Kommission für die Förderung der ländlichen Entwicklung ab 2007 ist auch weiterhin eine Förderung benachteiligter Gebiete vorgesehen. Nach einer Kritik des Europäischen Rechnungshofes schlägt die Kommission aber eine veränderte Definition der „anderen benachteiligten Gebiete“ vor, die im Jahr 1998 rd. 61% der gesamten Fläche benachteiligter Gebiete (EU-15) ausmachten. Künftig soll gemäß Kommissionsvorschlag auf sozioökonomische Kriterien verzichtet und allein auf natürliche Nachteile abgestellt werden. Die Gewährung der Ausgleichszulage wird damit nicht in Frage gestellt.