

C.E.D.R.



**European Council for Agricultural Law
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXIV. European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Caserta (Naples) – 26-29 September 2007**

**XXIVe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural –
Caserta (Naples) – 26-29 septembre 2007**

**XXIV. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
–Caserta (Neapel) – 26.-29. September 2007**

Commission I

National Report – Rapport national – Landesbericht

Deutschland

Ines Härtel

Priv.-Doz., Geschäftsführerin des Instituts für Landwirtschaftsrecht
der Universität Göttingen

Summary in English at the end fo this report

**XXIV. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium –
Caserta (Neapel) – 26-29 September 2007**

Kommission I

Gemeinsame Agrarpolitik, neue Regeln der WTO und regionales Gleichgewicht

Ines Härtel

Priv.-Doz., Geschäftsführerin des Instituts für Landwirtschaftsrecht
Universität Göttingen

1. Beschreiben Sie kurz das wirtschaftliche Gewicht der Landwirtschaft im ökonomischen Kontext Ihres Landes (z.B. historische Gründe, soziale Struktur, Staatsgebiet und seine Morphologie, etc.). Erklären Sie, welches die strategischen landwirtschaftlichen Sektoren sind und weshalb.

Im Jahr 2006 gab es in Deutschland ca. 353 000 landwirtschaftliche Betriebe ab 2 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche (1990: 667 000). In diesem Bereich waren rund 1,2 Millionen Personen haupt- oder nebenberuflich beschäftigt. Zusammen mit den vor- und nachgelagerten Bereichen bietet die Land- und Ernährungswirtschaft fast vier Millionen Arbeitsplätze in Deutschland.

Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei an der Bruttowertschöpfung ist seit 1990 von 1,7% auf 0,9% (d.h. von ca. 20 Mrd. € auf 13,1 Mrd. €) gesunken. Zum Vergleich: Im Jahre 1900 lag der Anteil noch bei 29,9% und im Jahre 1950 immerhin noch bei 11,3%.

Im Gegenzug ist die Produktivität in den vergangenen 50 Jahren dramatisch gestiegen: Ein Landwirt erzeugte 1949 Nahrungsmittel, um 10 Menschen zu ernähren; 2004 erzeugte er Nahrungsmittel, um 143 Menschen zu ernähren.

Insgesamt werden in Deutschland 16,9 Millionen Hektar Boden landwirtschaftlich genutzt (das sind ca. 49,3 Prozent der Gesamtfläche). Davon entfallen auf die Pflanzenproduktion rund 11,8 Mio. Hektar und auf Dauergrünland rund 5 Mio. Hektar. Im Vergleich dazu spielen Obstanlagen, Baumschulen und Weihnachtsbaumkulturen hinsichtlich des Flächenverbrauchs keine große Rolle.

Deutschland steht im Weltagrарhandel bei den Einfuhren an zweiter Stelle und bei den Ausfuhren auf Platz vier. Die deutschen Agrarexporte haben sich im Vergleich zu 1990 verdoppelt, gegenüber 1980 sogar vervierfacht. Heute erwirtschaftet die deutsche Landwirtschaft rund 20 Prozent ihrer Verkaufserlöse aus dem Agrarexport. Schätzungen für das Jahr 2006 geben den gesamten Agrarexportwert mit rund 40 Mrd.

€ an, rund 10% mehr als 2005. Dieser Exportwert der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft entspricht rund 4,7% des gesamten deutschen Exportwertes.¹

2. Skizzieren Sie kurz, wie die GAP während der letzten Jahrzehnte in Ihrem Land umgesetzt wurde. Heben Sie dabei die Besonderheiten der politischen Entscheidungen und die auftretenden Hauptprobleme hervor.

Die rechtlichen Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ließen den Mitgliedstaaten kaum einen Spielraum für verschiedene Modelle in der Marktpolitik (1. Säule). Vielmehr mussten hier die Vorgaben von allen Staaten nahezu auf gleiche Weise umgesetzt und angewendet werden. Die Wahl zwischen verschiedenen Modellen ist erst bei der Umsetzung der GAP-Reform von 2003 ermöglicht worden. Die Strukturpolitik (2. Säule) hat sich erst allmählich entwickelt. Hier standen teilweise den Mitgliedstaaten verschiedene Optionen offen. So wurde in Deutschland beispielsweise Ende der 80'er Jahre durch ein Gesetz eine Produktionsaufgaberente eingeführt²; diese wurde aber 1996 wieder abgeschafft. Auch die fakultative Modulation wurde in differenzierter Weise angewendet.

Die folgende Darstellung bezieht sich auf die Entwicklung der GAP. Die Besonderheiten der Umsetzung der GAP-Reform von 2003 werden bei der Frage 3 behandelt.

Die Gemeinsame Agrarpolitik bildete einen wesentlichen Bestandteil der Verhandlungen um die Römischen Verträge 1958. Die Grundsätze der GAP wurden 1958 auf der Konferenz von Stresa festgelegt, 1960 von den sechs Gründungsmitgliedern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verabschiedet und sind 1962 in Kraft getreten.

Die GAP war nicht zuletzt Teil eines Kompromisses zwischen der deutschen und der französischen Regierung: Frankreich erwartete, dass die starke deutsche Industrie größere Vorteile aus der Öffnung der Märkte ziehen könnte und forderte als Ausgleich die Stärkung des Agrarsektors durch ein protektionistisches und interventionistisches System. Seit den 60er Jahren wurden in der Europäischen Gemeinschaft mit Rücksicht auf die Besonderheiten der landwirtschaftlichen Erzeugung die landwirtschaftlichen Einkommen über staatlich gestützte Preise und die Erzeugungsmenge steuernde Maßnahmen gesichert.

Der Europäische Agrarmarkt war nach außen abgeschottet. Überschüsse an Agrarerzeugnissen wurden mit Exportsubventionen auf den Weltagrarmärkten abgesetzt. Die Einkommen in der Landwirtschaft wurden zwar stabilisiert,

¹ Vgl. zum ganzen den Agrarpolitischen Bericht der Bundesregierung 2007.

² Gesetz zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit (FELEG) vom 21. Februar 1989 (BGBl. I S. 233), zuletzt geändert durch Art. 239 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

- allerdings zu hohen Kosten,
- für eine Vielzahl kleiner und mittlerer Betriebe trotzdem unzureichend,
- mit negativen Umweltwirkungen und
- verbunden mit Marktstörungen auf den Weltagrarmärkten.

Überproduktion und hohe Kosten veranlassten bereits 1968 erste Reformversuche, die aufgrund des starken politischen Widerstands und der Überdeckung durch wichtiger erscheinende Themen nicht umgesetzt wurden.

Die Veränderung des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umfelds der Landwirtschaft hat die Agrarpolitik seit Mitte der 80er Jahre in Schritten nachvollzogen.

Der 1983 erfolgte Vorschlag für eine grundlegende Reform der GAP beschäftigte sich wiederum mit dem Problem der immer größer werdenden Disparitäten zwischen Angebot und Nachfrage. Zudem sollten Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie eine Reduzierung der Produktion bewirkt und weitere Zukunftsalternativen für die GAP gefunden werden könnten (1984: Einführung der Milchgarantiemengenregelung). Diese Aktivitäten mündeten 1985 im Grünbuch über „Perspektiven der gemeinsamen Agrarpolitik“. Mitte der 80'er Jahre begann auch eine Umweltorientierung der GAP. So wurden 1987 umweltschutzorientierte Verordnungen erlassen, die als Vorläufer von Cross-Compliance anzusehen sind.

Die Agrarreform von 1992 war die erste grundlegende Neuausrichtung der Agrarpolitik seit der Einführung der EU-Marktordnungen. Außerdem wurde zum ersten Mal in Rechtsakten der EG auch die Berücksichtigung von Umweltzielen mit Blick auf die Landwirtschaft verlangt. Die Reform wurde mit der AGENDA 2000 fortgeführt. Dabei erfolgte auch eine Anpassung an Vorgaben des GATT, so zum Beispiel die Abschaffung der Abschöpfung.

Preisstützung und Mengenregulierung wurden zum Teil ersetzt durch Direktzahlungen an Landwirtinnen und Landwirte und begleitet von einer „Politik für die Ländlichen Räume“. Dieser Politikwechsel war bestimmt von der Einsicht, dass das alte Preisstützungssystem in Kürze nicht mehr finanzierbar und vermittelbar sein würde. Der Weg war eine stärkere Marktorientierung der europäischen Landwirtschaft verbunden mit direkten Zahlungen an die Landwirte. Darüber hinaus wurden die agrarpolitischen Maßnahmen stärker auf die Sicherung von Umwelt- und anderen gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft ausgerichtet. Grundsätzlich hielten die Reform von 1992 und die AGENDA 2000 jedoch am Ziel der Einkommenssicherung durch staatliche Preis- und Mengenbeeinflussung fest.

3. Geben Sie eine umfassende Umschreibung der Art und Weise der Umsetzung der GAP in Ihrem Land nach der Reform 2003. Erklären Sie dabei, weshalb

nicht entkoppelte Direktzahlungen nicht eingeführt wurden, obwohl dies manchmal möglich gewesen wäre.

Das deutsche Recht zur Umsetzung der GAP-Reform 2003 entstand im Laufe des Jahres 2004. Es besteht auf Bundesebene im Wesentlichen aus drei Gesetzen und drei Verordnungen. Ferner sind einige weitere Regelungen erlassen worden. Hierzu gehören etwa die Erweiterung des Gesetzes zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen und der Direktzahlungen (MOG) auf die Durchführung der Betriebsprämie, die zur Durchführung der 2004 noch gekoppelten Milchprämie dienende Milchprämienverordnung vom 18.2.2004³, die Änderung der Flächenzahlungsverordnung und der Kartoffelstärkeprämienverordnung sowie die Aufhebung des Modulationsgesetzes.

a) Betriebsprämienrecht

Zu diesem Bereich ist das Gesetz zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie (Betriebsprämien-Durchführungsgesetz – BetrPrämDurchfG) vom 21.7.2004 (BGBl. I S. 1763)⁴ erlassen worden. Dieses Gesetz enthält vorwiegend materiell-rechtliche Regelungen. Für alle sonstigen Regelungen, insbesondere für Verfahrens- und Zuständigkeitsregelungen verweist es auf das MOG. Die Betriebsprämien-Durchführungsverordnung vom 3.12.2004⁵ befasst sich mit Einzelheiten zur Stilllegung, zu Zahlungsansprüchen bei Obst, Gemüse oder anderen Kartoffeln als Stärkekartoffeln (OGS) sowie mit Härtefällen.

Nach § 2 Abs. 1 BetrPrämDurchfG hat sich Deutschland nicht für das Standardmodell, sondern für das Regionalmodell entschieden. So hat Deutschland die Entkopplung über ein dynamisches Hybridmodell umgesetzt. Dabei wurden die Zahlungsansprüche der Betriebsinhaber im Rahmen des neuen Systems der Betriebsprämienregelung aus zwei verschiedenen Betragstypen ermittelt, und zwar zum einen aus flächenbezogenen Beträgen (nach Maßgabe der 2005 bewirtschafteten beihilfefähigen Flächen, differenziert nach Dauergrünland und sonstigen beihilfefähigen Flächen) und zum anderen aus betriebsindividuellen Beträgen (nach Maßgabe der betriebsindividuell gewährten Zahlungen im Bezugszeitraum 2000-2002 für die Sonderprämie männlicher Rinder, die Mutterkuhprämie, die Schlachtprämie für Kälber, 50 % der Extensivierungszuschläge für Rinder, die entkoppelte Trockenfutterprämie, 25 % der entkoppelten Stärkekartoffelprämie sowie für die Tabakprämie, dagegen bei Milch nach Maßgabe

³ Verordnung über die Durchführung der Milchprämie und der Ergänzungszahlung zur Milchprämie (Milchprämienverordnung), BGBl. I S. 267; entfristet durch Art. 1 der Verordnung vom 9.8.2004 (BGBl. I S. 2140) und mit gewissen Einschränkungen aufgehoben durch § 35 Abs. 2 InVeKoSV.

⁴ Geändert durch Art. 1 des Ersten Gesetzes zur Änderung des BetrPrämDurchfG vom 23.7.2004 (BGBl. I S. 1861; neu bekannt gemacht BGBl. I S. 1668) und Art. 1 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des BetrPrämDurchfG vom 24.4.2006 (BGBl. I S. 942).

⁵ Verordnung zur Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie, BGBl. I S. 3204; neugefasst durch Bek. vom 26.10.2006 (BGBl. I S.2376); geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 4.4.2007 (BGBl. I S.489).

der Referenzmenge am 31.03.2005 und bei Zucker nach Maßgabe der in Lieferverträgen vereinbarten Menge für das Wirtschaftsjahr 2006/07).

Zwischen 2010 und 2013 werden die betriebsindividuell unterschiedlich hohen Werte der Zahlungsansprüche zu regional einheitlichen Werten angeglichen. Regionen sind die einzelnen Bundesländer, wobei Stadtstaaten einem benachbarten Bundesland zugeordnet sind, vgl. § 2 Abs. 2 BetrPrämDurchfG.

Deutschland hat die Entkopplung so früh wie möglich (2005) und – mit ganz geringen Ausnahmen (s. Nr. 4) – so weitgehend wie möglich umgesetzt. Maßgeblich dafür war, dass nur durch eine möglichst vollständige Entkopplung die Vorteile des neuen Systems

- höhere Marktorientierung und Entscheidungsfreiheit für die Erzeuger,
- höhere Einkommenseffizienz,
- Verwaltungsvereinfachung (durch Wegfall bisheriger Prämiensysteme)

erreicht werden können.

Die Umsetzung der GAP-Reform rief anfangs mit Blick auf Pachtverhältnisse verschiedene Unsicherheiten hervor.⁶ Es stellte sich insbesondere die Frage, ob der Verpächter die Prämienrechte am Ende des Pachtverhältnisses erhält. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat mit seinem Urteil vom 24.11.2006⁷ in diesem Bereich Klarheit verschafft. Nach der BGH-Rechtsprechung hat der Verpächter nach Beendigung des Pachtvertrages keinen Anspruch gegen den Pächter auf Übertragung von Zahlungsansprüchen, die diesem auf Grund der GAP-Reform zugewiesen worden sind. So scheiden die Vorschriften über die Beihilfe (EG-Verordnung Nr. 1782/2003, EG-Verordnung Nr. 795/2004, Betriebsprämien durchführungsgesetz, Betriebsprämien durchführungsverordnung) als Anspruchsgrundlagen aus. Auch hat der Verpächter keinen Anspruch aus § 596 Bürgerliches Gesetzbuch. Diese Norm, die den Pächter verpflichtet, die Pachtsache nach Beendigung des Pachtverhältnisses in dem Zustand zurückzugeben, die einer bis dahin fortgesetzten ordnungsgemäßen Bewirtschaftung entspricht, erstreckt sich nach europarechtskonformer Auslegung nicht auf den dem Pächter zugewiesenen Zahlungsanspruch nach der EG-Verordnung Nr. 1782/2003. Der Zahlungsanspruch ist – anders als die von dem Pächter bei der Erzeugung von Milch oder Zuckerrüben genutzten Referenzmengen und die daran anknüpfenden Beihilfenvorschriften – nicht Reflex einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Pachtsache. Der Zahlungsanspruch ist nicht an die Fläche gebunden, sondern dem Bewirtschafter – unabhängig davon, ob er Eigentümer oder Pächter ist – zugewiesen und frei handelbar. Eine Gleichbehandlung

⁶ Hierzu siehe *Wolfgang Krüger*, Die GAP-Reform und Konsequenzen für Vertragsgestaltungen in der Landwirtschaft, in: Christian Calliess/ Ines Härtel/ Barbara Veit (Hrsg.), Jahrbuch des Agrarrechts, Band VII, 2006, S. 55, 59-64; *ders.*, EU-Agrarreform und Pachtrecht, Agrar- und Umweltrecht 2005, S. 85 ff.

⁷ Urteil vom 24.11.2006 – LwZR 3/06, abgedruckt in Agrar- und Umweltrecht 2007, S. 48 ff.

der Betriebsprämien mit den Milchquoten und Zuckerrübenlieferrechten unterliefe das vom Gemeinschaftsrecht vorgegebene Ziel der Entkoppelung der bisherigen produktionsgebundenen Direktzahlungen durch eine einheitliche, nicht mehr produktionsbezogene Betriebsprämie. Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass das Landpachtrecht Ausfluss des Eigentumsrechts sei und daher der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland unterliege, da ansonsten die EG-Vorschriften weitgehend bedeutungslos wären.

b) Cross-Compliance

Die grundlegenden Vorschriften für die Durchführung der cross-compliance-Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und der dazu gehörigen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 enthält das Gesetz zur Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durch Landwirte im Rahmen gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über Direktzahlungen (Direktzahlungsverpflichtungengesetz – DirektZahlVerpflG) vom 21.7.2004 (BGBl. I S. 1767). Auf der Grundlage dieses Gesetzes ist die Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Direktzahlungsverpflichtungsverordnung – DirektZahlVerpfl) vom 4.11.2004 (BGBl. I S. 2778) ergangen. Die Verordnung regelt insbesondere Einzelheiten zur Erosionsvermeidung und zum Schutz der Bodenstruktur.

Die Cross-Compliance-Regelung gilt es, von den Agrar-Umweltmaßnahmen abzugrenzen. Beide Maßnahmetypen stehen in einer komplementären Beziehung zueinander. Dies impliziert, dass alles was in den Rahmen der Cross-Compliance-Vorgaben aufgenommen wird, als Agrarumweltmaßnahme nicht mehr förderfähig ist. Dies ergibt sich aus der generellen Regel, dass Agrarumweltmaßnahmen grundsätzlich oberhalb des Referenzniveaus der „guten fachlichen Praxis“ ansetzen. Die gute fachliche Praxis umfasst per Definition alle verpflichtenden Standards. Nach ihr müssen alle die im Anhang III der Verordnung 1782/2003 aufgeführten Gesetze eingehalten werden. Was hinzugefügt wird, ist die Definition des „guten landwirtschaftlichen und umweltgemäßen“ Zustands gemäß Anhang IV derselben Verordnung. Eine überambitionierte inhaltliche Ausfüllung des Anhangs IV führt unter Umständen lediglich zu einer Ausweitung des Spektrums von Umweltvorgaben, deren Einhaltung verpflichtend ist und daher nicht mehr im Rahmen von Agrarumweltpolitik gefördert werden kann.⁸

In Deutschland ist es problematisch, dass EG-Vorgaben zum Umwelt- und Tierschutz sowie zur Lebensmittelsicherheit nicht nur 1:1 umgesetzt werden, sondern dass sie durch den deutschen Gesetzgeber verschärft werden. Hierbei stellt sich die Frage, ob dies entsprechende Konsequenzen für die Anwendung der Cross-Compliance-Regeln hat. Stellt der deutsche Gesetzgeber im Vergleich zum EG-Recht strengere Vorgaben auf, kann er an die Nichteinhaltung der Standards Sanktionen knüpfen. Die

⁸ *Christiane Canenbley/Martin Scheele, Agrarpolitische Perspektiven für eine zukunftsfähige Landwirtschaft, in: Jahrbuch des Agrarrechts, 2006, S. 3, 15.*

strengeren Vorgaben dürfen jedoch keinen Einfluss auf das EG-Recht, insbesondere auf die Cross-Compliance-Regeln ausüben, da ansonsten die Wettbewerbsgleichheit und damit auch das regionale Gleichgewicht in der EU nicht gewahrt würden. Müsste der deutsche Landwirt strengere Standards erfüllen, als sie im EG-Recht vorgesehen sind, und würden bei Nichteinhaltung der strengeren Standards seine Beihilfen gekürzt bzw. gestrichen werden, dann würde er stärker belastet als die Landwirte in anderen EU-Mitgliedstaaten, die die EG-Vorgaben 1:1 umsetzen. Mit anderen Worten ausgedrückt, der deutsche Landwirt erhielte im Ergebnis weniger Beihilfen als Landwirte in anderen Mitgliedstaaten. Dies liefe der Egalisierung zuwider, die aber gerade nach dem Sinn und Zweck des EG-Marktordnungsrechts bestehen muss.

c) Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)

Erlassen worden sind hier das Gesetz über die Verarbeitung und Nutzung von Daten im Rahmen des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften für landwirtschaftliche Stützungsregelungen (InVeKoS-Daten-Gesetz – InVeKoSDG) und die vor allem auf das MOG gestützte Verordnung über die Durchführung von Stützungsregelungen und gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems vom 3.12.2004 (BGBl. I S. 3194)⁹. Die Verordnung regelt insbesondere die Antragsfristen, Fragen im Kontext nachwachsender Rohstoffe sowie Duldungs- und Mitwirkungspflichten des Antragstellers.

d) Diskussion über die Einführung von Obergrenzen für die Betriebsprämien

Die EU-Kommission hat angekündigt, im Rahmen der Überprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik (Health Check) möglicherweise eine Obergrenze für die betrieblichen Direktzahlungen vorzuschlagen. Das würde vor allem die Landwirtschaft in den neuen Bundesländern treffen. Auf der Grundlage der 2005 zugeteilten Zahlungsansprüche wären zum Beispiel bei einer Obergrenze für die Direktzahlungen von 300 000 €, die im Rahmen der Beratungen über die Agenda 2000 von Seiten der EU-Kommission schon einmal vorgeschlagen wurde, bundesweit 1642 Betriebe betroffen; davon hätten lediglich 34 Betriebe ihren Unternehmenssitz in den alten Bundesländern.¹⁰ Entsprechend der unterschiedlichen Betriebsstrukturen in Deutschland würde eine Obergrenze auf unterschiedliche Resonanz stoßen. Während eine Obergrenze gegen die Interessen der ostdeutschen Landwirtschaft spricht, würde sie in Westdeutschland wohl größtenteils, vor allem in Süddeutschland Zustimmung finden.

⁹ Geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 23.12.2005 (BGBl. I S. 3720).

¹⁰ AGRA-EUROPE 18/07, 30. April 2007, Dokumentation 1.

4. Welche der nicht entkoppelten Direktzahlungen gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 (in Titel IV) und der nachfolgenden Verordnungen bzw. Richtlinien hat Ihr Land bis zum heutigen Zeitpunkt bevorzugt?

Bei Tabak wurden – wie im EG-Recht als Standardregelung vorgesehen – nur 40 % der Direktzahlungen entkoppelt. Die übrigen 60 % werden in der EG-rechtlich vorgesehen Übergangszeit bis 2009 als gekoppelte Beihilfe gewährt. Ab 2010 ist die Tabakbeihilfe dann EU-einheitlich vollständig entkoppelt (bzw. das Prämienvolumen wird zu 50 % in die 2.Säule der GAP überführt).

Bei Hopfen wurden 25 % des bisherigen Prämienvolumens nicht in die entkoppelte Betriebsprämie überführt. Das Mittelvolumen wird aber nicht als gekoppelte Prämie an die Erzeuger ausgezahlt, sondern wird den Erzeugergemeinschaften für bestimmte Maßnahmen zur Verfügung gestellt.

5. Weshalb bevorzugte Ihre Regierung diese nicht entkoppelten Maßnahmen?

Bei Tabak wurde eine vorübergehende Teilentkopplung für erforderlich gehalten, um den Erzeugern und Verarbeitungsunternehmen ausreichend Zeit zu geben, sich an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen und abrupte strukturelle Brüche zu vermeiden.

Bei Hopfen sollen – wie bereits vom Grundsatz her auch in früheren Systemen – den Erzeugergemeinschaften Mittel für die Durchführung bestimmter Maßnahmen in den Bereichen Marktstabilisierung, Qualitätssicherung und Forschung zur Verfügung gestellt werden, um die Wettbewerbsstellung des Sektors zu fördern.

6. Welche Beziehung besteht Ihrer Ansicht nach im Allgemeinen zwischen den neuen GAP-Bestimmungen und dem WTO-Landwirtschaftsabkommen?

Das WTO-Landwirtschaftsübereinkommen hat das Ziel, Regeln für den internationalen Agrarhandel zu setzen, eine Liberalisierung des Handels voranzutreiben und handelsverzerrende Subventionen abzubauen und zu beschränken.

Als Mitglied der WTO hat die EU die Bestimmungen des WTO-Landwirtschaftsübereinkommens bei der Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik einzuhalten.

7. Und wie steht es im Besonderen mit der so genannten „Conditionality“ in der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und der so genannten „Green-Box“ der WTO?

In der Green-Box der WTO werden Förderungen eingeordnet, von denen angenommen wird, dass sie keine oder nur geringe handelsverzerrende Wirkungen haben. Diese erlaubten Stützungen müssen gemäß dem Uruguay-Abkommen über Landwirtschaft (URAA) und der Vereinbarung vom Juli 2004 nicht reduziert werden. Mit diesen Stützungen dürfen keine Auflagen zur Fortsetzung der Produktion verbunden sein. Green-Box-Zahlungen haben daher keinen unmittelbaren Einfluss auf die Produktionsmengen und wirken somit nicht bzw. nur sehr gering handels- oder wettbewerbsverzerrend. Die Definition der unter die Green-Box fallenden Maßnahmen ist allerdings vielen WTO-Mitgliedern zu weit gefasst.

Die wichtigsten Green-Box-Maßnahmen sind:

- öffentliche Leistungen (Forschung, Krankheits- und Schädlingsbekämpfung, Schulung, Beratung und Information, Kontrolle, Marketing und Werbung, Bereitstellung von Infrastruktur)
- Direktzahlungen nach bestimmten Kriterien
- Umweltprogramme
- Strukturanpassungs- und Regionalprogramme.

Speziell für die Maßnahmen Strukturanpassung durch Interventionsbeihilfen sowie Umwelt- und Regionalprogramme gilt die Bedingung, dass die betreffenden Zahlungen nicht größer sein dürfen als die Kosten, die das Programm verursacht, bzw. der strukturelle Nachteil, den das Programm zu beseitigen sucht.

Die im Rahmen der Reform von 2003 beschlossenen Direktzahlungen entfalten als produktionsentkoppelte Beihilfen keine handelsverzerrenden Wirkungen und sind deshalb grundsätzlich Green-Box-tauglich.¹¹

Die Anforderungen nach Artikel 3 bis 5 der EG-Verordnung Nr. 1782/2003 orientieren sich an den allgemeinen Zielen der EU-Agrarpolitik und am Ziel ihrer ökologischen Ausrichtung. Sie sind nicht unmittelbare Folge von Anhang II des WTO-Landwirtschaftsübereinkommens.

In den WTO-Verhandlungen haben sich zur Green-Box zwei Denkrichtungen herauskristallisiert. Zum einen gibt es die Länder, die selbst niedrige Subventionen zahlen, und die sicher sein wollen, dass die Green-Box-Maßnahmen in der Tat wenig

¹¹ So zu Recht *Simone Krug*, Die Finanzierung der GAP im Kontext des Finanzverfassungssystems der EU, im Erscheinen, 5. Teil C.

oder gar nicht handelsverzerrend sind, wie Vertreter der G 20¹², Australien oder Neuseeland. Dagegen steht die Sorge der Länder, wie der EU, die mit einer Änderung der Green-Box die Grundlage für durchgeführte Reformen schwinden sehen, bzw. sich diese Option erhalten wollen, wie die USA. Zum anderen gibt es Entwicklungsländer, die neue Green-Box-Maßnahmen für Entwicklungszwecke aufnehmen wollen. Dem widersprechen Länder, die keinen Spielraum für eine Subventionspolitik der Entwicklungsländer eröffnen wollen.

Die Aufnahme der für die EU wichtigen Non-Trade-Concerns (vor allem Tier- und Verbraucherschutz, zusätzlich zum bestehenden Umweltschutz) ist bislang daran gescheitert, dass die Green Box generell unter starker Kritik steht und deswegen die Forderung nach einer Erweiterung riskant ist. Hauptziel der EU ist es, die Green Box unangetastet zu lassen. Auch die USA fordern Beibehaltung ohne finanzielle Obergrenze.

In den laufenden WTO-Verhandlungen nimmt Deutschland die Haltung ein, dass die Green-Box nicht zu Ungunsten der europäischen Agrarpolitik beschnitten werden dürfe.

8. Hatten die Regeln der WTO einen Einfluss auf die Entscheidung Ihrer Regierung mit Bezug auf die landesweite Einführung der neuen GAP-Regeln (oder – für Nicht-EG-Staaten – mit Bezug auf die nationale Landwirtschaftspolitik)?

Bei der Entscheidung für eine möglichst vollständige Entkopplung war Ziel, die Beihilfen möglichst handels- und wettbewerbsneutral auszugestalten. Dies führt automatisch zu einer Einstufung in die Green-Box.

9. Und hatten die erwarteten zukünftigen Bestimmungen (welche zurzeit im Rahmen der Doha-Runde diskutiert werden) irgendeinen Einfluss darauf?

Ziel der Verhandlungen im Agrarbereich ist der Abbau von Verzerrungen im internationalen Agrarhandel und eine Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Produkten.

Die Berücksichtigung der nationalen Anforderungen an die Landwirtschaft (Erhalt der Kulturlandschaft, Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums) über die Produktion hinaus, soll dabei sichergestellt werden.

Die langwierigen Diskussionen in den Agrarverhandlungen sind auf ein unterschiedliches Verständnis der Rolle der Landwirtschaft in der Volkswirtschaft und

¹² Mitglieder der G 20: Ägypten , Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, China, Guatemala, Indien, Indonesien, Kuba, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippinen, Simbabwe, Südafrika, Tansania, Thailand, Uruguay, Venezuela.

der Gesellschaft zurückzuführen. Die Vorstellung einer nur Rohstoffe produzierenden Landwirtschaft trifft auf das Konzept einer multifunktionalen Landwirtschaft, die neben Nahrungsmitteln noch öffentliche Leistungen bereitstellt.

Ein Ziel der Bundesregierung bei den Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde ist gerade sicherzustellen, dass das Modell einer multifunktionalen Landwirtschaft auch in Zukunft Bestand hat. Insofern ist nicht ersichtlich, warum die zukünftigen WTO-Rahmenbedingungen einen anderen Einfluss haben sollten als die geltenden WTO-Regeln.

10. Falls ja, in welchem Sinn fand der Einfluss statt? Anderenfalls (wenn Sie mindestens eine der zuletzt genannten Fragen negativ beantwortet haben), meinen Sie, hätte ein Einfluss stattfinden sollen?

Entscheidend ist nicht, inwiefern ein Einfluss stattgefunden hat, sondern dass die GAP innerhalb des vom WTO-Landwirtschaftsübereinkommen gesetzten Rahmens bleibt.

11. Meinen Sie, die Teilnahme der EG an der WTO hat (oder hatte) einen positiven oder negativen Effekt auf das regionale Gleichgewicht innerhalb der EG-Region? (EG-Berichterstatter werden gebeten, im Hinblick auf die Fragen des Landwirtschafts- und Nahrungsmittelhandels diejenigen Fragen zu beantworten, die ihr Land betreffen.)

Nein. WTO-Bestimmungen gelten für die EU-Agrarpolitik als Ganzes und nicht regional.

Anzumerken ist, dass beispielsweise der Ausgang des WTO-Streites zu den geographischen Herkunftsangaben eine wichtige Rolle für das regionale Gleichgewicht innerhalb der EG spielen kann. Aus der Sicht von Deutschland sollten die geographischen Herkunftsangaben jedoch nicht zum Stolperstein in den Doha-Verhandlungen werden. Es wird eine maßvolle Verfolgung dieses Verhandlungsziels empfohlen, wobei aus Sicht von Deutschland die Schaffung eines internationalen Registers für Wein und Spirituosen im Vordergrund stehen sollte.

12. Ist Ihre Nation Partei einer regionalen Organisation, eines regionalen Integrationsabkommens, eines regionalen Zusammenarbeitsabkommens oder ähnlichem?

Abgesehen von der Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist die Bundesrepublik Deutschland Mitglied weiterer regionaler Organisationen, u.a. der United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) und des Europarates.

13. Setzt diese Organisation oder dieses Abkommen spezielle Bestimmungen für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen fest?

Die UNECE erarbeitet auch Qualitätsstandards für landwirtschaftliche Produkte. Diese Standards werden von Regierungen, Produzenten, Importeuren, Exporteuren und anderen internationalen Organisationen verwandt.

Der Europarat befasst sich nur vereinzelt mit dem Handel mit landwirtschaftlichen Produkten. Beispiele bilden die Übereinkommen im Bereich des Tierschutzes.

14. Ist Ihr Land Partei eines bilateralen Handelsabkommens, das den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen beinhaltet?

Nur in Ausnahmefällen, in denen das Gemeinschaftsrecht die EU-Mitgliedsstaaten zum Abschluss von Handelsabkommen ausdrücklich ermächtigt (z.B. beim Export tierischer Proteine aus der EU).

15. Haben die Beteiligung an diesen Organisationen oder Abkommen und die jeweiligen rechtlichen Folgen (wie Vorzugshandlung, Beseitigung der Zolltarife, Vereinheitlichungsbedürfnissen, etc.) in Ihrem Land Auswirkungen auf die Umsetzung der GAP oder auf die nationale Politik? Bitte erklären Sie welche.

Nein.

16. Haben die neuen GAP-Bestimmungen und/oder die bestehenden oder künftigen WTO-Regelungen Auswirkungen irgendeiner Art auf die Beteiligung Ihres Landes an diesen Organisationen oder Abkommen?

Nein.

17. Hat die Teilnahme an diesen Organisationen oder Abkommen Auswirkungen irgendeiner Art auf den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zwischen Ihrer Nation und Drittstaaten? Geben Sie an, welche Art von Auswirkungen Sie meinen. Denken Sie, dass diese Art von Einfluss mit den WTO-Bestimmungen vereinbar ist?

Die in der Antwort zu Frage 12 genannten technischen Standards erleichtern den Handel. Sie stehen allen Mitgliedern der UN und der WTO offen. Diese Art der Einflussnahme ist mit den WTO-Bestimmungen vereinbar.

18. Denken Sie, die oben genannten Kernfragen können den Handel Ihres Landes mit Schwellen- oder Entwicklungsländern positiv beeinflussen?

Sollte auf die GAP allgemein abgestellt sein, wird auf die Anpassung der Bestimmungen in der GAP (vor allem der Zuckermarktordnung) auch im Hinblick auf die „Everything but Arms“-Initiative und die allgemeinen Präferenzmengen hingewiesen. Diese beziehen sich allerdings auf die EU insgesamt und nicht auf einen einzelnen Mitgliedsstaat (vgl. Antwort zu Frage 14).

19. Hat Ihr Land Vorschläge für die neue Runde multilateraler Verhandlungen gemacht, um gewisse Teile des Landwirtschaftsabkommens zu ändern? Haben diese Vorschläge in irgendeiner Weise die Rechte und Pflichten – den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen betreffend – berücksichtigt, die von den regionalen Abkommen oder Organisationen herrühren, an welchen Ihr Land beteiligt ist?

Innerhalb der EU ist alleine die Kommission dafür zuständig, bei den WTO-Verhandlungen Verhandlungsvorschläge zu unterbreiten.

Zusammenfassung

In Deutschland bietet die Land- und Ernährungswirtschaft zusammen mit den vor- und nachgelagerten Bereichen fast vier Millionen Arbeitsplätze. Insgesamt werden in Deutschland 16,9 Millionen Hektar Boden landwirtschaftlich genutzt (das sind ca. 49,3 Prozent der Gesamtfläche).

Die von der EG-Agrarreform 2003 vorgesehene Entkoppelung hat Deutschland über ein dynamisches Hybridmodell umgesetzt. Dabei wurden die Zahlungsansprüche der Betriebsinhaber im Rahmen des neuen Systems der Betriebsprämienregelung aus zwei verschiedenen Betragstypen ermittelt, und zwar aus flächenbezogenen Beträgen und aus betriebsindividuellen Beträgen. Zwischen 2010 und 2013 werden die betriebsindividuell unterschiedlich hohen Werte der Zahlungsansprüche zu regional einheitlichen Werten angeglichen. Regionen sind die einzelnen Bundesländer, wobei Stadtstaaten einem benachbarten Bundesland zugeordnet sind.

Deutschland hat die Entkopplung so früh wie möglich (2005) und – mit ganz geringen Ausnahmen – so weitgehend wie möglich umgesetzt. Maßgeblich dafür war, dass nur durch eine möglichst vollständige Entkopplung die Vorteile des neuen Systems erreicht werden können. Zugleich verfolgte man mit der möglichst vollständigen Entkopplung das Ziel, die Beihilfen möglichst handels- und wettbewerbsneutral auszugestalten. Dies führt wiederum zu einer Einstufung in die Green-Box der WTO.

In den laufenden WTO-Verhandlungen nimmt Deutschland die Haltung ein, dass die Green-Box nicht zu Ungunsten der europäischen Agrarpolitik beschnitten werden dürfe.

Die langwierigen Diskussionen in den Agrarverhandlungen sind auf ein unterschiedliches Verständnis der Rolle der Landwirtschaft in der Volkswirtschaft und der Gesellschaft zurückzuführen. Die Vorstellung einer nur Rohstoffe produzierenden Landwirtschaft trifft auf das Konzept einer multifunktionalen Landwirtschaft, die neben Nahrungsmitteln noch öffentliche Leistungen bereitstellt. Ein Ziel der Bundesregierung bei den Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde ist gerade sicherzustellen, dass das Modell einer multifunktionalen Landwirtschaft auch in Zukunft Bestand hat.

Summary

In 2006 there were about 353,000 farms with a minimum of 2 hectares of arable land. In this area about 1.2 million people were employed both full and part time. Together with their suppliers and buyers, the agricultural and nutrition industries provide over 4 million jobs in Germany. The proportion of gross value added for agriculture and forestry as well as fisheries has declined from 1.7 % to 0.9 % since 1990. In comparison the proportion in 1900 was 29.9 % and in 1950 11.3 %. In contrast, the productivity has risen dramatically over the past 50 years. In 1949 one farmer produced sufficient foodstuffs to feed 10 people; in 2004 one farmer produced sufficient foodstuffs to feed 143 people. Altogether 16.9 million hectares of land in Germany is used for farming (that is about 49 % of the total land in Germany). Of this 11.8 million hectares is used for arable land and about 5 million hectares for pasture land. In comparison fruit production, tree nurseries and coniferous plantations do not play a major role regarding the usage of land. In the global agricultural trade, Germany is the second highest importer and the fourth highest exporter. The export of German agricultural produce has doubled in comparison to 1990 and is, in fact, four times more than in 1980. Today about 20 % of Germany's sales revenue from agricultural exports is generated by the farmers. Estimates for the year 2006 show the total value of agricultural exports at around 40 million € which is about 10 % more than in 2005. This export value of the German farming and food sectors corresponds to about 4.7 % of the total value of German exports.

The legal conditions of the European Community for the Common Agricultural Policy leave the member states hardly any room for manoeuvring within the different models in the market policy. However, every member state had to implement the conditions in the same manner. The CAP reform from 2003 has given the possibility for the member states to decide for themselves between the different models. Germany has implemented the required CAP reform from 2003 by using a dynamic hybrid model. By doing so the payment claims of the farmers were calculated in two different ways; i.e. the amount per unit area and the amount from individual farmers. This was done in the framework of the new Single Payment Scheme.

At present the payment claims of the individual farmers have varying values. These will be adjusted to create uniform regional values between 2010 and 2013. With minor exceptions, Germany implemented the decoupling in 2005 which was the earliest possible date. This was because the only way to take advantage of the new system was by implementing as complete a decoupling as possible.

The implementation of the CAP reform originally caused various uncertainties concerning tenancies. The question arose as to who should receive the payments at the end of the tenancy, the landlord or the tenant. The Bundesgerichtshof, Germany's highest civil court, clarified this in its judgement of 24 November 2006. The landlord, it was decided, had no rights to the payments claims which were deemed to belong to the tenant even after the term of tenancy was completed. As such the regulations about the aid (EU Regulation No. 1782/2003, EU Regulation No. 795/2004, Single Payment Scheme implementation law, Single Payment Scheme implementation

regulation) as a cause of action are eliminated and the landlord has no claim as per § 596 of the Bürgerliches Gesetzbuch.

The next area is the cross compliance rules. In Germany we have the following problem: EU regulations of environmental and animal conservation as well as food safety are not only directly implemented, but they are sharpened by the German law makers. Therefore, the question arises if this has corresponding consequences for the implementation of the cross compliance rules. The stricter regulations, however should not have any effects on EC law, especially on the cross compliance rules. If not, the competitiveness and, with it, the regional equilibrium would not be given. Should the German farmer have to uphold stricter standards than those required by EC law, and if he wouldn't and his aid were to be cut or reduced as a result, he would then be at a greater disadvantage than farmers of other EU member states who only implement the EU regulations directly.

Finally, the relationship between the CAP regulations, German Law and WTO law: The EU has the sole responsibility for all foreign trade policies. The member states of the EU only have such responsibilities in exceptional situations and in accordance with EU law. That is the reason why bilateral trade agreements don't play an important role between EU member states and non member states. The EU commission is solely responsible for making all recommendations in negotiations with the WTO.

State aid can be a category of the WTO's green box if it does not have a negative influence on free trade. The purpose of the new regulation of payments was to make trade and competitive aid as neutral as possible. The direct payments as per the CAP reform 2003 are not dependant on the individual production of farmers and thereby do not affect the free trade principle. Such payments therefore are suitable for the green box. This, in turn, leads to a categorization in the green-box of the WTO. In the current WTO negotiations Germany is of the opinion that the green box should not be limited in relation to the European Agricultural Policy.

The long standing discussion in the WTO negotiations is based on the differing understanding concerning the role of agriculture in national economy and society. The model of an agriculture which produces only raw materials meets the concept of a multifunctional agriculture which, besides foodstuffs, also provides public benefits. One of the goals of the German federal government in the Doha negotiations is to make sure that the model of multifunctional agriculture would remain strong in the future as well.