

Beschlussempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
(10. Ausschuss)**

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksache 14/7252 –**

**Entwurf eines Gesetzes zur Modulation von Direktzahlungen im Rahmen
der Gemeinsamen Agrarpolitik (Modulationsgesetz)**

A. Problem

Kraft EU-Recht haben die EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Direktzahlungen an die Betriebsinhaber unter bestimmten Voraussetzungen um bis zu 20 Prozent zu kürzen (sog. Modulation). Von dieser Möglichkeit soll in Deutschland ab 2003 Gebrauch gemacht werden, um mit den einbehaltenen Finanzmitteln Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, insbesondere umweltgerechte Produktionsverfahren, stärker zu fördern.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/7252 in der vom Ausschuss geänderten Fassung.

Annahme mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

Das Gesetz verursacht für Bund und Länder keine direkten Kosten, da es nur die Höhe der Kürzung der Direktzahlungen in der Größenordnung von jährlich 54 Mio. Euro regelt. Bei der Wiederverwendung der einbehaltenen Gemeinschaftsmittel für bestimmte Maßnahmen im ländlichen Raum ergeben sich auf Grund der EG-rechtlich vorgeschriebenen nationalen Kofinanzierung zusätzliche Kosten für den Bund und/oder die Länder in der Größenordnung von jährlich insgesamt 31 Mio. Euro.

2. Vollzugsaufwand

Für die durchführenden Behörden in Bund und Ländern ergibt sich ein zusätzlicher Aufwand im Verwaltungsvollzug, der insbesondere aus der erforderlichen Ermittlung des Freibetrages bei der Prämienkürzung, aus dem im Zusammenhang damit erforderlichen Datenabgleich zwischen den durchführenden Behörden sowie den daher erforderlichen zusätzlichen Kontrollen resultiert. Dafür sind in den Ländern die Bereitstellung zusätzlichen Personals und eine Erhöhung der sächlichen Verwaltungsausgaben erforderlich. Nicht berücksichtigt ist dabei der für die Mittelverwendung notwendige zusätzliche Aufwand in den Ländern.

Für den Bund ist darüber hinaus ein weiterer geringfügig höherer Aufwand im Verwaltungsvollzug zu erwarten, da die im Zuge der Kürzung der Direktzahlungen einbehaltenen Gemeinschaftsmittel gesondert zu verbuchen sind.

Der zusätzliche Verwaltungsaufwand beim Bund kann mit den vorhandenen Personal- und Sachmitteln bewältigt werden.

E. Sonstige Kosten

Durch das Gesetz entstehen keine zusätzlichen Kosten für die Erzeuger und die übrigen Wirtschaftsbeteiligten. Auswirkungen auf die Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau, werden sich dementsprechend nicht ergeben.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/7252 – mit folgenden Maßgaben, im Übrigen unverändert anzunehmen:

1. In § 1 sind die Wörter „hinsichtlich der Festsetzung der Kürzung der Direktzahlungen“ zu streichen.
2. § 2 ist wie folgt zu ändern:
 - a) In Absatz 1 sind
 - aa) die Absatzbezeichnung „(1)“ zu streichen und
 - bb) in Satz 1 nach dem Wort „wird“ die Wörter „im Rahmen der Bewilligung nach den auf Grund des Gesetzes zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen erlassenen Vorschriften“ einzufügen.
 - b) Absatz 2 ist zu streichen.
3. In § 3 ist folgender Satz anzufügen:

„Im Falle der Aufhebung der Bewilligung einer Zahlung im Sinne des § 2 ist eine erneute Berücksichtigung des Freibetrags ausgeschlossen, wenn die Aufhebung auf einem Umstand beruht, der dem Verantwortungsbereich des Betriebsinhabers zuzurechnen ist.“
4. Nach § 3 ist folgender neuer § 4 einzufügen:

„§ 4
Verwendung

Die durch Kürzung nach § 2 einbehaltenen Gemeinschaftsmittel werden im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 vorrangig in dem Land wiederverwendet, in dem sie angefallen sind.“
5. Die bisherigen §§ 4 bis 8 sind als die neuen §§ 5 bis 9 zu bezeichnen.
6. Im neuen § 5 Satz 1 sind die Wörter „nach § 2 Abs. 2“ zu streichen.
7. Im neuen § 6 ist in Nummer 1 die Angabe „§ 4“ durch die Angabe „§ 5“ zu ersetzen.
8. Der neue § 8 ist wie folgt zu ändern:
 - a) In dem Absatz 1 ist
 - aa) in Nummer 1 die Angabe „§ 5“ durch die Angabe „§ 6“ zu ersetzen,
 - bb) in den Nummern 2 und 3 jeweils die Angabe „§ 6“ durch die Angabe „§ 7“ zu ersetzen.
 - b) In Absatz 3 ist die Angabe „§ 2 Abs. 1“ durch die Angabe „§ 2“ zu ersetzen.

9. Die Eingangsformel ist wie folgt zu fassen:

„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen.“

Berlin, den 12. Dezember 2001

Der Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Peter Harry Carstensen (Nordstrand)
Vorsitzender

Peter Bleser
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Peter Bleser

A. Allgemeiner Teil

- I. Der Deutsche Bundestag hat in seiner 198. Sitzung am 8. November 2001 den Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/7252 – zur alleinigen Beratung an den Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft überwiesen. Der Bundesrat hat in seiner 767. Sitzung am 27. September 2001 zu dem Gesetzentwurf Stellung genommen, zu der eine Gegenäußerung der Bundesregierung vorliegt.

Der Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hat den Gesetzentwurf in seiner 82. Sitzung am 12. Dezember 2001 abschließend beraten.

- II. Den EU-Mitgliedstaaten wird mit Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 die Möglichkeit eingeräumt, die Direktzahlungen an den Betriebsinhaber in Abhängigkeit von bestimmten Kriterien, u. a. von Prämienvolumen, um bis zu 20 % zu kürzen. Von dieser Möglichkeit soll ab dem Jahre 2003 in der Weise Gebrauch gemacht werden, dass der Teil der Direktzahlungen an die Begünstigten, der einen festgelegten Betrag nicht überschreitet (Freibetrag), linear gekürzt wird. Vorgesehen ist vorerst eine Kürzung um 2 %.

Die durch Kürzung der Direktzahlungen einbehaltenen Gemeinschaftsmittel sollen im Rahmen der in Artikel 5 Abs. 2 der vorgenannten Verordnung festgelegten Verwendungsmöglichkeiten – zuzüglich der nationalen Kofinanzierungsmittel – für bestimmte Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes verwendet werden, um damit einen Impuls für die Weiterentwicklung einer umweltverträglichen und nachhaltigen Landwirtschaft zu geben.

- III. Der Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hat in seiner 79. Sitzung am 14. November und in seiner 80. Sitzung am 27. November 2001 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf eine öffentliche Anhörung durchzuführen, die am 10. Dezember 2001 erfolgte und zu der Vertreter

des Deutschen Bauernverbandes (DBV),

des Naturschutzbundes Deutschland e. V. (NABU),

der European Federation of Food, Agriculture and Tourism (EFFAT),

der Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen und des Freistaates Sachsen

sowie die Einzelsachverständigen

- Direktor und Professor Werner Kleinhans, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL),
- Landwirtschaftsattaché Gerrit Steel, Botschaft des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland,
- Ministerialdirektor Manfred Buchta, Abteilungsleiter Grundsatz im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz und

- Rolf Hägele, Vorstandsvorsitzender Agrarunternehmen Barnstädt e. G.

eingeladen waren. Hinsichtlich der Ergebnisse wird auf das Protokoll der 81. Sitzung des 10. Ausschusses verwiesen.

Die Koalitionsfraktionen haben Änderungsanträge auf Ausschussdrucksache 14/607 (neu) eingebracht.

Seitens der **Koalitionsfraktionen** wurde an den Berufsstand und die Opposition appelliert, den eingeschlagenen Weg zu einer umweltgerechteren Landwirtschaft gemeinsam zu beschreiten. Der vorliegende Gesetzentwurf sei ein wichtiges Element dieser neuen Agrarpolitik, der nicht nur zu einer Umschichtung, sondern auch zu einer Aufstockung der Mittel führe, was der Landwirtschaft, gleichzeitig aber auch der Entwicklung der ländlichen Räume zugute komme.

Die Gesetzesinitiative stelle keinen nationalen Alleingang dar, sondern nutze die Möglichkeiten der Beschlüsse zur Agenda 2000 zur Modulation, die bereits von anderen EU-Staaten praktiziert würde.

Die jetzt vorgesehene Kürzung der Mittel in Höhe von 2 % sei ein Einstieg in die Modulation, der nicht weiter aufgeschoben werden sollte, um Einfluss auf die entsprechende Entwicklung auf EU-Ebene nehmen zu können.

Zur Kritik an dem Verwaltungsaufwand sei festzustellen, dass dieser immer mit der Einführung eines neuen Systems einhergehe. Im Übrigen sei er auch durch die vorgesehene Einführung von Freibetragsgrenzen mitbedingt, was auf einem Wunsch der Bundesländer beruhe, den man akzeptieren müsse.

Von der **Fraktion der CDU/CSU** wurde unterstrichen, dass man sich nicht gegen eine Fortentwicklung oder Modernisierung der Landwirtschaft sträube. Gleichwohl sei festzustellen, dass der vorliegende Gesetzentwurf die notwendige Planungssicherheit der Landwirte beeinträchtige und zu einer Erschwernis der Landwirte beitrage, was eine weitere Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft zur Folge habe.

Die frei werdenden Mittel würden nicht unerheblich, zum Teil vollständig durch die anfallenden Verwaltungskosten aufgezehrt, ohne die notwendigen Entscheidungsspielräume der Bundesländer zu erweitern. In einer Reihe von Bundesländern seien die Möglichkeiten der Zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik auf Grund erheblicher Vorleistungen nahezu ausgeschöpft.

Da im Übrigen vor dem Hintergrund der WTO-Runde und der EU-Osterweiterung künftig mit einer Kürzung der Agrarmittel insgesamt gerechnet werden müsse, sei das Instrument Modulation kontraproduktiv.

Seitens der **Fraktion der FDP** wurde kritisiert, dass die parlamentarische Beratung des Gesetzentwurfes unter einem unzumutbaren Zeitdruck stehe, wobei darüber hinaus ein ungeeigneter Ansatz gewählt worden sei. Das

vorgesehene Gesetz fördere die Landwirtschaft in keiner Weise, sondern führe nur zu einem unverhältnismäßig hohen bürokratischen Aufwand. Auch werde das Vertrauen der Landwirte in die notwendige Planungssicherheit erschüttert, nachdem die Bundesregierung seinerzeit angekündigt habe, von den Möglichkeiten der Beschlüsse zur Agenda 2000 zur Modulation keinen Gebrauch zu machen.

Seitens der **Fraktion der PDS** wurde an die sehr unterschiedlichen Bewertungen der Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung erinnert. Zwar sehe man in dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Modulation nicht die optimale Lösung, werde ihm aber zustimmen, weil man damit Vorteile für die ländlichen Räume erwarte. Begrüßt wurden auch die eingebrachten Gesetzesänderungen der Koalitionsfraktionen.

Die Änderungsanträge auf Ausschussdrucksache 14/607 (neu) wurden mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP angenommen.

Der **Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft** hat dem Gesetzentwurf auf Drucksache 14/7252 unter Berücksichtigung der Änderungsanträge auf Ausschussdrucksache 14/607 (neu) mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der PDS gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zugestimmt.

B. Besonderer Teil

Zur Begründung der einzelnen Vorschriften wird, soweit sie im Verlauf der Ausschussberatungen nicht ergänzt oder geändert wurden, auf den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/7252 verwiesen.

Hinsichtlich der vom Ausschuss beschlossenen Änderungen gelten folgende Begründungen:

Zu den Nummern 1, 4, 5, 7, 8 Buchstabe a

Die Änderung wurde vom Bundesrat vorgeschlagen.

Wenngleich der nationale gesetzliche Rahmen eine Verwendung der Mittel vorrangig in dem Land, in dem sie angefallen sind, ermöglicht, ist eine grundsätzliche Aussage dazu insoweit sinnvoll, als die Modulation nicht zu einem Instrument der Umverteilung von EU-Mitteln zwischen den Ländern werden soll.

Die Streichung in § 1 ist als Folgeänderung notwendig, weil durch die oben genannte Ergänzung der Regelungsgehalt des Gesetzes über die Kürzung der Direktzahlungen hinausgeht.

Die weiteren Änderungen ergeben sich durch die Einfügung des neuen § 4.

Zu den Nummern 2, 6, 8 Buchstabe b und Nummer 9

Die Änderung dient der Klarstellung des Gewollten.

Berlin, den 12. Dezember 2001

Peter Bleser
Berichtersteller

Die Kürzung der Direktzahlungen erfolgt nicht als eigenständiges Verwaltungsverfahren, sondern im Rahmen der durch Rechtsverordnungen nach dem Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen geregelten Verfahren zur Beihilfebewilligung als unselbständiger Verfahrensschritt. Die Einheitlichkeit des Verfahrens kommt durch die bisherige Fassung des § 2 nicht hinreichend deutlich zum Ausdruck, da der bisherige Absatz 2 den Eindruck hervorrufen konnte, als ob die im Rahmen der Beihilfebewilligung erfolgende Kürzung eine neue Aufgabe mit neuer Zuständigkeit begründen würde. Durch die Ergänzung des Absatzes 1 Satz 1 wird durch die Bezugnahme auf die jeweiligen Rechtsverordnungen nach dem Gesetz zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisationen die Einheitlichkeit des Bewilligungsverfahrens verdeutlicht.

Notwendige Folge der Änderung sind die Anpassung der neuen §§ 5 und 8 (bisher §§ 4 und 7) sowie die Neufassung der Eingangsformel.

Zu Nummer 3

Zur Begrenzung des Verwaltungsaufwands erscheint es sachgerecht, im Falle der Aufhebung von Bewilligungen die erneute Berücksichtigung des Freibetrags grundsätzlich auszuschließen. Würde der Freibetrag im Falle der Aufhebung von Bewilligungen immer erneut berücksichtigt, wäre dies für die verschiedenen beteiligten Stellen sehr aufwendig. Dies würde insbesondere die nachträgliche Prüfung vorhergehender Beihilfezahlungen sowie ggf. die Änderung vorhergehender Beihilfebescheide, bei denen die Modulation zunächst Anwendung fand, betreffen. Eine solche nachträgliche Korrektur könnte auch Fälle aus zurückliegenden Jahren betreffen, da sich die Abwicklung von Rückforderungsverfahren über einen längeren Zeitraum erstrecken kann. Je nach gewähltem Verwaltungsverfahren bei der Durchführung wären auch eine gegenseitige Unterrichtung und ein Datenaustausch zwischen verschiedenen beteiligten Behörden erforderlich. Es entstünde in jedem Fall ein beträchtlicher zusätzlicher Aufwand, der in keinem Verhältnis zu den in der Regel geringen Beträgen stünde, die den Betriebsinhabern gutgebracht würden.

Sachgerecht ist der Ausschluss der erneuten Berücksichtigung des Freibetrags auch deshalb, weil er auf die Fälle beschränkt ist, in denen die Aufhebung der Bewilligung auf Umständen beruht, die dem Verantwortungsbereich des Betriebsinhabers zuzurechnen sind. Diese Gestaltung dürfte bei der Mehrzahl der Fälle vorliegen. Regelmäßig sind in diesen Fällen auch die Voraussetzungen für die Gewährung von Vertrauensschutz bei der Aufhebung von Verwaltungsakten nach den einschlägigen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts oder, wo solche fehlen, des nationalen Rechts nicht erfüllt. Rückforderungen, bei denen der Freibetrag nicht erneut berücksichtigt wird, kommen insbesondere in solchen Fällen in Betracht, in denen ein Beihilfeantrag von Anfang an fehlerhaft gestellt wird, oder nach der Antragstellung zu erfüllende Bedingungen ohne rechtzeitige Unterrichtung der Behörden nicht eingehalten werden.

