

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Ernst Burgbacher, Hans-Michael Goldmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 15/5508 –**

### **Auswirkungen einer Doppelförderung von Landwirten in der Schweiz auf den Grundstücks- und Landpachtverkehr in Baden-Württemberg**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Im deutschen Grenzgebiet zur Schweiz ist seit längerem zu beobachten, dass vermehrt Landwirte aus der Schweiz Landkäufe und -pachten in Baden-Württemberg tätigen. Um die Verwerfungen durch Veräußerungen und Verpachtungen landwirtschaftlicher Grundstücke an Landwirte aus der Schweiz mit erheblichen Nachteilen für die Agrarstruktur im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet abzumildern, wurde auf Initiative des Landes Baden-Württemberg vom Bundesrat am 5. November 2004 ein Gesetzentwurf zur Änderung des Grundstücks- und des Landpachtverkehrsgesetzes (Bundestagsdrucksache 15/4535) beschlossen, der sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung befindet.

Neue Aktualität hat das Thema durch verschiedene Presseverlautbarungen (dpa-lsw vom 5. Mai 2005) erhalten, wonach Landwirte aus der Schweiz zukünftig eine Doppelförderung erhalten sollen. Laut Medienberichten können diese zusätzlich zu den ohnehin höheren Agrarsubventionen in der Schweiz Ansprüche auf die in der Europäischen Union neu eingeführte Flächenprämie erheben.

1. In welcher Form und in welcher Höhe werden Landwirte, nach Kenntnis der Bundesregierung, in der Schweiz für ihre agrarischen Produkte oder sonstigen Leistungen durch staatliche Mittel gefördert (Aufschlüsselung nach Produkten und der jeweiligen Höhe der Förderung)?

Die Förderung der Schweizer Landwirtschaft mit staatlichen Mitteln ist von vielen einzelnen Kriterien abhängig, die jeweils betriebsindividuell bestimmt werden. Aufgrund der vielfältigen Kombinationsmöglichkeiten der verschiedenen Fördersätze je nach Lage des Betriebes und der wirtschaftlichen Ausrichtung können keine sinnvollen Durchschnittszahlen gebildet werden. Die in der Schweiz gezahlten Beiträge werden generell größenabhängig nach Fläche

oder Tierzahl um 0, 25, 50 bzw. 100 Prozent gekürzt (Fläche: < 30 ha, 30 bis 60 ha, 60 bis 90 ha bzw. > 90 ha; Tierbesatz: < 45 GVE, 45 bis 90 GVE, 90 bis 135 GVE bzw. > 135 GVE). Voraussetzung für alle Direktzahlungen ist die Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN).

Die allgemeinen Direktzahlungen in der pflanzlichen Produktion betragen 1 200 CHF/Jahr und ha (ca. 775 Euro; Tageskurs 18. Mai 2005), der Zusatzbeitrag für offenes Ackerland und Dauerkulturen beträgt 400 CHF. Weitere Direktzahlungen können für die extensive Produktion von Getreide und Raps, den biologischen Landbau, für extensiv genutzte Wiesen/Hecken und für wenig intensiv genutzte Wiesen gezahlt werden. Des Weiteren gibt es Zuzahlungen je nach Hangneigung der landwirtschaftlichen Fläche sowie für die Einhaltung von Bunt- oder Rotationsbrachen.

Im Bereich der tierischen Produktion gibt es allgemeine Direktzahlungen je nach RGVE (Raufutter verzehrende Großvieheinheit) pro ha in Höhe von 900 CHF (ca. 580 Euro) für die Haltung von Rindern, Pferden, Bisons, Milchziegen und Milchschaafen. Weitere Direktzahlungen werden für die Tierhaltung unter erschwerten Produktionsbedingungen, für Hangneigungen, für besonders tierfreundliche Stallsysteme sowie dem regelmäßigen Auslauf im Freien gewährt.

Für eine detaillierte Aufschlüsselung nach Produkten und der jeweiligen Förderhöhe verweist die Bundesregierung auf die Internet-Seite des Schweizer Bundesamtes für Landwirtschaft: [http://www.blw.admin.ch/imperia/md/content/direktzahlungen/dzueber\\_2005\\_d.pdf](http://www.blw.admin.ch/imperia/md/content/direktzahlungen/dzueber_2005_d.pdf)

2. Welche relativen und absoluten Unterschiede bestehen hinsichtlich der staatlichen Förderung von Agrarprodukten zwischen der Schweiz und Deutschland?

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) untersucht und vergleicht in ihrem Bericht „Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005“ die Höhe der staatlichen Stützung einzelner Länder für die Landwirtschaft. Der hauptsächliche Indikator ist dabei der Producer Support Estimate (PSE). Der PSE misst die Transferzahlungen, die von den Steuerzahlern und Konsumenten an die Landwirtinnen und Landwirte fließen. Das Erzeuger-Subventions-Äquivalent ist definiert als jener Betrag, der notwendig wäre, um die Landwirte bei einem Wegfall von staatlichen Stützungsmaßnahmen für den entstehenden Ausfall von Einnahmen zu entschädigen.

Nach den Berechnungen der OECD lag der PSE der Schweiz im Jahr 2004 bei 68 Prozent. Damit besaß die Schweiz hinter Norwegen das höchste Stützungs-niveau weltweit. Die EU wies dazu im Vergleich einen Wert von 33 Prozent auf. Die wichtigste Komponente innerhalb des PSE war sowohl in der Schweiz als auch in der EU die Marktpreisstützung.

Für Ackerflächen werden den Landwirten sowohl in der Schweiz als auch in Deutschland direkte Zahlungen gewährt, und zwar im Wesentlichen unabhängig von der angebauten Kultur. Eine indirekte Förderung der Produktion erfolgt durch preisstützende Maßnahmen beim Außenhandel und auf dem Binnenmarkt. Im Ergebnis wird dabei in der Schweiz überwiegend ein deutlich höherer Erzeugerpreis abgesichert als in Deutschland, u. a. auch in dem hier besonders relevanten Bereich Getreide.

3. Welche Auswirkungen haben mögliche Unterschiede dieser Förderung auf Seiten Deutschlands und der Schweiz auf die heimischen Betriebe und die Agrarstruktur im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet?

Laut Erhebungen der OECD existieren unterschiedlich hohe staatliche Stützungs-niveaus in der Schweiz und in Deutschland. Dies deutet darauf hin, dass sich deutsche Landwirtinnen und Landwirte bereits wesentlich besser auf den internationalen Wettbewerb eingestellt haben und erfolgreich unter diesen Bedingungen produzieren.

In der Schweiz gibt es einen deutlichen Trend, das staatliche Stützungs-niveau immer weiter zu senken. So ist der Produzentenpreisindex landwirtschaftlicher Erzeugnisse in den neunziger Jahren und in den ersten beiden Jahren des neuen Jahrtausends mit Ausnahme des Jahres 2000 kontinuierlich gesunken und liegt nun bei 75 Prozent der Basisjahre 1990 bis 1992.

In grenznahen Regionen ist ein verstärkter Wettbewerbsdruck nicht nur in der Landwirtschaft, sondern in vielen Wirtschaftszweigen (z. B. Einzelhandel, Tankstellen) zu beobachten. Im Rahmen der Globalisierung ist jedoch mit einer immer stärkeren Angleichung der Produktionsbedingungen zu rechnen.

4. Wie hat sich der Grundstücks- und Landpachtverkehr in Baden-Württemberg mit Landwirten aus der Schweiz in den vergangenen Jahren bis heute entwickelt?

Entsprechend den Feststellungen im Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung des Grundstücks- und Landpachtverkehrs an der schweizerischen Grenze vom 1. Oktober 2004 ist der Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke durch schweizerische Landwirte im deutschen Grenzgebiet seit längerem zu beobachten. Während der jährliche Erwerb in den Jahren 1993 bis einschließlich 2002 durchschnittlich rund 38 Hektar (bzw. 53 Hektar bei Pacht) betrug, stieg er im Jahr 2003 auf 129 Hektar (181 Hektar bei Pacht) an. Gleichwohl stagnierte nach schweizerischen Angaben der Umfang der hier erzeugten und anschließend in die Schweiz verbrachten landwirtschaftlichen Produkte.

5. Trifft es zu, dass Landwirte aus der Schweiz ihre in Deutschland erzeugten Produkte zollfrei in die Schweiz importieren und zu dort üblichen höheren Preisen veräußern dürfen?

Wenn ja, wie beurteilt die Bundesregierung diesen Umstand?

Das deutsch-schweizerische Abkommen vom 5. Februar 1958 über den Grenz- und Durchgangsverkehr enthält in seinem Artikel 2 Sonderregelungen für den land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftungsverkehr im Grenzgebiet. Danach wird Grenzbewohnern gestattet, Erzeugnisse aus im Grenzgebiet („Zollgrenzzone“) gelegenen Bewirtschaftungsflächen unter Befreiung von Ein- und Ausgangsabgaben in das Nachbarland ein- bzw. auszuführen. Erzeugnisse von außerhalb dieser Zone gelegenen Bewirtschaftungsflächen kommen nicht in den Genuss einer Abgabenbefreiung.

Eine solche Regelung ist in bilateralen Grenzabkommen nicht unüblich. Auch das Europäische Gemeinschaftsrecht enthält entsprechende Regelungen in der VO (EWG) 918/83 des Rates über das gemeinschaftliche System der Zollbefreiungen.

6. Treffen Medienberichte zu, wonach Landwirte aus der Schweiz eine Doppelförderung in Anspruch nehmen können, da sie neben den höheren Agrarsubventionen der Schweiz auch die in 2005 neu eingeführte Flächenprämie der Europäischen Union für in Baden-Württemberg bewirtschaftete Flächen beanspruchen dürfen?

Wenn ja, wie bewertet die Bundesregierung diesen Umstand?

Mit der im Sommer 2003 vom Europäischen Agrarrat beschlossenen Agrarreform wird ein neues System der Direktzahlungen eingeführt. Nach den EG-rechtlichen Bestimmungen werden grundsätzlich dem jeweiligen Betriebsinhaber im ersten Jahr der neuen Betriebsprämienregelung, also in Deutschland im Jahr 2005, Zahlungsansprüche entsprechend der Zahl seiner am 17. Mai 2005 beihilfefähigen Flächen zugewiesen. Diese Zahlungsansprüche sind nicht an die Flächen gebunden, vielmehr können die Zahlungsansprüche ohne Flächen verkauft werden.

Schweizer Landwirte werden auf Basis der bestehenden Rechtslage nicht von der Zuteilung von Zahlungsansprüchen für die von ihnen in Baden-Württemberg bewirtschafteten Flächen ausgeschlossen werden können, sofern sie entsprechende Anträge stellen. Sie sind Betriebsinhaber im Sinne der maßgeblichen Ratsverordnung (EG) Nr. 1782/2003, die in der EU einen Betrieb bewirtschaften.

Die Bundesregierung hatte sich in dieser Frage zwar an die EU-Kommission gewandt und um eine klarstellende Regelung in der Durchführungsverordnung gebeten, dass ein Erzeuger aus einem Drittland, wenn er dort seinen eigentlichen klassischen Betriebssitz hat und in der EU lediglich einige Flächen bewirtschaftet, keine Zahlungsansprüche in einem Mitgliedstaat erhalten kann. Die EU-Kommission hat dies abgelehnt, da die o. a. Ratsverordnung die Möglichkeit eines solchen Ausschlusses nicht vorsehe. Denn die Begriffe des Betriebs und des Betriebsinhabers sind in der o. a. Ratsverordnung sehr weit gefasst. Hofgebäude oder gar der steuerliche Betriebssitz sind hierbei nicht von Bedeutung. Das Bewirtschaften von Flächen erfüllt schon die Betriebsinhabereigenschaft; als Betrieb gilt die Gesamtheit der in einem Mitgliedstaat bewirtschafteten Produktionseinheiten, hier also die Summe der in Deutschland bewirtschafteten Flächen. Diese weite, EG-rechtlich vorgegebene Definition kann auch durch nationales Recht nicht eingeschränkt werden.

Sofern Schweizer Landwirte in den nächsten Jahren erstmalig oder zusätzlich landwirtschaftliche Flächen in Baden-Württemberg kaufen oder pachten, können sie grundsätzlich nur dann an der deutschen Betriebsprämienregelung teilnehmen, wenn sie auch die entsprechenden Zahlungsansprüche mit kaufen oder pachten. Mit Ausnahme von sog. Härtefällen werden die Zahlungsansprüche nur in diesem Jahr zugewiesen.

Zu einer Doppelförderung kann es nur in den Fällen so genannter angestammter Flächen kommen. Die in Frage 1 aufgeführten Direktzahlungen werden für Schweizer Landwirtinnen und Landwirte bei der Bewirtschaftung von Flächen in der Schweiz ausgezahlt. Bei der Bewirtschaftung von Flächen in der ausländischen Wirtschaftszone durch schweizerische Produzenten wird zwischen angestammten und nicht angestammten Flächen unterschieden:

„Angestammte Flächen“ sind Flächen im Ausland, die mindestens seit dem 1. Mai 1984 von in der Schweiz wohnenden Landwirtinnen und Landwirten bewirtschaftet werden. Alle Beiträge für angestammte Flächen im Ausland betragen grundsätzlich 75 Prozent der Ansätze in der Schweiz. Für angestammte Flächen in der ausländischen Wirtschaftszone werden lt. Schweizer Direktzahlungsverordnung gezahlt:

- Flächenbeiträge (für die Tierhaltung werden keine Tierprämien für die angestammte Fläche in der ausländischen Wirtschaftszone bezahlt, sondern nur Flächenprämien für Grünland);
- Beiträge für biologischen Landbau und
- Beiträge für die extensive Produktion von Raps und Getreide.

Flächen, die seit dem 1. Mai 1984 von der Schweiz aus bewirtschaftet werden, gelten hingegen als nicht angestammt. Für diese Flächen werden keine Prämien gezahlt, eine Doppelförderung findet somit nicht statt.

7. Welche Maßnahmen sind nach Auffassung der Bundesregierung möglich, um mögliche den Wettbewerb verzerrende Wirkungen einer Doppelförderung zu verhindern?

Für alle Flächen, die nach dem 1. Mai 1984 von Schweizer Betrieben auf deutscher Seite in Bewirtschaftung genommen worden sind, erfolgt keine Doppelförderung.

Doppelförderung erhalten nur die Betriebe, welche bereits seit 21 Jahren Flächen in Deutschland bewirtschaften. Dadurch ist gewährleistet, dass es zu keiner Ausdehnung der Doppelförderung auf neue, nicht angestammte Flächen kommt.

8. Welche agrarstrukturellen und für den Wettbewerb relevanten Argumente sprechen für die Initiative des Landes Baden-Württemberg (Bundestagsdrucksache 15/4535)?
9. Wird die Bundesregierung diese Initiative des Landes Baden-Württemberg unterstützen?  
Falls nein, weshalb nicht?

Wegen des Sachzusammenhangs werden die Fragen 8 und 9 zusammen beantwortet.

Mit dem Gesetzentwurf zur Änderung des Grundstückverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes versucht der Bundesrat, das Problem des Grundstückserwerbs durch Schweizer Landwirte im Grenzgebiet in Baden-Württemberg dadurch zu lösen, dass diesen nur noch gestattet werden kann, land- oder forstwirtschaftliche Flächen zu einem Preis anzukaufen oder anzupachten, der nicht mehr als 120 Prozent des sich aus der Kaufpreisstatistik ergebenden regionalen Durchschnittspreises beträgt. Damit soll eine ständige Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes korrigiert werden, die diese Grenze bei 150 Prozent zieht.

Die Bundesregierung hat in ihrer vom Bundeskabinett am 15. Dezember 2004 beschlossenen Stellungnahme den Gesetzentwurf des Bundesrates in seiner jetzigen Fassung abgelehnt. Auch die Bundesregierung nimmt das Problem ernst. Gegen den in dem Gesetzentwurf gewählten Weg bestehen jedoch aus Sicht der Bundesregierung verfassungsrechtliche Bedenken.

Die Bundesregierung steht einer Initiative der Koalitionsfraktionen offen gegenüber, durch eine Änderung des Grundstückverkehrsgesetzes und des Landpachtverkehrsgesetzes die Möglichkeit regionaler Lösungen zu schaffen.

10. Wie bewertet die Bundesregierung die Vereinbarkeit des deutsch-schweizerischen Zollabkommens aus dem Jahre 1958 mit dem Agrarabkommen von 1999 unter dem Gesichtspunkt vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen in den betroffenen Ländern?

Das deutsch-schweizerische Zollabkommen aus dem Jahr 1958 regelt u. a. den Handel mit Agrarerzeugnissen im deutsch-schweizerischen Grenzgebiet, also einem geografisch sehr eng umrissenen Gebiet. Es entspricht inhaltlich weitgehend den Abkommen, die auch mit anderen Nachbarstaaten der Bundesrepublik mit dem Ziel der Erleichterung der sog. kleinen Grenzverkehre abgeschlossen worden sind. Dieses Abkommen stellt also insoweit eine Ausnahme von den allgemein geltenden Regeln und Bestimmungen beider Länder dar.

Das Agrarabkommen von 1999 zwischen der Gemeinschaft und der Schweiz hingegen regelt den generellen Abbau oder zumindest die Verringerung der tarifären und nichttarifären Handelshemmnisse zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz auf breiter Ebene. Beide Zielvorstellungen stehen also nicht in Widerspruch zueinander und werden nebeneinander verfolgt.





