

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 18.06.2007

Bürokratieabbau in der Landwirtschaft

Beschluss des Landtages vom 06.12.2006 - Drs. 15/3410

Im Bereich der Landwirtschaft ist die Belastung der Betriebe mit Genehmigungsverfahren, Aufzeichnungs- und Berichtspflichten und Kontrollvorschriften sowie sonstigen einzuhaltenden Auflagen groß. Das erreichte Ausmaß hemmt die Innovations- und Investitionskräfte und wirkt sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe aus. In Deutschland entstehen für Kontroll-, Berichts-, Dokumentations- und Nachweisaufwand Kosten in erheblicher Höhe. Allein bei der nationalen Umsetzung der EU-Agrarreform entstehen nach Berechnungen des Deutschen Bauernverbandes für die Beantragung der EU-Prämien bei rund 400 000 Antragstellern 200 Mio. Euro Bearbeitungskosten für die deutsche Landwirtschaft.

Ein Abbau von Bürokratie würde eine direkte Verbesserung der unternehmerischen Leistungen und eine Stärkung der Wettbewerbskraft zur Folge haben sowie mittelbar mehr Investitionen freisetzen und Arbeitsplätze schaffen. Es ist deshalb dringend erforderlich, den Bestand der Vorschriften systematisch auf Vereinfachungsmöglichkeiten zu untersuchen. Dabei sollte das Antragswesen vereinfacht und sollten nicht notwendige Auflagen und Kontrollen abgeschafft werden.

Trotz des bestehenden Konfliktes zwischen fachpolitischen Zielsetzungen und dem Ziel einer geringen Regelungsdichte besteht die Aufgabe zum Bürokratieabbau darin, Standards in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Umwelt und Naturschutz sowie Tierschutz besser handhabbar zu machen und Verwaltungsverfahren ohne Mehrkosten zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Die Landesregierung hat den Abbau von bürokratischen Hemmnissen zu einer der zentralen Aufgaben erklärt. Ein effizienter und weiterführender Bürokratieabbau muss auch in der Landwirtschaft vorgenommen werden.

Die Landesregierung wird deshalb gebeten, sich bei der Bundesregierung für folgende konkrete Maßnahmen zum Bürokratieabbau einzusetzen:

1. Eins-zu-eins-Umsetzung der EU-Vorschriften zum Immissionsschutz sowie Vereinfachung von Vorschriften zum Immissionsschutz auf Bundesebene und der Umweltverträglichkeitsprüfung,
2. Cross-Compliance:
 - Aufwand für Cross-Compliance- und Fachrechtskontrollen auf ein Mindestmaß reduzieren,
 - Cross-Compliance auf EU-weite Standards beschränken,
 - Einführung von beratenden Kontrollen zur Umsetzung der fachrechtlichen Anforderungen,
 - Neuregelung der Sanktionsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Ermöglichung von Nachbesserungen bei Verstößen gegen Cross-Compliance-Vorschriften,
 - Einführung praxisgerechter Bagatellgrenzen,
 - Berücksichtigung vorhandener Qualitätssicherungssysteme in der Risikoanalyse zur Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe,

3. Datenerhebungen/Aufzeichnungspflichten:
 - Mehrfachnutzung von Daten aus dem Sammelantrag zur Agrarförderung und aus der HI-Tier-Rinderdatenbank und Zusammenführung mit Viehzählungen für die Berufsgenossenschaft, Agrarstatistik und Tierseuchenkasse,
 - Mehrfachnutzung von Daten zur Flächenerhebung aus dem Sammelantrag zur Agrarförderung und Zusammenführung mit Flächenerhebungen für die Berufsgenossenschaft, Agrarstatistik und Bodennutzungserhebung,
 - Überarbeitung der Anforderungen der EU Agrarstatistik,
 - Minimierung des bürokratischen Aufwands bei Tierarzneimitteln,
 - Eindeutige und bundesweit einheitliche Definition von Landschaftselementen und Flächenangaben,
4. Pflanzenschutz:
 - Eins-zu-eins-Umsetzung der EU-Pflanzenschutzrichtlinie,
 - Harmonisierung des Pflanzenschutzgesetzes auf EU-Ebene,
 - Abstandsauflagen für Pflanzenschutzmittel einfacher und übersichtlicher gestalten,
5. Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren,
6. Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung und Einbindung der OGS-Zahlungsansprüche in die allgemeine Regelung,
7. Antrag zur Agrarförderung zukünftig über Computer/Internet.

Des Weiteren möge sich die Landesregierung wie bisher dafür einsetzen, dass grundsätzlich eine Eins-zu-eins-Umsetzung der EU-Vorgaben erfolgt. Gesetze und Verordnungen, die über das von der EU vorgegebene Maß hinausgehen, bringen einen zusätzlichen bürokratischen Aufwand.

Neben einer spürbaren Vereinfachung bestehender Regelungen sollte ein weiterer Schwerpunkt auf den Aufbau eines Systems zur Bürokratievermeidung gelegt werden. Die Entbürokratisierung ist ein langfristig und fortlaufend angelegter Prozess, bei dem auch Ideen und Vorschläge von anderen EU-Mitgliedsländern Berücksichtigung finden sollten.

Antwort der Landesregierung vom 15.06.2007

Die Landtagsentschließung hat die Landesregierung in ihrem Bestreben unterstützt, Bürokratie abzubauen und Vorschriften zu deregulieren. Aufgrund der Tatsache, dass über 90 % der im Agrarbereich maßgeblichen Vorschriften dem EU- und Bundesrecht entstammen, waren und sind umfangreiche Diskussionen auf allen Gesetzgebungsebenen erforderlich, um die vom Landtag vorgeschlagenen Maßnahmen zu unterstützen. Die erreichten Sachstände sind dementsprechend unterschiedlich weit gediehen. Die Landesregierung hat sich in den zurückliegenden Diskussionen im Sinne der Landtagsentschließung eingebracht und wird dieses auch weiterhin tun.

Zu 1:

Aufgrund einer Initiative des Bundesrats wurde dem Bundestag der Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zugeleitet (BT-Drs. 16/1337) und befindet sich derzeit noch im parlamentarischen Verfahren. Die Zuweisung auf die Bundestagsausschüsse erfolgte am 01.02.2007. Die Landesregierung wird das Verfahren im Sinne der Landtagsentschließung begleiten, sobald der Gesetzesbeschluss erneut an den Bundesrat überwiesen wird.

Zu 2:

Von einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe, an der auch Niedersachsen beteiligt war, wurden zwischenzeitlich auf der Grundlage der Beschlüsse der Agrarministerkonferenz verschiedene Maßnahmen zur Vereinfachung von Cross-Compliance konkretisiert und der EU-Kommission übermittelt.

Mit Datum vom 28.03.2007 wurde von der EU-Kommission ein Bericht zur Umsetzung von Cross-Compliance in den Mitgliedstaaten veröffentlicht. Die EU-Kommission erkennt in diesem Bericht grundsätzlich die Schwierigkeiten an, die sich aus der Umsetzung von Cross-Compliance für alle Beteiligten ergeben. Sie schlägt in diesem Bericht auch Maßnahmen für eine leichtere Umsetzung vor, die u. a. von der oben erwähnten Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeitet wurden. Zu nennen sind z. B. die

- Einführung von Bagatell- und Kleinbetragsregelungen für Verstöße, die im Rahmen von Cross-Compliance festgestellt wurden;
- Harmonisierung der Kontrollsätze, die sich aus den Bestimmungen zu Cross-Compliance und aus dem Fachrecht ergeben;
- Lockerung der Vorschriften zur Vorankündigung von Cross-Compliance-Kontrollen;
- Berücksichtigung der Teilnahme an Betriebsberatungs- und/oder an Zertifizierungssystemen bei der Auswahl von Betrieben für Cross-Compliance-Kontrollen;
- ggf. stufenweise Erweiterung der Cross-Compliance-relevanten fachrechtlichen Vorschriften.

Der Bericht der EU-Kommission ist aus Sicht der Landesregierung grundsätzlich positiv zu bewerten, auch wenn u. a. Vorschläge zur Flexibilisierung des Zeitpunktes von Kontrollen, zur Lockerung bei der Sanktionierung von Wiederholungsverstößen oder zum Verzicht auf systematische Kontrollen weitgehend unberücksichtigt geblieben sind.

Auf Initiative der Landesregierung und der Regierungen der Länder Bayern und Hessen ist das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz anlässlich der Agrarministerkonferenz vom 18. bis 20.04.2007 gebeten worden, die darüber hinaus bestehenden Forderungen von Bund und Ländern zur Entbürokratisierung von Cross-Compliance in den Diskussionsprozess mit der EU in angemessener Weise einzubringen. Es ist auf EU-Ebene geplant, konkrete Beschlüsse zur Vereinfachung von Cross-Compliance noch während der deutschen Ratspräsidentschaft zu fassen, spätestens jedoch im Rahmen der Gesundheitsprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Für die Zeit nach 2013 wird sich die Landesregierung dafür einsetzen, dass insbesondere die Liste der Cross-Compliance-Verpflichtungen kritisch überprüft wird.

Zu 3:

Die Mehrfachnutzung von Daten aus dem Sammelantrag zur Agrarförderung für statistische Zwecke ist ein langwieriger Prozess, da die Erwartungen an den Umfang und die Genauigkeit der Statistiken weiter bestehen. Ein erster wichtiger Schritt konnte schon während der Beratungen des Antrages im Landtag vollzogen werden. Mit dem Gesetz zur Änderung des Agrarstatistikgesetzes und des Rinderregistrierungsdurchführungsgesetzes vom 19.07.2006 (BGBl. I S. 1659) wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Daten der HIT-Datenbank (HIT = Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere) für die Agrarstatistik genutzt werden dürfen.

Das Merkmal „betriebliche Produktionsrichtung“, das zur Nutzung der Daten der HIT-Datenbank für die Agrarstatistik notwendig ist, war bisher nicht in der HIT-Datenbank gespeichert. Durch die entsprechende Änderung der Viehverkehrsverordnung wird sichergestellt, dass bei Gründung neuer Betriebe oder bei Änderung bereits bestehender Betriebe auch das Merkmal „betriebliche Produktionsrichtung“ direkt an die HIT-Datenbank gemeldet werden muss.

Zurzeit wird über eine Änderung der Viehverkehrsverordnung (§ 26) mit dem Ziel verhandelt, dass eine Erhebung des Merkmals Nutzungsrichtung Rinder auch für bereits bestehende Betriebe festgeschrieben wird (BR-Drs. 129/07).

Die Daten der Flächenerhebung werden bereits seit der Bodennutzungshaupterhebung 2004 soweit möglich genutzt. Diese Daten werden auch zukünftig übernommen, sofern sie von der Agrarverwaltung in der benötigten Gliederungstiefe bereitgestellt werden können.

Bei den Berufsgenossenschaften gestaltet sich die Zusammenführung komplizierter, da unterschiedliche Daten, Gliederungstiefe, Zeiträume oder auch Stichtage zugrunde gelegt werden. So werden z. B. für den Bereich der Berufsgenossenschaften die Flächenbestände nach 19 unterschiedlichen Kulturarten und Tiere nach 23 verschiedenen Formen der Tierhaltung erhoben. In die-

ser Differenzierung kommen die unterschiedlichen Arbeitsbedarfe und damit die unterschiedlichen Unfallrisiken zum Ausdruck.

Daneben ist eine Zugehörigkeit insbesondere zur Berufsgenossenschaft schon bei der Nutzung von Kleinstflächen (ab 0,25 ha) vorhanden, während der Sammelantrag freiwillig gestellt wird.

Seit 2003 findet ein Abgleich der sogenannten InVeKoS-Daten (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem) mit dem Katasterbestand der Landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV) statt. Die InVeKoS-Daten werden dabei in einem maschinellen Datenaustauschverfahren über den Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen der LSV Niedersachsen-Bremen zugeleitet. Die Landesregierung ist bemüht, auch hier die Möglichkeiten der Zusammenarbeit der beteiligten Stellen weiter auszubauen.

Im Bereich der EU-Agrarstatistik ist - trotz des auch auf EU-Ebene angestrebten Bürokratieabbaus - eine Tendenz zur Einführung neuer Erhebungsmerkmale (Agrarstrukturhebung) und zur Einführung bzw. Erweiterung von EU-Statistiken festzustellen. Vor diesem Hintergrund wurden sowohl der „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Statistiken zu Pflanzenschutzmitteln“ als auch der „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vorlage von Aquakulturstatistiken durch die Mitgliedstaaten“ in der vorgelegten Form im Bundesratsverfahren auch von der Landesregierung abgelehnt.

Die Erleichterung und die Verringerung des Bürokratieaufwandes bei der Dokumentation der Abgabe und Anwendung von Arzneimitteln für Tiere konnte unter Mitwirkung Niedersachsens im Zusammenhang mit der „Verordnung zur Änderung der Verordnung über tierärztliche Hausapotheken und zur Ablösung der Verordnung über Nachweispflichten für Arzneimittel, die zur Anwendung bei Tieren bestimmt sind“ erzielt werden. Seit Ende 2006 bestehen danach u. a. keine Formvorschriften mehr für Belege, der sogenannte Kombi-Beleg ist zulässig, und bei Anwendung eines Arzneimittels durch die Tierärztin oder den Tierarzt kann die Eintragung im Bestandsbuch direkt durch sie oder ihn vorgenommen werden - ohne zusätzliches Ausfüllen eines entsprechenden Beleges. Hatte früher die Tierärztin oder der Tierarzt vor Abgabe von Arzneimitteln die Pflicht, die erstmalige Abgabe eines Mittels bei der zuständigen Behörde genehmigen zu lassen, besteht nach Änderung der Verordnungen nur noch eine Anzeigepflicht.

Weitere Erleichterungen bei der Abgabe von Arzneimitteln und deren Dokumentation sind vorstellbar, wenn die u. a. von der Landesregierung initiierte gemeinsame Arbeitsgruppe mit dem Deutschen Bauernverband und dem Bundesverband Praktizierender Tierärzte Leitlinien erstellt, die u. a. die tierärztliche Bestandsbetreuung regeln.

Die Notwendigkeit einer einheitlichen Definition von Landschaftselementen und Flächenangaben hat sich entschärft; aufgrund des Aktionsplans zur Verringerung bürokratischer Hemmnisse in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft vom 23.06.2006, der auf Bundesebene auch unter Mitwirkung Niedersachsens entstanden ist, können Landwirtinnen und Landwirte ab dem Antragsjahr 2007 auch für die gekoppelten EU-Zahlungen wie die Energiepflanzenprämie, die Zahlung für Eiweißpflanzen, Stärkekartoffeln und andere Beihilfen (z. B. Agrarumweltmaßnahmen) die Bruttofläche einschließlich Landschaftselementen beantragen.

Zu 4:

Die EU-Kommission hat im vergangenen Jahr einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln (KOM [2006] 388 endg.; Ratsdok. 11755/06) vorgelegt. Der Entwurf ist eine Fortschreibung der Richtlinie 91/414/EWG und legt Regeln für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln in kommerzieller Form und für ihr Inverkehrbringen, ihre Verwendung und ihre Kontrolle innerhalb der Gemeinschaft fest. Der Verordnungsentwurf hat das Bundesratsverfahren durchlaufen. Der Beschluss des Bundesrats enthielt vielfältige Einwände, die die Verhinderung neuer rechtlicher Vorgaben und der damit einhergehenden Bürokratie zum Ziel hatte. Die Einwände des Bundesrats sind in die vorläufige Stellungnahme der Bundesrepublik an das Generalsekretariat des Rates der EU eingeflossen. Das weitere Verfahren bleibt abzuwarten.

Darüber hinaus ist derzeit ein Gesetz zur Änderung des Pflanzenschutzgesetzes und des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit in Vorbe-

reitung, zu dem die Länder fachlich Stellung nehmen können. Die Landesregierung wird in der nun anstehenden Diskussion sich dafür einsetzen, dass die vorgesehenen Änderungen nicht über die Regelungen der EU-Pflanzenschutzrichtlinie hinausgehen und weitestgehend auf EU-Ebene harmonisiert werden.

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Abstandsauflagen“ hat unter niedersächsischer Beteiligung im Februar 2006 ihre Arbeit mit Ergebnissen beendet, die in die Siebte Verordnung zur Änderung pflanzenschutzrechtlicher Vorschriften einfließen sollten. Diese Verordnung trat als „Eilverordnung“ am 12.03.2007 in Kraft, allerdings noch ohne neue Regelungen zu den Abstandsauflagen. Diese sollen nun in eine Achten Verordnung zur Änderung pflanzenschutzrechtlicher Vorschriften aufgenommen werden. Ein diesbezüglicher Bundesentwurf liegt noch nicht vor.

Bis zur vorgenannten Änderung der Verordnung wurde die Landwirtschaftskammer angewiesen, den Landwirtinnen und Landwirten im Rahmen der Beratung eine einheitliche und einfache Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „unmittelbar an Gewässern“ an die Hand zu geben.

Zu 5:

Das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben, ein Artikelgesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren von großen Verkehrsinfrastrukturprojekten und Baugenehmigungsverfahren für Ställe etc. ist am 17.12.2006 in Kraft getreten.

Zu 6:

Die EU-Kommission hat am 24.01.2007 ihren Vorschlag zur Reform der Obst- und Gemüsemarktordnung vorgelegt, um diese an die bereits reformierten Sektoren der Gemeinsamen Agrarpolitik anzugleichen. Darin werden u. a. ab 2008 die Abschaffung der OGS-Regelung (OGS = Obst, Gemüse, Speisekartoffeln) sowie eine Einbeziehung der OGS-Kulturen in die beihilfefähige Fläche vorgeschlagen. Der Vorschlag der EU-Kommission liegt auf der Linie Niedersachsens. Wenn der EU-Rat diesen Vorschlag annimmt und beschließt, würde mit diesen Änderungen bereits ab 2008 eine erhebliche Verbesserung für niedersächsische Landwirtinnen und Landwirte einhergehen.

Die Forderung nach einer Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung wurde im vergangenen Jahr auch aufgrund entsprechender Einwände der Landesregierung vom Bund an die EU-Kommission übermittelt. Die Diskussion über eine Abschaffung wird nach derzeitiger Einschätzung im Rahmen des sogenannten Gesundheitschecks der Gemeinsamen Agrarpolitik geführt.

Zu 7:

Für das Antragsverfahren 2007 ist eine im Vergleich zu den Vorjahren erweiterte XML-Schnittstelle eingerichtet worden. Für 2008 beabsichtigt die Landesregierung den weiteren Ausbau dieser Möglichkeit mit Ziel einer weitgehend papierlosen Antragstellung.

Die Landesregierung begreift den Prozess der Deregulierung und Entbürokratisierung als Daueraufgabe. Die Frage der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit von Regelungen steht deshalb zu Beginn eines jeden Rechtsetzungs- oder Änderungsvorhabens.

Die Landesregierung wird sich auch künftig dafür einsetzen, auf EU- oder Bundesebene die Entstehung unnötiger Bürokratie zu vermeiden. Eine Mitarbeit in den entsprechenden Bund-Länder-Arbeitsgruppen ist dabei genauso selbstverständlich, wie ein aktives Mitwirken in den Bundesratsverfahren.