

# Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive

## Endbericht

Projektleitung:

o. Univ. Prof. Dr. Markus. F. Hofreither

Dipl. Ing. Thomas Dax  
Alois Ch. Gimplinger  
Dipl. Ing. Franz Handler  
Dipl. Ing. Dr. Gerhard Hovorka  
Dipl. Ing. Karl Michael Ortner  
Dipl. Ing. Heinrich Prankl  
Dipl. Ing. Josef Rathbauer  
Mag. Dr. Klaus Salhofer  
Dipl. Ing. Franz Sinabell  
Dipl. Ing. Dr. Georg Wiesinger  
Hofrath Dipl. Ing. Manfred Wörgetter

Forschungsprojekt Nr. 1258

Im Auftrag des BMLFUW

Juli 2002



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht  
Universität für Bodenkultur Wien

FORSCHUNGSBERICHT

# **Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Sicht – Agrarpolitische Empfehlungen**

Markus F. Hofreither<sup>\*)</sup>

## **1. Einleitung**

Die im Jahr 1999 in Berlin beschlossene Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik („Agenda-Reform“) sieht vor, in der Periode 2002/03 eine Überprüfung der Reformeffekte vorzunehmen („Halbzeitüberprüfung“, *mid-term review*“). Die wesentlichsten Gründe für diese Vereinbarung liegen in

- dem bereits sehr weit fortgeschrittenen Plan der Europäischen Union, in den nächsten Jahren zwölf neue Mitgliedsländer – vornehmlich aus dem Kreis der mittel- und osteuropäischen Staaten – aufzunehmen und
- den mit den Beschlüssen von Doha initiierten Verhandlungen über ein neues Agrarabkommen im Rahmen der WTO.

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die aktuellen Rahmenbedingungen der GAP und diskutiert mögliche Änderungen in der europäischen Agrarpolitik, die aus österreichischer Sicht langfristig als vorteilhaft eingestuft werden. Die Inhalte dieses Beitrags basieren primär auf den im Rahmen des Projektes „Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Sicht“ (BMLFUW-Projekt Nr. 1258) von verschiedenen Forscher(gruppe)n selbständig ausgearbeiteten Analysen zu den Bereichen „Marktordnungen“, „Ländlicher Raum“, „Agrarumweltprogramme“, „Nachwachsende Rohstoffe“ sowie „Nachfrage Trends und Verbraucherverhalten“. Aber auch die im Rahmen mehrerer Workshops des Forscherteams gemeinsam erarbeiteten Einschätzungen dieser Empfehlungen fanden Berücksichtigung.

Die Reformvorschläge wurden im Sinne einer konsistenten Fortführung des nunmehr seit fast zwei Jahrzehnten verfolgten „österreichischen Weges“ konzipiert, welcher spätestens mit der Konferenz von Cork auch in die europäische Diskussion Eingang gefunden hat: dem einer

---

<sup>\*)</sup> O. Univ.Prof. Dr. Markus F. Hofreither, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien, Gregor Mendel-Strasse 33, A-1180 Wien, Tel. (0043) 1 47654-3671, Email: hofreith@edv1.boku.ac.at.

integrierten, auf ökologische und regionale Aspekte Rücksicht nehmenden Agrarpolitik. Vorteile für Österreich wurden dabei dann geortet, wenn eine Änderung die relative Position Österreichs im Rahmen der EU15 so verändert, dass daraus eine wohlfahrtsökonomische (Netto-)Verbesserung eintritt.

Aufgrund des Fehlens detaillierter empirischer Analysen diente dabei die Annahme als Grundlage, dass Österreich als Land mit einer kleinbetrieblichen Struktur und einem deutlich über dem EU-Durchschnitt liegenden Anteil an benachteiligten Produktionsgebieten und Nebenerwerbsbetrieben tendenziell durch die Berücksichtigung dieser Charakteristika im Sinne der multifunktionellen Aspekte agrarischer Produktionsformen Vorteile zu erwarten hat. Konkret bedeutet das, dass Österreich in der Regel dann netto profitieren wird, wenn es zu einer Eindämmung der Überproduktion (wenn auf budgetwirksame Produktionsanreize zurückzuführen) und zu einer Umlenkung der freiwerdenden (mit der Produktion verbundenen) Direktzahlungen in Richtung der Generierung positiver Externalitäten bzw. öffentlicher Güter bzw. einer Stärkung nachhaltiger Entwicklung in ländlichen Regionen kommt.

Die Vorschläge im Rahmen dieses Projekts entsprechen im wesentlichen dem Typus „Expertengutachten“ und beinhalten daher in der Regel keine detaillierten empirischen oder modelltechnischen Analysen, weil diese den finanziellen und zeitlichen Rahmen des Projektes bei weitem überstiegen hätten. Auch werden die hier vorgebrachten Vorschläge von Wissenschaftlern ausgearbeitet und damit aus den in der wissenschaftlichen Diskussion in der EU eingenommenen Positionen abgeleitet. Sie sind daher zumeist grundsätzlicher und systemübergreifender als das für eine eventuelle Umsetzung später auf Beamtenebene erforderliche Detailniveau. Dennoch entsprechen sie der Definition von praxisorientierten Politikempfehlungen, weil sie in Verbindung mit dem in den relevanten Bereichen der öffentlichen Hand verfügbaren administrativen Expertenwissen umsetzbare Maßnahmenvorschläge ergeben. Die endgültige Entscheidung, welche Maßnahmen in welchem Umfang realisiert werden sollen, beinhaltet jedoch Werturteile, die nur im politischen Prozess getroffen werden können.

## **2. Positionen von Mitgliedsländern**

Eine Reihe von Mitgliedsländern hat bereits Informationen über ihre Positionierung im Zuge der Halbzeitbewertung der Agenda 2000 vorgelegt. Im Grunde lassen sich dabei drei Haltungen unterscheiden: einige Mitgliedsländer sind gegen eine grundlegende Reform der GAP aus Anlass der Halbzeitbewertung und wollen einen solchen Schritt frühestens mit dem Auslaufen der Finanziellen Vorausschau im Jahr 2006 setzen. Andere Länder sind dafür, möglichst rasch einen Prozess in Richtung verstärkter Marktorientierung der GAP einzuleiten. Eine dritte Gruppe sieht Reformbedarf in erster Linie im Bereich der gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft und will Regelungen für Umweltschutz und Tierhaltung verstärken. Die Grundpfeiler dieser verschiedenen Positionen lassen sich zumeist logisch aus den derzeitigen Vor- bzw. Nachteilen dieses Landes als Mitglied der EU ableiten.

**Deutschland** als größter Nettozahler<sup>1</sup> z. B. spricht sich für eine grundlegende Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik aus, was mit dem Hinweis auf externe (WTO, EU-Erweiterung, Welternährung, Agenda 21 usw.) und interne Gründe (BSE, Maul- und Klauenseuche, Arzneimittelskandale sowie fehlende Marktorientierung und Komplexität der Regelungen) unterlegt wird (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, 2002). Als Ziele einer derartig reformierten „zukunftsorientierten Agrarpolitik“ sieht Deutschland eine bessere Honorierung der gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft sowie eine gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung. Als Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele werden u.a. die Rückführung der Intervention auf die Ebene eines Sicherheitsnetzes, der gleitende Ausstieg aus der Milchquotenregelung mit einer Kompensation der daraus resultierenden Preissenkung durch Direktzahlungen und die Verwirklichung einer einheitlichen Flächenprämie über zwei Zwischenstufen vorgeschlagen: Einbeziehung von Ackerfutter in den KPA und Umwandlung der Tierprämien in eine Grünlandprämie. Die zweite Säule der Agrarpolitik soll durch eine Umschichtung von Mitteln aus dem Marktordnungsbereich gestärkt werden, wobei die nationale Kofinanzierung in Verbindung mit einem erweiterten Handlungsspielraum als wichtig erachtet wird.

In einer anderen Situation sieht sich **Italien**, das zwar über erste und zweite Säule hinweg etwa ausgeglichen bilanziert, jedoch auf seinen im Vergleich zum nationalen Produktionswert unterdurchschnittlichen Mittelzufluss verweist (Italian Delegation, 2002). Dieser wird als

---

<sup>1</sup> Deutschland zahlt im EAGFL sowohl im Bereich der Garantie- als auch in der Ausrichtung in etwa das Doppelte seines Rückflusses ein, was sich in einer jährlichen Nettobelastung von 7-8 Mrd. € niederschlägt.

Folge einer zu wenig auf die italienische Situation Bedacht nehmenden GAP gesehen, wofür konkret die Regelungen in den Marktordnungsbereichen Obst und Gemüse sowie Rinder und Milch verantwortlich gemacht werden. Italien sieht eine reine Umverteilung von Mitteln vom Marktordnungsbereich zur Ländlichen Entwicklung als unzureichend an und möchte neue Maßnahmen zur Erweiterung des nationalen Spielraums innerhalb der GAP einführen. Eine Entkoppelung der Agrarstützungen von der Produktion ist aus der Sicht Italiens wenig wünschenswert und eine degressive Ausgestaltung von Marktstützungen als Finanzquelle für die zweite Säule schlichtweg unakzeptabel. Auch gegen eine verpflichtende Einführung der Modulation werden Bedenken geäußert. Angesichts des langfristigen Finanzbedarfs aus der Erweiterung sieht Italien jedoch die Notwendigkeit einer Ausdehnung der Kofinanzierung von Agrarausgaben. Der *mid-term review* wird zudem als Gelegenheit erachtet, die Balance in den Stützungen zwischen Produkten und Ländern zu verbessern. Nicht unerwartet betont Italien dabei die Notwendigkeit einer Angleichung der historischen Referenzerträge, weil die derzeitige Regelung Länder mit hohen Erträgen zusätzlich begünstige. Für einen derartigen Schritt spreche auch der nach zehn Jahren kaum mehr geltende Vertrauensschutz aus der Reform 1992. Auch werden Veränderungen in denjenigen Marktordnungen gefordert, die für Italien einen strukturellen Nachteil darstellen. Angesichts des im März 1999 ins Auge gefassten gleitenden Ausstiegs aus dem Milchquotensystem im Marktjahr 2007/08 mahnt Italien substantielle Anpassungen zur friktionsfreien Bewältigung eines derart grundlegenden Schrittes an.

Stellvertretend für jene Mitgliedsländer, die von der derzeitigen Ausgestaltung der GAP zum Teil deutlich profitieren, soll die Position Irlands wiedergegeben werden. Diese lässt sich einfach so umreißen, dass Irland bis 2006 gegen jede substanzielle Änderung der agrarpolitischen Regeln der Union eintritt.

Zur Thematik „GAP-Reform“ melden sich jedoch nicht nur Regierungen, sondern auch **private Interessenvereinigungen** zu Wort. Ein Strategiepapier der *COPA/COCEGA* (o. J.) betont die Bedeutung der Landwirtschaft als lebenswichtige Komponente der europäischen Gesellschaft, die durch die Verschärfung des internationalen Konkurrenzdrucks, Kürzungen von Haushaltsmitteln sowie WTO-Verhandlungen und Osterweiterung großen Herausforderungen ausgesetzt sei. In bezug auf die gegenwärtige Situation sieht das Strategiepapier die Gefahr, dass die Trennung von erster und zweiter Säule, die als Trennung zwischen Marktangelegenheiten einerseits und ökologischen und ländlichen Anliegen andererseits interpretiert wird, zu einer ähnlichen Spaltung auf der betrieblichen Ebene führen könnte. Die Erfüllung der gesellschaftlichen Erwartungen erfordere jedoch eine multifunktionelle

Landwirtschaft, die eine kohärente Verbindung der relevanten Politikfelder (Handelspolitik, Haushaltspolitik, Umweltpolitik) erfordere. Im Bereich der Marktpolitik müsse die Bindung durch die gute fachliche Praxis im Gegenzug durch ausreichende finanzielle Stützungen begleitet sein. Auch die Politik für den ländlichen Raum sei weiterzuentwickeln, wobei „jedwede Möglichkeit der Zuteilung neuer Mittel in die zweite Säule ausgeschöpft“ werden soll, dabei jedoch Verlagerungen von der ersten in die zweite Säule zu vermeiden seien. Interessanterweise sieht das Strategiepapier die Marktwirtschaft als den wirksamsten Weg, um „individuellen Verbrauchervorzügen entgegenzukommen“. Der verstärkte Einsatz erneuerbarer Energieträger wird als wesentliches Element eines umfassenden Nachhaltigkeitskonzepts betont.

Eine stärker reformistisch ausgerichtete Vertretungsorganisation mit teilweise radikalen Untertönen ist die *Europäische Bauernkoordination* (CPE, *Coordination Paysanne Europeenne*), die sich aus 18 Bauernorganisationen aus elf EU-Ländern zusammensetzt. Die CPE – eine von der EU als offizieller Gesprächspartner anerkannte Organisation mit Sitz und Stimme in den beratenden Agrarausschüssen der Europäischen Kommission - fordert eine grundlegende Reform der Agrarpolitik auf europäischer und globaler Ebene (CPE, 2001). Im Rahmen des Leitbilds dieser Vereinigung finden sich Anliegen wie eine möglichst große Zahl an bäuerlichen Höfen mit vielen Arbeitsplätzen, die Bewahrung des Stellenwerts der erzeugten Produkte als Haupteinkommensquelle, die Beschränkung der Produktionsmengen bei gleichzeitiger Betonung von Produktqualität und –sicherheit sowie der Umwelt, sowie eine gerechte Verteilung der öffentlichen Zuschüsse unter Bauern, Sektoren und Regionen. Unter Bezugnahme auf die anstehenden Reformen werden konkret die Staffelung der Direktzahlungen, das Verbot von Hormonen in der Rinderhaltung sowie von Antibiotika in Futtermitteln, aber auch Widerstand der europäischen Bauern zu GVO gefordert.

Eine auf Großbritannien beschränkte landwirtschaftliche Interessenvertretung ist die *European Landowners Organisation* (ELO), welche die Herausforderungen für die europäische Landwirtschaft ähnlich wie COPA / COGECA definiert, daraus jedoch etwas andere und in bezug auf die Weiterentwicklung der GAP vergleichsweise konkretere Schlussfolgerungen zieht. Im Bereich der Inlandsstützungen des Landwirtschaftsabkommens der WTO tritt die ELO für eine angemessene Neudefinition von „Green Box“ und „Blue Box“ ein und fordert in diesem Zusammenhang auch die Erneuerung der Friedensklausel. Basierend auf der Annahme, dass künftig Marktvolatilitäten in ausgeprägterer Form auftreten werden, wird zudem der Ausbau praktikabler Sicherheitsnetze im WTO-Prozess gefordert.

Auch die Vorstellungen einer künftigen GAP Reform werden in ihren Grundzügen skizziert, wobei ein weiterer Rückgang der angebotssteuernden Instrumente der GAP angenommen wird. Dabei werden Entkoppelung, Umlenkung der Stützungen (über Degression oder *Cross Compliance*, Modulation), Senkung der Exportstützungen bei erhöhtem Marktzutritt und verbesserten Sicherheitsmechanismen, aber auch eine Vereinfachung der GAP und Anreize in bezug auf die ländliche Entwicklung als die wahrscheinlichsten Eckpunkte gesehen.

Die ELO fordert eine maßvolle, kontinuierliche Weiterentwicklung der GAP, bei der so wie bisher alle Politikänderungen, die zu Einbussen bei den Markterlösen führen, zu kompensieren seien. Auch spricht sich die ELO für eine uniforme Ausgestaltung der Politik für den ländlichen Raum aus. Obwohl grundsätzlich eine stärkere Bindung der Stützungen an die Erbringung von Leistungen im Bereich Umweltschutz und Landschaftspflege befürwortet wird, spricht sich die ELO gegen eine Modulierung aus, wofür die Betriebsstruktur der ELO-Mitglieder vermutlich eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielt. Eine hoher Stellenwert im Rahmen künftiger GAP-Reformen wird Maßnahmen zur Wiedererlangung des Vertrauens der Verbraucher zugeordnet.

### **3. Internationale Rahmenbedingungen**

#### *US Agrarpolitik*

Präsident Bush hat am 13. Mai 2002 das neue US Landwirtschaftsgesetz, den „Farm Security and Rural Investment Act of 2002“, unterzeichnet. Er sieht darin ein „generous ... safety net for farmers“, das „essential for the American economy“ sei (Bush, 2002) und eine dringend benötigte Hilfe für die „first industry of America“ in schwierigen Zeiten darstelle. Das Gesetz sei jedoch so konzipiert, dass dadurch keine Anreize für Überproduktion gesetzt würden, weil es „government interference in the market“ reduzieren (!) und auch die internationalen Handelsverpflichtungen der USA respektieren würde. Gleichzeitig würden auch Anreize für eine Konservierung der ländlichen Umwelt geboten und der ländliche Raum der USA unterstützt.

Im einzelnen werden durch den „Farm Security and Rural Investment Act of 2002“ folgende Maßnahmen gesetzt:

- erstmals seit 1981 wieder eine Erhöhung der *Marketing Loan Rates*;
- ein für die gesamte USA geltendes Sicherheitsnetz für Milchproduzenten;
- verpflichtende Ursprungsbezeichnungen für Fleisch, Obst, Gemüse, Fisch und Erdnüsse, wobei Produkte mit einer auf die USA verweisenden Bezeichnung ausschließlich von Pflanzen bzw. Tieren stammen müssen, die in den USA geboren, aufgezogen und verarbeitet wurden;
- den früheren *Loan Deficiency Payments* entsprechende Zahlungen für Weizen, der nicht geerntet, sondern „grazed out“ wurde;
- die Möglichkeit für Farmer, die am antizyklischen *Target Price Program* teilnehmen, die Referenzerträge (einmalig) anzupassen;
- eine der europäischen Modulation ähnliche, jedoch deutlich striktere Vorkehrung, welche Unterstützungszahlungen an vermögende Landeigner und „Fortune 500“ Unternehmungen völlig unterbindet;
- eine Ausweitung der Dotierungen für Umweltmaßnahmen bzw. die Entwicklung von *Rural America*;
- eine deutliche Verstärkung der Förderung von erneuerbaren Energien;



- eine Anspruchsberechtigung auf Unterstützung und Teilnahme am „*Food Stamps*“-Programm auch für legale Einwanderer nach einer Frist von fünf Jahren.

Das Zustandekommen dieses generösen Agrargesetzes ist polit-ökonomisch nicht überraschend, weil die dem FAIR-Act 96 zugrundeliegenden Einkommenserwartungen als Folge unvorhergesehener Marktentwicklungen nicht eingetroffen sind. Wesentliche Gründe dafür waren die rückläufige Preisentwicklung auf den Agrarmärkten und der Rückgang der Agrarexporte durch den hoch bewerteten Dollar. Diese Entwicklung hatte zur Folge, dass bereits in den letzten vier Jahren beträchtliche Sonderzahlungen („Emergency Supplement Payments“) für die amerikanischen Farmer geleistet wurden. Erst diese Sonderzahlungen haben den drastischen Rückgang der Markterlöse der US-Farmer politisch verkraftbar gemacht.

In Verbindung mit dem ausgeprägten Konjunkturrückgang in den USA und den Ereignissen des 11. September wird der „*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*“ vielfach als ein Element des notwendigen Maßnahmenbündels zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung des Landes gesehen. Die doch recht ausgeprägte Kehrtwendung in der Agrarpolitik der USA, die deutlich in die Richtung der Situation vor 1996 weist, wurde angesichts dieser prekären Situation auch von den Demokraten nicht wirklich beeinsprucht.

Kurz zusammengefasst lässt sich das neue US-Landwirtschaftsgesetz als Festschreibung der seit 1998 geleisteten jährlichen Budget-Sonderzahlungen interpretieren. Dabei wurden die aus dem FAIR-Act stammenden PFC-Zahlungen quasi als Basisunterstützung beibehalten und durch antizyklische Preissicherungsinstrumente analog den *Loan Deficiency Payments* der Farm Bill des Jahres 1990 ergänzt. Die Summe der aus dem Budget geleisteten Zahlungen dürfte in etwa 100 Mrd. US\$ über die nächsten 10 Jahre ausmachen. Durch den „*Farm Security and Rural Investment Act of 2002*“ wird der bisherige Weg der Entkoppelung zwischen Stützung und Produktion verlassen. Das Ergebnis sind positive Produktionsanreize, die zu Mehrproduktion und damit einer zusätzlichen Belastung der Weltagrarmärkte führen werden, auch wenn dies in der Erklärung von Präsident Bush verneint wurde. Der Umstand, dass die Aktienmärkte sofort mit Kursanstiegen für die agrarischen Input- und Investitionsgüterlieferanten reagierten, ist ein deutlicher Hinweis darauf. Mehrproduktion könnte für die USA jedoch ein Problem in bezug auf die WTO-Vereinbarungen bedeuten, weil bereits seit 1998 die WTO-Limits bei der Inlandsstützung nur knapp gehalten werden konnten. Mit dem neuen Farmgesetz wird eine Überschreitung sehr wahrscheinlich.

Für die EU ergeben sich aus dieser Kehrtwendung der US-Agrarpolitik zwei gegenläufige Effekte: Einerseits wird die bisher auf eine Liberalisierung des Weltagrarhandels fokussierte Haltung der USA in der WTO nicht mehr haltbar sein, was für die EU Vorteile in den bevorstehenden Verhandlungen erwarten lässt. Auf der anderen Seite steht jedoch zu befürchten, dass diese Veränderungen den Druck auf die derzeit noch überlasteten Weltagrarmärkte weiter erhöhen, was die Exporttätigkeit der Union nicht nur erschweren, sondern auch teurer machen dürfte.

## *WTO Verhandlungen*

Mit der Erklärung von Doha wurde eine neue Welthandelsrunde eingeleitet. Als planmäßiges Ende der Verhandlungsrunde wurde der 1. Jänner 2005 ins Auge gefasst. In der Sitzung des WTO-Landwirtschaftsausschusses vom 26. März 2002 wurde ein Arbeitsprogramm vereinbart, mit welchem die Eckpunkte der Agrarverhandlungen bis Ende März 2003 festgelegt werden sollen. Dabei geht es konkret um die quantitative Festlegung der „Modalitäten“ für die Realisierung der in Doha festgelegten Ziele (Verbesserung des Marktzutritts, Senkung von Exportsubventionen und Inlandsstützungen), aber auch um die dafür als erforderlich angesehenen Regeländerungen. Diese „modalities“ dienen den Mitgliedsländern als Grundlage für die Vorbereitung ihrer Verhandlungsofferte („*comprehensive draft commitments*“). Das bedeutet jedoch nichts anderes, als dass bereits bis zum 5. Ministertreffen in Mexiko (Mitte 2003) die Grundstruktur der Schlussverhandlungen im Agrarbereich stehen könnte, genauso wie der „Dunkel Draft“ im Jahr 2001 das Endergebnis der Uruguay-Runde geformt hat.

Inhaltlich gesehen brachte die Ministertagung von Doha für die europäische Landwirtschaft zufriedenstellende Ergebnisse, weil neben der Verpflichtung zu Verhandlungen über Marktzugang, nationale Beihilfen und alle Formen von Ausfuhrbeihilfen auch multifunktionelle Leistungen anerkannt wurden. Wie bei der letzten Runde kam man überein, die Interessen der Entwicklungsländer besonders zu berücksichtigen. Dieses Ergebnis deckt sich sowohl mit dem vom Rat 1999 beschlossenen Mandat der EU als auch mit dem im Dezember 2000 gebilligten Verhandlungsvorschlag.

Auch wenn der Verlauf der WTO-Verhandlungen in den nächsten Jahren nicht prognostizierbar ist, so lassen sich doch einige Vermutungen anstellen, in welchen Bereichen Vereinbarungen zu erwarten sind. Beim Marktzugang wird es mit hoher Sicherheit zu einer Weiterführung der Vereinbarungen der URAA kommen, womit die Mindestmarktöffnung

über die seit 2001 geltende 5%-Marge steigen dürfte. Bei den Exportstützungen hat die EU ihre Bereitschaft zu einer Verringerung der Exportsubventionen davon abhängig gemacht, dass auch alle anderen Formen von Ausfuhrbeihilfen (Exportkredite, Ernährungshilfe, State Trading) verhandelt werden. In der Frage des Abbaus wettbewerbsverzerrender Beihilfen im Bereich der Inlandsstützungen befürwortet die EU zwar eine weitere Reduzierung der "Gelbmaßnahmen", tritt jedoch für die Beibehaltung der "Green Box" und der "Blue Box" – wenn auch nicht zwingend in der derzeitigen Form - ein. In der Erklärung wird auch betont, dass damit keine Verbindlichkeit hinsichtlich des endgültigen Verhandlungsergebnisses eingegangen wird.

Die hohe Bedeutung der *non trade concerns* (Umweltschutz, Entwicklung des ländlichen Raums, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz etc.) aus der Sicht der EU wurde in der Erklärung durch Bezugnahme auf die in diesem Bereich von den Mitgliedern bereits unterbreiteten Vorschläge indirekt akzeptiert. Die österreichische Bundesregierung hat durch verschiedene Äußerungen zu erkennen gegeben, dass sie die Verhandlungsposition der EU als sinnvoll erachtet und damit unterstützt.

### *Osterweiterung der EU*

Das „Jahrhundertprojekt“ Osterweiterung der EU wurde offiziell mit dem Beschluss des Europäischen Rates vom Juni 1993 in Kopenhagen eingeleitet und wird zu grundlegenden politischen und ökonomischen Veränderungen führen. Diese reichen von Verschiebungen in der Wirtschaftsstruktur über eine veränderte Situation in bezug auf die Verfügbarkeit von Produktionsfaktoren bis hin zu unumgänglichen Anpassungen der demokratischen und institutionellen Struktur der Union. Dem Agrarbereich kommt in diesem Prozess eine sehr wichtige Rolle zu, weil die Landwirtschaft in den MOEL signifikant bedeutsamer ist als in der EU15 und schon jetzt fast die Hälfte des Gemeinschaftsbudgets für die Landwirtschaft ausgegeben wird.

Bereits seit längerem bewegen sich die Verhandlungen im Agrarbereich auf einer sehr detaillierten technischen Ebene. Dabei wird davon ausgegangen, dass für den Beitritt zumindest der ersten Gruppe von MOEL die bestehende GAP als Basis dienen wird. Das erste Halbjahr 2002 war durch intensive Gespräche über Kernpunkte der GAP geprägt, nämlich die Frage der Direktzahlungen, der Mengenregulierungen und der Übergangsregelungen.

Von entscheidender Bedeutung in dieser Verhandlungsphase ist die Entscheidung über Art und Höhe der direkten finanziellen Zuwendungen an die Beitrittswerber. Während sich die

meisten der Beitrittskandidaten für eine sofortige und vollständige Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in der bestehenden Form aussprechen, werden seitens der EU15 eine Reihe von Gegenargumenten bzw. von alternativen Vorschlägen in die Diskussion eingebracht. Tatsächlich drängt die Zeit für eine ausreichend präzise Quantifizierung dieses Verhandlungsteiles, weil der Beitritt von zehn der insgesamt zwölf neuen Beitrittswerber bereits für das Jahr 2004 ins Auge gefasst wird.

Während man in der Agenda 2000 implizit noch davon ausging, dass die Osterweiterung bis auf weiteres eine „Zwei-Klassen-GAP“ bringen würde, in der die Landwirte des Ostens keine Flächen- und Tierprämien erhalten, hat sich die Position der Union im Laufe der Zeit sukzessiv geändert. Tatsächlich lassen sich durchaus Argumente finden, die gegen eine Übertragung dieser Art von Direktzahlungen sprechen:

- diese Zahlungen waren im Finanzrahmen der Agenda 2000 nicht vorgesehen;
- die diskutierten Ausgleichszahlungen könnten die notwendige Anpassung der Agrarstrukturen in den MOEL behindern;
- in vielen Regionen wären Landwirte mit ihrem Einkommen wesentlich besser gestellt als die Beschäftigten in anderen Sektoren derselben Region;
- Direktzahlungen in einer an Flächen bzw. Tiere geknüpften Form leisten nur sehr ineffiziente Beiträge zur Bewältigung des Problems versteckter Arbeitslosigkeit im Agrarbereich der MOEL;
- diese Zahlungen wurden ursprünglich als Kompensation für Preissenkungen im Rahmen der EU Agrarmarktordnungen gewährt, während es in diesen Ländern im Zuge des EU-Beitritts jedoch in vielen Bereichen zu einem Anstieg der Preise kommen dürfte.

Obwohl inhaltlich weitgehend korrekt, ist diese Argumentation von Vorbehalten gegenüber einer Übertragung der Direktzahlungen an die MOEL nicht unproblematisch:

1. Das Kompensations-Argument ist rechtlich nicht abgesichert, weil die Einführung dieser Zahlungen formell nicht an die Preissenkungen des Jahres 1992 gebunden war und z. B. auch die Landwirte in der ehemaligen DDR diese Zahlungen bekommen haben;
2. Die Beitrittskandidaten werden Flächenbeschränkungen, Milchquoten etc. kaum akzeptieren, wenn sie nicht entsprechende Kompensationsleistungen dafür erhalten.

3. Direktzahlungen – auch wenn sie formal an Flächen und nicht an die Produktion gebunden sind – wirken wettbewerbsverzerrend, weshalb eine Ungleichbehandlung der Landwirte in den MOEL auf Dauer nicht aufrecht zu erhalten sein wird.

Mit ihrem Ende Jänner 2002 veröffentlichten *"Issues Paper – Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP"* hat die EU-Kommission erstmals genauere Vorschläge zur Umsetzung der Direktzahlungsprogramme in den neuen Mitgliedsstaaten vorgelegt. Die Kommission hat damit einen wichtigen Schritt gesetzt, um die politischen Entscheidungen in den Kernbereichen voranzutreiben. Die Strategie der Kommission besteht darin, aus den Diskussionen über das *Issues Paper* eine Serie von überarbeiteten Entwürfen gemeinsamer Standpunkte, welche möglichst auch alle anderen verbleibenden Verhandlungspunkte einbeziehen, für möglichst viele Beitrittsländer auszuarbeiten und dem Rat zur Entscheidung vorzulegen.

Dem Vorschlag der Kommission entsprechend sollen die Direktzahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik für die neuen Mitgliedsstaaten im ersten Jahr ihrer Mitgliedschaft lediglich 25% des regulären Niveaus ausmachen, in den Jahren 2005 und 2006 soll dieser Prozentsatz um je 5 Punkte auf 35% steigen, um dann in den Folgejahren bis 2013 schrittweise an das dann gültige Stützniveau herangeführt zu werden. Zur Begründung dieser schrittweisen Einführung der Direktzahlungen werden übrigens nicht budgetäre Gründe angeführt, sondern die strukturkonservierende Wirkung zu hoher Direktzahlungen im Prozess der Umstrukturierung der Landwirtschaften in den neuen Mitgliedsstaaten betont. Sinnvoller als hohe Direktzahlungen sei eine umfassendere Förderung der ländlichen Entwicklung mit den Zielen einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe sowie der Schaffung von Arbeitsplätzen in anderen Sektoren. Erst auf längere Frist soll es nach den Vorschlägen der Kommission zu einer Gleichbehandlung der Landwirte der MOEL mit jenen in der heutigen EU15 kommen.

Damit folgt die Kommission im Kern den Anliegen, die sie auch in ihrem Strategiepapier von 1996 für das 'Europäische Agrarmodell' formuliert hatte und die auch noch den ursprünglichen Entwurf für den Agrarteil der Agenda 2000 geprägt hatten. Im Zuge der Verhandlungen vor der Beschlussfassung zur Agenda 2000 waren diese Anliegen stark abgeschwächt worden, für die MOEL könnten sie aber angesichts weniger ausgeprägter Besitzstände stärker zum Zuge kommen. Zusätzlich legitimiert werden würde dieser Ansatz dann, wenn es in der EU mit der nächsten GAP-Reform zu einer graduellen Rückdrängung der derzeit dominierenden Marktordnungen und damit einer stärkeren Bindung des

Mitteinsatzes an Ziele in den Bereichen Umweltschutz, Kulturlandschaftserhalt oder Entwicklung ländlicher Räume kommt.

Die Kommission kommt im letzten Abschnitt ihres Papiers zu dem Ergebnis, dass sich die durch die Erweiterung der EU entstehenden zusätzlichen Kosten durchaus in den beim Gipfel von Berlin festgelegten Finanzrahmen einfügen würden. Allerdings bleiben die Aussagen der Kommission damit zwangsläufig auf den Zeitraum bis 2006 beschränkt, weil danach ein neuer, noch nicht ausverhandelter Finanzrahmen Gültigkeit erlangt. Aktuelle Berechnungen (Kniepert, Hofreither 2002) zeigen, dass der finanzielle Spielraum für Erweiterungsausgaben nach 2006 sehr eng werden dürfte, was die Möglichkeiten der EU15, in den Verhandlungen deutlich über das *Issues Paper* hinausgehende Zugeständnisse zu machen, spürbar beschränkt.

Die budgetären Konsequenzen der Aufnahme der ersten MOEL werden zudem durch die seit dem Abschluss der GATT-Uruguay Runde im Jahr 1994 geltenden detaillierten Grenzen für Inlands- und Exportstützungen, aber auch für den Umfang und die Ausgestaltung des Außenschutzes mitbestimmt. Dabei steht zu erwarten, dass durch die Fortsetzung dieses Liberalisierungsprozesses in der „Milleniumsrunde“ eine weitere Einengung dieser Spielräume eintritt. Eine derartige Entwicklung hätte zwangsläufig eine weitere Anpassung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zur Folge, deren konkrete Ausgestaltung wiederum Rückwirkungen auf die Finanzierungslast aus einer Osterweiterung haben dürfte.

## **4. Agrarpolitische Ziele Österreichs**

In ihrem Regierungsprogramm vom Februar 2000 bekräftigen die Koalitionsparteien in der Präambel zum Abschnitt „Das Land muss leben“ (Österreichische Bundesregierung, 2000, S. 62 ff.) ihre Zustimmung zu den im Landwirtschaftsgesetz festgelegten zentralen Zielsetzungen, dem Erhalt einer bäuerlich strukturierten Landwirtschaft in Österreich sowie der Sicherstellung einer flächendeckenden land- und forstwirtschaftlichen Bewirtschaftung in ganz Europa. Ergänzend betont die Bundesregierung, auch die auf einem Beschluss des EU-Rates vom Dezember 1997 basierenden Grundsätze des sogenannten „Europäischen Landwirtschaftsmodells“ im Interesse der nachhaltigen Sicherung der multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft forcieren zu wollen. In diesem Zusammenhang werden explizit die laufenden internationalen Verhandlungen in den Bereichen WTO und Osterweiterung angeführt.

Auf einer detaillierteren Ebene wird die Feststellung getroffen, dass die europäische Landwirtschaft

- als Wirtschaftsfaktor multifunktional, nachhaltig und wettbewerbsfähig sein müsse;
- sich über den gesamten europäischen Raum einschließlich der Regionen mit spezifischen Problemen verteilen müsse;
- dabei in der Lage sein müsse, die Landschaft zu pflegen, die Naturräume zu erhalten und einen wesentlichen Beitrag zur Vitalität des ländlichen Raumes zu leisten;
- den Anliegen und Anforderungen der Verbraucher in Bezug auf die Qualität und die Sicherheit der Lebensmittel, den Umweltschutz und den Tierschutz gerecht zu werden habe.

Generell wird die Zustimmung zu einer aktiven Politik zur Stärkung des ländlichen Raums bekräftigt und dabei der neuen Säule der ländlichen Entwicklung im Rahmen der Agenda 2000, insbesondere auch der neuen Möglichkeiten, die sich im Bereich der Forstwirtschaft dabei ergeben, besondere Bedeutung beigemessen. Dabei wird auch die Notwendigkeit anerkannt, bei der Verteilung der öffentlichen Mittel Zielgenauigkeit, Effizienz und soziale Gerechtigkeit weiter forcieren zu müssen. Die österreichische Bundesregierung tritt in diesem Bereich dafür ein, dass im Zuge der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik Degressionsmodelle nach der Betriebsgröße für den Marktordnungsbereich EU-einheitlich zur Anwendung kommen.

Aus seiner Position als Nettozahlerland heraus wird in der laufenden Umsetzung der GAP der Ausschöpfung aller Möglichkeiten einer Rückführung von Gemeinschaftsmitteln hohe Priorität beigemessen. Zu diesem Zweck werden nationale Kofinanzierungsmittel bereitgestellt, wobei der bestehende Finanzierungsschlüssel zwischen Bund und Ländern zugrundegelegt wird.

Im Bereich einzelbetrieblicher Bestimmungen wird die Aufrechterhaltung der bestehenden Pauschalierungsregelungen bei Einkommens- und Umsatzsteuer fixiert und dabei einer fristgerechten Hauptfeststellung der Einheitswerte - unter Berücksichtigung der spartenspezifischen Einkommensentwicklung - besondere Bedeutung zuerkannt. Darüber hinaus werden zur Herstellung gleicher Bedingungen im EU-Wettbewerb Maßnahmen zur Verbilligung der Betriebsmittel (Dieselöl, Dünge-, Pflanzenschutz- und Tierarzneimittel) angestrebt, wobei in erster Linie an eine Absenkung der Steuersätze (darunter die kontrovers diskutierte Absenkung der Mineralölsteuer für Dieselöl auf das Niveau von Heizöl Extra Leicht) sowie EU-einheitliche Zulassungsvorschriften für Betriebsmittel und weitere Vereinfachungen und Effizienzsteigerungen im Bereich der Zulassungsabläufe gedacht wird.

Im Agrarumweltbereich wird der Umsetzung des Österreichischen Programms für eine umweltgerechte Landwirtschaft (ÖPUL), welches „finanzielle Anreize für den Verzicht auf Mineraldünger- und Pestizideinsatz, für naturnahe Flächennutzung, Fruchtfolge und Brachen geschaffen und die Multifunktionalität der Landwirtschaft berücksichtigt hat“, hohe Bedeutung für eine nachhaltige Ausrichtung beigemessen (BMLFUW, 2001a). Die Multifunktionalität der Landwirtschaft wird besonders in Zusammenhang mit den alpinen Regionen Österreichs betont, wo die Landwirtschaft wichtige und nicht über den Produkterlös bezahlte Leistungen der Landschaftspflege erbringt. Hier wird die Erhaltung und der Ausbau der positiven (Erhaltung und Neuanlegen von Landschaftselementen, Pflege ökologisch wertvoller Flächen u.a.) sowie eine weitere Reduktion der negativen Umweltauswirkungen landwirtschaftlicher Aktivitäten (Pestizideinsatz, Mineraldünger, Nährstoffauswaschung, Bodenerosion), eine Förderung der biologischen Landwirtschaft und anderer umweltfreundlicher Wirtschaftsweisen, die Weiterentwicklung der ökologischen Evaluierung der Agrarförderungen sowie die landwirtschaftliche Nutzung von Grenzertragsgebieten angestrebt.

Der Reinhaltung des Wassers als Lebensgrundlage wird unverändert hohe Priorität beigemessen. Die Grundwasservorsorge auf Grundlage von § 33f WRG 1959 soll durch moderne Instrumente wie beispielsweise den Vertragsgewässerschutz bei entsprechender



Prioritätenreihung mit dem Augenmerk auf Trinkwasservorsorgegebiete neu gestaltet werden (z.B. ÖPUL, Grundwasser 2000).

Im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe wurde unter anderem ein Forschungsschwerpunkt „Nachwachsende Rohstoffe“ geschaffen, im Rahmen dessen

- die Bedingungen für den Einsatz erneuerbarer Energieträger verbessert,
- Förderungen (insbesondere Investitionsförderungen für die Errichtung von Wärmeversorgungsanlagen auf Basis Biomasse) verstärkt sowie
- die Beimischung von Biodiesel zu herkömmlichem Dieselkraftstoff weiter forciert werden sollen.

Im Bereich der Lebensmittelkennzeichnung soll die Vergabe von Gütesiegeln an strenge Auflagen gebunden werden um zu verhindern, dass es zu Irreführung der KonsumentInnen<sup>2</sup> kommen kann. Angestrebt wird auch, dass sich Agrarmarketingaktivitäten in Hinkunft verstärkt nach dem sektoralen Aufbringungsumfang an Marketingbeiträgen zu orientieren haben.

Im Verwaltungsbereich ist das im Regierungsprogramm genannte Ziel eine möglichst einfache landwirtschaftliche Förderungsabwicklung, wofür eine entsprechende Initiative auf europäischer Ebene angekündigt wurde. In einer etwas ambivalenten Formulierung wird dabei betont, dass „die Verhältnismäßigkeit der Sanktionen bei der landwirtschaftlichen Förderungsabwicklung [...] jedenfalls zu beachten“ ist.

Die Positionierung der österreichischen Bundesregierung in bezug auf die anstehenden Veränderungen der GAP ergibt sich auch aus der eingenommenen Haltung zur Osterweiterung. In erster Linie sind es die drei horizontalen Themenbereiche (Direktzahlungen, Mengenregulative und Übergangsregelungen), die hier von Interesse sind. Österreich sprach sich bereits im Jahr 2000 für die Gewährung von Direktzahlungen an die Beitrittsländer aus, um nicht das Direktzahlungssystem in Frage zu stellen und auch um effiziente Mengenregulative implementieren zu können. Die österreichische Position ging bereits sehr früh in die Richtung des schließlich im „*Issues Paper*“ der Kommission (European Commission, 2002) präsentierten Vorschlages einer temporär befristeten Teilübertragung dieser Zahlungen an die MOEL. In Übereinstimmung mit der in der Agenda-

---

<sup>2</sup> Aufgrund des Umstandes, dass auf der Nachfrageseite des Lebensmittelmarktes Frauen bei dominieren dürften, wurde hier eine geschlechtsneutrale Formulierung gewählt.

Diskussion eingenommenen Position spricht sich Österreich auch im Rahmen der Osterweiterung für eine betriebsgrößenbezogene Degression dieser Zahlungen aus<sup>3</sup>.

Österreich sieht auch keine maßgeblichen Gründe für längere Übergangszeiten mit Ausnahme von Situationen, wo „Preisunterschiede zum Beitrittszeitpunkt mehr als 10% ausmachen“ (BMLFUW, 2002b, 40). Dafür seien jedoch nicht unbedingt Grenzkontrollen erforderlich, man könne auch das System der Umsatzbesteuerung und der Meldeverpflichtungen der Unternehmungen dafür heranziehen. Lediglich für den Erwerb von land- und forstwirtschaftlichen Flächen wird eine 7-jährige Übergangsfrist als sinnvoll erachtet.

---

<sup>3</sup> Diese Position war jedoch für längere Zeit innerhalb Österreichs nicht akkordiert, sondern stand in Gegensatz zur Haltung des BM für Finanzen, das sich der Haltung der vier Nettozahlerstaaten angeschlossen hatte. In weiterer Folge wurde diese Diskrepanz durch das Außenministerium im Sinne des BMLFUW entschieden.

## **5. Marktordnungen**

### *Ausgangslage*

Die europäische Agrarpolitik hat im Laufe ihres mehr als 40-jährigen Bestehens – zumeist als Reaktion auf exogene Veränderungszwänge - in vielen Bereichen umfassende und nicht selten sehr komplexe Regelungsvorschriften eingeführt. Rein quantitativ gesehen beziehen sich etwa die Hälfte der 80.000 Seiten, die den Rechtsbestand der EU abbilden, auf die Landwirtschaft, also einen Sektor mit einem Anteil von etwa 2 % des BIP der Gemeinschaft (Grabbe, 2001). Diese Regeln beinhalten in Teilbereichen auch nach den letzten beiden Reformen noch positive Produktionsanreize, ihre tatsächlichen Auswirkungen („Cross commodity“-Effekte, Mitnahmeeffekte, ...) sind allerdings nur schwer exakt abzuschätzen.

Auch heute noch entfallen etwa 90% der Agrarausgaben der EU auf den Marktordnungsbereich, wobei die im folgenden behandelten Bereiche (Kulturpflanzen, Rind-/Kalbfleisch, Milch) bei weitem dominieren. Dennoch stellt sich der Reformbedarf auch innerhalb dieser Gruppe unterschiedlich dar, weil die „grande cultures“ bereits 1992 einen markanten Reformschritt in Richtung gradueller Entkoppelung durch die Einführung von Direktzahlungen erfahren haben. Generell sollte eine Reform zu einer stärkeren Marktorientierung der Produktion führen, dabei aber die (derzeit aktiven) Landwirte möglichst nicht schlechter stellen.

Nicht zuletzt aufgrund des Reformrückstands bei Milch und Rindfleisch liegen die Erzeugerpreise dieser Produkte innerhalb der EU heute um mindestens 50% über den Weltmarktpreisen. Dadurch schätzen die Erzeuger dieser Produkte deren Marktwert falsch ein und tendieren zu einem nicht gerechtfertigten, überhöhten Produktionsniveau. Allerdings gilt es dabei zu berücksichtigen, dass die Verzerrungen der relativen Preise in diesen Bereichen seit Jahrzehnten bestehen und damit auch das Investitionsverhalten der Landwirte darauf ausgerichtet war. Drastische Veränderungen in den Rahmenbedingungen auf kurze Frist würden damit zu politisch kaum verantwortbaren Härten führen. Die Brisanz dieses Reformvorhabens wird am besten dadurch verdeutlicht, dass eine Absenkung der Preise auf das Marktniveau allein in Österreich die Verkaufserlöse der Milch- und Rindfleischerzeuger (bei gegebenen Erzeugungsmengen und Weltmarktpreisen) um ca. 600 Mio. € (-40 %) jährlich vermindern und insgesamt gesehen die Einnahmen der Landwirtschaft um 11 % senken würde (Ortner, 2002).

Auch der Umstand, dass in vielen benachteiligten Gebieten die Grünlandwirtschaft weitgehend ohne Alternative und zusätzlich auch in bezug auf die Bereitstellung von positiven Externalitäten von hoher Bedeutung ist, muss bei Reformen in diesem Bereich in Betracht gezogen werden. Unter den heterogenen Marktbedingungen der Rinderhaltung innerhalb der Union können Ziele in bezug auf die optimale Bereitstellung privater und öffentlicher Güter kaum mit der derzeitigen Form von sektoral ausgerichteten Marktordnungsregeln und -ausgaben auf der einen und „ergänzenden“ Umwelt- und Regionalprogrammen auf der anderen Seite erreicht werden. Mitnahmeeffekte auf der einen und unnötige wirtschaftliche Härten auf der anderen Seite erfordern gerade hier einen stärker auf die unterschiedlichen Gegebenheiten ausgerichteten integrierten Politikansatz. Diese Diagnose spricht für eine Reform dieser Marktbereiche in Form einer graduellen, vorhersehbaren Annäherung der Marktordnungspreise an das Marktniveau und entsprechenden Kompensationen sowie Ergänzungen im Bereich der zweiten Säule.

Die folgenden Lösungsvorschläge für den Marktordnungsbereich stellen auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz in der Agrarproduktion sowie die Erbringung von Umweltleistungen ab und berücksichtigen dabei auch Verteilungsaspekte in der Landwirtschaft. Die Produktion soll in bezug auf die eingesetzten Ressourcen effizient, auf die gegebene Nachfrage abgestimmt und damit auf den relevanten Märkten wettbewerbsfähig sein. Es macht ganz offensichtlich wenig Sinn, durch Produktionsanreize (Preise, Prämien) ein Produktionsvolumen zu generieren, das den Inlandsbedarf übersteigt und zu den im Inland herrschenden Preisen auch nicht im Ausland abgesetzt werden kann, wie dies bei Milch und Rindfleisch weitgehend der Fall ist. Die eingesetzten Steuermittel könnten sehr viel effizienter für eine direkte Stimulierung von erwünschten Produkt- oder Prozessattributen, die Steuerung des regionalen Angebots oder die Milderung von sozialen Härten im Agrarbereich verwendet werden.

### *Kulturpflanzen*

Die Agenda 2000 führte Grundbeträge für Getreide und Ölsaaten ein, die in Österreich auf einen einheitlichen Referenzertrag angewandt werden und einheitliche Flächenprämien ergeben. Bei Ölsaaten gilt auch im Inland der Weltmarktpreis, während dies bei Getreide (hauptsächlich Weizen) durch die Interventionsregelung, Zölle, Exportstützungen und Exportsteuern noch nicht zutrifft. Um Exportstützungen und Flächenstilllegungen aufgeben zu können, wäre eine weitere Senkung der Interventionspreise nötig, wobei der erforderliche

Satz angesichts der mit der bevorstehenden Osterweiterung dazukommenden Flächen ex ante nicht eindeutig bestimmbar ist. Im Falle einer Preissenkung von 5 bis 10 % würden die Weltmarktpreise in den meisten Jahren über den neuen Interventionspreisen liegen und die EU könnte - solange auf Exportsteuern verzichtet wird - unbeschränkt produzieren und exportieren. Von einer derartigen Situation würden auch jene Landwirte profitieren, die in der Veredelung tätig sind und Getreide zur Verfütterung zukaufen.

Bei der Bemessung der Kompensationen sind die bisherigen Referenzerträge und Flächenprämien sowie die Auswirkungen einer Aufgabe der obligatorischen Flächenstilllegung zu berücksichtigen. Aber auch die Verhältnismäßigkeit der Förderung im Vergleich zu Grünland und die Verteilungswirkungen zwischen größeren und kleineren Betrieben sowie zwischen Gunstlagen und benachteiligten Gebieten sollte stärker als bisher in diese Entscheidung einfließen. Ein erster Zwischenschritt auf diesem Weg könnte eine Angleichung der Referenzerträge innerhalb der EU darstellen. Praktisch könnte dies durch die Einführung und schrittweise Senkung von Obergrenzen für jene Erträge geschehen, für die Förderungen geleistet werden. Dadurch würde die Schlechterstellung der ertragsschwächeren Gebiete aufgehoben und der teilweise drohende Rückzug der Landwirtschaft aus diesen Gebieten hintan gehalten werden. Die resultierende Senkung der Prämienhöhe in den ertragreicheren Regionen ist mit dem allmählichen Auslaufen des Vertrauensschutzes zehn Jahre nach der Reform 1992 durchaus zu rechtfertigen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die dadurch freiwerdenden Gelder weiterhin für andere Verwendungsformen im Agrarbereich zur Verfügung stehen.

Auf lange Sicht können und werden diese Kompensationszahlungen sukzessive verschwinden, was jedoch nicht mit einer Senkung oder gar Eliminierung von flächenbasierten Stützungen für die Landwirtschaft verwechselt werden darf. Der Unterschied besteht darin, dass die bisherige Form der Stützung eine auf lange Sicht fragwürdige „Kompensation“ für einkommensrelevante Ereignisse in der Vergangenheit darstellte, die langfristig keine Legitimation finden kann<sup>4</sup>. Prämienzahlungen, die als Remuneration für gesellschaftlich erwünschte und unter kontrollierten Bedingungen erbrachte Leistungen gewährt werden, sind dagegen einer Gesellschaft, welche die Landwirtschaft in ihrer multifunktionellen Dimension begriffen hat, durchaus auch langfristig zuzumuten.

---

<sup>4</sup> Zudem steigt bei diesen Kompensationen die Gefahr, dass mit steigendem Pachtanteil ein immer größer werdender Teil dieser Prämienzahlungen an nicht landwirtschaftlich aktive Landbesitzer abfließt.

In letzter Konsequenz wird die Frage, in welchem Umfang die daraus eventuell entstehenden Einnahmenverluste der Landwirte zu kompensieren sind, immer von der Politik entschieden werden. Die Art und Weise, wie die Kompensationsregelungen konzipiert werden sollten, ist dagegen einer wissenschaftlichen Analyse durchaus zugänglich. Nachdem die Aufgabe der obligatorischen Flächenstilllegung die Produktion ansteigen lassen wird, dürfte es zu höheren Exporten der EU und tendenziell niedrigeren Weltmarktpreisen kommen. Die Bereitschaft, unter diesen Bedingungen Flächen stillzulegen, hängt vom Produktpreisniveau, der Höhe und der Ausgestaltung des Kulturpflanzenausgleichs sowie der Attraktivität von Stilllegungsprogrammen als Alternative ab. Diese Programme könnten zudem Anreize enthalten, dass stillgelegte Flächen möglichst nicht als Ackerflächen, sondern eher als Grünland, Flächen zur Landschaftsgestaltung oder zur Förderung der Biodiversität genutzt werden.

### *Milchmarkt*

Mit der Agenda 2000 wurde bereits eine mit dem Jahr 2005/06 zu implementierende schrittweise Senkung der Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver um 15 % und die Einführung von Ausgleichszahlungen zur Abdeckung der daraus resultierenden Einkommensverluste beschlossen. Das langfristige Ziel der EU besteht darin, durch Aufgabe der teuersten Standorte die Produktion der EU auf einen marktverträglichen Umfang zurückzuführen. Ein erstes Zwischenziel besteht darin, die Überschussproduktion soweit zu reduzieren, dass es keiner Exportstützungen mehr bedarf und die Quotenregelung entfallen könnte. Zur Erreichung dieses Marktgleichgewichts werden weitere Preissenkungen von etwa 10 % als notwendig erachtet (Bouamra-Mechemache et al., 2002).

Wie im Bereich der Kulturpflanzen sollten die dadurch hervorgerufenen Einkommensrückgänge der Milcherzeuger durch Ausgleichszahlungen abgefangen werden. Die einzelbetriebliche Referenzmenge ist dabei ein brauchbarer Ansatzpunkt zur Bemessung der Ausgleichszahlungen und wurde auch in der Agenda 2000 vorgesehen. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die Summe der nationalen Quoten eine Produktionsmenge ergibt, von der ein erheblicher Teil – zumeist in Form von Butter und Magermilchpulver - mit volkswirtschaftlichem Verlust exportiert werden muss. Soll diese implizite Subventionierung ausländischer Abnehmer vermieden werden, dann dürfen die neu eingeführten Ausgleichszahlungen nur für jenen Teil der nationalen Quoten gebühren, der mit einem Binnenmarktgleichgewicht vereinbar ist.

Bei der Entscheidung, welche Quotenmengen nicht in den Genuss von Ausgleichszahlungen kommen sollen, sind Faktoren wie Stückkostendegression, Einkommensverteilung und Umweltwirkungen dieser Förderung zu berücksichtigen. Größenvorteile sprechen dafür, größere Quoten mit einem geringeren Ausgleich zu versehen; daher sollten Quoten, die unter einer bestimmten Schwellengröße liegen, den vollen Ausgleichssatz<sup>5</sup> bekommen und Quotenmengen, die über dieser Schwelle liegen, lediglich einen Teil des vollen Ausgleichssatzes (z.B. 70 %). Derart kann für jeden Quoteninhaber ein bestimmter Ausgleichsbetrag ermittelt werden. Unterkompensationen würden damit primär große Betriebe treffen und könnten dort längerfristig durch Kosteneinsparungen ausgeglichen werden.

Eine radikalere, den Strukturwandel beschleunigende Variante würde eine Bindung der Ausgleichsbeträge an Personen bewirken. Ein Anspruch auf Ausgleichsbeträge unabhängig davon, ob sie weiterhin Milch produzieren oder ihre Quote an billiger produzierende Konkurrenten verpachten oder verkaufen würde jenen Quotenbesitzern, die zu niedrigeren Preisen nicht kostendeckend produzieren können die Chance geben, aus der Produktion auszusteigen. Sie würden keinen Einkommensverlust erleiden, weil sie ihre bisherige Quotenrente weiterhin beziehen könnten: entweder in der Form eines (durch die Preissenkung etwas reduzierten) Pachtzinses für die Quote oder des entsprechenden Erlöses aus dem Quotenverkauf.

Die in der Produktion verbleibenden Milchbauern werden durch die Ausgleichszahlungen kompensiert. Zusätzlich senkt die Entkopplung der Ausgleichsbeträge von der Quote die Preise der Quoten, woraus Milchproduzenten, die Quoten zukaufen wollen, einen Kostenvorteil lukrieren. Ein Nachteil entsteht in der Zukunft lediglich für jene Produzenten, die Milch erzeugen wollen, ohne einen Anspruch auf Ausgleichsbeträge zu haben. Das betrifft Betriebsnachfolger, welche die Ausgleichsbeträge ihrer Vorgänger nicht erben, und solche Milcherzeuger, die nach dem Auslaufen der Ausgleichsbeträge weiterhin aktiv sind, aber ihre Produktionskosten bis dahin nicht entsprechend senken konnten. Die Zeitspanne, in der die Ausgleichsbeträge gezahlt werden, sollte jedoch ausreichen, um adäquate Kostensenkungen zu ermöglichen.

Einen wesentlichen Beitrag zur Realisierung von Kostensenkungen in der Milcherzeugung könnten die Handelbarkeit der Ausgleichsbeträge und ein erleichterter Quotentransfer leisten.

---

<sup>5</sup> Der Ausgleichssatz ist der Prozentsatz der Einnahmenverluste, der ausgeglichen wird; er entspricht dem (geschätzten) Verhältnis zwischen Einkommen und Einnahmen.

Dazu müsste jedoch volle Transparenz im Quotenhandel hergestellt werden. Konkret würden die Besitzer einer Quote (z. B. das Betriebsleiterehepaar) das Recht zum Bezug von Ausgleichsbeträgen in bestimmter, allenfalls abnehmender Höhe zu bestimmten Terminen für eine begrenzte Zeit erhalten. Sie könnten diese staatlich verbrieften Rechte (wie Wertpapiere) verkaufen, um ihren Barwert als Einmalzahlung zu lukrieren und in kostensenkende Maßnahmen zu investieren. Dazu gehört auch der Kauf von Quoten, die billiger und in größerer Anzahl zu haben sind, weil viele Erzeuger die Milchproduktion vorzeitig aufgeben würden.

Ein Ausstieg aus der Milchproduktion soll dort verhindert werden, wo die Aufrechterhaltung der Produktion im Interesse der Allgemeinheit erwünscht ist. Dabei steht nicht das Interesse an der Produktion von Milch im Vordergrund, sondern die Erbringung von öffentlichen Leistungen wie Landschaftspflege, Schutz der Umwelt, flächendeckende Bewirtschaftung, Besiedlung, bäuerliche Betriebsformen, Infrastruktur, usw. Diese Problemstellung fällt in den Bereich der zweiten Säule, wobei durch eine genaue Zieldefinition und die Konzeption von auf dieses Ziel abgestimmten Maßnahmen gewährleistet werden kann, dass die Realisierung dieser gesellschaftlichen Bedürfnisse auf wirtschaftliche Weise erfolgt.

Ein konkretes Ziel könnte sein, Grünland und Almen in bestimmten Gebieten dauerhaft auf eine bestimmte Weise zu nutzen bzw. zu pflegen. Um es zu erreichen, müssten entsprechende Anreize gesetzt werden, welche die Bauern veranlassen, diese Tätigkeiten im erwünschten Umfang fortzusetzen. Quotenbezogene Ausgleichszahlungen sind dafür ungeeignet, weil die Quoten in andere Gebiete verkauft werden könnten. Eine Umwandlung der "Milchquotenprämien" zu Flächenprämien könnte dieses Problem beheben, allerdings nur dann, wenn die Bezahlung dieser Flächenprämien an die Einhaltung entsprechender (Mindest)Bedingungen gebunden ist (*cross compliance*). Die Flächenprämien würden damit wohldefinierte Leistungen abgelten, die auf diesen Flächen konkret erbracht werden. Darüber hinausgehende regionsspezifische Anforderungen an die Landwirtschaft könnten – so wie auch bisher – im Rahmen regionaler (Ergänzungs)Programme geregelt werden.

## *Rindermarkt*

Unter den derzeitigen Markt- und Marktordnungsbedingungen wird ein beträchtlicher Teil der EU-Produktion unter Zuhilfenahme von Exportstützungen im Ausland abgesetzt. Eine Produktion, für die unter den gegebenen Weltmarktpreisen keine Nachfrage besteht, sollte nicht auf Dauer künstlich aufrechterhalten werden. Allerdings ist auch hier zu berücksichtigen, dass in bestimmten – zumeist benachteiligten - Regionen die Haltung von



Rindern ohne attraktive betriebliche Alternative ist und dadurch oft auch positive externe Effekte generiert werden. In diesem Fall haben – wie zuvor beschrieben – entsprechende Maßnahmen der zweiten Säule zu greifen. Zum überwiegenden Teil jedoch ist in der EU die Rinderhaltung eine auf die Vorgaben der Marktordnung hin optimierter betriebswirtschaftlicher Zweig der Landwirtschaft, wobei die Preisvorgaben in der Vergangenheit ein suboptimales, weil zu hohes Produktionsvolumen induziert haben.

Eine graduelle Korrektur der Rindermarktordnung zur Anpassung des Produktionsvolumens erfordert eine weitere Senkung der Interventionspreise. Die dadurch entstehenden Einnahmenverluste sollten wie bisher zumindest teilweise kompensiert werden. Zur Annäherung der Produktion an den Inlandsverbrauch sowie der Begrenzung produktionsstimulierender Anreize sollte die Zahl der prämienberechtigten Rinder auf ca. 80 % der bisherigen Produktion (bzw. der derzeit gültigen Höchstgrenzen) beschränkt werden<sup>6</sup>.

Eine Möglichkeit, um das zu erreichen, ist die Bindung der Ausgleichszahlungen an eine zulässige Besatzdichte je Hektar Futterfläche, wobei Tiere, die über dieser Besatzdichte - also "zu intensiv" - gehalten werden, ohne Viehprämien bleiben. Ein derartiger Dieser Ansatz ist bereits jetzt Teil der GAP und kommt den Bemühungen um eine ökologischere Ausrichtung entgegen. Zudem könnten auch Höchstgrenzen für die Zahl förderfähiger Tiere je Betrieb zur Unterstützung familienbetrieblicher Strukturen bestehen bleiben. Allerdings bietet diese Förderungskonzeption jenen Betrieben, die unter der zulässigen Besatzdichte liegen, einen Anreiz, die Produktion auszudehnen. Dies könnte nur durch eine an die konkrete Besatzdichte angepasste lineare Förderskala vermieden werden.

Die andere Möglichkeit zur Reduzierung der positiven Produktionsanreize im Bereich der Rinderhaltung besteht darin, die Viehprämienansprüche eines Viehhalters – am besten einschließlich der Milchquotenprämien – an die Futterfläche des Betriebes zu binden. Damit würde die derzeitige Vielzahl an unterschiedlichen Viehprämien zum Verschwinden gebracht. Das würde nicht nur die Verzerrungen innerhalb der EU-Viehwirtschaft reduzieren, sondern auch den Verwaltungsaufwand in diesem Bereich drastisch reduzieren, weil es nur mehr KPA-Prämien und Futterflächenprämien gäbe. Zur Förderung bäuerlicher Strukturen könnten diese Futterflächenprämien zusätzlich wieder mit einer Obergrenze versehen werden.

---

<sup>6</sup> Eine definitorische Alternative ergibt sich aus den 85 % der förderfähigen Produktion der Basisperiode 1986-1988, die im Uruguay Runden-Abkommen spezifiziert worden ist.

Diese Ausgleichszahlungen könnten bei Bedarf auch in Übereinstimmung mit den längerfristigen Produktivitätszuwächsen angepasst werden. Dies ließe sich durch eine Absenkung des maximalen Förderungsbetrages je ha KPA-Fläche bzw. Futterfläche bewerkstelligen oder für den Fall, dass Viehprämien bestehen bleiben, durch eine Absenkung der maximal förderbaren Besatzdichte – zum Beispiel auf die bereits im Agrarumweltbereich eingeführte Grenze von 1,4 GVE/ha für die Extensivierungsprämie. Über eine Differenzierung in Tempo und Umfang der Anpassungen im Bereich der KPA- und Futterflächenprämien hätte die Agrarpolitik zudem ein sehr einfach zu handhabendes und hochwirksames Mittel zur langfristigen Steuerung der Flächennutzung an der Hand, womit sich z. B. extensive Betriebe entsprechend bevorzugen ließen.

Die hier diskutierten Änderungen der Marktordnung würde per saldo die österreichische Viehwirtschaft bevorzugen, weil hier der Anteil an mit Flächen unzureichend ausgestatteten Betrieben kleiner ist als im EU-Durchschnitt. Dieser Effekt würde verstärkt werden, wenn langfristig die durch die Senkung dieser Ausgleichszahlungen freiwerdenden Mittel in Leistungsprämien im Agrarumwelt- oder Regionalbereich umgelenkt werden, um damit nicht nur eine flächendeckende Bewirtschaftung, sondern auch die Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. die Generierung positiver Externalitäten im erwünschten Ausmaß abzusichern.

## **6. Ländlicher Raum**

### *Ausgangslage*

Mit den Beschlüssen von Berlin wurde die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes als Bestandteil der GAP deutlich aufgewertet („zweite Säule“). Ein wesentlicher Bereich, der im gesamten Gemeinschaftsraum aus dem EAGFL-Garantie finanziert wird, fasst die „flankierenden“ Maßnahmen der Reform 1992 mit der Ausgleichszulage sowie Maßnahmen mit Bezug zu umweltspezifischen Erfordernissen von Regionen zusammen. Der zweite Bereich wird durch jene Maßnahmen gebildet, die im Grunde die inhaltliche Weiterführung der auslaufenden Förderungsinstrumente der Ziele 5a und 5b darstellen, die jedoch in der neuen Form unabhängig von Gebietskulissen zur Anwendung kommen können.

Das auf diesen Grundlagen konzipierte „Österreichische Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ hat ein Finanzvolumen von über 800 Mio. € pro Jahr, wobei das ÖPUL und die Ausgleichszulage einen Anteil von nahezu 90% einnehmen. Das spiegelt nicht nur den Umstand wider, dass Österreich durch eine kleinteilige Siedlungsstruktur und einen geringen Verstädterungsgrad geprägt ist, wodurch ländlichen Regionen naturgemäß ein höherer Stellenwert zukommt, sondern entspricht auch einer aktiv zur Ausdruck gebrachten politischen Priorität<sup>7</sup>. Das Gewicht der zweiten Säule erreicht damit in Österreich einen Wert von 60%, was deutlich über dem EU-Durchschnitt von 10% liegt und die Vorreiterrolle unseres Landes in diesem Bereich eindrucksvoll unterstreicht.

Die Erwartungen an dieses Programm gehen dahin, damit „die Basis für intakte ländliche Räume verbessern und wichtige Impulse für den Wirtschafts- und Lebensraum in ländlichen Regionen schaffen“ zu können (BMLFUW, 2001b, S. 164). Österreich ist damit nicht nur Vorreiter einer recht übereinstimmend als zukunftsfruchtig eingeschätzten Politikentwicklung, sondern vermutlich auch das Land mit dem höchsten Grad an „Renationalisierung“, zumindest was den durchschnittlichen Kofinanzierungsanteil anbelangt.

Der Idealtypus eines ländlichen Entwicklungsprogramms stellt eine sektorübergreifende, logisch konsistent vernetzte Maßnahmenpalette dar, welche ausreichende Möglichkeiten bietet, auf die Besonderheiten einzelner ländlicher Regionen Bedacht zu nehmen und zudem

---

<sup>7</sup> Österreich nimmt dabei nicht nur in bezug auf den Umfang der zweiten Säule eine Vorreiterstellung innerhalb der EU ein, indem es fast 10 % der in diesem Bereich bereitgestellten Mittel absorbiert, sondern war auch das erste EU-Mitgliedsland, dessen nationales Programm im Jahr 2000 vom Agrarministerrat einstimmig genehmigt wurde.

die Partizipation aller Interessen einer Region zulässt. Die europäische Regionalpolitik entwickelt sich – wenn auch langsam – zweifellos in diese Richtung. Diese Entwicklung bedingt in vielen Bereichen ein grundlegendes Umdenken, was realistischerweise nicht durch kurzfristige politische Vorgaben erzwungen werden kann. Die im folgenden angeführten Vorschläge (Dax, Hovorka, Wiesinger, 2002) berücksichtigen dieses komplexe Umfeld und zielen auf die langfristige Unterstützung dieses Entwicklungsprozesses.

### *Intra-regionale Verflechtungen*

Die mehrheitlich sektoral angelegten Politikfelder der Europäischen Union machen die simultane Berücksichtigung sektorübergreifender Einflüsse zu einem eher schwierigen Unterfangen. Der Übergang zu einer territorialen Problemsicht steht trotz der mittlerweile breiten Debatte über „Multifunktionalität“ erst am Anfang. Eine Hürde stellt dabei sicherlich die Akzeptanz für ein Verständnis von multifunktionellen ländlichen Räumen dar, in denen der Landwirtschaft zwar eine wichtige, nicht jedoch die allein dominierende Rolle zukommt. Die erforderlichen vernetzten Politiken werden erst dann zur Realität, wenn diese Vision in handfeste politische Grundsätze übergeht, die sich in Aktionen und Programme gießen lassen. Nicht zuletzt muss auch das institutionelle Umfeld entsprechend angepasst werden. Diese logische Richtung der Weiterentwicklung der GAP wird heute nicht mehr allein von Wissenschaftlern und Experten in geschlossenen Zirkeln diskutiert, sondern ist seit neuestem auch Gegenstand von Forderungen, die kürzlich vom Europäischen Landwirtschafts-Konvent erhoben wurden.<sup>8</sup>

### *Subsidiaritätsprinzip*

Die Etablierung der zweiten Säule verstärkt die bereits seit einem Jahrzehnt zu beobachtende und positiv zu beurteilende Öffnung der bisherigen Agrarpolitik in Richtung Umwelt- und Regionalpolitik. Die bereits erwähnte Vorreiterrolle Österreichs in bezug auf die relative Dotierung dieses Politikfeldes ist nicht nur als höchst erfreulicher politischer Etappenerfolg zu

---

<sup>8</sup> Die „Multifunktionalität“ ländlicher Gebiete, die darin besteht Lebensqualität sowohl für die ländliche Bevölkerung zu gewährleisten, als auch Dienstleistungen für die gesamte Gesellschaft anzubieten, bedingt, dass bei der Planung und Verwaltung ländlicher Gebiete ein integrierter Ansatz notwendig ist, der Rücksicht auf die Unterschiedlichkeit der Regionen nimmt. Die Integration und die Vielfalt können durch einen territorialen Ansatz gewährleistet werden, d. h. einen Ansatz, der auf die Bedürfnisse und Möglichkeiten eines bestimmten Gebiets in abgerundeter Weise eingeht, anstatt auf eine Weise, in der eine Region sektoral oder standardisiert betrachtet wird. Der territoriale Ansatz ermöglicht eine klare Analyse der Verbindungen zwischen den ländlichen Gebieten und den Städten. Es bringt auch die öffentlichen Entscheidungen auf ein geographisches Niveau, das von den Bürgern verstanden und beeinflusst werden kann. (Europäischer AgrarKultur Konvent, 2002).

sehen, sondern bedeutet gleichzeitig eine Verpflichtung, diesen Weg auf eine Art fortzusetzen, die für andere Mitgliedsländer Vorbildeffekte beinhaltet.

In seiner derzeitigen Form ist das „Österreichische Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ – aus dem Entstehungszusammenhang heraus durchaus verständlich – stark agrarisch geprägt. Diese Einschätzung wird zum einen durch die herausragende Bedeutung von ÖPUL und Ausgleichszulage begründet. Allerdings lassen sich diese beiden Maßnahmen durchaus als adäquate Reaktion auf Präferenzen in der Bevölkerung Österreichs in Richtung der Bewahrung bzw. Gestaltung der Landwirtschaft interpretieren. Ein anderer „agrozentrischer“ Faktor ergibt sich aus der schwachen Partizipation nichtagrarischer Gesellschaftsteile bei der Gestaltung der „zweiten Säule“ auf regionaler Ebene. Das Programm ist horizontal konzipiert und sieht nur in wenigen Teilbereichen Mitwirkungsmöglichkeiten für nicht-agrarische Bevölkerungsteile vor. Die Weiterentwicklung von innovativen Instrumenten auf der Basis des LEADER-Konzepts scheint sinnvoll, weil damit nicht nur eine bessere Abstimmung des landwirtschaftlichen Angebots öffentlicher Güter an die regionale Nachfrage ermöglicht wird, sondern damit langfristig auch eine stärkere Identifizierung nichtagrarischer Bevölkerungsgruppen mit den regionalen Problemen der Landwirtschaft eintritt.

### *Kofinanzierungspflicht*

Die derzeit geltende Regelung zur „Modulation“ von Flächen- und Tierprämien sieht vor, dass die dadurch aufgebrauchten Mittel in die zweite Säule - in den Bereich der flankierenden Maßnahmen - übertragen werden können. Das Erfordernis, diese aus dem EAGFL stammenden Mittel durch nationale Budgetbeiträge kofinanzieren zu müssen, stellt in mehreren Ländern ein Hindernis bei der Einführung dieser Maßnahme dar. Neben der Kofinanzierungspflicht dieser Mittel verursacht auch der Umstand, dass Förderungsabläufe im Marktordnungsbereich anders gestaltet sind als in den übrigen Politikbereichen, immer wieder Probleme. Langfristig sollte es daher zu einer identischen Behandlung kommen, wobei einer Kofinanzierung aller Agrarförderungen dann der Vorzug zu geben ist, wenn ein effizienter Umgang mit Fördermitteln in einer künftigen EU25 ein prioritäres Ziel ist (siehe auch die diesbezüglichen Ausführungen zu „Marktordnungen“ und „Agrarumweltprogramme“). Das schließt jedoch nicht aus, dass in der Zwischenzeit eine zeitlich befristete bzw. inhaltlich abgegrenzte Aufhebung der Kofinanzierungspflicht von Modulationsmitteln sinnvoll sein könnte, wenn sich nur auf diese Art die EU-weite

Umsetzung dieses aus österreichischer Sicht als sinnvoll beurteilten Mechanismus verwirklichen lässt.

### *Pauschalisiertes Fördersystem*

Das bisher nur als Pilotprojekt existierende Modell eines pauschalisierten Fördersystems für Kleinerzeuger könnte – ausgestattet mit einem Fördervolumen von 2000 bis 3000 €je Betrieb – flächendeckend als Teil der zweiten Säule angeboten werden. In Verbindung mit generellen Leistungsvorgaben würde dadurch ein System entstehen, das gerade in Österreich einen nicht unbeträchtlichen Anteil an Förderfällen erfassen und damit eine deutliche Verringerung des administrativen Aufwandes nach sich ziehen würde.

## **7. Agrarumweltmassnahmen**

### *Ausgangslage*

Der Bereich „Landwirtschaft – Umwelt“ ist eine sehr umfassende Materie, indem er (i) die Gemeinsame Marktorganisation und die Marktordnungen (Rinderhaltung, Milcherzeugung, Flächenstillegung), (ii) den Agraraussenhandel („Green Box“) und (iii) auch die Politik zur Entwicklung des Ländlichen Raums (Art. 22 der VO(EWG) 1257/99) berührt. Der durch den Mid-Term-Review ausgelöste Anreiz, diesen Politikbereich zu überdenken, trifft aus der Sicht vieler Beobachter in einigen Bereichen auf konkreten Anpassungsbedarf. Bisher wurde der Agrarumweltbereich innerhalb der EU sehr unterschiedlich gesehen, wobei das Spektrum von der Lösung kleinräumiger ökologischer Probleme bis zur Stützung landwirtschaftlicher Einkommen über die Erbringung von mehr oder weniger scharf definierten Umweltleistungen reicht. Mittlerweile rückt der Problembereich „Landwirtschaft –Umwelt“ jedoch immer stärker ins Zentrum des öffentlichen Interesses, wofür sowohl ein steigendes Umweltbewusstsein als auch der Umfang der transferierten Budgetmittel verantwortlich zeichnen mögen. Einschränkend ist dabei festzuhalten, dass sich der hohe und steigende gesellschaftliche Stellenwert der Agrarumweltpolitik nur mit einer gewissen Zeitverzögerung in der Dotierung von Gemeinschaftsmitteln niederschlägt. Die Aufteilung auf die verschiedenen Mitgliedsländer ist zudem sehr ungleichgewichtig.

Eine wirksame Agrarumweltpolitik sollte ausschließlich zwei Ziele verfolgen (Sinabell, 2002): die Förderung umweltschonender Bewirtschaftungsformen sowie die Bereitstellung von Umwelt- und Naturschutzgütern. Selbstverständlich können räumliche Anpassungserfordernisse durch die Berücksichtigung regionaler Knappheiten in bezug auf Agrarumweltgüter entstehen, auch wenn dies derzeit nur bei einem Teil der Agrarumweltprogramme (ESA, ökologisch wertvolle Flächen) praktisch möglich ist. Ein Bezug zum landwirtschaftlichen Einkommen ergibt sich zudem fast zwangsläufig aus der erforderlichen Anreizwirkung der angebotenen Prämien. Beide Aspekte können jedoch nicht zu gleichberechtigten Zielen mit den ökologischen Anliegen von Agrarumweltprogrammen werden, ohne die Zielgenauigkeit, Treffsicherheit und damit die Effizienz derartiger Maßnahmen zu beeinträchtigen.

Objektiv gesehen wird auch der durch gesetzliche Vorgaben und politische Absichtserklärungen ausgelöste Druck in Richtung einer wirksamen und effizienten Agrarumweltpolitik innerhalb der EU größer. In einer Reihe von Beschlüssen des

Europäischen Rates während der letzten Jahre wurde explizit die Einbeziehung von Umweltaspekten in alle Politikbereiche der Gemeinschaft gefordert. Die Ende 2000 in Kraft getretene Wasserrahmenrichtlinie etabliert über Ländergrenzen hinweg eine koordinierte Bewirtschaftung der Flusseinzugsgebiete, die in einigen Bereichen (Nitratrichtlinie, Wasserverfügbarkeit und -kosten, Flächenkonkurrenz) für die Landwirtschaft Veränderungen zeitigen wird. Das vor kurzem verabschiedete 6. Umweltaktionsprogramm hat nicht nur eine Aufstockung der für Umweltschutzzwecke verwendeten Mittel der GAP zum Ziel, sondern fordert als Gegenleistung auch konkrete Umweltleistungen, so u. a. die Verringerung des Pestizideinsatzes und die Belastung durch Nitrat, eine Senkung der treibhausrelevanten Emissionen sowie die Erhaltung traditioneller Landnutzungsformen und der biologischen Vielfalt.

Erreicht werden sollen diese Ziele vornehmlich durch positive Anreize in Form von Prämien für bestimmte Leistungen. Die Kriterien für die Berechnung der adäquaten Prämienhöhen sind im wesentlichen

- der durch die Leistungserbringung entstehende Einkommensverlust,
- die aus der eingegangenen Verpflichtung eventuell resultierenden Zusatzkosten,
- allenfalls zu erwartende Zusatzerlöse bzw. Kostenminderungen sowie
- die Schaffung eines Anreizes zur Teilnahme an einem Agrarumweltprogramm.

Bei der Programmkonzeption ist den bestehenden Unterschieden zwischen „Gunstlagen“ und benachteiligten Gebieten ausreichende Aufmerksamkeit zu widmen. Horizontale Programme mit Gültigkeit für beide Bereiche werden in der Regel – bei gegebenen Mitteln - nur einen geringeren Zielerreichungsgrad aufweisen als auf regionale Besonderheiten abgestimmte Spezialprogramme. Zweifellos ergibt sich aus den meist mit dem Grad der Anpassung an individuelle Gegebenheiten steigenden Transaktionskosten ein gewichtiges Gegenargument, welches das optimale Programmdesign für agrarumweltpolitische Maßnahmen irgendwo zwischen undifferenzierten horizontalen Programmen und betriebsbezogenen Spezialregelungen vermuten lässt. Der steigende Stellenwert eines effizienten Programmdesigns wird von der Kommission implizit durch die VO(EWG) 445/2002 unterstrichen, in der die Operationalisierung von Zielen, die Einbeziehung von erfolgsbezogenen Indikatoren in die Evaluierung und auch die Kalkulation von angemessenen Prämien gefordert wird.



Die zwei zur Zeit vermutlich am intensivsten diskutierten Bereiche der Agrarumweltpolitik sind die durch die VO(EWG) 1259/99 geschaffenen Instrumente „*Cross Compliance*“ (Artikel 3) - dessen Bezeichnung sich von einem 1986 in die US Agrar(umwelt)politik (*Conservation Compliance Program*) integrierten Instrument ableitet - und *Modulation* (Artikel 4). Derzeit steht es den Mitgliedsländern frei, diese Instrumente auf der nationalen Ebene zu implementieren.

### *Cross compliance*

*Cross compliance* kann sowohl als Positivanreiz-Instrument – der Landwirt erhält Prämien für das Einhalten von Umweltstandards – als auch Negativanreiz-Instrument definiert werden, wo entsprechende Abschläge für das Nichteinhalten drohen. Unabhängig davon wird es bei diesem Mechanismus häufig zu einer unspezifischen Bereitstellung von Umweltgütern kommen, weil es allein im Entscheidungsbereich des einzelnen Landwirts liegt, ob er/sie die Vorgabe als relevant erachtet oder nicht. Umweltgüter werden damit nur dort angeboten, wo dies für den jeweiligen Landwirt vorteilhaft ist und überall dort nicht, wo Landwirte keinen Nutzen für sich sehen. Das regionale Angebot wird sich daher nur zufällig mit der regionalen Nachfrage decken. Dieses Risiko der unspezifischen Bereitstellung, welches zu einem mehr oder weniger zufälligen Angebot in inhaltlicher und räumlicher Sicht führen kann, lässt die Sinnhaftigkeit dieses Ansatzes in diesem Bereich eher zweifelhaft erscheinen. Zusätzlich tritt das bei „non-point pollution“ klassische Problem der Überwachungskosten auf.

Gegen *cross compliance* als Mittel zur wirksamen Absicherung von ökologischen Mindeststandards spricht auch, dass die damit verknüpfte Kürzung bzw. Streichung von GAP-Prämien im Falle von gravierenden Umweltbelastungen durch Intensivbetriebe meist wirkungslos ist, weil diese überhaupt keine Direktzahlungen erhalten. Damit wären durch dieses Instrument primär jene Betriebe betroffen, die sich nicht am negativen Rand des Problembereichs „agrarische Umweltbelastungen“ befinden.

Cross-compliance als Instrument für den Ausgleich der in der (Globalisierungs)Diskussion oft zitierten Wettbewerbsnachteile der europäischen Landwirtschaft durch Umweltauflagen ist ebenfalls nicht ohne Risiko zu argumentieren. Faktum ist, dass die europäische Landwirtschaft in wichtigen Bereichen (Marktfruchtproduktion, Tierhaltung) oft intensivere Produktionsmethoden einsetzt als die großen Konkurrenten auf dem Weltmarkt. Die bestehenden Wettbewerbsnachteile stammen daher zumeist aus Regulierungen, deren

Ursachen z. B. in der höheren Bevölkerungsdichte bzw. der generell ausgeprägteren Regelungsfreudigkeit europäischer Behörden resultiert.

Dieses Instrument wird derzeit nur in Dänemark, Finnland, Frankreich und den Niederlanden eingesetzt. In jenen Ländern, in denen dieses Instrument nicht eingeführt wurde, genießen die Landwirte daher einen gewissen Wettbewerbsvorteil. Diese Tatsache spricht - wenn die Mehrheit der Mitgliedsländer sich für *cross-compliance* ausspricht - für eine verpflichtende Einführung, wobei wirksame und transparente Kriterien auf Gemeinschaftsebene eine Grundvoraussetzung für die Sinnhaftigkeit dieses Instruments darstellen. Für Österreich dürfte sich daraus - aufgrund der vergleichsweise extensiveren Produktionsweise - ein relativer Wettbewerbsvorteil ergeben.

### *Modulation*

Die ebenfalls mit der VO(EWG) 1259/99 eingerichtete Möglichkeit, den Umfang der Prämienzahlungen (Marktordnungsprämien, Direktzahlungen) in eine Beziehung zu betriebsgrößenbezogenen Kriterien zu setzen, um damit die Kostenvorteile großer Betriebe zu reduzieren, wird derzeit nur von drei Ländern (Frankreich, Portugal, UK) umgesetzt. Als Hauptgründe für die Nichtanwendung in den übrigen Mitgliedsländern werden die hohen Verwaltungskosten angesichts relativ weniger Großbetriebe sowie die Kofinanzierungserfordernisse bei der Mittelverausgabung im Bereich der ländlichen Entwicklung gesehen. Zusätzlich kann das Problem auftreten, dass ländliche Entwicklungsprogramme auf einen mehrjährigen Mittelzufluss angewiesen sind, dieser jedoch aus der Modulation nicht mit Sicherheit garantiert werden kann. Nicht zuletzt tritt bei allen betriebsgrößenbezogenen Maßnahmen regelmäßig das Problem der Umgehung (z.B. durch Betriebsteilungen) auf. Dennoch ist aus ökonomischer Sicht festzuhalten, dass Skalengewinne, die erst durch die Bereitstellung öffentlicher Mittel ermöglicht werden, im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten abgeschöpft werden sollten, weil sie wesentlichen Grundintentionen der europäischen Agrarpolitik zuwiderlaufen. Einschränkend ist dabei anzumerken, dass diese aus ökonomisch-theoretischen Überlegungen abgeleitete Forderung derzeit nicht empirisch untermauert ist, weil einschlägige Untersuchungen fehlen.

Aus österreichischer Sicht sind angesichts der gegebenen Betriebsstrukturen Aktivitäten, die zu einer verpflichtenden Einführung der Modulation führen, zu begrüßen. Zusätzlich wird empfohlen Schritte zu setzen, die – zumindest für eine bestimmte Periode – das Kofinanzierungserfordernis für die durch Modulation in die zweite Säule transferierten Mittel

aufheben. Die könnte ansatzweise durch die konkrete Festlegung „kofinanzierungsfreier“ Verwendungsformen (z.B. im Rahmen von Natura 2000) erfolgen.

Eine Ausweitung des Instruments der Modulation könnte auch insofern geschehen, als man Mitgliedsländern die Möglichkeit einräumt, z. B. im Bereich der immer noch existierenden produktionsbezogenen Marktordnungsprämien bei Kulturpflanzen und Wiederkäuern pauschale Kürzungen vorzunehmen und die freiwerdenden Mittel in die zweite Säule umzulenken. Diese Variante der Modulation würde sogar den Vorteil einer erhöhten Planungssicherheit bieten, weil dabei das gesamte Prämienvolumen weitgehend konstant bleibt. Angesichts des bereits jetzt sehr hohen Anteils der zweiten Säule scheint dieser Ansatz für Österreich jedoch nicht prioritär.

### *Umweltbezug in Investitionsförderung*

Investitionen dienen unmittelbar der Erhaltung bzw. Steigerung der betrieblichen Wettbewerbskraft und werden üblicherweise aus den Betriebserlösen finanziert. Förderungen sollten unter normalen Marktbedingungen nicht erforderlich sein. Empirische Studien zur Investitionsförderung in der Landwirtschaft bescheinigen diesem Instrument zudem eine weit unter den Erwartungen liegende Wirksamkeit in bezug auf die Steigerung landwirtschaftlicher Einkommen. Nachdem der in Investitionen gebundene technische Fortschritt auch spürbare Auswirkungen auf die Umweltwirkungen der Agrarproduktion hat liegt es nahe, Investitionsfördermittel stärker an die Erreichung langfristiger Umweltziele zu binden.

### *Wissenstransfer*

Die Umsetzung und Evaluierung von Agrarumweltmaßnahmen hat während der letzten Dekade in den verschiedenen Mitgliedsländern ein umfangreiches Erfahrungswissen entstehen lassen. Dieses Wissen ist zwar in vielen Personen und Institutionen vorhanden, sein systematischer Austausch ist jedoch nicht vorgesehen. Österreich kann in diesem Bereich wichtige Erkenntnisse einbringen: Das „One Stop Shop“-Konzept bei der Antragstellung, die übergreifende Einbindung von Beratungseinrichtungen oder die formelle Integration von Konsumenteninteressen und Naturschutzverbänden (ÖPUL-Beirat), um nur einige Punkte zu nennen. Diese Erfahrungen könnten – in Anlehnung an Beispiele in anderen Ländern – zu einer Art von autorisiertem Handbuch („codes of good program design“) zusammengefasst werden, das wesentliche Hinweise für die Programmgestaltung enthält. Die Implementierung in allen Mitgliedsländern würde einen komprimierten Zugang zu diesem Erfahrungswissen

erlauben, was gerade im Zuge der anstehenden EU-Erweiterung von großem Nutzen sein könnte.

### *Evaluierung von Agrarumweltprogrammen*

Im Gegensatz zur statistisch gut erfassten Bereitstellung privater Güter durch die Landwirtschaft gibt es vergleichsweise detaillierte und ausgefeilte Informationsstrukturen im Bereich der Agrarumweltpolitik nicht. Oft werden von Agrarumweltprogrammen lediglich Maßnahmen angeboten, bei denen nicht eindeutig klar ist, welche Erfolgsgrößen konkret erreicht werden sollen und wie diese zu messen sind. Der Erfolg von Agrarumweltprogrammen wird daher oft nur anhand von Partizipationskennzahlen und Budgetvolumina „gemessen“.

Der Hauptgrund für diese Situation ist in den Problemen bei der Konzeption von exakt definierten Indikatoren für Ziele und Zwischenziele von Agrarumweltprogrammen zu orten. Zweifellos ist es in einem derart heterogenen, disziplinenübergreifenden Umfeld wie dem der Agrarumweltpolitik alles andere als einfach, ein brauchbares und konsistentes Set von Umweltindikatoren zu schaffen. Die langjährigen und nur zum Teil erfolgreichen Bemühungen auf der OECD-Ebene verdeutlichen die zu überwindenden Schwierigkeiten recht gut. Dennoch muss auf Grundlage der bisher erzielten Erkenntnisse der Prozess der Entwicklung zielorientierter Indikatoren für die Konzeption und Evaluierung von Agrarumweltprogrammen fortgeführt werden. Brauchbare Ergebnisse sollten umgehend in die einschlägige EU-Praxis einfließen.

Solange dieser Zustand nicht erreicht ist, sollten die politisch-administrativen Abläufe so gestaltet werden, dass ausreichendes Expertenwissen auf jeder Stufe zur Verfügung steht. Ein konkreter Vorschlag geht dahin, den Ausschuss für Agrarstrukturen und die Entwicklung des ländlichen Raums (STAR-Ausschuss) in bezug auf seine inhaltliche Kompetenz im Agrarumweltbereich – in dem er im Rahmen des Komitologieverfahrens über Agrarumweltprogramme zu entscheiden hat – inhaltlich stärker zu unterstützen. Im Zuge der Ausweitung der zweiten Säule wird die Zahl der Anträge als auch das zugrundeliegende Budget für Agrarumweltprogramme sukzessive steigen. Das bedeutet eine deutlich gesteigerte Inanspruchnahme der Mitglieder dieses Ausschusses, für den Agrarumweltfragen aber nur ein Bereich unter mehreren darstellt. In dieser Situation sollte der Ausschuss verstärkt durch ein ständiges Expertengremium (mit beschränkter Funktionsdauer des individuellen Mitglieds) unterstützt werden. Dieser Expertenbeirat könnte nicht nur die Entscheidung konkreter

Agrarumweltprogramme begleiten, sondern auch die Entwicklung eines formellen Entscheidungsverfahrens – z.B. auf Basis der zuvor diskutierten Indikatoren – vorantreiben und dazu beitragen, dass vergleichbare Kriterien bei der Beurteilung von Programmen herangezogen werden. Die erforderlichen Mittel für die Etablierung dieses Beirats könnten etwa durch einen Anteil der im Rahmen von *cross compliance* und Modulation transferierten Budgets aufgebracht werden.

### *Dynamische Effizienz von Agrarumweltprogrammen*

Agrarumweltprogramme erstrecken sich in der Regel über mehrere Jahre, die Teilnahme daran ist freiwillig. Dieses Charakteristikum steht in Übereinstimmung mit dem diesen Maßnahmen zugrundeliegenden Ansatz und ist beizubehalten. Allerdings muss dabei zwischen der Freiwilligkeit der Teilnahmeentscheidung zu Beginn des Programms einerseits und der dadurch implizit eingegangenen Bindung für künftige Perioden andererseits unterschieden werden. Dieser Umstand ist besonders bei solchen Agrarumweltprogrammen relevant, bei denen über Jahre hinweg Naturkapital aufgebaut wird, indem z. B. ein Biotopschutzziel unter Einsatz öffentlicher Mittel erreicht wurde<sup>9</sup>. Durch die Freiwilligkeit der Programmteilnahme könnte es dabei z. B. nach zehn Jahren – also zwei Programmperioden – dazu kommen, dass einige oder auch alle partizipierenden Landwirte ausscheiden. Die dadurch bedingte Nutzungsänderung würde das aufgebaute Naturkapital mit einem Schlag zerstören. Die aufgewendeten Budgetmittel hätten damit praktisch keinen Umwelteffekt bewirkt, was in der Öffentlichkeit Zweifel in bezug auf den verantwortungsvollen Umgang mit öffentlichen Mitteln im Agrarumweltbereich auslösen könnte.

Die Lösung dieses Problems ist nicht einfach: jede Verschärfung der Ausstiegsbedingungen würde zu einem Rückgang der Programmteilnahme führen, wenn nicht die Landwirte diese Flächen langfristig ohnedies stilllegen wollten. Andererseits ist die Zerstörung von mühsam aufgebautem Naturkapital eindeutig eine höchst ineffiziente Variante, weil weder die Landwirte (zumindest bei einer Prämienhöhe im Bereich der Opportunitätskosten) noch die Öffentlichkeit von den aufgewendeten Budgetmitteln schlussendlich profitieren. Mögliche

---

<sup>9</sup> Derartiges Naturkapital kann jedoch auch dadurch zustande kommen, indem ein Landwirt sich aus seiner individuellen Umwelteinstellung heraus – ohne öffentliche Förderungen – für eine extensive Produktionsweise entscheidet. Im Falle einer beabsichtigten Aufgabe dieser extensiven Produktionsform müssten die am Erhalt dieses Kapitals interessierten Bevölkerungsteile entsprechende Zahlungen anbieten, die zumindest den Einkommensverlust des Landwirts kompensieren.

Lösungen gehen in Richtung situationsspezifisch angepasster langfristiger Pachtverträge zwischen Landwirt und öffentlicher Hand, die mit einer Option auf obligatorische Verlängerung versehen sind.

### *Kompatibilität mit exogenen Restriktionen*

Die Absicherung von Agrarumweltprogrammen gegenüber den Vorgaben der Green Box des WTO-Regelwerks (GATT94) könnte durch die folgenden Modifikationen verbessert werden:

- die explizite Verankerung von Fördermaßnahmen zur Bereitstellung von positiv bewerteten Umweltgütern neben der bereits bestehenden Regelung von Maßnahmen zur Vermeidung negativer Externalitäten;
- in ausreichend (wissenschaftlich) begründbaren Situationen sollte die Möglichkeit einer outputbezogenen Förderung von Agrargütern zulässig sein, wenn ein Umweltziel mit anderen Methoden nicht oder nur mit höherem Aufwand zu erreichen ist;
- die Anreizkomponente von 20% bei der Prämienbemessung sollte in erster Linie nur für Neueinsteiger gelten, im Falle einer Programmfortsetzung jedoch einer Überprüfung unterzogen werden;
- die jeweiligen Durchführungsverordnungen sollten zulassen, dass auch die Transaktionskosten der Landwirte als Bestandteil des zusätzlichen Aufwands anerkannt werden.

Generell sollte versucht werden, durch ausreichende Berücksichtigung der durch internationale Organisationen bzw. Vereinbarungen (MEAs) vorgegebenen Umweltziele Vertrauen im Verhandlungsprozess aufzubauen, durch den Einsatz von Kosten-Nutzen-Analysen die verfolgten Umweltziele ausreichend empirisch zu untermauern und auch innerhalb der Gemeinschaft existierende nicht-agrarische Gemeinschaftspolitiken im Umweltschutzbereich (z.B. Natura 2000) in ausreichendem Maße einzubeziehen.

## **8. Nachwachsende Rohstoffe**

### *Ausgangslage*

Durch die Produktion von nachwachsenden Rohstoffen kann die Land- und Forstwirtschaft wesentlich zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen. Konkret kommt nachwachsenden Rohstoffen in Zusammenhang mit den folgenden strategischen Zielen der EU bzw. Österreichs eine Rolle zu:

- 1) Aus dem Kyoto-Protokoll resultiert die Verpflichtung, bis spätestens 2012 die Emission von Treibhausgasen um 8 % (EU) bzw. sogar 13% (Österreich) zu vermindern.
- 2) Die Importabhängigkeit bei der Energieversorgung soll reduziert sowie eine Umstellung auf eine nachhaltige Energieversorgung eingeleitet werden, wobei als konkretes Ziel für das Jahr 2010 eine Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energieträger am Bruttoinlandsenergieverbrauch der EU auf 12 % und der Biomasse auf 8,5 % angestrebt wird.
- 3) Zur Zeit noch diskutiert wird der Vorschlag, dass bis 2010 in allen Mitgliedstaaten 5,75 % des Energiegehaltes der im Transportbereich verwendeten Kraftstoffe aus biogenen Quellen stammen müssen;
- 4) Nachwachsende Rohstoffe sind auch für die sinnvolle Verwendung von landwirtschaftlichen Nutzflächen, die zur Zeit nicht für die Nahrungsmittelproduktion benötigt werden, von Bedeutung.

In Österreich dominieren auf Grund des großen Waldanteils sowohl bei energetischer als auch stofflicher Nutzung von nachwachsenden Rohstoffen Produkte aus der Forstwirtschaft. Energie aus Biomasse wird zu 73% aus forstlicher Biomasse erzeugt und auch bei der stofflichen Nutzung von Holz dominieren Produkte aus Schnittholz und Zellstoff. Bei erneuerbaren Energieträgern aus der Landwirtschaft haben Biodiesel als Kraftstoff, Biogas für Kraftwärmekopplungen und Stroh zur Wärmeerzeugung die größte Bedeutung. Stärke und pflanzlichen Ölen kommt bei der stofflichen Nutzung von nachwachsenden Rohstoffen eine zentrale Rolle zu.

Auf der Basis der Verordnung (EG) Nr. 1251/1999 können stillgelegte Flächen zur Erzeugung von nachwachsenden Rohstoffen genutzt werden. Für nicht unter die

Kleinerzeugeterregelung fallende Betriebe gilt ein Basissatz von 10% für die obligatorische Flächenstilllegung. Diese Regelung bildet zur Zeit eine wichtige Grundlage für die Produktion von nachwachsenden Rohstoffen.

Dennoch wird die Möglichkeit, auf stillgelegten Flächen nachwachsende Rohstoffe anzubauen, derzeit nur wenig genutzt. In den letzten Jahren schwankte der Anteil der auf diese Art genutzten Stilllegungsflächen in Österreich zwischen 5,2% und 13,6%. Die Ursache dafür dürfte darin liegen, dass in erster Linie Flächen mit Bewirtschaftungsschwernissen (Entfernung, Form und Größe, Bodenbonität) stillgelegt werden, wodurch der wirtschaftliche Erfolg aus der Produktion nachwachsender Rohstoffe den deutlich höheren Aufwand gegenüber z.B. einer dreijährigen Grünbrache nur selten aufwiegt. Dazu kommt auch die oft unbefriedigende und volatile Preislage bei diesen Produkten. Als weiterer Grund für die geringe Attraktivität von nachwachsenden Rohstoffen werden von den Landwirten auch sporadisch auftretende Verwertungsprobleme ins Treffen geführt.

Die Frage der künftigen Nutzung von Dauergrünland dürfte an Bedeutung zunehmen. Auf Grund der steigenden Milchleistung je Kuh und der damit einhergehenden Reduktion der Zahl an Milchkühen steht zu erwarten, dass bis 2008 zwischen 250.000 und 400.000 ha extensives Grünland nicht mehr genutzt werden (Buchgraber, 2001). Im Rahmen der derzeit geltenden Marktordnungen werden jedoch für stillgelegtes Dauergrünland - im Gegensatz zu stillgelegtem Ackerland - keine Ausgleichszahlungen gewährt.

Dies führt zu einer signifikanten Benachteiligung der Produktion nachwachsender Rohstoffe auf Dauergrünland. Die wahrscheinlichste Folge dieser Situation ist die Verwaldung von Grünland durch natürliche Sukzession, die zusätzlich durch die Möglichkeiten der Förderung von Aufforstungen im Rahmen der Verordnung (EG) 1257/99 (Artikel 31) unterstützt wird. Trotz der darin enthaltenen Ausnahmen steht zu erwarten, dass die Bewaldung von Dauergrünlandflächen deutlich zunehmen wird, wodurch ökologisch wertvolle Lebensräume unwiederbringlich verloren gehen können, aber auch der Verlust von Siedlungs- und agrarischen Reserveflächen zu erwarten ist.

### *Maßnahmenvorschläge*

Eine Differenzierung der Ausgleichszahlungen für Stilllegungsflächen nach ihrer Verwendung - als Grünbrache oder für nachwachsende Rohstoffe - erscheint nicht sinnvoll. Zum einen würde dies vermutlich Probleme mit dem Blair-House-Abkommen verursachen, zum anderen sollte der Entscheidungsspielraum von Landwirten nicht unnötigerweise



beschränkt werden. Bei der Ausweitung des Anbaues von nachwachsenden Rohstoffen sollte auf die Marktmechanismen vertraut werden. Das schließt jedoch Maßnahmen in Richtung einer Förderung innovativer Verwendungsformen für nachwachsende Rohstoffe als Input für Industrie und Gewerbe durchaus nicht aus, wenn dadurch eine Verstetigung der Absatzerwartungen erreicht werden kann.

Im Hinblick auf die Halbzeitüberprüfung der GAP lassen sich damit für im Bereich nachwachsender Rohstoffe folgende Vorschläge ableiten (Handler, Wörgetter, Rathbauer und Prankl, 2002):

- 1) Unter Beachtung der im Bereich Marktordnungen präsentierten Vorschläge im Hinblick auf das System von Flächenprämien sollten Möglichkeiten geschaffen werden, um die weitere Zunahme des Waldanteiles in Gebieten, in denen dies nicht erwünscht ist, bremsen zu können. Diese Funktion könnte eine spezielle (Zusatz-)Prämie für jene Grünlandflächen erfüllen, die nachweislich zur Produktion von nachwachsenden Rohstoffen genutzt werden. Die Höhe der Prämie muss eine sinnvolle Balance zwischen den Erlösen aus der Nutzung nachwachsender Rohstoffe und der Wirtschaftlichkeit der regionalen Tierhaltungsformen (z. B. Mutterkuhhaltung) herstellen.
- 2) Zusätzlich sind die Forschungsbemühungen in Richtung einer Ausdehnung von marktgängigen Nutzungsformen für Biomasse von Grünland weiterzuführen und nach Möglichkeit zu verstärken. Beispiele dafür sind Kompostierung, energetische Nutzung (Biogas, Festbrennstoffe in Form von Heupellets oder Großballen), aber auch die noch wenig entwickelte stoffliche Nutzung von Biomasse (organische Säuren, Proteine, Dämmstofffasern).
- 3) Nachwachsende Rohstoffe aus der Land- und Forstwirtschaft stehen in mehr oder weniger starker Konkurrenz zu außerlandwirtschaftlichen Produkten. Daher sind für den Erfolg von Maßnahmen im Bereich der Förderung nachwachsender Rohstoffe entsprechende Regelungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik nicht ausreichend. Erforderlich ist zusätzlich die konsistente Abstimmung mit den rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich von Finanz-, Umwelt- und Energiepolitik, aber auch die Berücksichtigung der marktlichen Gegebenheiten in den potentiellen Absatzbereichen.

## **9. Nachfragetrends und Verbraucherverhalten**

### *Ausgangslage*

Lebensmittel sind seit den 50er Jahren ständig billiger geworden, ihr Anteil an den Konsumausgaben ist in Österreich von 46% (1955) auf 13.2 % (Konsumerhebung 1999/2000) gesunken. Gerade diese Situation bietet jedoch in Verbindung mit der niedrigen Preiselastizität eines Basiskonsumgutes („lebensnotwendige“ Güter) und einer positiven, wenn auch in der Regel niedrigen Einkommenselastizität günstige Voraussetzungen, auf dem Markt höhere Preise für höhere Qualitäten zu lukrieren.

Steigendes Gesundheitsbewusstsein der Bevölkerung hat in Verbindung mit diversen Lebensmittelskandalen in europäischen Ländern während der letzten Jahre zu einer gewissen Verunsicherung der Verbraucher geführt. Als Reaktion darauf hat die Europäische Kommission in letzter Zeit dem Thema Lebensmittelsicherheit und –qualität erhöhte Priorität zugeordnet. Veränderungen der Konsumentenpräferenzen gewinnen damit als treibende Kraft für Veränderungen in der GAP zunehmend an Bedeutung. Waren die Reformen der Jahre 1992 und 1999 darauf ausgerichtet, negative externe Effekte der landwirtschaftlichen Produktion zu vermindern, so werden sich künftige Reformen sehr viel prononcierter mit der Qualität und den Herstellungsformen von Lebensmitteln befassen müssen.

Die zum Teil extremen Marktreaktionen auf BSE- oder Arzneimittelskandale unterstreichen dieses Argument auf drastische Weise. Die Folge sind nicht nur durch Gesundheitsrisiken betroffene und damit verunsicherte Konsumenten, sondern Einkommensrückgänge bei Landwirten und Verarbeitern sowie nicht unbeträchtliche Budgetlasten für die öffentliche Hand.

### *Dimensionen der Lebensmittelqualität*

Lebensmittelqualität ist eine Eigenschaft, die durch eine Vielzahl von Attributen definiert wird.

1. Prüfattribute sind Eigenschaften des Nahrungsmittels, die häufig von den KonsumentInnen unmittelbar beim Kauf festgestellt werden können (Farbe, Geruch, Festigkeit, ...). Der einzige Unsicherheitsfaktor ist dabei das Wissen der KonsumentInnen in bezug auf die korrekte Interpretation dieser Attribute.

2. Dagegen bleiben Erfahrungsattribute den Käufern zum Kaufzeitpunkt verborgen, sie lassen sich erst durch im Zuge des Verbrauchs des Nahrungsmittels aufdecken. Ein typisches Beispiel dafür ist die Lagerdauer von offenem Frischfleisch zum Kaufzeitpunkt.
3. Vertrauensattribute schließlich können von KonsumentInnen überhaupt nicht beurteilt werden bzw. sind für Individuen nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand festzustellen. Das gilt z.B. für die Frage, ob Gemüse tatsächlich biologisch erzeugt worden ist oder ob ein Hühnerei wirklich aus Freilandhaltung stammt.

Weil in bezug auf die Attributklassen (2) und (3) nur der Erzeuger die korrekte Antwort weiß, beobachtet man in diesen Fällen das Problem asymmetrischer Information. Dieses Problem ist dann gelöst, wenn der Produzent freiwillig die gewünschten Informationen anbietet. Ist dies nicht der Fall, dann besteht Bedarf an Regelungen, die gewünschten Informationen auch gegen den Willen dieser Produzenten bereitzustellen. Das kann entweder durch private oder öffentliche Einrichtungen geschehen, die in der Lage sind, die gewünschten Attribute durch Kontrollmechanismen zu eruieren, oder aber durch gesetzlichen Zwang gegenüber den Produzenten, diese Informationen bereitzustellen. Zudem eröffnet sich sowohl im Falle freiwillig als auch unfreiwillig bereitgestellter Informationen ein Markt für Einrichtungen, die den Wahrheitsgehalt dieser Informationen für die Verbraucher überprüfen. Im Lebensmittelbereich sind es primär die Vertrauensattribute, die von Interesse sind, während Prüf- und Erfahrungsattribute für KonsumentInnen meist ohne große Hürden in Erfahrung gebracht werden können.

Ob derartige Informationen erforderlich sind, hängt primär von den Präferenzen der KonsumentInnen ab. Nur bei heterogenen Präferenzen macht eine Kennzeichnung der relevanten Attribute wirklich Sinn, weil sie den Nachfragern Wahlmöglichkeiten offeriert. Bei Vorhandensein homogener Präferenzen hingegen ist es in der Regel effizienter, durch Vorschreiben von Produkt- bzw. Prozessstandards die von der Allgemeinheit gewünschte Produktqualität sicherzustellen<sup>10</sup>, weil damit die Kosten der Marktsegregation vermieden werden. Die Kosten aus der erforderlichen stichprobenartigen Überprüfung der Produktqualität sind in beiden Fällen zu tragen.

---

<sup>10</sup> So wird z.B. vermutlich kaum ein Konsument BSE-belastetes Rindfleisch verzehren wollen, womit eine Kennzeichnung („BSE-freies Rindfleisch“) wenig sinnvoll erscheint. In derartigen Fällen sind staatliche Vorkehrungen zu treffen, BSE-belastetes Rindfleisch gar nicht in den Verkehr kommen zu lassen.

Die Kennzeichnung von Lebensmitteln erreicht dort ihre Grenzen, wo entweder die Konsequenzen bestimmter Qualitätsattribute nicht eindeutig gesichert sind (z.B. gentechnisch veränderte Lebensmittel) oder aber die VerbraucherInnen nicht in der Lage sind, die angebotenen Informationen korrekt zu interpretieren (Lebensmittelzusatzstoffe, z.B. „E 250 - Natriumnitrit“). Auch hier ist der Gesetzgeber gefordert, unmittelbar durch entsprechende regulative Eingriffe die Gesundheit der Nahrungsmittelkonsumenten zu schützen.

### *Kennzeichnung und Kontrolle*

Konkrete Vorschläge zur Verbesserung von Nahrungsmittelsicherheit und –qualität werden bereits seit längerem diskutiert und bzw. sind bereits umgesetzt bzw. in der Umsetzungsphase (z. B. die Europäische Lebensmittelbehörde). Dennoch erscheint es nicht ausreichend, die bisher dominierende Methode einer anlassbezogenen Verschärfung der Kontrolle der Lebensmittelproduktion und –verarbeitung fortzusetzen. Allerdings scheint der Weg zu einer „lückenlosen“ Überwachung der gesamten Lebensmittelkette nur über den Weg einer Neukonzeption der logischen Basis derartiger Kontrollen zu gehen. Für den unmittelbaren Anlassfall des *mid-term review* dagegen scheint dieser Problembereich wenig opportun, weil er eigentlich nicht der Agrarpolitik, sondern dem davon getrennt zu sehenden Konsumentenschutz zuzuordnen ist und sich auch in seiner zeitlichen Dimension unterscheidet. In der Praxis werden sich wesentliche Erfolge dennoch nur durch ein Zusammenwirken dieser beiden Bereiche erzielen lassen.

Gimplinger und Salhofer (2002) verweisen in ihrer Arbeit auf eine ganze Reihe von notwendigen Veränderungen, die auf verschiedenen Ebenen realisiert werden müssen, um eine wirksame Verbesserung im Bereich Lebensmittelsicherheit und –qualität zu erzielen. In diesem Beitrag können nur einige wenige, auch kurzfristig im Rahmen des *mid-term reviews* verwirklichtbare Forderungen zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit für KonsumentInnen herausgegriffen werden:

- (1) Umstellung des bisher bei Lebensmittelskandalen praktizierten Prinzips der solidarischen Tragung der daraus resultierenden Kosten durch die Gemeinschaft auf ein System, bei dem der Verursacher in vollem Umfang für alle daraus entstehenden Schäden haftet. In dem für derartige Skandale typischen Fall des Konkurses der schuldtragenden Firma sollte eine Regressmöglichkeit auf das jeweilige Mitgliedsland geschaffen werden, um damit einen Anreiz zur effizienten Kontrolle der Lebensmittelproduktion und –verarbeitung zu schaffen.

- (2) Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel (PSM) stellen einen verbreiteten und oftmals unverzichtbaren Input bei der Produktion von agrarischen Rohstoffen dar. Für den Verbraucher ergeben sich in Abhängigkeit von der Toxizität des Präparats und der konsumierten Menge Gesundheitsrisiken. Konsumenten sollten daher Informationen über die Intensität der Belastung im Endprodukt bzw. die daraus resultierende Gesundheitsbelastung angeboten erhalten. Dies ließe sich durch eine Kennzeichnung der Belastung in Form von Güteklassen (bzw. Risikoklassen) bewerkstelligen, welche auch die kumulativen Risiken verschiedener parallel eingesetzter Präparate bzw. deren Konsequenzen für Kinder berücksichtigen könnte. Die Sinnhaftigkeit einer derartigen Kennzeichnung wird dadurch unterstrichen, dass innerhalb Europas noch große Unterschiede in den Pflanzenschutzbestimmungen zu beobachten sind, weil zugelassene Mittel und Höchstwerte bei Rückständen national geregelt werden. Eine derartige Kennzeichnung würde auch eine sinnvolle Ergänzung zu den entsprechenden ÖPUL-Maßnahmen bilden, indem z. B. Produkte aus integrierter Produktion dadurch besser eingeordnet werden können.
- (3) Für eine zunehmende Zahl von KonsumentInnen sind z.B. Tierhaltungsbedingungen ein wichtiges Attribut beim Lebensmittelkauf bzw. -konsum geworden. In Anlehnung an die unter Punkt (2) gemachten Vorschläge bzw. die bereit z. B. bei Eiern in Österreich eingeführten Regelungen ließen sich derartige Produktionsbedingungen z. B. auch bei Fleisch kennzeichnen.
- (4) Mit steigender Anzahl an Gütesiegeln kommt es für die KonsumentInnen zu einem Verlust an Überblick und Transparenz. Aus diesem Grund scheint es sinnvoll, auf europäischer Ebene verbindliche Kennzeichnungsvorschriften zu erlassen, die in allen Mitgliedsländern zu leicht identifizierbaren weil optisch identischen Labeln führen. Dies würde nicht ausschließen, dass einzelne Mitgliedsländer darüber hinausgehende Qualitätskennzeichen gesondert erkenntlich machen.

Durch die im europäischen Vergleich geringere Intensität der Agrarproduktion bzw. die bereits erreichten höheren Produkt- und Produktionsstandards in Österreich ist im Falle einer verpflichtenden Einführung von Kennzeichnungsregelungen im Sinne der zuvor gemachten Vorschläge eine deutliche Verbesserung der Marktposition Österreichs im Qualitätssegment Europas zu erwarten.

## **10. Ausblick**

Politische Entscheidungen stellen in der Regel Kompromisse zwischen verschiedenen Interessengruppen in der Gesellschaft dar. Dies gilt in besonderem Maße für die Agrarpolitik, weil die Land- und Forstwirtschaft ein Wirtschaftssektor ist, der in wichtigen Bereichen unmittelbare Konsequenzen für außeragrarisches Gesellschaftsbereiche zeitigt: durch die Bereitstellung von zum Teil lebensnotwendigen privaten Gütern, durch die mit der Produktion dieser Güter oft verknüpften positiven und negativen Externalitäten, aber auch durch die nicht unbeträchtliche Beanspruchung öffentlicher Mittel.

Der Diskussionsprozess über die konkreten Reformschritte im Rahmen des *mid-term review* wird langwierig werden, weil bereits innerhalb der europäischen Landwirtschaft ausgeprägte Interessengegensätze bestehen. Bedingt durch die in den letzten Jahren verstärkt aufgetretenen bzw. wahrgenommenen Probleme im Bereich der Nahrungsmittelsicherheit und -qualität könnte diese Diskussion erstmals auch eine deutlichere Artikulation von Konsumentenschutz-Interessen mit sich bringen. Auch Umwelt- und Tierschutz sowie Budgetfragen werden zweifellos dazugehören.

In der Wohlfahrtsökonomie kennt man Maßnahmen, die Gewinne für alle beteiligten Gruppen bewirken. In der politischen Realität ist dies eher selten der Fall. Bereits für Österreichs vergleichsweise kleinen Agrarsektor lassen sich kaum Vorschläge finden, die auf unstrittige Weise „österreichische (Agrar)Interessen“ fördern würden, weil auch innerhalb unseres Staatsgebietes deutliche Unterschiede in den Agrarstrukturen bestehen, die unterschiedliche Interessenlagen begründen. Das theoretische Ideal einer Verbesserung der Nettowohlfahrt - die Saldierung der Vorteile und Nachteile über alle betroffenen Gruppen mit positivem Ergebnis - wird damit zwangsläufig auch zur Richtschnur für praktische Überlegungen. Die hier präsentierten agrarpolitischen Vorschläge in den fünf Analysefeldern zum *mid-term review* sind grundsätzlich in analoger Weise zu interpretieren, auch wenn in vielen Fällen das Gewicht agrarischer Interessen überbetont erscheinen mag. Die in diesem Forschungsprojekt entwickelten Vorschläge orientieren sich durchgehend an dem in den letzten Jahren in der österreichischen Agrarpolitik verfolgten Weg, der durch seine mittlerweile auch im sogenannten „europäischen Agrarmodell“ enthaltene Betonung der multifunktionellen Leistungen die von der Gesellschaft gewünschte Bewahrung historisch gewachsener Agrarstrukturen und Produktionsweisen zu erreichen sucht.

Die Entwicklungsmuster der österreichischen und der europäischen Agrarpolitik unterscheiden sich aus einer langfristigen Perspektive weniger als vielleicht erwartet, z. B. in bezug auf die Art des Umgangs mit den Überschussproblemen ab Mitte der 80er Jahre. Aus einer längerfristigen Perspektive ergibt sich ein etwas homogeneres Bild der Entwicklung nach dem II. Weltkrieg: die schrittweise Verwandlung eines anfangs auf bedingungslose Produktionsmaximierung ausgerichteten Wirtschaftsektors zu einer in zunehmendem Maße auf gesellschaftliche Bedürfnisse wie Umwelt- und Konsumentenschutz Rücksicht nehmenden, sich territorial definierenden Wirtschafts- und Lebensform.

Als Vorreiter dieser Entwicklung kann Österreich in der bevorstehenden agrarpolitischen Diskussion im Rahmen des *mid-term reviews* glaubwürdige Impulse zur erfolgreichen Weiterführung dieser Entwicklung beisteuern. Die hier präsentierten Vorschläge sind in diesem Sinne als Anregungen zu verstehen, die vielleicht in dem einen oder anderen Fall zu konkreten agrarpolitischen Positionen Österreichs weiterentwickelt werden.

## Literatur

- Bouamra-Mechemache, Z., Dartigues, K., Réquillart, V. (2002), Réforme de la politique laitière européenne et nouvelles négociations de l'OMC, *Economie Rurale*, 267/1, 29-41.
- Buchgraber, K. (2001), *Grünlandnutzung in Österreich*, Manuskript, Bundesanstalt für Alpenländische Landwirtschaft, Gumpenstein, A 8962 Irnding, Oktober 2001.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2001a), *Österreichs Zukunft nachhaltig gestalten*, Grünbuch für eine österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung, Oktober 2001, Wien.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2001b), 42. *Grüner Bericht*, gemäß §9 des Landwirtschaftsgesetzes BGBl. Nr. 375/1992, Wien.
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002), *Position der Bundesregierung zur Zwischenbewertung der Agenda 2000 (Mid-Term-Review)*, 27. Februar 2002, <http://www.verbraucherministerium.de>
- Bush, G. W. (2002), *President Signs Farm Bill - Remarks by the President Upon Signing the Farm Bill*, Transkript der Rede von G. W. Bush am 13. Mai 2002 in Washington, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/print/20020513-2.html>
- COPA / COGECA (1999), *Das europäische Landwirtschaftsmodell – Der Weg nach vorn*, November 1999, Brüssel.
- COPA / COGECA (o.J.), *Unsere Vision für die Zukunft: Nachhaltige Landwirtschaft für alle Europäer*, Brüssel.
- CPE - Europäische Bauernkoordination (2001), *Kurswechsel in der Gemeinsamen Agrarpolitik*, [www.agriculturalconvention.org/background/cpeCAPreformDE.pdf](http://www.agriculturalconvention.org/background/cpeCAPreformDE.pdf), Brüssel.
- Dax, Th., Hovorka, G. und Wiesinger, G. (2002), *Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive – Ländlicher Raum*. Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Analysecluster 2 des BMLFUW-Projektes Nr. 1258, Wien.
- Europäischer AgrarKultur Konvent (2002), *Eine Zukunft für den ländlichen Raum im erweiterten Europa*, [http://www.agriculturalconvention.org/draft/EACdraft2\\_DE.doc](http://www.agriculturalconvention.org/draft/EACdraft2_DE.doc), Brüssel.
- European Commission (2002), *Issues Paper – Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP*, Brussels, 30.1.2002 SEC(2002) 95 final.
- Gimplinger, A., Salhofer, K. (2002), *Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive – Nachfragetrends und Verbraucherverhalten*, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien, Analysecluster 5 des BMLFUW-Projektes Nr. 1258, Wien.
- Grabbe H. (2001), *Preparing the EU for 2004*, Policy Brief, Center for European Reform, London.
- Handler, F., Wörgetter, M., Rathbauer, J. und Prankl, H. (2002), *Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive – Nachwachsende Rohstoffe*. Bundesanstalt für Landtechnik Wieselburg, Analysecluster 4 des BMLFUW-Projektes Nr. 1258, Wien.
- Italian Delegation, Council of the European Union (2002), *Agricultural Policy: the run-up to the mid-term review of Agenda 2000 – The Italian position*, 25. January 2002, Brussels.
- Kniepert, M. und Hofreither, M. F. (2002), *Kosten der Osterweiterung – Sprengt die Landwirtschaft den Rahmen?* Diskussionspapier Nr. 94-W-02 des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur, Wien.
- Ortner, K. (2002), *Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive – Marktordnungen*, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Analysecluster 1 des BMLFUW-Projektes Nr. 1258, Wien.
- Österreichische Bundesregierung (2000), *Österreich neu regieren*, Regierungsprogramm, Februar 2000, Wien.
- Sinabell, F. (2002), *Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive Agrarumweltprogramme*, WIFO, Analysecluster 3 des BMLFUW-Projektes Nr. 1258, Wien.



Analysecluster 1

**Marktordnung**

Bundesanstalt für Agrarwirtschaft

Schweizertalstr. 36  
1130 Wien



Tel. 1 877 36 51  
Fax 1 877 36 51 59

Email: [office@awi.bmlf.gv.at](mailto:office@awi.bmlf.gv.at)  
<http://www.awi.bmlf.gv.at>

**Der GAP-Reformbedarf aus österreichischer  
Perspektive**

**im Bereich der Gemeinsamen  
Agrarmarktordnungen**

***Reform prospects for agricultural market regulations. An  
Austrian perspective***

Karl Michael ORTNER

Juli 2002

# 1. Einleitung

## Problemstellung

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) muss, um den Anforderungen der Gesellschaft gerecht zu werden, ständig an die aktuellen Rahmenbedingungen und den Stand des Wissens über ihre Wirkungen angepasst werden. Dies erfordert eine laufende Überprüfung der getroffenen und allenfalls zu treffender alternativer Maßnahmen, ihrer Kosten und Wirkungen sowie entsprechender Anpassungen und Änderungen auf institutioneller Ebene. Folgende Gesichtspunkte machen diese Aufgabe derzeit besonders dringend:

Die Erweiterung der Europäischen Union,  
 die Verhandlungen bei der WTO über die Änderung des bei der Uruguay-Runde des GATT geschlossenen Agrarabkommens,  
 die Entwicklungen auf den Märkten,  
 die Anforderungen der Öffentlichkeit an die Landwirtschaft und die Funktionen, die sie erbringen soll, sowie  
 die Notwendigkeit, öffentliche Mittel sparsam und wirtschaftlich einzusetzen.

Beim Europäischen Rat von Berlin (1999) wurde vereinbart, 2002/03 eine Zwischenbilanz (*mid-term review*) hinsichtlich der Notwendigkeit weiterer Reformen der EU-Agrarmarktpolitik zu ziehen. Denn die Vorschläge der Kommission - die Agenda 2000 - wurden bei diesem Rat entscheidend abgeschwächt. Dadurch besteht nach Ansicht der Kommission und Marktbeobachtern die Gefahr, dass die in Berlin beschlossenen Reformen der Agrarpolitik bis 2006 nicht weit genug gehen könnten, um aktuellen Herausforderungen standzuhalten. Im Bereich der Agrarmarktordnungen geht es vor allem darum,

die Entwicklung der Landwirtschaft der EU so zu steuern, dass sie die Anforderungen der Gesellschaft erfüllen und von Entwicklungen auf dem Weltmarkt profitieren kann,  
 die laufenden WTO-Verhandlungen zum Vorteil der EU zu nützen,  
 den Beitritt neuer Mitgliedstaaten vorzubereiten und zu erleichtern, und  
 öffentliche Mittel in der EU und deren Mitgliedstaaten effizient einzusetzen.

Ziel des vorliegenden Projektes ist die Bereitstellung von Empfehlungen zur Umgestaltung der Agrar- und Umweltpolitik der EU. Es sollen politisch umsetzbare Handlungsanleitungen für die politischen Entscheidungsträger im Bereich Agrar- bzw. Umweltpolitik – in erster Linie für den dafür verantwortlichen Minister – entwickelt werden. In Diskussionen mit Vertretern des BMLFUW wurde vereinbart, im Rahmen des gegenständlichen Projekts die folgenden Themen eigenständig zu behandeln:

1. Marktordnungen
2. Ländlicher Raum
3. Agrarumweltpolitik
4. Nachwachsende Rohstoffe
5. Nachfragetrends und Verbraucherverhalten

Für jedes dieser Themen soll ein Positionspapier erstellt werden, welches eine wissenschaftlich-objektive Beschreibung der Ist-Situation eine Beurteilung dieses Ist-Zustandes aus Sicht der österreichischen Interessenlage sowie eine Reihe von Maßnahmenvorschlägen enthält.

## Durchführung

Das Subprojekt Marktordnungen konzentriert sich auf die Marktorganisationen der Gemeinsamen Agrarpolitik und die Notwendigkeit, diese Marktordnungen an geänderte Rahmenbedingungen und Anforderungen der Gesellschaft anzupassen. Dabei sollen Entwicklungen und Probleme auf den Märkten der wichtigsten Agrarprodukte (Getreide und Ölsaaten, Milch und

Rindfleisch) sowie die Ansatzpunkte, mit denen im Rat von Berlin darauf reagiert wurde, dargestellt und Lösungsvorschläge unter Berücksichtigung der WTO-Bedingungen, des EU-Beitritts der Kandidatenländer und der Anforderungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft (Multifunktionalität, Nachhaltigkeit) vor allem qualitativ untersucht werden.

Die Ergebnisse sollen Empfehlungen enthalten, die von politischen Entscheidungsträgern aufgegriffen und auf lange Frist umgesetzt werden können. Sie enthalten eine Situationsanalyse und eine daraus abgeleitete Beurteilung der agrarpolitischen Ziele, Probleme und Möglichkeiten, die Ziele besser, d.h. wirtschaftlicher, zu erreichen. Sie sind daher Grundlage für ein besseres Verständnis der Agrarpolitik und ihrer Wirkungen.

Vom BMLFUW wurde angeregt, die möglichen Auswirkungen von derzeit diskutierten Reformansätzen auf die österreichische Landwirtschaft zu analysieren und damit ein wertvolles Rüstzeug für die bevorstehenden Diskussionen zu schaffen. Dieser Wunsch geht aber wesentlich über den Umfang dieses Projektes hinaus, denn diesbezügliche wissenschaftlich ausreichend breit angelegte Arbeiten zur Erstellung und Wartung von Simulationsmodellen setzen eine Investition von vielen qualifizierten Mannjahren voraus (ORTNER 4/2000). Versuche der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, das AGLINK-Modell der OECD für den Weltmarkt und das SPEL-Modell der EU für den Binnenmarkt zu diesem Zweck verfügbar zu machen und einzusetzen, gediehen mangels an dafür zur Verfügung stehenden Arbeitskapazitäten nur bis zur Installation dieser Modelle und der Nutzung ihrer Datenbasis. Auch Kapazitäten zur Teilnahme an internationalen Arbeitsgruppen, die sich mit der Entwicklung solcher Modelle befassen, sind nicht in ausreichendem Maß vorhanden.

Allerdings entwickelte die Bundesanstalt für Agrarwirtschaft Agrarsektormodelle für Österreich, ein Weltmodell für die Märkte von Milch und Milchprodukten, ökonometrische Modelle zur Prognose der Entwicklung der Rinder- und Schweinemärkte und ein Simulationsmodell für den österreichischen Weinmarkt, die zur Quantifizierung von Auswirkungen bestimmter Maßnahmen eingesetzt werden könnten. Allerdings soll das gegenständliche Projekt aus Gründen der Zeitersparnis in erster Linie Grundlagen und Grundsätze skizzieren, die nicht auf formale Modelle angewiesen sind, sondern auf Plausibilitätsüberlegungen gestützt werden können.

Dem Wunsch nach einer Analyse der Auswirkungen der *cross compliance* Maßnahmen sowie des Konzepts einer pauschalen Grünlandprämie als möglichem Ersatz für die tierischen Prämien sollte nachgekommen werden. Ebenso ist vorgesehen, die Marktordnungsabteilungen des BMLFUW nach Fertigstellung der Positionspapiere der AC in die Diskussion einzubeziehen. Damit soll die Studie Vertretern der Praxis und der Politik näher gebracht werden, um deren Verständnis für anstehende Probleme zu erhöhen und die Umsetzbarkeit der Vorschläge zu verbessern.

Ein Projekt bezüglich einer tieferen Analyse der Milchmarktordnung im Hinblick auf das *mid-term review* der Europäischen Kommission wird von der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft bereits durchgeführt (Projekt AW/142/01); dieses wird auch mit quantitativen Aussagen aufwarten können. Das dazu benötigte Milchmarktmodell wird aktualisiert und der Abteilung Milchabsatz des BMLFUW, die das Projekt begleitet, als Werkzeug zur Verfügung gestellt werden. Das vorliegende Projekt wird als Teilprojekt dieses Forschungsprojektes durchgeführt, wodurch dessen ursprüngliche Zielsetzung erweitert wird.

## 2. Marktordnungen

Eine Definition darüber, was als Marktordnung bezeichnet werden kann, gibt es nicht. Es gibt aber Regelungen der EU für bestimmte Agrarprodukte und deren Verarbeitungsprodukte, die als Gemeinsame Marktorganisationen bezeichnet werden (Tab. 1).

Tabelle 1: Gemeinsame Marktorganisationen in der EU und entsprechende Verordnungen

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| Getreide                      | 1766/92<br>1251/99 - Grundfläche, Referenzerträge, Hartweizenflächen<br>1252/99<br>2316/99 - Durchführung<br>2461/99 - Flächenstilllegung<br>1157/01 |
| Reis                          | Grundfläche, Flächenprämie   |
| Zucker                        | 2038/99- Erzeugungskontingente für Zucker und Isoglukose   |
| Wein                          | 1493/99, 823/87 - Qualitätswein, 2333/92 - Sekt  |
| Olivenöl                      | 136/66, 2261/84 - nationale Garantiemengen   |
| Tabak                         | 2075/92 - Erzeugungskontingente  |
| Flachs und Hanf               | 1308/70<br>619/71<br>2316/99 - Sorten, Verarbeitungsbeihilfe für Fasern<br>1673/00 - Grundfläche   |
| Hopfen                        | 1517/77 - Sorten   |
| Saatgut                       | 2358/71, 1674/72 - Beihilfen, 1117/79 - Einfuhrlizenzen  |
| Waren des Blumenhandels       | 234/68, 3279/75 - Einfuhr  |
| Trockenfutter                 | 603/95 - nationale Garantiemengen, 785/95 - Temperatur   |
| Obst und Gemüse               | 2200/96 - Standards, 412/97 - Erzeugerorganisationen   |
| Verarbeitetes Obst und Gemüse | 2201/96, 2202/96,<br>2699/00 - Obergrenzen für Verarbeitungsbeihilfen  |
| Bananen                       | Obergrenzen für Einkommensausgleichszahlungen  |
| Milcherzeugnisse              | 3950/92<br>1255/99 - Preise, Absatz, Direktzahlungen<br>1256/99 - Quoten<br>2707/00 - Schulmilch<br>2597/97 - Fettgehalt der Trinkmilch              |
| Rindfleisch                   | 1254/1999 - Viehprämien<br>1208/91 - Preisberichterstattung<br>1760/00 u. 1825/00 - Registrierung und Kennzeichnung                                  |
| Schweinefleisch               | 2806/79 - Preisberichterstattung, 3220/84 - Klassifikation<br>91/630/EWG - Haltungsvorschriften  |
| Schaf- und Ziegenfleisch      | 2497/98 - Prämien, 2467/98 - Obergrenzen<br>2137/92 u. 1481/86 - Klassifizierung und Preisberichterstattung  |
| Eier, Geflügel                | 1906/90 und 1907/90 - Standards<br>2782/75 und 1868/77 - Preis- und Erzeugungsstatistik<br>1999/74/C - Legehennenhaltung                             |
| Fette                         | 136/66   |
| Kartoffelstärke               | 1868/94, 1252/99 - Produktionsbeihilfe   |

Ca. 90 % der Ausgaben der EU für die Landwirtschaft sind Marktordnungsausgaben. Darunter dominieren jene Produkte, auf die sich diese Studie konzentriert: Kulturpflanzen, Rind- und Kalbfleisch und Milch. Für diese drei Sektoren wurden im Jahr 2000 fast 60 % des EU Agrarbudgets aufgewendet. Dagegen nimmt sich der Anteil für die zweite Säule der europäischen Agrarpolitik, die ländliche Entwicklung, mit 10 % bescheiden aus (s. Tab. 2).

Tabelle 2: EU-Budget-Voranschlag 2000 des EAGFL-Garantie<sup>1</sup>

|                           | Mio. € | Anteil |
|---------------------------|--------|--------|
| 1. Kulturpflanzen         | 16.641 | 41     |
| 2. Rindfleisch            | 4.465  | 11     |
| 3. Milch                  | 2.735  | 7      |
| 4. Olivenöl               | 2.190  | 5      |
| 5. Zucker                 | 1.996  | 5      |
| 6. Obst u. Gemüse         | 1.654  | 4      |
| 7. Schafe u. Ziegen       | 1.832  | 4      |
| 8. Tabak                  | 975    | 2      |
| 9. Wein                   | 695    | 2      |
| 10. Anderes               | 3.727  | 9      |
| 11. Ländliche Entwicklung | 4.084  | 10     |
| Gesamt                    | 40.994 | 100    |

<sup>1</sup> Aus dem EAGFL-Ausrichtung werden Förderungen der Ländlichen Entwicklung in Ziel 1-Gebieten und LEADER-Initiativen finanziert. Für Direktzahlungen an Betriebsinhaber aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, siehe Tab. A5.

Quelle: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/review00/full\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/review00/full_en.pdf); eigene Berechnungen

## Kulturpflanzen

Unter den Begriff Kulturpflanzen ("*grandes cultures*") fallen Getreide, Ölsaaten, Silomais, Eiweißpflanzen, Corn-Cob-Mix und andere Futterpflanzen, Öllein sowie die Flächenstilllegung. Verordnung (EG) Nr. 1251/1999 regelt die Unterstützung der Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen. Die Verordnungen (EG) Nr. 2316/1999 und 2461/1999 enthalten Durchführungsbestimmungen zur Stützungsregelung bzw. Regeln betreffend die Nutzung stillgelegter Flächen für die Erzeugung von Ausgangserzeugnissen, die in der Gemeinschaft zur Herstellung von nicht unmittelbar zu Lebens- oder Futtermittelzwecken bestimmten Erzeugnissen dienen (nachwachsende Rohstoffe). Die Verordnung (EG) Nr. 2419/2001 enthält Durchführungsbestimmungen zum Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem der Stützungen (INVEKOS). Die Förderfähigkeit der Kulturpflanzenflächen ist durch nationale Obergrenzen (Grundflächen) beschränkt, die auch die Flächen für Faserpflanzen (Flachs und Hanf) beinhalten.

### Preisregelung für Getreide

Mit Verordnung (EG) Nr. 1251/99 veränderte die EU ihre Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, die es seit der Verordnung (EG) Nr. 1765/92 gibt. Mittels der Verordnung (EG) Nr. 1766/92 wurden die **Interventionspreise** in den Jahren 2000 und 2001 um je 7,5 % gesenkt, und zwar von

119,19 €/t (für 1999/2000) auf  
110,25 €/t (für 2000/2001) und  
101,31 €/t für 2001/2002 und später).

Aufgrund der Marktentwicklung kann eine weitere Kürzung des Interventionspreises ab 2002 beschlossen werden. Zur Berichtigung saisonbedingter Preisschwankungen gibt es von November bis Mai Zuschläge zu den Interventionspreisen; sie betragen seit dem Wirtschaftsjahr 2001/02 0,93 €/t je Monat.

### Ausgleichszahlungen

Die **Flächenprämien** für Getreide wurden in den betreffenden Wirtschaftsjahren von 54,34 auf 58,67 und 63 € je t Referenzertrag erhöht, um die Senkung der Interventionspreise zu 50 % auszugleichen. Zur Ermittlung des regionalen Referenzertrages werden die durchschnittlichen Erträge von Getreide in der jeweiligen Region in einer Basisperiode (1986/87 bis 1990/91 ohne den höchsten und den niedrigsten Wert) zugrundegelegt. Laut VO (EG) 1251/1999 können die

Mitgliedsstaaten in ihren Regionalisierungsplänen einen eigenen Referenzertrag für Mais mit der entsprechenden Grundfläche bestimmen. Österreich hat bei der Ermittlung seines Referenzertrages für Getreide die Kulturart Mais berücksichtigt und gilt als *eine* Region<sup>1</sup>.

Die Flächenprämien für Getreide gelten auch für Grassilage- und Stilllegungsflächen. Jene Landwirte, die auf ihren geförderten Grundflächen bei dem gegebenen Referenzertrag nur bis zu 92 t Getreide erzeugen können, erhielten bis 2001/02 auch für Ölsaaten und Eiweisspflanzen die (niedrigeren) Flächenprämien von Getreide (Kleinerzeugerregelung). Dagegen erhöht sich der Grundbetrag von 63 €/t in Finnland und nördlich des 62. Breitengrades in Schweden um 19 €/t, um erhöhte Trocknungskosten auszugleichen.

Flächenprämien werden für Flächen gewährt, die eine nationale Grundfläche für Kulturpflanzen (durchschnittliche Anbaufläche 1989-1991) nicht überschreiten. Gesonderte Teilgrundflächen können in Mitgliedstaaten, in denen Silomais keine traditionelle Anbaufrucht ist, auch für Grassilage festgelegt werden, ohne dadurch die gesamte nationale Grundfläche zu verändern; für diese Teilgrundflächen gilt die Flächenprämie von Getreide.

Für **Hartweizen** werden 344,50 €/ha zusätzlich bezahlt, sofern er in traditionellen Gebieten (genannt im Anhang II der Verordnung (EG) 1251/1999) angebaut wird und die Flächenbegrenzungen des Anhang III eingehalten werden. Überschreitet die Summe der Flächen, für die ein Zuschlag zur Flächenzahlung beantragt wird, die betreffende regionale Höchstgrenze, so wird (nach einem nationalen Ausgleich) die zuschlagsfähige Fläche je Erzeuger proportional gekürzt<sup>2</sup>. In Regionen, in denen der Hartweizenanbau üblich ist und die nicht in Anhang II angeführt sind, wird unter Einhaltung der in Anhang IV festgelegten Hektar-Zahl eine Sonderbeihilfe von 138,90 €/ha gewährt.

Die Flächenprämien für **Ölsaaten** werden bis 2002/03 auf das Niveau von Getreide (63 €/t) gesenkt<sup>3</sup>; sie betragen 2000/01 81,74 € und 2001/02 72,37 € je t Getreidereferenzertrag. Die in Anhang V der VO (EG) 1251/1999 angeführten einzelstaatlichen Bezugsflächen für Ölsaaten ergeben in Summe 5,483.000 ha; diese Obergrenze resultiert aus dem Blair-House-Abkommen, das zwischen USA und EU vor Abschluss der Uruguay-Runde des GATT beschlossen wurde, um die Förderung von Ölsaaten in der EU zu begrenzen. Das Blair-House-Abkommen dürfte obsolet werden, wenn die bevorzugte Förderung von Ölsaaten ausläuft<sup>4</sup>; eine schrittweise Aufhebung der Flächenbeschränkungen für Ölsaaten steht derzeit zur Diskussion. Die Beschränkung durch die obligatorische Flächenstilllegung (10 %) gilt auch für Ölsaaten. Der Anbau von Sonnenblumen und Sommerraps kann im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen zusätzlich gefördert werden, weil diese Kulturarten für die Bodenfruchtbarkeit besonders wertvoll sind.

Die Flächenprämien für **Eiweißpflanzen** betragen ab 2000 72,5 € je t Getreidereferenzertrag.

Die Flächenprämie je t Getreidereferenzertrag (der Grundbetrag) für **Leinsamen** (Öllein) wird auf das Niveau von Getreide reduziert:

|         |                     |
|---------|---------------------|
| 88,26 € | 2000/01             |
| 75,63 € | 2001/02 und         |
| 63,00 € | 2002/03 und später. |

Der Grundbetrag für Leinsamen gilt auch für Faserlein und -hanf.

<sup>1</sup> Österreich hat einen Referenzertrag von 5,27 t/ha (s. Tab. A4).

<sup>2</sup> Österreich hat laut VO (EG) 1251/1999 nur ein traditionelles Anbauggebiet: Pannonien.

<sup>3</sup> In Abhängigkeit von einem dem Rat von der Kommission bis Juli 2002 vorzulegenden Bericht.

<sup>4</sup> "Diese unspezifische Zahlung für Ölsaaten eliminiert die Grundvoraussetzung der im Rahmen des Blair-House-Abkommens beschlossenen Anbauflächenbeschränkung und ermöglicht es der EU, alle spezifischen Ölsaatenvorschriften aufzuheben." (ZERVOUDAKI 1999).

## Flächenstilllegung

Von 2000 bis 2006 müssen Erzeuger, die (auf Basis des regionalen Referenzertrages) Flächenprämien für über 92 t Getreide beantragen, 10 % der mit Kulturpflanzen bestellten Äcker stilllegen; dieser Prozentsatz ist im Licht von Erzeugungs- und Marktentwicklungen zu überprüfen. Außerdem soll allen Erzeugern eine freiwillige Flächenstilllegung im Umfang von mindestens 10 % der Ackerflächen angeboten werden. Die Prämie ist für diese beiden Arten von stillgelegten Flächen ab dem Jahr 2000 gleich der Flächenprämie für Getreide<sup>5</sup>.

Auf Stilllegungsflächen können Pflanzen zur Erzeugung von Nicht-Nahrungsmitteln angebaut werden. Die Mitgliedländer dürfen bis zu 50 % der Kosten der Errichtung mehrjähriger Bestände für Biomasseerzeugung ersetzen. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1038/2001 dürfen nach den Kriterien des ökologischen Landbaus wirtschaftende Erzeuger auf Stilllegungsflächen Futterleguminosen anbauen.

## Lizenzen für den Außenhandel

Einfuhr- und Ausfuhrlicenzen ermächtigen und verpflichten Händler zur Einfuhr oder Ausfuhr der darin genannten Menge der betreffenden Erzeugnisse während der Gültigkeitsdauer der Lizenz. Erzeugnisse, für die eine Lizenz verlangt werden kann, sind in den Gemeinsamen Marktordnungen festgelegt. Die Erteilung einer Lizenz ist im Allgemeinen abhängig von der Leistung einer Sicherheit, die ganz oder teilweise verfällt, wenn die Verpflichtung nicht erfüllt wird. In besonderen Fällen gilt die Lizenz nur für das darin genannte Land (Verordnung EG Nr. 1291/2000).

## Milch

### Preisregelung

Der in der Gemeinschaft geltende **Richtpreis** für Milch mit 3,7 % Fettgehalt frei Molkerei, ausgedrückt in €/100 kg, wurde folgendermaßen festgesetzt:

- für den Zeitraum vom 1. Juli 2000 bis 30. Juni 2005 auf 30,98
- für den Zeitraum vom 1. Juli 2005 bis 30. Juni 2006 auf 29,23
- für den Zeitraum vom 1. Juli 2006 bis 30. Juni 2007 auf 27,47
- ab 1. Juli 2007 auf 25,72.

Der in der Gemeinschaft geltende **Interventionspreis** wird in drei Schritten um 15 % gesenkt: für Butter

- für den Zeitraum vom 1. Juli 2000 bis 30. Juni 2005 auf 3.282,0 €/t,
- für den Zeitraum vom 1. Juli 2005 bis 30. Juni 2006 auf 3.117,9 €/t,
- für den Zeitraum vom 1. Juli 2006 bis 30. Juni 2007 auf 2.953,8 €/t,
- ab 1. Juli 2007 auf 2.789,7 €/t;

für Magermilchpulver

- für den Zeitraum vom 1. Juli 2000 bis 30. Juni 2005 auf 2.055,2 €/t,
- für den Zeitraum vom 1. Juli 2005 bis 30. Juni 2006 auf 1.952,4 €/t,
- für den Zeitraum vom 1. Juli 2006 bis 30. Juni 2007 auf 1.849,7 €/t,
- ab 1. Juli 2007 auf 1.746,9 €/t.

Sinken die Marktpreise für Butter in einem oder mehreren Mitgliedstaaten während eines repräsentativen Zeitraums unter 92 % des Interventionspreises ab, so finden die Ankäufe der Interventionsstellen in diesem Mitgliedstaat bzw. diesen Mitgliedstaaten im Rahmen eines offenen Ausschreibungsverfahrens statt. Der von der Kommission festgesetzte Ankaufspreis darf

---

<sup>5</sup> Nur in Portugal gibt es eine Zusatzzahlung für Flächenstilllegung, nämlich 9,64 € im Wirtschaftsjahr 2001/2002.



nicht unter 90 % des Interventionspreises liegen. Bei Magermilchpulver kann die Intervention auch in Form von Beihilfen für die private Lagerhaltung erfolgen. Die normalen Interventionsankäufe von Magermilchpulver können ausgesetzt werden, wenn eine bestimmte Menge (109.000 t<sup>6</sup>) erreicht wird, und durch Ankäufe im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens ersetzt werden.

### Ausgleichszahlungen

Die Erzeuger bekommen eine **Milchprämie** je Kalenderjahr und t prämienfähiger einzelbetrieblicher Referenzmenge des Betriebes. Der Prämienbetrag wird festgesetzt auf

5,75 € für das Kalenderjahr 2005,

11,49 € für das Kalenderjahr 2006,

17,24 € für das Kalenderjahr 2007 und alle folgenden Kalenderjahre.

Die Mitgliedstaaten nehmen im Rahmen festgesetzter Gesamtbeträge Zusatzzahlungen nach objektiven Kriterien vor, die insbesondere die jeweiligen Produktionsstrukturen und -bedingungen umfassen. Diese Zahlungen dürfen nicht von Marktpreisschwankungen abhängen und müssen in Form von Prämienzusatzbeträgen und/oder flächenbezogenen Zahlungen erfolgen.

Der Gesamtbetrag aus Milchprämie und **Prämienzusatzbetrag** darf folgende Beträge je t nicht überschreiten:

13,9 € für das Kalenderjahr 2005,

27,8 € für das Kalenderjahr 2006,

41,7 € für das Kalenderjahr 2007 und alle folgenden Kalenderjahre.

Flächenbezogene Zusatzzahlungen werden je Hektar **Dauergrünland** im Rahmen einer regionalen Grundfläche, die gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1254/1999 festgelegt wird, gewährt und dürfen ab dem Kalenderjahr 2005 350 € nicht überschreiten. Die für Zusatzzahlungen vorgesehenen Höchstbeträge in Mio. € lauten:

|            | 2005  | 2006  | 2007 und später |
|------------|-------|-------|-----------------|
| Österreich | 7,1   | 14,2  | 21,3            |
| EU         | 303,6 | 607,2 | 910,8           |

### Milchrichtmengenregelung

Das auffälligste Element der Milchmarktordnung ist die Quotenregelung, die in der Verordnung (EG) Nr. 1256/1999 geregelt ist und gemäß der VO 1255/1999 bis 2007/08 in Kraft bleibt. Die Quoten der meisten Mitgliedstaaten werden ab 2005 in drei Schritten um insgesamt 1,5 % erhöht; für Italien, Spanien, Griechenland, Irland und Nordirland gab es spezifische Erhöhungen der Quoten schon in den Jahren 2000 und 2001 um zusammen fast 1,4 Mio. t. Österreich durfte darüber hinaus ab 1999 150.000 t Direktverkaufsquote in Lieferquoten umwandeln. Die Bedingungen für die Übertragung von Quoten (Referenzmengen) an andere Erzeuger und die teilweise oder vollständige Einbehaltung nicht genutzter Quoten (Nationale Reserve) legen die Mitgliedstaaten fest. Die Europäische Kommission wird die Regelung für den Milchsektor im Jahr 2002/03 im Hinblick darauf überprüfen, ob es ratsam ist, die Quotenregelung nach 2006 auslaufen zu lassen.

### Außenhandel

Der Unterschied zwischen Preisen, die im internationalen Handel gelten, und den Preisen in der Gemeinschaft kann durch eine **Erstattung** bei der Ausfuhr ausgeglichen werden.

---

<sup>6</sup> S. Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt 24 (15.6.2002), S. 6.

Überschreitet der Preis frei Grenze den Interventionspreis zuzüglich 15 % und droht die Versorgungssicherheit in der Gemeinschaft nicht mehr gewährleistet zu sein, kann die Aussetzung der Einfuhrzölle und/oder die Erhebung von **Ausfuhrsteuern** beschlossen werden.

### **Inlandsabsatz**

Ein Mitgliedstaat kann für die Finanzierung von Maßnahmen zur Förderung des Verbrauchs in der Gemeinschaft, zur Erweiterung der Märkte für Milch und Milcherzeugnisse und zur Verbesserung der Qualität eine **Absatzförderabgabe** auf die vermarkteten Milch- und Milchäquivalenzmengen bei seinen Milcherzeugern erheben.

Für Magermilch und Magermilchpulver sowie Buttermilch und Buttermilchpulver, die für Futterzwecke verwendet werden und gewisse Bedingungen erfüllen, werden **Beihilfen** gewährt. Dabei werden der Interventionspreis, die Entwicklung der Versorgungslage bei Magermilch und Magermilchpulver sowie ihrer Verwendung für Futterzwecke sowie jene der Kälberpreise und des Marktpreises konkurrierender Eiweißstoffe berücksichtigt. Weiters wird für Magermilch, die in der Gemeinschaft hergestellt worden ist und zu Kasein und Kaseinaten verarbeitet wird, eine Beihilfe gewährt.

Wenn Überschüsse an Milcherzeugnissen entstehen oder zu entstehen drohen, kann die Kommission beschließen, dass Beihilfen für den Bezug von verbilligtem Rahm, von verbilligter Butter oder von verbilligtem Butterfett gewährt werden, die durch gemeinnützige Einrichtungen und Körperschaften, Streitkräfte, Hersteller von Backwaren, Speiseeis und anderer Lebensmittel sowie im Hinblick auf den Direktverbrauch von Butterfett bezogen werden.

Für die in Schulen erfolgende Abgabe von 0,25 Liter Milchäquivalent je Schüler und Schultag wird eine Gemeinschaftsbeihilfe von 95 % des Richtpreises für Milch gewährt. Die Mitgliedstaaten können dazu noch einzelstaatliche Beihilfen gewähren.

## **Rindfleisch**

### **Preisstützung**

Die Verordnung (EG) Nr. 1254/1999 reduziert die Marktpreisstützung in drei Schritten um 20 %. Beim letzten Schritt, am 1. Juli 2002, wird der Interventionspreis durch eine Beihilfe für private Lagerhaltung ersetzt; sie kann gewährt werden, wenn der durchschnittliche Marktpreis in der Gemeinschaft unter 103 % des Grundpreises fällt und sich voraussichtlich auf diesem Niveau halten wird. Der Grundpreis für Schlachtkörper ausgewachsener männlicher Rinder der Qualität R3 wurde mit 2.224 €/t festgelegt (das sind 80 % des um 20 % reduzierten Interventionspreises). Außerdem wird ein Sicherheitsnetz eingeführt: Eine öffentliche Intervention wird ausgeschlossen, wenn der durchschnittliche Marktpreis in einem Mitgliedstaat oder einer Region eines Mitgliedstaats während zweier aufeinanderfolgender Wochen unter 1.560 €/t liegt.

Im Wirtschaftsjahr 1999/2000 lag der Interventionspreis bei 3.475 €/t, im Wirtschaftsjahr 2000/01 bei 3.242 €/t und von Juli 2001 bis Juni 2002 gelten 3.013 €/t. Bis dahin können Interventionskäufe ausgeschlossen werden, wenn der durchschnittliche Marktpreis für geschlachtete Rinder in der Gemeinschaft zwei Wochen lang unter 84 % des Interventionspreises und der durchschnittliche Marktpreis in einem Mitgliedstaat oder einer Region unter 80 % des Interventionspreises liegen. Der Senkung der Interventionspreise stehen Erhöhungen der Viehprämien zum Ausgleich der Einkommensverluste der Erzeuger gegenüber.

### **Sonderprämie für männliche Rinder**

Für männliche Rinder, die zu Mastzwecken gehalten werden, erhalten die Erzeuger für bis zu 90 Tiere je Betrieb und Altersklasse (ab neun und ab 21 Monaten) eine Sonderprämie in Form einer Jahresprämie je Stück, und zwar für einen jungen Stier ab dem Alter von neun Monaten

einmal in seinem Leben und für einen Ochsen auch ein zweites Mal ab dem 21. Monat; alternativ kann diese Sonderprämie bei der Schlachtung gewährt werden, wobei ein Schlachtgewicht von mindestens 185 kg vorgeschrieben ist. Die Höhe der Prämie für Stiere beträgt 160, 185 und 210 € in den Jahren 2000, 2001, 2002 und später; Ochsen erhalten 122, 136 bzw. 150 €. Die Sonderprämie gilt innerhalb regionaler Obergrenzen für die niedrigere Altersklasse bzw. die geschlachteten Tiere; die Obergrenze liegt für Österreich bei 423.400 und für die EU bei 9.278.208 Stück (Tab. 3). Bei Überschreitung der regionalen Obergrenze werden die betreffenden Prämien proportional gekürzt.

Die Mitgliedstaaten können den Grenzwert von 90 Tieren ändern oder aufheben und in diesem Fall die erforderlichen Kürzungen so vornehmen, dass Kleinerzeuger, die weniger als eine festgelegte Mindestzahl an Tieren halten, von der Kürzung verschont bleiben. In Österreich erhöht sich die Zahl der maximal prämierten Tiere auf 200 Stück je Betrieb und Altersklasse, wenn der Förderungswerber an einer der nachfolgenden Maßnahmen des österreichischen Umweltprogramms (ÖPUL) teilnimmt: Grundförderung, Begrünung von Ackerflächen im Herbst und Winter, Verzicht auf Wachstumsregulatoren, Verzicht auf Fungizide<sup>7</sup>. In Deutschland muss für die Bullenprämie oberhalb von 250 Antragstieren ein sozialversicherungspflichtiger Arbeitnehmer für jede weiteren 125 Antragstiere nachgewiesen werden (JOCHIMSEN 2002).

### **Mutterkuhprämie, Extensivierungsprämie**

Eine Mutterkuhprämie steht jenen Produzenten zu, deren Milchquote 120.000 kg nicht übersteigt, und zwar nur für jene Anzahl von Tieren, für die Ende 1999 Prämienrechte für den Erzeuger bestanden. Außerdem ist eine nationale Obergrenze einzuhalten, die für Österreich bei 325.000 und für die EU bei 10,824.184 Stück liegt (Tab. 3); nicht mehr als 20 % der prämierten Tiere dürfen Kalbinnen sein, die im selben Betrieb gehalten werden. Länder, in denen mehr als 60 % der Mutterkühe und Kalbinnen in Berggebieten gehalten werden, können Kalbinnen, die in anderen Betrieben gehalten werden, in die Förderung einbeziehen, wobei eine eigene Obergrenze einzuhalten ist. Die Prämie beträgt 163, 182 und 200 € in den Jahren 2000, 2001, 2002 und später. Die Mitgliedstaaten können eine Zusatzprämie von bis zu 50 € pro Tier gewähren; davon bezahlt die EU die ersten 24,15 €.

Die Sonderprämie für männliche Rinder und die Mutterkuhprämie gelten, so weit auf dem Betrieb eine Besatzdichte von 2 Großvieheinheiten (GVE) pro Hektar Futterfläche und Jahr nicht überschritten wird; ausgenommen von dieser Beschränkung sind Betriebe mit bis zu 15 GVE. Zu den GVE werden alle männlichen Rinder, Mutterkühe, Kalbinnen und Milchkühe im Alter von über zwei Jahren (1 GVE), die männlichen Rinder und Kalbinnen im Alter von 6 bis 24 Monaten (0,6 GVE) und die Schafe und Ziegen (0,15 GVE) gerechnet. Die Besatzdichte wird einschließlich der Milchkühe errechnet, die zur Produktion der Milchreferenzmenge des Betriebes erforderlich sind.

Zusätzlich zur Sonderprämie und Mutterkuhprämie gebührt eine Extensivierungsprämie von 100 € pro Tier, wenn die Besatzdichte in einem Betrieb weniger als 1,4 GVE/ha beträgt und mindestens 50 % seiner Futterfläche aus Weideland besteht. Die Mitgliedstaaten können die Extensivierungsprämie auch staffeln, und zwar auf 80 € bei einer Besatzdichte von weniger als 1,4 GVE/ha und auf 40 € bei 1,4 bis weniger als 1,8 GVE/ha (ab 2002). In Mitgliedstaaten, in denen mehr als 50 % der Milcherzeugung in Berggebieten stattfindet, gibt es diese Prämie auch für die dort gehaltenen Milchkühe unbeschadet von Besatzdichteaufgaben.

---

<sup>7</sup> [http://gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/1\\_MOP.doc](http://gpool.lfrz.at/gpoolexport/media/file/1_MOP.doc), [http://www.ama.bmlf.gv.at/AMA-Marktordnung/download/mfa\\_tier.pdf](http://www.ama.bmlf.gv.at/AMA-Marktordnung/download/mfa_tier.pdf)

## Schlachtprämie, Ergänzungsbeitrag

Weiters wird für Stiere, Ochsen, Kühe und Kalbinnen ab dem Alter von acht Monaten sowie für Kälber im Alter zwischen ein und sieben Monaten bei der Schlachtung oder Ausfuhr in ein Drittland auf Antrag eine Schlachtprämie gewährt; sie beträgt 27, 53, 80 beziehungsweise 17, 33 und 50 € in den Jahren 2000, 2001, 2002 und später. Die Zahl der Tiere, die für eine Schlachtprämie in Frage kommen, ist durch zwei nationale Obergrenzen, die sich aus den Schlachtungen und Drittlandexporten im Jahr 1995 ergeben, eingeschränkt<sup>8</sup>. Bei Überschreitung einer Grenze wird die Schlachtprämie proportional verringert.

Die Mitgliedstaaten können im Rahmen der ihnen dafür zugestandenen finanziellen Grenzen tierbezogene und/oder flächenbezogene Ergänzungsbeiträge bezahlen. Tierbezogene Ergänzungsbeiträge können je Stück männliches Rind, Mutterkuh, Milchkuh (als Betrag je t der prämierten Referenzmenge) und Kalbin als zusätzlicher Betrag je Schlachtprämien-Einheit unter Beachtung jeweiliger Obergrenzen und spezifischer Besatzdichtebeschränkungen gewährt werden. Flächenbezogene Ergänzungsbeiträge werden je Hektar Dauergrünland, höchstens bis zur regionalen Grundfläche<sup>9</sup>, gewährt. Die flächenbezogenen Ergänzungsbeiträge einschließlich eventueller flächenbezogener Ausgleichszahlungen für Milchpreissenkungen dürfen 210, 280 und 350 € je Hektar in den Jahren 2000, 2001 bzw. 2002 und später nicht überschreiten. In Österreich beträgt der Ergänzungsbeitrag im Jahr 2002 laut AMA ca. 58 € je Schlachtkalbin und ca. 11 € je Stier.

Tabelle 3: Obergrenzen der Sonderprämie für männliche Rinder, Mutterkuhprämien und Zusatzprämien

|                        | männl. Rinder<br>Stück/Jahr | Mutterkühe<br>Stück/Jahr | Zusatzprämien<br>Mio. € <sup>6</sup> |
|------------------------|-----------------------------|--------------------------|--------------------------------------|
| Belgien                | 235.149                     | 394.253                  | 39,4                                 |
| Dänemark               | 277.110                     | 112.932                  | 11,8                                 |
| Deutschland            | 1.782.700                   | 639.535                  | 88,4                                 |
| Griechenland           | 143.134                     | 138.005                  | 3,8                                  |
| Spanien                | 713.999                     | 1.441.539                | 33,1                                 |
| Frankreich             | 1.754.732 <sup>1</sup>      | 3.779.866 <sup>4</sup>   | 93,4                                 |
| Irland                 | 1.077.458                   | 1.102.620                | 31,4                                 |
| Italien                | 598.746                     | 621.611                  | 65,6                                 |
| Luxemburg              | 18.962                      | 18.537                   | 3,4                                  |
| Niederlande            | 157.932                     | 63.236                   | 25,3                                 |
| <b>Österreich</b>      | <b>423.400</b>              | <b>325.000</b>           | <b>12,0</b>                          |
| Portugal               | 175.075 <sup>2</sup>        | 277.539 <sup>5</sup>     | 6,2                                  |
| Finnland               | 250.000                     | 55.000                   | 6,2                                  |
| Schweden               | 250.000                     | 155.000                  | 9,2                                  |
| Vereinigtes Königreich | 1.419.811 <sup>3</sup>      | 1.699.511                | 63,8                                 |
| <b>EU-15</b>           | <b>9.278.208</b>            | <b>10.824.184</b>        | <b>493,0</b>                         |

Quelle: ZERVOUDAKI (1999)

<sup>1</sup> Ohne Vorgriff auf die VO (EG) Nr. 3763/99

<sup>2</sup> Ausschließlich des Extensivierungsprogramms der VO (EU) Nr. 1017/94

<sup>3</sup> Vorübergehend erhöht (auf 1.519.811), bis Kälber bis zu 6 Monaten wieder exportiert werden können.

<sup>4</sup> Ohne die Obergrenze des Artikels 5 (3) der VO (EG) Nr. 3763/91.

<sup>5</sup> Ohne die Reserve des Artikels 2 der VO (EG) Nr. 1017/94.

<sup>6</sup> im Jahr 2002 und später

<sup>8</sup> Für Österreich liegen die Obergrenzen bei 546.557 Großrindern und 129.881 Kälbern.

<sup>9</sup> Das ist die durchschnittliche Hektarfläche Dauergrünland, die 1995, 1996 und 1997 für die Rinderhaltung zur Verfügung stand.

Wenn bestimmte Bedingungen (einem Anteil der Ochsen von über 60 % an den Schlachtungen männlicher Rinder und einem Anteil der Monate September bis November von über 35 % der Ochsen Schlachtungen eines Jahres) erfüllt sind, wird eine **Saisonentzerrungsprämie** gezahlt.

### **Außenhandel**

Zum Handel von Rindfleisch mit Drittländern berechtigt eine Ein- bzw. Ausfuhrlizenz. Die Zuteilung von Zollkontingenten und die Festlegung der Erstattung bei der Ausfuhr erfolgt nach besonderen Verwaltungsverfahren. Um den Beschränkungen des freien Warenverkehrs Rechnung zu tragen, die sich gegebenenfalls aus der Anwendung der Maßnahmen zur Bekämpfung von Tierseuchen und deren Verschleppung ergeben, können Sondermaßnahmen zur Stützung des von diesen Beschränkungen betroffenen Marktes erlassen werden.

### **Andere Produkte**

Als konkurrierendes Produkt zur Nutzung von Grünland kommen vor allem Schafe und Ziegen in Betracht. Der Landwirtschaftsrat beschloss im Dezember 2001, die Marktorganisation für Schafe ab 1.1.2002 zu ändern: Die preisabhängigen Mutterschafprämien sollen durch Direktzahlungen ersetzt werden. Vorgeschlagen wurde eine Prämie pro Mutterschaf von 21 €; Schafe und Ziegen, deren Milch verwertet wird, sollen 16,8 € erhalten. Produzenten in benachteiligten Gebieten sollen eine Zusatzprämie von 7 € je Stück erhalten. Dazu kommen noch Zahlungen von 72 Mio. €, die die Mitgliedstaaten im Rahmen nationaler Obergrenzen nach objektiven Kriterien vergeben können, z. B. als Stückprämien, für besondere Arten der Produktion, zur Förderung der Umstrukturierung oder zur Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung<sup>10</sup>. Für Österreich beläuft sich die nationale Ergänzungsprämie auf 185.000 €<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> FISCHLER MEMO/01/449 vom 20.12.2001.

<sup>11</sup> Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt 1/2002, S. 8.

### 3. Probleme im Bereich der Marktordnungen

Kritik an der landwirtschaftlichen Marktpolitik der EU wird vor allem von Ökonomen, internationalen Organisationen (OECD, WTO) und deren Mitgliedstaaten sowie nichtagrarisches Interessengruppierungen geäußert<sup>12</sup>. Sie weisen im Wesentlichen auf folgende Auswirkungen dieser Marktpolitik hin, die sie für unhaltbar und verbesserungswürdig erachten<sup>13</sup>:

1. Ungerechtigkeit gegenüber Konsumenten und Steuerzahlern infolge relativ hoher Erzeugerpreise (im Vergleich zu den Weltmarktpreisen) bzw. hoher Förderungen für die Landwirtschaft;
2. Missallokation von Produktionsfaktoren durch marktverzerrende Preise und Stützungen;
3. Verzerrung der Weltmärkte durch künstlich herbeigeführte Handelsströme und Exportstützungen;
4. Behinderung der Einheit der Märkte durch Produktionsquoten und Stützungsobergrenzen;
5. Ineffizienz der Produktstützung als Mittel zur Einkommensstützung;
6. Ineffizienz der Produktstützung als Mittel zur Verbesserung der Umwelt: hohe Erzeugerpreise begünstigen eine intensive Produktion, deren negative Umweltwirkungen durch kostspielige Umweltprogramme kompensiert werden;
7. hohe Verwaltungskosten des Förderungssystems.

Ursache für diese Probleme ist einerseits die Vielschichtigkeit der Ziele, die die Agrarpolitik verfolgt, andererseits die Vielfalt der Maßnahmen, die eingesetzt werden, um diesen Zielen näher zu kommen, sowie das schwer zu durchschauende Beziehungsgeflecht zwischen Zielen und Maßnahmen und die relative Untauglichkeit einzelner Maßnahmen, mehrere Ziele gleichzeitig zu erreichen. Auf diese Problematik wird später noch einmal eingegangen werden.

Die Europäische Kommission bemüht sich, diesen Problemen zu begegnen und sie zu lösen; sie stößt dabei auf Widerstände und Forderungen von allen Seiten, denen sie Rechnung tragen muss. Die McSharry-Reform und die Agenda 2000 bis 2006, die noch gar nicht vollständig umgesetzt ist, waren wesentliche Schritte auf einem Weg, der weiter gesucht und abgesteckt werden muss. Anlässlich der Zwischenevaluierung der Agenda 2000 wird die Kommission (am 10.7.2002) bestimmte Probleme wieder ansprechen und Lösungsvorschläge zur Diskussion stellen. Die Probleme sind nicht neu und ein Prozess, ihnen zu begegnen, ist im Gange (Preissenkungen bei Getreide und Rindfleisch bis 2002/03, bei Milch ab 2005); sie werden im Folgenden genauer dargelegt.

#### Hohe Erzeugerpreise

Die Erzeugerpreise in der EU lagen bei einigen Agrarprodukten deutlich über den Preisen, zu denen diese Produkte am Weltmarkt erhältlich bzw. verkäuflich sind<sup>14</sup>. Besonders weit über dem Weltmarktpreisniveau lagen, wie aus Tab. 4 hervorgeht, die Erzeugerpreise von Zucker, Milch, Rind- und Kalbfleisch, Geflügelfleisch und einigen Getreidearten. Allerdings ist eine

<sup>12</sup> Siehe z.B. die zahlreichen Literaturhinweise am Ende dieser Studie.

<sup>13</sup> Siehe: FOLMER u. Ma. (1995).

<sup>14</sup> Preise, zu denen das Produkt an der Grenze des jeweiligen Landes erhältlich ist (bei Produkten, von denen mehr importiert als exportiert wird) oder absetzbar ist (bei überwiegend exportierten Produkten) (CAHILL/LEGG 1989). Der Referenzpreis von Milch wird aus den Angebotspreisen von Butter und Magermilchpulver an der EU-Grenze abgeleitet; ein Import dieser Produkte würde die Produktion der Milch, aus der Butter und MMP in der EU erzeugt werden, überflüssig machen; dies gilt für geringe Mengen von Importen (bzw. der zu ihrer Erzeugung benötigten Milch), weil Änderungen der Mengen zu Preis- und Kostenänderungen führen, die hier - wie auch Änderungen von Exportstützungen - vernachlässigt werden. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre wurden ca. 10 % der Welterzeugung von Butter und 30 % der Welterzeugung von Magermilchpulver (44 % von Vollmilchpulver, 8 % von Käse) (auch von der EU) exportiert.

Entwicklung der Annäherung an die Weltmarktpreise im Gange. Z.B. lag der Erzeugerpreis für Weizen in der Zeit von 1995 bis 2001 viermal unter dem Weltmarktpreis - besonders weit in den beiden letzten Jahren. In dieser Situation verlangte die EU Exportabgaben, um Weizen in der EU zu halten und den Preisauftrieb am Binnenmarkt, der bei größeren Exporten stattgefunden hätte, abzuschwächen. Ansonsten lagen die Preise ab Hof in der EU relativ weit über den Weltmarktpreisen - mit Ausnahme von Ölsaaten, Schweinefleisch und Eiern. Die Erzeuger von tierischen Produkten erfahren die Preisstützung von Futtergetreide (Mais, anderes Getreide) als Belastung, die die Erzeugung dieser Produkte verteuert; die Preisstützung von Schweinefleisch, Geflügelfleisch und Eiern dient dem Ausgleich dieser Belastung.

Tabelle 4: Marktpreisdifferenz<sup>1</sup> in der EU in % des jeweiligen Referenzpreises<sup>2</sup>

|                       | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 <sup>3</sup> | 2001 <sup>4</sup> | Mittelwert |
|-----------------------|------|------|------|------|------|-------------------|-------------------|------------|
| Weizen                | 16   | -5   | -2   | 39   | 54   | -11               | -23               | 10         |
| Mais                  | 53   | 14   | 21   | 33   | 39   | 21                | 12                | 28         |
| Anderes Getreide      | 40   | 5    | 13   | 62   | 47   | 7                 | 1                 | 25         |
| Ölsaaten              | -    | -    | -    | -    | -    | -                 | -                 | -          |
| Zucker                | 93   | 109  | 116  | 153  | 208  | 142               | 111               | 133        |
| Milch                 | 113  | 99   | 99   | 134  | 106  | 70                | 60                | 97         |
| Rind- und Kalbfleisch | 46   | 42   | 80   | 89   | 98   | 83                | 120               | 80         |
| Schweinefleisch       | 11   | 10   | 4    | 8    | 38   | 15                | 14                | 14         |
| Geflügelfleisch       | 30   | 19   | 15   | 12   | 38   | 58                | 45                | 31         |
| Eier                  | 14   | 6    | 2    | 13   | 19   | 4                 | 5                 | 9          |

Quelle: PSE-Daten der OECD v. 2.7.2002; eigene Berechnungen (Definitionen s. Tab. A6).

<sup>1</sup> Abstand der Preise beim innergemeinschaftlichen und außergemeinschaftlichen Handel. Bei Milch: von den Preisen für Butter und Magermilchpulver abgeleiteter Preis.

<sup>2</sup> Preis beim außergemeinschaftlichen Handel (mit Drittstaaten).

<sup>3</sup> Schätzung

<sup>4</sup> Prognose

Die Senkung der Interventionspreise von Getreide um 7,5 % im Jahr 2001 führte die Preise in der EU sehr nahe an die Weltmarktpreise, die allerdings von Jahr zu Jahr schwanken, heran. Auch bei Rindfleisch wurden 2001 die institutionellen Preise um ca. 7 % gesenkt, während aber die Exportpreise infolge der BSE-Krise noch stärker sanken; im Jahr 2002 werden die institutionellen Preise um insgesamt 17 Prozentpunkte gesunken sein, während die Exportpreise wieder steigen; die Preisstützung in diesem Sektor wird daher wesentlich zurückgehen, aber noch immer auf einem beachtlichen Niveau verharren.

Die überwiegend relativ höheren Preise in der EU werden hauptsächlich durch Zölle verwirklicht, die dafür sorgen, dass ausländische Produkte nicht in die EU gelangen oder in der EU nicht konkurrenzfähig sind. Ausgenommen davon sind jene Produkte, die unter besonderen Bedingungen (Zollkontingente, begünstigte Zolltarife) in die EU geliefert werden können. Zölle und Zollkontingente beschränken das Angebot auf dem Markt der EU, was zu relativ hohen Preisen auf dem Binnenmarkt führt. Hohe Preise in der EU bewirken wiederum, dass die davon betroffenen Produkte außerhalb der EU nur unter besonderen Bedingungen verkäuflich sind, nämlich entweder im Rahmen bilateraler Zollkontingente oder mit Hilfe von Exportstützungen. Letztere dienen zum Teil auch dazu, Zölle auszugleichen, die die Zielländer einheben, um ihre Märkte zu schützen.

Höhere Erzeugerpreise verschaffen den Erzeugern<sup>15</sup> höhere Einnahmen. Das geht auf Kosten der Käufer, die ihre Rohstoffe anderswo (am Weltmarkt) billiger kaufen könnten, wenn sie nicht durch Marktzugangsbarrieren daran gehindert würden. Die Käufer müssen ihre erhöhten Roh-

<sup>15</sup> Genau genommen den landwirtschaftlichen Unternehmen, die landwirtschaftliche Produkte auf der Erzeugerstufe verkaufen und mit den erzielten Einnahmen ihre Ausgaben finanzieren. Siehe auch das Kapitel "Ineffizienz der Einkommensstützung".

stoffkosten durch erhöhte Preise für ihre Produkte wieder hereinbringen. Das bedeutet, dass schließlich die gesamte Lebensmittelkette bis zum Endverbraucher erhöhte Preise in Kauf nehmen muss. Somit findet ein Transfer von Einkommen von den Verbrauchern zu den Erzeugern statt<sup>16</sup>.

Die Gemeinsame Agrarpolitik beabsichtigt einen Transfer von Einkommen an die Landwirte und führt ihn nicht nur mittels Marktpreisstützung durch, sondern auch mittels einer Reihe anderer Maßnahmen, die aus den Budgets der EU, des Bundes und der Länder finanziert werden. Diese Maßnahmen verfolgen verschiedene Ziele, unter denen das Ziel des Einkommensausgleichs keinen geringen Stellenwert einnimmt. Insbesondere wurden die Flächen- und Viehprämien der Agrarreform von 1992 als Ausgleichszahlungen für Preissenkungen konzipiert. Dazu kommen Verbilligungen von Betriebsmitteln und Kapital. Berücksichtigt man alle staatlichen Förderungen, die mit der Produktion in Zusammenhang stehen, und darüber hinaus die Marktpreisstützung, dann ergibt sich, dass die Kosten der Agrarproduktion in der EU nur zum Teil durch den Weltmarktpreis gedeckt waren. Die EU ließ sich also ihre Agrarproduktion wesentlich mehr kosten als den Preis, den sie für diese Produkte beim Export erzielte oder beim Import zahlen musste; nur bei Schweine- und Geflügelfleisch war dies nicht der Fall (Tab. 5).

Tabelle 5: Preis- und Produktionsstützung<sup>1</sup> in der EU in % des jeweiligen Weltmarktpreises<sup>2</sup>

|                       | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 <sup>3</sup> | 2001 <sup>4</sup> | Mittelwert |
|-----------------------|------|------|------|------|------|-------------------|-------------------|------------|
| Weizen                | 78   | 45   | 53   | 115  | 145  | 47                | 29                | 73         |
| Mais                  | 80   | 38   | 46   | 63   | 69   | 64                | 53                | 59         |
| Anderes Getreide      | 134  | 68   | 85   | 176  | 150  | 87                | 89                | 113        |
| Ölsaaten              | 74   | 68   | 56   | 52   | 44   | 63                | 56                | 59         |
| Zucker                | 105  | 121  | 127  | 166  | 225  | 151               | 118               | 145        |
| Milch                 | 126  | 109  | 108  | 145  | 116  | 78                | 67                | 107        |
| Rind- und Kalbfleisch | 90   | 102  | 147  | 164  | 180  | 153               | 225               | 151        |
| Schweinefleisch       | 16   | 14   | 11   | 12   | 43   | 19                | 17                | 19         |
| Geflügelfleisch       | 35   | 23   | 19   | 16   | 43   | 63                | 50                | 35         |
| Eier                  | 20   | 11   | 6    | 17   | 24   | 7                 | 8                 | 13         |

Quelle: PSE-Daten der OECD v. 2.7.2002; eigene Berechnungen.

1 Erzeugerpreisstützung, Preisprämien, Flächen- und Viehprämien, historische Prämien und Inputverbilligungen.

2 Definitionen s. Tab. A6.

3 Schätzung

4 Prognose

Aus Tab. 5 wird deutlich, dass die Gemeinsame Agrarpolitik für relativ hohe Marktpreisstützungen und Förderungen der Erzeugung von Agrarprodukten sorgte. Die Förderung der Landwirtschaft (im Vergleich zu Weltmarktpreisen), die in fast allen Mitgliedstaaten der OECD (mit Ausnahme von Australien und Neuseeland) in unterschiedlichem Maße anzutreffen ist, wird durch eine Belastung der Konsumenten von Lebensmitteln bzw. der Steuerzahler finanziert. Die Belastung der Konsumenten durch Marktpreisstützung wird von diesen zwar kaum wahrgenommen, ist aber auch deshalb problematisch, weil sie arme wie reiche Konsumenten in etwa gleichem Ausmaß trifft<sup>17</sup>. Da arme Konsumenten einen größeren Teil ihres Einkommens für Lebensmittel ausgeben, tragen sie einen relativ größeren Teil ihres Einkommens zur Marktpreisstützung bei.

<sup>16</sup> Die OECD überschätzt in ihren Produzentenstützungsäquivalenten diesen Transfer durch die Annahme, dass die Preisflexibilität der Nachfrage auf dem Weltmarkt null ist (ORTNER 1994).

<sup>17</sup> Arme und Reiche essen in etwa gleich viel landwirtschaftliche Rohstoffe.



## Missallokation von Produktionsfaktoren

Höhere Einnahmen der Landwirtschaft ermöglichen höhere Ausgaben. Die Einnahmen werden größtenteils in die Landwirtschaft investiert, während ein kleinerer Teil für den Privatverbrauch verwendet wird. Die österreichische Landwirtschaft gab im Jahr 2000 fast die Hälfte (47 %) ihrer Einnahmen für Vorleistungen (Saatgut, Energie, Düngemittel, Pflanzenschutzmittel, Tierarzt und Medikamente, Futtermittel, Instandhaltung, Dienstleistungen), Pachten und Zinsen aus. Weitere 29 % entfielen auf Abschreibungen von Maschinen und Gebäuden, 2 % auf das Entgelt von Arbeitnehmern und 27 % auf den Nettounternehmensgewinn - das sogenannte "landwirtschaftliche Einkommen" (s. Tab. 7). Dieses entlohnt die unbezahlte Familienarbeit und das eingesetzte Privatkapital; es wird für Privatausgaben und Sparen (Nettoinvestitionen) verwendet.

Einkommenstransfers zugunsten der Landwirtschaft führen zu Ausgaben, die helfen, die landwirtschaftliche Produktion zu steigern, was dazu führt, dass mehr Agrarprodukte auf den Markt kommen und Produktionsfaktoren eingesetzt werden, die in anderen Sektoren oder für andere Zwecke eingesetzt werden könnten. Mit Hilfe dieser Transfers werden Produkte erzeugt, deren Produktion mehr kostet als ihr Kauf auf dem Weltmarkt oder der Erlös, der sich für sie beim Verkauf ins Ausland erzielen lässt (s. Tab. 5). Eine Verteuerung der Produkte durch Marktpreisstützung führt zu einem geringeren Verbrauch und, wenn sie je nach Produkt unterschiedlich hoch ist, auch zu einem verzerrten Verbrauch.

Eine Missallokation der Produktionsfaktoren ergibt sich auch innerhalb der Landwirtschaft, weil bestimmte Produkte mehr gestützt werden als andere (s. Tab. 6).

Tabelle 6: Preis- u- Produktionsstützung in % der Einnahmen der Produzenten<sup>1</sup>

|                       | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 <sup>2</sup> | 2001 <sup>3</sup> | Mittelwert |
|-----------------------|------|------|------|------|------|-------------------|-------------------|------------|
| Weizen                | 43   | 31   | 35   | 54   | 59   | 32                | 23                | 39         |
| Mais                  | 44   | 28   | 31   | 39   | 41   | 39                | 35                | 37         |
| Anderes Getreide      | 57   | 40   | 46   | 64   | 60   | 46                | 47                | 52         |
| Ölsaaten              | 43   | 40   | 36   | 34   | 31   | 39                | 36                | 37         |
| Zucker                | 42   | 55   | 56   | 62   | 69   | 60                | 54                | 57         |
| Milch                 | 54   | 52   | 52   | 59   | 54   | 44                | 40                | 51         |
| Rind- und Kalbfleisch | 53   | 50   | 60   | 62   | 64   | 60                | 69                | 60         |
| Schweinefleisch       | 15   | 12   | 10   | 11   | 30   | 16                | 15                | 15         |
| Geflügelfleisch       | 22   | 19   | 16   | 14   | 30   | 39                | 33                | 25         |
| Eier                  | 13   | 10   | 5    | 15   | 19   | 7                 | 8                 | 11         |

Quelle: PSE-Daten der OECD v. 2.7.2002; eigene Berechnungen.

1 Definitionen siehe Tab. A6.

2 Schätzung

3 Prognose

Besonders begünstigt wurden in der EU bestimmte Ackerbauprodukte (Grobgetreide, Zucker) sowie Milch und Rindfleisch, deren Produktion in gebirgigen und klimatisch rauheren Gebieten, wie z.B. in Österreich, relativ teuer ist. Die Rinderhaltung wird unterstützt, weil es in diesen Grünlandgebieten wenig alternative Produktionsmöglichkeiten für die Landwirtschaft gibt und weil sie positive externe Effekte für die Landschaft, Umwelt und Besiedlung mit sich bringt. Da aber die Rinderhaltung überall in der EU unterstützt wird, muss die Produktion von Milch und Rindfleisch durch Milchquoten bzw. eine Obergrenze für die Stützungen der Rinder eingedämmt werden.

Bei Getreide wird die Produktion von Kulturpflanzen durch obligatorische und freiwillige Flächenstilllegungen begrenzt. Die stillgelegten Flächen können nur für die Erzeugung von Rohstoffen genutzt werden, die in der Gemeinschaft zu nicht in erster Linie für Lebensmittel- oder Futtermittelzwecke bestimmten Erzeugnissen verarbeitet werden (VO 1251/1999). Das Gebot,

bestimmte Ackerflächen in bestimmter Weise zu nutzen, schließt wirtschaftlich erfolgversprechendere Nutzungen dieses Produktionsfaktors aus; dadurch erleiden die Landwirte und eventuell die gesamte Volkswirtschaft einen Einkommensverlust<sup>18</sup>. Ein ähnliches Argument gilt für die Beschränkungen der Produktion durch Produktionsquoten (z.B. bei Milch, Zuckerrüben): Sie schränken den Handlungsspielraum der Landwirte ein und erlauben ihnen nicht, das höhere Einkommen zu erzielen, das erzielbar wäre, wenn es die Beschränkung nicht gäbe.

Da für bestimmte (mit Kulturpflanzen bebaute und stillgelegte) Ackerflächen Prämien bezahlt werden, für andere landwirtschaftliche Nutzflächen aber nicht, besteht ein Anreiz, landwirtschaftliche Nutzflächen eher als Ackerflächen und geförderte Stilllegungsflächen zu nutzen denn als Grünland, Wald oder ungeforderte Brachflächen. Somit werden mehr Flächen als Ackerflächen genutzt, als es ohne KPA-Prämien der Fall wäre, und weniger Flächen als Grünland und Brachland; die Folge ist eine Missallokation der landwirtschaftlichen Nutzfläche insgesamt zugunsten des Ackerbaus.

### **Verzerrung der Weltmärkte**

Der Einnahmentransfer zugunsten der Landwirtschaft führt zu einem Sektor, der entsprechend mehr Produktionsfaktoren einsetzen kann, entsprechend mehr erzeugt und bei gewissen Produkten Mengen absetzen muss, die im Inland zu normalen Preisen nicht absetzbar sind. Durch Exportstützungen müssen (Welt-) Marktanteile auf Kosten jener gewonnen und gehalten werden, die billiger produzieren könnten; das schafft nicht nur künstlich niedrige Weltmarktpreise, sondern auch Ströme von Agrarprodukten aus der EU heraus, die teuer erzeugt wurden, und verhindert Ströme von billiger erzeugten Waren, die in die EU fließen könnten. Die Drittmärkte werden zu Überschussmärkten mit (relativ zur EU) niedrigen Preisen, vor denen auch andere Länder ihre Bauern schützen wollen. Bei Weizen war es zeitweise umgekehrt, indem Erzeuger aus der EU durch Exportsteuern daran gehindert wurden, auf den Weltmarkt zu liefern und die dort herrschende Knappheit des Angebots zu entspannen. Diese Interventionen beeinträchtigen die Integration zwischen Weltmärkten und nationalen Märkten, stabilisieren diese und destabilisieren die ungeschützten (Rest-) Märkte, auf denen der Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage stattfindet und wo es zu hohen Preisschwankungen kommt, die den Marktteilnehmern die Orientierung erschweren.

Die hohe Volatilität der Märkte bedingt hohes Risiko und erfordert hohe Investitionen für Informationsbeschaffung zur Risikominimierung; das kann zur Konzentration von Marktmacht in der Hand von wenigen Firmen beitragen<sup>19</sup>. Verstärkt wird diese Tendenz durch Exportsteuern, die im Falle hoher Weltmarktpreise von der EU erhoben werden können. Sie erschweren die Lieferung von Produkten an Drittländer gerade dann, wenn diese besonders darauf angewiesen sind, und hindern die Erzeuger an der Erzielung eines marktkonformen Preises gerade dann, wenn er für die Erzeuger günstig ist.

### **Keine Einheit der Märkte**

Ein wichtiges Ziel der EU ist die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes. Freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr sollen den Wohlfahrtsverlust, der mit der Einschränkung dieser Freiheiten verbunden ist, minimieren. In der Landwirtschaft ist dieses Ziel nicht verwirklicht, denn Produktionsquoten und Obergrenzen gelten auf nationaler oder regionaler Ebene für eine Reihe von Agrarprodukten. Sie halten die Produktion im Land und allenfalls in der Region, auch wenn sie dort teurer ist als anderswo. Dies wird mit Verteilungs- und Umweltargumenten begründet, wobei diese Gründe aus wirtschaftlicher Sicht normalerweise

---

<sup>18</sup> Im Fall der freiwilligen Flächenstilllegung ist der Einkommensverlust der Landwirte geringer als die Stilllegungsprämie, die sie zur Stilllegung veranlasst.

<sup>19</sup> Der Weltgetreidehandel wird von nur fünf Firmen dominiert.

nicht stichhaltig sind. Denn wenn es darum geht, Verteilungs- und Umweltwirkungen zu erzielen, sind andere Instrumente effizienter: Direkte Einkommenstransfers bzw. Zahlungen zur Erbringung der erwünschten Umweltleistungen in den betreffenden Regionen in der dafür notwendigen Höhe.

### Ineffizienz der Einkommensstützung

Die Einkommensübertragung von den Käufern landwirtschaftlicher Produkte und den Steuerzahlern an die Agrarproduzenten verursacht Verzerrungen in der Wirtschaft, die deren Wertschöpfung verringern. Die sogenannten sozialen (oder volkswirtschaftlichen) Kosten sind der Unterschied zwischen dem

Einkommensgewinn, der bestimmten Gruppen durch eine Maßnahme zufließt, und dem Einkommensverlust, den andere Gruppen dadurch erleiden;

das Verhältnis der beiden zueinander ist die Transfereffizienz (MAIER 1993, HOFREITHER 1992, DEWBRÉ u.a. 2001).

Die Transfereffizienz ist im Fall der Marktpreisstützung besonders gering: Der österreichische Brotgetreidemarkt war z.B. so geregelt, dass er Einkommen von 241 Mio. € an die Produzenten und den vor- und nachgelagerten Bereich (130 bzw. 111 Mio. €) übertrug, was insgesamt 400 Mio. € kostete (darunter die Käufer von Brotgetreide für Futterzwecke 98 Mio. €). Das ergibt ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von 60 %; es entstanden soziale Kosten von 159 Mio. € (SALHOFER/SCHMID 2000, Tab. 3). Im Hinblick auf das Ziel, den Landwirten (insgesamt) zu nützen, war die Transfereffizienz nur 11 % (sie gewannen 32 Mio. €<sup>20</sup>, während die Konsumenten und Steuerzahler 302 Mio. € verloren).

Die geringe Effizienz von Stützungen, die mehr oder weniger eng mit der Produktion verknüpft sind (Marktpreisstützung, Produktprämien, Verbilligung von Produktionsmitteln), wird auch auf der betrieblichen Ebene deutlich. Förderungen vermehren den (Roh-) Ertrag (die Einnahmen) der Landwirtschaft. Die Einnahmen werden zum Großteil zur Deckung der variablen Kosten des Betriebes (Vorleistungen, Pachten, Zinsen, Steuern) verwendet; nur ein relativ geringer Teil der Einnahmen (26 %, s. Tab. 7) entfällt auf den Nettounternehmensgewinn und wird einkommenswirksam.

Tabelle 7: Ertrags-/Aufwandsrechnung der österreichischen Landwirtschaft 2001, in Mio. €

|                                    |              |     |                             |              |     |
|------------------------------------|--------------|-----|-----------------------------|--------------|-----|
| Produktionswert zu Erzeugerpreisen | 5.267        | 74% | Vorleistungen               | 3.138        | 44% |
| Gütersubventionen                  | 506          | 7%  | Gütersteuern                | 50           | 1%  |
| Sonstige Subventionen              | 1.240        | 17% | Abschreibungen              | 1.421        | 20% |
| Empfangene Zinsen                  | 78           | 1%  | Arbeitnehmerentgelt         | 251          | 4%  |
|                                    |              |     | Gezahlte Pachten            | 145          | 2%  |
|                                    |              |     | Gezahlte Zinsen             | 173          | 2%  |
|                                    |              |     | Sonstige Produktionsabgaben | 97           | 1%  |
|                                    |              |     | Nettounternehmensgewinn     | 1.816        | 26% |
| <b>Rohertrag</b>                   | <b>7.091</b> |     | <b>Aufwand</b>              | <b>7.091</b> |     |

Quelle: Statistik Austria, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung 4/2002; eigene Berechnungen

Aber nur ein Teil des Gewinns (der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft) wird zur Finanzierung des Privatverbrauchs verwendet<sup>21</sup>; der andere Teil wird (zusätzlich zu den Abschreibungen, d.h. netto) in den landwirtschaftlichen Betrieb investiert. Der Anteil des Gewinns, der reinvestiert wird, steigt mit der Höhe des Einkommens je Familienarbeitskraft und der (erwarteten)

<sup>20</sup> Dem Gewinn der Brotgetreideerzeuger standen die Verluste (98 Mio. €) jener Bauern gegenüber, die Brotgetreide an Vieh verfütterten.

<sup>21</sup> Dafür stehen auch Einkünfte aus selbständigem und unselbständigem Erwerb, Arbeits- und Sozialrenten, Familienbeihilfen und sonstige Sozialtransfers zur Verfügung.

Rentabilität der Investition. Im Jahr 2000 wurden z. B. 18,0 % der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft (bzw. 10,3 % des Gesamteinkommens der Familienarbeitskräfte) netto<sup>22</sup> investiert; im Jahr 1998 waren es sogar 31,6 % (bzw. 18,1 %) gewesen (BMLFUW 2001, Tab. 6.1.18).

Innerhalb des Betriebes kommt langfristig ein Großteil der Stützungen von Pflanzen, egal, in welcher Form sie gewährt werden, über eine Erhöhung der Pachtpreise den Eigentümern des Bodens zugute. Je größer der Anteil an Pachtflächen, die ein Betriebsleiter bewirtschaftet, desto weniger nützt ihm die Stützung von Pflanzen, weil er sie mehr oder weniger an den Verpächter in Form des Pachtschillings abtreten muss. Die Stützung des Pflanzenbaus schafft daher eher Besitzeinkommen als Arbeitseinkommen. Dennoch ist die Flächenprämie unter allen Instrumenten zur Stützung des Pflanzenbaus jene, mit der die höchste Einkommens-transfereffizienz erreicht wird, vor allem, wenn ihre Höhe unabhängig von der Art der Flächen-nutzung (Produkte, Stilllegung) ist und wenn die Prämie keine produktions- und handelssteigernde Wirkung entfaltet (OECD 2001). Diese Eigenschaft kann sie durch Anwendung von Obergrenzen erlangen.

### **Verteuerung der Umweltförderung**

Hohe Erzeugerpreise und hohe Einnahmen für Agrarprodukte machen möglich, dass die Erzeuger hohe Ausgaben tätigen können. Sie werden dadurch verleitet, mehr Düngemittel, Pflanzenschutzmittel, Futtermittel, Tierarzneien, Energie, mehr Ackerland statt Grünland, mehr technisches Gerät (Bodenbearbeitung) und ertragssteigernde Methoden (Züchtung, Fütterung, Haltung) je fixem Faktor (Fläche, Tier, Arbeitskraft) einzusetzen. Höhere Preise und produktionsbezogene Stützungen führen daher zu einer intensiveren Produktion, die sich normalerweise negativ auf die Umwelt und das Wohlergehen der Tiere auswirkt: es werden mehr Schadstoffe abgegeben, die Belastung des Grundwassers (durch Ausdehnung der Anbauflächen von Mais, durch die Haltung von mehr Tieren und die Produktion von mehr Gülle je ha) nimmt zu und die Tiere werden zu höherer Leistung angespornt (durch vermehrten Einsatz von Kraftfutter, leistungssteigernde Betriebsmittel und Produktionsverfahren).

Um diese negativ bewerteten Folgen zu verhindern und ihnen entgegenzutreten, müssen bestehende Maßnahmen wirksamer gestaltet und zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden: Vorschriften, Auflagen, Standards, Kontrollen, Sanktionen und Förderungen, die die Bauern zu umwelt-, pflanzen- und tiergerechtem Wirtschaften<sup>23</sup> veranlassen sollen. Die Erfüllung von Standards und Bedingungen reduziert die Menge, die andernfalls erzeugt werden könnte, und verursacht dadurch Kosten (*compliance costs*), die proportional mit der Preis- und Produktionsstützung steigen. Eine höhere Preis- und Produktionsstützung bedingt daher höhere Kosten der Erfüllung von Umwelt- und Tierschutzauflagen, und zwar unabhängig davon, wer diese Kosten trägt - die Landwirte, die die Anforderungen der Gesellschaft aufgrund gesetzlicher Regelungen erfüllen, oder die Steuerzahler, die entsprechend hohe Förderungen anbieten müssen, um Umweltleistungen zu erhalten, die über das verordnete Maß hinaus gehen.

Die Anreize, die Landwirte zur freiwilligen Teilnahme an Umweltprogrammen bewegen, könnten geringer sein, wenn ihnen nicht produktbezogene Förderungen gegenüber stünden, die einen Anreiz zu einer umweltbelastenderen Produktion bieten. Da der Anreiz gleich oder größer sein muss als die Kosten, die mit der Erbringung der gewünschten Leistung verbunden sind (sonst ist kein Anreiz gegeben), ist eine leichte Überkompensation der (*compliance*) Kos-

<sup>22</sup> Im Jahr 2000 wurden in den freiwillig buchführenden land- und forstwirtschaftlichen Betrieben durchschnittlich 4,5 % der Einnahmen (des Rohertrages) netto investiert. Bei steigenden Preisen und gleichbleibender Qualität des Kapitals sind Nettoinvestitionen in Höhe der Differenz zwischen Annuität und Abschreibung nötig, um den realen Bestand an Kapital zu erhalten (ORTNER 1975).

<sup>23</sup> Z.B. biologische Wirtschaftsweise, Verzicht auf bestimmte Betriebsmittel, auf genverändertes Saatgut, auf leistungssteigernde Hormone, auf Käfighaltung; Schutz des Grundwassers (Nitrat).

ten unvermeidlich. Sie könnte durch eine Abstufung der Förderungen entsprechend den örtlichen Verhältnissen verringert werden; das würde aber einen entsprechend höheren Kontroll- und Durchsetzungsaufwand nach sich ziehen und ist daher insgesamt nur in Grenzen sinnvoll.

Ein ähnliches Problem, das zu Ineffizienzen der Umweltförderung führt, sind Mitnahmeeffekte: Denn auch jene, die ohne finanzielle Anreize umweltgerecht produzieren würden, werden eine Förderung in Anspruch nehmen, wenn sie angeboten wird. Diese Förderung erzielt daher keine (zusätzliche) Umweltwirkung, sondern einen Einkommenseffekt; sie belohnt eine Leistung, die auch ohne Förderung erbracht werden würde. Das spricht nicht gegen die Übertragung von Einkommen, die durchaus erwünscht sein kann und eine Anerkennung der Umwelleistung durch die Gesellschaft darstellt.

### **Hohe Verwaltungskosten**

Durch die Komplexität der Gemeinsamen Agrarpolitik entstehen erhebliche Kosten sowohl bei den öffentlichen Institutionen als auch bei den Landwirten. Diese müssen Förderungsvoraussetzungen erfüllen, Anträge stellen und Kontrollen über sich ergehen lassen. Die öffentliche Verwaltung muss Gesetze und Verordnungen vorbereiten, herausgeben und auf ihre Einhaltung achten. Sie hat auch Förderungsmittel zu vergeben, die Einhaltung der Vorschriften zu kontrollieren und die in den Marktordnungen festgelegten Maßnahmen durchzuführen oder durchführen zu lassen. Dies beinhaltet Marktbeobachtung, Intervention, Vergabe von Exportlizenzen und -stützungen, Verwaltung von Zollkontingenten, Produktionsquoten usw.). Die Verwaltung ist selbst daran interessiert, diese Aufgaben wahrnehmen zu können, und wenig geneigt, sie in Frage zu stellen (HOFREITHER 1999).

Vereinfachungen der Verwaltung stehen als politisches Leitbild vor jeder Reform, sind aber nicht immer sinnvoll, weil sie mit einer geringeren Treffsicherheit von Maßnahmen und einer größeren Betrugsanfälligkeit von Systemen einhergehen können. Mit dem Prinzip der Subsidiarität wird versucht, Entscheidungen über Mittelverwendungen jenen zu überlassen, die sie aufgrund der Sachlage am besten treffen können. Das betrifft insbesondere die Bereitstellung öffentlicher Güter und Umwelleistungen auf lokaler Ebene. Es betrifft auch die Direktzahlungen, die als Folge von Marktordnungsreformen auf EU-Ebene eingeführt wurden und nun auf regionaler Ebene bestimmte Wirkungen entfalten sollen, die mit den ursprünglichen Marktordnungen immer weniger und mit den lokalen Bedürfnissen immer mehr zu tun haben. Somit dürfte eine Verlagerung von Aufgaben und Kompetenzen vom Zentrum auf die lokale Verwaltung sinnvoll sein.

Auf dem Gebiet der Marktordnungen selbst gibt es sehr differenzierte Regelungen, an deren Sinnhaftigkeit Zweifel angebracht sind. Z.B. ist kaum verständlich, warum es langfristig eine Vielzahl von unterschiedlichen Zolltarifen geben sollte, die den Import verschiedener Agrarprodukte in unterschiedlichem Maße behindern. Letztlich muss die Frage gestattet sein, ob die Marktordnungen langfristig tatsächlich benötigt werden, d.h. welche Ziele sie verfolgen und ob diese - unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes - nicht effizienter erreicht werden könnten.

### **Reformdruck durch Handelsabkommen**

Bei der Uruguay-Runde des GATT verpflichtete sich die EU,

handelsverzerrende interne Stützungen der Landwirtschaft (das sogenannte Aggregierte Maß der Stützung, AMS) auf höchstens 67.159 Mrd. € zu senken,  
mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen durch Zölle für Agrarprodukte zu ersetzen,  
den aktuellen Marktzutritt durch Einrichtung von Zollkontingenten aufrecht zu erhalten,  
einen Mindestmarktzutritt von 5 % des Inlandsverbrauches zuzulassen, und

die Zölle sowie

die gestützten Ausfuhrmengen und die Ausgaben für Exporterstattungen zu senken.

Die vorgeschriebenen Senkungen mussten bis 2000 durchgeführt werden; die für 2000 festgeschriebenen Obergrenzen<sup>24</sup> gelten weiterhin so lange, bis weitere Schritte zu "einer wesentlichen Senkung der Stützungs- und Schutzmaßnahmen" vereinbart werden. Die Verhandlungen darüber sind im Gange.

Nach dem Agrarabkommen des GATT sind sogenannte Blue-Box-Maßnahmen zulässig. Sie stehen aufgrund der bis zum Jahr 2003 geltenden Friedensklausel außer Streit. Blue-Box-Maßnahmen sind "Zahlungen unter produktionsbeschränkenden Programmen, die

- (i) auf bestimmte Flächen und Erträge bezogen sind oder
- (ii) auf bis zu 85 % der Erzeugung des betreffenden Produktes in der Basisperiode<sup>25</sup> geleistet werden oder
- (iii) für Lebendvieh auf der Grundlage einer festgesetzten Stückzahl getätigt werden."

Die Gründe für derartige Zahlungen können unterschiedlich sein: Ausgleich von Einkommensverlusten durch Preissenkungen, Abgeltung höherer Kosten, die durch höhere Standards verursacht werden, Abgeltung von mit der Produktion verbundenen positiven Leistungen (Externalitäten), Abgeltung höherer Kosten der Produktion in benachteiligten Gebieten, Aufrechterhaltung einer Mindestproduktion (Versorgungssicherheit). Blue-Box-Maßnahmen müssen der WTO gegenüber nicht begründet werden; sie unterliegen einer Obergrenze je Produkt, gegeben durch die Stützung in der Basisperiode 1986/88. Sie werden in der EU 2001 auf voraussichtlich 20.423 Mio. € steigen.

Durch die begrenzte Laufzeit der Friedensklausel könnten Blue-Box-Maßnahmen von der WTO ab 2004 als wettbewerbsverzerrende Stützungen eingestuft und als solche dem AMS zugeschlagen werden. Damit würde das AMS der EU seine Obergrenze überschreiten und Reformen erzwingen, um es unter das erlaubte Maß von 67.159 Mio. € abzusenken (TANGERMANN 1998 u. 1999; NIEMI 2001). Eine Möglichkeit, zu vermeiden, dass die bisher als zulässig klassifizierten Flächen- und Viehprämien als handelsverzerrend eingestuft werden, ist ihre Umwandlung zu Green-Box-Maßnahmen. In diese Kategorie fallen von der Produktion abgekoppelte Einkommensstützung, Einkommenssicherheitsnetze, die Unterstützung bei Naturkatastrophen, strukturelle Anpassungshilfen durch Stilllegung von Ressourcen und Investitionsbeihilfen, Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen, soweit sie die Kosten der zusätzlich erbrachten Leistungen nicht übersteigen, und regionale Unterstützungsprogramme. Sie müssen mehr oder weniger genaue Anforderungen erfüllen (ORTNER 1994, BENEDEK 1998). Die Möglichkeit der Umwandlung wurde z.B. von den USA genutzt, wo statt der ehemaligen *deficiency payments* die entkoppelten *production flexibility contract payments* (ab 2002: *direct payments*) gezahlt werden.

Das Agrarabkommen der WTO nennt als Ziel weiterer Verhandlungen eine fortschreitende Senkung der Stützungen und des Grenzschutzes (Art. 20). Die EU ist bereit, über eine Einschränkung ihrer Exporterstattungen zu verhandeln, wenn alle Exportstützungen gleich behandelt werden. Fast 85 % aller Exportstützungen für Agrarprodukte werden derzeit der EU zugeschrieben<sup>26</sup>. HUAN-NIEMI u. NIEMI (2001) erwarten, dass ein neuer Beschluss zur Reduktion produktionsbezogener Stützungen zustande kommt und von 2004/05 bis 2009/10 implementiert wird. Wenn Reduktionen in gleicher Höhe wie bei der Uruguay-Runde des GATT die

---

<sup>24</sup> Die WTO-Grenzen für die Landwirtschaft der EU sind im Anhang aufgelistet.

<sup>25</sup> Durchschnitt 1986-1988.

<sup>26</sup> FISCHLER SPEECH/01/502 vom 30.10.2001

vereinbart werden, werden die Beschränkungen der Exportstützungen für Schweine- und Geflügelfleisch und alle Milchprodukte außer Butter bindend, und bei Weizen und Grobgetreide werden die Mengenbeschränkungen für gestützte Exporte bindend. Bei Schweinefleisch bringt die Erweiterung der EU dagegen eine Erleichterung der Exportmengenbeschränkung. Das AMS gerät nur im Fall der Erweiterung unter Druck und nur im Fall, dass die Blue-Box-Maßnahmen ins AMS eingerechnet werden.

Die EU schließt, unterhält und erweitert auch bilaterale und multilaterale Handelsabkommen, um den Handel zwischen den beteiligten Ländern zu erleichtern: Europaabkommen mit den Beitrittsländern, Freihandelsabkommen mit der Schweiz, Mexiko, Südafrika, Mercosur, den Mittelmeerländern usw.. Durch den auf diese Weise für beide Seiten erleichterten Marktzugang kommen die beteiligten Länder in den Genuss von Integrationsgewinnen, die durch mehr Wettbewerb, geringere Transaktionskosten, Nutzung von Größenvorteilen, Technologietransfer, bessere Arbeitsteilung und größere Produktvielfalt zustande kommen. Diese Wohlfahrtsgewinne kann die EU für sich und ihre Handelspartner auch im Bereich der Landwirtschaft bilateral und multilateral realisieren, wenn sie bereit ist, ihre Agrarpolitik zu ändern und weiter zu entwickeln. Dabei ist eine größere Produktvielfalt nur mit Hilfe einer strikten Wettbewerbspolitik, die den Konzentrationstendenzen im Lebensmitteleinzelhandel entgegentritt, erreichbar (BERGHOFER 2001).

### **Reformbedarf aufgrund der Erweiterung**

Der Reformvorschlag von 1999 der Europäischen Kommission, die Agenda 2000, verfolgte das Ziel, die Preise von Getreide, Rindfleisch und Milch so weit zu senken, dass Exportstützungen unter normalen Umständen entbehrlich sein sollten. Beim Gipfel von Berlin beschloss der Rat aber eine Reform, die bei Getreide und Rindfleisch geringere und bei Milch auf später verschobene Preissenkungen vorsieht; mit diesen lässt sich dieses Ziel in Durchschnittsjahren nicht erreichen. Um die WTO-Verpflichtungen erfüllen zu können, mussten daher die Mengenbeschränkungen der Produktion aufrecht erhalten werden. Für die Beitrittsländer bedeutet dies, dass auch von ihnen die Einführung von Quoten und Flächenstilllegungen verlangt werden muss. Das ergibt in diesen Ländern einen höheren Verwaltungsaufwand, höhere Anforderungen an die Verwaltung und einen zusätzlichen Anpassungsbedarf an (höhere<sup>27</sup>) Agrarpreise in der EU. In der EU selbst besteht die Gefahr, dass die Lagerbestände wieder zunehmen.

Die Frage, ob und wie den Landwirten in den Beitrittsländern Ausgleichszahlungen für Preissenkungen in der EU gezahlt werden sollen, wird heftig diskutiert<sup>28</sup>. Die Europäische Kommission hat eine Einschleifregelung vorgeschlagen, der zufolge die Marktordnungsprämien im ersten Jahr der Mitgliedschaft (2004) nur 25 % des endgültig zustehenden Betrages ausmachen sollen; in den nächsten drei Jahren würde dieser Prozentsatz um je 5 % steigen, dann um je 10 %; die Gleichstellung mit den derzeitigen Mitgliedsstaaten wäre somit im Jahr 2013 erreicht.

Für die ersten drei Jahre sollen die Direktbeihilfen flächenbezogen für die gesamte bewirtschaftete landwirtschaftliche Nutzfläche gezahlt werden, weil das leichter durchzuführen und zu kontrollieren wäre. Die Förderung semi-subsistenzwirtschaftlicher Betriebe (ab 0,3 ha) soll vorerst in Form einer Pauschalbeihilfe von höchstens 750 € erfolgen, sofern der Betrieb seine künftige Rentabilität nachweisen kann. Die neuen Mitgliedstaaten sollen die Möglichkeit haben, die Direktbeihilfen aus nationalen Mitteln bis zu der vor dem Beitritt gezahlten Höhe aufzustocken. Eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums sol-

---

<sup>27</sup> Mit wenigen Ausnahmen, insbesondere Slowenien.

<sup>28</sup> <http://eu-enlargement.org/discuss/default.asp?forumid=189>

len von der EU zum Höchstsatz von 80 % kofinanziert werden, um sicherzustellen, dass sie auch in Anspruch genommen werden. Die Betonung der Strukturmaßnahmen im Vergleich zu den Marktordnungsmaßnahmen soll dazu beitragen, dass das bereitgestellte Geld nicht für den privaten Konsum verbraucht, sondern investiert wird, und dass soziale Ungleichgewichte nicht allzu sehr verstärkt werden<sup>29</sup>.

Vier Mitgliedstaaten (Großbritannien, Deutschland, die Niederlande und Schweden) leisten Widerstand gegen eine Zusage der EU-15, die Direktzahlungen in den Kandidatenländern in dieser Form einzuführen. Österreich hat sich dieser Gruppe von Nettozahlern (zum Leidwesen des Finanzministers<sup>30</sup>) nicht angeschlossen, u.a. deshalb, weil seine Vorteile aus der Erweiterung überwiegen (BREUSS 2002; ORTNER 2000). Aber die österreichische Landwirtschaft muss natürlich, wie alle anderen Sektoren, mit zunehmendem Wettbewerb in einer erweiterten Union rechnen<sup>31</sup>.

Tabelle 8: Agrarausgaben und Budget der EU 1999-2001, in Mio. €

|  | 1999          | 2000 <sup>2</sup> | 2001 <sup>3</sup> | Anteil am EAGFL-G in % |  |
|--|---------------|-------------------|-------------------|------------------------|--|
|  |               |                   |                   | Erstattungen           |  |
| <b>Ackerkulturen</b>                           | <b>17.866</b> | <b>16.641</b>     | <b>18.361</b>     | <b>41,63</b>           |  |
| darunter: Getreide                             | 13.143        | 12.757            | 13.775            | 31,24                  |  |
| Ölsaaten                                       | 2.429         | 1.554             | 2.494             | 5,66                   |  |
| Eiweißpflanzen                                 | 647           | 517               | 497               | 1,13                   |  |
| anderes Getreide                               | 352           | -10               | -10               | -0,02                  |  |
| Flächenstilllegung                             | 1.284         | 1.823             | 1.605             | 3,64                   |  |
| darunter:                                      |               |                   |                   |                        |  |
| Erstattungen                                   | 883           | 879               | 409               | 0,93                   |  |
| Interventionen                                 | 1.086         | 1.006             | 973               |                        |  |
| Beihilfen (ha)                                 | 14.624        | 14.756            | 16.989            | 38,52                  |  |
| <b>Milcherzeugnisse</b>                        | <b>2.510</b>  | <b>2.735</b>      | <b>2.744</b>      | <b>6,22</b>            |  |
| davon Erstattungen                             | 1.439         | 1.667             | 1.447             | 3,28                   |  |
| <b>Rindfleisch</b>                             | <b>4.579</b>  | <b>4.465</b>      | <b>5.925</b>      | <b>13,44</b>           |  |
| davon Erstattungen                             | 595           | 751               | 638               | 1,45                   |  |
| Lagerhaltung                                   | -37           | -108              | pm                |                        |  |
| Mutterkuhprämien                               | 1.595         | 1.629             | 1.837             |                        |  |
| Sonderprämie                                   | 1.297         | 1.261             | 1.597             |                        |  |
| <b>Schweinefleisch, Eier, Geflügel, Andere</b> | <b>449</b>    | <b>475</b>        | <b>213</b>        | <b>0,48</b>            |  |
| davon Erstattungen                             | 386           | 355               | 200               | 0,45                   |  |
| Andere Produkte und Maßnahmen <sup>1</sup>     | 14.137        | 16.678            | 16.857            |                        |  |
| <b>Gemeinsame Marktorganisation (GMO)</b>      | <b>36.179</b> | <b>35.388</b>     | <b>38.583</b>     | <b>87,49</b>           |  |
| Ländliche Entwicklung                          | 2.588         | 4.084             | 4.495             | 10,19                  |  |
| Anderes  | 773           | 1.522             | 1.023             | 2,32                   |  |
| <b>EAGFL Abt. Garantie</b>                     | <b>39.541</b> | <b>40.994</b>     | <b>44.100</b>     | <b>100,00</b>          |  |
| <i>Leitlinie</i>                               | 45.188        | 41.738            | 44.530            | 9,34                   |  |
| <b>Agrarausgaben insgesamt</b>                 | <b>45.267</b> | <b>43.955</b>     | <b>47.109</b>     | <b>51,09</b>           |  |
| <b>Haushalt der EU</b>                         | <b>79.249</b> | <b>87.752</b>     | <b>92.199</b>     | <b>100,00</b>          |  |

Quelle: Europäische Kommission; [http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2000/table\\_de/de3431full.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/agrista/2000/table_de/de3431full.pdf), Daten vom 26.11.00; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup> Zucker, Olivenöl, Trockenfutter und Hülsenfrüchte, Faserpflanzen und Seidenraupen, Obst und Gemüse, Wein, Tabak, Reis, Saatgut, Hopfen, Schaf- und Ziegenfleisch, Fischereierzeugnisse, Andere Maßnahmen, Ländliche Entwicklung.

<sup>2</sup> 2000: Zahlungsermächtigungen; negative Zahlen bezeichnen Rückflüsse an den Fonds.

<sup>3</sup> 2001: Haushaltsvorentwurf

<sup>29</sup> Presseausendung der Kommission IP/02/176 vom 30.1.2002.

[http://europa.eu.int/comm/agriculture/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_de.htm)

<sup>30</sup> Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt 24 (15.6.2002), S. 8.

<sup>31</sup> SCHNEIDER 2002, GREIF 2001, LUKAS/PÖSCHL 2000, KNI PERT/HOFREITHER 1999.



Die Kandidatenländer haben die Vorschläge der Europäischen Kommission als wettbewerbsverzerrend kritisiert. Sollten ihnen die vollen Beträge zuerkannt werden, dann würde das in Berlin beschlossene Budget der EU von 2000 bis 2006 wahrscheinlich nicht ausreichen. Derzeit gilt die Bedingung, dass das Agrarbudget um höchstens 74 % der Wachstumsrate des BIP steigen darf (94/729/EG; SIMON 2000). Daraus ergibt sich eine Obergrenze für das Budget des EAGFL Abteilung Garantie, die sogenannte Agrarleitlinie, die 2001 bei 48,3 % des Budgets der EU liegt. Der Haushaltsvorentwurf 2001 nützt 99 % der Agrarleitlinie für den EAGFL Abteilung Garantie aus. 38,5 % der dort veranschlagten Mittel entfallen auf Kulturpflanzen (Flächenprämien je ha), 13,4 % auf Rindfleisch und 6,2 % auf Milch und Milchprodukte (Tab. 8).

Der Spielraum für zusätzliche Ausgaben steigt durch die Beiträge der neuen Mitgliedstaaten an die EU um ca. 6 %, während die landwirtschaftliche Nutzfläche durch den Beitritt der 10 MOEL um 44,5 % steigen wird (HENRICHSMEYER 1997). Die Flächenprämien würden in ähnlichem Ausmaß zunehmen, wenn sie sich nicht nach der Ertragsfähigkeit der Flächen richten würden. Tatsächlich lagen die Hektarerträge der wichtigsten Getreidearten in den 10 MOEL im Durchschnitt der Jahre 1999 und 2000 auf nur 55 % des EU-Niveaus (s. Tab. 9). Legt man der Berechnung der Flächenprämien dieses Niveau zugrunde, würden die vollen Flächenprämien an die MOEL einen Umfang von 28 % der bisher in der EU-15 bezahlten Flächenprämien annehmen und einen Betrag von ca. 5 Mrd. € benötigen<sup>32</sup>.

Tabelle 9: Erzeugung von Weizen, Gerste und Körnermais in der EU-15 und den 10 MOEL Beitrittsländern

| Mittel 1999/2000 | Fläche<br>1.000 ha | Ernte<br>1.000 t | Hektarertrag<br>t/ha |
|------------------|--------------------|------------------|----------------------|
| EU-15            | 32.335             | 186.957          | 5,78                 |
| MOEL-10          | 16.545             | 52.287           | 3,16                 |
| <i>MOEL/EU</i>   | <i>51%</i>         | <i>28%</i>       | <i>55%</i>           |

Quelle: ZMP: Agrarmärkte Mittel- und Osteuropa 2001; ZMP: Agrarmärkte in Zahlen EU 2001; eigene Berechnungen.

Die Gesamtkosten der Erweiterung um 10 MOEL für das Agrarbudget bei Zahlung der vollen Ausgleichsbeträge wurden von FROBERG/WEBER (2000) auf 7,8 Mrd. € (im Jahr 2007 zu Preisen von 1999) geschätzt. Dagegen waren in der ursprünglichen finanziellen Vorausschau der EU für 2004, dem Jahr der voraussichtlich ersten Beitritte, für Agrarausgaben in den Beitrittsländern nur 2,0 Mrd. € vorgesehen (Tab. 10); der Spielraum für unvorhergesehene Ausgaben in diesem Jahr betrug jedoch 10,5 Mrd. €. Die Finanzierung der Beitritte mit vollen Ausgleichsbeträgen wäre also unter der Voraussetzung möglich, dass es keine unvorhergesehenen Ausgaben gibt. Da aber die Europäische Kommission unter bestimmten Bedingungen bestimmte Maßnahmen ergreifen muss und das Budget der EU, das mit 1,27 % des BIP der Mitgliedstaaten begrenzt ist (Obergrenze für Verpflichtungen, s. Tab. 10), nicht überschreiten darf, muss ein Spielraum für unerwartete Ausgaben offen bleiben.

<sup>32</sup> In etwa dieser Betrag wird nach Schätzung der Kommission von den ersten zehn Beitrittsländern (darunter 8 MOEL) ins EU-Budget eingezahlt werden.

Tabelle 10: Budget der EU-21 (in Mio. € zu Preisen von 1999)

|  | 2000          | 2001          | 2002           | 2003           | 2004           | 2005           | 2006           | Anteil in %  |
|--|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| <b>Obergrenze für Zahlungen 1</b>              | <b>89.600</b> | <b>91.110</b> | <b>98.360</b>  | <b>101.590</b> | <b>100.800</b> | <b>101.600</b> | <b>103.840</b> |              |
| davon Erweiterung                              |               |               | 4.140          | 6.710          | 8.890          | 11.440         | 14.220         |              |
| Obergrenze für Zahlungen in %<br>des BIP       | 1,13%         | 1,12%         | 1,14%          | 1,15%          | 1,11%          | 1,09%          | 1,09%          |              |
| <b>Obergrenze für Verpflichtungen (6 BL)</b>   | <b>92.025</b> | <b>93.475</b> | <b>100.405</b> | <b>102.245</b> | <b>103.345</b> | <b>105.325</b> | <b>107.440</b> | <b>100,0</b> |
| Landwirtschaft                                 | 40.920        | 42.800        | 43.900         | 43.770         | 42.760         | 41.930         | 41.660         | 38,8         |
| Strukturpolitische Maßnahmen                   | 32.045        | 31.455        | 30.865         | 30.285         | 29.595         | 29.595         | 29.170         | 27,2         |
| Andere Politikbereiche, Verwaltung u. Reserven | 15.040        | 16.100        | 16.070         | 16.030         | 16.260         | 16.480         | 16.710         | 15,6         |
| Beitrittsvorbereitung                          | 3.120         | 3.120         | 3.120          | 3.120          | 3.120          | 3.120          | 3.120          | 2,9          |
| 6 Beitrittsländer ab 2002                      | -             | -             | 6.450          | 9.030          | 11.610         | 14.200         | 16.780         | 15,6         |
| <b>Änderungsvorschlag der EK<sup>2</sup></b>   |               |               |                |                | <b>-816</b>    | <b>-800</b>    | <b>-814</b>    |              |
| 10 Beitrittsländer ab 2004                     |               |               |                |                | <b>10.794</b>  | <b>13.400</b>  | <b>15.966</b>  | <b>100,0</b> |
| davon Landwirtschaft                           |               |               |                |                | 2.048          | 3.596          | 3.933          | 24,6         |
| <i>Direktzahlungen</i>                         |               |               |                |                |                | 1.173          | 1.418          |              |
| <i>Marktorganisationen</i>                     |               |               |                |                | 516            | 749            | 734            |              |
| <i>Ländl. Entwicklung</i>                      |               |               |                |                | 1.532          | 1.674          | 1.781          |              |
| Strukturpolitische Maßnahmen                   |               |               |                |                | 7.067          | 8.150          | 10.350         | 64,8         |
| Andere Politikbereiche, Verwaltung u. Reserven |               |               |                |                | 1.679          | 1.654          | 1.683          | 10,5         |
| <b>Obergrenze für Zahlungen<sup>3</sup></b>    |               |               |                |                | <b>5.686</b>   | <b>10.493</b>  | <b>11.840</b>  |              |
| <i>Änderung</i>                                |               |               |                |                | <b>-3.204</b>  | <b>-947</b>    | <b>-2.380</b>  |              |

<sup>1</sup> Quelle: Financial framework annexed to the Interinstitutional Agreement, OJ C172.18/6/99.

[http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialfrwk/perspfm/tbl20002006eur21\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/budget/pdf/financialfrwk/perspfm/tbl20002006eur21_de.pdf)

<sup>2</sup> Quelle: EK; AGRA FACTS No. 09-02 vom 28/01/02; AgraFood East Europe 28.2.2002, 1

<sup>3</sup> Diese ist geringer wegen des Zeitunterschiedes zwischen dem Eingang einer Verpflichtung und ihrer Erfüllung.

Durch den Beitritt werden Verzerrungen, die die Agrarmarktpolitik der EU zu verantworten hat, auf die Beitrittsländer übertragen. Es wäre vernünftig gewesen, diese Verzerrungen dort nicht aufzubauen und statt dessen die Verzerrungen der Agrarmärkte, die in der EU-15 herrschen, abzubauen. Die vorgeschlagene Einschleifregelung würde den Aufbau der Verzerrungen in den Beitrittsländern zumindest verlangsamen, indem die Direktzahlungen im Lauf von zehn Jahren auf das zustehende Niveau steigen. Allerdings dürfte der Druck, zunehmende Direktzahlungen in den Beitrittsländern durch abnehmende Ausgleichszahlungen in den Mitgliedsländern zu finanzieren, zunehmen<sup>33</sup>.

### Reformbedarf aufgrund von Marktentwicklungen

Wie attraktiv die Fortsetzung oder Änderung einer bestimmten Marktordnung und ihrer konkreten Ausgestaltung für die Marktteilnehmer ist, hängt auch von der jeweils aktuellen Marktlage ab. Bei jeder Änderung der Marktlage gibt es Gewinner und Verlierer, wobei vor allem Letztere auf Änderungen der Politik setzen, um anstehende Verluste zu verhindern.

Bei der Präsentation der Marktprognosen für die Jahre 2001 bis 2008 (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2001) nannte die Generaldirektion Landwirtschaft jene Produkte, deren Marktordnungen reformiert werden sollten: Roggen, Hartweizen und Rindfleisch<sup>34</sup>. Die Kommission rechnet mit einem Anstieg der Interventionsbestände der EU-15 von Getreide auf 13,1 Mio. t bis 2008; davon entfallen auf Roggen 13 Mio. t. Anfang des Wirtschaftsjahres 2001/02 waren nur 7 Mio. t Getreide in der Intervention - weit weniger als die 25 Mio. t, die bei Erstellung der Agenda

<sup>33</sup> Die britische Agrarministerin M. Beckett sagte: "We ought to be trying to slim down or phase out direct payments." (AgraFood East Europe 236 (5/2002), S. 4).

<sup>34</sup> AIZ 10290 vom 12.07.2001

2000 erwartet wurden. Der Verbrauch von Getreide am Binnenmarkt dürfte von 185,9 Mio. t (2000/01) auf 199 Mio. t (2008/09) steigen. Der Export steigt im selben Zeitraum von 26,0 auf 32,5 Mio. t, während die Importe ab 2001 mit 7 Mio. t konstant bleiben. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU wurde durch die Reform der Getreidemarktordnung ab 1992<sup>35</sup> deutlich verbessert: Im Wirtschaftsjahr 2000/01 konnten 70 % der Exporte von Weizen und Gerste ohne Erstattungen ausgeführt werden. Bei gleichbleibenden Weltmarktpreisen und Wechselkursen könnte die EU ohne Exportstützungen für Getreide auskommen. Daher wird bei Weizen mit keinem Interventionsbestand gerechnet<sup>36</sup>.

Schwierigkeiten gäbe es beim Absatz von Roggen. Außerdem kam der europäische Rechnungshof zur Ansicht, dass die Erzeugung von Hartweizen zu stark gefördert wird; dieses Produkt werde deshalb nicht mehr nur für die Verarbeitung zu Teigwaren angebaut, sondern zunehmend von den Landwirten selbst verfüttert.

Am Milchsektor wird (mit Ausnahme von Käse) ein Überschuss erwartet. Dank der günstigen Preisentwicklung konnte Magermilchpulver in der zweiten Jahreshälfte 2001 ohne Erstattungen exportiert werden; die Interventionslager wurden geräumt. Nur 35.000 t Butter lagen zu Jahresende auf Lager. Mit den in der Agenda 2000 vorgesehenen Preissenkungen sollte ein zunehmender Teil der Exporte ohne Stützungen durchführbar sein<sup>37</sup>.

Für das Jahr 2003 rechnete die Kommission mit einem Bestand von 700.000 t Rindfleisch in der Intervention. Bis zum Jahr 2008 könnten die Interventionsbestände trotz Ausschöpfung aller Exportmöglichkeiten und unter Berücksichtigung der sich langsam erholenden Nachfrage nur mühsam auf etwa 200.000 t (in der EU-15) abgebaut werden. Deshalb müsse es auch für Rindfleisch weitere Maßnahmen zur Drosselung des Angebotes geben. Als eine Option wird eine radikale Umstellung des Prämiensystems diskutiert: Die Beihilfen könnten auf die Weidefläche oder auf eine Pauschale, die sich an den Zahlungen des Vorjahres orientiert, umgestellt werden<sup>38</sup>.

Im Oktober 2000 gab es keine Interventionsbestände von Rindfleisch. Durch den Ausbruch der zweiten BSE-Krise am Jahresende stürzten die relativ hohen Preise ab und erholten sich im Lauf des folgenden Jahres nur langsam; im Dezember 2001 lagen sie im Bereich der Erwartungen, die sich aus der Senkung der Interventionspreise um 13,4 % im Vergleich zu 1999 ergeben; nur Kuhfleisch notierte 8,1 % unter diesen Erwartungen. Der Rückgang des Rindfleischverbrauches wurde im Dezember 2001 EU-weit auf 4,8 % geschätzt, für 2001 insgesamt auf ca. 10 %. Daher sind die Interventionsbestände bis dahin auf 252.701 t gestiegen (8.478 t in Österreich). Dazu kamen ca. 240.000 t, die zur Vernichtung erworben wurden und ca. 185.000 t, die bereits vernichtet waren, sowie 165.338 t Sonderkäufe. Seit dem Auftreten des Rinderwahns und der Maul- und Klauenseuche wurden insgesamt über 843.000 t Rindfleisch aus dem Markt genommen. Dazu kam ein Rückstau an nicht durchgeführten Schlachtungen von ca. 390.000 Stück (hauptsächlich Kühe)<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Senkung der Interventionspreise von Getreide um 40 % und jener von Rindfleisch um 35 % von 1992-2002.

<sup>36</sup> Diese positiven Aussichten hängen a) vom Wechselkurs zwischen € und \$, der ab 2006 mit 1 angenommen wurde, und b) den Weltmarktpreisen ab: "By 2008/09, cereal prices would reach around 152 \$/t for common wheat (US Fob Gulf, HRW 13 ), 112 \$/t for maize (US Fob Gulf) and 102 \$/t for barley (Saint Lawrence). Durum wheat would also trend upwards, rising to about 180 \$/t by the end of the projection period."

<sup>37</sup> FISCHLER SPEECH/01/553 vom 20.11.2001

<sup>38</sup> AIZ 10290 12.07.2001

<sup>39</sup> FISCHLER MEMO/01/445

## 4. Vorschläge zur Reform der Marktordnungen

### Richtungen für eine Reform

#### Freihandel

Liberalisierung des Handels läuft auf eine Beendigung produktionsbezogener Stützungen und Schutzmechanismen hinaus. Durch Schaffung freier Märkte im In- und Ausland wird das Preisniveau der Produkte weltweit angeglichen. Daraus folgen niedrigere Erzeugerpreise und höhere Preisschwankungen in der EU, höhere Weltmarktpreise, eine veränderte Allokation der Produktion (Konzentration in den Gunstlagen), geringerer Einsatz von Produktionsfaktoren und extensivere Produktionsmethoden (bis zur Aufgabe der Bewirtschaftung in Ungunstlagen) in der EU, eine Verlagerung der nicht an das Grünland gebundenen Tierproduktion in das Anbaugebiet von Getreide, niedrigere Agrarexporte der EU, niedrigere Verbraucherpreise, geringere Ausgaben der Verbraucher für Nahrungsmittel und geringere Ausgaben des Staates für Marktordnungsmaßnahmen.

Die somit zu erwartenden negativen Begleiterscheinungen eines Freihandels mit Agrarprodukten, nämlich die Beeinträchtigung der mit dieser Produktion verbundenen Funktionen der Land- und Forstwirtschaft im ländlichen Raum, müssten durch geeignete Förderungen und Leistungsabgeltungen hintan gehalten werden. Darüber hinaus würde es sicherlich notwendig sein, eine solche Reform sozial abzufedern, denn der Verlust an Einnahmen durch die zu erwartenden Preisänderungen (s. Tab. 5) wäre durch Leistungsabgeltungen allein nicht aufzufangen. Vorteil eines Einkommensausgleichs aus Steuergeldern wäre, dass diese Mittel sehr zielgerichtet eingesetzt werden könnten, während die derzeit gegebene Marktpreisstützung unter einer sehr geringen Transfereffizienz leidet (SALHOFER u.a. 2001).

#### Mengensteuerung

Anstatt die Preise auf das Niveau des freien Marktes zu senken, könnten die Erzeugungsmengen auf jenem Niveau eingeschränkt werden, das eine effiziente Allokation der Produktionsfaktoren unter Berücksichtigung von Umweltproblemen und anderen Zielen garantiert. Instrumente dazu wären Produktionsquoten, unterschiedliche Preise für Quoten- und Überquotenmengen, Flächenstilllegungen und Beschränkungen des Marktzugangs für Importe, um die Inlandspreise hoch halten zu können. Das Ziel einer effizienten Erzeugung von Agrarprodukten und Umweltgütern ist durch Mengensteuerung in der Praxis aber nicht erreichbar, weil Effizienz an das Vorhandensein freier Märkte gebunden ist. Wie effizient eine Marktordnung ist, lässt sich nur relativ zu einer anderen Marktordnung messen, in der ein anderes Niveau der Marktintervention (einschließlich des Null-Niveaus) herrscht (FOLMER u.a. 1995). Effiziente Agrarpolitik setzt effiziente Märkte voraus. Mengensteuerung widerspricht diesem Prinzip, auch wenn sie mit einem geringen Verlust an Effizienz verbunden sein kann<sup>40</sup>.

#### Schrittweise Änderungen

In der Praxis werden Änderungen nur durchgeführt, wenn akute Probleme auftreten. Diese Probleme sollten frühzeitig erkannt und mit Maßnahmen behandelt werden, die zu einer Verbesserung der Wohlfahrt aller oder auch nur einiger Beteiligter führen. Um sicherzustellen, dass rationale Entscheidungen getroffen werden, sind Analysen wie die vorliegende sowie eine öffentliche Diskussion über die gesellschaftlichen Ziele und ihre Wertigkeit im Verhältnis zueinander notwendig. Denn einerseits sind verschiedene Ziele miteinander positiv oder negativ korreliert, und andererseits kann sich eine Maßnahme auf alle Ziele mehr oder weniger aus-

---

<sup>40</sup> FOLMER u.a. (1995) untersuchten ein interventionistisches Szenario für die GAP. Es ergibt einen Wohlfahrtsverlust von 18 Mrd. € im Vergleich zur Lage nach der McSharry-Reform.

wirken. Jede Änderung einer Politik sollte daher im Bewusstsein ihrer Wirkungen (Kosten, Nutzen) vorgenommen werden, um Fehlentwicklungen und Wohlfahrtsverluste zu vermeiden.

### **Ansprüche der Kommission**

EU-Agrarkommissar Fischler erklärte bei einer Diskussionsveranstaltung der Vereinigung österreichischer Milchverarbeiter (VÖM) in Wien am 16. März 2001: "Das System der Milchquoten hat sich in der EU als erfolgreiches Instrument bewährt und zu einer Stabilisierung der Märkte geführt. Die Quoten sind aber laut Agenda 2000 nur bis zum Jahr 2008 gesichert. Die Zahl jener EU-Staaten, die für eine Aufrechterhaltung dieses Systems eintreten, nimmt jedoch ab. Mittlerweile treten Großbritannien, Schweden, Dänemark, Italien, die Niederlande und – inoffiziell – auch bereits Deutschland für eine Abschaffung der Quoten ein. Dazu kommt, dass die beitragswilligen Länder Mittel- und Osteuropas ebenfalls gegen produktionsbeschränkende Maßnahmen sind, um ihre gesunkene Milcherzeugung wieder steigern zu können. Daher wäre es aus meiner Sicht sinnvoll, die Diskussion über die Weiterführung der EU-Milchmarktordnung nicht erst, wie vorgesehen, 2003, sondern gemeinsam mit den Bereichen Rindfleisch und Getreide im Rahmen der Halbzeitbewertung der Agenda im Jahr 2002 zu führen." (AIZ).

In seiner Rede vor dem Europäischen Parlament am 25. Jänner 2001 trat Agrarkommissar Fischler für eine Umschichtung der Beihilfen weg von den Ackerbaubetrieben hin in andere Produktionszweige und zusätzliche Programme für die ländliche Entwicklung ein. Er kritisierte, dass 45 % der Mittel der EU-Agrarpolitik in den Ackerfruchtbereich gehen, obwohl dort um ein Vielfaches weniger Menschen beschäftigt sind als in der Milch- und Fleischproduktion oder im Obst- und Gemüsebereich. Im Mittelpunkt der Gemeinsamen Agrarpolitik solle die Qualität der Produkte stehen und nicht nur das Produkt selbst. Zudem müsse sich die Agrarpolitik die Frage stellen, warum bei der Vergabe der Beihilfen die Kostendegression nicht berücksichtigt werde. Es liege auf der Hand, dass Großbetriebe mit geringeren Kosten arbeiteten als kleinere Bauernhöfe. Ebenso will Fischler prüfen, warum nur 10 % der Mittel des EU-Agrarhaushalts in den ländlichen Raum gehen. Nahezu die Hälfte der Bauern in der EU seien bereits Nebenerwerbslandwirte, für deren Familien immer wichtiger werde, im ländlichen Raum eine ansprechende Arbeit außerhalb der Landwirtschaft zu finden<sup>41</sup> (AIZ).

## **Reformvorschläge**

Im folgenden werden verschiedene Vorschläge zur Veränderung der Gemeinsamen Agrarmarktpolitik vorgestellt, begründet und kurz diskutiert. Wie eine ausführlichere Beurteilung aussehen müsste, wird im anschließenden Abschnitt "Bewertung von Reformvorschlägen" behandelt. Dort werden auch verschiedene Studien präsentiert, die über derartige Analysen berichten und mit quantitativen Ergebnissen aufwarten können.

### **Mehr Marktorientierung**

Das wohl wichtigste Problem der derzeitigen Agrarmarktpolitik der EU ist die Diskrepanz zwischen den Preisen im In- und Ausland. Denn viele Maßnahmen dienen dazu, den Abstand zwischen Erzeugerpreisen und Weltmarktpreisen herzustellen und abzusichern: Zölle, Zollkontingente, Interventionen (Aufkäufe für öffentliche und private Lagerhaltung), Exportstützungen und Produktionsbeschränkungen. Diese Maßnahmen sind kostspielig für verschiedene Gruppen der Gesellschaft und könnten durch eine Annäherung der Preise reduziert bis eliminiert werden. Daher fordert die OECD von ihren Mitgliedstaaten eine stärkere Marktorientierung der Agrarpolitik, also eine stärkere Ausrichtung der Produktion an den Gegebenheiten und Ent-

---

<sup>41</sup> "But we must also ask ourselves: Is it right that we spend only 10% of the agricultural means for rural development, that more than 70% of the budget goes to the 20% biggest farms or that more than 40% of the budget goes to the arable sector?" (FISCHLER SPEECH/01/564 vom 22.11.2001).

wicklungen auf den Märkten. Da diese Märkte durch politische Maßnahmen verzerrt sind, fordern die Mitgliedstaaten der WTO in ihrem Agrarabkommen eine schrittweise wesentliche Senkung der Stützungs- und Schutzmaßnahmen. Damit sollen die Preise auf diesen Märkten wieder besser koordiniert und in ihrer Funktion als Vermittler zwischen Angebot und Nachfrage gestärkt werden (s. auch ORTNER 2000).

Andere agrarpolitische Maßnahmen sind ebenfalls die Folge eines zu großen Abstands zwischen den Preisen im In- und Ausland. Die Verringerung dieses Abstands und die dadurch verursachten Einkommenseinbußen der Landwirte waren Anlass zur Einführung von Ausgleichszahlungen in der Form von Flächen- und Viehprämien.

### **Ausgleichszahlungen**

Derzeit wird mit Flächen- und Viehprämien versucht, den Einnahmenverlust der Erzeuger, der durch Preissenkungen verursacht wurde, ganz oder teilweise auszugleichen. Je weiter die Ursachen des Einnahmenverlustes zurückliegen, desto schwerer lassen sich die dafür gewährten Ausgleichszahlungen rechtfertigen. Andererseits ist die Landwirtschaft in ihrer derzeitigen Form nur aufrecht zu erhalten, wenn sie über genügend Einnahmen verfügt, um die auflaufenden Kosten zu decken. Diese Kosten hängen von den Preisen der Produkte und Produktionsfaktoren, dem Umfang der Produktion, den zu erbringenden Funktionen, den verfügbaren und zulässigen Produktionsmethoden und anderen Regeln und Interventionen, die von der Agrarpolitik zu verantworten sind, ab. Dagegen stehen Einnahmen aus Markterlösen, Förderungen und allenfalls dem Neben- und Zuerwerb.

Da die Aufrechterhaltung des derzeitigen Produktionsumfangs unter den derzeitigen Weltmarktpreisen und Kosten volkswirtschaftliche Verluste bringt, muss die Produktion in der EU reduziert werden. Das sollte dort geschehen, wo die Produktionskosten (und die Einsparungen durch den Verzicht auf diese Produktion) am höchsten sind - in Ungunstlagen. Aber gerade dort spielen andere als die Produktionsfunktion der Landwirtschaft eine wichtige Rolle, die in Mitleidenschaft gezogen werden könnten. Die Vorschläge zur Senkung der Kosten der Agrarpolitik für das EU-Budget reichen daher von einer Umwandlung der Ausgleichszahlungen zu Zahlungen für konkrete Leistungen bis zu ihrer vollständigen Abschaffung. Eine umfassende Diskussion der Möglichkeiten findet sich bei PEZAROS (2000).

Die Ausgleichszahlungen sind in der WTO wegen ihres Einflusses auf die Wettbewerbsfähigkeit umstritten. Das Agrarabkommen des GATT sieht daher eine progressive Senkung der landwirtschaftlichen Unterstützung und Protektion vor, um internationale Handelsverzerrungen zu reduzieren. Dies könnte dadurch erfolgen, dass man produktions- und handelssteigernde Förderungen, die im Aggregierten Maß der Stützung (AMS, Amber Box) zusammengefasst sind, reduziert und andere Stützungen, die von der Produktion losgelöst<sup>42</sup> sind (Blue- und Green-Box-Maßnahmen), einführt oder erhöht. Die Folge wäre ein Abbau der Marktinterventionen und ein Ausbau der Einkommenssicherung sowie der Struktur- und Agrarumweltmaßnahmen, die oft unter dem Schlagwort: Stärkung der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (ländliche Entwicklung) gefordert wird. Dafür wird gewöhnlich eine Schwächung der ersten Säule (Marktpolitik) in Kauf genommen, für die die Schlagwörter Modulierung und Degression der Ausgleichszahlungen stehen.

---

<sup>42</sup> Eine vollständige Unabhängigkeit zwischen Direktzahlungen und der Produktion ist unerreichbar. Die OECD bezeichnet als effektiv entkoppelte Maßnahmen solche, die das Niveau der Produktion nicht beeinflussen; entkoppelte Maßnahmen beeinflussen auch die Anpassungsreaktionen auf externe Schocks nicht. Drei Wirkungen von Maßnahmen werden unterschieden: Statische Wirkungen als Folge einer Änderung der Anreizpreise, Risikowirkungen durch Senkung der Unsicherheit und Steigerung des Einkommens, und dynamische Wirkungen als Folge von Investitionen und veränderten Erwartungen (ANTON 2000).

### Reduktion durch Modulierung nach der Betriebsgröße

Die Modulierung, die in der Agenda 2000 vorgesehen ist, stellt es den Mitgliedstaaten frei, bis zu 20 % der Marktordnungsprämien, die einem Betrieb normalerweise zustehen, einzubehalten. Die einbehaltenen Mittel können, wenn sie durch nationale Mittel verdoppelt werden, für Maßnahmen zur Stabilisierung der Beschäftigungssituation in der Landwirtschaft, zur Sicherung des Gesamtwohlstandes der landwirtschaftlichen Betriebe, für Agrarumweltmaßnahmen, Vorruhestandsregelungen, benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen sowie für Aufforstungen verwendet werden. Die Kriterien für die Verwendung der eingesparten Mittel können die Mitgliedstaaten selbst festlegen.

Die Kürzung der Direktzahlungen kann erfolgen, wenn ein Betrieb weniger als eine bestimmte Zahl von Arbeitskräften beschäftigt oder sein Gesamtwohlstand über einer bestimmten Grenze liegt oder die Stützungszahlungen einen bestimmten Betrag überschreiten (EK 1999d). Somit besteht auch hinsichtlich der Kürzungen ein Gestaltungsspielraum der nationalen Agrarpolitik, der allerdings die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten heraufbeschwört (PEZAROS 2000). Außerdem kann man Obergrenzen je Betrieb durch Rechtskonstruktionen umgehen, die eine Betriebsteilung bewirken.

Die Auswirkungen mehrerer Modulierungsvarianten (Schwellenwerte mit unterschiedlichen Kürzungssätzen der Direktzahlungen, Schwellenwerte in Abhängigkeit vom Ist- oder Norm-Arbeitsbesatz) wurden von KLEINHANß/MANEGOLD (1998) analysiert. Sie schlagen vor: einen Freibetrag ( $F_1$ ) je Unternehmen, bis zu dem nicht gekürzt wird, und eine linear (von Null auf  $b$ ) steigende Kürzungsrate für über den Freibetrag hinausgehende Direktzahlungen bis zu einem bestimmten Schwellenwert ( $F_2$ ); auf Zahlungen, die über diesem Schwellenwert liegen, wird die maximale Kürzungsrate ( $b$ ) angewandt. Diese Modulation wäre transparent, ausgewogen und nur durch drei Parameter ( $F_1$ ,  $F_2$  und  $b$ ) bestimmt; die Kürzung der Prämien wäre einer progressiven Steuer ähnlich. Voraussetzung für die Anwendbarkeit dieser Methode ist, dass die Prämienansprüche zentral erfasst und vor der Auszahlung (der letzten Rate) verbindlich festgesetzt werden.

In Deutschland beschloss der Bundestag ein Modulierungsgesetz, das die Kürzung der Direktzahlungen um 2 % jener Beträge vorsieht, die 10.000 € je Betrieb überschreiten. Wenn der Bundesrat zustimmt, könnte mit der Modulation ab 1.1.2003 begonnen werden. Entscheidend aus der Sicht der SPD-Länder ist die Finanzierungsfrage<sup>43</sup>. Auch Minister Molterer hat sich für eine Modellierung der Direktzahlungen ausgesprochen<sup>44</sup>.

Die französische Regierung hat im März 2000 eine Verordnung zur Durchführung der Modulation erlassen, der zufolge 2 % der Direktzahlungen zur Finanzierung von Bewirtschaftungsverträgen im Rahmen des landwirtschaftlichen Anpassungsgesetzes umgelenkt werden sollen. Sie betrifft voraussichtlich 14,7 % aller Betriebe mit einer Kürzung ihrer Direktzahlungen von durchschnittlich 4,7 %; in Deutschland wären, wenn man dieselben Kriterien anwenden würde, nur 5,5 % der Betriebe mit einer Kürzung von 2,5 % betroffen (KLEINHANß 2000). Laut KAPFER/HOFFMANN (2002) sind in Frankreich nur 8,4 % der Betriebe von einer Kürzung der Direktzahlungen betroffen. Die dadurch eingesparten Mittel werden mit nationalen Mitteln verdoppelt und nach Regionen ("departements") so verteilt, dass auf jeden Betrieb knapp 230 € entfallen. Daher stehen in Regionen mit relativ kleineren Betrieben mehr Mittel je ha zur Verfügung. Sie werden in einem verwaltungsintensiven Prozess dazu verwendet, individuelle Be-

---

<sup>43</sup> Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt vom 22.12.2001, S. 11.

<sup>44</sup> Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt vom 8.6.2002, S. 8.

triebspläne zu definieren und die darin vorgesehenen Maßnahmen zu finanzieren. Auch Portugal hat von der Modulierung Gebrauch gemacht<sup>45</sup>.

### **Beschränkung der Ausgleichszahlungen auf den Inlandsverbrauch**

Als Kriterien für die Modulierung der Ausgleichszahlungen sind derzeit die Zahl von Arbeitskräften je Betrieb, dessen Gesamtwohlfahrt und dessen Stützzahlungen vorgesehen. Die Direktzahlungen könnten aber auch so umgestaltet werden, dass sie eindeutiger als bisher zu den Blue-Box-Maßnahmen der WTO gehören. Um das zu erreichen, könnte man diese Zahlungen auf eine Produktionsmenge beschränken, die innerhalb der EU absetzbar ist; unter diesen Umständen würden sie die Produktion für den Weltmarkt nicht fördern und den Weltmarkt kaum verzerren. Die Flächenprämien müssten demnach um mindestens jenen Anteil der Flächen gekürzt werden, der zur Erzeugung von Produkten für den Export verwendet wird; bei Getreide wäre das um 15 bis 18 %<sup>46</sup>. Auch die Viehprämien könnten einer solchen Art der Modulierung unterzogen werden, um zu verhindern, dass sie eine Produktion aufrecht erhalten, die nur durch Exportförderungen absetzbar ist; mit dem dadurch eingesparten Geld könnten "nicht handelsbezogene Leistungen" der Viehhalter direkt bezahlt werden.

Die Kürzung der Ausgleichszahlungen könnte entweder an den Beträgen je ha bzw. Stück oder an den nationalen Grundflächen bzw. Viehobergrenzen ansetzen. Im ersten Fall würden Kürzungen der KPA-Flächen- und Stückprämien proportional zur Überschreitung der förderbaren Menge resultieren. Bei einer Kürzung der Flächenprämien von Getreide resultiert dagegen eine Bevorzugung der anderen geförderten Kulturpflanzen, die nur in dem Rahmen gestattet ist, den das Blair-House-Abkommen absteckt. Im zweiten Fall (Kürzung der nationalen Obergrenzen) stellt sich das Problem der Verteilung, nämlich bei welchen Betrieben sie vorgenommen werden soll. Zu seiner Lösung bietet sich an, Umweltbedingungen geltend zu machen, d.h. die Direktzahlungen nur jenen Flächen und Tieren anzubieten, die auf bestimmte Weise genutzt werden.

Die Wirkung einer Senkung der KP-Flächenprämien auf die Produktion sollte nicht überschätzt werden. Die Intensität der Produktion je ha KP-Fläche wird sich kaum ändern, weil sie nicht von der Höhe der Flächenprämien abhängt, sondern von den Preisen der Produkte und Produktionsfaktoren, die auf diesen Flächen erzeugt bzw. eingesetzt werden. Außerdem wird eine niedrigere Förderung je ha kaum zu einem Rückgang der eingesetzten Flächen führen. Anders verhält es sich mit den Viehprämien: Ihre Kürzung macht die Produktion weniger rentabel; sie wird in jenen Betrieben aufgegeben, in denen sie unrentabel ist.

Obwohl die Modulierung als Möglichkeit besteht, wird sie nur in wenigen Mitgliedstaaten umgesetzt. Das liegt einerseits am zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der damit verbunden ist, andererseits an der derzeit geltenden Voraussetzung, dass die eingesparten EU-Mittel durch nationale Mittel verdoppelt werden müssen, wenn sie der Landwirtschaft wieder zugute kommen sollen. Viele Regierungen zeigen keine Bereitschaft, zusätzliche nationale Mittel in die Landwirtschaft zu investieren. Sie werden in ihrer ablehnenden Haltung zur Modulation bestärkt durch jene Landwirte, die Kürzungen ihrer Direktzahlungen in Kauf nehmen müssten. Die große Streuung der Direktzahlungen je Person bzw. Betrieb (HOVORKA 1996) steht allerdings im Widerspruch zu einem wesentlichen Ziel staatlichen Handelns: dem des teilweisen Ausgleichs von Einkommensunterschieden; daher findet die Forderung nach Einführung einer obligatorischen Modulierung zunehmend Anhänger.

---

<sup>45</sup> FISCHLER SPEECH/01/572 vom 22.11. 2001.

<sup>46</sup> Das entspricht 10-13 % der KPA-Fläche. Siehe Marktprognosen 2001-2008 der EUROPÄISCHEN KOMMISSION (2001) (bei Beibehaltung der obligatorischen Flächenstilllegung) u. Tab. A7.



## Umweltschutzzahlungen

Die Agenda 2000 sieht neben der Modulierung oder Differenzierung auch vor, dass die Mitgliedstaaten Umweltmaßnahmen ergreifen, die sie angesichts der Situation der landwirtschaftlichen Flächen oder der betreffenden Erzeugung nach Maßgabe der potentiellen ökologischen Auswirkungen für geeignet halten, z.B.

- Beihilfen für Umweltschutzverpflichtungen in der Landwirtschaft;
- allgemeine Umweltschutzaufgaben;
- spezifische Umweltschutzaufgaben als Voraussetzung für Direktzahlungen (VO 1259/99).

Je nach der Schwere der ökologischen Auswirkungen einer Nichteinhaltung der Umweltauflagen können geeignete Sanktionen festgelegt werden, darunter die Kürzung oder Streichung von Direktzahlungen (sogenannte *cross compliance*). Die einbehaltenen Mittel könnte man wie bei der Modulierung verwenden.

Die Höhe der einbehaltenen Mittel hängt davon ab, inwieweit Landwirte - freiwillig oder unfreiwillig - bestimmte Umweltauflagen nicht erfüllen und es vorziehen, Abschlagszahlungen (Sanktionen) für die Nicht-Einhaltung zu leisten. Sie würden sich somit Verschmutzungsrechte kaufen und dadurch Geld bereit stellen, das zur Bekämpfung dieser oder anderer Umweltbeeinträchtigungen verwendet werden könnte. Die Mitgliedstaaten hätten die Möglichkeit, differenzierte, dem lokalen Bedarf an Umweltqualität angepasste Anforderungen zu stellen und die Effizienz ihrer Umweltpolitik durch die Anwendung marktwirtschaftlicher Mechanismen zu erhöhen, d.h. sowohl die Abschlagszahlungen als auch die Abgeltung von Leistungen zur Umweltsanierung könnten nach ihrem (negativen bzw. positiven) Beitrag zum Ziel der Erhaltung eines bestimmten Umweltzustandes differenziert werden. Sie würden damit in Konkurrenz zu den derzeitigen Umweltzahlungen treten, die vom Konzept der "Guten landwirtschaftlichen Praxis" ausgehen. Diese kann als ein ortsüblicher Mindeststandard interpretiert werden - in dem Sinn, dass eine Unterschreitung dieses Standards eine schlechte landwirtschaftliche Praxis und daher unzulässig ist.

Das Konzept der *Cross compliance* beruht dagegen auf einem Standard - einem gesellschaftspolitischen Ziel - das von manchen verfehlt und von anderen übererfüllt werden kann. Um *Cross compliance* anzuwenden, müssten der jeweiligen regionalen Umweltsituation angepasste Standards festgelegt werden. Um positive oder negative Abweichungen der Landwirte von diesen Standards korrekt beurteilen und bezahlen bzw. sanktionieren zu können, wäre ein hoher Kontroll- und Verwaltungsaufwand notwendig. Der Vorteil, dass sich die Landwirte mit den Umweltauswirkungen ihrer Tätigkeit auseinandersetzen müssten, würde durch den Nachteil erkaufte, dass viele von ihnen nicht mehr einsehen würden, dass sie - wie derzeit - positive Leistungen gratis erbringen sollen. Eine Steigerung der Effizienz der Umweltpolitik durch die jetzt vorgesehene Form der *Cross compliance* würde nur in Sonderfällen möglich sein, zumal das derzeitige Anreizsystem (ÖPUL) zumindest teilweise durch ein differenziertes Vorschriftensystem ersetzt werden würde.

Eine andere Möglichkeit, Ausgleichszahlungen für Preissenkungen zu Ausgleichszahlungen für Umweltleistungen umzuwandeln, wäre eine generelle Anhebung der Umweltstandards, wodurch die Kosten der Agrarproduktion entsprechend steigen würden. Das würde die Umwelt auf Kosten der Landwirte verbessern. Die Höhe der Ausgleichszahlungen (oder eines Teils davon) müsste mit den Kosten der Auflagen in Übereinstimmung gebracht werden, denn bei zu geringen Ausgleichszahlungen würden manche Landwirte auf diese verzichten, um sich nicht an die damit verbundenen Umweltstandards halten zu müssen (LATA CZ-LOHMANN / BUCKWELL 1998).

Marktordnungszahlungen von konkreten Umweltleistungen abhängig zu machen, ist ein erster Schritt in die Richtung, zumindest einen Teil davon als Umweltzahlungen deklarieren zu können. Umweltzahlungen sind im Landwirtschaftsabkommen der WTO zulässig, wenn im Gegenzug Leistungen erbracht werden, deren Herstellung zusätzliche Kosten verursacht. Es muss sich also um zusätzliche Leistungen handeln, die über das übliche Maß hinausgehen. Ein Mitgliedstaat, der höhere Anforderungen an die gute landwirtschaftliche Praxis stellt als andere Mitgliedstaaten, könnte die zusätzlichen Kosten der Erfüllung dieser Anforderungen durch Direktzahlungen kompensieren. Sie würden in der WTO als Green-Box-Maßnahmen gewertet. FERRO (1997) hält solche Direktzahlungen für gerechtfertigt, weil sie gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen unterschiedlich geforderten Landwirten herstellen.

Wenn alle Mitgliedstaaten der EU ihre Anforderungen an die gute landwirtschaftliche Praxis auf höherem Niveau harmonisieren, entspricht dies einer Einschränkung der Eigentumsrechte der Landwirte. Eine Kompensation dafür könnte nicht als Bezahlung von Umweltleistungen laut Green-Box des Landwirtschaftsabkommens der WTO gewertet werden. Die Zulässigkeit von Zahlungen für höhere Umweltstandards in einzelnen Ländern wird von den meisten Mitgliedstaaten der WTO abgelehnt: Es müsse jedem Land freigestellt sein, seine Umweltstandards selbst zu definieren und Vorteile aus den dadurch gegebenen Verhältnissen zu ziehen. Direktzahlungen in den entwickelten Staaten an ihre Landwirte dafür, dass sie sich an die dort geltenden Vorschriften und Standards halten, würden die Vorteile von Entwicklungsländern, in denen weniger stringente Vorschriften gelten, zunichte machen.

### **Kofinanzierung der Ausgleichszahlungen**

Direktzahlungen auf Flächen und Vieh werden zu 100 % von der EU finanziert und beanspruchen fast 40 % des Agrarbudgets der EU. Aufgrund ihres Umfangs bieten sie sich für Einsparungen im EU-Budget besonders an. Voraussetzung für die Nutzung dieses Sparpotenzials auf politischer Ebene ist allerdings, dass die Mitgliedstaaten (der Europäische Rat) einer Kürzung der Ausgleichszahlungen zustimmen. Das Interesse der Agrarminister der Mitgliedstaaten an einer Kürzung ist nicht gegeben, da eine solche Reform der Landwirtschaft zum Nachteil, den Finanzministern aber zum Vorteil gereicht.

Um diesem Vorteil auf politischer Ebene größeres Gewicht zu verleihen, wurde vorgeschlagen, eine Kofinanzierung der Ausgleichszahlungen einzuführen und die Agrarleitlinie der EU entsprechend zu senken. Die Mitgliedstaaten könnten dann selbst entscheiden, ob sie den Ausgleichsbetrag, den sie beisteuern müssten, tatsächlich zahlen und wenn ja, wo und in welcher Höhe. Ein solcher Schritt läuft auf eine teilweise Renationalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik hinaus. Er birgt die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Landwirten der EU, weil ärmere Mitgliedstaaten eher geneigt sein könnten, die nationalen Mittel einzusparen. Andererseits werden Wettbewerbsverzerrungen jedoch in Kauf genommen, wenn Landwirte in den Beitrittsländern geringere Ausgleichszahlungen erhalten sollten als jene in der EU.

### **Reduktion durch Einführung von Höchstgrenzen**

Eine weitere Option ist, die Beträge, die je Betrieb oder je Beschäftigtem bezahlt werden, einer Höchstgrenze oder einer Reduktion analog einer progressiven Steuer zu unterziehen. Die derzeitigen Flächenprämien sind unabhängig von der Betriebsgröße. Das führt dazu, dass die größten und wettbewerbsfähigsten Landwirte die größten Beträge erhalten und entsprechend hohe Gewinne erzielen können, während kleinere Landwirte das Geld als Einkommensstützung dringender nötig hätten, weil sie die Größenvorteile der Produktion nicht ausnützen können. Die Europäische Kommission hatte bereits in den Verhandlungen zur Agenda 2000 eine Deckelung der Beihilfen auf 300.000 € je Betrieb vorgeschlagen, die allerdings am Widerstand Deutschlands scheiterte, wo ca. 2.000 Betriebe betroffen gewesen wären, die mehr als die

Hälfte der eingesparten Mittel von 390 Mio. € verloren hätten<sup>47</sup>. Anlässlich der Halbzeitbewertung ist eine Begrenzung der Direktzahlungen je Betrieb wieder im Gespräch.

Um eine schlagartige Kürzung der Ausgleichszahlungen zu vermeiden, wäre es möglich, sie degressiv zu gestalten, d.h., die auszubehandelnden Beträge (je Hektar, je Stück Vieh, je Betrieb oder je Anspruchsberechtigtem) jährlich um bestimmte Beträge oder Prozentsätze zu vermindern. Eine jährliche Reduktion der realen Förderbeträge findet durch die Inflation ohnehin statt; sie könnte beschleunigt werden und müsste mittelfristig nicht bei null enden, sondern bei bestimmten Untergrenzen. Prämien, die über diesen Grenzen liegen, würden reduziert. Am Ende stünden z.B. gleiche Flächenprämien für einen großen Teil der Ackerflächen in der EU, während die übrigen Ackerflächen in der EU, die schon jetzt niedrigere Flächenprämien erhalten, bei diesen niedrigeren Flächenprämien bleiben würden. In ähnlicher Weise könnten Obergrenzen der förderungsfähigen Tiere je Hektar Futterfläche (eine maximale Besatzdichte) eingeführt und jährlich gesenkt werden. Am Ende stünde eine Höchstgrenze der Förderung je Hektar Futterfläche, die in einem Teil der Betriebe in der EU erreicht und in einem anderen Teil unterschritten werden würde.

Widerstand gegen eine Senkung der Ausgleichszahlungen leisten vor allem die Betroffenen, die dadurch einen Einnahmenverlust erleiden und Kostensenkungen vornehmen müssten, um ihr Einkommen zu erhalten. Das würde sicherlich zu einem Verlust von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft und der daran anknüpfenden sowie vorgelagerten Industrie- und Dienstleistungszweige, zu einer Zunahme der Brachflächen und Entsedelung benachteiligter Gebiete sowie einer Einschränkung der bisher von der Landwirtschaft erbrachten multifunktionalen Leistungen führen, wenn nicht gleichzeitig Maßnahmen ergriffen würden, die diese unerwünschten Entwicklungen verhindern.

### **Beschränkung von Ausgleichszahlungen auf direkt Betroffene**

Eine weitere Möglichkeit, Ausgleichszahlungen für Preissenkungen langfristig zu reduzieren, wäre gegeben, wenn sie nur jenen Personen zugestanden würden, die unter diesen Preissenkungen zu leiden haben. Jene, die im Vertrauen auf politische Versprechungen unveränderte Preise erwarten durften, wären durch Ausgleichszahlungen vor den Folgen der Preissenkungen geschützt. Jene Landwirte, die ihre Betriebe erst nach einer Preissenkung übernehmen, erleiden durch sie umso weniger Schaden, als sie mit den niedrigeren Preisen rechnen konnten und mit diesen vorlieb nehmen müssen. Die Ausgleichszahlungen würden durch Pensionierung der Personen, an die sie geknüpft sind, und allenfalls ein zeitliches Limit, allmählich entfallen.

Eine Variante dieses Vorschlags wäre die Vergabe der Ausgleichszahlungen in Form von Wertpapieren an bezugsberechtigte Landwirte. Diese Wertpapiere würden zum Bezug einer monatlichen Rente über einen bestimmten Zeitraum berechtigen und wären handelbar, das heißt, sie könnten auch zum Erwerb ihres Bar- oder Kapitalwertes veräußert werden. Diese Variante würde auf Seiten der Landwirte Klarheit über die Dauer der Direktzahlungen und zusätzliche Verwendungsmöglichkeiten (Investitionen, vorzeitiger Ausstieg aus der Landwirtschaft) schaffen, und auf Seiten der Steuerzahler die Aussicht auf ein Ende der Ausgleichszahlungen (TANGERMANN 2001). Ein Problem wäre allerdings die konkrete Ausgestaltung des Schemas zur Vermeidung von Härtefällen, ein anderes die Finanzierung alternativer Maßnahmen zur Erhaltung der multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft dort, wo sie durch einen Einkommensverlust der Landwirtschaft gefährdet sind.

---

<sup>47</sup> Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt 25 (22.6.2002), S. 9. In Großbritannien gibt es ungefähr 500 Betriebe dieser Größenklasse.

Denn die Frage der Verwendung des durch die Reduktion der Ausgleichszahlungen eingesparten Geldes ist mit diesen Varianten nicht entschieden. Das Geld könnte für Umwelt- und Strukturmaßnahmen eingesetzt werden oder der Gemeinsamen Agrarpolitik eine stärkere soziale Ausrichtung geben. Es könnte auch (teilweise) den Steuerzahlern in Form einer Steuerentlastung zugute kommen, wobei bestimmte Bevölkerungsschichten (z.B. ärmere, ländliche, kleinbetriebliche, landwirtschaftliche) besonders begünstigt werden könnten. Eine effiziente Verwendung der Mittel setzt jedenfalls eine klare Definition der Ziele voraus, die erreicht werden sollen, weiters eine Kenntnis der Korrelationen, die zwischen den Zielen bestehen, und schließlich die Kenntnis der Kosten und Wirkungen, die mit bestimmten Instrumenten und Maßnahmen erzielt werden können. Die Evaluierung des Ländlichen Entwicklungsplanes, der die angebotenen Strukturmaßnahmen umfasst, sollte darüber Auskunft geben, wie die in diesem Plan angebotenen Maßnahmen relativ zueinander wirken. Die Wirkungen alternativer (nicht angebotener) Maßnahmen, wie z.B. eine Steuerreform, sollten dabei ebenfalls in Betracht gezogen werden.

## **Produktionsbeschränkungen**

### **Flächenstilllegung**

Zweck der Flächenstilllegung ist die Begrenzung der Produktion auf jene Menge, die absetzbar ist, ohne das zulässige Ausmaß an Exportstützungen zu überschreiten, das in der WTO festgeschrieben ist (Tab. A1). Für das Problem der Vermeidung von Überschüssen und Exportstützungen gibt es eine marktwirtschaftliche Lösung, bei der die Steuerung der Mengen den Preisen überlassen wird. Bei marktkonformen Preisen werden Exportstützungen und andere Maßnahmen zur Behebung des Absatzes nicht benötigt. Marktkonforme Preise würden die Einnahmen der Landwirte aus dem Verkauf der wichtigsten Produkte deutlich senken. Aber auch ihre Kosten würden durch Aufgabe der Flächenstilllegung merklich sinken; dieses Kostensenkungspotential sollte genutzt werden.

Durch die obligatorische Stilllegung von 10 % der Fläche, die für den Anbau von Kulturpflanzen in normalen Betrieben vorgesehen ist<sup>48</sup>, bleiben in Österreich (wie in der EU, s. Tab. A7) ca. 7 % der Ackerfläche ungenutzt (Tab. 11). Bei Nutzung dieses brachliegenden Produktionspotentials würden die Produktion um 5-6 % und die Ausgaben der Landwirte um 3-4 % steigen<sup>49</sup>. Die verpflichtende Nicht-Nutzung vorhandener Ackerflächen bedingt daher einen Einkommensverlust der Landwirte von mindestens 2 % ihres Umsatzes - vorausgesetzt, dass die höhere Produktion zum gleichen Preis abgesetzt werden kann. Mit anderen Worten: Bei Aufgabe der Flächenstilllegung könnten die Preise um 2 % sinken, ohne dass den Landwirten ein Einkommensverlust entstünde. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft würde durch die Aufgabe der Flächenstilllegung entsprechend steigen. Voraussetzung dafür ist allerdings eine (etwas höhere, s. Tab. 4) Preissenkung, die ausreicht, die WTO-Beschränkungen für Exportstützungen einzuhalten.

---

<sup>48</sup> Hauptsächlich Flächen von Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Grün- und Silomais in Betrieben, die mehr als 92 t Getreide erzeugen.

<sup>49</sup> Stillgelegt werden unterdurchschnittlich ertragreiche Flächen; für Vorleistungen wurden im Jahr 2000 43 % der Einnahmen ausgegeben, für Abschreibungen 22 % (Tab. 4).

Tabelle 11: Nutzung des Ackerlandes und Kulturpflanzenausgleich in Österreich<sup>1</sup>

|                                      | 1999             | 2000             | 2001 <sup>2</sup> | 1999         | 2000       | 2001       |
|--------------------------------------|------------------|------------------|-------------------|--------------|------------|------------|
|                                      | in 1000 ha       |                  |                   | Anteile in % |            |            |
| Getreide                             | 623.465          | 631.009          | 629.408           | 45,0         | 45,7       | 45,6       |
| Körnermais                           | 151.221          | 164.057          | 171.420           | 10,9         | 11,9       | 12,4       |
| Körnerleguminosen                    | 47.845           | 44.803           | 42.275            | 3,5          | 3,2        | 3,1        |
| Ölfrüchte                            | 107.417          | 108.531          | 110.613           | 7,8          | 7,9        | 8,0        |
| Sonstige Kulturpflanzen              | 109.664          | 81.405           | 61.971            | 7,9          | 5,9        | 4,5        |
| <i>Stilllegung mit Beihilfe</i>      | <i>97.075</i>    | <i>98.730</i>    | <i>92.313</i>     | <i>7,0</i>   | <i>7,1</i> | <i>6,7</i> |
| <b>Kulturpflanzenausgleich (KPA)</b> | <b>1.136.687</b> | <b>1.128.535</b> | <b>1.108.000</b>  | 82,0         | 81,7       | 80,3       |
| <i>Stilllegung ohne Beihilfe</i>     | <i>9.366</i>     | <i>12.076</i>    | <i>15.568</i>     | <i>0,7</i>   | <i>0,9</i> | <i>1,1</i> |
| Feldfutter ohne Mais                 | 126.636          | 131.060          | 137.184           | 9,1          | 9,5        | 9,9        |
| Zuckerrüben                          | 47.047           | 43.219           | 45.139            | 3,4          | 3,1        | 3,3        |
| Anderes                              | 66.109           | 67.106           | 74.060            | 4,8          | 4,9        | 5,4        |
| <b>Ackerland gesamt</b>              | <b>1.385.845</b> | <b>1.381.996</b> | <b>1.379.951</b>  | 100,0        | 100,0      | 100,0      |
| davon Kleinerzeuger mit KPA          | 346.047          | 433.641          |                   | 25,0         | 31,4       |            |
| <i>KPA-Prämien in Mio. €</i>         | <i>358,233</i>   | <i>365,450</i>   |                   |              |            |            |
| <i>KPA-Prämien in €/ha</i>           | <i>315</i>       | <i>324</i>       |                   |              |            |            |

Quelle: BMLFUW, Grüne Berichte, Tab. 5.1.1, 7.1.6, 7.1.7; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup> Verteilung der KPA-Flächen in der EU siehe Tab. A7.

<sup>2</sup> vorläufig

Da auf stillgelegten Flächen nachwachsende Rohstoffe angebaut werden dürfen, wird dieses Produktionspotential zwar teilweise genutzt (in Österreich im Jahr 2000 zu 8 %), aber mit Produkten, die nur deshalb wettbewerbsfähig sind, weil der Anbau anderer Produkte ausgeschlossen ist (PILZECKER/TANGERMANN 1996). Die Verpflichtung zur Flächenstilllegung der EU entspricht also einem Gebot, die meisten Produkte nicht anzubauen. Verbote und Gebote sollten aber prinzipiell, wenn möglich, durch marktwirtschaftliche Anreize ersetzt werden, um den Wirtschaftstreibenden zu ermöglichen, die diesbezüglichen Entscheidungen nach ihren individuellen wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu treffen. Eine Delegation dieser Entscheidung an die Bauern wäre volkswirtschaftlich vorteilhaft, obwohl sie die Einführung eines entsprechenden Anreizsystems zur Förderung nachwachsender Rohstoffe notwendig machen würde, wenn deren Anbau und die Ziele, die er verfolgt, erreicht werden sollen.

### Milchquotenregelung

Die Richtmengenregelung wurde in der EU 1984 eingeführt, um das Angebot an die Nachfrage anzupassen und die hohe Belastung des EU-Haushalts infolge hoher Interventionsbestände zu reduzieren<sup>50</sup>. Die Quotenregelung beschränkt die Menge an Milch, die ein Milcherzeuger in der EU ohne Preisabschlag liefern darf; sie verhindert Produktionssteigerungen, die zu niedrigeren Preisen auf den Märkten und zu entsprechend niedrigeren Einnahmen der Landwirte führen würden. Außerdem soll die Wanderung der Produktion zu den günstigsten Standorten gebremst werden, um die Kulturlandschaft und Besiedelung peripherer und mit Gras bedeckter Regionen aufrecht zu erhalten. Die Mitgliedstaaten können aber Regeln zur Übertragung der Lieferrechte an andere Erzeuger erlassen und die Verlagerung der Produktion innerhalb ihres Hoheitsgebietes zulassen und beeinflussen.

Das Produktions- und Kostensenkungspotential in der Milcherzeugung wird ersichtlich, wenn man bedenkt, dass die Milchleistung je Kuh in Österreich zwischen 1990 und 1999 jährlich um 2,5 % gestiegen ist; die Milchlieferleistung an die Molkereien je Kuh und Jahr stieg sogar um 4,1 %. Das Recht, Milch liefern zu dürfen, hat inzwischen eine beachtliche Wertsteigerung erfahren: In Bayern wurden z.B. bei der Versteigerung von Lieferrechten am 2.7.2001 je nach

<sup>50</sup> Der Anteil des EU-Budgets für den Milchbereich wurde von 30 auf 6 % (s. Tab. 8) reduziert.

Region Gleichgewichtspreise zwischen 0,57 und 0,92 € je kg Milchquote bezahlt<sup>51</sup>. Ähnlich dürften die Verhältnisse in Österreich liegen<sup>52</sup>. Bei einer Nutzungsdauer der Quote von zehn Jahren und einem Zinsanspruch von 5 % des für den Quotenkauf eingesetzten Kapitals müssen jährlich bis zu 0,12 € je kg gekaufter Quote verdient werden, um den Quotenkauf rentabel zu machen - das waren 1999 42 % des österreichischen Erzeugerpreises von Milch. Offenbar liegen die Grenzkosten der Milchproduktion weit unter den aktuellen Erzeugerpreisen. Die Rente, die Besitzer von Lieferrechten beziehen, ist entsprechend hoch und belastet zuerst jene, die diese Rechte käuflich erworben haben oder pachten, und in weiterer Folge die gesamte Milchwirtschaft und die Konsumenten.

Eine Aufhebung der Quotenregelung würde viele Betriebe veranlassen, die Produktion zu steigern, bis fallende Preise dieser Tendenz Einhalt gebieten und teure Produzenten aus dem Markt vertreiben. SALAMON (1998) schätzte, dass der Erzeugerpreis von Milch in der EU-15 durch Aufgabe der Quotenregelung und der Intervention um 18 bis 40 % sinken würde<sup>53</sup>; eine Quotenerhöhung um 2 % würde zu einer Preissenkung für Milch um 6,2 % führen. ORTNER (1998) schätzte, dass eine Senkung der Interventionspreise um 15 % und eine Erhöhung der Quoten um 2 % die Erzeugerpreise von Milch in der EU um 10 % senken würde; SALAMON kam auf 11-12 %.

Diese Ergebnisse zeigen, dass der Milchmarkt der EU weit von einer marktkonformen Lage entfernt ist. Auf dem Weg zu höherer Effizienz kommt man an Preissenkungen nicht vorbei; sie sollten so weit gehen, dass Exportstützungen für Milchprodukte überflüssig werden. Wenn das der Fall ist und im Inland nicht benötigte Ware auf Drittmärkten ohne Stützungen absetzbar ist, bedarf es keiner Quotenregelung mehr, um die Produktion zu beschränken.

Das Ziel der Effizienzsteigerung wäre mit Preissenkungen zu erreichen, nicht jedoch eine Reihe anderer Ziele, die durch diese Maßnahme in Mitleidenschaft gezogen würden. Insbesondere müsste die Produktion auf Standorten, auf denen sie relativ teuer kommt, wegen Unwirtschaftlichkeit aufgegeben werden. Davon wäre auch die österreichische Milchproduktion, insbesondere in relativ abgelegenen Berggebieten und dort, wo es nur wenige Milchviehbetriebe mit entsprechend hohen Milcherfassungskosten gibt, betroffen; Flachländer mit relativ hohen Niederschlägen und geringen Temperaturschwankungen würden profitieren. Österreich legt Wert auf die Beibehaltung der Milchrichtmengenregelung, um dem Verlust von Wirtschaftskraft und letztlich der Entsiedelung peripherer Gebiete entgegenzutreten.

### **Obergrenzen für Viehprämien**

Obergrenzen gibt es für die geförderte Kulturpflanzenfläche (Grundfläche für Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Flachs und Hanf), für Hartweizenflächen (in traditionellen und neuen Gebieten), Hopfen, Zucker (A- und B-Quote), Kartoffelstärke, Olivenöl, die Pflanzung von Weinstöcken, die Förderung von Bananen, die geförderte Verarbeitung von Tomaten, Pfirsichen und Birnen, die geförderte Erzeugung von Trockenfutter, die abzuliefernde Milchmenge, die zu fördernden Mutterschafe, Ziegen und Rinder.

Im Jahr 2000 gab es in der EU

12,003 Mio. Mutterkühe,  
20,312 Mio. Milchkühe und  
51,017 Mio. andere Rinder und Kälber.

---

<sup>51</sup> Der siebente Börsentermin ist der 1.7.2002. Seine Ergebnisse sind unter [www.lfe.bayern.de](http://www.lfe.bayern.de) und [www.stmlf.bayern.de](http://www.stmlf.bayern.de) abrufbar.

<sup>52</sup> Die beim Quotenhandel vereinbarten Preise werden in Österreich nicht erhoben.

<sup>53</sup> Im Vergleich zu jenem Preis, der sich bei unveränderter Politik einstellen würde.

Bis zu

10,824 Mio. Mutterkühe und  
9,278 Mio. männliche Rinder

jährlich können Prämien bekommen<sup>54</sup>. Darüber hinaus erhielten im Jahr 2000

23,495 Mio. Großrinder (Kühe, Stiere, Ochsen, Kalbinnen) und  
5,984 Mio. Kälber eine Schlachtprämie.

Zusätzlich zu den regionalen Obergrenzen gilt in den Staaten, in denen die ursprünglichen Regeln nicht geändert wurden, eine Obergrenze der zu fördernden Tiere je Betrieb von 90 männlichen Rindern und Ochsen, die unter 21 Monate alt sind, und von 90 Ochsen, die ein Alter von mindestens 21 Monaten erreicht haben. In diesem Fall bietet die Viehprämie einem Landwirt keinen Anreiz, mehr als 90 Stiere oder 180 Ochsen je Betrieb zu halten. Dagegen bietet die Extensivierungsprämie bestimmten Betrieben einen Anreiz, die Zahl der Tiere, die sie je Flächeneinheit halten, zu senken. Andere Betriebe werden bewogen, ihren Tierbestand nicht über die Besatzdichtegrenze anzuheben.

Die Existenz eines Produktionsbeschränkungsprogramms ist Voraussetzung dafür, dass eine Stützungsmaßnahme in der WTO als Blue-Box-Maßnahme klassifiziert werden kann und von der Senkungsverpflichtung verschont wird. Dabei müssen Lebendviehprämien auf der Grundlage einer festgesetzten Bestandsgröße gezahlt werden. Diese ungenaue Definition im Agrarabkommen macht es möglich, die Viehprämien der EU als Blue-Box-Maßnahmen einzustufen, obwohl sie handelsverzerrend wirken. Die bestehenden Obergrenzen sind nämlich so hoch, dass auch zu exportierende Tiere (bzw. deren Fleisch) in den Genuss der Förderungen kommen.

Produktionsbezogene Stützungen machen die Produktion dort, wo sie gewährt werden, rentabler. Es besteht aber keine Notwendigkeit, die Rinderhaltung überall in der EU rentabler zu machen, wenn das Produkt zu den Kosten, zu denen es hergestellt wird, nicht verkäuflich ist. Eine Absenkung der Rindfleischproduktion in der EU ist daher sinnvoll. Um sie zu erreichen, sollten die teuersten Produktionen eingestellt werden. Das kann durch eine Preissenkung erreicht werden und/oder durch eine Senkung der Zahl jener Tiere, deren Produktion mit Prämien aufrecht erhalten wird.

Wenn die Tierhaltung in bestimmten Gebieten bestimmte Funktionen erfüllt, die erhalten werden sollen (Einkommenssicherung für Produzenten, Landschaftspflege, Verteilung der Stoffwechselprodukte im Raum, Besiedlung peripherer Gebiete usw.), dann sollte die Bereitstellung bzw. Erfüllung dieser Funktionen gefördert werden, wo dies für notwendig erachtet wird - und nicht die Tiere (oder sonstige Mittel), mit deren Hilfe diese Leistungen zustande kommen. Nur wenn eine direkte Bezahlung der Leistungen verwaltungstechnisch zu kompliziert und kostspielig ist, bietet sich an, sie indirekt über Tierprämien abzugelten. In diesem Fall müssten die Förderungen je Tier und Region proportional zu diesen Leistungen stärker differenziert werden.

## **Vorschläge politischer Organisationen**

### **ÖVP**

#### **Parteiprogramm**

Ziel sei eine bäuerlich strukturierte Landwirtschaft und eine flächendeckende land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung. Die Grundsätze des Europäischen Landwirtschaftsmodells seien im Interesse der nachhaltigen Sicherung der multifunktionalen Leistungen zu forcieren.

---

<sup>54</sup> Diese Obergrenzen ergeben sich als Summe der Grenzen für die einzelnen Mitgliedstaaten; s. Tab. 3.

Einer aktiven Politik zur Stärkung des ländlichen Raums und der Forstwirtschaft komme besondere Bedeutung zu. Der Finanzausgleich solle zugunsten der kleineren Gemeinden geändert werden.

Zielgenauigkeit, Effizienz und soziale Gerechtigkeit bei der Verteilung der öffentlichen Mittel seien weiter zu forcieren. Die österreichische Bundesregierung trete auf EU-Ebene dafür ein, dass Degressionsmodelle nach der Betriebsgröße für den Marktordnungsbereich EU-einheitlich zur Anwendung kommen können.

Die ÖVP will nachwachsende Rohstoffe weiter forcieren, unter anderem durch Schaffung eines Forschungsschwerpunktes, bessere Bedingungen für den Einsatz erneuerbarer Energieträger, Förderungen (Errichtung von Wärmeversorgungsanlagen auf Basis Biomasse) und die Beimischung von Biodiesel zu herkömmlichem Dieselkraftstoff. Maßnahmen zur Verbilligung der Betriebsmittel, insbesondere bei Dieselöl, Dünge-, Pflanzenschutz- und Tierarzneimitteln, seien zu treffen (u.a. eine Absenkung der Mineralölsteuer für Dieselöl). Eine Strategie zur Verwendung von reinem Biodiesel in Marktnischen sei zu entwickeln. Biomasse solle in Zukunft vermehrt genutzt werden. Erneuerbare Energieträger sollten in einer umfassenden Förderstrategie zum Zweck des Klimaschutzes besonders berücksichtigt werden. Kostenwahrheit, Anreizsysteme, Nachhaltigkeitsprinzip und die weitere Ökologisierung des Steuersystems (ökosoziale Marktwirtschaft) seien Grundlage der österreichischen Umweltpolitik.

Hohe Qualitätsstandards, eine transparente Kennzeichnung hinsichtlich Ursprung und Qualität, strenge Kontrollen der Produkte und eine umfassende Information der Konsumenten seien sicherzustellen. Die lebensmittelrechtlichen Bestimmungen sind mit dem Ziel einer weiteren Verbesserung der Gesundheits- und Qualitätssicherung anzupassen und ihre Durchsetzbarkeit sei zu verbessern. Die Vergabe von Gütesiegeln solle an strenge Auflagen gebunden sein, um Irreführung der Konsumenten zu vermeiden. Agrarmarketingaktivitäten sollen nach dem sektoralen Aufbringungsumfang an Marketingbeiträgen orientiert werden.

### **Bauernbund**

Der österreichische Bauernbund erwartet in den nächsten 20 Jahren weltweit einen Anstieg des Energieverbrauchs um 50 % und mittelfristig ein Preisziel von 38 bis 40 \$ je Barrel Rohöl. Dies ergebe stabilere Rahmenbedingungen für heimische Energieprojekte, die auf eine Steigerung der Energieeffizienz und verstärkten Einsatz erneuerbarer Energieträger setzen müssten. Durch Biomasse könnten nachhaltig statt bisher 12 rund 25 % des österreichischen Energiebedarfs gedeckt werden. Für die zusätzlich benötigte Biomasse könnten jährlich 360 bis 510 Mio. € Erlöst werden; die Hälfte davon entfielen auf die Waldnutzung, ein Viertel auf Ackerbauprodukte und der Rest auf nicht direkt aus der Landwirtschaft stammende Biomasse. Mit der Biomasse könnten Räume beheizt und Strom und Treibstoffe erzeugt werden. Um das Potential zu nutzen, sollten unter anderem entsprechende Förderungen von Heizungen und kostendeckende Einspeisetarife für Ökostrom sowie dessen Befreiung von der Energiesteuer vorgesehen werden. Außerdem soll die Landwirtschaft - wie in anderen Ländern - von der Mineralölsteuer befreit werden, um sie wettbewerbsfähiger zu machen.

Die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Milcherzeuger sei nur in geringem Maß gegeben. Daher sollten die Produktionskosten durch Verbesserung der Milcherzeugerstruktur und eine Steigerung der Milchleistung gesenkt werden. Größere Durchschnittsbestände ermöglichen die Einsparung von Arbeitszeit. Außerdem sei eine wettbewerbsfähigere Verarbeitungsindustrie anzustreben. Das Instrument der Mengensteuerung sei in Zukunft unverzichtbar. Preissenkungen müssten zu 100 % ausgeglichen werden. Zur Diskussion gestellt wurden

- eine Unterteilung der Milchquote entsprechend dem kanadischen Modell, wobei ein geringerer Preis für die im Export verwertete Milch gezahlt würde;
- eine Staffelung der Zusatzabgabe für Überlieferungen der Quote;



eine Anpassung der Quotenhöhe an die Marktsituation;  
 eine Umstellung von der Individualquote auf eine Molkereiquote;  
 die Errichtung einer Quotenbörse;  
 der Verfall nicht genutzter Quoten in die nationale Reserve; und  
 eine Differenzierung der Quote für das Berggebiet mit Unterstützung der Logistikprobleme  
 (höhere Transportkosten).

Zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wird eine weitere Konzentration und die Bildung strategischer Allianzen in der österreichischen Lebensmittelindustrie empfohlen. Eine weitere Vergrößerung der Unternehmen und Betriebsstätten sei zwingend notwendig, um Kostensenkungspotenziale zu nutzen, Marketingaktivitäten zu intensivieren und das Absatzgebiet zu vergrößern. Die Kooperation von Betrieben und der überbetriebliche Maschineneinsatz seien zu fördern, Wettbewerbsnachteile seien abzugelten, Investitionsförderungen seien auf Zukunftsbetriebe zu konzentrieren und die horizontale und vertikale Integration voranzutreiben. Ohne weiteren Strukturwandel, ohne weitere Spezialisierung, aber auch Diversifizierung werde man keine Effizienzverbesserungen erreichen können, die eine mittel- bis langfristige ökonomische Absicherung der verbleibenden Betriebe ermöglichen.

Eingriffe in das Eigentumsrecht sollen nur mit der Zustimmung der Betroffenen und nach vollständigem Interessenausgleich möglich sein. Es soll kein Geld vom Agrarbereich in den Naturschutzbereich umgeschichtet werden. Leistungen, die über die üblichen externen Wirkungen der Landbewirtschaftung hinaus gehen, müssten primär von den jeweiligen Nutznießern und subsidiär durch die öffentliche Hand abgegolten werden.

Die EU-Direktzahlungen für die MOEL dürften nicht in Frage gestellt werden. Die EU-Erweiterung dürfe zu keiner Kürzung der bestehenden Beihilfen führen. Eine Modulation der Marktordnungszahlungen sei im Hinblick auf die Kostenvorteile wegen der Größendegression zu überdenken und anzustreben. Der Ausbau der ländlichen Entwicklung dürfe nicht auf Kosten der Marktordnungszahlungen gehen. Quoten und Interventionsmaßnahmen müssten auch künftig ein Kernelement der GATT bleiben, um die Agrarmärkte zu stabilisieren. Eine asymmetrische Öffnung der Märkte wird abgelehnt. Die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Landwirtschaft solle unter anderem durch Verbesserung der ländlichen Infrastruktur, Schulung und Beratung, Aufzeichnungen und Betriebsvergleiche, Forschung, Förderung von Biomasseanlagen, Aufstockung der Flächen und Tierbestände, Förderung der langfristigen Pacht, Angleichung der Förderintensität, Flurbereinigung und Fusionen gestärkt werden.

## **FPÖ**

Das Parteiprogramm der FPÖ strebt den Weiterbestand eines freien und leistungsfähigen Bauerntums und eine flächengebundene land- und forstwirtschaftliche Produktion zum Erhalt der natürlichen Existenzgrundlagen und der gewachsenen Landeskultur an. Leistungen für die Allgemeinheit sollen durch verfassungsgesetzlich gewährleistete Direktzahlungen abgegolten werden. Die Zahlungen sollen sich an der Größe und Lage des bäuerlichen Betriebes orientieren und auf eine naturnahe flächenbezogene Produktionsform abstellen. Dies schließe den massiven Einsatz von Chemie genauso aus wie die Möglichkeiten der Genmanipulation. Öffentliches Interesse bestehe auch an der Erhaltung alter bäuerlicher Tierrassen und Pflanzensorten als genetische Reserven.

Da die Agrarpolitik der EU diesen Zielen entgegen stehe, sei eine Re-Nationalisierung der land- und forstwirtschaftlichen EU-Zuständigkeiten an den Bund und die Länder anzustreben.

Der Arbeitsplatz Bauernhof müsse erhalten bleiben; der Entwicklung zum bäuerlichen Neben-erwerbsbetrieb oder zur Hofauffassung müsse Einhalt geboten werden. Der bäuerliche Familienbetrieb müsse über eine Verbesserung der sozialrechtlichen Stellung der Bäuerin und eine

Verbesserung des Betriebshilfewesens gefördert werden. Direktvermarktung solle erleichtert und die Erzeugung von Bioenergie (Biomasse, Biogas, Rapsöl u. dgl.) gefördert werden.

Eine umfassende Deregulierung des Wirtschaftslebens steigere die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, sichere ihr Gedeihen und schaffe Arbeit. Nach dem Verursacherprinzip seien Kostenwahrheit und somit faire Marktbedingungen herzustellen. Daher sei eine Verlagerung der Besteuerung der menschlichen Arbeitskraft hin zur Besteuerung des Verbrauches nicht erneuerbarer Rohstoffe dringend geboten und sinnvoll. Auch dem Öko- und Sozialdumping sei gegenzusteuern, um Kostenwahrheit und faire Wettbewerbsbedingungen gegenüber Billiglohnländern herzustellen.

Faire Marktwirtschaft schließe das Vorhandensein von privilegierten Gruppen und Monopolen, die im geschützten Bereich tätig sind oder über eine marktbeherrschende Macht verfügen, aus. Statt wettbewerbsverzerrende Subventionen und Förderungen zu gewähren, seien die Unternehmen durch Senkung der Abgabenquote zu entlasten.

Zur Absicherung der natürlichen Lebensgrundlagen sei der Grundsatz der Nachhaltigkeit zu beachten. Mittel dazu seien Ökobilanzierung, Umwelthaftung sowie die Einrechnung ökologischer Faktoren und Umweltindikatoren in die volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. Ressourcenverbrauch und Umweltverschmutzung müssten einen marktkonformen Preis erhalten. Eine Ökologisierung des Steuersystems sei erforderlich; Arbeit müsse billiger, Umwelt teurer werden.

## SPÖ

### Entschließungsanträge an den Nationalrat

Abgeordnete der SPÖ forderten in einem Entschließungsantrag an den Nationalrat am 05.07.2001 eine radikale Umstellung des **Förderungssystem**s mit strikter Ausrichtung auf **soziale Gerechtigkeit** und die nachhaltige Forcierung des **Biolandbaus** in Österreich. Der biologische Landbau biete größere Sicherheit, eine umweltgerechte Landwirtschaftsform, artgerechtere Tierhaltung, eine Entschärfung der Nitratproblematik, verbiete den Einsatz von chemisch - synthetischen Pestiziden, sei gentechnikfrei und in Anbetracht eines bei weitem noch nicht gesättigten Marktes weiterhin zu empfehlen.

Dagegen würde das österreichische Programm für ökologische Landwirtschaft dazu genützt, möglichst flächendeckend Gelder zu verteilen, u.a. auch für Maßnahmen, deren umweltschonende Wirkung schwer bzw. kaum überprüfbar seien, den konventionellen Betrieben große Summen an Förderungsgeldern bringen und sie gleichzeitig von der Umstellung zum „Biolandbau“ abhalten.

In mehreren Entschließungsanträgen wurde gefordert, eine soziale Staffelung von Agrarförderungsmitteln, insbesondere der Marktordnungsprämien, zur gerechteren Verteilung im Sinne einer inneragrarisches Solidarität einzuführen.

### Parteiprogramm

Laut Parteiprogramm der SPÖ müsse oberstes Ziel der Landwirtschaft sein, gesunde Nahrungsmittel bereit zu stellen und die Lebensgrundlagen zu erhalten. Damit sei die Agrarpolitik ein Teilbereich der Gesundheits- und Umweltpolitik und letztlich diesen unterzuordnen. Gesunde Ernährung und Vermeidung von ernährungsbedingten Krankheiten sowie vorsorgende Ansätze, die Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten, seien wichtiger als abgehobene Marketingmaßnahmen, um die zunehmenden Überschüsse in die Mägen der Verbraucher zu bringen. Werbung, Information und Verkaufsförderung für Nahrungsmittel durch öffentliche Mittel hätten der Gesundheitspolitik und den Qualitätsanforderungen der KonsumentInnen zu entsprechen und nicht die partiellen Absatzinteressen verschiedener Industrielobbies zu bedie-

nen. Der Wunsch nach gesunder Ernährung und „Qualität anstatt Quantität“ dürfe nicht ignoriert werden. Die Eigenschaften von Pflanzen und Tieren würden - neben der genetischen Ausstattung - von ihren Lebensbedingungen abhängen. Die Art der Tierhaltung und Fütterung, der Düngung und des Pflanzenschutzes bestimmten die Eigenschaften dieser Lebewesen und deren ernährungsphysiologische Qualität.

Schwerpunkte eines neuen österreichischen landwirtschaftlichen Agrarsystems seien: besondere Förderung des Biologischen Landbaus, Umstellung auf eine umweltorientierte Agrarproduktion, gentechnikfreie Lebensmittelerzeugung, keine Patente auf Pflanzen und Tiere, Umstellung auf tiergerechte Haltung und Einschränkung der Tiertransporte, Verbot leistungssteigernder Medikamente und Antibiotika, Abkehr von der Hochleistungszucht, wirksame Auflagen zum Schutz des Trink- und Grundwassers, Aufzeichnungspflicht für synthetische Spritzmittel im Ackerbau und Wieder-Inwertsetzung genetischer Ressourcen. In den nächsten 5 bis 7 Jahren solle ein Anteil von 25 % Bio-Landbau erreicht werden, sollten die entsprechenden Vermarktungsanstrengungen greifen. Prioritäten seien im Garten-, Obst- und Weinbau, Pflanzenbau, der Vermarktung, bei regionalen Gesamtumstellungen (Bioregionen), bäuerlichen Initiativen und Erzeugergemeinschaften zu setzen. Förderungen sollten zu einer nachhaltigen Produktion führen; um sie zu erreichen, sollten ökologische Mindeststandards und Flächenbindungen in der Tierhaltung eingehalten, Anforderungen an die Tiergerechtigkeit vorgegeben, die biologische Vielfalt durch einen Mindestanteil an Struktur- und Landschaftselementen erhalten, Mindestfruchtfolgen mit Bezugspunkten zur Schlaggröße festgelegt und risikobehaftete Technologien wie die Gentechnologie ausgeschlossen werden.

Die Führerschaft bei Umstrukturierungen im Agrarbereich müsse von der Umwelt- und Konsumentenschutzseite erfolgen. Deshalb seien Programme und Ansätze zur eigenständigen Regionalentwicklung einzuleiten. Die integrierte ländliche Entwicklung mit ökologischer Qualitätsproduktion in regionalen Wirtschaftskreisläufen solle gefördert werden. Es gehe darum, die regionale Wirtschaft und die ländliche Infrastruktur zu stärken, Arbeitsplätze zu erhalten und zu schaffen, Innovationen für den ländlichen Raum zugänglich zu machen, Nachhaltigkeitsstrategien modellhaft zu entwickeln sowie eine qualifizierte Ausbildung der Jugend zu ermöglichen.

Klein- und Mittelbetriebe sowie Bergbauern seien bei Umstellungsbemühungen besonders zu unterstützen. Da sie nicht die nötige Kapitalkraft und Sicherheit hätten, sei eine Umorientierung des Förderungssystems auf einen standardisierten Arbeitskraftbezug notwendig. Gefordert wird eine neue soziale und ökologische Ausrichtung der Aufteilung der Agrarfördermittel. Tierhaltung und Techniken sollen herzeigbar sein. Flächen- und Tierprämien seien der Motor für den Strukturwandel, beschleunigten das „Wachsen und Weichen“, wirkten marktverzerrend und deckten die von kleinen und mittleren Betrieben für die Gesellschaft erbrachten Leistungen nur sehr ungenügend ab, während Großbetriebe Millionen an Förderungen kassierten. Deshalb müsse man zu einer Förderpolitik kommen, die sich mehr am notwendigen Arbeitskraftbedarf eines Betriebes orientiert, besondere Umweltleistungen gezielt fördert, die Wettbewerbsnachteile der Bergbauernbetriebe gezielt ausgleicht, eine merkliche Größendegression aufweist und eine Förder-Obergrenze einführt. Nicht der Besitz von Hektaren, sondern der Einsatz von Arbeitskraft, der zur ökologischen und tiergerechten Bewirtschaftung eines Betriebes notwendig ist, sei eine förderbare Leistung.

Ausnahmen im Steuersystem, die insbesondere Großbetriebe bevorzugten, seien zu beseitigen; die dadurch gewonnenen Mittel sollten in eigenständige und nachhaltige Regionalentwicklung investiert werden. Die Höhe der Agrarförderungen in Summe sei mehr als ausreichend, denn das Problem des biologischen Landbaus und einer umweltgerechten Agrarerzeugung sei, dass für die konventionelle industriell orientierte Produktion viel zu viel bezahlt werde und für die Ökologisierung zu wenig. Agrarförderungen müssten in Zukunft nach sozialen und ökologischen Gesichtspunkten ausgerichtet werden.

## Die Grünen

### Entschließungsanträge an den Nationalrat

Am 1.3.2001 legten Abgeordnete der Grünen dem Nationalrat einen Entschließungsantrag zur Re-form der Gemeinsamen Agrarpolitik vor, in dem sie u.a. forderten: Flächenbindung der Tierhaltung mit 2 GVE/ha; Begrenzung der Überschussproduktion durch Extensivierung; Abbau der staatlichen Intervention; Abschaffung der Exporterstattungen; Differenzierung der Förderung; Begrenzung der Tierprämien pro Betrieb (obligatorische 90 Bullen-Grenze); schrittweise Überführung der Mittel aus dem Überschussmanagement in die ländliche Strukturpolitik; obligatorische Anbindung der Prämien an Ökologie und Arbeit (Modulation); Umwandlung der Flächenstilllegung zur Erweiterung der Fruchtfolgen (Aufwertung von Klee gras, Ackerbohnen und Erbsen); obligatorische Ergänzung des Getreideanbaus durch Leguminosen und Futterpflanzen als Fördervoraussetzung und Beitrag zur Bodengesundung (*cross compliance*); Förderung der Weidehaltung bzw. Grünlandnutzung vor allem in benachteiligten Gebieten statt Maissilage und Stallfütterung; Positivismus bei der Zulassung von Futtermitteln, Zusatzstoffen, Pflanzenschutz- und Reinigungsmitteln; Verbot des Einsatzes von Antibiotika zur Vorbeugung.

Am 2.1.2001 forderten Abgeordnete der Grünen eine Totalreform der Landwirtschaft und einen Aktionsplan für den Biologischen Landbau, um den Kampf um Marktanteile, die Konzentration in der Lebensmittelbranche, die Industrialisierung der Lebensmittelverarbeitung, Tierleid und Belastungen der Umwelt zu bekämpfen, gerechte Preise für Arbeit herzustellen, Arbeitsplätze in der Landwirtschaft zu erhalten, eine flächengebundene und umweltfreundliche Wirtschaftsweise und artgerechte Tierhaltung zu sichern sowie die Kostenexternalisierung durch geeignete Instrumente (Besteuerung von Stickstoffdünger und Pflanzenschutzmitteln) abzubauen. Förderungen sollten unter ökologischen und sozialen Gesichtspunkten erfolgen. Zumindest eine Verdopplung des Biolandbaus bis 2006 sei anzustreben, die Lebensmittelkontrolle solle ausgebaut, eine Transparenz der Rezepturen hergestellt werden (u.a. durch Etikettierungspflichten). Regionale Versorgung und regionale Spezialitäten sollten gefördert werden; kleine dezentrale und regionale Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen seien erforderlich. Der Anteil der biologisch wirtschaftenden Betriebe in Österreich sei bis zum Jahr 2006 von 10 auf 20 % zu verdoppeln. Grünlandprämien sollten schrittweise an die Ackerprämien angenähert, die Silomaisprämie zugunsten einer erhöhten Grünlandprämie abgeschafft werden. Der Anbau von Eiweißfuttermitteln und Leguminosen sei zu forcieren. Sämtliche Agrarförderungen und Ausgleichszahlungen seien an ökologische, soziale und produktbezogene Mindeststandards zu binden. Die Möglichkeit der Umlenkung von 20 % der Marktordnungsausgaben zu umweltorientierten Maßnahmen sei auszuschöpfen. Dazu solle man eine Förder-Obergrenze je landwirtschaftlichem Betrieb bzw. Vollarbeitskraft einführen. Öko - und Bergbauernbetriebe sollten einen Fördersockelbetrag erhalten. Flächenungebundene und nicht artgerechte Tierhaltungssysteme sollten in Österreich bis 2010 verboten werden; die Tierhaltung sei an die Fläche zu binden (max. 2,5 GVE/ha).

### Grüne Bauern

Die vier "Säulen" des Landwirtschaftsmodells der Grünen Bäuerinnen und Bauern Österreichs sind<sup>55</sup>: Gesamtökologisierung, Fördermaßnahmen, EU-Erweiterung und Entbürokratisierung.

Eine Gesamtökologisierung solle in drei Stufen erreicht werden: 1. Verzicht auf Handelsdünger und Zukauf von höchstens 500 kg Getreide/ha; Förderung: 365 €/ha. 2: Darüber hinaus Verzicht auf chemische Pflanzenschutzmittel; Förderung: 470 €/ha. 3. Förderung für Umsteller und Biobetriebe: 620 €/ha.

---

<sup>55</sup> <http://www.bauern.gruene.at/programm.html>

Die derzeitigen Marktordnungsförderungen sollten in 5 Jahren abgebaut und für ökologische Maßnahmen sowie die Bergbauernförderung verwendet werden. In der EU sollten ökologische Mindeststandards für Acker, Grünland und Tierhaltung definiert werden, unter denen nicht produziert werden dürfe (hormon- und gentechnikfrei sowie Stickstofflimits). Die Lebensmittelproduktion dürfe nur bodengebunden stattfinden; Acker und Grünland sollten gleiche Förderungen erhalten.

Das Gesamtfördervolumen exklusive der Bergbauernförderung solle an die Zahl der Arbeitsplätze im landwirtschaftlichen Betrieb (pro Vollversichertem) gebunden sein und mit einer Obergrenze von 25.450 € pro Arbeitsplatz begrenzt werden. Das Förderungsvolumen je landwirtschaftlich Vollversichertem (ausgenommen Erschwerniszuschläge und Bergbauernförderungen) dürfe das nationale gesetzliche Existenzminimum nicht unterschreiten. Die Bergbauernförderung müsse einzelbetrieblich auf die Ertragslage (Seehöhe und Hoflage) und den Berghöfekataster (Hangneigung) aufgebaut sein.

Die EU-Erweiterung sei eine völkerrechtliche Notwendigkeit. Das Kontroll- und Formularwesen werde durch die vorgeschlagenen Reformen vereinfacht. Die Milchquotenregelung müsse solange beibehalten werden, bis die oben genannten Ökologierungsmaßnahmen greifen.

### **Deutschland**

Nach Ansicht des deutschen Ministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft<sup>56</sup> sollte die anstehende Halbzeitbewertung bestimmter Marktordnungen der EU zum Anlass genommen werden, eine grundlegende Neuausrichtung der EU-Agrarpolitik an veränderte Rahmenbedingungen einzuleiten, die in eine umfassende Reform der europäischen Agrarpolitik münde und möglichst viele Marktordnungen einbeziehen würde. Externe Gründe dafür seien u.a.:

- die Verhandlungen über ein neues Agrarabkommen im Rahmen der WTO;
- die Erweiterung der EU;
- das erschütterte Vertrauen in die Sicherheit und Qualität der Lebensmittel,
- die Beobachtung, dass die EU-Agrarpolitik zu Überproduktion und fehlender Marktorientierung sowie mangelnder internationaler Wettbewerbsfähigkeit beiträgt und dass negative Folgen für Natur und Umwelt sowie den Schutz der Tiere auch durch eingeleitete Agrarumweltmaßnahmen bislang nicht in vollem Umfang kompensiert werden konnten,
- die Erkenntnis, dass der weit überwiegende Teil der staatlichen Ausgaben für den Agrarbereich nach wie vor unabhängig von ökologischen und anderen gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft vergeben wird und die Agrarpolitik mit einem hohen Maß an Bürokratie verbunden ist.

Deutschland verfolge das Ziel, die Gemeinsame Agrarpolitik an den Interessen der Verbraucher und damit stärker am Markt zu orientieren. Die landwirtschaftliche Produktion müsse sich stärker als bislang an den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Prinzipien der Nachhaltigkeit ausrichten.

Es gelte, die gesellschaftlichen Anforderungen in den Bereichen des Verbraucher-, Tier- und Umweltschutzes sowie der sozialen Verantwortung konsequent zu berücksichtigen und den im ländlichen Raum arbeitenden Menschen Einkommenschancen und langfristige Perspektiven zu eröffnen. Die gesellschaftlichen Leistungen der Landwirtschaft müssten besser erkennbar sein, um sie dauerhaft honorieren und Finanztransfers in die Landwirtschaft weiterhin begrün-

---

<sup>56</sup> <http://www.verbraucherministerium.de/aktuelles/agenda-2000-zwischenbewertung-27-2-2002.htm>

den zu können. Die europäische Landwirtschaft müsse ihre Wettbewerbsfähigkeit und die Sicherheit und Qualität der Lebensmittel verbessern.

Dazu bedürfe es einer stärkeren Marktorientierung und eines stärkeren Qualitätswettbewerbs. Die produktionsgekoppelten Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik (interne Preisstützung bei gleichzeitiger Gewährung von Exporterstattungen) begünstigten tendenziell eine nicht marktgerechte Produktion und könnten zu Lasten der Umwelt und der Qualität der erzeugten Lebensmittel gehen. Mit einem schrittweisen Abbau der zum Teil marktverzerrenden Maßnahmen sollen die Erzeuger besser auf die Signale des Marktes reagieren können. Die Produktion solle in einen echten Wettbewerb eintreten, der sich u. a. über Inhaltsstoffe der Produkte und die Art ihrer Erzeugung definiert. Somit würden sich die Entscheidungen der Erzeuger nicht mehr an staatlichen Stützpreisen orientieren, sondern an den Verbraucherinteressen. Dies würde die WTO-Konformität der agrarpolitischen Maßnahmen erhöhen, zu fairen Handelsbedingungen beitragen und den Entwicklungsländern verbesserte Marktchancen einräumen. Folgende Anpassungen seien erforderlich:

Bei Ackerkulturen solle die Intervention auf die Funktion eines Sicherheitsnetzes zurückgeführt werden. Programme zur ländlichen Entwicklung könnten dazu beitragen, besondere Härten auf regionaler Ebene zu kompensieren und eventuellen strukturellen Problemen entgegen zu wirken. Mittelfristig sollten die Getreideintervention und die obligatorische Flächenstilllegung abgeschafft werden.

Die obligatorische Rindfleischintervention werde ohnehin ab 01.07.02 abgeschafft. Die Rinderprämien sollen im Rahmen einer haushaltsneutralen Lösung durch Einführung einer Grünlandprämie von der Erzeugung entkoppelt werden.

Bei Milch sei ein gleitender Ausstieg aus der Milchquotenregelung zu prüfen. Dabei müsse eine umweltgerechte Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen sichergestellt werden. Besonderes Augenmerk sei hier auf die Grünlandstandorte im Mittelgebirgsraum und auf die benachteiligten Regionen zu legen. Die im Milchmarkt vorgesehenen Direktzahlungen sollten von der Produktion (Milchquote) entkoppelt werden, z. B. durch Überführung von Teilen des Prämienvolumens in eine Grünlandprämie, simultan mit der Umstellung des Prämiensystems im Rindfleischbereich, um zu einer extensiven Produktion und zur Sicherung der ökologisch wertvollen Grünlandstandorte beizutragen.

Auch andere Produkte (z. B. Zucker, Schaf- und Ziegenfleisch, Hartweizen, Reis, Baumwolle, Tabak, Olivenöl) seien in eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik einzubeziehen. Die Einführung neuer Marktordnungen sei grundsätzlich abzulehnen.

Das produktbezogene Prämiensystem müsse an die neuen Ziele der Agrarpolitik angepasst werden und auch künftig den Regeln der WTO entsprechen. Es sei zu prüfen, ob anstelle der verschiedenen Prämien für unterschiedliche Kulturen bzw. Flächennutzungen sowie der Tierprämien eine Flächen-Grundprämie für alle landwirtschaftlichen Flächennutzungen, einschließlich des Grünlandes, oder eine Betriebsprämie gezahlt werden kann. Damit wäre die Benachteiligung ökologisch wichtiger Flächennutzungen wie Grünland und Klee gras sowie des hofeigenen Eiweißfutterbaus gegenüber Getreide- und Silomaisanbau in der Prämienvergabe aufgehoben, die prämiensbedingten Nachteile ganzer Regionen (z. B. Grünlandregionen) würden verringert und hofeigene Kreisläufe gestärkt.

Zuerst solle Ackerfutter (z. B. Klee gras, Futterleguminosen) in die Prämienregelung für Ackerkulturen einbezogen werden, um die Produktionsgrundlage für eigenerzeugtes Futter zu stärken, einen Anreiz für möglichst vielgliedrige Fruchtfolgen zu geben und Produktionsvorteile von Silomais abzubauen. Dann sollten Tierprämien teilweise in eine Grünlandprämie umgewandelt werden, wobei Teile des bisherigen produktionsgebundenen Mittelvolumens je Mitgliedstaat auf die einzubeziehenden Grünlandflächen der Mitgliedstaaten umgelegt werden. Langfristig

solle es eine einheitliche Flächenprämie als Entgelt für die Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft mit Bindung an spezifische ökologische und sozioökonomische Kriterien geben.

Die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung und zur Förderung der Umwelt sollten einen deutlich höheren Ausgabenanteil erhalten. Die Direktzahlungen im Marktbereich (1. Säule) sollte im Zeitablauf gekürzt (Degression) und ein Teil der freigesetzten Mittel in die 2. Säule umgeschichtet werden (obligatorische Modulation). Die umgeschichteten EU-Mittel sollten im jeweiligen Mitgliedstaat wiederverwendet und national kofinanziert werden, ohne dass eine Ausweitung des Ausgabevolumens für den Agrarbereich erfolgte. Ziel der integrierten ländlichen Entwicklung müsse die Förderung nachhaltiger Wirtschafts- und Lebensbereiche im ländlichen Raum sein. Gesellschaftlich gewünschte Leistungen der Landwirtschaft beim Umwelt-, Natur- und Tierschutz sollten gezielt gefördert werden. Das Spektrum möglicher Förderung sei deutlich auszuweiten, z. B. um Maßnahmen des Tierschutzes und der Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten im ländlichen Raum. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung sollte die Übernahme einer Kleinerzeugerregelung in Form eines pauschalen Basisentgelts in die 2. Säule geprüft werden.

### **Österreich und Bayern**

Bei der Tagung am 11.-12.4.2002 haben Landwirtschaftsminister Molterer und sein Amtskollege Miller das "Salzburger Manifest für den ländlichen Raum" beschlossen<sup>57</sup>. Österreich und Bayern wollen gemeinsam eine Politik für den ländlichen Raum vertreten, die über den Bereich der Agrarpolitik hinaus reicht. Sie halten die klein- und mittelbäuerliche Struktur in den Alpenregionen für unverzichtbar, anerkennen die Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft, die weit über die Produktion von Lebensmitteln hinausgehe, und erwarten, dass die Landwirtschaft im Bereich der Lebensmittelproduktion einem verstärkten Wettbewerbsdruck ausgesetzt wird.

Das Leitbild der Agrarpolitik müsse entsprechend dem Europäischen Landwirtschaftsmodell<sup>58</sup> eine wettbewerbsfähige, multifunktionale auf Nachhaltigkeit ausgerichtete, bäuerliche Landwirtschaft sein, die eine flächendeckende Bewirtschaftung sicherstellt. Ziel sei die Sicherung von zukunftsfähigen bäuerlichen Familienunternehmen durch faire Marktbedingungen, angemessene Leistungsabgeltungen und den Ausbau der Erwerbskombination und überbetrieblichen Zusammenarbeit.

Die Marktordnung als erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik gewährleiste durch die Mengensteuerung auf den Agrarmärkten eine nachhaltige Produktion. Aufgrund einer gesicherten Versorgung, Vorbeugung gegen Überproduktion sowie kalkulierbares Einkommen für die bäuerliche Bevölkerung seien mengensteuernde Instrumente wie die Quoten langfristig abzuschaffen.

Die Landwirtschaft müsse auch künftig einen verlässlichen Beitrag zur Lebensmittelsicherheit leisten. Damit sei vor allem der Qualität der Produkte und ihrer klaren Kennzeichnung (Herkunft, Zusammensetzung) Vorrang einzuräumen. Die Bezahlung von Leistungen der Landwirtschaft für Gemeinwohl und Umwelt, wie sie im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums angeboten werden, biete eine Palette an substanzerhaltenden und wettbewerbsverbessernden Maßnahmen an, die weiterhin ausgebaut werden sollten. Zur positiven Bewältigung der Erweiterung seien Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit in der Landwirtschaft und im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor erforderlich. Funktionierende Partnerschaften zwischen Bauern, Handel, Ernährungs- und Tourismuswirtschaft seien anzustreben.

---

<sup>57</sup> Presseaussendung des BMLFUW vom 12. April 2002

<sup>58</sup> Beschrieben im folgenden Abschnitt "Ziele der Agrarpolitik".

Die Internationalisierung der Märkte erfordere Spielregeln im Sinne eines "Fair Trades" für die Konsumenten und für die heimische Produktion; im Interesse der Qualität, der Lebensmittelsicherheit sowie des Umwelt- und Tierschutzes seien in der WTO klare Wettbewerbsbedingungen zu verhandeln. Um das Ziel vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen am Betriebsmittelsektor zu verwirklichen, sollten die derzeitigen Regelungen vor dem Hintergrund der einheitlichen Umsetzung des "Acquis Communautaire" auf europäischer Ebene analysiert und geändert werden.

Vorgezogene Reformen der Agenda 2000-Beschlüsse wurden abgelehnt, ebenso eine Junktimierung zwischen den Beitrittsverhandlungen und der GAP-Reform. Genau das wollen aber Grossbritannien, Deutschland, die Niederlande und Schweden, um zu erreichen, dass die Direktzahlungen an die Bauern längerfristig für alle Mitgliedstaaten auslaufen; sie wehren sich dagegen, die Direktzahlungen in den neuen Ländern ab Beitritt stufenweise auf das Niveau der heutigen Mitglieder anzuheben. Ohne Reform der GAP befürchtet Deutschland eine Verdoppelung seines Nettobeitrags an die EU-Kasse ab 2006<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Wirtschaftsblatt vom 9.6.2002.



## 5. Bewertung von Reformvorschlägen

### Ziele der Agrarpolitik

Der Artikel 39<sup>60</sup> des Gründungsvertrages der EU nennt als Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik:

- Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft,
- rationelle Entwicklung der Produktion,
- optimale Verwendung der Produktionsfaktoren,
- Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für die landwirtschaftliche Bevölkerung,
- Stabilisierung der Märkte,
- Sicherstellung der Versorgung zu angemessenen Preisen.

Die Politik der EU möchte dabei drei Prinzipien gerecht werden:

- Einheit der Märkte,
- Gemeinschaftspräferenz und
- finanzielle Verantwortung.

Der Rat der Europäischen Union (Landwirtschaft) verabschiedete bei der Tagung vom 17.-19. November 1997 in Brüssel das sogenannte **europäische Landwirtschaftsmodell**. Diesem zufolge muss die Landwirtschaft der EU

- multifunktional,
- nachhaltig und
- wettbewerbsfähig sein,
- sich über den gesamten europäischen Raum (einschließlich der benachteiligten Regionen und der Berggebiete) verteilen und in der Lage sein,
- die Landschaft zu pflegen,
- die Naturräume zu erhalten,
- einen wesentlichen Beitrag zur Vitalität des ländlichen Raums zu leisten,
- den Anliegen und Anforderungen der Verbraucher in Bezug auf
  - die Qualität und
  - die Sicherheit der Lebensmittel,
  - den Umweltschutz und
  - den Tierschutz gerecht zu werden und
- die Fähigkeit zu einer starken Präsenz auf dem Weltmarkt besitzen und
- instande sein, die Möglichkeiten zu nutzen, die die erwartete Expansion des Verbrauchs auf Drittlandmärkten bietet.

Das Landwirtschaftsabkommen der Uruguay-Runde des GATT fasste ähnliche, aber nicht näher erläuterte Ziele unter der Bezeichnung "*non trade concerns*" zusammen. Darunter kann man auch Mindeststandards, Produktionsauflagen, Vorschriften über Gentechnologie, Tierschutz, Umweltschutz, Landschaftspflege, Bedürfnisse der Konsumenten, das Vorsichtsprinzip, die Kennzeichnung der Produkte und Sozialstandards verstehen.

Maßnahmen zur Erreichung höherer Standards, zur Bereitstellung positiver und zur Bekämpfung negativer Funktionen der Landwirtschaft verursachen Kosten, die ihre Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen können. Die genannten Ziele weisen somit in verschiedene Richtungen - sie sind nicht alle gleichzeitig in vollem Umfang erreichbar. Die Vorteile, die ein größerer Zielerreichungsgrad in der einen oder anderen Richtung bringt, müssen miteinan-

---

<sup>60</sup> Jetzt Artikel 33 des Vertrags von Nizza.

der verglichen und gegen einander abgewogen werden, um einen "optimalen" Kompromiss, das "beste" Verhältnis der erreichbaren Zielerreichungsgrade zueinander, zu finden.

Welche Wertung einzelne Ziele in der Zielfunktion erfahren, zeigt sich an der tatsächlich angewandten Agrarpolitik, die das Ergebnis solcher Wertungen ist, und an den öffentlichen Diskussionen, die sich um sie ranken, aber auch an Wertungen, die die Bevölkerung bei Befragungen oder durch ihr Verhalten zum Ausdruck bringt. Während der Wert handelbarer Güter auf freien Märkten feststellbar ist, kann der Wert öffentlicher Güter sowie positiver und negativer externer Effekte u. a. durch direkte Befragung erhoben werden. Die Zahlungsbereitschaft zeigt, wie viel sie (oder ihre Vermeidung) der Bevölkerung wert sind<sup>61</sup>. Ein Teil der Zahlungsbereitschaft könnte durch Kennzeichnung der mit positiven Externalitäten verbundenen Produkte am Markt wirksam werden, wodurch diese Produkte höhere Marktpreise erzielen oder eine höhere Verbreitung erfahren müssten<sup>62</sup>. Das Kauf- und Freizeitverhalten der Konsumenten offenbart ihre wirkliche (im Gegensatz zur bei Befragungen geäußerten) Wertschätzung von positiven und negativen Eigenschaften und Wirkungen.

### **Zielerreichung durch Maximierung der Wohlfahrt**

Der freie Handel mit homogenen Gütern bei vollkommenem Wettbewerb und vollständiger Information führt zu einem Zustand, in dem kein Mitglied der Gesellschaft seine Wohlfahrt steigern kann. Wenn eine weitere Steigerung möglich wäre, würde ein Handel stattfinden, der mindestens einem der daran Beteiligten eine Wohlfahrtssteigerung beschere würde. Nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten des Handels ist die soziale Wohlfahrt an ihrem höchsten Punkt angelangt. Die Preise, die bei der letzten Transaktion bezahlt (vereinbart) wurden, sind die Gleichgewichtspreise, bei denen kein Handel mehr stattfindet. Wie sich die soziale Wohlfahrt auf die Individuen der Gesellschaft verteilt, hängt von der Anfangsausstattung der Individuen (mit Vermögen und Gütern bzw. Produkten und Produktionsfaktoren) ab<sup>63</sup>.

Wenn man öffentliche Güter und externe Effekte außer Betracht lässt, ist Freihandel eine Voraussetzung für das Erreichen eines Maximums an sozialer Wohlfahrt. Daher muss die Politik bei handelbaren Waren und Dienstleistungen Freihandel und freien Wettbewerb herstellen, wenn er nicht bereits existiert. In diesem Fall richten sich die Preise nur nach dem Angebot und der Nachfrage aller Interessenten, und die gehandelten Mengen richten sich nach den Preisen. Das so genannte allgemeine Gleichgewicht ist nicht statisch, sondern verändert sich mit den Voraussetzungen, unter denen es gilt, und wird möglicherweise nie erreicht, aber (durch Bewegungen von Mengen und Preisen) immer angestrebt. Das Axiom des Freihandels ermöglicht es daher, Vorschläge zu machen, wie die Wohlfahrt, ausgehend von einem verzerrten Zustand, gesteigert werden könnte (FOLMER u.a. 1995).

Staatliche Eingriffe in den freien Handel sind berechtigt, wenn die Realität von den Bedingungen des freien Marktes abweicht und die Abweichung durch den Eingriff korrigiert werden soll. Da die Annahmen, auf denen die klassischen wohlfahrtstheoretischen Ergebnisse beruhen, in der Praxis selten ganz zutreffen, sollte die Politik Maßnahmen setzen, die zu einer besseren Übereinstimmung zwischen diesen Annahmen und der Realität führen. Das betrifft einerseits Marktunvollkommenheiten, z.B. mangelnde Transparenz, unvollkommene oder asymmetrische Information, unvollkommenen Wettbewerb, und andererseits externe Effekte und öffentliche Gü-

---

<sup>61</sup> Die bekundete Zahlungsbereitschaft ist meist größer als die tatsächlich an den Tag gelegte.

<sup>62</sup> Die Kennzeichnung von Freilandeiern, Ökoprodukten, die Verwendung von Herkunftsbezeichnungen usw. sind offenbar eine wirksame Werbestrategien.

<sup>63</sup> Die Verteilung der sozialen Wohlfahrt auf Individuen ist eine zusätzliche Dimension, in der eine Nutzensteigerung der Gesellschaft möglich ist; sie ist zur Analyse der Märkte nur relevant, wenn die Möglichkeit zur Ausübung von Marktmacht (durch Monopole usw.) besteht, d.h., wenn kein Freihandel existiert.

ter. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass es nicht möglich ist, jemanden, der nichts zahlt, vom Genuss des Gutes auszuschließen (Nicht-Ausschließbarkeit), oder dass mehrere Personen gleichzeitig in den Genuss des Gutes kommen (Nicht-Rivalität). Beispiele dafür sind eine schöne Landschaft, sauberes Wasser und die Erhaltung natürlicher Ressourcen. Angesichts externer Effekte sind auch bei Freihandel Markteingriffe (Steuern, Subventionen, Mengenbeschränkungen) nötig, um Pareto-Effizienz zu erhalten oder zu erreichen (FOLMER u.a. 1995, HOFREITHER 1999). Aus der TINBERGEN-Regel folgt, dass politische Ziele mit möglichst zielgerichteten Maßnahmen realisiert werden müssen, um Wohlfahrtsverluste zu vermeiden (ORTNER 2000).

Um zu berücksichtigen, dass die Politik nicht nur Einkommens- und Verteilungsziele verfolgt, sollte man die Wohlfahrt breiter definieren, als es mit der ökonomischen Wohlfahrtsfunktion normalerweise geschieht. Die Zielfunktion sollte also nicht nur das Einkommen (einschließlich der Überschüsse, Renten) der Erzeuger und Verbraucher berücksichtigen, sondern auch z.B. die Ausgangssituation (Produktionsstruktur, Einkommens- und Ressourcenverteilung), die Variabilität der Preise und Einkommen, die Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Umwelt, Gesundheit, Bildung, Kultur, die Vorräte an natürlichen Ressourcen und geschaffenem Kapital, persönliche Freiheiten und Wahlmöglichkeiten (Produktvielfalt, Zugang zur natürlichen Umwelt, Biodiversität). Dies kann geschehen durch eine umfassendere Definition der Wohlfahrt (als Zielfunktion der Politik) und durch die Einführung von Nebenbedingungen (Mindeststandards), die bei der Maximierung der Wohlfahrt eingehalten werden müssen. Solche Bedingungen stecken den Handlungsspielraum ab, innerhalb dessen sich die Marktteilnehmer (und darunter auch die Politik) bewegen sollen (BULLOCK/SALHOFER 2000, BULLOCK/SALHOFER/KOLA 1999).

Viele Markteingriffe beruhen nicht auf rationellen Überlegungen, sondern auf Traditionen, die sich zu einer Art Gewohnheitsrecht verfestigt haben. Das In-Frage-Stellen von Markteingriffen weckt daher bei jenen, die von ihnen profitieren, die Angst, dass sie Vorteile verlieren könnten. Um so wichtiger ist es, mehrere Ziele einer Reform ins Auge zu fassen, d.h. nicht nur zu versuchen, die Wohlfahrt der Gesellschaft insgesamt zu steigern, sondern auch zu beachten, wie sich ihre Verteilung innerhalb der Gesellschaft ändert. Eine Änderung der Politik sollte deren Effizienz verbessern, also niemanden schlechter und zumindest jemanden besser stellen. Dennoch muss im Rahmen einer Analyse zuerst die Frage beantwortet werden, ob die Wohlfahrt insgesamt verbessert werden kann, und erst dann die Frage, was mit dem Zugewinn geschehen soll. Somit gilt es erst einmal festzustellen, ob und um wie viel sich die Wohlfahrt durch Schaffung freierer Märkte steigern lässt. Zweitens ist dabei zu beachten, welche Gruppen dadurch mit welchen Änderungen konfrontiert sein würden, und drittens, welche Änderungen sich in Bezug auf die Erreichung anderer politischer Ziele ergeben würden bzw. wie ein für alle Gruppen tragbares Ergebnis aussehen könnte.

Eine Quantifizierung der Folgen der verschiedenen Vorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik würde den Rahmen dieser Studie sprengen. Die wissenschaftliche Literatur ist aber ohnehin voll von Ergebnissen, die zeigen, mit welchen Reformen man welche Ergebnisse erreichen kann. Eine kleine Auswahl davon wird im folgenden Kapitel besprochen.

## **Zusammenfassung einiger vorliegender Analysen**

### **Die sozialen Kosten der GAP sind beachtlich**

Die volkswirtschaftlichen Kosten der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU wurden in den achtziger Jahren auf 0,27 bis 2,7 % des Bruttoinlandsproduktes geschätzt. In den neunziger Jahren kamen Allgemeine Gleichgewichtsmodelle zum Einsatz, und zunehmend wurden auch die Politikinstrumente explizit abgebildet. PHILIPPIDIS/HUBBARD (2001) warfen darüber hinaus die Annahme vollkommener Konkurrenz über Bord und überprüften mittels eines entsprechend adaptierten GTAP-Modells die Auswirkungen von oligopolistischem Verhalten in der Verarbei-

tung und Vermarktung von Nahrungsmitteln, in der übrigen Industrie und im Dienstleistungssektor, indem sie den Nutzen, der aus einer höheren Produktvielfalt bzw. einer größeren Zahl von Anbietern resultiert, berücksichtigen. Eine Aufgabe der Gemeinsamen Agrarpolitik hätte einen deutlich negativen Einfluss auf die Produktvielfalt des Nahrungsmittelverarbeitungssektors und die Landwirtschaft in der EU. Der Nutzen einer besseren Allokation der Ressourcen und einer höheren Produktvielfalt in der übrigen Industrie und dem Dienstleistungssektor überwiegt aber deutlich. Die Volkswirtschaften der EU würden bei Aufgabe der GAP im Jahr 2005 netto 0,19 % des BIP, das sind 17,6 Mrd. \$, gewinnen; davon entfallen 7 Mrd. \$ auf das Vereinigte Königreich. Eventuelle Auswirkungen auf die Einkommensverteilung innerhalb der Volkswirtschaft und auf die Umweltqualität wurden nicht berücksichtigt.

### **Mit Flächenprämien wird die höchste Transfereffizienz erreicht**

ANTON (2001) untersuchte die marginale<sup>64</sup> Transfereffizienz der *deficiency payments*, Marktpreisstützung, Flächenprämien und Betriebsmittelverbilligung und leitete die entsprechenden Formeln ab. Zur Berechnung der Einkommensänderung der Betriebsleiterfamilie je zusätzlich aufgewendeter Geldeinheit (aus Mitteln der Käufer der Agrarprodukte und der Steuerzahler) werden 12 Parameter benötigt: Die Anteile von Arbeit, Boden und anderen Betriebsmitteln an den Produktionskosten, die Anteile der Betriebsleiterfamilien an den eingesetzten Flächen und dem Arbeitseinsatz (bzw. dem Anteil von Pachtflächen und Lohnarbeit), die Elastizitäten des Angebots der drei Produktionsfaktoren und der Agrarproduktion, und die ursprünglichen Stützungsraten von Produktion, Fläche und Betriebsmitteln. Unter Annahmen, die für den Durchschnitt der OECD-Staaten plausibel sind, ergibt sich eine Transfereffizienz von 47 % für Flächenprämien, 26 % für *deficiency payments*, 23 % für Marktpreisstützung und 17 % für Betriebsmittelverbilligung. Diese Ergebnisse gelten unter der Annahme eines Pachtanteils der Flächen von 50 %; die Transfereffizienz der Flächenprämien bei einem Pachtanteil von 0 % würde 91 % betragen. Zahlungen je Arbeitskraft wurden in der Untersuchung nicht berücksichtigt.

### **Flächenprämien steigern die Bodenpreise**

Im Zuge des Strukturwandels ist der Pachtflächenanteil der Vollerwerbsbetriebe in Deutschland kontinuierlich angestiegen. BRÜMMER/LOY (2001) untersuchten, inwieweit die theoretisch erwartete Überwälzung von produktionsgebundenen Ausgleichszahlungen empirisch bestätigt werden kann. Datengrundlage waren die in Schleswig-Holstein erfassten Transaktionspreise für Pachtflächen zur landwirtschaftlichen Nutzung in den Jahren 1986-1998. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Ausgleichszahlungen bei Weitem nicht vollständig, aber im Zeitablauf in zunehmendem Maße auf die Pachtflächen überwälzt worden sind.

Aber nicht nur Flächenprämien, sondern auch andere Direktzahlungen beeinflussen den Wert des Bodens. In den USA werden vier Arten von Direktzahlungen, die mit der Bodennutzung zusammenhängen, gewährt: Produktionsflexibilitätszahlungen (beruhen auf der früheren Teilnahme an Stützungsprogrammen für acht Pflanzenarten<sup>65</sup>), Marktverlustbeihilfen, Katastrophenbeihilfen und *loan deficiency payments*<sup>66</sup>. Sie gingen an ein Drittel der Farmer und machten im Jahr 2000 92 % der gesamten Direktzahlungen von 22,9 Mrd. USD aus, wovon in diesem Jahr ein ungewöhnlich hoher Anteil der bodenverbundenen Direktzahlungen (34 %) auf *loan deficiency payments* entfiel. Je nachdem, wie lange diese Einnahmen in Zukunft fließen und welche Verzinsung man unterstellt, ergibt sich ein Barwert dieser Zahlungen, der sich auf den Wert des Bodens niederschlägt. Eine ökonometrische Untersuchung der Gründe

<sup>64</sup> Das ist die Transfereffizienz einer Änderung der Stützung, ausgehend von einem bereits bestehenden Niveau der Stützung. Siehe auch DEWBRE u.a. (2001).

<sup>65</sup> Weizen, Gerste, Hafer, Mais, Reis, Sojabohne, Sorghum, und Baumwolle.

<sup>66</sup> Ausgleich der Preisdifferenz zwischen Belehnrate (Mindestpreis) und Marktpreis.

für unterschiedliche Bodenpreise in den USA ergab, dass der Wert des Ackerlandes, auf dem die acht Pflanzen angebaut werden, durch bodenverbundene Direktzahlungen um 61,6 Mrd. USD erhöht wurde (BARNARD u.a. 2001). Die Direktzahlungen waren daher die Ursache für 19,7 % des Bodenwertes.

### **Die Reform des Milchmarktes der EU führt zu niedrigeren Erzeugerpreisen**

Bei der Diskussion um die Agenda 2000 standen Preissenkungen von bis zu 30 %, die Einführung von Milchkuhprämien, die Abschaffung der Milchquotenregelung und eine Aufstockung der Milchquoten im Berggebiet zur Debatte. Die Auswirkungen dieser und anderer Reformvorschläge untersuchte ORTNER (1998) mit einem ökonomischen Weltmodell für sechs Milchprodukte in acht Weltregionen. Schrittweise Änderungen der Milchquoten, Interventionspreise und Exportstützungen wurden simuliert und im Vergleich zu einem Basisszenario dargestellt. Es zeigte sich, dass bei einer Senkung der Interventionspreise von Butter und Magermilchpulver um 15 % und einer Erhöhung der Milchquoten um 2 % die Erzeugerpreise in der EU um 10 % sinken. Das steigert den Verbrauch in der EU als auch ihre Exporte. Gewinner sind die Verbraucher und der Staat, obwohl dieser laut Annahme Ausgleichszahlungen an die Erzeuger leistet. Bei einer Eliminierung der Erstattungen sinken die Erzeugerpreise um bis zu 37 % im Vergleich zum Basisszenario und um bis zu 34 % im Vergleich zu 1996.

Die Auswirkungen verschiedener WTO-konformer Reformszenarien für den Milchmarkt der EU wurden von BOUAMRA-MECHACHE u.a. (2002) untersucht. Zu diesem Zweck wurde ein partielles Gleichgewichtsmodell entwickelt, das zehn Milchprodukte, zwei Milchbestandteile (Fett und Eiweiß), zwei Weltregionen (die EU und den Rest der Welt) und innerhalb der EU neun Regionen (darunter Deutschland zusammen mit Österreich) unterscheidet. Das Modell beschreibt Angebots- und Nachfragefunktionen, die Technologie, Milchquoten, Produktionssubventionen für Kasein, Exportstützungen, Zölle, Importkontingente für den Mindest- und den laufenden Marktzutritt sowie GATT-Obergrenzen für gestützte Exporte. Aufgrund des statischen Charakters des Modells bleiben Interventionspreise und Lagerhaltung außer Betracht. Für jede Region werden die Produktion, der Verbrauch, die Exporte, Produzenten- und Konsumentenrenten, öffentliche Ausgaben und die Änderungen der sozialen Wohlfahrt errechnet. Die Wirkungen der Reformschritte wurden im Verhältnis zu einem Referenzszenario dargestellt, das eine hypothetische Situation des Jahres 2000 (mit Weltmarktpreisen auf dem Niveau des Durchschnitts von 1996 bis 1999) beschreibt. Fünf Szenarien (ohne Ausgleichszahlungen) wurden untersucht:

1. Senkung der Interventionspreise um 15 % und Erhöhung der Quoten um 2,4 % (Agenda 2000), Reduktion der Exportstützungen in Höhe der Uruguayrunde, Verdoppelung des Marktzutritts der Uruguayrunde.
2. wie 1, aber ohne Quotenregelung.
3. ohne Quotenregelung, ohne Exportstützungen, unveränderter Importschutz.
4. wie 3, aber mit Quotenregelung.
5. wie 4, mit Reduktion der Quoten um 2,4 % in jedem Mitgliedstaat.

Szenario 1 führt zu einer Senkung der Preise von Milch um 20,4 % und einer Ausweitung der Produktion um 1,5 %.

Im Szenario 2 sinken die Milchpreise um weitere 5,7 %, während die Produktion um weitere 1,4 % zunimmt (eine Erhöhung der Quote um 1 % senkt den Preis um 4 %); dieses Szenario bringt der Volkswirtschaft den geringsten Wohlfahrtsgewinn (0,2 Mrd. €).

Im Szenario 3 gehen die Milchpreise um 27 % zurück, was dazu führt, dass die Produktion nur um 0,6 % steigt; sie steigt vor allem in Großbritannien, den Niederlanden und Dänemark, während sie in Frankreich, Deutschland, Österreich und Spanien zurückgeht. Dieses Szenario beschert den Produzenten den größten Verlust (8,5 Mrd. €; das Referenzszenario schafft eine Produzentenrente von 18,1 Mrd. €) und den Konsumenten den größten Gewinn (6,9 Mrd. €).

Bleibt dagegen die Quotenregelung erhalten (Szenario 4), dann sinkt der Preis nur um 23,3 %; dadurch geht die Produktion um insgesamt 0,5 % zurück, und an ihrer Verteilung ändert sich wenig.

Noch günstiger für die Bauern ist Szenario 5 mit einer Preissenkung von 17 % und einer Produktionsenkung von 2,7 %; dies ergibt einen Verlust an Produzentenrente von 5,4 Mrd. € und einen Wohlfahrtsgewinn für die Volkswirtschaft von 1,1 Mrd. €.

Die Szenarien zeigen auch unterschiedliche Wirkungen auf die Produktion und den Export der verschiedenen Milchprodukte, wobei die Produktion von flüssiger Milch, Frischmilchprodukten und Käse aufgrund des höheren Absatzes im Inland in allen Szenarien steigt. Eine Senkung der Exportstützungen führt vor allem zu einer Senkung der Produktion von Butter und Milchpulver.

Die Quotenregelung trägt zur Beschränkung der Exportstützungen und damit zur volkswirtschaftlichen Wohlfahrt bei; darüber hinaus dient sie auch zur Erhaltung der gegebenen Verteilung der Milchproduktion innerhalb der EU. Die Reduktion der internen und der Exportstützungen liegt im Eigeninteresse der EU, aber sie ist mit deutlichen Preissenkungen für Rohmilch verbunden. Die Notwendigkeit von Ausgleichszahlungen für die Landwirte ist daher unbestritten; sie kommen aber, wenn sie entkoppelt sind, letztlich den Konsumenten über niedrigere Preise von Milchprodukten zugute.

### **Milchquotenhandel nützt Käufern und Verkäufern**

Milchquoten in der EU wurden den Produzenten auf Basis ihrer Produktion in den Jahren 1981 oder 1983 zugeteilt. Zu einem Transfer von Milchquoten kommt es, wenn der Quotenbesitzer seinen Boden vererbt, verkauft oder verpachtet. Außerdem können die Mitgliedstaaten bestimmen, nach welchen Regeln es einen Quotenhandel geben soll. Die Einführung des Quotenhandels stellt keinen Erzeuger schlechter, als er ohne Quotenhandel gestellt ist; die Rechte der ursprünglichen Quotenbesitzer werden nicht geschmälert. Weiters gibt der Handel mit Lieferrechten den Grenzkosten ihre Funktion als Allokationsmechanismus wieder zurück; er ist die zweitbeste Lösung zur Überwindung der Strukturkonservierung.

Je nachdem, ob der Handel auf nationaler Ebene oder innerhalb von Regionen stattfinden darf und ob man kurz- oder mittelfristige Anpassungsreaktionen in Betracht zieht, schätzten GUYOMARD u.a. (1996) den Pachtpreis der Quote 1991 auf zwischen 0,15 und 0,18 €/kg und den Barwert der Quote auf zwischen 1,74 und 2,04 €/kg. Die Einführung des Quotenhandels würde zu einem Transfer von ca. 11 % der vorhandenen Quoten führen und die Wohlfahrt der Produzenten um 183 bis 1.707 € je Betrieb verbessern; nicht jede Bergregion würde Quoten verlieren. Trotz des Vorteils für viele Erzeuger bleibt der Quotenhandel in der EU regional beschränkt, um der Konzentration der Erzeugung in Gunstlagen entgegenzuwirken. Die Kosten der Milchquotenregelung werden von den Konsumenten und eventuell von Neueinsteigern getragen, während ihr Nutzen jenen zufließt, denen die Quoten gratis zugeteilt wurden.

In Österreich ist der Quotenhandel seit dem Wirtschaftsjahr 1988/89 zulässig, wobei 15 % der jeweils verkauften Mengen einbehalten wurde. Bis 1995/96 konnte nur innerhalb des Bundeslandes verkauft werden, bis 1991/92 aber auch in angrenzende Bezirke eines anderen Bundeslandes, wenn nach vierwöchiger Suche niemand innerhalb des Bundeslandes gefunden werden konnte, der bereit war, den angebotenen Preis zu bezahlen. Ab 1992/93 ist auch die Verpachtung von Milchquoten an andere Betriebe innerhalb eines Bundeslandes erlaubt ("Quotenleasing"). 1999/00 wurde die Möglichkeit, Quoten zu verpachten, auf die Dauer von einem Jahr beschränkt; anschließend musste die Quote vom Eigentümer selbst genützt oder verkauft werden (MRV 1999, BGBl. II vom 21.1.1999, Nr. 28). Daher gingen in diesem Jahr die Verpachtungsfälle stark zurück (Tab. 12).

Tabelle 12: Milchquotenübertragungen in Österreich

|         | Verkauft |         | Verpachtet |        |
|---------|----------|---------|------------|--------|
|         | Fälle    | t       | Fälle      | t      |
| 1993    | 3.699    | 25.469  | 1.815      | 21.686 |
| 1995/96 | 4.807    | 59.841  | 3.824      | 31.648 |
| 1996/97 | 4.716    | 58.282  | 3.161      | 34.954 |
| 1997/98 | 5.602    | 65.283  | 9.165      | 93.222 |
| 1998/99 | 5.498    | 65.495  | 8.663      | 89.866 |
| 1999/00 | 8.731    | 107.542 | 2.328      | 21.032 |

Quelle: Milchwirtschaftsfonds bzw. AMA Marktbericht Milch, 13.-14. Dekade 2001 ([http://www.ama.bmf.gv.at/startbereich/Berichte/ar\\_mbmilch.html](http://www.ama.bmf.gv.at/startbereich/Berichte/ar_mbmilch.html)).

Die Einschränkung und das anschließende Verbot des Quotenleasing vermindert den Handlungsspielraum der Produzenten. Sie können aber noch immer ihre Quoten aufstocken. Schwerwiegender ist die fehlende Markttransparenz, die in anderen Mitgliedstaaten der EU (z.B. in Deutschland und Dänemark) durch Einführung von Quotenbörsen hergestellt wurde<sup>67</sup>. In Österreich werden die Preise der Quoten nicht erhoben. Bauern, die Milchquoten kaufen oder verkaufen wollen, sind daher mit erheblicher Unsicherheit und entsprechend hohen Informationsbeschaffungskosten konfrontiert<sup>68</sup>. Fehlende Statistiken bedeuten auch, dass die Grenzkosten der Milchproduktion in den verschiedenen Bundesländern nicht bekannt sind und Aussagen über die Wirkungen der Quotenregelung auf Annahmen beruhen müssen.

### Abschaffung der Milchquote?

In der Agenda 2000 der EU wurde vereinbart, das Milchquotensystem im Jahr 2003 einer Evaluierung (*mid-term review*) im Hinblick auf ihre Abschaffung zu unterziehen, denn es behindert den Strukturwandel und verteuert die notwendigen Anpassungen der Milchwirtschaft der EU, die notwendig sind, damit sie im globalen Wettbewerb bestehen kann. Um diesen Mängeln teilweise zu begegnen, wurde in Deutschland die flächenlose Quotenübertragung über regionale Verkaufsstellen (Quotenbörse) eingeführt; sie soll eine größere Transparenz des Quotenhandels sichern, die Wanderung der Quoten zu den kostengünstigsten Erzeugern ermöglichen und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Milchwirtschaft stärken.

Quotenhandel und Quotenleasing begünstigten eine Zunahme der Milchproduktion in den größeren Bestandsklassen und die Ausnützung von Größenvorteilen. Seit 1984, der Einführung der Milchquotenregelung, sind in Deutschland 190.000 Betriebe aus der Milchproduktion ausgeschieden, wobei etwa zwei Drittel ihre Betriebe weiter bewirtschaften und der Rest aufgegeben wurde. In den alten Bundesländern beläuft sich der Anteil der Pachtquoten derzeit auf etwa 50 %. Seit der Einführung des Börsenmodells im April 2000 ist ein Anstieg der Quotenpreise zu beobachten, der auch mit den gestiegenen Erzeugerpreisen für Rohmilch zusammenhängt.

Für einen Ausstieg aus der Quotenregelung sprechen die hohen Kaufpreise für Quoten, die eine Nutzung der bestehenden Produktionskapazitäten behindern und eine fast unüberwindbare Markteintrittsbarriere für Neueinsteiger darstellen. Die Quotenregelung behindert auch die Beseitigung von Ineffizienzen in der milchverarbeitenden Industrie und sie trägt zu relativ hohen Verbraucherpreisen und Exportstützungen bei. Andererseits sorgt die derzeitige Regelung für relativ konstante Erzeugerpreise und sichere Einkommen in den Betrieben. Die Quoten stellen für ihre Besitzer einen Wert und eine potentielle Einkommensquelle dar und somit auch einen Anreiz, die Milchproduktion aufzugeben.

<sup>67</sup> <http://www.verkaufsstelle.lwk-hannover.de/>, <http://www.milchboerse-nrw.de>

<sup>68</sup> Eine kürzlich zwischen der bäuerlichen Interessenvertretung und dem Finanzministerium getroffene Vereinbarung schätzt die Kosten des Milchquotenkaufs auf 11,42 S/kg (Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt 101, Heft 35 v. 1.9.2001, S. 18).

BERTELSMEIER u.a. (2002) untersuchten die Folgen eines schrittweisen Ausstiegs aus der Quotenregelung in den Wirtschaftsjahren 2004/05 bis 2007/08 im Vergleich zu einer Referenzsituation, in der die jetzige Regelung beibehalten wird. Der Ausstieg resultiert in einem um 25 (22 bis 30) % niedrigeren Milchpreis in der EU und einer Zunahme des Umfangs der Produktion, deren Höhe von der Art der Ausgleichszahlungen abhängt. Zwei Arten wurden in Betracht gezogen: Milchprämien bis zur Höhe der Quote im Ausmaß von 33,03 €/t (entspricht einer Stützpreissenkung von 20 %) bzw. eine einheitliche Grünlandprämie für Deutschland von 353 €/ha (entspricht der Summe dieser Milchprämien und der derzeitigen Rinderprämien, bezogen auf die Futterfläche). Im zweiten Fall steigt die Milcherzeugung in Deutschland um 9,5 % bei einem Rückgang der Rindfleischerzeugung um 11,9 %; es werden um 13,2 % mehr Futterflächen bewirtschaftet, und das Einkommen der Milch- und Rindfleischerzeuger (ohne Berücksichtigung der eingesparten Quotenkosten) sinkt um 8,6 %.

Im Fall einer Milchprämie steigt die Produktion um 6,3 %, die Rindfleischerzeugung um 1,3 %, und die Einkommen sinken um 7,1 %. In beiden Fällen nimmt die Produktion in Beständen von über 34 Kühen zu, vor allem in Nord- und Ostdeutschland. Milchprämien führen zu geringeren Anpassungsreaktionen und Verteilungseffekten. Grünlandprämien benachteiligen die Rindfleischerzeugung im Vergleich zur Milchproduktion, vor allem in Betrieben mit hoher Besatzdichte pro ha Grünland und unter der Voraussetzung einer bundeseinheitlichen Prämie. Sie führen zu einer Ausdehnung der Milchproduktion in der EU um 5 %, in Deutschland um bis zu 10 %, und einer Ausdehnung der Nutzung von Dauergrünland und des Anbaus von Ackerfutter.

### **Die Modulierung hat Vor- und Nachteile**

Die Direktzahlungen der EU variieren stark in Abhängigkeit von der Betriebsgröße. Um eine bessere Verteilungsgerechtigkeit zu erzielen, ermöglicht die Verordnung (EG) 1259/1999 den Mitgliedstaaten, die Direktzahlungen je Betrieb um bis zu 20 % zu senken und anders zu verwenden. In Frankreich werden die Direktzahlungen gekürzt, wenn sie 30.000 €/Betrieb übersteigen und der Standarddeckungsbeitrag des Betriebs über 50.000 € beträgt. Direktzahlungen, die den Schwellenwert übersteigen, werden um 3 % gekürzt. Eine zusätzliche Kürzung setzt bei einem Standarddeckungsbeitrag von über 50.000 € ein und erreicht bei 250.000 € den maximalen Kürzungssatz von 25 %. Der Schwellenwert von 30.000 € erhöht sich für einen Betriebsleiter im Haupterwerb um 30.000 €, für Nebenerwerbslandwirte, Betriebsleitererhefrauen und mithelfende Familienangehörige um je 7.500 € und für Fremdarbeitskräfte um ihr Bruttojahresgehalt, soweit es 22.500 € nicht übersteigt. Landwirtschaftliche Betriebsgemeinschaften werden zur Bemessung ihres Kürzungsbetrages in fiktive Einzelbetriebe aufgeteilt. Von der Modulation in Frankreich sind 57.000 Betriebe, das sind knapp 10 % der Betriebe betroffen, auf die 41 % aller Direktzahlungen entfallen. Die durchschnittliche Kürzung bei den betroffenen Betrieben liegt bei 2.592 €; damit werden etwa 152 Mio. € oder 2 % der in Frankreich bezahlten Direktzahlungen eingespart. 70 % der Einsparung entfällt auf Kulturpflanzen (Getreide und Ölsaaten), wobei Betriebe bis ca. 60 ha Kulturpflanzen keine Kürzungen hinnehmen müssen.

Im Vereinigten Königreich wird die Modulation pauschal angewendet: Ab 2001/02 werden alle Direktzahlungen um 2,5 % gekürzt. Dieser Prozentsatz steigt jährlich um 0,5 % und endet bei 4,5 %. Im Wirtschaftsjahr 2006/07 sollen so 152 Mio. € eingespart werden.

KAPFER u.a. (2001) untersuchten zwei Modulationsvarianten für Deutschland. Im Szenario 1 beträgt der Schwellenwert 38.112 €/Betrieb; der Kürzungssatz für die darüber hinausgehenden Direktzahlungen steigt linear um 0,1491 % je 511,3 €, wobei sich die Kürzungen um 1.143 € je Arbeitskraft vermindern und höchstens 20 % betragen. Szenario 2 sieht einen Sockelbetrag von 12.782 €/Betrieb vor; die darüber hinausgehenden Direktzahlungen werden um 12,5 % reduziert. In beiden Szenarien werden jährlich ca. 220 Mio. € oder 6,2 % der Direktzahlungen



eingespart. Im Szenario 1 sind vor allem flächenstarke Betriebe mit geringem Arbeitskräftebesatz relativ stark betroffen, im Szenario 2 treten die gleichen Auswirkungen in abgeschwächter Form auf.

Die Modulation hat Vor- und Nachteile. Je nach Ausgestaltung führt sie zu Veränderungen der relativen Wettbewerbskraft zwischen verschiedenen Betriebstypen und -größen. Eine Bevorzugung kleiner Betriebe hemmt den Strukturwandel, und eine Berücksichtigung der Arbeitskraft hemmt die Einführung arbeitssparender technischer Fortschritte. Andererseits bewirkt die Verschonung klein- und mittelbäuerlicher Betriebe eine Begünstigung strukturschwacher Grenzertragsregionen, in denen die Gefahr der Aufgabe der landwirtschaftlichen Flächennutzung besteht. Da die Modulation einen Schritt in Richtung Entkopplung der Preispolitik von der Einkommenspolitik darstellt, führt sie insgesamt zu einer besseren gesellschaftlichen Akzeptanz der europäischen Agrarpolitik.

### **Verwaltungskosten der Agrarpolitik**

Zur Umsetzung der EU-Agrarreformmaßnahmen wurde die VO (EWG) Nr. 3508/92 zur Einführung eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) erlassen. Es dient zur Abwicklung der Anträge der Landwirte auf Auszahlung von Förderungsbeträgen und zur Kontrolle der Einhaltung der Förderungsvoraussetzungen und der Verhinderung ungerechtfertigter Zahlungen. Seine Hauptelemente sind die Identifizierungssysteme für Flächen und für Tiere, die Antragsformulare, die informatisierte Datenbank und das integrierte Kontrollsystem. Für die Einrichtung des Systems wurde zunächst eine Übergangszeit von drei Jahren vorgesehen; sie wurde um ein Jahr verlängert. "InVeKoS wird, abgesehen von seinem Grundgerüst, immer so kompliziert sein, wie es die Ausgestaltung der einzelnen Beihilfemaßnahmen erfordert." (BÖTTCHER 1998).

Landwirte und Berater beklagen die Fülle der Anforderungen, die an sie gestellt und in der Öffentlichkeit diskutiert werden. Es falle schwer, den Überblick darüber zu bewahren, welche Maßnahmen angekündigt oder beschlossen und gültig sind. Das schaffe Verunsicherung, erschwere betriebliche Entscheidungen und bremse Investitionen. JOCHIMSEN (2002) untersucht unter diesem Gesichtspunkt die Modulation in Deutschland und ihre Folgen, eine bevorstehende neue Dünge-Verordnung und ihren Zusammenhang mit den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis, das neue deutsche Bundesnaturschutzgesetz und die in Deutschland aufgrund von Gesetzen, Verordnungen und Förderungsbedingungen geltenden Anforderungen an die Schweinehaltung und die Rinderhaltung. Im Berufsstand herrsche lähmendes Entsetzen, weil das Vorgehen immer fachfremder und unvernünftiger, zugleich härter, unnachgiebiger und feindlicher werde.

MANN (2001) untersuchte, ob und wodurch sich die Kosten der unterschiedlichen Organisationsformen der Förderungsabwicklung in den Bezirken Deutschlands unterscheiden. Er analysierte die Haushalts- und Organisationspläne von 180 Organisationseinheiten in der deutschen Agrarverwaltung (Generaldirektion Landwirtschaft der EU, Bundesernährungsministerium, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, 46 Landesämter und 131 regionale Verwaltungseinheiten). Unter Agrarverwaltung wurden hoheitliche Verwaltungs- und Förderaufgaben verstanden, die unmittelbar an die landwirtschaftliche Produktion gekoppelt sind (Agrarmarkt-, -struktur- und -umweltpolitik). Dafür liefen in Deutschland 1999 Kosten in Höhe von 695 Mio. € auf; das entsprach rund 6,5 % der Nettowertschöpfung (früher: BIP) der deutschen Landwirtschaft. Die Verwaltungskosten pro ha landwirtschaftlicher Nutzfläche bewegten sich in einem Bereich von 22,5 bis 94 €/ha und zwischen 577 bis 14.647 €/Betrieb. Diese Schwankungsbreite weist auf ein hohes Einsparpotential hin, das durch Nachahmung der besten Praktiken und Änderung der Regeln (z.B. einfachere Verfahren für kleinere Betriebe) zumindest teilweise realisiert werden könnte.

## 6. Lösungsvorschläge

Die folgenden Lösungsvorschläge stellen auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen Effizienz der Agrarproduktion, der Einkommensverteilung in der Landwirtschaft und ihrer Umweltleistungen ab. Die Produktion soll wirtschaftlich und wettbewerbsfähig sein, d.h., die Nachfrage (nach Produkten und deren Eigenschaften sowie öffentlichen Gütern und Freizeit) soll zu möglichst geringen Kosten befriedigt werden<sup>69</sup>. In Bezug auf landwirtschaftliche Güter heißt dies, dass die Marktordnungen zu reformieren sind, um Marktverzerrungen und ihre negativen Folgen abzubauen und den Anforderungen der WTO zu genügen. Gleichzeitig sind Maßnahmen zu ergreifen, die verhindern, dass die Erreichung anderer Ziele dadurch (über Gebühr) in Mitleidenschaft gezogen wird.

Eine Reform soll die Einkommen steigern und die Ungleichheit der Einkommensverteilung vermindern. Um sozial verträglich zu sein, darf sie zu keinen (unangemessenen) Einschränkungen des Lebensstandards Einzelner führen. Statt dessen muss sie die Wohlfahrt insgesamt vermehren, d.h. einer Mehrheit bessere Lebensbedingungen eröffnen. Das Stützungs- und Abgabensystem ist so zu reformieren, dass eine gleichmäßigere Verteilung der von Direktzahlungen profitierenden Einkommen resultiert. Unter den Direktzahlungen sollten jene bevorzugt werden, die die Entlohnung des Faktors Arbeit erhöhen<sup>70</sup>.

Die Landwirtschaft soll die Anforderungen der Gesellschaft an den Umweltschutz erfüllen und entsprechende Umweltleistungen erbringen<sup>71</sup>. Was genau diese Anforderungen sind und wie viel Wert auf einzelne Elemente darin gelegt wird, kann hier nicht erörtert werden. Grundsätzlich wird der Rahmen für ordnungsgemäßes Verhalten durch einen Kodex festgelegt, der als "gute landwirtschaftliche (oder fachliche) Praxis" bekannt ist. Darüber hinausgehende positive Leistungen sollten den Landwirten möglichst direkt bezahlt (und Übertretungen bestraft) werden (EK 2000), wobei das Entgelt den Kosten der Leistungserstellung entsprechen und von den Nutznießern aufgebracht werden sollte<sup>72</sup>. Ebenso wären negative Leistungen (z.B. Verunreinigungen) durch Abgaben zu ahnden (Internalisierung der Kosten nach dem Verursacherprinzip).

### Reform der Marktordnungen

Die erörterten Probleme und Reformvorschläge haben deutlich gemacht: Eine Reform der Marktordnungen muss zu einer Entzerrung des Preisgefüges und zu einem Abbau der durch die Politik verursachten Produktionsanreize führen. Da die Erzeugerpreise von Milch und Rindfleisch<sup>73</sup> übermäßig gestützt werden (s. Tab. 4), schätzen die Erzeuger den Marktwert dieser Produkte falsch ein und werden dazu verführt, ihre Produktion hoch zu halten und auszudehnen. Bei marktkonformen Produktionsanreizen

wären Exportstützungen entbehrlich, weil die erzeugten Produkte auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig wären;

würden Konflikte mit der WTO entschärft;

---

<sup>69</sup> Dies entspricht den Zielen des europäischen Landwirtschaftsmodells: Steigerung der Produktivität, rationelle Entwicklung der Produktion, optimale Verwendung der Produktionsfaktoren, Versorgung zu angemessenen Preisen, Bedienung der in- und ausländischen Märkte.

<sup>70</sup> Im Gegensatz zum Besitzeinkommen, das die Bereitstellung von Produktionsfaktoren (Ackerland, Milchquoten usw.) entlohnt und fördert.

<sup>71</sup> Dies entspricht den Zielen: Nachhaltigkeit (keine nicht erneuerbaren Ressourcen verbrauchen), Verteilung auf den gesamten ländlichen Raum und Beitrag zu seiner Vitalität, Landschaftspflege, Erhaltung der Naturräume, Umweltschutz, tiergerechte Haltung und Fütterung, usw..

<sup>72</sup> Voraussetzung dafür ist, dass die Leistungen mehr wert sind als sie kosten.

<sup>73</sup> und von anderen Agrarprodukten, die hier nicht untersucht werden.

wären Quoten und Produktionsbeschränkungen entbehrlich;  
würden die Produktpreise dem Weltmarktniveau entsprechen;  
würden die Konsumenten niedrigere Preise für Nahrungsmittel vorfinden und weniger Geld für sie ausgeben; und  
würden die Landwirte geringere Einnahmen für ihre Produkte erzielen.

Eine Reform sollte daher einerseits zu einer größeren Marktorientierung der Produktion führen und andererseits die (derzeit aktiven) Landwirte nicht schlechter stellen. Die Forderung nach mehr Marktorientierung gilt in erster Linie für die Sektoren Milch und Rindfleisch, aber auch für Getreide, wo eine Reform für viele Landwirte, die Getreide verfüttern, vorteilhaft und für die anderen wegen der bereits geringen Preisverzerrung relativ leicht kompensierbar wäre.

Eine Annäherung der Preise an die Weltmarktpreise würde den Erzeugern von Milch und Rindfleisch aber hohe Einnahmenverluste bescheren. Die Weltmarktpreise<sup>74</sup> dieser Produkte waren (im Durchschnitt von 2000 und 2001) um 39 bzw. 50 %<sup>75</sup> niedriger als die Erzeugerpreise in der EU. Eine Senkung der Preise in diesem Ausmaß würde die Einnahmen der österreichischen Milch- und Rindfleischerzeuger (bei den gegebenen Erzeugungsmengen und Weltmarktpreisen) um knapp mehr als 600 Mio. € (40 %) jährlich vermindern und die Einnahmen des landwirtschaftlichen Wirtschaftsbereichs insgesamt um 11 % senken (s. Tab. A3).

Ungeachtet der negativen Auswirkungen auf die Verkaufserlöse der Erzeuger muss eine Annäherung der Preise stattfinden, um die Diskrepanz zwischen Herstellungskosten und Verkaufserlösen zu verringern; denn ein Teil der in der EU erzeugten Rinder und Milch wird teuer hergestellt und billig (in Drittländern zu Weltmarktpreisen) verkauft. Eine Produktion für den Export sollte aber nur stattfinden, wenn sie sich zu Weltmarktpreisen lohnt; höhere (inländische Erzeuger-) Preise und Stützungen für diese Produktion zu bezahlen, bedeutet, mehr Kosten auflaufen zu lassen, als durch Erlöse gedeckt werden können; es bedeutet, Exportstützungen (aus Steuergeldern) zahlen zu müssen.

In erster Linie gilt es daher, die Produktion durch Preis- und Stützungs senkung auf jene Mengen zu reduzieren, die im Inland verbraucht bzw. stützungsfrei exportiert werden können. Eine Produktion für den Export darf nicht gefördert werden; damit wird einer der wichtigsten Forderungen der WTO entsprochen. Daraus folgt, dass Zahlungen zum Ausgleich von Einkommensverlusten, die aus Preissenkungen resultieren, nur für eine Menge gewährt werden dürfen, die kleiner sein muss als der durchschnittliche Inlandsabsatz. Auch darf diese Menge nicht größer sein als die Menge, deren Stützung als Blaumaßnahme im GATT gewertet werden kann, d.i. 85 % der durchschnittlichen Produktion in den Jahren 1986-1988. Somit dürften ca. 80 % der derzeitigen Produktion von Milch und Rindfleisch in der EU für Ausgleichszahlungen aus Steuergeldern in Frage kommen.

Die Höhe der Preissenkungen und der sie begleitenden Ausgleichszahlungen sowie die Zahl, die zeitliche Abfolge und die Höhe der Stufen, mit der sie durchgeführt werden, hängt davon ab, welche Beträge für Ausgleichszahlungen die Agrarpolitik bereit und in der Lage ist, aufzubringen und bereit zu stellen. Dabei sollte beachtet werden, dass Preissenkungen für Agrarprodukte der Landwirtschaft genau jene Verluste bescheren, von denen die übrige Wirtschaft profitiert. Ausgleichszahlungen dienen nur dazu, die Verschiebung von Einnahmen zwischen den Sektoren teilweise rückgängig zu machen und die Anpassung an die geänderte Situation

---

<sup>74</sup> Referenzpreise laut PSE-Berechnungen der OECD; Definitionen siehe Tab. A6.

<sup>75</sup> Prozentuelle Änderung des Preises =  $- \text{MPD}\% / (100 + \text{MPD}\%)$ . MPD% ist gegeben in Tab. 4.

wirtschaftlich und sozial abzufedern. Sie sollten daher degressiv angelegt sein und, soweit nötig, im Lauf der Zeit durch leistungsbezogene Zahlungen ersetzt werden<sup>76</sup>.

Bei Getreide und Rindfleisch gibt es bereits Modelle für Preissenkungen und entsprechende Flächen- und Viehprämien als Direktzahlungen. Bei Milch ist ein ähnliches Modell beschlossen worden. Die folgenden Vorschläge bauen auf diese Muster auf, ziehen aber auch eine Reduktion der Ausgleichszahlungen im Lauf der Zeit in Betracht, wobei auf die Verwendung der eingesparten Mittel nicht eingegangen wird. Derzeit haben ja die Mitgliedstaaten der EU die Möglichkeit, Mittel im Marktordnungsbereich einzusparen und in den Strukturförderungsbereich zu übertragen (Modulation). Da die so übertragenen Mittel mit nationalen Mitteln verdoppelt werden müssen, wird diese Möglichkeit wenig genützt; daher könnte diese Bedingung aufgegeben werden. Noch mehr empfiehlt sich jedoch die Einführung einer Kofinanzierung auch für die Marktordnungszahlungen, um den nationalen Steuerzahlern in diesem Bereich dieselben Mitspracherechte einzuräumen, die sie bei der Bemessung und Verwendung der Mittel in der zweiten Säule der GAP haben.

### **Getreidemarktordnung**

Die Agenda 2000 führte einheitliche Flächenprämien für Getreide und Ölsaaten ein. Bei Ölsaaten gilt der Weltmarktpreis auch im Inland, bei Getreide (hauptsächlich Weizen) infolge der Interventionsregelung, Zöllen und Exportstützungen noch nicht ganz. Um Exportstützungen und Flächenstilllegungen aufgeben zu können, wäre eine weitere Senkung der Interventionspreise um 5 bis 10 % nötig<sup>77</sup>. Unter diesen Bedingungen würden die Weltmarktpreise in den meisten Jahren über den neuen Interventionspreisen liegen und die EU könnte, wenn auf Exportsteuern verzichtet wird, unbeschränkt produzieren und exportieren. In den meisten Jahren wäre Getreide in der EU billiger als jetzt, wovon auch jene Bauern profitieren würden, die Nutztiere halten und Getreide zur Verfütterung zukaufen.

Ein Teil der Einnahmenverluste der Getreidebauern durch die neuerliche Preissenkung sollte so kompensiert werden, dass die Ausgleichszahlungen keinen Produktionsanreiz bieten. Denn durch die Aufgabe der Flächenstilllegung wird die Produktion ohnehin zunehmen; dies könnte zu größeren Exporten der EU und niedrigeren Weltmarktpreisen führen. Stillgelegte Flächen sollten daher nicht unbedingt als Ackerflächen, sondern eher als Grünland, Flächen zur Landschaftsgestaltung und als ökologische Oasen zur Unterstützung der Biodiversität genutzt werden. Entsprechende Umstellungsprogramme nach dem Vorbild der Aufforstungsprogramme könnten eingeführt werden, um eine Ausdehnung des Ackerbaus zu vermeiden.

Zur Bemessung des Ausgleichs der Einkommensverluste durch Preissenkungen sind die bestehenden Referenzerträge und Flächenprämien sowie die Auswirkungen der Aufgabe der obligatorischen Flächenstilllegung zu berücksichtigen, darüber hinaus aber auch die Verhältnismäßigkeit der Förderung im Vergleich zu Grünland und die Verteilungswirkungen zwischen größeren und kleineren Betrieben sowie zwischen Gunstlagen und benachteiligten Gebieten. Langfristig sind auch Kostensenkungen und eine entsprechende zeitliche Degression in Betracht zu ziehen, zu der auch die Inflation beiträgt. Was die Verteilungswirkungen zwischen kleineren und größeren Betrieben betrifft, bietet die Modulation bereits jetzt die Möglichkeit, den Effekt der Kostendegression, den größere Betriebe für sich nutzen können, durch Abschläge bei den Förderungen rückgängig zu machen. Diese Abschläge sollten den Anreiz, diesen kostensparenden Effekt zu nutzen, nicht vollkommen eliminieren.

---

<sup>76</sup> Diese sollen erreichen, dass bisher erbrachte Leistungen (z.B. Almpflege) auch weiterhin erbracht werden.

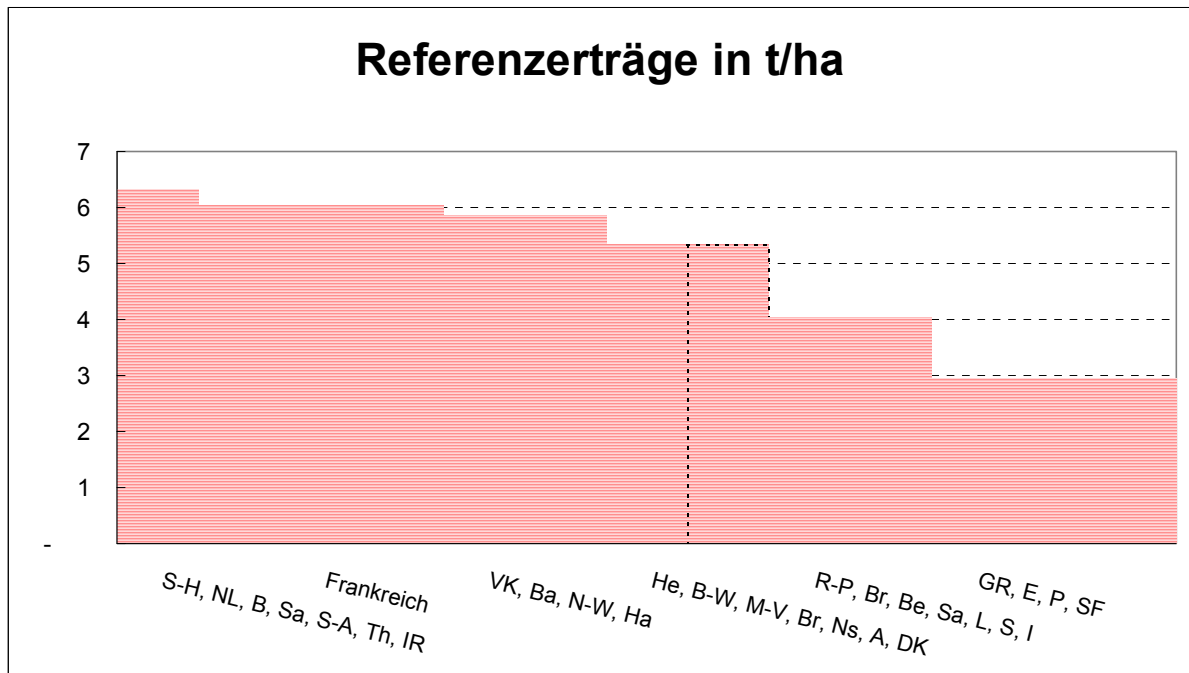
<sup>77</sup> Die Preise von Weizen lagen 2000-2001 in der EU um durchschnittlich 17 % unter den entsprechenden Weltmarktpreisen, jene von Mais und übrigen Getreide um 17 bzw. 4 % darüber (s. Tab. 4).

An Flächen gebundene Ausgleichszahlungen kommen hauptsächlich den Besitzern dieser Flächen zugute; wenn sie diese Flächen verpachten oder verkaufen, erzielen sie einen Preis, der von den Ausgleichszahlungen abhängt. Die Pächter (aktive Landwirte) profitieren davon langfristig nicht. Da der Anteil der gepachteten Flächen im Zuge des Strukturwandels steigt, nimmt der Anteil der Ausgleichszahlungen, der an nicht wirtschaftende Besitzer fließt, zu. In Österreich waren 1998 ca. 25 % der bewirtschafteten Flächen gepachtet, im Durchschnitt der EU bereits 50 %. Die Flächenprämien, die auf gepachtete Flächen entfallen, werden (im Lauf der Zeit zunehmend) an die Verpächter (mittels des Pachtzinses) abgeliefert. Dies geht zu Lasten der aktiven Landwirte und steigert ihre Kosten zugunsten der nicht (mehr) landwirtschaftlich aktiven Bodenbesitzer.

Somit stellt sich die Frage, wie lange und bis zu welchem Betrag der Staat diese Verluste decken soll. Wenn der primäre Zweck der Ausgleichszahlungen ist, Einkommen zu übertragen, ist zu bedenken, dass es Personen gibt, denen der Staat viel weniger Einkommen zubilligt, als er anderen in Form von Flächenprämien überträgt. Daher erscheint es unvermeidlich, Ausgleichszahlungen, die nur den Zweck der Einkommensübertragung verfolgen, schrittweise zu reduzieren und, wo es notwendig ist, durch Direktzahlungen, die anderen Zwecken dienen, zu ersetzen.

Da die Produktion in vielen Gebieten der EU ohne Flächenprämien nicht wettbewerbsfähig wäre, müsste ein Teil der Flächenprämien weiterhin beibehalten werden, um den Rückzug der Landwirtschaft aus der Fläche zu verhindern. Dazu bedarf es keiner höheren Förderung von Flächen in Gunstlagen, die derzeit durch die Bindung der KPA-Flächenprämien an Referenzerträge gegeben ist (Abb. 1). Vielmehr empfiehlt sich für eine zeitliche Degression der Flächenprämien die Einführung und Senkung von Obergrenzen der Erträge, die gefördert werden. Damit könnte eine gleichmäßigere Verteilung der Förderung im Raum und eine relative Besserstellung der Betriebe in naturräumlich benachteiligten Gebieten im Vergleich zu Betrieben in Gebieten mit hohen Erträgen erreicht werden.

Abbildung 1



Grafik: ORTNER, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft. Quelle: Anhang VI und VIII der VO 2316/99 bzw. VO 327/2002

## Milchmarktordnung

Eine schrittweise Senkung der Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver um 15 % und die Einführung von Ausgleichszahlungen zur Abdeckung der daraus resultierenden Einkommensverluste der betroffenen Milchbauern ist bereits beschlossen und wird ab 2005/6 implementiert. Langfristig sollte die Produktion der EU durch Aufgabe der teuersten Produktion auf einen marktverträglichen Umfang sinken. Eine Zwischenstation auf diesem Weg ist eine Situation, in der es keiner Exportstützungen mehr bedarf, um die erzeugten Mengen absetzen zu können, sodass die Quotenregelung entfallen kann. Um ein derartiges Marktgleichgewicht zu erreichen und die Produktionsanreize entsprechend zu senken, werden weitere Preissenkungen um mindestens 10 % notwendig sein (BOUAMRA-MECHACHE u.a. 2002)<sup>78</sup>.

Die durch zusätzliche Preissenkungen hervorgerufenen Einkommensänderungen<sup>79</sup> der Milcherzeuger sollten kurzfristig durch zusätzliche Ausgleichszahlungen abgefangen werden. Solange die Quotenregelung benötigt wird, um die Produktion zu beschränken, ist die einzelbetriebliche Referenzmenge ein idealer Ansatzpunkt zur Bemessung der Ausgleichszahlungen, die auf einen Betrieb entfallen<sup>80</sup> (auch die in der Agenda 2000 vorgesehenen Ausgleichszahlungen wurden an die Quote gebunden). Die nationalen Quoten beschreiben allerdings eine Produktion, von der ein erheblicher Teil in Form von Butter und Magermilchpulver mit volkswirtschaftlichem Verlust exportiert werden muss. Um eine Förderung dieses Teils der Produktion zu vermeiden, sollten (zumindest die neu festzusetzenden) Ausgleichszahlungen nur für einen Teil (ca. 80 %) der nationalen Quoten gebühren.

Bei der Auswahl jener Quotenmengen, die nicht in den Genuss von Ausgleichszahlungen kommen sollen, sind die Stückkostendegression, die Einkommensverteilung und die Umweltwirkungen von Förderungen zu berücksichtigen. Größenvorteile sprechen dafür, größere Quoten mit einem geringeren Ausgleich zu versehen; daher sollten Quoten, die unter einer bestimmten Schwellengröße liegen, den vollen (oder nahezu vollen) Ausgleich ihrer fiktiven Einkommensverluste bekommen und Quotenmengen, die über dieser Schwelle liegen, einen teilweisen Ausgleich (z.B. 70 %). Derart kann für jeden Quoteninhaber (bzw. für jeden Teil des Betriebsleiterehepaares) ein bestimmter Ausgleichsbetrag ermittelt werden<sup>81</sup>. Die Summe dieser Ausgleichsbeträge würde vorerst ca. 80 % der Einkommensverluste (nicht der der Einnahmenverluste) der Milchbauern kompensieren.

Ein darüber hinausgehender Einkommensverlust sollte längerfristig durch Kosteneinsparungen vermieden werden können; sie ergeben sich aus einer bewussten Beschleunigung des Strukturwandels, der durch Bindung der Ausgleichsbeträge an Personen erreicht werden könnte. Diese sollten ihre Ausgleichsbeträge unabhängig davon erhalten, ob sie weiterhin Milch produzieren oder ihre Quote an billiger produzierende Konkurrenten verpachten oder verkaufen<sup>82</sup>. Das würde jenen Quotenbesitzern, die zu niedrigeren Preisen nicht kostendeckend produzieren können oder wollen, die Chance geben, sofort aus der Produktion auszusteigen, ohne ei-

---

<sup>78</sup> Der Weltmarktpreis von Milch (in Form ihrer Bestandteile Butter und MMP) lag im Durchschnitt der Jahre 2000 und 2001 um 39 % unter dem entsprechenden Preis in der EU.

<sup>79</sup> Das Einkommen ist ein Teil der Einnahmen (s. Tab. 7). Die bei der Agenda 2000 beschlossenen Ausgleichszahlungen für Milch gehen von einem Ausgleichssatz von 50 % der Einnahmenverluste aus.

<sup>80</sup> Jedenfalls einen viel besseren, als die gelieferten Mengen; denn wer die Quote überlieferte, musste mit einem Preisabschlag in Form einer Zusatzabgabe rechnen, das heißt, er musste einen niedrigeren Preis erwarten und sich mit diesem zufrieden geben.

<sup>81</sup> Beispiel: Ein Milchlieferant verfügt über eine Quote von 50.000 kg. Voller Ausgleich gebührt für (z.B.) 20.000; teilweiser Ausgleich (70 %) für die restlichen 30.000. Die voll ausgleichsfähige Menge ist daher  $20.000 + 0,7 \cdot 30.000 = 41.000$  (82 %).

<sup>82</sup> Ähnliche Vorschläge wurden vom LEI (Landbouw Economic Institute) und Prof. TANGERMANN (z.B. in Euro-Choices 1 der EAAE) unterbreitet.

nen Einkommensverlust zu erleiden, denn sie würden ihre bisherige Quotenrente<sup>83</sup> weiterhin beziehen: einerseits in der Form eines (durch die Preissenkung reduzierten) Pachtzinses für die Quote oder des entsprechenden Erlöses aus dem Quotenverkauf<sup>84</sup>, andererseits in der Form eines Ausgleichsbetrages für die zusätzliche Preissenkung.

Die Entkopplung der Ausgleichsbeträge von der Quote senkt die Preise der Quoten, weil deren Besitz nach Senkung der Erzeugerpreise weniger Nutzen (Quotenrente) stiftet und entsprechend weniger wert ist<sup>85</sup>. Jene Milchproduzenten, die Quoten zukaufen wollen, werden weniger dafür bezahlen und durch die Preissenkung keinen Nachteil erleiden. Ein eventueller Nachteil entsteht erst in Zukunft jenen Produzenten, die Milch erzeugen wollen, ohne einen Anspruch auf Ausgleichsbeträge zu haben. Das betrifft einerseits jene Betriebsnachfolger, die die Ausgleichsbeträge ihrer Vorgänger nicht erben, und andererseits jene Milcherzeuger, die nach dem Auslaufen der Ausgleichsbeträge weiterhin aktiv sind, aber ihre Produktionskosten bis dahin nicht entsprechend senken konnten. Die Zeitspanne, in der die Ausgleichsbeträge gezahlt werden, sollte jedoch ausreichen, um diese Kostensenkungen zu ermöglichen.

Einen wesentlichen Beitrag zur Realisierung von Kostensenkungen in der Milcherzeugung sollte die Handelbarkeit der Ausgleichsbeträge und ein erleichterter Quotentransfer leisten; dazu müsste auch eine volle Transparenz des Quotenhandels hergestellt werden. Konkret würden die Besitzer einer Quote (das Betriebsleiterehepaar) das Recht zum Bezug von Ausgleichsbeträgen in bestimmter, allenfalls abnehmender Höhe zu bestimmten Terminen für eine begrenzte Zeit erhalten<sup>86</sup>. Sie könnten diese staatlich verbrieften Rechte (wie Wertpapiere) verkaufen, um ihren Barwert als Einmalzahlung zu lukrieren<sup>87</sup> und in kostensenkende Maßnahmen zu investieren. Dazu gehört auch der Kauf von Quoten, die billiger und in größerer Anzahl zu haben sind, weil viele Erzeuger die Milchproduktion vorzeitig aufgeben würden.

Ein Ausstieg aus der Milchproduktion soll nur dort verhindert werden, wo die Aufrechterhaltung einer Produktion im Interesse der Allgemeinheit erwünscht ist. Dabei steht nicht das Interesse an der Produktion von Milch im Vordergrund, sondern die Erbringung von öffentlichen Leistungen wie Landschaftspflege, Erhaltung der Umwelt, flächendeckende Bewirtschaftung, Besiedlung, bäuerliche Betriebe, Infrastruktur, usw.. Es bedarf einer genauen Zieldefinition und der Bereitstellung von zielgerichteten Maßnahmen, um gewährleisten zu können, dass die Produktion dieser Funktionen auf wirtschaftliche Weise erfolgt.

Ein Ziel könnte sein, Grünland und Almen in bestimmten Gebieten, in denen dies sinnvoll erscheint, weiterhin in bestimmter Weise zu nutzen und zu pflegen. Um dies zu erreichen, müssten entsprechende Anreize geboten werden, um die Bauern zu veranlassen, diese Leistungen im erwünschten Maß fortzusetzen. Quotenbezogene Ausgleichszahlungen taugen dazu nicht, weil die Quoten in andere Gebiete verkauft werden könnten. Eine Umwandlung der "Milchquotenprämien" zu Flächenprämien könnte dieses Problem beheben, aber nur, wenn die Bezahlung dieser Flächenprämien an die Einhaltung entsprechender Bedingungen gebunden

<sup>83</sup> Die Quotenrente ist die (vom Betriebsleiter geschätzte) Differenz zwischen Ertrag und Aufwand je Einheit der Quote in einer Periode bzw. das Einkommen, das auf den Produktionsfaktor Quote entfällt.

<sup>84</sup> Das ist der Barwert  $B_t$  der aktuellen und  $n$  zukünftigen Quotenrenten (oder erwarteten Pachtzinsen)  $R_{t+k}$  bei einem Zinssatz von  $i$ : 
$$B_t = \sum_{k=0}^n (1+i)^{-k} R_{t+k}$$

<sup>85</sup> Bei entsprechend hoher Preissenkung der Milch wird der Besitz einer Quote wertlos, weil die Gesamtproduktion unter der nationalen Quote bleibt und daher jeder Betrieb mehr als seine Quote produzieren kann, ohne Preisabschläge (die Superabgabe) befürchten zu müssen.

<sup>86</sup> Eine abnehmende Höhe ergibt sich durch mögliche Kostensenkungen im Lauf der Zeit, die den ursprünglich berechneten Einnahmenverlust reduzieren würden. Die begrenzte Zeit ergibt sich aus dem Vertrauensschutz in eine unveränderte Politik, der nach einer gewissen Zeit ausläuft.

<sup>87</sup> So wie derzeit ein Quotenbesitzer die Möglichkeit hat, seine (derzeit noch höherwertige) Quote zu verkaufen.

wäre. Die Flächenprämien würden damit Leistungen abgelten, die auf diesen Flächen erbracht werden sollen.

Um die Nutzung und Pflege von Grünland zu sichern, wäre auch zu überlegen, die Milchquotenprämie in eine Futterflächenprämie umzuwandeln. Diese Prämie wäre unabhängig von der Milchproduktion, und ihre Höhe würde den Preis der Milchquoten nicht beeinflussen. Sie hätte also dieselben Vorteile wie eine Bindung der Ausgleichsbeträge an die geschädigten Personen, mit dem Unterschied, dass die dafür benötigten Mittel mit fortschreitender Zeit nicht automatisch kleiner werden. Außerdem ist die Verbindung zwischen Milch- und Rindfleischproduktion so eng, dass bei einer Umwandlung der Milchprämien auch an eine Umwandlung der Rinderprämien zu Futterflächenprämien gedacht werden muss. Auf diesen Punkt wird - auch aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung - noch zurückzukommen sein.

### **Rindermarktordnung**

Auch die Rindfleischerzeugung sollte längerfristig unter den Inlandsverbrauch sinken, um auf Exportstützungen verzichten zu können. Um dies zu erreichen, müssen die Interventionspreise weiter gesenkt und die Einkommensverluste, die durch sinkende Erzeugerpreise entstehen, teilweise kompensiert werden. Damit die Kompensationszahlungen keine produktionssteigernde, sondern eher eine produktionsenkende Wirkung entfalten, sollte die Zahl der Rinder, die Stückprämien erhalten, auf ca. 80 % der bisherigen Produktion (oder der derzeit gültigen Höchstgrenzen) oder auf 85 % der Produktion in der Basisperiode 1986-1988 beschränkt werden. Daher sollten jene ca. 20 % der Rinder in der EU, die (zu) intensiv (d.h. ohne ausreichende Futterflächen am Betrieb) gehalten werden, keine Viehprämien (als Ausgleichszahlung) bekommen<sup>88</sup>. D.h., nur jene Zahl der Rinder eines Betriebes sollte Ausgleichszahlungen bekommen, die eine maximal zulässige Besatzdichte je Hektar Futterfläche nicht überschreitet. Darüber hinaus könnte (wie bisher) eine Abflachung der Fördersätze in Abhängigkeit von der Zahl der förderfähigen Tiere je Betrieb ins Auge gefasst werden, um Größenvorteilen Rechnung zu tragen und die Beibehaltung einer familienbetrieblichen Struktur zu unterstützen.

Die derzeit unterschiedlichen Viehprämien (Sonderprämie für männliche Rinder, Mutterkuhprämie, Extensivierungsprämien, Schlachtpremien) und die bereits beschlossenen Prämien für Milchquoten verursachen nicht nur einen beachtlichen Verwaltungsaufwand, sondern auch Verzerrungen innerhalb der Viehwirtschaft der EU, die sowohl schwer erkennbar als auch schwer zu rechtfertigen sind. Zusätzliche Ausgleichszahlungen für (in Zukunft) weitergehende Preissenkungen würden die Situation nur noch unübersichtlicher machen. Daher sollte auch in der Viehwirtschaft eine Verwaltungsvereinfachung und eine größere Entkopplung der Stützung von der Produktion angestrebt werden. Um das zu erreichen, sollen die Viehprämien, auf die ein Viehhalter zu einem bestimmten Zeitpunkt Anspruch hat (einschließlich der "Milchquotenprämien"), auf seine Futterfläche umgelegt werden und seine einzelbetriebliche Futterflächenprämie definieren. Somit gäbe es keine Viehprämien mehr, sondern nur noch Flächenprämien (KPA-Prämien und einzelbetriebliche Futterflächenprämien).

### **Langfristige Perspektive**

Flächenprämien bedürfen langfristig einer anderen Legitimation als der des Ausgleichs von Einkommensverlusten, die durch Preissenkungen verursacht wurden; dadurch können sie den Charakter einer Flächenprämie verlieren und die Funktion von Leistungsprämien gewinnen. Leistungsprämien bezahlen die Produktion von Leistungen, die die Gesellschaft nachfragt. Eine dieser Leistungen kann die Behandlung von Flächen nach bestimmten Vorgaben sein;

---

<sup>88</sup> Getreidemast ohne ausreichende Flächenausstattung führt zu einem übermäßigen Anfall von Wirtschaftsdünger auf dem Betrieb und zu entsprechenden Entsorgungsproblemen.



die dafür zu zahlende Prämie wäre eine Flächenprämie, die nach Art der geforderten Behandlung variiert (z.B. eine Prämie für den Verzicht auf den Einsatz bestimmter Betriebsmittel, wie sie im Österreichischen Programm für eine Umweltgerechte Landwirtschaft bezahlt wird).

Eine andere Legitimation von Prämien ist der soziale Aspekt, nämlich die Angleichung stark differierender Einkommen durch den Transfer entsprechender Beträge von höheren zu niedrigeren Einkommen. Die derzeitigen KPA-Flächenprämien leisten das nicht, weil sie sich nicht am Einkommen orientieren, sondern an Einkommensverlusten, die mit Hilfe von Referenzerträgen bestimmt wurden; daher bekommen von der Natur begünstigte Flächen höhere KPA-Prämien als karge Flächen (Abb. 1). Man könnte das rechtfertigen, wenn es (neben der Ernte) eine Leistung dieser Flächen für die Allgemeinheit geben würde, die mit der Höhe des Hektarertrages zunimmt; diese ist aber nicht erkennbar. Vielmehr hat die Gesellschaft Interesse an einer geringeren Intensität der Agrarproduktion, womit auch Produktionskosten gespart werden könnten und die Erzeugung zurückgehen würde.

Flächenprämien sollten daher in Zukunft so gestaltet werden, dass sie einerseits die Produktion möglichst wenig beeinflussen (von dieser entkoppelt sind) und andererseits die Funktionen der Landwirtschaft aufrecht erhalten, besonders dort, wo sie bedroht sind. Der Produktionsumfang sollte sich möglichst nach der Lage und den Entwicklungen auf den Produktmärkten richten, und die Produktion selbst sollte nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgen. Eine Differenzierung von Flächenprämien nach Produkten, Nutzungsarten und Regionen sollte tunlichst vermieden werden, um den Wettbewerb zwischen ihnen nicht zu verzerren. Daraus folgt die Notwendigkeit, die Flächenprämien für Acker- und Grünland in den verschiedenen Regionen der EU anzugleichen und die Differenzierung der Flächenprämien nach Staatsgrenzen (und innerhalb Deutschlands nach Landesgrenzen) - zumindest auf der Ebene der EU - schrittweise zu beenden.

Durch Angleichung der Flächenprämien, die zu 100 % von der EU bezahlt werden, sollte die Verzerrung des Förderungssystems zugunsten der Gunstlagen abgebaut werden. Dies könnte durch die Einführung von Obergrenzen für Flächenprämien bzw. förderbare Referenzerträge und deren schrittweise Absenkung - erfolgen. Gleichzeitig könnte es den Mitgliedstaaten freigestellt werden, die Flächenprämien in bisheriger Höhe aufrecht zu erhalten, wenn sie den Differenzbetrag selbst finanzieren. Somit wäre kein Mitgliedstaat genötigt, die KPA-Prämien seiner Bauern zu reduzieren; wenn er sie aufrecht erhalten wollte, müsste er einen zunehmenden Anteil daran kofinanzieren, während der Kofinanzierungsanteil der EU sinken würde. Für die EU ergäben sich dadurch Einsparungen, die z.B. für eine Umschichtung in die Säule "Ländliche Entwicklung" oder für eine kürzere Übergangsfrist bei der Anhebung der Flächenprämien in den Beitrittsländern verwendet werden könnten.

Bei einer Obergrenze des geförderten Referenzertrages von 5 t/ha<sup>89</sup> würde die Einsparung auf EU-Ebene mehr als 10 % der KPA-Prämien betragen, die die EU derzeit auszahlt; von einer solchen Kappung wären fast 60 % der KPA-Flächen in der EU betroffen, für die dann gleich hohe Flächenprämien bezahlt werden würden. Bei einer Obergrenze von 2,5 t/ha könnten fast 50 % der KPA-Prämien der EU-15 (8 Mrd. €, Tab. 8) eingespart werden (Tab. 13, Tab. A4).

---

<sup>89</sup> Österreichs Referenzertrag liegt bei 5,27 t/ha (s. Tab. A4).

Tabelle 13: Reduktion der KPA-Prämien durch Einführung von Höchstgrenzen für die förderfähigen Referenzerträge

| Höchstgrenze<br>t/ha | Einsparung der EU<br>in % der KPA-Flächenprämien | Von der Höchstgrenze erfasste Fläche<br>in % der Grundfläche |
|----------------------|--|--|
| 5,75                 | 2,5  | 45,9   |
| 5,50                 | 4,9  | 46,7   |
| 5,00                 | 10,5   | 58,6   |
| 4,50                 | 16,6   | 60,9   |
| 4,00                 | 22,9   | 64,3   |
| 3,75                 | 26,6   | 75,2   |
| 3,50                 | 30,5   | 75,2   |
| 3,25                 | 34,5   | 77,9   |
| 3,00                 | 38,5   | 77,9   |
| 2,75                 | 43,1   | 100,0  |
| 2,50                 | 48,3   | 100,0  |

Quelle: Eigene Berechnungen; Tab. A4.

In der Viehwirtschaft gelten ähnliche Überlegungen, wonach eine besonders hohe Förderung der Gunstlagen und intensiven Viehhaltung nicht im Interesse der Gesellschaft liegt, sondern eher zu Umweltproblemen (durch eine hohe Besatzdichte je ha) führen kann und Überschüsse schafft, die mit Verlust exportiert werden müssen. Daher sollte eine Angleichung der Förderintensität zwischen Gunstlagen und peripheren und benachteiligten Gebieten angestrebt werden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine Verringerung der Produktion langfristig eine Senkung der Kosten ermöglicht, weil die teuerste Produktion aufgegeben wird. Das heisst nicht notwendigerweise, dass der Produktionsfaktor Boden in geringerem Umfang verwendet werden würde; er würde aber in geringerer Intensität verwendet werden.

Im Falle von Viehprämien könnte eine schrittweise Angleichung der Ausgleichszahlungen im Lauf der Zeit durch Senkung der maximal förderbaren Besatzdichte erfolgen. Als Zwischenstation und vorläufiger Endpunkt der Senkung von Viehprämien bietet sich eine Besatzdichte von 1,4 GVE/ha an; Rinderhalter, die diese Besatzdichte nicht überschreiten, erhalten derzeit eine Extensivierungsprämie. Die maximal förderbare Besatzdichte definiert auch eine Obergrenze der Ausgleichszahlungen je ha Futterfläche. Daher können einzelbetriebliche Futterflächenprämien ebenfalls durch Einführung und Senkung eines maximal zulässigen Förderungsbetrages je Hektar begrenzt bzw. längerfristig abgesenkt werden. Diese Senkung sollte analog zur Senkung der (weiter oben vorgeschlagenen) maximal zulässigen KPA-Prämien erfolgen; sie führt zu einer zunehmenden Vereinheitlichung der Flächenprämien in der EU, weil die (sinkende) Obergrenze für immer mehr Betriebe wirksam wird. Einheitliche Flächenprämien werden die Entscheidungen der Landwirte über ihre Flächennutzung (Nutzungsarten, Produkte, Produktionsintensität) nicht beeinflussen; vielmehr würden sich ihre Entscheidungen nach der Lage und den Entwicklungen auf den Märkten richten.

Langfristig sollten Flächenprämien zu Leistungsprämien umgewandelt bzw. durch solche ersetzt werden. Denn die im Lauf der Zeit reduzierten Flächenprämien werden in bestimmten Gebieten nicht ausreichen, die Landwirtschaft zu bewegen, bestimmte Leistungen, die sie bisher erbracht hat und die von ihr auf nationaler oder lokaler Ebene erwartet werden, aufrecht zu erhalten. Durch einen Einkommensverlust der Landwirtschaft können u.a. folgende Faktoren beeinträchtigt sein:

- Landschaft
- Naturschutz
- Wasserschutz
- Lawinenschutz

Infrastruktur  
 Biodiversität  
 alte Kulturpflanzen und Tierrassen  
 naturnahe Viehhaltungsformen  
 landeskulturell wertvolle Betriebsformen und Brauchtum  
 Gewinnung von Energie aus Biomasse.

Um die Bereitstellung dieser Faktoren möglichst direkt belohnen zu können, müssen sie benannt, quantifiziert und bewertet werden. Dies bedingt zum Teil auch die Schaffung neuer und die Befassung lokaler Institutionen. Die wenig differenzierten Flächenprämien sollten daher durch Zahlungen für spezifische Leistungen ergänzt werden. Zu diesem Zweck, und insbesondere zur Bereitstellung positiver externer Effekte durch die Landwirtschaft, sollen die Strukturpolitik und die ländliche Entwicklungspolitik beitragen und entsprechend gestärkt werden. Damit stünden mehr Mittel zur Erreichung der vielfältig geäußerten Ziele der Agrarpolitik bereit, deren effizienter Einsatz aber nicht garantiert ist. Um den zu erreichen, müssen

Ziele operationalisiert (in messbarer Form ausgedrückt),  
 die dafür verwendeten Kennzahlen kontinuierlich verfolgt (Monitoring),  
 Wirkungszusammenhänge zwischen Maßnahmen und Zielen untersucht (Erstellung quantifizierter Modelle),  
 wahrscheinliche Entwicklungen prognostiziert und  
 geeignete Maßnahmen so rechtzeitig ergriffen werden, dass unerwünschte Entwicklungen hinten gehalten werden können<sup>90</sup>.

Die Bewertung von Maßnahmen des Ländlichen Entwicklungsplans nach den Grundsätzen der VO (EG) Nr. 1260/99 soll zu diesen Aufgaben beitragen.

---

<sup>90</sup> Wer Abwanderung verhindern will, darf den Bedarf an Maßnahmen, die sie verhindern sollen, nicht daran messen, in welchem Ausmaß Abwanderung bereits stattgefunden hat.

## 7. Zusammenfassung

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist reformbedürftig, weil sie die Landwirte mittels der bestehenden Marktordnungen zu Produktionsentscheidungen verführt, die volkswirtschaftliche ("soziale") Kosten verursachen. Überhöhte Preise im Binnenmarkt

verleiten zur Produktion für den Export, obwohl dort nur relativ niedrige Preise erlöst werden können. Sie

verleiten zu intensiverer Produktion, deren negative Begleiterscheinungen durch Teilnahme der Landwirtschaft an staatlich finanzierten Umweltprogrammen vermieden werden sollen. Sie

vergrößern den Sektor Landwirtschaft und seinen Ressourcenverbrauch. Sie

kosten die Abnehmer der Agrarprodukte mehr, als sie am Weltmarkt dafür bezahlen müssten, und verteuern daher die Lebensmittel für die Konsumenten.

Eine Reform der Agrarpolitik muss trachten, die Verzerrungen der Produktion zu verringern und den Binnenmarkt in den Weltmarkt zu integrieren. Eine Annäherung der EU-Preise an die Weltmarktpreise ist notwendig, um das Angebot mit der Nachfrage in Einklang zu bringen. Senkungen der Erzeugerpreise stoßen jedoch auf den Widerstand der Landwirtschaft, wenn sie nicht durch geeignete Anpassungshilfen abgefedert werden. Daher ist es notwendig, die durch Preissenkungen entgangenen Einkünfte der Landwirte durch Ausgleichszahlungen und andere Maßnahmen wettzumachen. Die Höhe der Kompensation sollte erst einmal - wie bereits bisher gehandhabt - proportional zu den vorgenommenen Preissenkungen sein und sich höchstens auf jenen Teil der Produktion beziehen, der am Binnenmarkt absetzbar ist. In weiterer Folge sollten die Ausgleichszahlungen von der Produktion abgekoppelt und an jene Leistungen gekoppelt werden, die die Landwirtschaft im Interesse der Bevölkerung erbringt.

In der vorliegenden Studie wurden die Marktordnungen für Kulturpflanzen (Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen), Milch und Rindfleisch dargestellt und die Probleme, die sie verursachen, diskutiert. Anschließend wurden verschiedene Vorschläge zur Reform der Marktordnungen vorgestellt und unter Berücksichtigung bereits vorliegender Studien bewertet. Das eigentliche Ziel dieser Studie war, der Agrarpolitik Lösungsvorschläge zu unterbreiten, die aus österreichischer Sicht gangbar, für die Landwirte verträglich und für die Volkswirtschaft zielführend erscheinen. Für die genannten drei Sektoren ergibt sich daraus eine schrittweise Reform, die mit Preissenkungen und Ausgleichszahlungen beginnt, mit Flächenprämien für Kulturpflanzen und Futterpflanzen fortführt und mit Leistungsabgeltungen endet. Die Reform der Marktordnungen wird dabei als ein kontinuierlicher Prozess betrachtet, der mit den hier unterbreiteten Vorschlägen nicht abgeschlossen ist, sondern einer dauernden Überprüfung und Bewertung bedarf.

Für Milch werden quotenbezogene und personenbezogene Ausgleichszahlungen vorgeschlagen, wobei letztere als Rentenzahlungen an den betroffenen Personenkreis mit begrenzter Laufzeit konzipiert sind. Dies und eine höhere Transparenz des Quotenhandels würde den Strukturwandel beschleunigen und deutliche Kostensenkungen bewirken. Die bereits beschlossenen quotenbezogenen Ausgleichszahlungen und die erhöhten Viehprämien eines Betriebes sollten zu einzelbetrieblichen Futterflächenprämien umgewandelt werden. Die Flächenprämien, die ursprünglich von der Ertragsfähigkeit des Ackerlandes und (gemäß dem Vorschlag) von der Viehdichte der Futterflächen abhängen, sollten im Lauf der Zeit EU-weit dadurch vereinheitlicht werden, dass Obergrenzen der Förderungen je Hektar Kultur- bzw. Futterpflanzen eingeführt und im Lauf der Zeit schrittweise abgesenkt werden, um Marktordnungsprämien auf der EU Ebene einzusparen. Dies entspricht einer Modulation der Flächenprämien mit dem Ziel, die relativ hohe Förderung der Gunstlagen und der intensiven Viehhalt-

tung zu reduzieren und die dadurch eingesparten Mittel zumindest teilweise zur Bezahlung von externen Effekten verfügbar zu machen, die mit bestimmten Arten der Landbewirtschaftung in bestimmten Gebieten verbunden sind.

"Die EU-Landwirtschaftspolitik wird in Zukunft immer weniger sektoral, sondern immer stärker territorial definiert werden. Sie wird langfristig in eine integrierte Wirtschaftspolitik für den ländlichen Raum münden, in dem den neuen gesellschaftlichen Prioritäten - Kulturlandschaft und Umweltleistungen, nachwachsende Rohstoffe, nachhaltige Produktion - Rechnung getragen wird. Staatliche Leistungen wird es nur geben, wenn es klar definierte Gegenleistungen von Seiten der Landwirte gibt." (FISCHLER 2001). Die Herausforderung ist, diese Gegenleistungen zu erkennen, bevor sie verloren gegangen sind, und zu erreichen, dass sie dort, wo sie benötigt werden, auf wirtschaftliche Weise bereitgestellt werden.

## 8. Literatur

ACKRILL, W., J. RAMSDEN and M. GIBBONS:

CAP reform and the rebalancing of support for cereals and oilseeds: a farm-level analysis.  
European Review of Agricultural Economics 28 (2001), 207-226.

ALVENSLEBEN, Reimar von, S. BAUER, H.-J. EWERS, D. EWRINGMANN, Wilhelm HENRICHSMAYER, Siegfried BAUER u. Hans-Jürgen EWERS:

Landnutzung und umweltgerechte Entwicklung ländlicher Räume. Zwei neuere Gutachten auf dem Prüfstand. Verhandlungen der Öffentlichen Arbeitstagung ... 1997 in Bonn-Röttgen.  
Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie 310, Bonn 1997.

ANTÓN Jesús:

Decoupling: A conceptual overview.  
OECD, COM/AGR/APM/TD/WP(2000)14/FINAL. Paris 2000.

ANTON, Jesús:

The incidence and transfer efficiency of farm support measures.  
OECD, AGR/CA/APM(2001)24. Paris 2001.

BARNARD, Charles, Richard NEHRING, James RYAN u. Robert CHANDLER:

Higher cropland value from farm program payments: Who gains?  
Agricultural Outlook Nov. 2001, 26-30.

BENEDEK, Wolfgang:

Die Welthandelsorganisation (WTO). Alle Texte einschließlich GATT (1994), GATS und TRIPS.  
Beck, München 1998.

BERGHOFER, Emmerich:

Entwicklung der Lebensmittelversorgung.  
In: Lebens-Mittel. Trends in der Produktion, im Handel und im Konsum. 30-33. Ökosoziales Forum, Wien 2001.

BERTELSMEIER, Marcus u. Petra JÄGERSBERG:

Einstieg in den Ausstieg? Abschaffung der Milchquote: Die Folgen für die Erzeugerbetriebe.  
Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt 14 (6.4.2002), 11-13.

BÖTTCHER, Katharina:

Erfahrungen mit dem integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem in Deutschland.  
Berichte über Landwirtschaft 76 (1998), 43-54.

BOUAMRA-MECHEMACHE, Zohra, Karen DARTIGUES u. Vincent RÉQUILLART:

Réforme de la politique laitière européenne et nouvelle négociations de l'OMC.  
Economie Rurale 267 (2002) 1, 29-41.

BREUSS, Fritz:

Kosten der Nicht-Erweiterung der EU für Österreich.  
Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 2002.

BROCKMEIER, Martina, Joseph F. FRANÇOIS, Thomas W. HERTEL u. P. Michael SCHMITZ (Hrsg.):

Economic transition and the greening of policies - modelling new challenges for agriculture and agribusiness in Europe: proceedings of the 50th European Seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE) 1996 in Giessen.  
Wiss.-Verl. Vauk, Kiel 1998.

BRÜMMER, Bernhard und Jens-Peter LOY:

Der Einfluss staatlicher Ausgleichszahlungen auf die Landpreise in Schleswig-Holstein.  
Vortrag bei der 41. Jahrestagung der GEWISOLA in Braunschweig 2001. <http://www.fal.de/gewisola>

BULLOCK, David S. u. Klaus SALHOFER:

Judging agricultural policies: a framework for understanding how we have done it in the past and suggestions as to how we should do it in the future.  
Diskussionspapier Inst. für Wirtschaft, Politik und Recht 82-W-2000, Univ. für Bodenkultur, Wien 2000.

- BULLOCK, David S. u. Klaus SALHOFER:  
**Measuring the social costs of suboptimal combinations of policy instruments: a general framework and an example**  
 Agricultural economics 18 (1998) 3,249-259.
- BULLOCK, David S., Klaus SALHOFER u. Jukka KOLA:  
**The normative analysis of agricultural policy: a general framework and review.**  
 Journal of agricultural economics 50 (1999) 3, 512-535.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT:  
**Grüner Bericht 1999**  
 Wien 2000.
- BUREAU, J.-C., H. GUYOMARD, L. MORIN und V. REQUILLARD:  
**Quota mobility in the European sugar regime.**  
 European Review of Agricultural Economics 24 (1997), 1-30.
- CAHILL, Carmel u. Wilfried LEGG.  
**Estimation of agricultural assistance using producer and consumer subsidy equivalents - theory and practice.**  
 OECD economic studies 13 (1989/90) 13-44
- CHATELLIER, Vincent u. Werner KLEINHANß:  
**Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Agenda 2000. Eine vergleichende Analyse zwischen Frankreich und Deutschland.**  
 Landbauforschung Völknerode 50 (2000) 3-4, 203-210.
- DEWBRE, Joe, Jesús ANTÓN u. Wyatt THOMPSON:  
**The transfer efficiency and trade effects of direct payments.**  
 American Journal of Agricultural Economics 83 (2001) 5, 1204-1214.
- DIETL, A., K. SALHOFER, J. SIEBER, T. SPENGER u. R. STOCKINGER:  
**Agenda 2000 - eine empirische Analyse für ausgewählte Agrarmärkte.**  
 In: Wytzens, H. K., Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit der Agrarpolitik. Vauk, Kiel 1999.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION LANDWIRTSCHAFT:  
**Prospects for agricultural markets 2001-2008**  
 Brüssel, Juli 2001.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION LANDWIRTSCHAFT:  
**The common agricultural policy 2000 review.**  
[http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/review00/full\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/review00/full_en.pdf)  
 Europäische Kommission 2001.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION LANDWIRTSCHAFT:  
**Indikatoren für die Integration von Umweltbelangen in die Gemeinsame Agrarpolitik.**  
 KOM(2000)20. Brüssel 2000a.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION LANDWIRTSCHAFT:  
**Die Gemeinsame Agrarpolitik. Rückblick 1999.**  
 Brüssel 2000b.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION LANDWIRTSCHAFT:  
**Wegweiser zur nachhaltigen Landwirtschaft.**  
 KOM(1999)22. Brüssel 1999a.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, GENERALDIREKTION LANDWIRTSCHAFT:  
**Reform der GAP: Eine Politik für die Zukunft.**  
 KOM (98) 158, Brüssel 1998 und 6/1999b.
- EUROPEAN ASSOCIATION OF AGRICULTURAL ECONOMISTS:  
**European agriculture facing the 21-st century in a global context. Organized session papers.**  
 European Congress of Agricultural Economists, Warsaw 1999.
- FERRO, Ottone (Hrsg.):  
**What future for the CAP? Perspectives and expectations for the common agricultural policy of the European Union.**

Wiss.-Verl. Vauk, Kiel 1997.

FISCHLER, Franz:

**EU-Politik für den ländlichen Raum.**

Agrarische Rundschau 4/2001, 2-4.

FISCHLER, Franz:

**Pressemitteilungen und Reden.**

[http://europa.eu.int/comm/agriculture/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_de.htm)

FOLMER, C., M. A. KEYZER, M. D. MERBIS, H. J. J. STOLWIJK u. P. J. J. VEENENDAAL:

**The Common Agricultural Policy beyond the Macsharry reform.**

Elsevier, Amsterdam 1995.

FROHBERG, Klaus, Steffen ABELE u. Peter WEINGARTEN:

**Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die Regionen: Stellungnahme.**

Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Halle (Saale) 2001.

FROHBERG, Klaus u. Gerald WEBER:

**Ein Ausblick in die Zeit nach vollzogener Ost-Erweiterung.**

Vortrag bei einer Tagung des Deutschen Bauernverbandes und der Deutschen Landjugendakademie in Bonn-Röttgen am 12./13. Oktober 2000.

GREIF, Franz (Hrsg.):

**EU-Erweiterung : Positionen der österreichischen und europäischen Landwirtschaft.**

Sammelband zum 30. internationalen Symposium der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und des Ökosozialen Forums Österreich. Österreichischer Agrarverlag, Klosterneuburg 2001.

GUYOMARD, Hervé, Xavier DELACHE, Xavier IRZ u. Louis-Pascal MAHÉ:

**A microeconomic analysis of milk quota transfer: application to French producers.**

Journal of agricultural economics 47 (1996) 2, 206-223.

HENNING, C. H.:

**Die europäische Agrarpolitik im Spannungsfeld von Osterweiterung und WTO-Verhandlungen. Eine polit-ökonomische Analyse der jüngsten Agrarreform unter besonderer Berücksichtigung von Deutschland und Frankreich.**

Agrarwirtschaft 50 (2001) 3, 147-152.

HENRICHSMEYER, Wilhelm:

**Long term perspectives for EU agriculture.**

In: FERRO, O.: What future for the CAP? Vauk, Kiel 1997, 25-34.

HERRMANN, R., D. KIRSCHKE u. P. M. SCHMITZ (Hrsg.):

**Landwirtschaft in der Weltwirtschaft. Festschrift anlässlich des 60. Geburtstages von Prof. Dr. Ulrich Koester.**

Agrarwirtschaft Sonderheft 158. Agrimedia, Frankfurt a. M. 1998.

HEROK, Claudia A. und Hermann LOTZE:

**Neue Wege der Gemeinsamen Agrarpolitik: Handelseffekte und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen.**

Agrarwirtschaft 46 (1997) 7, 257-264.

HOFREITHER, Markus F.:

**Effizienz- versus Interessensorientierung in der Agrarpolitik.**

In WYTRZENS, Hans Karl: Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit in der Agrarpolitik. Vauk, Kiel 1999.

HOFREITHER, Markus F.:

**Transfereffizienz agrarpolitischer Maßnahmen**

Agrarische Rundschau 5/1992, 10 - 13.

HOVORKA, Gerhard:

**Das Direktzahlungssystem in Österreich nach dem EU-Beitritt.**

Forschungsbericht Nr. 37 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 1996.



HUAN-NIEMI, Ellen u. Jyrki NIEMI:

The next WTO round on agriculture and EU enlargement: pressures for reforms in the EU common agricultural policy.

MTTL Economic Research Working Papers 22. Agrifood Research Finland, Helsinki 2001.

HUBER, Peter u. Andreas WÖRGÖTTER:

Die Verwaltungskosten des Agrarsystems.

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien: Beiträge zur Wirtschaftspolitik 3, Institut für Höhere Studien, Wien 1998.

ISERMEYER, Folkhard:

Die Agrarwende - und die Politik?

Agrarische Rundschau 4/2001, 17-25.

JOCHIMSEN, H.:

Betriebsentwicklung im Paragrafen-Dickicht der Agrarwende.

Betriebswirtschaftliche Mitteilungen der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein 558/559 (2002), 3-24.

KAPFER Martin und Hekmut HOFFMANN (2002):

Neuorientierung der Agrarpolitik in Frankreich: Der "contrat territorial d'exploitation".

Agrarwirtschaft 51 (2002) 3, 174-183.

KAPFER Martin, Helmut HOFFMANN u. Alois HEIßENHUBER:

Regionale und einzelbetriebliche Konsequenzen der Neuorientierung der Agrarpolitik am Beispiel der Modulation.

Berichte über Landwirtschaft 79 (2001) 4, 501-525.

KLEINHANß, Werner u. Dirk MANEGOLD:

Begrenzung der Transferzahlungen im Rahmen der Agenda 2000: Ausgestaltungsmöglichkeiten und Wirkungen.

Landbauforschung Völkenrode 48 (1998) 4, 234-247.

KNIEPERT, Martin u. Markus F. HOFREITHER:

Osterweiterung und Gemeinsame Agrarpolitik – Politikoptionen und Konsequenzen. Fünfter, zusammenfassender Bericht.

BMLF-Projekt Zl. 24.0002/72-IIA1/95. Institut für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur, Wien 1999.

LANGENDORF, Ursula:

Die Ausgleichszulage. Ein Beitrag zur Verhinderung der Entleerung benachteiligter Regionen der EG?

Berichte über Landwirtschaft 63 (1985), 46-59.

LATACZ-LOHMANN, Uwe u. Allan E. BUCKWELL:

Einige ökonomische Überlegungen zu "Cross Compliance".

Agrarwirtschaft 47 (1998) 11, 429-431.

LUKÁS, Zdenek u. Josef PÖSCHL:

Konkurrenzfähigkeit der CEFTA-Landwirtschaft und Auswirkungen auf Österreich.

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, Wien 2000.

MAIER, Leo:

The relative transfer efficiency of six agricultural support policies for a small exporting country.

Diskussionspapier Inst. für Wirtschaft, Politik und Recht der Univ. für Bodenkultur 18-W-93, Wien 1993.

MANN, Stefan:

Zur Effizienz der deutschen Agrarverwaltung.

Agrarwirtschaft 50 (2001) 5, 302-307.

OECD:

Agricultural policies in OECD countries: monitoring and evaluation 2000.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris 2000.

OECD:

Market effects of crop support measures.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris 2001.

OECD:

Update on the decoupling project: Detailed project proposals.  
AGR/CA/APM(2001)26, Paris 06-Nov-2001.

ORTNER, Karl M.:

Warum Freihandel?

Sonderausgabe der Zeitschrift Förderungsdienst 1c/2000, 64-68.

ORTNER, Karl M.:

Neoklassische Zukunftsentwürfe für die Landwirtschaft.

Vortrag bei der Tagung der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, Wien 2000.

ORTNER, Karl M.:

Studien über ökonomische Wirkungen der EU-Erweiterung.

In: Monatsberichte über die österreichische Landwirtschaft 7/2000, 493-500.

ORTNER, Karl M.:

Landwirtschaftliche Sektor-Modellierung und Politik-Informationssysteme. Bericht über das 65. EAAE-Seminar in Bonn, März 2000.

In: Monatsberichte über die österreichische Landwirtschaft 4/2000, 267-272.

ORTNER, Karl M.:

Förderungen nach der WTO-Klassifikation.

In: Der Förderungsdienst 47 (1999) 11, 373.

ORTNER, Karl M.:

Schätzung der Wirkungen und Akzeptanz von Maßnahmen zur Reform des Milchmarktes der EU.

In: Die Bodenkultur Austrian J. of Agricultural Research 49 (1998) 4, 251-272

ORTNER, Karl M.:

Stellungnahme zur „Agenda 2000“

In: ÖGA-Nachrichten 8 (1998) 1, 11-18.

ORTNER, Karl M.:

Internationale Stützungsmaße für die Landwirtschaft: PSE und AMS.

In: Monatsberichte über die österreichische Landwirtschaft 43 (1996) 6, 370-376.

ORTNER, Karl M.:

GATT-Verpflichtungen für die Landwirtschaft.

In: Der Förderungsdienst 42 (1994), Hefte 3, 75-80, 4, 113-117 und 5, 145-152.

ORTNER, Karl M.:

Scheingewinnproblematik in der Land- und Forstwirtschaft.

In: Agrarische Rundschau 1/1975, 34-36.

ÖSTERREICHISCHE GESELLSCHAFT FÜR KRITISCHE GEOGRAPHIE:

Landwirtschaft und Agrarpolitik in den 90er Jahren: Österreich zwischen Tradition und Moderne.

Promedia, Wien 1999.

PEZAROS, Pavlos:

The agenda 2000: CAP reform agreement in the light of the future EU enlargement.

Istituto Agronomico Mediterraneo 11 (2000) 3, 8-20.

PHILIPPIDIS, G. u. L. J. HUBBARD:

The economic cost of the CAP revisited.

Agricultural Economics 25 (2001) 2-3, 375-385.

PILZECKER, Andreas u. Stefan TANGERMANN:

Biodiesel für Europa oder Getreide für die Welt? Flächenstilllegung und Exportsteuer sind überflüssig.

Schule und Beratung 9-10/1996, II-12 - II-13

POULIQUEN, Alain:

Competitiveness and farm incomes in the CEECs agri-food sectors. Implications before and after accession for EU markets and policies.

[http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/ceeccomp/sum\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/ceeccomp/sum_en.pdf)

Europäische Kommission, Oktober 2001.

RABINOWICZ, Ewa:

**Subsidiarity, the CAP and EU enlargement.**

Swedish Institute for Food and Agricultural Economics Report 3/2001. Lund 2001.

SALAMON, Petra:

**Impacts of different policy options on the EU dairy market.**

Landbauforschung Völknerode 48 (1998) 4, 213-222.

SALHOFER, Klaus:

**Gewinner, Verlierer und Verschwendung: Bewertung der österreichischen Agrarpolitik mit Hilfe eines vertikal gegliederten Modells.**

Diskussionspapier Inst. für Wirtschaft, Politik und Recht 74-W-98, Univ. für Bodenkultur, Wien 1998.

SALHOFER, Klaus:

**Efficiency of income redistribution through agricultural policy: a welfare analysis.**

Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft 2219, Lang, Wien 1997.

SALHOFER, Klaus u. Erwin SCHMID:

**Nutzen und Kosten der Agrarpolitik: Eine statistische Wohlfahrtsanalyse mit Hilfe computerintensiver Simulationstechniken.**

Diskussionspapier Inst. für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur 85-W-2000, Wien 2000.

SALHOFER, Klaus, Erwin SCHMID, Friedrich SCHNEIDER u. Gerhard STREICHER:

**Testing for efficiency: A policy analysis with probability distributions.**

Diskussionspapier d. Inst. für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur 87-W-01, Wien 2001.

SCHMITT, Günther:

**Kann die Agrarpolitik die "Einkommensdisparität" der Landwirtschaft verringern? Zu den Allokations- und Verteilungswirkungen von Subventionen und Transfers in der Landwirtschaft.**

Berichte über Landwirtschaft 73 (1995) 4, 549 - 566.

SCHMITZ, P. Michael:

**Integration der europäischen Land- und Ernährungswirtschaft in die Weltagrarwirtschaft: Chancen und Probleme.**

Referat bei der 40. Tagung der Gewisola in Kiel. Justus Liebig Universität, Giessen 1999.

SCHNEIDER, Matthias:

**Die EU-Erweiterung und Österreichs Landwirtschaft.**

Monatsberichte des Österr. Inst. für Wirtschaftsforschung 4/2002, 261-274.

SIMON, Leonhard:

**Die Finanzierung des Agrarhaushalts der EU ab dem Jahr 2000.**

40 Jahre Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Sonderausgabe der Zeitschrift Förderungsdienst 1c/2000, 31-36.

SOMMER, Ulrich:

**Szenarien der EU-Zuckermarktpolitik im Jahr 2000/01 zur Anpassung des EU-Haushalts an die GATT-Auflagen.**

FAL Mitteilungen und Informationen 4/1999, 4-6

STEGER, Gerhard:

**Für eine grundlegende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik.**

Wirtschaft und Gesellschaft 22 (1996) 3, 337-354.

SWINBANK, A.:

**CAP reform and the WTO: compatibility and developments.**

European Review of Agricultural Economics 26 (1999), 389-407.

TANGERMANN, Stefan:

**Using a bond scheme to terminate farm direct payments.**

Euro-Choices 1 (2001) 1.

TANGERMANN, Stefan:

**Die nächste WTO-Runde: Herausforderung und Chance für die EU-Agrarwirtschaft.**

Agrarwirtschaft 48 (1999) 12, 437-438.

TANGERMANN, Stefan:

Reform der EU-Agrarpolitik und WTO-Verhandlungen.

Agrarwirtschaft 47 (1998) 12, 443-452.

TANGERMANN, Stefan:

Osterweiterung und agrarpolitischer Reformbedarf in der EU.

Ländlicher Raum ASG 47 (1996) 1, 16 - 17.

TANGERMANN, S. u. M. BANSE (Hrsg.):

Central and Eastern European agriculture in an expanding European Union.

CABI Publ., Wallingford 2000.

ZERVOUDAKI, Stella (Hrsg.):

Reform der GAP: Eine Politik für die Zukunft.

Europäische Kommission GD Landw., Brüssel 1999

## 9. Anhang

Tabelle A1: WTO-Zollkontingente für den aktuellen und den Mindestmarktzutritt ab 2000

|                         | Menge<br>aktuell | Zoll <sup>1</sup> | Menge<br>Mindest | Zoll <sup>1</sup> | Einheit        |
|-------------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|----------------|
| Weizen                  |                  |                   | 300.000          | 0%                | t              |
| Hartweizen              |                  |                   | 50.000           | 0%                | t              |
| Hafer u. Haferflocken   |                  |                   | 12.100           |                   | t              |
| Mais                    | 2.000.000        |                   | 500.000          |                   | t              |
| Reis                    | 1.000            |                   | 83.000           | 0%                | t              |
| Zuckerhirse             | 300.000          |                   |                  |                   | t              |
| Hirse                   | 1.300            |                   |                  |                   | t              |
| Kleie                   | 475.000          |                   |                  |                   | t              |
| Malzkeime               | 120.000          |                   |                  |                   | t              |
| Zucker                  | 1.390.163        |                   |                  |                   | t              |
| Rinder                  | 179.000          | 16%               |                  |                   | Stück          |
| Rindfleisch             | 145.250          | 20%               | 20.300           | 20%               | t              |
| Schweinefleisch         |                  |                   | 75.600           |                   | t              |
| Schaf- u. Ziegenfleisch | 323.935          |                   |                  |                   | t <sup>2</sup> |
| Hühnerfleisch           |                  |                   | 10.200           |                   | t              |
| Geflügelfleisch         |                  |                   | 16.200           |                   | t              |
| Truthahnfleisch         |                  |                   | 3.500            | 0%                | t              |
| Eier u. Eiprodukte      |                  |                   | 157.500          |                   | t              |
| MMP                     |                  |                   | 68.000           |                   | t              |
| Butter                  | 76.667           |                   | 100.000          |                   | t              |
| Käse                    | 18.750           |                   | 83.400           |                   | t              |

<sup>1</sup> für die größte Menge innerhalb des Kontingents

<sup>2</sup> davon 39.310 t Lebendgewicht

Tabelle A2: WTO-Beschränkungen der Exporte und Exporterstattungen ab 2000

|                          | Mengen<br>1.000 t | Ausgaben<br>Mio. € |
|--------------------------|-------------------|--------------------|
| Weizen und Weizenmehl    | 14.438            | 1.290              |
| Grobgetreide             | 10.843            | 1.047              |
| Reis                     | 133               | 37                 |
| Raps                     | 104               | 28                 |
| Olivenöl                 | 115               | 54                 |
| Zucker                   | 1.274             | 499                |
| Butter und Butterschmalz | 399               | 948                |
| Magermilchpulver         | 273               | 276                |
| Käse                     | 321               | 342                |
| Andere Milchprodukte     | 958               | 698                |
| Rindfleisch              | 822               | 1.254              |
| Schweinefleisch          | 444               | 191                |
| Geflügelfleisch          | 286               | 91                 |
| Eier                     | 99                | 44                 |
| Wein                     | 2.305             | 39                 |
| Obst und Gemüse          | 897               | 61                 |
| Rohtabak                 | 111               | 40                 |
| Alkohol                  | 1.147             | 96                 |
| Verarbeitete Produkte    | -                 | 415                |

Tabelle A3: Einnahmen aus dem Rinder- und Milchverkauf in Österreich zu Erzeuger- und Weltmarktpreisen 2000 und 2001, in Mio. €

|  | 2000        |             |                    | 2001        |             |                    |
|--|-------------|-------------|--------------------|-------------|-------------|--------------------|
|  | Rinder      | Milch       | Summe              | Rinder      | Milch       | Summe              |
| Wert der Produktion zu Erzeugerpreisen               | 575         | 844         | 1.419              | 474         | 970         | 1.443              |
| + Gütersubventionen netto                            | 120         | -36         | 84                 | 153         | -39         | 114                |
| = Wert zu Herstellungspreisen                        | 695         | 807         | <b>1.503</b>       | 626         | 931         | <b>1.557</b>       |
| Bruttoprotektionskoeffizient <sup>1</sup>            | 1,83        | 1,70        |                    | 2,20        | 1,60        |                    |
| Wert der Produktion zu Weltmarktpreisen <sup>2</sup> | 314         | 496         | 811                | 215         | 606         | 821                |
| geänderter Wert zu Herstellungspreisen <sup>3</sup>  | 434         | 460         | 894                | 368         | 567         | 935                |
| Differenz  | -261        | -347        | <b>-608</b>        | -258        | -364        | <b>-622</b>        |
| <i>Differenz in %</i>                                | <i>-38%</i> | <i>-43%</i> | <i><b>-40%</b></i> | <i>-41%</i> | <i>-39%</i> | <i><b>-40%</b></i> |

Quelle: Statistik Austria, Landwirtschaftliche Gesamtrechnung v. 3.5.2002; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup>  $BPK = (P-W)/W$  (Definitionen siehe Tab. A6)

<sup>2</sup> Wert zu Erzeugerpreisen / BPK

<sup>3</sup> Wert zu Weltmarktpreisen plus Gütersubventionen minus Gütersteuern.

Tabelle A4: Referenzerträge und Minderung der Referenzernte bei einem maximalen Referenzertrag von 5,75 t/ha

|                        | Referenzerträge<br>in t/ha | Grundflächen  |                   | Referenzernten |                   | Ernten<br>bei ma-<br>ximal<br>5,75 | Referenzernteminderung |            |
|------------------------|----------------------------|---------------|-------------------|----------------|-------------------|------------------------------------|------------------------|------------|
|                        |                            | 1.000 ha      | kumuliert<br>in % | in<br>1.000 t  | kumuliert<br>in % |                                    | in<br>1.000 t          | in %       |
| D-Schleswig-Holstein   | 6,81                       | 506           | 0,9               | 3.447          | 1,3               | 2.911                              | 537                    | 16         |
| Niederlande            | 6,66                       | 442           | 1,8               | 2.942          | 2,5               | 2.540                              | 402                    | 14         |
| Belgien                | 6,24                       | 490           | 2,7               | 3.054          | 3,6               | 2.815                              | 240                    | 8          |
| D-Sachsen              | 6,23                       | 599           | 3,8               | 3.732          | 5,1               | 3.444                              | 288                    | 8          |
| D-Sachsen-Anhalt       | 6,14                       | 881           | 5,4               | 5.409          | 7,2               | 5.065                              | 344                    | 6          |
| D-Thüringen            | 6,13                       | 554           | 6,5               | 3.398          | 8,5               | 3.188                              | 211                    | 6          |
| Irland                 | 6,08                       | 346           | 7,1               | 2.101          | 9,3               | 1.987                              | 114                    | 5          |
| Frankreich             | 6,02                       | 13.582        | 32,5              | 81.764         | 40,8              | 78.097                             | 3.667                  | 4          |
| D-Hamburg              | 6,01                       | 5             | 32,5              | 30.651         | 40,8              | 29                                 | 1                      | 4          |
| D-Bayern               | 5,94                       | 1.776         | 35,8              | 10.549         | 44,9              | 10.212                             | 337                    | 3          |
| Vereinigtes Königreich | 5,83                       | 4.461         | 44,1              | 26.005         | 54,9              | 25.648                             | 357                    | 1          |
| D-Nordrhein-Westfalen  | 5,81                       | 949           | 45,9              | 5.511          | 57,1              | 5.454                              | 57                     | 1          |
| D-Hessen               | 5,50                       | 461           | 46,7              | 2.538          | 58,0              | 2.538                              | -                      | -          |
| D-Baden-Württemberg    | 5,48                       | 736           | 48,1              | 4.031          | 59,6              | 4.031                              | -                      | -          |
| D-Mecklenburg-V        | 5,45                       | 968           | 49,9              | 5.277          | 61,6              | 5.277                              | -                      | -          |
| D-Bremen               | 5,34                       | 2             | 49,9              | 10             | 61,6              | 10                                 | -                      | -          |
| D-Niedersachsen        | 5,33                       | 1.425         | 52,6              | 7.594          | 64,6              | 7.594                              | -                      | -          |
| <b>Österreich</b>      | <b>5,27</b>                | 1.204         | 54,8              | 6.342          | 67,0              | 6.342                              | -                      | -          |
| Dänemark               | 5,22                       | 2.019         | 58,6              | 10.537         | 71,1              | 10.537                             | -                      | -          |
| D-Rheinland-Pfalz      | 4,78                       | 369           | 59,3              | 1.762          | 71,8              | 1.762                              | -                      | -          |
| D-Brandenburg          | 4,54                       | 890           | 60,9              | 4.039          | 73,3              | 4.039                              | -                      | -          |
| D-Berlin               | 4,52                       | 3             | 60,9              | 13             | 73,3              | 13                                 | -                      | -          |
| D-Saarland             | 4,38                       | 37            | 61,0              | 160            | 73,4              | 160                                | -                      | -          |
| Luxemburg              | 4,26                       | 43            | 61,1              | 182            | 73,5              | 182                                | -                      | -          |
| Schweden               | 4,02                       | 1.737         | 64,3              | 6.983          | 76,1              | 6.983                              | -                      | -          |
| Italien                | 3,90                       | 5.801         | 75,2              | 22.625         | 84,9              | 22.625                             | -                      | -          |
| Griechenland           | 3,39                       | 1.492         | 77,9              | 5.057          | 86,8              | 5.057                              | -                      | -          |
| Spanien                | 2,90                       | 9.220         | 95,1              | 26.738         | 97,1              | 26.738                             | -                      | -          |
| Portugal               | 2,90                       | 1.008         | 97,0              | 2.923          | 98,3              | 2.923                              | -                      | -          |
| Finnland               | 2,82                       | 1.592         | 100,0             | 4.488          | 100,0             | 4.488                              | -                      | -          |
| <b>Summe EU-15</b>     | <b>4,84</b>                | <b>53.593</b> |                   | <b>259.241</b> |                   | <b>252.687</b>                     | <b>6.554</b>           | <b>2,5</b> |

Quelle: Anhang VI und VIII der VO 2316/99 bzw. VO 327/2002; eigene Berechnungen.

Tabelle A5: Direktzahlungen an Betriebsinhaber aus dem EAGFI, Abteilung Garantie

| <b>Sektor</b>                      | <b>Rechtsgrundlage</b>   | <b>Art der Stützung</b>  |
|------------------------------------|--|--|
| Landwirtschaftliche Kulturpflanzen | Verordnung (EG) Nr. 1251/1999, Artikel 2 und 5   | Flächenzahlungen einschließlich Zahlungen für Flächenstilllegung und einschließlich Hartweizenzuschlag und Sonderbeihilfe  |
| Kartoffelstärke                    | Verordnung (EWG) Nr. 1766/92, Artikel 8 Absatz 2   | Ausgleichszahlung  |
| Getreide                           | Verordnung (EWG) Nr. 3653/90, Artikel 3 (Auslegung gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 738/93)    | Übergangsmaßnahmen für Portugal im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation für Getreide   |
| Olivenöl                           | Verordnung (EWG) Nr. 136/66/EWG, Artikel 5 Absatz 1  | Produktionsbezogene Beihilfe   |
| Körnerleguminosen                  | Verordnung (EWG) Nr. 1577/96, Artikel 1  | Flächenbezogene Beihilfe   |
| Flachs                             | Verordnung (EWG) Nr. 1308/70, Artikel 4  | Flächenbezogene Beihilfe (der an die Landwirte gezahlte Teil)  |
| Hanf                               | Verordnung (EWG) Nr. 1308/70, Artikel 4  | Flächenbezogene Beihilfe   |
| Seidenraupen                       | Verordnung (EWG) Nr. 845/72, Artikel 2   | Beihilfe zur Förderung der Zucht   |
| Bananen                            | Verordnung (EWG) Nr. 404/93, Artikel 12  | Produktionsbezogene Beihilfe   |
| Getrocknete Weintrauben            | Verordnung (EWG) Nr. 2201/96, Artikel 7 Absatz 1   | Flächenbezogene Beihilfe   |
| Tabak                              | Verordnung (EWG) Nr. 2075/92, Artikel 3  | Produktionsbezogene Beihilfe   |
| Saatgut                            | Verordnung (EWG) Nr. 2358/71, Artikel 3  | Produktionsbezogene Beihilfe   |
| Hopfen                             | Verordnung (EWG) Nr. 1696/71, Artikel 12;<br>Verordnung (EG) Nr. 1098/98                     | Flächenbezogene Beihilfe<br>Nur Zahlungen für die vorübergehende Stilllegung   |
| Reis                               | Verordnung (EWG) Nr. 3072/95, Artikel 6  | Flächenbezogene Beihilfe   |
| Rindfleisch                        | Verordnung (EWG) Nr. 1254/1999, Artikel 4, 5, 6 sowie 10, 11, 13                             | Sonderprämie, Saisonentzerrungsprämie, Mutterkuhprämie (einschließlich der Zahlungen für Färsen und einschließlich der zusätzlichen nationalen Mutterkuhprämie bei Kofinanzierung), Schlachtpremie, Extensivierungsprämie, Ergänzungsbeträge |
| Milch und Milcherzeugnisse         | Verordnung (EG) Nr. 1256/1999, Artikel 16 und 17   | Milchkuhprämie sowie zusätzliche Zahlungen   |
| Schaf- und Ziegenfleisch           | Verordnung (EG) Nr. 2467/98, Artikel 5   | Mutterschaf- und Mutterziegenprämie sowie Zuschläge für benachteiligte Gebiete   |
| Agrimonetäre Regelung              | Verordnung (EG) Nr. 2799/98, Artikel 4 und 5<br>Verordnung (EG) Nr. 2800/98, Artikel 2 und 3 | Erzeugerbeihilfen (einschließlich der im Rahmen der Übergangsregelung)   |
| Poseidom                           | Verordnung (EWG) Nr. 3763/91, Artikel 5, Artikel 13 Absatz 1 und Artikel 17                  | Sektoren: Rindfleisch; Obst, Gemüse, Blumen und lebende Pflanzen; Zucker   |
| Poseima                            | Verordnung (EWG) Nr. 1600/92, Artikel 11, 14 + 24, 16 + 27, 17 + 25 Absatz 1, 22 + 29, 30    | Sektoren: Obst, Gemüse, Blumen und lebende Pflanzen; Rindfleisch und Milch; Kartoffeln und Chicoree; Zucker; Wein; Ananas  |
| Poseican                           | Verordnung (EWG) Nr. 1601/92, Artikel 10, 13, 15, 19, 20 und 24                              | Sektoren: Rindfleisch; Obst, Gemüse, Blumen und lebende Pflanzen; Schaf- und Ziegenfleisch; Wein; Kartoffeln; Honig  |
| Ägäische Inseln                    | Verordnung (EWG) Nr. 2019/93, Artikel 6, 7, 8, 9, 11 und 12                                  | Sektoren: Rindfleisch; Obst, Gemüse, Blumen und lebende Pflanzen; Kartoffeln; Wein; Oliven; Honig  |

Quelle: ANHANG zu VO (EG) Nr. 1259/1999 - Liste der Stützungsregelungen, welche die in Artikel 1<sup>91</sup> genannten Kriterien erfüllen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 160/117 vom 26.6.1999.

<sup>91</sup> Artikel 1 besagt: "Diese Verordnung gilt für die Direktzahlungen an Betriebsinhaber im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik, die vollständig oder teilweise aus dem EAGFI, Abteilung Garantie, finanziert werden, ausgenommen die Direktzahlungen, die unter die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 fallen. Diese Stützungsregelungen sind im Anhang verzeichnet." VO 1257/1999 betrifft die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.



Tabelle A6: Definition von Stützungskennzahlen<sup>1</sup>

|   |   |
|---|---|
| Marktpreisdifferenz <sup>2</sup> (MPD) =            | Preis beim Handel zwischen Mitgliedstaaten der EU<br>- Referenzpreis  |
| Referenzpreis =                                     | Preis beim Handel mit Drittstaaten der EU   |
| Erzeugerpreisstützung <sup>3</sup> (PS) =           | MPD<br>* Erzeugerpreis<br>/ Preis beim Handel zwischen Mitgliedstaaten der EU   |
| Weltmarktpreis <sup>3</sup> (W) =                   | Erzeugerpreis<br>- PS   |
| Marktpreisstützung <sup>2</sup> (MPSn) =            | MPD<br>- MPD in den Futterkosten (excess feed costs)  |
| Preis- u- Produktionsstützung <sup>3</sup> (PPS) =  | PS<br>+ Preisprämien<br>+ Flächen- und Viehprämien<br>+ Zahlungen auf historischer Basis<br>+ Inputverbilligungen   |
| Produzentenstützungsäquivalent <sup>4</sup> (PSE) = | MPSn<br>+ Preisprämien<br>+ Flächen- und Viehprämien<br>+ Zahlungen auf historischer Basis<br>+ Inputverbilligungen<br>+ Zahlungen für Betriebsmittelbeschränkungen <sup>5</sup><br>+ Einkommensausgleichszahlungen<br>+ andere nationale und regionale Zahlungen |
| Einnahmen <sup>3</sup> =                            | Wert der Produktion zum Erzeugerpreis<br>+ Preisprämien<br>+ Flächen- und Viehprämien<br>+ Zahlungen auf historischer Basis<br>+ Inputverbilligungen  |
| Bruttoprotektionskoeffizient <sup>2</sup> =         | Preis beim Handel zwischen Mitgliedstaaten der EU<br>/ Referenzpreis  |

Quelle: OECD und eigene Definitionen.

1 Stützungen werden berechnet je Einheit (in €/t) und für die gesamte Produktion (in Mio. €).

2 Berechnet auf der Ebene des Handels an der Grenze.

3 Berechnet auf der Ebene ab Hof unter der Annahme einer proportionalen Spanne.

4 *Producer support estimate*. Berechnet bis zur Ebene des Handels an der Grenze.

5 Zahlungen für (freiwillige und obligatorische) Betriebsmittelbeschränkungen stützen nicht die Produktion, sondern ersetzen den Einkommensverlust, der durch diese Beschränkungen entsteht.

Tabelle A7: Verteilung der KPA-Flächen in der EU

| Anbauflächen in Mio. ha          | 1999                    | 2000 | 2001 <sup>1</sup> | 1999         | 2000  | 2001 <sup>1</sup> |
|----------------------------------|-------------------------|------|-------------------|--------------|-------|-------------------|
|                                  | Anbauflächen in Mio. ha |      |                   | Anteile in % |       |                   |
| Getreide                         | 36,3                    | 37,6 | 36,6              | 68,2         | 70,4  | 68,5              |
| Ölsaaten                         | 5,0                     | 4,5  | 4,8               | 9,4          | 8,4   | 9,0               |
| Eiweißpflanzen                   | 1,2                     | 1,1  | 1,2               | 2,3          | 2,1   | 2,2               |
| Leinsaat und Silage <sup>2</sup> | 4,9                     | 4,6  | 4,6               | 9,2          | 8,6   | 8,6               |
| Flächenstilllegung               |                         |      |                   |              |       |                   |
| obligatorisch                    | 4,1                     | 3,9  | 3,9               | 7,7          | 7,3   | 7,3               |
| andere                           | 1,7                     | 1,7  | 2,3               | 3,2          | 3,2   | 4,3               |
| KPA-Flächen                      | 53,2                    | 53,4 | 53,4              | 100,0        | 100,0 | 100,0             |

Quelle: Europäische Kommission Direktion Landwirtschaft, Prospects for agricultural markets 2001-2008. Brüssel 2001, Tab. 1.2; eigene Berechnungen.

<sup>1</sup> Prognose.

<sup>2</sup> mit Flachs und Hanf ab 2001/02.

## 10. Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. Einleitung .....</b>   | <b>2</b>  |
| <b>Problemstellung .....</b>                                       | <b>2</b>  |
| <b>Durchführung .....</b>  | <b>2</b>  |
| <b>2. Marktordnungen .....</b>                                     | <b>4</b>  |
| <b>Kulturpflanzen .....</b>  | <b>5</b>  |
| Preisregelung für Getreide.....                                    | 5         |
| Ausgleichszahlungen .....  | 5         |
| Flächenstilllegung .....   | 7         |
| Lizenzen für den Außenhandel .....                                 | 7         |
| <b>Milch .....</b>   | <b>7</b>  |
| Preisregelung .....  | 7         |
| Ausgleichszahlungen .....  | 8         |
| Milchrichtmengenregelung .....                                     | 8         |
| Außenhandel .....  | 8         |
| Inlandsabsatz .....  | 9         |
| <b>Rindfleisch .....</b>   | <b>9</b>  |
| Preisstützung.....   | 9         |
| Sonderprämie für männliche Rinder .....                            | 9         |
| Mutterkuhprämie, Extensivierungsprämie.....                        | 10        |
| Schlachtprämie, Ergänzungsbeitrag .....                            | 11        |
| Außenhandel .....  | 12        |
| <b>Andere Produkte .....</b>                                       | <b>12</b> |
| <b>3. Probleme im Bereich der Marktordnungen .....</b>             | <b>13</b> |
| Hohe Erzeugerpreise .....  | 13        |
| Missallokation von Produktionsfaktoren .....                       | 16        |
| Verzerrung der Weltmärkte.....                                     | 17        |
| Keine Einheit der Märkte.....                                      | 17        |
| Ineffizienz der Einkommensstützung.....                            | 18        |
| Verteuerung der Umweltförderung .....                              | 19        |
| Hohe Verwaltungskosten .....                                       | 20        |
| Reformdruck durch Handelsabkommen.....                             | 20        |
| Reformbedarf aufgrund der Erweiterung .....                        | 22        |
| Reformbedarf aufgrund von Marktentwicklungen .....                 | 25        |
| <b>4. Vorschläge zur Reform der Marktordnungen .....</b>           | <b>27</b> |
| <b>Richtungen für eine Reform.....</b>                             | <b>27</b> |
| Freihandel .....   | 27        |
| Mengensteuerung .....  | 27        |
| Schrittweise Änderungen.....                                       | 27        |
| Ansprüche der Kommission.....                                      | 28        |
| <b>Reformvorschläge.....</b>                                       | <b>28</b> |
| Mehr Marktorientierung.....  | 28        |
| Ausgleichszahlungen .....  | 29        |
| Reduktion durch Modulierung nach der Betriebsgröße.....            | 30        |
| Beschränkung der Ausgleichszahlungen auf den Inlandsverbrauch..... | 31        |
| Umweltschutzzahlungen.....   | 32        |
| Kofinanzierung der Ausgleichszahlungen.....                        | 33        |
| Reduktion durch Einführung von Höchstgrenzen .....                 | 33        |
| Beschränkung von Ausgleichszahlungen auf direkt Betroffene.....    | 34        |
| Produktionsbeschränkungen .....                                    | 35        |
| Flächenstilllegung .....   | 35        |
| Milchquotenregelung.....   | 36        |
| Obergrenzen für Viehprämien .....                                  | 37        |
| <b>Vorschläge politischer Organisationen .....</b>                 | <b>38</b> |
| ÖVP.....   | 38        |
| Parteiprogramm .....   | 38        |
| Bauernbund.....  | 39        |
| FPÖ .....  | 40        |
| SPÖ .....  | 41        |

|  |           |
|--|-----------|
| Entschließungsanträge an den Nationalrat.....                                | 41        |
| Parteiprogramm .....   | 41        |
| Die Grünen.....  | 43        |
| Entschließungsanträge an den Nationalrat.....                                | 43        |
| Grüne Bauern.....  | 43        |
| Deutschland .....  | 44        |
| Österreich und Bayern .....  | 46        |
| <b>5. Bewertung von Reformvorschlägen .....</b>                              | <b>48</b> |
| Ziele der Agrarpolitik .....   | 48        |
| Zielerreichung durch Maximierung der Wohlfahrt .....                         | 49        |
| Zusammenfassung einiger vorliegender Analysen .....                          | 50        |
| Die sozialen Kosten der GAP sind beachtlich .....                            | 50        |
| Mit Flächenprämien wird die höchste Transfereffizienz erreicht.....          | 51        |
| Flächenprämien steigern die Bodenpreise .....                                | 51        |
| Die Reform des Milchmarktes der EU führt zu niedrigeren Erzeugerpreisen..... | 52        |
| Milchquotenhandel nützt Käufern und Verkäufern .....                         | 53        |
| Abschaffung der Milchquote? .....  | 54        |
| Die Modulierung hat Vor- und Nachteile .....                                 | 55        |
| Verwaltungskosten der Agrarpolitik.....                                      | 56        |
| <b>6. Lösungsvorschläge .....</b>  | <b>57</b> |
| Reform der Marktordnungen.....   | 57        |
| Getreidemarktordnung .....   | 59        |
| Milchmarktordnung .....  | 61        |
| Rindermarktordnung .....   | 63        |
| Langfristige Perspektive.....  | 63        |
| <b>7. Zusammenfassung .....</b>  | <b>67</b> |
| <b>8. Literatur .....</b>  | <b>69</b> |
| <b>9. Anhang .....</b>   | <b>76</b> |
| <b>10. Inhaltsverzeichnis.....</b>   | <b>81</b> |

Analysecluster 2

**Ländlicher Raum**

# Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Möllwaldplatz 5  
A-1040 Wien

Tel.: 01/504 88 69 0  
Fax: 01/504 88 69 39

e-mail: [office@babf.bmlf.gv.at](mailto:office@babf.bmlf.gv.at)  
<http://www.babf.bmlf.gv.at>

Thomas Dax  
Gerhard Hovorka  
Georg Wiesinger

**Der GAP-Reformbedarf aus  
österreichischer Perspektive**

**Perspektiven für die Politik zur  
Entwicklung des ländlichen Raumes**

Juli 2002

Medieninhaber (Verleger) und Herausgeber:

Bundesanstalt für Bergbauernfragen,

A-1040 Wien, Möllwaldplatz 5

<http://www.babf.bmlf.gv.at>

<http://www.bergbauern.net>

Tel.: +43/1/504 88 69 - 0; Fax: +43/1/504 88 69 – 39

[office@babf.bmlf.gv.at](mailto:office@babf.bmlf.gv.at)

Layout: Michaela Hager, Roland Neissl

Umschlaggestaltung: Georg Eichinger und Christian Knechtl

## Inhaltsverzeichnis

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1.  | Einleitung .....  | 4  |
| 2.  | Ländliche Entwicklungspolitik – ein räumliches Konzept .....  | 7  |
| 3.  | Vielfalt des ländlichen Raumes .....  | 11 |
|     | Internationaler Vergleichsmaßstab .....   | 11 |
| 4.  | Politikinstrumente zur Entwicklung ländlicher Regionen .....  | 21 |
| 4.1 | Die EU-Regionalpolitik - Ansätze integrierter Regionalprogramme .....                                   | 21 |
| 4.2 | EU-Strukturfonds in Österreich .....  | 29 |
|     | Förderperiode 1995-1999 .....   | 29 |
|     | Förderperiode 2000-2006 .....   | 29 |
|     | LEADER+ Programm .....  | 31 |
| 4.3 | Ländliche Entwicklungspolitik – eine eigenständige Politikstrategie? .....                              | 31 |
| 4.4 | Das österreichische Programm zur Entwicklung des ländlichen Raumes .....                                | 39 |
|     | Förderung benachteiligter Gebiete .....   | 42 |
|     | Artikel 33 Maßnahmen .....  | 44 |
| 5.  | Einschätzung der Förderung des ländlichen Raums - Maßnahmen mit neuen<br>Prioritäten? .....             | 49 |
|     | Integration neuer Elemente in die Agrarpolitik .....  | 50 |
|     | Einschätzung der "neuen" Förderung des ländlichen Raumes .....  | 51 |
|     | Integrierte Entwicklungspolitik als Herausforderung .....   | 52 |
| 6.  | Analyse unterschiedlicher Positionen zur ländlichen Entwicklung .....                                   | 55 |
| 7.  | Reformüberlegungen .....  | 62 |
| 8.  | Literatur: .....  | 71 |
|     | Anhang 1: Übersicht VO 1257/1999 .....  | 77 |
|     | Anhang 2: Übersicht über das österreichische Programm für die Entwicklung des<br>ländlichen Raums ..... | 85 |
|     | Anhang 3: Liste der Interviewpartner .....  | 88 |

# 1. Einleitung

Ländliche Entwicklung ist eine komplexe Aufgabe, die weit über die Agrarpolitik hinausgeht, und nicht über die Förderung eines einzelnen Wirtschaftssektors allein zu bewerkstelligen ist. Diese Sichtweise hat sich in den beiden letzten Jahrzehnten immer stärker ausgeprägt. Sie ist nicht nur bei räumlich konzipierten Programmen zur Entwicklung ländlicher Regionen zu finden, sondern wird auch zusehends von agrarpolitischen Entscheidungsträgern geteilt.

Die jüngste Diskussion im Rahmen der Erstellung des EU-Reformpaketes Agenda 2000 hat dieser Auffassung der ländlichen Entwicklungspolitik große Aufmerksamkeit eingeräumt. Wie in zahlreichen Studien und Positionspapieren unterschiedlicher Institutionen belegt, wird nunmehr allgemein akzeptiert, dass Landwirtschaft und ländliche Entwicklung nicht deckungsgleich sind und dass es zu einer erfolgreichen Politik für die Entwicklung des ländlichen Raumes umfassender Konzepte und Programme bedarf, die weit über den agrarischen Sektor hinausgehen.

Im Rahmen des Projektes „Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive“ geht es im Themenbereich „Ländlicher Raum“ daher nicht bloß um die Weiterentwicklung der Maßnahmen zur „Entwicklung des ländlichen Raumes“ aus dem Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, sondern auch um die Einbettung in regionalpolitische Strategien für ländliche Regionen. Diese Analyse berührt daher auch Fragestellungen der räumlichen Entwicklung, die von einer Reihe anderer Sektorpolitiken maßgeblich beeinflusst wird.

Aus diesem Grund bietet der folgende Beitrag zunächst einen Überblick über das Konzept, die Bedeutung und die Heterogenität des ländlichen Raumes. Dieser Einstieg soll die Schlüsselfunktion der ländlichen Entwicklung für die wirtschaftliche und soziale Kohäsion in weiten Teilen Europas aufzeigen und den Beitrag der bisherigen Politikprogramme zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Gebiete sowie die Effektivität der Maßnahmen zur Reduktion wirtschaftlichen und sozialen Ausschlusses analysieren. Die für die ländlichen Gebiete wirksamen Politikbereiche gehen weit über die zur Zeit als „ländliche Entwicklungsprogramme“ bezeichneten Maßnahmenpakete der GAP hinaus. Eine auf den ländlichen Raum und seine Entwicklungsmöglichkeiten bezogene Analyse erfordert daher eine integrative Betrachtung der räumlichen Wirkungen. Die Beziehung zwischen landwirtschaftlicher Strukturentwicklung und deren Einfluss auf die Entwicklung der ländlichen Gebiete bleibt aber von zentraler Bedeutung und macht daher auch die Evaluierung der bisherigen Fördermaßnahmen und ihre Weiterentwicklung zu einem zentralen Anliegen. Für die Zukunft ist die Erfahrung mit innovativen Ansätzen in diesem Bereich von entscheidender Bedeutung. Diese Relevanz besteht nicht nur im Hinblick auf die Konzeption der Maßnahmen und Programme, sondern auch unter dem Gesichtspunkt, die Moti-



vation und die Bereitschaft zur Beteiligung an "neuen" Projekten und regionalen Initiativen in der lokalen Bevölkerung zu steigern.

Die Darstellung der bisherigen Politik der ländlichen Entwicklung wird insbesondere auf die Schwerpunkte und Veränderungen der EU-Reform Agenda 2000, die für die aktuelle Programmperiode bestimmend sind, eingehen. Dabei wird die Einschätzung der Veränderungen und die Auswirkungen auf die regionalen Potentiale sowie den Handlungsspielraum für innovative Ansätze der ländlichen Entwicklung im Zentrum der Betrachtung stehen.

Angesichts der breiten Zustimmung zu einer integrierten Sichtweise der regionalen Probleme erscheint es erforderlich im Rahmen einer möglichst breiten Diskussion von Zukunftsaspekten und Perspektiven der ländlichen Entwicklungspolitik bewusst eine sehr weite Definition zu wählen. Die abschließenden Reformüberlegungen sind in diesem Sinn unter anderem auch aus Diskussionen im Zuge eines thematischen Workshops mit Experten der ländlichen und regionalen Entwicklung erarbeitet worden<sup>1</sup>. Zusätzlich wurden Gesichtspunkte von Verwaltungsstellen bzw. Personen, die mit der Administration und Umsetzung der einschlägigen Programme befasst sind, berücksichtigt. In der zweiten Projektphase wurden die Sichtweisen und Prioritäten unterschiedlicher nationaler Interessensvertretungen erfasst und in einem ergänzenden Berichtsteil (Kapitel 6) zusammenfassend dargestellt. In besonderer Weise ist auch die internationale Diskussion rund um Themen der Weiterentwicklung von EU-Politiken anlässlich der Vorbereitung der mid-term reviews von maßgeblicher Bedeutung. Diese Analyse soll auch einen Beitrag liefern, die Diskussion im Vorfeld der mid-term reviews zu verbreitern, und die Bedeutung sektorübergreifender Überlegungen für zukünftige Strategien der ländlichen Entwicklungspolitik hervorheben.

---

<sup>1</sup> Wir möchten den beteiligten Experten für die Mitwirkung im Workshop und die anschließende Reflexion wesentlicher Leitlinien und Reformaspekte der ländlichen Entwicklungspolitik ausdrücklich danken. Ihr Beitrag, insbesondere hinsichtlich der Reformüberlegungen, wurde besonders bei der Erstellung des Punktes 6 berücksichtigt. Folgende Experten haben uns in dieser Weise unterstützt: Dipl. Ing. Maria Asamer-Handler (ÖAR, Graz), Dipl. Ing. Markus Gruber (Joanneum Research, Graz), Dipl. Ing. Martin Hebertshuber (helix, Salzburg), Dr. Martin Heintel (Institut für Geographie, Universität Wien), Dr. Friedrich Schindegger (ÖIR, Wien), Dipl. Ing. Walter Seher (Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung, Universität für Bodenkultur Wien)



## 2. Ländliche Entwicklungspolitik – ein räumliches Konzept

Die letzten Jahrzehnte stellten in den Industrieländern eine Periode eines lange anhaltenden Wirtschaftswachstums dar, das für große Teile der Bevölkerung Wohlstand und eine beispielhaft breite Verteilung des daraus resultierenden Nutzens gebracht hat. Dennoch ist diese Entwicklung nicht immer für alle Betroffenen und alle Regionen gleichermaßen vorteilhaft gewesen. Seitdem die Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt in den 80er Jahren wieder zugenommen haben, wurde nicht nur dem Ausbau der Beschäftigungspolitik, sondern auch dem Thema der regionalen Disparitäten wieder verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt. Insbesondere ist in jüngster Vergangenheit das Gefälle in der Wirtschaftskraft zwischen Stadt und Land als permanentes regionales Problem wieder verstärkt thematisiert worden.

In der Diskussion zum Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK; EK 1999) hat sich die regionale Betrachtung und ein Bekenntnis zu eigenständigen, vielfältigen und leistungsfähigen ländlichen Gebieten am deutlichsten niedergeschlagen. Ländliche Räume sind demnach durch Vielfalt und spezifische Entwicklungsmuster gekennzeichnet. Sie sind als Wirtschafts-, Natur- und Kulturstandorte komplexe räumliche Systeme, die sich durch eindimensionale Kriterien wie Bevölkerungsdichte, Bedeutung des Agrarsektors oder der natürlichen Ressourcen nur ungenügend charakterisieren lassen. Sie unterscheiden sich erheblich bezüglich ihrer Entwicklungspfade und -perspektiven voneinander. Diese Vielfalt ländlicher Entwicklung ist auch in der Erarbeitung des Österreichischen Raumentwicklungskonzeptes 2001 in den beiden vergangenen Jahren als maßgeblicher Input für Strategien der Raumentwicklung angesprochen worden (ÖROK 2002).

Die regionalwirtschaftliche Problemlage hat sich schon seit langem in vielen ländlichen Regionen in deutlich unterdurchschnittlichen Wirtschaftskennziffern und in der Regel in einem erhöhten Abwanderungsdruck in Richtung der Zentralräume niedergeschlagen. Durch die räumliche Konzentration der Bevölkerung und der Wirtschaftsaktivitäten sind aber andererseits viele Ballungsräume bis zu unwirtschaftlichen und sozial labilen Ausmaßen angewachsen. Je nachdem, wieweit diese Entwicklungen fortgeschritten waren, haben sich bereits ab den 70er bzw. 80er Jahren markante Veränderungen in der Bevölkerungswanderung ergeben (OECD 1996c). Nunmehr sind nicht mehr die Ballungsräume die am stärksten nachgefragten Wohnorte, sondern immer mehr die Umlandgemeinden und in Folge auch weite Teile des ländlichen Raumes. Die Nettowanderungsbilanz zahlreicher ländlicher Gebiete (also die Differenz aus Zu- und Abwanderung) ist demgemäß zuletzt in vielen Fällen durchaus positiv gewesen. Diese Trendwende hat auch jene Sichtweise unterstützt, die das Wirtschaftsgefälle zwischen Zentralraum und Peripherie nicht als unabänderlich ansieht und sehr wohl Entwicklungsmöglichkeiten der ländlichen Regionen für chancenreich erachtet.

Die Entwicklungstrends weisen auch auf neue Aufgaben und weitere Potentiale der ländlichen Gebiete hin: Ein reiches, kollektives Erbe mit einer großen Bedeutung und Vielfalt der Organisation- und Kulturformen sozialer Gemeinschaften, schöne Landschaften, reine Luft und reiche Erholungsmöglichkeiten sind wesentliche Kennzeichen, die über das ländliche Gebiet hinaus von Relevanz sind (Dax 1999b). Immer mehr wird erkannt, dass "ländliche Räume über eine erstaunlich vielfältige Mischung naturräumlicher und vom menschlichen Handeln geprägter Elemente verfügen. ... Es besteht eine wachsende Nachfrage nach solch attraktiven Merkmalen" (OECD 1996b, S. 3 – Übersetzung durch die Autoren) und die räumlichen Politikprogramme der ländlichen Entwicklung suchen immer stärker sich diese Vorteile zunutze machen zu können. In der internationalen Diskussion hat besonders die OECD auf die Chancen einer bewussten Förderung der positiven Wechselwirkungen zwischen der Sicherung attraktiver Kulturlandschaften und wirtschaftlicher Entwicklung aufmerksam gemacht. Vor allem in peripheren Gebieten, wie in weiten Teilen der Berggebiete Europas (vgl. OECD Fallstudie zur Kulturlandschaftsentwicklung in den Berggebieten Österreichs, Hovorka 1998), bedarf es in der Regel eines Bündels von Maßnahmen und einer erheblichen Anstrengung zur Erhaltung und Weiterentwicklung der als öffentlicher Güter verstandenen Elemente der Kulturlandschaft. Die Gestaltung der attraktiven Grundzüge in den ländlichen Gebieten wird damit zum zentralen Thema für die Zukunft der Regionen (OECD 1999).

Während sich in Österreich - ähnlich wie in anderen peripheren Gebieten Europas sowie in der allgemeinen theoretischen Auseinandersetzung - in der Regionalpolitik und in Teilbereichen der Forschung bereits Ende der 70er Jahre bzw. Anfang der 80er Jahre eine intensivere Auseinandersetzung mit der Neugestaltung der Förderung der Entwicklung peripherer (ländlicher) Gebiete abzeichnete (vgl. BKA 1980, Glatz und Scheer 1981, Gerhardter und Gruber 2001), kam es im internationalen Rahmen erst in der 2. Hälfte der 80er Jahre zur Formulierung eines nennenswerten Konzeptes der ländlichen Entwicklung. Mit der Vorlage des Delors-Pakets-I (Europäische Kommission 1987) durch den Europäischen Rat im Februar 1987 wurde die Reform der Strukturfonds und damit eine zielgerichtete Regionalpolitik eingeleitet.

Für die Politik des ländlichen Raumes bedeutete die Mitteilung der Kommission "Die Zukunft des ländlichen Raumes" (Europäische Kommission 1988) einen besonderen Impuls und eine maßgebliche Grundlage für die Umsetzung der Strukturfondsreform in diesem Bereich. Von damals an wurde begonnen, eine Brücke zwischen der landwirtschaftlichen Strukturpolitik und einem breiter angelegten regionalpolitischen Konzept zu schlagen (Europäische Kommission 1998). Am deutlichsten kam dies in den Programmen für die Ziel 1 und Ziel 5b-Gebiete, jenen Regionalprogrammen, die in der vergangenen Strukturfondsperiode den größten Teil des ländlichen Raumes umfassten, zum Ausdruck (vgl. spätere Darstellung der EU-Regionalförderung in diesem Kapitel).

In diesen Regionen wurde ein integriertes Programmkonzept angewandt, bei dem Maßnahmen der verschiedenen Wirtschaftsbereiche aus *einem* gemeinsamen Förderprogramm finanziert wurden.

Das Konzept des ländlichen Raumes hat sich in der Folge im Verlauf der 90er Jahre zu einem imageträchtigen Begriff entwickelt, der nicht nur in seiner räumlichen Dimension immer stärker erfasst und gestaltet wurde, sondern auch zu einem politikbestimmenden Faktor im Bereich der Agrarpolitik wurde. Die enge Verknüpfung des Begriffes „Ländlicher Raum“ mit der landwirtschaftlichen Produktion konnte bisher die agrarischen Interessensvertreter dabei unterstützen, durch die Übernahme der Bezeichnung „Ländliche Entwicklungspolitik“ in das agrarpolitische Instrumentarium von der immer stärker werdenden Kritik an der Struktur und Wirkungsweise der Agrarmarktpolitik abzulenken. Diese Umgestaltung des institutionellen Rahmens wird insbesondere von Außenstehenden kaum mit kritischen Augen wahrgenommen, weil sie als Antwort auf eine lange erwünschte Trendwende der Agrarpolitik angesehen wird. Bis zuletzt ist mit einer immer konsequenteren Umbenennung von Institutionen, Publikationsorganen und anderen symbolträchtigen Elementen der Agrarpolitik eine intensivere Hinwendung zum „ländlichen Raum“ und eine Abschwächung agrarischer Produktionsziele suggeriert und eine sektorübergreifende Betrachtungsweise (vgl. den Begriff Multifunktionalität) und eine Orientierung auf integrale Zielsetzungen propagiert worden.

Gerade in Österreich sind derartige umfassende Politikkonzeptionen frühzeitig im Rahmen der Berggebietsentwicklung und der Berücksichtigung der Wirkungen der Berglandwirtschaft auf die Kulturlandschaftsentwicklung mitgedacht worden. Auf grund dieser positiven Erfahrungen beginnt sich diese Problemsicht in den betroffenen Institutionen durchzusetzen und je nach sozio-kultureller Prägung sind ganz unterschiedliche Bewertungen hinsichtlich der Entwicklungsperspektiven anzutreffen (Asamer-Handler und Lukesch 2000). Die Ausweitung integrierter Entwicklungsansätze auf den gesamten ländlichen Raum hat zuletzt dazu beigetragen, den Begriff und die Politik für den „Ländlichen Raum“ zu hinterfragen und den Anwendungsbereich und eine interne Differenzierung ländlicher Entwicklungspolitik zu diskutieren.



### 3. Vielfalt des ländlichen Raumes

Der Erfolg des Begriffes "ländlicher Raum" beruht auf seiner scheinbaren Klarheit. Für jedermann klingen Assoziationen für das Gegenstückpaar "städtisch" und "ländlich" an. "Eine <objektive> bzw. unmissverständliche Definition des Begriffs ländlicher Raum ist jedoch unmöglich" (Europäische Kommission 1998, S. 6). Auf Grund der unterschiedlichen Werthaltungen, die mit räumlichen und sozialen Gesellschaftsmustern verbunden sind, wird der ländliche Raum an sich auch zunehmend als ein nicht eindeutig räumlich abgrenzbares Gebiet, sondern ein "soziales Konstrukt" verstanden (Lowe 1997).

Viele Länder haben jeweils eigene Definitionen zur groben Erfassung der Raumkategorie ländlicher Raum und zur Beschreibung ihrer Vielfalt entwickelt. Die dabei verwendeten meist sozio-ökonomischen Kriterien definieren den ländlichen Raum einerseits als Residualgröße komplementär zum städtischen Bereich („nicht-urbanes Gebiet“) bzw. andererseits über Hilfsparameter, wie Indikatoren zur Bedeutung des Agrarsektors, Bevölkerungsdichte bzw. Elemente der Siedlungsstruktur. Alle Begriffsbestimmungen sind aber sowohl hinsichtlich der Methode der gewählten Indikatoren wie auch der Schwellenwerte äußerst verschieden und Berechnungen daraus kaum vergleichbar (OECD 1994, S. 82 f.).

#### Internationaler Vergleichsmaßstab

Ausgehend von den Erfahrungen zahlreicher Länder mit ihren unterschiedlichen Definitionen für den "ländlichen Raum" sowie den methodischen Grenzen bestehender statistischer Systeme wurde für den Zweck einer international vergleichbaren Darstellung des ländlichen Raumes im Rahmen der OECD in der 1. Hälfte der 90er Jahre erstmals ein neues territoriales Schema entwickelt. Das "Rural Indicator"-Projekt der OECD-Ratsgruppe Rural Development hat dabei ein räumliches System zur Sammlung und Präsentation sub-nationaler Daten auf internationalem Niveau geschaffen. Dies soll jedoch nicht nationale Definitionen, die den Aufgaben der ländlichen Entwicklungspolitik in den jeweiligen Ländern besser angepasst sein können, ersetzen. Vielmehr soll ein internationaler Vergleich

- über das gesamte Staatsgebiet (und nicht nur den "ländlichen" Teil),
- eine zweistufige hierarchische Betrachtung des Gebietes
- und eine größere methodische Nachvollziehbarkeit durch Verwendung eines bewusst einfachen und international akkordierten Klassifizierungskriteriums ermöglicht werden.

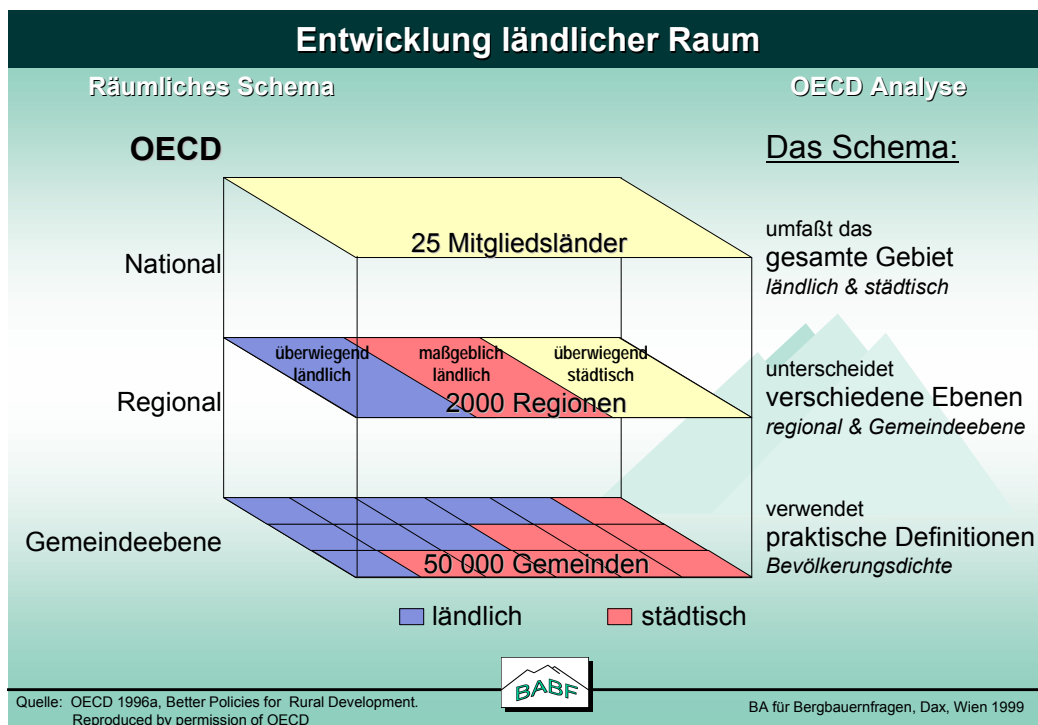
Die Verschränkung von lokaler und regionaler Ebene ist daher für die entwickelte Typologisierung entscheidend und hinsichtlich der gegenwärtigen Auffassung von räumlichen

Interaktionen von maßgeblicher Bedeutung. Es wurden dabei folgende Kriterien bzw. Vorgangsweisen angewandt (OECD 1994):

- Zunächst wird auf der lokalen Ebene eine Einteilung der Gemeinden in "ländliche" und "städtische" vorgenommen: Eine Gemeinde wird dann als "ländlich" betrachtet, wenn ihre Bevölkerungsdichte unter 150 Einwohner pro km<sup>2</sup> liegt.
- In einer zweiten Stufe erfolgt eine regionale Analyse: Für jede Region wird der Anteil der Bevölkerung, welcher in "ländlichen" Gemeinden (nach der Einteilung auf lokaler Ebene) lebt, berechnet. Dieser Anteil ist das Kriterium für die Einstufung der Regionen in die drei angeführten Gruppen von Regionen:
  - **Überwiegend ländliche Gebiete:** Dies sind Regionen, in denen mehr als 50 % der Bevölkerung in "ländlichen" Gemeinden leben (häufig auch ident mit peripheren Gebieten bzw. schwer zugänglichen Gebieten). Neben der geringen Bevölkerungsdichte sind das niedrigste Einkommensniveau, ein überdurchschnittlicher Anteil älterer Personen, die überdurchschnittliche Agrarquote und ein geringes Dienstleistungsangebot im Vergleich zur jeweiligen nationalen Situation Hauptmerkmale dieser Gebiete.
  - **Maßgeblich ländlich geprägte Gebiete:** Dies sind Gebiete, in denen zwischen 15 und 50 % der Bevölkerung in "ländlichen" Gemeinden leben (auch als Übergangsbereiche bezeichnet). Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist oft für einzelne Gemeinden innerhalb dieser Gebiete sehr unterschiedlich. Im allgemeinen sind sowohl der primäre wie der sekundäre Sektor von entscheidender Bedeutung für die Wirtschaftsstruktur dieser Regionen.
  - **Überwiegend urbanisierte Gebiete:** Dies sind Gebiete, in denen weniger als 15 % der Bevölkerung in "ländlichen" Gemeinden leben (auch als wirtschaftlich integrierte Gebiete bezeichnet). Viele dieser Gebiete haben ein vielfältiges Arbeitsplatzangebot im sekundären und tertiären Sektor und sind typische Einpendlergebiete. Andererseits sind gerade in diesen Regionen verstärkt Gefährdungen im Umweltbereich zu erwarten.



Abbildung 1:



In jeder der drei Regionstypen finden sich nach diesem räumlichen Schema sowohl städtische als auch ländliche Gemeinden. Dies ist bei einer Berücksichtigung der wachsenden räumlichen Verflechtung für Regionalanalysen von entscheidender Bedeutung. Gerade in Zentraleuropa mit seiner kleinteiligen Siedlungsstruktur, die sich in kleinen Gemeinde- und Regionalstrukturen niederschlägt, sind die intra- aber auch die inter-regionalen Austauschbeziehungen besonders stark ausgeprägt.

Der Vergleich des Bevölkerungsanteils in den drei Regionstypen zwischen Österreich und der OECD insgesamt zeigt den hohen Anteil ländlicher Gebiete in Österreich. In Tabelle 1 sind die Anteilswerte städtischer und ländlicher Gemeinden innerhalb der drei Typen der regionalen Ebene beispielhaft für Österreich ausgewiesen.

**Tabelle 1: Bevölkerungsverteilung in der OECD und in Österreich**

| Regionen                             | OECD | Österreich 1991 |                            |            |
|--------------------------------------|------|-----------------|----------------------------|------------|
|                                      |      | OECD Methode    |                            | Eurostat   |
|                                      |      | Regionen        | Gemeinden                  |            |
| Überwiegend ländliche Gebiete        | 28%  | 40%             | städtisch: 9%              | 30%        |
|                                      |      |                 | ländlich: 31%              |            |
| Maßgeblich ländlich geprägte Gebiete | 32%  | 39%             | städtisch: 27%             | 29%        |
|                                      |      |                 | ländlich: 12%              |            |
| Überwiegend urbanisierte Gebiete     | 40%  | 22%             | städtisch: 22%             | 41%        |
|                                      |      |                 | ländlich: 0% <sup>1)</sup> |            |
| Summe                                | 100% | 100%            |                            | 100%       |
|                                      |      |                 | städtisch: 58%             | städt: 65% |
|                                      |      |                 | ländlich: 42%              | ländl: 35% |

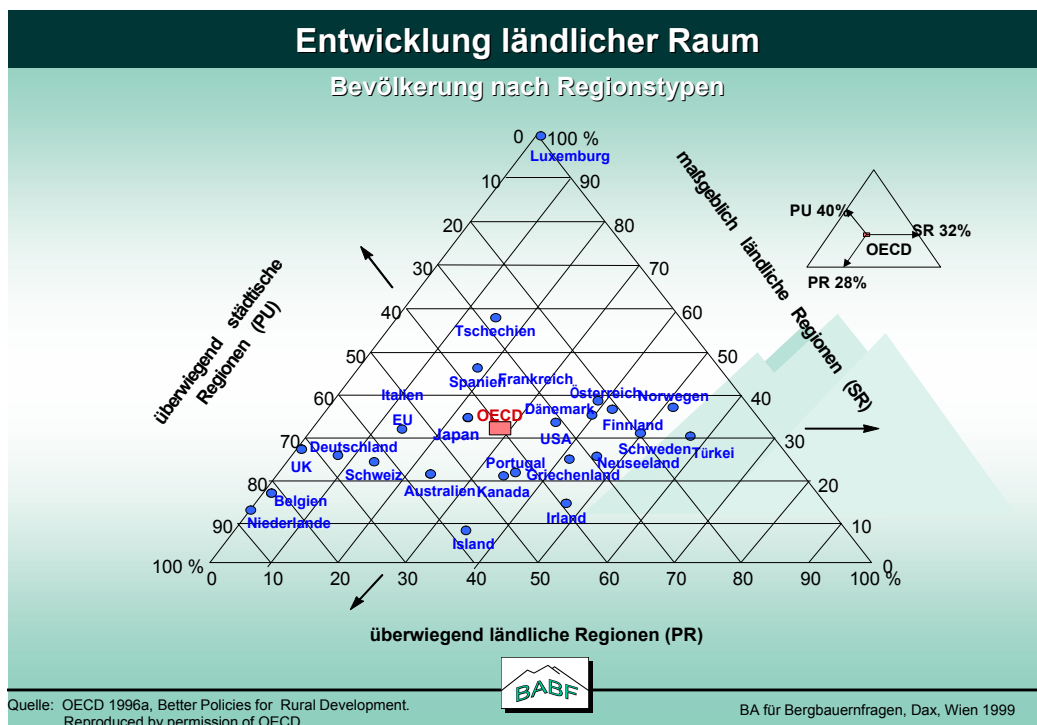
1) aufgrund der kleinregionalen Einteilung, die v.a. das Stadtgebiet von Wien ohne das Umland erfasst, befinden sich in Österreich in diesem Regionstyp kaum "ländliche" Gemeinden

Quelle: OECD 1994, ÖIR, eigene Berechnungen, nach Dax 1996, S.353; EC 1997, S.8

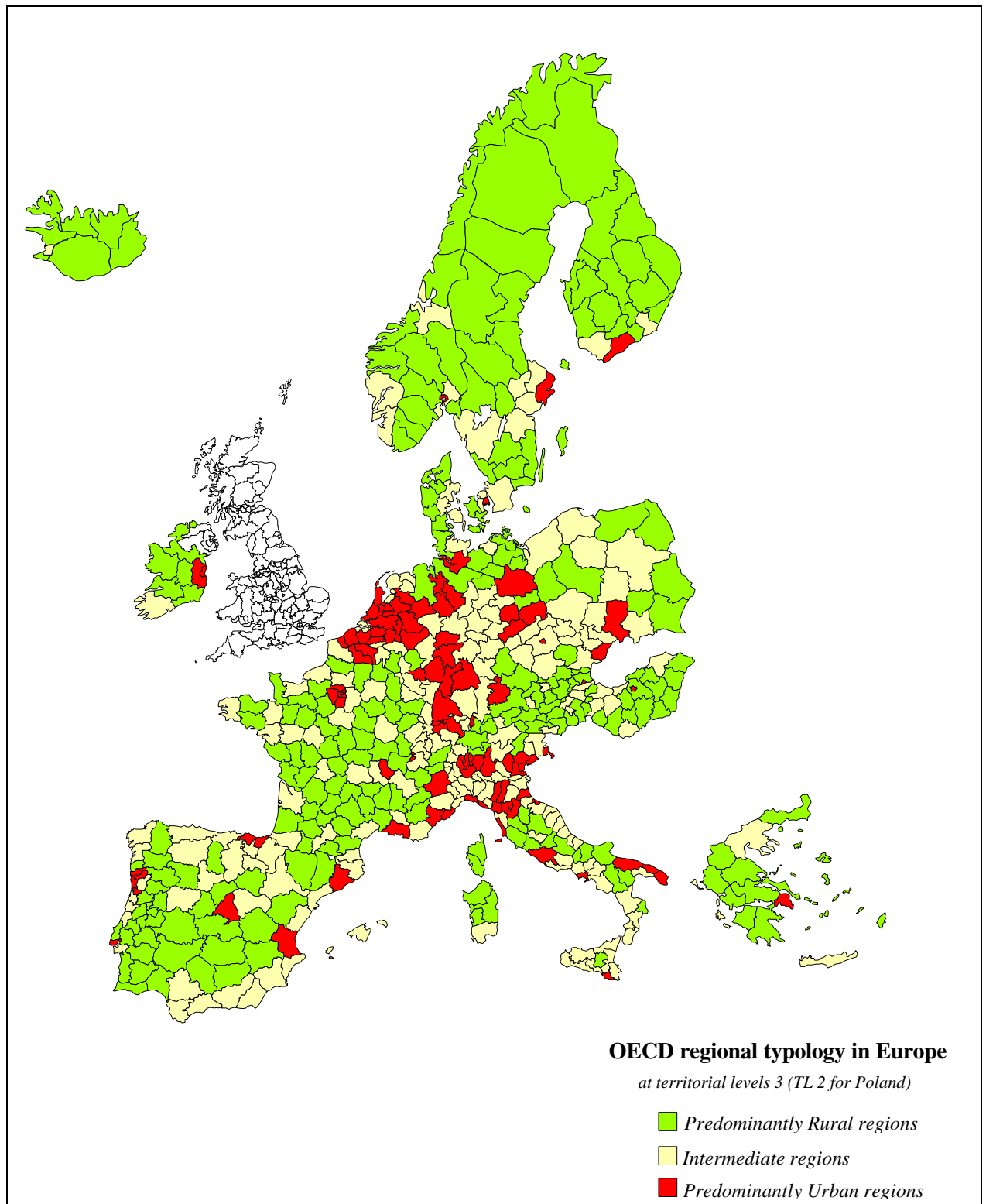
Auch wenn methodische Fragen gerade bei einer regionalen vergleichenden Analyse von entscheidender Bedeutung sind (z.B. Abgrenzung und Größe der Regionen, Konfigurationen, Varianz, Homogenität etc.), bietet die vorliegende Übersicht über die OECD-Staaten ein markantes Bild der Bedeutung des ländlichen Raumes in den einzelnen OECD-Staaten (Abbildung 2). Es zeigt sich, dass in einzelnen Staaten (v.a. skandinavische Staaten, der Türkei und Österreich) ein überwiegender Teil der Bevölkerung in **ländlich strukturierten** Regionen lebt.

Die gegenteilige Situation, ein **Überwiegen von urbanisierten** Regionen, ist in den nordwest-europäischen Staaten (Großbritannien, Niederlande, Belgien, BRD sowie der Schweiz) festzustellen.

Abbildung 2



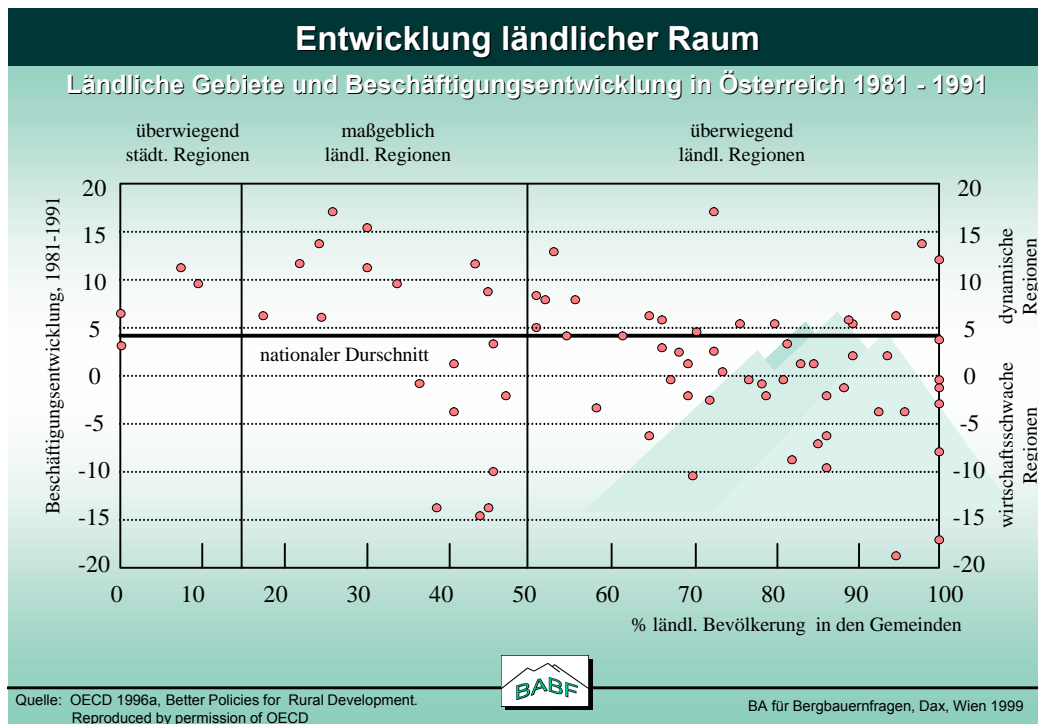
Eine Zwischenstellung nehmen eine Reihe von Staaten mit verschiedentlich deutlich akzentuierter regionaler Verteilung der Bevölkerung ein: Einige weisen eine **duale Struktur** der Regionen, andere eine weitgehend **ausgeglichene Verteilung** und eine dritte Gruppe einen Schwerpunkt der Bevölkerung (allerdings nicht so deutlich ausgeprägt wie in Nordwesteuropa) in **urbanisierten** Regionen auf. Nach dieser regionalen Gruppierung ergibt sich für die EU in ihrem zentralen Gebiet ein ziemlich hoher Urbanisierungsgrad. Der für die Wirtschaftsentwicklung Europas bestimmende Zentralraum wird aus der restriktiveren Definition ländlicher Gebiete im Rahmen der Berechnungen der EU-Kommission noch deutlicher (vgl. Tabelle 3). Auf grund der durchwegs hohen Bevölkerungsdichten lebt in den Niederlanden, Belgien, dem Vereinigten Königreich, Deutschland und auch in Italien nur ein minimaler Bevölkerungsanteil (bis zu 5%) in überwiegend ländlichen Gebieten. Die hohe Bedeutung des ländlichen Raumes in etlichen EU-Mitgliedsländern und die Vielfalt ländlicher Gebiete verdeutlicht aber, wie wichtig eine regionale Differenzierung für eine ausgewogene Wirtschaftsentwicklung der EU Mitgliedsstaaten und für den Integrationsprozess ist.

**Abbildung 3: Typologisierung ländlicher Gebiete, OECD-Methode**

Zusammen mit den skandinavischen Staaten zählt Österreich auf regionaler Ebene und auch auf der Gemeindeebene zu den Staaten mit dem höchsten Bevölkerungsanteil in

ländlich strukturierten Gebieten: 78 % der österreichischen Bevölkerung lebt in ländlichen Regionen - d.h. nur 22 % der Bevölkerung lebt nach dieser Klassifizierung in überwiegend urbanisierten Regionen.

Abbildung 4:



**Tabelle 2: Beschäftigtenentwicklung nach Regionstypen, 1980 – 1990  
(ausgewählte OECD Länder)**

|                     |       |       | Unterschiede in der Beschäftigtenentwicklung<br>(Regionale minus nationale Veränderung in<br>Prozentpunkten) |                                      |        |                                      |                                 |
|---------------------|-------|-------|--|--------------------------------------|--------|--------------------------------------|---------------------------------|
|                     |       |       | Überwiegend ländlich   |                                      |        | Maß-<br>geblich<br>ländlich          | Überwie-<br>gend städ-<br>tisch |
|                     |       |       | Nationaler<br>Durchschnitt   | Überwiegend<br>ländliche<br>Regionen | Gesamt | Wirtschafts-<br>schwache<br>Regionen | Dynamische<br>Regionen          |
| <b>Norwegen</b>     | 104.0 | 102.2 | -1.8   | -2.7                                 | 1.9    | 3.8                                  | -3.9                            |
| <b>Schweden</b>     | 112.0 | 110.8 | -1.1   | -2.5                                 | 2.9    | 0.2                                  | 2.5                             |
| <b>Finnland</b>     | 105.0 | 98.3  | -6.7   | -10.1                                | 9.9    | -1.1                                 | 15.8                            |
| <b>Österreich</b>   | 104.5 | 101.7 | -2.8   | -5.6                                 | 3.4    | 2.9                                  | -0.8                            |
| <b>USA</b>          | 118.5 | 113.5 | -5.0   | -12.3                                | 11.0   | 3.1                                  | 2.2                             |
| <b>Kanada</b>       | 116.5 | 114.1 | -2.4   | -9.5                                 | 12.8   | 9.5                                  | -2.6                            |
| <b>Australien</b>   | 113.0 | 111.2 | -1.8   | -13.0                                | 12.0   | 5.5                                  | -1.2                            |
| <b>Neuseeland</b>   | 101.6 | 98.3  | -3.3   | -8.7                                 | 3.2    | -2.8                                 | 8.7                             |
| <b>Irland</b>       | 101.3 | 100.1 | -1.2   | -3.6                                 | 1.6    | -0.3                                 | 1.4                             |
| <b>Griechenland</b> | 107.2 | 97.7  | -9.5   | -13.0                                | 4.8    | 2.0                                  | 11.1                            |
| <b>Tschechien</b>   | 101.1 | 100.2 | -0.9   | -2.8                                 | 2.8    | -0,7                                 | 1.9                             |
| <b>Frankreich</b>   | 103.7 | 100.6 | 0.2  | -20.9                                | 7.5    | -9.7                                 | 11.7                            |
| <b>Spanien</b>      | 106.7 | 106.9 | 0.2  | -20.9                                | 7.5    | -9.7                                 | 11.7                            |
| <b>Japan</b>        | 110.5 | 101.7 | -8.8   | -8.8                                 | -      | -2.3                                 | 7.2                             |
| <b>Schweiz</b>      | 116.7 | 115.4 | -1.4   | -7.6                                 | 6.5    | 4.4                                  | -1.4                            |
| <b>Deutschland</b>  | 106.7 | 114.4 | 7.7  | -1.7                                 | 9.1    | 0.7                                  | -0.7                            |
| <b>UK</b>           | 103.5 | 108.6 | 5.1  | -                                    | 5.1    | 7.3                                  | -4.5                            |
| <b>Belgien</b>      | 101.7 | 104.2 | 2.4  | -                                    | 2.4    | -4.7                                 | 0.8                             |
| <b>Niederlande</b>  | 126.1 | -     | -  | -                                    | -      | 3.9                                  | -0.7                            |

Quelle: OECD 1996c, S. 52

Die Schwierigkeiten ein international abgestimmtes Vergleichsinstrumentarium des ländlichen Raumes zu erstellen, unterstreichen die Vielfalt der dort angetroffenen Situationen. Dies zeigt sich auch besonders deutlich innerhalb von Nationalstaaten. So liegen die überwiegend ländlichen Regionen in Österreich sehr verstreut auf der Skala gemessen am Anteil der Bevölkerung in "ländlichen" Gemeinden. Zugleich wird aus Abbildung 4 ersichtlich, dass viele sehr ländlich strukturierte Regionen durchaus eine überdurchschnittliche Beschäftigungsentwicklung verzeichnen konnten. Dieses Ergebnis, das für zahlreiche OECD-Länder Gültigkeit hat, widerlegt damit eine weit verbreitete Sichtweise, wonach die

Lage in einer ländlichen Region automatisch mit wirtschaftlichem Niedergang verbunden ist. Mit einer Differenzierung der ländlichen Regionen kann es somit gelingen, dynamische von zurückbleibenden Regionen zu unterscheiden. Zahlreiche ländliche Gebiete zählen somit zu den dynamischen Regionen, indem es ihnen gelungen ist, mehr Beschäftigung zu schaffen als im nationalen Durchschnitt (Tabelle 2). Auch hier ist darauf zu verweisen, dass die Werte der dynamischen Regionen einen Durchschnitt aller dynamischen Gebiete eines Nationalstaates repräsentieren und somit wieder unterschiedlich günstige Beschäftigungsentwicklungen widerspiegeln.

Die EU-Kommission hat das Konzept räumlicher Indikatoren der OECD für die Anwendung in ihrem Bereich überprüft und mit einer von EUROSTAT entwickelten Typologie bezüglich des Verstädterungsgrades in Beziehung gesetzt. Um eine bessere Abstimmung der beiden Methoden zu erzielen, wurde die OECD-Typologie im EU-Arbeitspapier dahingehend überarbeitet, dass der Grenzwert zur Bestimmung des Gemeindetyps mit einer Bevölkerungsdichte von 100 Einwohner/km<sup>2</sup> festgelegt und eine besser auf den europäischen Kontext abgestimmte Variante berechnet wurde (Europäische Kommission 1998, S. 8). Die dadurch niedrigeren Anteile der ländlichen Regionen soll die Problematik jedoch nicht schmälern und nicht eine geringere Bedeutung für die Politik der ländlichen Entwicklung suggerieren (vgl. Tabelle 3). Gleichzeitig wurde auch die Erkenntnis der OECD-Analysen, dass eine ländliche Struktur nicht automatisch wirtschaftlichen Niedergang bedeuten muss, innerhalb der EU aufgegriffen und als grundlegende Motivation für die Erarbeitung der neuen Politik für die ländliche Entwicklung eingesetzt. So wurden in zahlreichen Strukturfondsprogrammen positive Entwicklungspfade einzelner Regionen als beispielgebend herausgegriffen. In spezifischen EU-Forschungsprojekten (RUREMPLO, DORA) wurde versucht, die Hintergründe unterschiedlicher Entwicklungserfolge ländlicher Regionen zu analysieren und Faktoren für die Dynamik der Regionalentwicklung zu beleuchten (von Meyer et al. 1999, Ceccato and Persson 2001).

**Tabelle 3: Ländliche Bevölkerung, nach Berechnung der EU-Kommission**

|  | Bevölkerung in ländlichen Gemeinden <sup>*)</sup> | Bevölkerungsanteil in           |                                |                                  |
|--|---|---------------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
|  |   | überwiegend ländlichen Gebieten | maßgeblich ländlichen Gebieten | überwiegend städtischen Gebieten |
| Niederlande                            | 3,1   | 0,0                             | 6,7                            | 93,3                             |
| Belgien                                | 4,9   | 3,4                             | 4,9                            | 91,7                             |
| Vereinigtes Königreich                 | 8,7   | 1,0                             | 18,7                           | 80,3                             |
| Deutschland                            | 12,0  | 5,4                             | 25,2                           | 69,3                             |
| Italien                                | 14,1  | 4,1                             | 27,1                           | 68,8                             |
| Portugal                               | 21,2  | 18,1                            | 22,8                           | 59,1                             |
| Spanien                                | 24,4  | 12,7                            | 41,5                           | 45,8                             |
| Griechenland                           | 30,8  | 28,1                            | 28,3                           | 43,6                             |
| Österreich                             | 34,6  | 30,2                            | 28,9                           | 41,0                             |
| Irland                                 | 43,1  | 46,6                            | 15,1                           | 38,3                             |
| Frankreich                             | 23,7  | 10,5                            | 56,5                           | 32,9                             |
| Dänemark                               | 32,4  | 39,6                            | 31,3                           | 29,1                             |
| Schweden                               | 66,8  | 63,2                            | 17,7                           | 19,1                             |
| Luxemburg                              | 19,3  | 0,0                             | 100,0                          | 0,0                              |
| Finnland                               | 50,6  | 58,9                            | 41,1                           | 0,0                              |
| EU-15                                  | 17,5  | 9,7                             | 29,8                           | 60,5                             |
| <b>zum Vergleich:<br/>EU-15 Fläche</b> | 80,9 %  | 47,0 %                          | 37,4 %                         | 15,6 %                           |

<sup>\*)</sup> Bevölkerungsanteil in politischen Gemeinden mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als 100 Einwohner/km<sup>2</sup>.

Quelle: European Commission DG VI (1997, S.8)

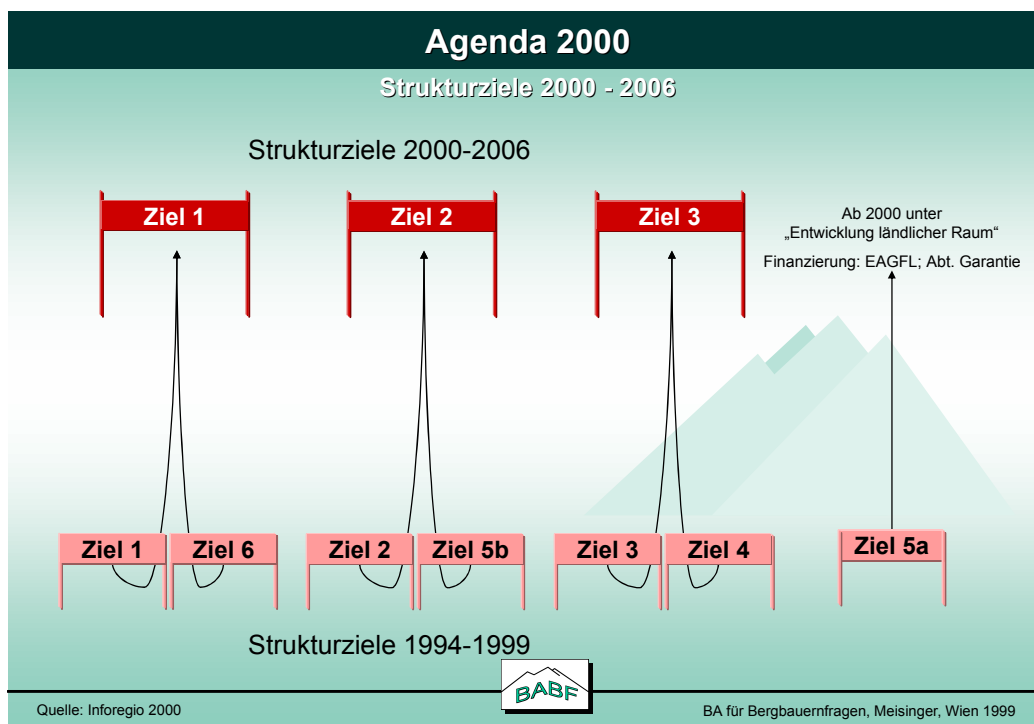


## 4. Politikinstrumente zur Entwicklung ländlicher Regionen

### 4.1 Die EU-Regionalpolitik - Ansätze integrierter Regionalprogramme

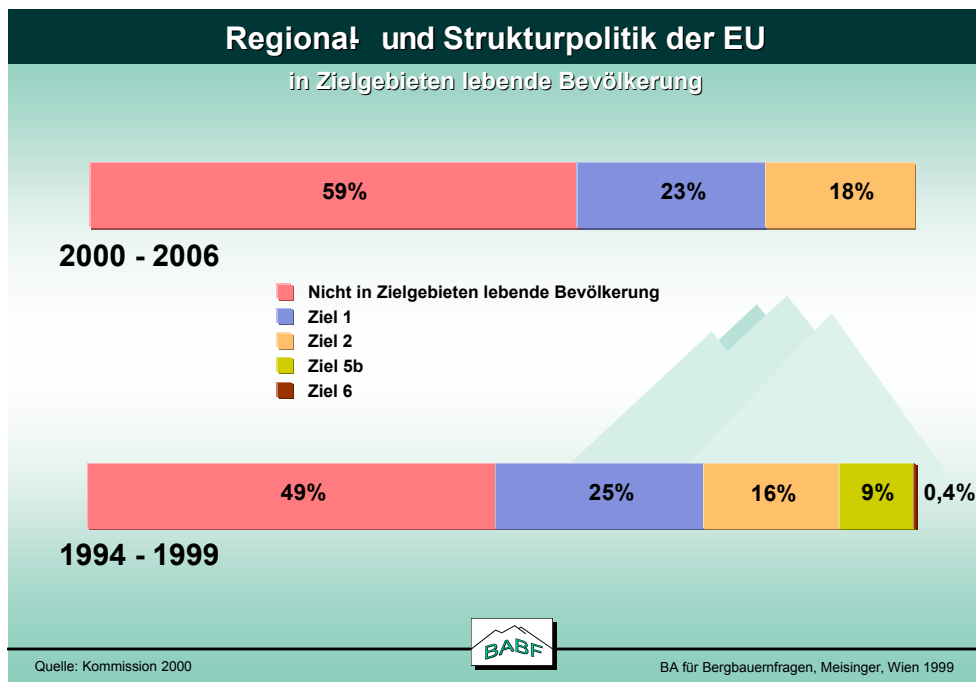
Wie bereits angeführt, wurde den Problemen ländlicher Gebiete seit der EU-Strukturfondsreform gezielt Rechnung getragen. Vor allem in den Ziel 1 und Ziel 5b-Gebieten waren jene ländlichen Gebiete zu finden, die in der Umsetzung der EU-Regionalprogramme seit 1988 angesprochen wurden. Seit der EU-Reform Agenda 2000 ist diese räumliche Zuordnung nicht mehr so klar ersichtlich. Während die Gebietskulisse der Ziel 1-Gebiete durch eine striktere Auslegung und Überprüfung der Kriterien auf eine kleinere Fläche komprimiert werden konnte, sind die Ziel 5b-Gebiete teilweise im neuen Ziel 2-Gebiet aufgegangen. Durch die Verschränkung mit anderen räumlichen Problemkategorien ist die Zuordnung zum Typ ländlicher Gebiete nicht mehr so eindeutig möglich.

**Abbildung 5: Ziele der Strukturfonds 2000-2006**



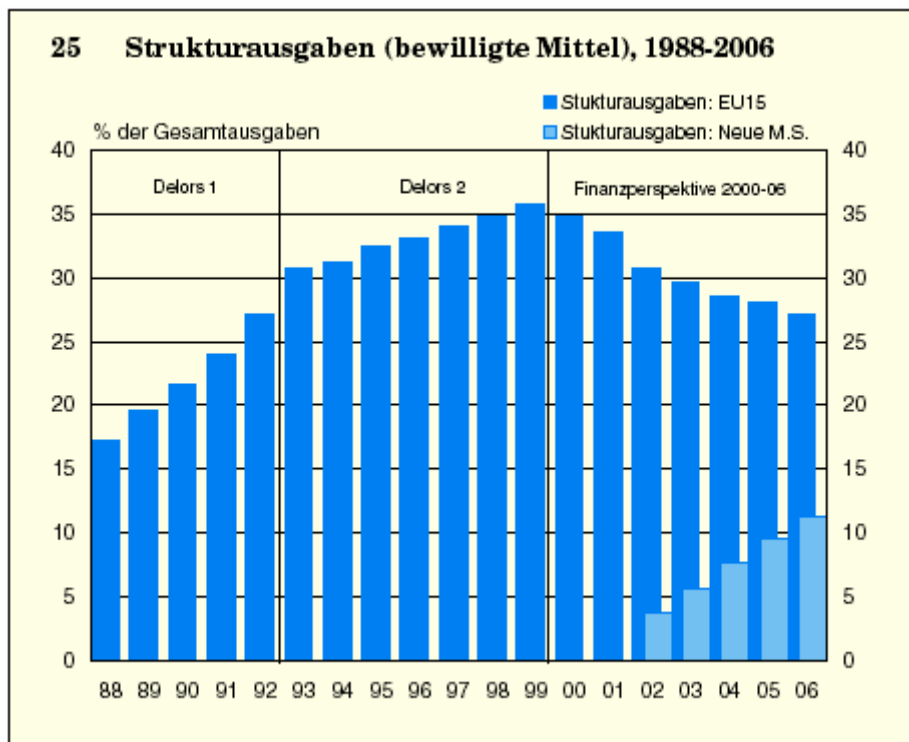
Quelle: Meisinger 2000, S.40

Abbildung 6: Bevölkerung in Zielgebieten



Quelle: Meisinger 2000, S.42

Abbildung 7



Quelle: EK 2001a, S.119

Gleichgeblieben ist aber das Instrumentarium der mehrjährigen Programmierung und die grundlegende Ausrichtung und Verteilung der Mittel seit der Reform 1988. Nach der ersten Programmplanungsperiode 1989-1993 wurde in der zweiten Periode 1994-1999 das Ausmaß der EU-Förderung insgesamt gesteigert. Gleichzeitig wurde die Priorität der Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand vertieft und die Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes verstärkt. Durch die räumliche und inhaltliche Konzentration in der derzeitigen Programmplanungsperiode 2000-2006 wurde eine Vereinfachung der Verwaltungsabläufe und ein klarerer Bezug zu den Zielen der Strukturfonds bezweckt. Dies schlägt sich in nur mehr drei Entwicklungszielen der Strukturfonds nieder, die mit den jeweiligen Fonds direkt korrespondieren:

- **Ziel 1:** Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand
- **Ziel 2:** Wirtschaftliche und soziale Umstellung in Gebieten mit strukturellen Schwierigkeiten
- **Ziel 3:** Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken.

Von diesen beinhalten die ersten beiden räumliche Differenzierungen und verfolgen räumliche Entwicklungsziele. Aus der Abbildung 9 werden die finanziellen Schwerpunkte der Strukturfondsförderung in den einzelnen Ländern erkennbar. Die Zielprogramme der Strukturfonds werden durch die Aktivitäten aus dem Kohäsionsfonds und aus den EU-Gemeinschaftsinitiativen, sowie innovativen Aktionsprogrammen komplettiert (Tabelle 4). Während die Mittel des Kohäsionsfonds maßgeblich zur Verbesserung der Infrastrukturausstattung in den Regionen mit dem ausgeprägtesten Entwicklungsrückstand beitragen, werden die Gemeinschaftsinitiativen in allen EU-Ländern angewandt. Durch ihren spezifischen Ansatz, Innovationen in der lokalen/regionalen Entwicklung spezifischer Gebiete zu unterstützen, erlangen sie teilweise auch Pilotcharakter und eine Bedeutung, die weit über ihren finanziellen Beitrag bzw. die wirtschaftliche Wirkung hinausgeht. Ebenso wie bei den Zielgebieten ist es bei den Gemeinschaftsinitiativen anlässlich der Agenda 2000 zu einer Reduktion der Programme gekommen. Die früheren 13 Gemeinschaftsinitiativen sind in folgenden vier Programmen zusammengefasst worden:

Interreg III  
Leader+  
Urban II  
Equal

**Tabelle 4: Strukturfondsmittel, indikative Mittel nach Mitgliedsstaaten, 2000-2006**

| Millionen EUR, zu Preisen von 1999 |                  |   |       |   |       |                         |                                    |                          |                             |
|------------------------------------|------------------|---|-------|---|-------|-------------------------|------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| MS                                 | Ziele            |   |       |   |       | FIA<br>(ohne<br>Ziel 1) | Gemein-<br>schafts-<br>initiativen | Ko-<br>häsions-<br>fonds | Ins-<br>gesamt <sup>3</sup> |
|                                    | 1 <sup>1,2</sup> | Transi-<br>tionale För-<br>derung für<br>Ziel 1 | 2     | Transi-<br>tionale För-<br>derung für<br>Ziel 2 | 3     |                         |                                    |                          |                             |
| <b>B</b>                           | 0                | 625   | 368   | 65  | 737   | 34                      | 209                                |                          | 2038                        |
| <b>DK</b>                          | 0                | 0   | 156   | 27  | 365   | 197                     | 83                                 |                          | 828                         |
| <b>D</b>                           | 19229            | 729   | 2984  | 526   | 4581  | 107                     | 1608                               |                          | 29764                       |
| <b>EL</b>                          | 20961            | 0   | 0     | 0   | 0     | 0                       | 562                                | 3060                     | 24883                       |
| <b>E</b>                           | 37744            | 352   | 2553  | 98  | 2140  | 200                     | 1958                               | 11160                    | 56205                       |
| <b>F</b>                           | 3254             | 551   | 5437  | 613   | 4540  | 225                     | 1046                               |                          | 15666                       |
| <b>IRL<sup>1</sup></b>             | 1315             | 1773  | 0     | 0   | 0     | 0                       | 166                                | 720                      | 3974                        |
| <b>I</b>                           | 21935            | 187   | 2145  | 377   | 3744  | 96                      | 1172                               |                          | 29656                       |
| <b>L</b>                           | 0                | 0   | 34    | 6   | 38    | 0                       | 13                                 |                          | 91                          |
| <b>NL</b>                          | 0                | 123   | 676   | 119   | 1686  | 31                      | 651                                |                          | 3286                        |
| <b>A</b>                           | 261              | 0   | 578   | 102   | 528   | 4                       | 358                                |                          | 1831                        |
| <b>P</b>                           | 16124            | 2905  | 0     | 0   | 0     | 0                       | 671                                | 3060                     | 22760                       |
| <b>FIN</b>                         | 913              | 0   | 459   | 30  | 403   | 31                      | 254                                |                          | 2090                        |
| <b>S<sup>2</sup></b>               | 722              | 0   | 354   | 52  | 720   | 60                      | 278                                |                          | 2186                        |
| <b>UK<sup>1</sup></b>              | 5085             | 1166  | 3989  | 706   | 4568  | 121                     | 961                                |                          | 16596                       |
| <b>Insges.</b>                     | 127543           | 8411  | 19733 | 2721  | 24050 | 1106                    | 10290                              | 18000                    | 211854                      |

<sup>1</sup> Einschließlich PEACE-Mittel (2000-2004)

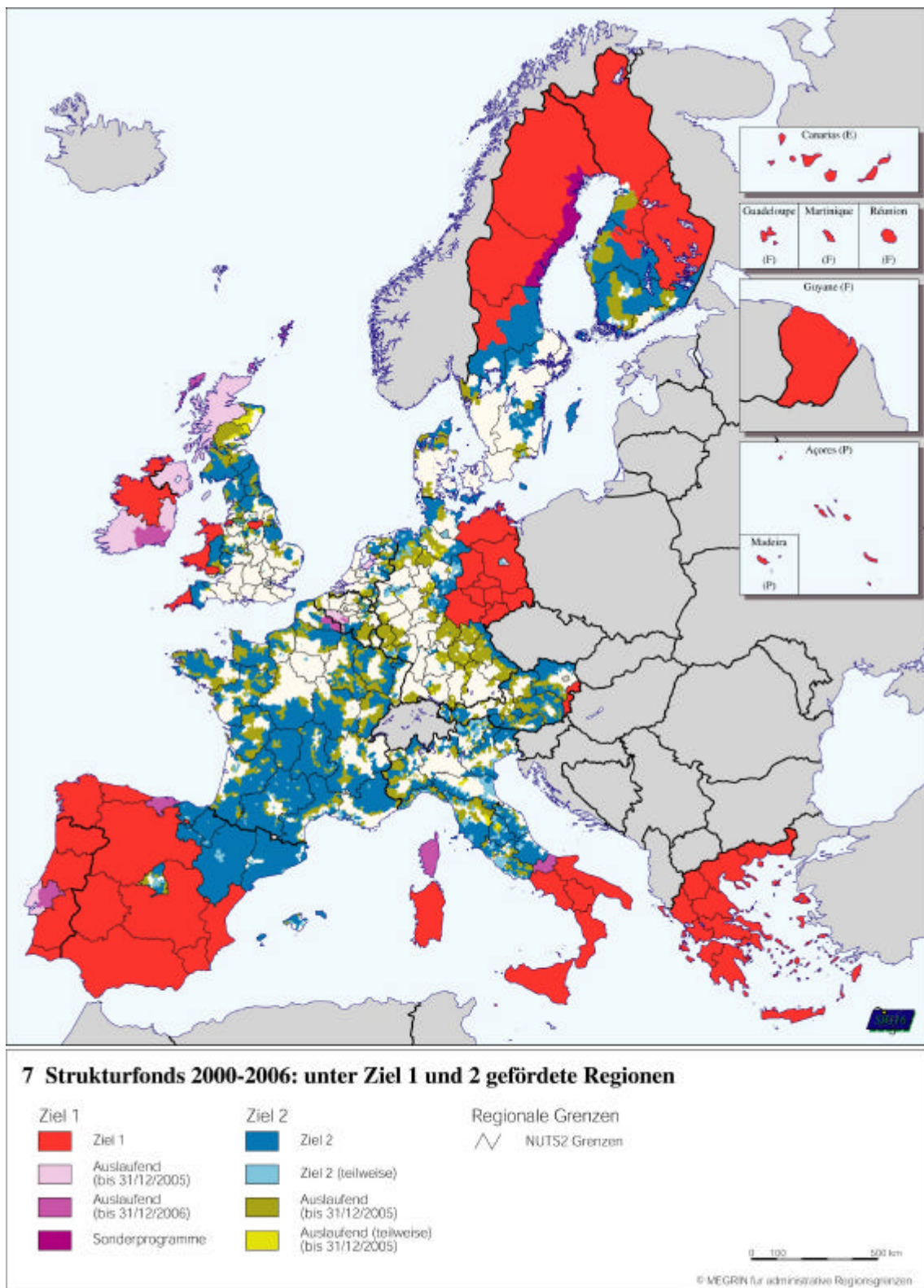
<sup>2</sup> Einschließlich spezielle Programme für schwedische Küstenregionen

<sup>3</sup> Dieser Gesamtbetrag ist niedriger als 213 Milliarden EUR, da die Mittel für die Netzwerke im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen und für innovative Maßnahmen nicht enthalten sind.

Quelle: EK 2001a, S. 53

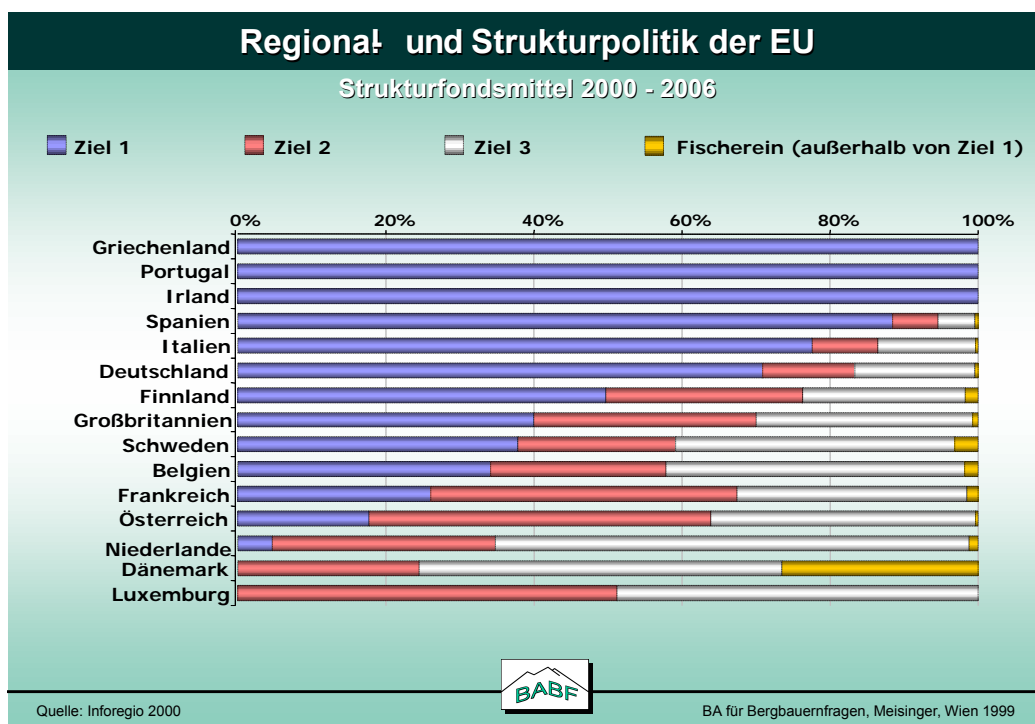
Anmerkung: In dieser Aufstellung sind die Finanzmittel für die Programme der ländlichen Entwicklung, die aus dem EAGFL Garantie finanziert werden, nicht enthalten (vgl. Tabelle 7).

Abbildung 8: Ziel 1 und Ziel 2 Regionen, 2000-2006



Quelle: EK 2001a, S.36

Abbildung 9: Strukturfondsmittel in den EU-Mitgliedsstaaten



Quelle: Meisinger 2000, S.43

Im Zuge der Beratungen für die Reform Agenda 2000 sowie die aktuellen Vorbereitungsmaßnahmen auf die EU-Osterweiterung nehmen die Konzeption von Maßnahmen für die ländliche Entwicklung in den neuen Mitgliedsstaaten eine besondere Rolle ein. Neben der Planung der Strukturfondsmittel (vgl. Abb.7) sind auch im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik entsprechende Instrumente (Tabelle 5) ab 2002 in steigendem Ausmaß vorgesehen. Für die räumliche Entwicklung sind insbesondere die beiden neu konzipierten Vorbeitrittsmaßnahmen, das ISPA Programm (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), das in Anlehnung an den Kohäsionsfonds gestaltet wurde, und das SAPARD Programm (Special Action for Pre-Accession measures for Agriculture and Rural Development) von Bedeutung. Mit einem jährlichen Budget von 1.040 Mio. € finanziert das ISPA Programm bis zu 85% der Kosten von Infrastrukturprojekten in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur. Das SAPARD Programm mit einem geringeren Finanzvolumen von jährlich 520 Mio. € ist ein horizontales Programm und sieht die Anpassung der Agrarstrukturen und -politik sowie Maßnahmen der ländlichen Entwicklung vor. So wie in den Programmen der ländlichen Entwicklung der EU-15 sind auch hier regionspezifische Schwerpunkte möglich und erwünscht.

**Tabelle 5: Gemeinschaftshilfen durch SAPARD in den mitteleuropäischen Ländern, 2000-2006**

| Maßnahme                   | Gemeinschaftsbeitrag |
|----------------------------|----------------------|
|                            | Mrd. EUR             |
| Investitionen in Betriebe  | 797                  |
| Verarbeitung und Marketing | 940                  |
| Qualität und Kontrollen    | 42                   |
| Agro-Umwelt                | 89                   |
| Diversifikation            | 421                  |
| Produzentengruppen         | 47                   |
| Dorferneuerung             | 72                   |
| Bodenverbesserung          | 46                   |
| Ausbildung                 | 117                  |
| Ländliche Infrastruktur    | 753                  |
| Wassermanagement           | 50                   |
| Waldwirtschaft             | 161                  |
| Technische Hilfe           | 93                   |
| Kommission TA              | 73                   |

Quelle: EK 2001a, S. 53

Im besonderen sind mit den Gemeinschaftsinitiativen LEADER (und INTERREG) im kleinregionalen Maßstab seit 1991 sehr positive Erfahrungen für Innovationen in ländlichen Gebieten gesammelt worden. Das LEADER Programm *„begünstigt ... die Dynamisierung der ländlichen Entwicklung, durch die Unterstützung von innovativen Projekten, die von lokalen Aktionsgruppen getragen werden und internationalen Erfahrungsaustausch sowie Kooperation in diesem Bereich praktizieren“* (KEG 1998b). Die neue Gemeinschaftsinitiative LEADER+ fördert in ausgewählten Gebieten der gesamten EU „pilothafte Konzepte kleineren Maßstabs, die auf eine integrierte Entwicklung des ländlichen Raums abzielen. Ein wichtiger Schwerpunkt ist auch die Zusammenarbeit und Vernetzung ländlicher Gebiete“ (EK 2001c). Von den vorgelegten 73 Programmen konnten bis Herbst 2001 etwa die Hälfte genehmigt werden.

Eine umfassende Einschätzung der Wirkungen der vielfältigen und unterschiedlichen Regionalprogramme auf die Entwicklung des ländlichen Raumes ist äußerst schwierig und auch anhand der einschlägigen Synthese der Evaluierungsstudien nur ansatzweise zu bewerkstelligen (PACEC 1998, Dethier et al. 1999). Angesichts der unterschiedlichen Programmstruktur zwischen Ziel 1 und Ziel 5b-Programmen sowie den markanten Schwerpunktsetzungen durch die Nationalstaaten sind in der Umsetzung verschiedene Ansätze an Entwicklungsstrategien festzustellen. Infolge der Integration der Maßnahmen zur Neuausrichtung im Bereich der Landwirtschaft (Ziel 5a) in die Ziel 1-Programme sind hier stär-

ker integrierte Programme entstanden. Aufgrund der großräumigen Abgrenzung und der übergeordneten Förderung der allgemeinen Wirtschaftsstruktur haben die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes hier jedoch keine solche Aufmerksamkeit erlangt. In den Ziel 5b-Gebieten wurde häufig das Potential der ländlichen Diversifizierung als Ergänzung zur landwirtschaftlichen Tätigkeit (wieder-) entdeckt und flexible Maßnahmen zur Förderung entwickelt. Damit werden nunmehr Entwicklungsstrategien landwirtschaftlicher Haushalte zur Kombination der landwirtschaftlichen Betriebe mit nicht-landwirtschaftlichen Aktivitäten aktiv unterstützt. Diese sind jahrzehntelang unter der Bezeichnung "Nebenerwerbsbetrieb" marginalisiert und erst Ende der 80er Jahre über das Konzept der "Erwerbsskombination" akzeptiert worden.

Die Einbindung von Tätigkeiten, wie Entwicklung und Vermarktung qualitativ hochwertiger Produkte, Ausbau des ländlichen Fremdenverkehrs, Tätigkeiten in Verbindung mit der Erhaltung bzw. Verbesserung der Umweltsituation, Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen u.a., ermöglichte es auf die landwirtschaftlichen Strukturbedingungen einzugehen und gleichzeitig wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten in der Region zu nutzen. Nach Schätzungen der EU-Kommission wurden im Zeitraum 1988-1999 allein in den Ziel 5b-Gebieten insgesamt mehr als 500.000 Arbeitsplätze durch diese Fördermittel geschaffen (Europäische Kommission 1998, S. 47).

Neben der Umsetzung einer gemeinsamen EU-Regionalpolitik sind in der 2.Hälfte der 90er Jahre weiterreichende Überlegungen zur räumlichen Entwicklung der EU-Staaten bzw. Europas erarbeitet worden. Die für die Raumordnung zuständigen Minister der EU-Mitgliedsstaaten haben im Interesse einer engeren europäischen Integration das Europäische Raumentwicklungskonzept (EUREK) als Referenzdokument und theoretisches Grundgerüst für weitreichende Kooperationsbemühungen beschlossen (EK 1999). In diesem Dokument wird in besonderer Weise auf eine Gesamtsicht räumlicher Entwicklungstrends eingegangen. Dabei wird speziell auf „die sich ändernde Rolle und Funktion der ländlichen Räume“ (EK 1999, S.71) Bezug genommen. Über die steigenden Interdependenzen von städtischen und ländlichen Räumen hinaus werden vielfältige Entwicklungsoptionen ausgemacht, mit der Zielsetzung den weiter erheblichen strukturellen Schwächen in vielen Regionen begegnen zu können: „ Zur kulturellen, natürlichen und landschaftlichen Vielfalt in der EU tragen nicht zuletzt die ländlichen Räume bei. Ihre Rolle erschöpft sich nicht als suburbaner Einzugsbereich der Städte und auch nicht in der Abhängigkeit von Landwirtschaft oder Tourismus. Ihre Funktionen sind mehr als die Sicherung der Ernährungsgrundlagen und des Ressourcenschutzes. Vielmehr bedeutet ländliche Entwicklung in Europa eine Vielfalt an räumlichen Tendenzen, Konstellationen und Einflussfaktoren. Dabei haben viele ländliche Räume den strukturellen Wandel erfolgreich durchlaufen und eine eigenständige Entwicklung vollziehen können“ (EK 1999, S.71). Diese positive Wertung lokaler Entwicklungsansätze soll beispielgebend für die Entwicklungsstrategien ländlicher Regionen stehen und, bei allen Schwierigkeiten, die Möglichkeiten von zukunftsweisenden Initiativen in diesen Gebieten hervorheben.



## 4.2 EU-Strukturfonds in Österreich

### Förderperiode 1995-1999

Aufgrund der umfangreichen ländlichen Gebiete hat die EU-Regionalpolitik in Österreich eine besondere Bedeutung erlangt. Durch die umfassende Vorbereitung auf die Anwendung des regionalpolitischen Instrumentariums ist die Öffentlichkeit bereits vor dem EU-Beitritt für diese Thematik sensibilisiert worden. Zusätzliche Aufwertung erfuhr die Regionalpolitik durch die Anerkennung von ca. 60% der Staatsfläche (mit nahezu 30% der Bevölkerung) als Ziel 5b-Gebiet, was insbesondere zur Aufwertung der Bemühungen ländlicher Entwicklungspolitik beitrug. Diese Verbreiterung von regionalpolitischen Maßnahmen hat wesentlich zur Intensivierung der diesbezüglichen Debatte aber auch der Erwartungen an die Regionalpolitik beigetragen.

### Förderperiode 2000-2006

Mit der seit der Reform der Agenda 2000 vollzogenen Konzentration der regionalpolitischen Zielgebiete und der Mittelverteilung traten unvermeidlich Konflikte um die Mittel dieses nunmehr stärker begrenzten Förderinstrumentariums auf. Zudem wurden ländliche Gebiete mit anderen Problemkategorien in einem gemeinsamen Zielgebiet zusammengefasst, was die Transparenz bzw. das Ziel **ländlicher** Entwicklungspolitik zweifelsohne vermindert hat. Die Zuordnung der Regionalprogramme zum EFRE und die Schaffung eines eigenen „Ländlichen Entwicklungsprogramms“ im Rahmen der Agrarpolitik, das aus dem EAGFL-Garantie finanziert wird, haben zur Separierung regionalpolitischer Konzepte beigetragen. Selbst wenn ein integrativer Ansatz weiter beabsichtigt wird, ist es unter diesen Bedingungen erheblich schwieriger geworden, zu fondsübergreifenden Aktivitäten zu gelangen bzw. eine Abstimmung zwischen den Aktivitäten der verschiedenen Fonds herbeizuführen.

In Österreich behielt das Burgenland für die neue Periode 2000-2006 Ziel 1-Status. Aufgrund einer allgemeinen EU-weit gültigen Währungsregelung wurde das frühere Regionalfördergebiet, auch wenn die entsprechenden Kriterien nur unzureichend erfüllt waren, nur um maximal ein Drittel zurückgenommen. Für Österreich bedeutet das ein noch immer beachtliches neues Ziel 2-Gebiet. Von der Europäischen Kommission wurde das Ziel 1-Gebiet am 1. Juli 1999 und das Ziel 2-Gebiet (einschließlich Übergangsgelände) am 25. Februar 2000 beschlossen. Die endgültige Gebietskulisse umfasst 41,7 % der österreichischen Bevölkerung. Die stärkere Unterstützung der Ostgrenzgebiete, die von Österreich im Zuge der Beratungen vehement vorgebracht wurde, schlug sich indirekt in einer deutlichen Ausweitung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG nieder. Generell ist festzuhalten, dass Österreich auch aufgrund seiner Erfolge bei der Umsetzung der Programme in der vorangegangenen Periode eine Erhöhung der Mittel aus den Strukturfonds zugesprochen erhielt (Tabelle 6). Dies betrifft sowohl die Intensität der Förderung im Ziel 2-

Gebiet als auch die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG, LEADER (und auch EQUAL). Im wesentlichen sind alle diese Programme für die ländlichen Gebiete Österreichs von höchster Relevanz und unterstreichen die sehr vielfältigen Aktivitäten auf lokaler und regionaler Ebene, die darauf abzielen innovative Aktionen zu setzen. Es ist allerdings anzumerken, dass die Maßnahmen der Ziel2-Förderung nunmehr nahezu ausschließlich über den EFRE abgewickelt werden und demgemäß die Industrie- und Gewerbeförderung deutlich im Vordergrund steht. Ein Bezug zu ursächlich mit der ländlichen Entwicklung und ihrem spezifischen Potential verbundenen Initiativen ist kaum gegeben.

**Tabelle 6: Strukturfondsmittel in Österreich, Programmperioden 1995-1999 und 2000-2006 im Vergleich**

|  | Periode 1995-1999         |                      | Periode 2000-2006         |                      | Veränderung<br>der Mittel<br>pro Jahr |
|--|---------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|---------------------------------------|
|  | Insgesamt<br>Mio.<br>Euro | Mio.<br>Euro<br>p.a. | Insgesamt<br>Mio.<br>Euro | Mio.<br>Euro<br>p.a. | in %                                  |
| <b>Ziel 1</b>                                      | 176                       | 35                   | 261                       | 37                   | 6%                                    |
| <b>Pro Einwohner</b>                               |                           | 130                  |                           | 138                  | 6%                                    |
| <b>Ziel 2</b>                                      | 384                       | 77                   | 680                       | 97                   | 7%                                    |
| <b>Pro Einwohner</b>                               |                           | 26                   |                           | 41                   | 61%                                   |
| <b>Ziel 3</b>                                      | 436                       | 87                   | 528                       | 75                   | -14 %                                 |
| <b>Summe Ziele<sup>1)</sup></b>                    | <b>996</b>                | <b>199</b>           | <b>1.469</b>              | <b>210</b>           | <b>5 %</b>                            |
| <b>Gemeinschaftsinitiativen</b>                    |                           |                      |                           |                      |                                       |
| <b>INTERREG</b>                                    | 56                        | 11,2                 | 183                       | 26,1                 | 134%                                  |
| <b>LEADER</b>                                      | 29                        | 5,8                  | 71                        | 10,1                 | 74%                                   |
| <b>EQUAL</b>                                       | 43                        | 8,7                  | 96                        | 13,7                 | 58%                                   |
| <b>URBAN</b>                                       | 15                        | 2,9                  | 8                         | 1,1                  | -61%                                  |
| <b>Summe Gemeinschaftsinitiativen<sup>2)</sup></b> | <b>161</b>                | <b>32,3</b>          | <b>358</b>                | <b>51,1</b>          | <b>79%</b>                            |
| <b>Summe Strukturfonds</b>                         | <b>1.158</b>              | <b>231,5</b>         | <b>1.827</b>              | <b>261</b>           | <b>13%</b>                            |

<sup>1)</sup> ohne EAGFL und FIAF außerhalb Ziel 1

<sup>2)</sup> inklusive sonstige Maßnahmen/Programme

Quelle: BKA, Entscheidung der EK vom 1.7.1999

In Summe wurden für Österreich 1.743 Mio. Euro Strukturfondsmittel der EU, nach Zielen aufgeteilt, festgesetzt. Im Vergleich dazu betragen die indikativen Fördermittel der EU für das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums in Österreich insgesamt 3.212 Mio. Euro.

## **LEADER+ Programm**

In Österreich ist die (erste) Auswahl der Lokalen Aktionsgruppen wie in einigen anderen Mitgliedsstaaten bereits abgeschlossen. Im Vergleich zur vergangenen Periode wurde auch die Zahl der beteiligten LEADER Gruppen deutlich angehoben, so dass 56 Lokale Aktionsgruppen in sämtlichen Bundesländern Österreichs (außer Wien) ausgewählt wurden (Beschlüsse vom Juni 2001 und März 2002). Diese Gruppen beinhalten neue, aber auch aus der vergangenen Strukturfondsperiode bekannte LEADER Beispiele wie etwa die Käsestrasse Bregenzerwald oder die Kürbisevents im Retzer Land. Mit einer Fläche von 47.000 km<sup>2</sup> umfassen diese Gruppen mehr als die Hälfte des österreichischen Staatsgebietes und mit 2,175 Mio. Einwohner mehr als ein Viertel der Bevölkerung Österreichs. Im Dezember 2002 erfolgte die Auswahl der Netzwerkservicestelle (bzw. war auf EU-Ebene die Ausschreibung für das European LEADER+ Observatory im Gange), die eine wesentliche Rolle für die Umsetzung der Lokalen Aktionsgruppen innehaben wird und an eine Bietergemeinschaft bestehend aus ÖAR-Regionalberatung GmbH, gfa Gesellschaft für Absatzförderung GmbH und dem Agrarprojektverein (APV) erteilt wurde.

Die im internationalen Vergleich relativ günstige Bewertung, die sich beispielsweise in der verhältnismäßig hohen Mittelzuteilung für LEADER+ äußert, wird in Zukunft mit zusätzlichen Kriterien hinterfragt werden. Denn in der neuen Periode werden die Fragen des Monitoring und der Evaluierung noch stärker als bisher Beachtung finden und weitere Aspekte, wie Entwicklung der Umweltsituation, Chancengleichheit (gender mainstreaming), Fragen der Beteiligung, u.a. von Frauen und Jugendlichen zu beachten haben. Gerade in den Bereichen der Diskussion und Weiterentwicklung offener Strukturen und der Beteiligung auch von weniger integrierten Gruppen der Gesellschaft (Dax et al. 2001) bestehen, so wie in vielen anderen Ländern auch, markante Defizite. Manche lokale Strukturen neigen auch dazu, durch den Konsens der etablierten Gruppen die Probleme der Beteiligung auszuklammern (Dax and Hebertshuber 2001). Wie wichtig die Diskussion und die Gegenüberstellung verschiedener Entwicklungsszenarien ist, zeigen insbesondere die oft schmerzhaften Erfahrungen aus langjährigen Entwicklungsbemühungen lokaler Aktionsgruppen (Gerhardter und Gruber 2001).

### **4.3 Ländliche Entwicklungspolitik – eine eigenständige Politikstrategie?**

Der große Umfang der Strukturfonds-Zielgebiete mit mehr als 50% der EU-Bevölkerung und die erwarteten Belastungen des EU-Haushaltes aus der beabsichtigten EU-Osterweiterung machten eine Konzentration der Strukturfondsmittel und damit eine Reduktion des Umfangs der Zielgebiete zu einem der Hauptziele der EU-Reform Agenda 2000.

Die in den 90er Jahren international intensivierte Diskussion zur Neukonzeption des ländlichen Raumes, die immer deutlicher integrierte Politikansätze gefordert hat, hat sich in der Vorbereitung der Agenda 2000 in der EU-Kommission entsprechend niedergeschlagen. Sowohl im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK 1997) als auch in der Diskussion zur Neugestaltung der Strukturfonds war der Platz des ländlichen Raums unumstritten. Im Anschluss an die Erklärung von Cork (KEG 1996) wurde in maßgeblichen Studien eine Verstärkung der Politik für den ländlichen Raum gefordert (Buckwell et al. 1997, CEC 1997). Mit dem Reformpaket wurde insbesondere die Gemeinsame Agrarmarktpolitik (GAP) neu gestaltet. Mit dieser Neugestaltung soll vor allem die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft auf den Binnen- und Weltmärkten durch das Angleichen der Preise auf das Weltmarktniveau gesichert und verbessert werden (weitere wichtige Ziele betreffen die Budgetkonsolidierung, die Osterweiterung und die Verbesserung der Position bei den WTO-Verhandlungen). Bereits seit der GAP-Reform 1992 lässt sich ein Trend erkennen, der zum sukzessiven Abbau der traditionellen Preisstützungen und dem Ausbau von Direktzahlungen als Kompensation von Einkommensausfällen führt. Dieser Trend findet auch in der Agenda 2000 seine Fortsetzung. Obwohl die beschlossenen Maßnahmen in mancher Hinsicht nicht so weitreichend sind, wie ursprünglich auf der Konferenz von Cork 1996 angestrebt, wird dieses Maßnahmenpaket für die Landwirtschaft dennoch als eine logische Weiterentwicklung in diese Richtung präsentiert. Eine wesentliche Neuerung besteht darin, dass die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes als sogenannte zweite Säule der EU-Agrarpolitik innerhalb des EAGFL, Abteilung Garantie, verankert wurde.

Die Kommission beabsichtigte durch die neue Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes *„ein eigenständiges Politikfeld“* (KEG 1998b) für die ländliche Entwicklung zu schaffen. Ziel ist es, aufbauend auf diese Verordnung ländliche Entwicklungsprogramme zu verankern, welche neben den räumlichen Programmen, den neuen Ziel 2-Gebieten mit ländlichen Entwicklungsproblemen und den LEADER+-Programmen stehen und die Aufmerksamkeit in diesem Bereich auf sich ziehen.

Damit wird ein *„Rahmen für die Gemeinschaftliche Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes“* (KEG 1998b, Art. 1 Abs. 1) im Sinne einer horizontalen Erfassung **aller ländlichen Regionen** festgelegt. Das Anwendungsgebiet dieser Verordnung ist horizontal und daher unabhängig von einer Zielgebietskulisse. Innovative Kooperationsprojekte der Landwirtschaft mit anderen Wirtschaftssektoren sind nun im gesamten ländlichen Raum möglich, d.h. nicht nur in den früheren Ziel 1 und 5b Gebieten. Entsprechend dem Grundsatz der Vereinfachung werden in einer Rahmenverordnung (VO 1257/1999) alle folgenden Maßnahmengruppen zusammengefasst und aus dem EAGFL Abt. Garantie finanziert:

Die drei *„flankierenden Maßnahmen“*, die seit der GAP-Reform 1992 bestehen (Agrarumweltmaßnahmen, Art. 22-24; Vorruhestandsregelung für Landwirte nach, Art. 10-12;

und Forstförderungsmaßnahmen, Art. 29-32) und bereits bisher aus dem EAGFL, Abt. Garantie finanziert wurden,

- die Übernahme der Förderungsmaßnahmen für Landwirte in benachteiligten Gebieten (bisher aus dem EAGFL, Abt. Ausrichtung im Rahmen des Zieles 5a finanziert) als vierte flankierende Maßnahme zur GAP (Art. 13-21),
- die bisher unter dem Ziel 5a aus dem EAGFL, Abt. Ausrichtung geförderten Maßnahmen (Investitionsförderung, Art. 4-7; Niederlassungsbeihilfe für Junglandwirte, Art. 8; Berufsbildung, Art. 9; Förderung der Verarbeitung und Vermarktung für landwirtschaftliche Erzeugnisse, Art. 25-28)
- und bisher unter Ziel 5b aus dem EAGFL, Abt. Ausrichtung geförderte Maßnahmen zu folgenden Bereichen (Art. 33):
  - Bodenmelioration;
  - Flurbereinigung;
  - Aufbau von Vertretungs- und Betriebsführungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe;
  - Vermarktung von landwirtschaftlichen Qualitätserzeugnissen;
  - Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung;
  - Dorferneuerung und -entwicklung sowie Schutz und Erhaltung des ländlichen Kulturerbes;
  - Diversifizierung der Tätigkeiten im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich, um zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten oder alternative Einkommensquellen zu schaffen;
  - Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Wasserressourcen;
  - Entwicklung und Verbesserung der mit der Entwicklung der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur;
  - Förderung von Fremdenverkehrs- und Handwerkstätigkeiten;
  - Schutz der Umwelt im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft, der Landschaftspflege und der Verbesserung des Tierschutzes;
  - Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen geschädigten landwirtschaftlichen Produktionspotentials sowie Einführung geeigneter vorbeugender Instrumente;
  - Finanzierungstechnik.

Mit diesem neu strukturierten Bündel von Maßnahmen soll die Grundlage für ein wirksames Instrument geschaffen werden, das *„die anderen Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik flankieren und ergänzen (soll)“* (VO 1257/1999, Begründung 1 und Art. 1 bzw. zur Ergänzung der „Marktpolitik“, Begründung 12). Die letztgenannten Maßnahmen, die als spezifisch zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums bezeichnet werden, sind im wesentlichen aus bisher unter dem Ziel 5b verankerten Fördermaßnahmen entnommen. Die Formulierung der Beweggründe der Verordnung beinhaltet, dass die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes nach wie nicht als integrative Politikaufgabe konzipiert ist. Aufgrund der Erfahrungen mit der Umsetzung ist die Priorität der landwirtschaftlichen Förderung noch deutlicher hervorgetreten. Im EU Durchschnitt sind nur 10% der Programmmittel für Maßnahmen der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten (Art. 33 Maßnahmen) vorgesehen (vgl. Tabelle 7), in Österreich gar nur 4% (vgl. Tabelle 8). Zudem ist die Mehrzahl auch dieser Maßnahmen ausschließlich auf landwirtschaftliche Betriebe ausgerichtet. Angesichts des wachsenden internationalen Drucks für eine Reduktion des Stützungslevels im Agrarsektor wird *„die Versuchung ländliche Entwicklungspolitik als eine neue Bezeichnung für eine maskierte Agrarpolitik zu benutzen sehr stark“* (Übersetzung durch die Autoren; Saraceno 1998). Schon für die Vergangenheit gibt es viele Hinweise, dass diese Motivation zum Teil für die Stärkung der Politik des ländlichen Raumes seit Ende der 80er Jahre mitverantwortlich ist. Eine generelle Infragestellung der Grundsätze und der Höhe der Agrarförderung vor Augen, haben diese Beweggründe zuletzt zweifelsohne noch an Bedeutung gewonnen. Aus diesem Grund entspricht die Bezeichnung „Ländliches Entwicklungsprogramm“ nur in einem sehr begrenztem sektoralen Verständnis den vielfältigen Aufgaben räumlicher Entwicklungspolitik und deutet vielmehr auf die steigende Bedeutung und Berücksichtigung der Aspekte der Multifunktionalität als maßgebliches agrarpolitisches Ziel hin.

**Tabelle 7: Beitrag des EAGFL-Garantie zur ländlichen Entwicklungspolitik, 2000-2006**

| Maßnahmen        |   | EAGFL-Garantie |              | Gesamtkosten   |              |
|------------------|---|----------------|--------------|----------------|--------------|
|                  |   | Mio. EUR       | %            | Mio. EUR       | %            |
| a                | Investitionen in Holdings                             | 1333,8         | 5,5          | 4708,2         | 7,4          |
| b                | Junge Landwirte                                       | 1169,2         | 4,8          | 2783,3         | 4,3          |
| c                | Ausbildung  | 204,8          | 0,8          | 582,8          | 0,9          |
| d (i)            | Vorruhestand Ziel-1-Regionen                          | 663,5          | 2,7          | 1849,9         | 2,9          |
| d (ii)           | Vorruhestand Nicht-Ziel-1-Regionen                    | 238,2          | 1,0          | 501,5          | 0,8          |
| e (i)            | LFA/AER Ziel-1-Regionen                               | 924,0          | 3,8          | 3185,8         | 5,0          |
| e (ii)           | LFA/AER Nicht-Ziel-1-Regionen                         | 4631,9         | 18,9         | 12745,4        | 19,9         |
| f (i)            | Agrar-Umweltschutz Ziel-1-Regionen                    | 2288,4         | 9,4          | 3917,7         | 6,1          |
| f (ii)           | Agrar-Umweltschutz Nicht Ziel-1-Regionen              | 7331,5         | 30,0         | 16805,9        | 26,2         |
| g                | Prozess & Marktagnarprodukte                          | 1191,3         | 4,9          | 4281,0         | 6,7          |
| h (i)            | Aufforstung von Agrarland Ziel-1-Regionen             | 446,6          | 1,8          | 912,1          | 1,4          |
| h (ii)           | Aufforstung von Agrarland Nicht-Ziel-1-Regionen       | 672,4          | 2,7          | 1287,8         | 2,0          |
| i (i)            | Andere Forstmaßnahmen Ziel-1-Regionen                 | 0,0            | 0,0          | 2,6            | 0,0          |
| i (ii)           | Andere Forstmaßnahmen Nicht-Ziel-1-Regionen           | 776,1          | 3,2          | 2211,3         | 3,5          |
| j                | Bodenverbesserung                                     | 25,9           | 0,1          | 71,8           | 0,1          |
| k                | Neuparzellierung                                      | 468,0          | 1,9          | 1599,2         | 2,5          |
| l                | Betriebshilfen und Betriebsmanagement                 | 71,0           | 0,3          | 160,5          | 0,3          |
| m                | Marketing von landwirtschaftlichen Qualitätsprodukten | 122,7          | 0,5          | 344,2          | 0,5          |
| n                | Basisdienstleistungen                                 | 143,6          | 0,6          | 399,7          | 0,6          |
| o                | Renovierung ländlicher Dörfer                         | 472,2          | 1,9          | 1428,6         | 2,2          |
| p                | Diversifikation                                       | 241,5          | 1,0          | 694,6          | 1,1          |
| q                | Management ländlicher Wasserressourcen                | 132,           | 0,5          | 532,3          | 0,8          |
| r                | Infrastruktur   | 241,2          | 1,0          | 725,7          | 1,1          |
| s                | Tourismus und Handwerksaktivitäten                    | 119,2          | 0,5          | 387,1          | 0,6          |
| t                | Umweltschutz  | 405,7          | 1,7          | 1097,1         | 1,7          |
| u                | Wiederbelebung landw. Produktion                      | 135,4          | 0,6          | 791,5          | 1,2          |
| v                | Finanzmanagement                                      | 8,9            | 0,0          | 29,2           | 0,0          |
| <b>Insgesamt</b> |   | <b>24459,3</b> | <b>100,0</b> | <b>64036,7</b> | <b>100,0</b> |

<sup>1</sup> Weniger begünstigte Regionen / Gebiete mit Umweltbeschränkungen

Quelle: GD Landwirtschaft, EK 2001a, Band 2, S. 51

Mit der gestrafften Formulierung liegt im Verordnungstext ein sehr breit gefasster Rahmen für die Durchführung der Maßnahmen vor. Mit der Durchführungsverordnung (VO 1750/1999) werden weitere gemeinsame Bestimmungen für die Umsetzung dieser Maßnahmen auf EU-Ebene getroffen. Es bleibt dennoch ein erheblicher Spielraum für die nationale Umsetzung und Schwerpunktbildung der Maßnahmen. Angesichts der Fortführung einer Vielzahl bestehender Maßnahmen im Rahmen dieses Programms ist zu bezweifeln, ob mit dieser neuen Programmstruktur tatsächlich eine Vereinfachung verbunden ist.

Gegenüber der vorangegangenen Periode kommt es nicht nur bei vielen Maßnahmen zu einer Verschiebung der Finanzierung vom EAGFL, Abt. Ausrichtung (=Strukturfonds) hin zum EAGFL, Abt. Garantie (Marktordnungsfinanzierung), sondern es ergeben sich bei der Förderung zur Entwicklung des ländlichen Raumes auch einige wesentliche Neuerungen:

Durch die Zusammenfassung der verschiedenen Förderungsmaßnahmen für den ländlichen Raum in einen einzigen Rechtsrahmen ergibt sich eine (scheinbar) größere Übersichtlichkeit.

Entgegen der bisherigen Situation wurde ein flächendeckender horizontaler Ansatz bei allen Maßnahmen gewählt. Das Anwendungsgebiet der Verordnung ist der gesamte ländliche Raum, eine Zielgebietskulisse für die Maßnahmen existiert nicht mehr.

Die Verordnung des Rates stellt gemäß den Grundsätzen der Subsidiarität lediglich eine Rahmenregelung für die Förderung der ländlichen Entwicklung dar. Sie enthält für die Kommission die Ermächtigung, Durchführungsverordnungen zur EU-weit einheitlichen Umsetzung zu erlassen. Diese Bestimmungen beziehen sich sowohl auf die konkreten Förderungsmaßnahmen als auch auf die administrative und finanz-technische Umsetzung der Programme. Als Methode der Rechtsetzung für Durchführungsverordnungen ist das Verwaltungsausschussverfahren heranzuziehen, d.h. bei den Angelegenheiten der ländlichen Entwicklung ist der Ausschuss für Agrarstrukturen und ländliche Entwicklung (STAR – Ausschuss) zu befassen.

Die Programmplanung erfolgt bei allen Maßnahmen. Jedes einzelne Mitgliedsland erstellt einen oder mehrere nationale Programmplanungsdokumente. Diese Dokumente haben grundsätzlich alle jene Maßnahmen der ländlichen Entwicklung zu enthalten, die das jeweilige Mitgliedsland in seinem Staatsgebiet für notwendig erachtet. Die Pläne müssen von den Mitgliedsländern innerhalb von vier Monaten nach Vorliegen der Verzeichnisse der förderungsfähigen Gebiete der EU-Kommission zur Genehmigung vorgelegt werden. Gemeinschaftliche Förderkonzepte (GFK) werden für alle Regionen unter Ziel 1 ausgearbeitet, ausgenommen die Mittelzuweisung durch die Gemeinschaft liegt unter oder nur geringfügig über einer Mrd. Euro. In diesem Fall legen die Mitgliedsländer einen Entwurf für ein Einheitliches Programmplanungsdokument (EPPD) vor. Für die Ziele 2 und 3 können die Mitgliedsstaaten wahlweise ein GFK oder ein EPPD ausarbeiten.

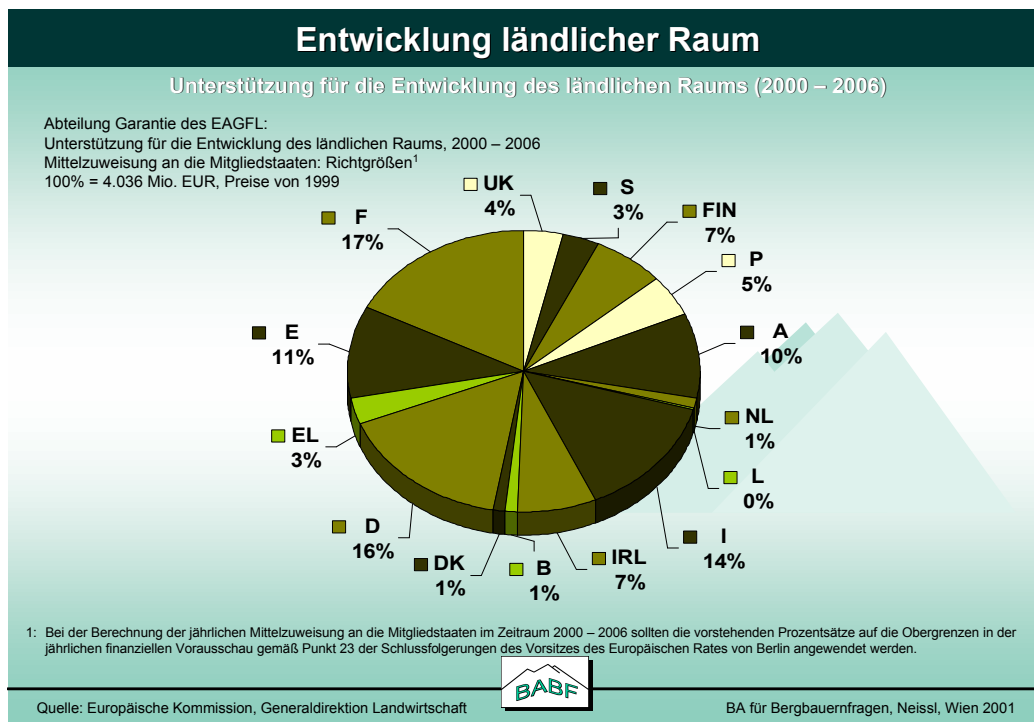


Es entstand ein neuer größerer Finanzrahmen durch Einbeziehen der Mittel aus dem E-AGFL-Garantie. Der Rat weist der Kommission die Aufgabe zu, diese Mittel auf die Mitgliedsländer auf der Grundlage von objektiven Kriterien aufzuteilen. Zu nennen wären hier die Bereiche des Umweltschutzes, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Erhaltung der Landschaft.

Bei der Umsetzung der jährlichen Finanzansätze herrscht eine relativ große Flexibilität, die zu einer Verwaltungsvereinfachung führt. Bei einer Programmänderung nach einer Erstgenehmigung bedarf es nur bei der Änderung von sogenannten „wesentlichen Merkmalen“ einer neuerlichen Kommissionsentscheidung.

Einige wenige neue Maßnahmen u.a. im Bereich der Forstwirtschaft bzw. hinsichtlich von Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen wurden neu geschaffen.

**Abbildung 10: Unterstützung für die Entwicklung des ländlichen Raums (2000 – 2006)**



Für die Landwirtschaft (Gemeinsame Agrarpolitik und Entwicklung des ländlichen Raumes) ist trotz aller Diskussionen weiterhin der größte Anteil aus dem EU-Budget bestimmt. Insgesamt sind die Mittel für die Periode 2000-2006 mit 297,7 Mrd. Euro (46% des EU-Gesamtbudgets) gegenüber der vorangegangenen Periode sogar ausgeweitet worden. So wird der Mittelanteil der Landwirtschaft von 1998 bis 2006 um 3%-Prozentpunkte steigen. Demgegenüber gehen die Mittel für die Strukturpolitik in der neuen Planungsperiode von 37% des EU-Gesamtbudgets 1998 auf 32% im Jahr 2006 zu-

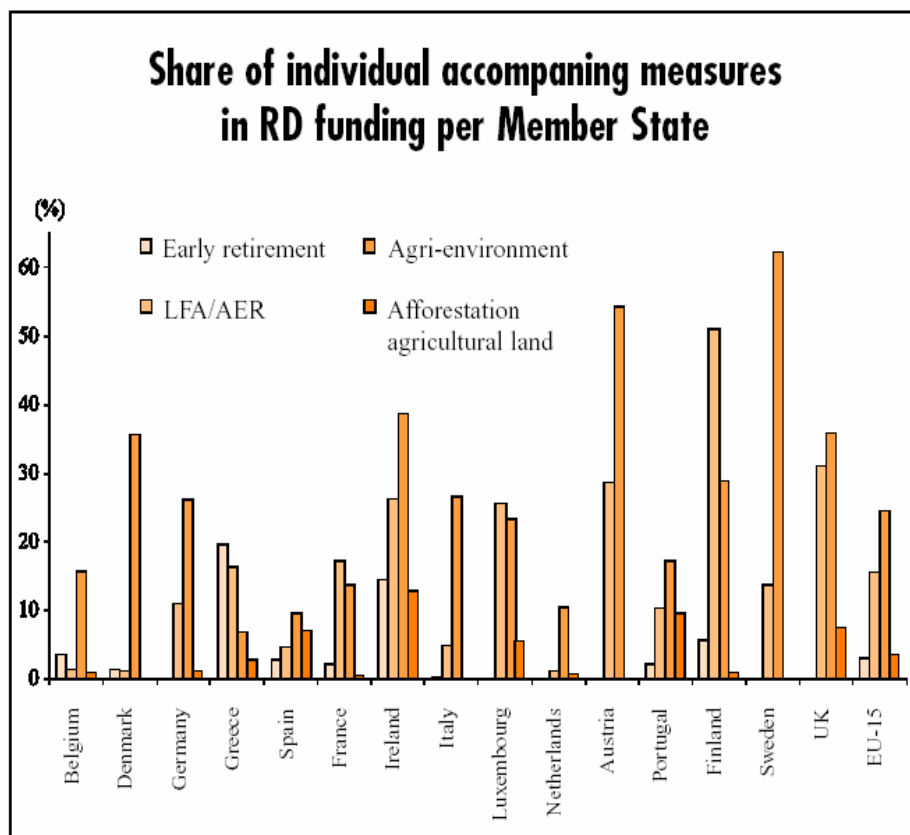
rück. Der Rückgang des Strukturmittelanteils lässt sich nur teilweise mit der Verlagerung der Finanzkompetenzen von den Strukturfonds zum EAGFL Abteilung Garantie erklären.

Es fällt auf, dass eine Umschichtung zugunsten von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung kaum anvisiert wird. So bietet der finanzielle Rahmen keinen Spielraum für eine Ausweitung dieser Maßnahmen. In Summe sollen die Ausgaben für die ländliche Entwicklung und die flankierenden Maßnahmen zwar von 11% auf 14% des gesamten GAP-Budget ausgeweitet werden. Diese Verschiebung ist jedoch zur Gänze durch die Einrechnung neuer Mitgliedsstaaten im Zuge der EU-Osterweiterung bedingt. Ohne diese Mittel für die erwarteten neuen Mitgliedsstaaten reduzieren sich die für die ländliche Entwicklung und flankierenden Maßnahmen vorgesehenen Mittel für die EU-15 in diesem Zeitraum auf etwa 10%.

Bis Oktober 2001 wurden alle 68 von den Mitgliedsstaaten eingereichten Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum genehmigt. Bei manchen Programmen (wie bei einer Reihe von deutschen Programmen) wurden bereits erste formale Programmänderungen vorgenommen. Dies spiegelt auch die Absicht wider, den Mitgliedsstaaten bei der Ausarbeitung ihrer Programme möglichst viel Spielraum zu lassen. Mittlerweile stehen für den Zeitraum 2000 – 2006 Mittel in Höhe von insgesamt 105 Mrd. € zur Verfügung, das sind jährlich 15 Mrd. €. Der Beitrag der EU beläuft sich auf rund die Hälfte der Mittel, wobei sich der Beitrag aus dem EAGFL-Garantie auf jährlich 4,7 Mrd. €, derjenige aus dem EAGFL-Ausrichtung auch jährlich etwa 2,5 Mrd. € beläuft (EK 2001c).

Rund 50% der Mittel sind im Durchschnitt aller Programme für die vier „flankierenden Maßnahmen“ der GAP (Agrarumweltmaßnahmen, Vorruhestandsregelungen, Aufforstung von landwirtschaftlichen Flächen und Förderung benachteiligter Gebiete) vorgesehen. Der dafür bestimmte Anteil der Ausgaben für die ländliche Entwicklung variiert jedoch äußerst stark zwischen den Mitgliedsstaaten (von über 90% in Irland bis zu bloß 13% in den Niederlanden). Österreich konzentriert sein Programm, ähnlich wie auch Schweden, auf die Agrarumweltmaßnahmen und die Förderung benachteiligter Gebiete. Als einziger zwingender Bestandteil der Programme haben die Agrarumweltmaßnahmen mittlerweile den größten Mittelanteil auf sich vereinigt. Gegenüber der gesamten Vorperiode 1994 – 1999 sollen sie um 68% (von jährlich 2,2 auf 3,7 Mrd. €) zunehmen. (Für weitere Details der Anwendung der Agrarumweltmaßnahmen wird auf die Arbeit des diesbezüglichen Analyseclusters im Rahmen dieses Projektes verwiesen.)

**Abbildung 11: Flankierende Maßnahmen innerhalb der Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums**



Quelle: EK 2001c

#### 4.4 Das österreichische Programm zur Entwicklung des ländlichen Raumes

Die Verordnung gibt den einzelnen Mitgliedsländern einen weiten Spielraum, die vorgesehenen Maßnahmen zu einer Entwicklungsstrategie zu bündeln. Die konkrete Umsetzung der Verordnungsinhalte erfolgt im Rahmen einer Programmplanung. Von Österreich wurde das Programmplanungsdokument mit der Bezeichnung „Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes 2000-2006“ am 1.9.1999 bei der zuständigen Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission eingereicht und in der Folge ausverhandelt. Nach dem Beschluss des STAR – Ausschusses vom 27.6.2000 wurde das österreichische Programm von der EU-Kommission am 21.7.2000 formell beschlossen.

Das ländliche Entwicklungsprogramm Österreichs ist ein sehr ambitioniertes und umfangreiches Programm, der finanzielle Schwerpunkt liegt aber eindeutig bei den zwei Maß-

nahmengruppen Agrarumweltmaßnahmen und Förderung benachteiligter Gebiete (wie bereits in der Periode 1995-1999). In diesen beiden Bereichen werden 85% der Mittel des Programms gebunden. Für sonstige Maßnahmen und Maßnahmen zur Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten bleibt demgemäss wenig Spielraum. Jener Bereich, der die Erfahrungen aus früheren Ziel 5b-Projekten fortführen soll, (Art. 33 Maßnahmen) umfasst lediglich 4% der Mittel (Tabelle 8). Zudem zeigen die genehmigten Projekte innerhalb dieser Maßnahmengruppe im ersten Programmjahr eine Verlagerung des Schwerpunktes in Richtung Infrastrukturprojekte. Demnach werden zu Programmbeginn zwei Drittel der Mittel für Wegebauvorhaben gebunden (Tab. 9 und 10). Auch wenn man den Anlaufschwierigkeiten Rechnung trägt, reduziert dies weiter Erwartungen hinsichtlich Chancen zur Umsetzung innovativer Initiativen.

**Tabelle 8: Ländliches Entwicklungsprogramm Österreich, 2000-2006  
(indikativer Finanzierungsplan, Mio €, laufende Preise)**

| Programm                     | Mio. €          |                 |                    | in %          |               |                    |
|------------------------------|-----------------|-----------------|--------------------|---------------|---------------|--------------------|
|                              | EU              | national        | öffentliche Mittel | EU            | national      | öffentliche Mittel |
| Agrarumwelt                  | 2.056,48        | 2.136,74        | 4.193,22           | 64,02         | 54,57         | 58,83              |
| Benachteiligte Gebiete       | 709,36          | 1.151,91        | 1.861,27           | 22,08         | 29,42         | 26,11              |
| Modernisierung               | 178,07          | 243,20          | 421,27             | 5,54          | 6,21          | 5,91               |
| Berufsbildung                | 25,30           | 35,74           | 61,04              | 0,79          | 0,91          | 0,86               |
| Verarbeitung/<br>Vermarktung | 43,31           | 64,26           | 107,57             | 1,35          | 1,64          | 1,51               |
| Forstwirtschaft              | 70,15           | 100,60          | 170,75             | 2,18          | 2,57          | 2,40               |
| Art. 33                      | 129,53          | 183,02          | 312,55             | 4,03          | 4,67          | 4,39               |
| <b>Summe</b>                 | <b>3.212,20</b> | <b>3.915,47</b> | <b>7.127,67</b>    | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b>      |

Quelle: BMLFUW 2000a

Anmerkung: Auf grund laufender Anpassungen weicht der aktuelle Finanzierungsplan von diesen Werten der Programmgenehmigung (geringfügig) ab.

**Tabelle 9: Artikel 33 Maßnahmen Österreich, Gesamtfinanzierungsplan**

| Gesamtfinanzierungsplan - Art. 33                            | Mio. € |          |                       | in %   |          |                       |
|--|--------|----------|-----------------------|--------|----------|-----------------------|
|  | EAGFL  | national | öffentliche<br>Kosten | EAGFL  | national | öffentliche<br>Kosten |
| Qualitätsprodukte (1)  | 10,42  | 14,59    | 25,01                 | 8,04   | 7,97     | 8,00                  |
| Dorferneuerung (2)   | 6,81   | 9,54     | 16,35                 | 5,26   | 5,21     | 5,23                  |
| Diversifizierung (3)   | 56,65  | 79,25    | 135,90                | 43,74  | 43,30    | 43,48                 |
| Wasserressourcen (4)   | 4,39   | 6,16     | 10,55                 | 3,39   | 3,37     | 3,38                  |
| Infrastruktur (5)  | 40,95  | 58,36    | 99,31                 | 31,61  | 31,89    | 31,77                 |
| Schutz der Umwelt (6)  | 10,31  | 15,12    | 25,43                 | 7,96   | 8,26     | 8,14                  |
| Anpassung und Entwicklung von<br>ländlichen Gebieten – Summe | 129,53 | 183,02   | 312,55                | 100,00 | 100,00   | 100,00                |

Quelle: BMLFUW 2000a

**Tabelle 10: Artikel 33 Maßnahmen Österreich, im Jahr 2000 genehmigte Projekte**

| Artikel 33 Maßnahmen  | Mio. € |          |                       | in %   |          |                       |
|---|--------|----------|-----------------------|--------|----------|-----------------------|
|   | EAGFL  | national | öffentliche<br>Kosten | EAGFL  | national | öffentliche<br>Kosten |
| Qualitätsprodukte (1)   | 0,50   | 0,50     | 1,00                  | 2,66   | 2,33     | 2,48                  |
| Dorferneuerung (2)  | 0,83   | 0,83     | 1,66                  | 4,42   | 3,86     | 4,12                  |
| Diversifizierung (3)  | 3,71   | 3,74     | 7,45                  | 19,76  | 17,40    | 18,50                 |
| Wasserressourcen (4)  | 0,68   | 0,69     | 1,37                  | 3,62   | 3,21     | 3,40                  |
| Infrastruktur (5)   | 11,82  | 14,47    | 26,29                 | 62,94  | 67,30    | 65,27                 |
| Schutz der Umwelt (6)   | 1,24   | 1,27     | 2,51                  | 6,60   | 5,91     | 6,23                  |
| Anpassung und Entwicklung<br>von ländlichen Gebieten –<br>Summe | 18,78  | 21,50    | 40,28                 | 100,00 | 100,00   | 100,00                |

Quelle: BMLFUW 2000a

Im folgenden wird näher auf die beiden Maßnahmengruppen Förderung benachteiligter Gebiete und die Artikel 33 Maßnahmen eingegangen, weil diese für die Strategie der ländlichen Entwicklung und im österreichischen Kontext große Bedeutung haben. Die Umweltmaßnahmen werden – wie erwähnt – im Analysecluster „Agrarumweltpolitik“ dieses Projektes eingehend behandelt.

## Förderung benachteiligter Gebiete

In vielen Fällen sind periphere ländliche Gebiete auch landwirtschaftlich benachteiligte Gebiete. Die Entwicklung des diesbezüglichen Förderinstrumentariums ist daher für die ländliche Entwicklung im allgemeinen von erheblicher Bedeutung. Die Land- und Forstwirtschaft im benachteiligten Gebiet und im Berggebiet im besonderen hat in Österreich einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert. In Österreich liegen gemäß dem Gemeinschaftsverzeichnis der EU 80% der Landesfläche im benachteiligten Gebiet bzw. 70% im Berggebiet. Im benachteiligten Gebiet befinden sich 70% aller land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (51% im Berggebiet) und der Anteil an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche beträgt 69% (58% im Berggebiet). Österreich ist auch ein sehr walddreiches Land (47% der Gesamtfläche) mit einem überwiegenden Anteil im Berggebiet (79% der forstwirtschaftlich genutzten Flächen).

Für die langfristige Erhaltung der Umwelt und des ländlichen Raumes einschließlich der ländlichen Entwicklung in benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten, insbesondere im Berggebiet, ist die Aufrechterhaltung der Landwirtschaft eine Voraussetzung. Insbesondere im Berggebiet fällt die entscheidende Schlüsselrolle der Berglandwirtschaft zu. Ihre Bedeutung reicht von der Gefahrenabwehr (Schutz vor Lawinen, Muren, Steinschlag, Hochwasser), der Produktion von hochwertigen Nahrungsmitteln, der Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft, dem Schutz der Artenvielfalt und der Biodiversität, dem Schutz des Waldes und des Wassers, der Bewirtschaftung der Almflächen, der Erfüllung der Mindestbesiedlungsfunktion bis zur Basis für den Tourismus.

Die ungünstigen Bewirtschaftungsvoraussetzungen im benachteiligten Gebiet und insbesondere im Berggebiet (starke Hangneigung der landwirtschaftlichen Nutzflächen, kürzere Vegetationsdauer, extreme Witterungsverhältnisse, schwache Ertragslage, Mangel an Produktionsalternativen) werden durch ungünstige innere und äußere Verkehrsverhältnisse und eine teure Infrastruktur noch verstärkt. Das aus der Landwirtschaft erzielbare Einkommen der Bergbauernbetriebe liegt weit unter jenem der Nichtbergbauernbetriebe. Die erwünschte Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und der landwirtschaftlichen Tätigkeit ist daher unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ohne öffentliche Zuschüsse nicht möglich.

Die Ausgleichszulage soll einen Ausgleich für die natürlichen Bewirtschaftungserschwernisse schaffen und dadurch das Überleben der Betriebe in diesen Gebieten ermöglichen. Österreich erkannte schon sehr frühzeitig die Bedeutung der landwirtschaftlichen Betriebe in den Berggebieten für die Erhaltung der Umwelt und Kulturlandschaft und implementierte mit den Bergbauernsonderprogrammen sowie dem Bergbauernzuschuss seit Beginn der 70er Jahre Förderinstrumente, welche die Besiedlungs- und Bewirtschaftungsstruktur in Berggebieten aufrecht erhalten sollten. Anders als in manchen anderen Alpengebieten (v.a. in Frankreich und Italien) kam es dadurch zu keiner massiven Hofaufgabe und Abwanderung aus den Berggebieten.

Nach dem EU-Beitritt Österreichs wird sowohl die Abgrenzung des benachteiligten Gebietes als auch die Ausgestaltung der Direktzahlungen für die Bergbauernbetriebe und die Betriebe in den sonstigen benachteiligten Gebieten nach den EU-Bestimmungen vorgenommen (früher (EG) Nr. 950/97, Artikel 17 ff.; jetzt VO1257/1999, Art. 13-21), und gemäß Beitrittsvertrag durch eine Nationale Beihilfe für jene Betriebe ergänzt, die aufgrund des EU-Fördersystems keine oder eine geringere Förderung als vor dem EU-Beitritt erhalten hätten.

Die Ausgleichszulage zugunsten benachteiligter landwirtschaftlicher Gebiete war in der Strukturfondsperiode (1995-1999) die quantitativ bedeutendste Maßnahme im Rahmen des Zieles 5a in Österreich. Sie wurde auch noch im Jahr 2000 nach der Berechnungsmethode für die Jahre 1995 bis 1999 durchgeführt, allerdings unter Wahrung aller anderen Bestimmungen der VO (EG) 1257/99. Das heißt, die neue Ausgleichszulage für die Programmplanungsperiode 2000-2006 wurde vollständig nach der neuen Berechnungsmethode erst im Jahr 2001 in Kraft gesetzt. Die Ausgleichszulage wurde in Form einer jährlichen Zulage gewährt und je Fördereinheit (GVE bzw. ha) nach dem Grad der Bewirtschaftungerschwernis und der Betriebsgröße differenziert. Basis der Feststellung der Bewirtschaftungerschwernisse eines Betriebes waren die fünf Kategorien (vier Bergbauernkategorien und eine Basiskategorie), wobei jeder geförderte Betrieb einer dieser Kategorien zugeordnet wurde. Jährlich wurde an etwa 124.000 Betriebe (davon 65% Bergbauernbetriebe) eine Gesamtfördersumme von 2,8 Milliarden öS ausbezahlt (der Anteil der Nationalen Beihilfe betrug ca. 10%).

Die Ausgleichszulage und die ergänzende Nationale Beihilfe stellten ein zentrales Element zur Erreichung der generellen Ziele der Effizienzverordnung und zur Unterstützung der Aufrechterhaltung der Landwirtschaft, der Erhaltung der Besiedelung, der Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft und der Erreichung der umweltpolitischen Ziele in den benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten, insbesondere im Berggebiet, dar.

Dennoch verzeichnete die Ausgleichszulage in der Periode 1995-2000 auch unter dem Gesichtspunkt der Multifunktionalität der benachteiligten Gebiete einige wesentliche Defizite, die insbesondere für die kleineren Betriebe und Betriebe mit hoher Erschwernis von Nachteil waren (Hovorka 2001). Darauf wurde unter anderem auch im Österreichischen Bergbauernmemorandum 1996 Bezug genommen.

Mit der neugestalteten Ausgleichszulage im „Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ werden einige Verbesserungen des Fördersystems vorgenommen (die allerdings erst durch die flexiblere Ausgestaltung der Rahmenbedingungen innerhalb der VO 1257/99 der EU-Kommission möglich wurden). Parallel dazu wurde der Neue Berghöfekataster geschaffen, welcher für jeden Betrieb anhand eines Punktesystems die Bewirtschaftungerschwernisse erfasst (mittels folgender 3 Hauptkriterien: Innere Verkehrslage, äußere Verkehrslage sowie Boden und Klima) und das System der Erschwerniskategorien ablöst.

Die neue Ausgleichszulage nimmt insbesondere durch die Einführung eines betrieblichen Sockelbetrages stärker Bezug auf die kleineren Betriebsstrukturen im Berggebiet. Der Sockelbetrag wird in Form einer jährlichen Flächenprämie gewährt (= Flächenbetrag 1), der bis zu 6 ha mit der Zahl der Hektar ansteigt und nach der Erschwernis sowie der Art der Bewirtschaftung differenziert wird. Zusätzlich wird in modifizierter Form die bisherige Ausgleichszulage (früher vor allem GVE-bezogen und nunmehr auf Grund der Vorgabe der EU-Verordnung eine reine Flächenprämie) gezahlt (= Flächenbetrag 2). Sie wird bis zum 60. Hektar linear, darüber hinaus bis zum 100. Hektar degressiv gestaltet. Als Ergänzung sind weiters die bisherige Nationale Beihilfe sowie ein Flächenbetrag 3, der eine optionale Landesförderung für milchkuhhaltende Betriebe mit lagespezifischen Nachteilen darstellt, vorgesehen. Vor allem durch die Einführung des Sockelbetrages wird die neue Ausgleichszulage um etwa 1 Milliarde öS auf ca. 3,8 Mrd. öS pro Jahr steigen.

Die Höhe der Ausgleichszulage ist zukünftig abhängig

- vom Ausmaß der Bewirtschaftungerschwernisse, d.h. der Berghöfekataster-Punkte
- vom Ausmaß der ausgleichzulagefähigen Fläche
- von der Art der Fläche: Futterfläche oder sonstige ausgleichzulagefähige Fläche
- vom Betriebstyp: mit Tierhaltung (RGVE-Haltung) oder ohne Tierhaltung

Die neue Ausgleichszulage im österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums stellt vor allem aufgrund des Flächenbetrages 1, der nunmehrigen reinen Flächenbezogenheit des Flächenbetrages 2 (bisher GVE- und flächenbezogen) und der noch exakteren Feststellung der betriebsindividuellen Bewirtschaftungerschwernisse auf Basis des neuen Berghöfekatasters im Vergleich zur bisherigen Ausgleichszulage eine positive Weiterentwicklung dar.

### **Artikel 33 Maßnahmen**

Der Artikel 33 der Verordnung 1257/1999 des Europäischen Rates beinhaltet die Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten. Darunter werden Förderungsmaßnahmen verstanden, welche auf die Substanzsicherung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft abzielen, wie Investitionen, Diversifizierung, Innovation, Kooperation im Bereich der Landwirtschaft oder die Vermarktung bäuerlicher Qualitätsprodukte. Darüber hinaus zählen dazu auch Maßnahmen, die eine bessere Verankerung der Landwirtschaft in die regionale Ökonomie ländlicher Gebiete erreichen sollen, wie größere Chancen auf landwirtschaftliche Einkommenskombination, den Ausbau landwirtschaftsnahen Gewerbes und Dienstleistungen, Projekte zur Erhaltung des ländlichen Erbes und der Dorfentwicklung, Verkehrserschließung oder wasserbauliche und kulturtechnische Maßnahmen. Abgerundet werden die Maßnahmen zur Entwicklung des



ländlichen Raumes durch Aktivitäten im Bereich der Kulturlandschafts- und Landschaftspflege sowie auf dem Gebiet des Umweltschutzes durch Maßnahmen der Erhaltung und Förderung der Leistungsfähigkeit des Natur- und Landschaftshaushaltes.

Auf Grund des horizontalen Ansatzes gibt es keine Gebietskulisse wie etwa im früheren Ziel 5b Programm, es können nun in allen Gebieten (einschließlich Wien) Förderinstrumente des Artikels 33 unterstützt werden, unter gewissen Voraussetzungen auch nicht-landwirtschaftliche Adressaten. Trotz einer sektor-übergreifenden Intention dominiert in den Maßnahmen des Artikels 33 der Verordnung 1257/1999 der landwirtschaftliche Bereich. So wird nach wie vor davon ausgegangen, dass die Landwirtschaft das zentrale Element bzw. den Motor für die Entwicklung ländlicher Gebiete darstellt, von welcher positive Wirkungen auf die anderen Sektoren des ländlichen Wirtschaftslebens ausgehen sollen.

In Österreich wurden im Kalenderjahr 2000 insgesamt 900 Artikel-33-Projekte genehmigt. Die Projekte sind in sechs Förderschwerpunkte gegliedert, in den Bereich der Verkehrserschließung, der Diversifizierung und strukturellen Anpassung in der Landwirtschaft, der Kulturlandschaft und Landschaftsgestaltung, der Erhaltung des ländlichen Erbes und Dorfentwicklung, die Vermarktung bäuerlicher Qualitätsprodukte sowie der wasserbaulichen und kulturtechnischen Maßnahmen. Das Investitionsvolumen betrug knapp eine Milliarde öS (72 Mio. €), etwas mehr als die Hälfte davon wurde aus öffentlichen Mitteln von EU, Bund und Ländern beigesteuert. Von den gesamten öffentlichen Förderungsmitteln entfiel wiederum etwa die Hälfte auf den EAGFL Abteilung Garantie (BMLFUW 2001).

Der Wegebau stand im Jahr 2000 sowohl hinsichtlich der Zahl der Projekte als auch des Investitionsvolumens innerhalb des Artikels 33 an erster Stelle. Diese Abweichung von der Programmkonzeption, nach der für die Diversifizierungsmaßnahmen die umfangreichsten Mittel vorgesehen sind, entstand vor allem dadurch, dass es aufgrund jahrelanger Wartezeiten im Bereich der Verkehrserschließung möglich war, hier in kurzer Zeit, entsprechende Ressourcen zu aktivieren und Projekte zu starten.

Bei der Diversifizierung sowie Neuausrichtung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich stand im Jahr 2000 die Schaffung vielfältiger alternativer Einkommensquellen in der Landwirtschaft im Mittelpunkt, wie die Produktion, Be- und Verarbeitung von bäuerlichen Qualitätsprodukten, bäuerliches Handwerk, kommunale und soziale Dienstleistungen sowie Urlaub am Bauernhof.

Im Bereich der Kulturlandschaft und Landschaftsgestaltung werden einmalige Investitions-, Planungs- und Organisationskosten für kollektive, gebietsbezogene und umweltorientierte Begleitmaßnahmen zur Landschaftspflege, Schaffung von Biotopverbundsystemen und Pufferflächen, die Anlage und Erhaltung von Landwirtschaftselementen und die Er-

richtung von traditionellen, kulturlandschafts-prägenden Elementen abgegolten. Die meisten Projekte in diesem Bereich betreffen im Jahr 2000 Almschutzmaßnahmen.

Die Revitalisierung traditioneller regionaltypischer, kulturell wertvoller Gebäude sowie die Schaffung kommunaler, sozialer und kultureller Einrichtungen stellen die Schwerpunkte bei der Dorferneuerung dar. Daneben gewinnen aber Maßnahmen zur Förderung der Humanressourcen (z.B. Bildung) sowie Maßnahmen im Bereich Naturschutz und Umwelt an Bedeutung.

Den Schwerpunkt im Bereich der wasserbaulichen und kulturtechnischen Maßnahmen bilden Aktivitäten zur Verbesserung des Wasserhaushaltes und der ökologischen Funktionsfähigkeit von Kleingewässern, Feuchtflächen und Uferbereichen sowie die Stabilisierung von Rutschungen.

**Tabelle 11: Genehmigte Artikel-33-Projekte in Österreich für das Jahr 2000**

| Maßnahme   | Zahl der Projekte | Investitionsvolumen in Mio. öS | öffentl. Mittel in Mio. öS | davon EU-Mittel in Mio. öS |
|--|-------------------|--------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Verkehrerschließung ländlicher Gebiete (5)   | 327               | 470,9                          | 361,7                      | 162,6                      |
| Diversifizierung sowie Neuausrichtung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich (3) | 244               | 341,0                          | 102,5                      | 51,0                       |
| Kulturlandschaft und Landschaftsgestaltung (6)   | 137               | 43,3                           | 34,6                       | 17,1                       |
| Erhaltung des ländlichen Erbes und Dorfentwicklung (2)   | 105               | 65,9                           | 22,9                       | 11,4                       |
| Vermarktung bäuerlicher Qualitätsprodukte (1)  | 73                | 44,0                           | 13,8                       | 6,9                        |
| Wasserbauliche und kulturtechnische Maßnahmen (4)  | 14                | 21,6                           | 18,9                       | 9,3                        |
| <b>Gesamt</b>  | <b>900</b>        | <b>986,7</b>                   | <b>554,4</b>               | <b>258,3</b>               |

| Maßnahme   | Zahl der Projekte | Investitionsvolumen in Mio. € | öffentl. Mittel in Mio. € | davon EU-Mittel in Mio. € |
|--|-------------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Verkehrerschließung ländlicher Gebiete (5)   | 327               | 34,22                         | 26,29                     | 11,82                     |
| Diversifizierung sowie Neuausrichtung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich (3) | 244               | 24,78                         | 7,45                      | 3,71                      |
| Kulturlandschaft und Landschaftsgestaltung (6)   | 137               | 3,15                          | 2,51                      | 1,24                      |
| Erhaltung des ländlichen Erbes und Dorfentwicklung (2)   | 105               | 4,79                          | 1,66                      | 0,83                      |
| Vermarktung bäuerlicher Qualitätsprodukte (1)  | 73                | 3,20                          | 1,00                      | 0,50                      |
| Wasserbauliche und kulturtechnische Maßnahmen (4)  | 14                | 1,57                          | 1,37                      | 0,68                      |
| <b>Gesamt</b>  | <b>900</b>        | <b>71,71</b>                  | <b>40,28</b>              | <b>18,78</b>              |

Quelle: BMLFUW 2001, S. 29ff



## 5. Einschätzung der Förderung des ländlichen Raums - Maßnahmen mit neuen Prioritäten?

In den Stellungnahmen und Erläuterungen der EU-Kommission wurde immer wieder die Absicht einer "integrierten" Förderung des "gesamten" ländlichen Raumes unter Einchluss aller relevanten Wirtschaftsbereiche als Ziel der Agenda 2000 beteuert. Wie die Umsetzung der ländlichen Entwicklungsprogramme zeigt, werden der Aspekt der räumlichen Wirkungsweise kaum beachtet und der Ansatz, Entwicklungsimpulse zu induzieren, die über den landwirtschaftlichen Bereich hinausgehen, kaum angewandt.

Die Liste der im einzelnen angeführten Maßnahmen weist darauf hin, dass v.a. die **Landwirte als Zielgruppe** angesprochen werden bzw. ihren Interessen entsprochen wird.

Trotzdem ist die Zulässigkeit der Förderung nicht-landwirtschaftlicher Aktivitäten über die ländlichen Entwicklungsprogramme aufgrund der deutlich erkennbaren Absichtserklärungen der Präambel der Verordnung gegeben und damit ein wichtiger Schritt für die erstmalige Fördermöglichkeit solcher Aktivitäten aus dem EAGFL Abteilung Garantie gegeben. Vorbereitende Studien (Buckwell u.a. 1997) und Arbeitsdokumente der EU-Kommission (1998) haben auf diese Vorgangsweise als eigentliche Absicht der GD VI deutlich hingewiesen. Gestützt auf die Erfahrungen mit den vorhandenen Instrumenten bestand aus Sicht der EU-Kommission die Absicht, hier stärker eine Neukonzeption der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes zu unterstützen. Die mid-term reviews in den Jahren 2002-2003 werden die Frage zu klären haben, ob die diesbezüglichen Erwartungen überzogen bzw. angesichts der institutionellen Bedingungen unrealistisch waren.

Es ist zu hoffen, dass sich über die Diskussion dieser sehr sektoral begrenzten Umsetzung die offensichtlich dahinter liegende Einschätzung einer schrittweisen Durchsetzung integrierter Ansätze auch tatsächlich verwirklichen lässt. In verstärktem Maß wird dies von der nationalen Auseinandersetzung und Bewertung der Einflussfaktoren regionalpolitischer Veränderungen abhängen. In dieser Bewertung nehmen die Maßnahmen der Agrarpolitik einen zentralen Platz ein. Sie sind insbesondere in ihren Wechselwirkungen zur räumlichen Entwicklung, zur Entwicklung der Umweltsituation und der sozio-ökonomischen Entwicklung zu analysieren. Gegenwärtig wird das „ländliche Entwicklungsprogramm“ aus dem Gesichtspunkt regionalpolitischer Entwicklungsansätze noch als ein überwiegend auf landwirtschaftliche Zielsetzungen und Akteure zentriertes Programm verstanden und demzufolge sogar gelegentlich in der Bezeichnung ein „Etikettenschwindel“ gesehen (vgl. Diskussion anlässlich des Projektworkshops). Es wird in Zukunft vermehrt auf die Einbeziehung lokaler und regionaler Akteure ankommen. Ihre Erfahrungen und Forderungen nach einer Fortsetzung und Intensivierung regionaler Initiativen könnten wichtige Impulse für eine Belebung kleinregionaler Initiativen im ländlichen Raum setzen. Eine nicht zu unterschätzende Rolle dürften dabei die vielfältigen Erfahrungen der zahlreichen lokalen

LEADER-Aktionsgruppen und die durch die Vernetzung der Gruppen vorangetriebene kritische Auseinandersetzung mit grundlegenden Fragestellungen der Initiierung von lokalen Projekten darstellen. Die Arbeit dieser Gruppen lässt sich keinesfalls auf eine bloß agrarische Sicht zurückdrängen. Damit sollten auch Möglichkeiten gesucht werden, die Umsetzung der Programminstrumente bewusst auf einen Teilnehmerkreis, der sich über die Landwirte hinaus erstreckt, zu erweitern.

### **Integration neuer Elemente in die Agrarpolitik**

Wie beschrieben sind kaum gänzlich neue Maßnahmen installiert worden und es hat auch keine Ausweitung der finanziellen Unterstützung der Politik des ländlichen Raumes stattgefunden. So wie in Österreich wurden in den meisten Mitgliedsstaaten die Chancen auf eine stärkere Umgestaltung der Agrarpolitik bzw. eine intensivere Berücksichtigung regionaler Strukturen und Wirkungen nur unzureichend genützt. Das österreichische Programm ist zwar eines der relativ finanzkräftigsten, dies jedoch ausschließlich auf Grund des umfassenden horizontalen Agrarumweltprogramms und der Förderung der benachteiligten Gebiete. Beides sind Programme, die in Österreich mittlerweile Tradition haben. Noch dazu sind die Elemente der ländlichen Entwicklungsprogramme, mit denen innovative Projektideen, Diversifizierungsansätze und Aktionen, die über die Landwirtschaft hinausgehen können, unterstützt werden, aus der zentralen Aufmerksamkeit einer integrierten Regionalentwicklung (frühere 5b-Philosophie) an den Rand eines von Landwirtschaftsmaßnahmen geprägten Programms gedrängt worden. In Österreich sind nur 4% der Mittel des ländlichen Entwicklungsprogramms und, was wahrscheinlich schwerwiegender ist, kaum diesbezüglichen Unterstützungsstrukturen und keine Schwerpunktsetzung für Maßnahmen der technischen Hilfe dafür vorgesehen. Unter diesem Gesichtspunkt und auch auf Grund des fast ausschließlichen Agrarbezugs kann der Umfang der Reformen in diesem Bereich als ernüchternd eingeschätzt werden. Es gilt trotzdem die für die Agrarpolitik neuen Elemente zu reflektieren, um für die Zukunft neue Impulse aufzubereiten.

Durch die **Verlagerung der Finanzierung** vom EAGFL Abt. Ausrichtung zur Abt. Garantie werden bisher aus dem Strukturfondsbereich finanzierte Maßnahmen künftig aus dem Finanzierungskern der Marktpolitik finanziert. Schon anlässlich der GAP-Reform 1992 ist für die flankierenden Maßnahmen eine solche Vorgangsweise gewählt worden. Die nunmehrige Einbeziehung weiterer Maßnahmen in den Finanzierungsbereich der Agrarleitlinie erlaubt es, die Verlagerung von Mitteln aus dem Marktordnungsbereich in Richtung Strukturmaßnahmen weiterzuführen.

Mit der Übertragung der Maßnahmen und der Zuordnung der Finanzierung zur Abt. Garantie wurden aber, zu einem geringen Ausmaß, inhaltliche Elemente einer ländlichen Entwicklungspolitik, und weit bedeutender, **Verfahren aus dem Bereich der Strukturfonds** in die Abt. Garantie übernommen. Diese betreffen v.a. die Programmplanung, Kofinanzierung und Subsidiarität. Am markantesten ist dies an der Verankerung der Pro-

grammplanung sichtbar, welche einen mehrjährigen Planungszeitraum, eine Strategie mit Prioritätenfestlegungen, quantifizierte Ziele und Begleitung und Bewertung als wesentliche Elemente einschließen. Eine erhöhte Transparenz ist auch über die Diskussion über die periodisch vorzulegenden Berichte über die Entwicklungsprogramme (Jahresberichte) und insbesondere die Analysen im Rahmen der Halbzeitbewertungen anzustreben. Gerade angesichts der Diskrepanz von Anspruch und Realität der Programmziele bzw. auf Grund der Diskussion einer neuen Sichtweise der Aufgaben landwirtschaftlicher Betriebe entsprechend dem Konzept der Multifunktionalität, sind Bewertungsfragen und öffentliche Akzeptanz von steigender Bedeutung.

Ein anderer Aspekt, der den Mitgliedsstaaten überlassen blieb, ist die **geographische Ebene**, auf der die Entwicklungspläne erstellt werden. Dabei sind sogar für unterschiedliche Maßnahmen verschiedene Gebietseinteilungen ausdrücklich zugelassen. Beispielsweise konnten die Maßnahmen für benachteiligte Gebiete auf nationaler Ebene festgelegt werden, die Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (Art. 33) aber auf regionaler Ebene. Gerade anhand der Auswahl des geographischen Bezugsrahmens zeigten sich große administrative Widerstände von bisherigen Verfahrensabläufen abzugehen. Das Ausklammern geographischer Bezüge durch die Konzeption eines einzigen nationalen Programms fordert weist auf die unzureichende Berücksichtigung der regionalen Dimension verschiedener ländlicher Gebiete hin.

Entwicklungspläne auf nationaler Ebene entsprechen im allgemeinen nicht dem Sinn der Verordnung, wenn in der Präambel festgestellt wurde, dass *„die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes dem Subsidiaritätsprinzip folgen (sollte). Sie ist daher möglichst dezentralisiert durchzuführen, wobei der Nachdruck auf Beteiligung und einem „Bottom-up“-Konzept liegen sollte“* (KEG 1998b; S. 135).

### **Einschätzung der "neuen" Förderung des ländlichen Raumes**

Ländliche Entwicklung wurde als *„zweiter Pfeiler“*, in Ergänzung zum Marktordnungsregime, **innerhalb der GAP** installiert und hat damit die grundlegende Struktur dieser Politik verändert. Im wesentlichen erscheinen dabei nicht so sehr inhaltliche Weichenstellungen sondern vielmehr Veränderungen in der Struktur der Beziehungen zwischen Agrarpolitik und Politik für den ländlichen Raum beabsichtigt. Die beiden sollen enger miteinander verknüpft werden, was längerfristig den Maßnahmen der ländlichen Entwicklung auch zusätzliche Finanzmittel eröffnen soll. Im einzelnen können noch folgende grundlegende Aspekte erkannt werden:

Es erfolgte eine stärkere Verzahnung von Agrarpolitik und Politik für den ländlichen Raum, dies beinhaltet aber auch eine deutliche **Vorrangstellung für eine agrarzentrierte Sichtweise**. Multi-sektorale integrierte Ansätze sowie territoriale Konzepten haben damit zusätzliche Schwierigkeiten in der Programmvorbereitung und-umsetzung haben.

Im allgemeinen wurde den **Mitgliedsstaaten die Verantwortung** für die Programm-erstellung und Prioritätensetzung sowie eine Reihe von Detailfragen übergeben. Es liegt daher sehr weit in ihrem Handlungsbereich sowie an ihrem Verständnis, wie eng oder wie weit sie "*ländliche Entwicklungspolitik*" definieren und welchen nationalen Kompromiss sie zwischen den beiden Sichtweisen erzielen können.

Mit der Verschiebung von Strukturmaßnahmen in den zentralen Teil des Budgets der GAP wird der Druck, auch Nicht-Landwirte aus diesem Budget zu finanzieren, immer stärker. Zugleich wird der Anspruch moderne Verfahrensvorschriften v.a. der Programmplanung zu installieren größer und Elemente wie Problemorientierung, Flexibilität, Transparenz und Programmkohärenz werden verstärkt. Anlässlich der Halbzeitbewertung sind die Möglichkeiten einer weiteren Verschiebung in dieser Richtung zu prüfen.

Wenn auch von vielen Seiten der Bedarf integrierter Konzepte für die Entwicklung des ländlichen Raumes signalisiert wurde, so besteht von Seiten vieler landwirtschaftlicher Interessenvertreter heftiger Widerstand, Mittel für diese Zwecke freizumachen. Die erforderlichen institutionellen Veränderungen und die Organisation neuer Aufgaben stößt dementsprechend auf Schwierigkeiten, was massive Rückschläge für anspruchsvolle Politikprogramme der ländlichen Entwicklung bedeuten kann.

Eine besondere Situation hat sich daraus ergeben, dass die horizontalen Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung (aus der Agrarpolitik) von einer territorialen Gebietskulisse der Regionalpolitik (für das Ziel 2-neu für ländliche Problemgebiete) überlagert werden. Die striktere Trennung der Fondsaktivitäten für die einzelnen Politikprogramme hat zu deutlich separierten Programmkonzepten geführt, die nur in seltenen Fällen aktiv eine Kooperation verschiedener Wirtschaftssektoren suchen oder gemeinsam regionale Strategien erarbeiten. Dieses Manko besteht in der Programmerstellung und zieht sich über die Umsetzung der EU- und nationalen Förderprogramme bis zur Erarbeitung unterschiedlicher Strategien durch verschiedene sektorale Institutionen.

### **Integrierte Entwicklungspolitik als Herausforderung**

Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes haben daher, um Aussichten auf Erfolg zu haben, eine Vielzahl unterschiedlicher Wirtschaftsbereiche zu berücksichtigen und integrierte Entwicklungsansätze entsprechend den jeweilig regionalen Voraussetzungen zu entwickeln. Ein solcher umfassender Ansatz wird generell als Grundbedingung für Entwicklungsarbeit im ländlichen Raum erachtet. Gerade in extrem peripher gelegenen Regionen, die über keine spezifischen Standortvorteile bzw. Attraktivitäten verfügen, ist es erforderlich, in innovativer Weise alle erdenklichen Bereiche regionaler Entwicklungsmöglichkeiten zu analysieren und durchzudenken (Dax 1996).

Im Rahmen der internationalen Diskussion sind in den letzten Jahren zahlreiche Hinweise auf Entwicklungsmöglichkeiten durch die Bearbeitung verschiedener zentraler Themen



erörtert worden. So hat sich die OECD mit der grundsätzlichen Fragestellung der Vergleichbarkeit des ländlichen Raums auseinander gesetzt und die erwähnte Typologie erarbeitet (OECD 1994, 1996c). Dies sollte vor allem die hohe Bedeutung der ländlichen Gebiete für die räumliche Entwicklung unterstreichen und auch die Diskussion auf verschiedenen Ebenen unterstützen. Die auch in anderen internationalen Organisationen, wie FAO, EU-Kommission und Europarat u.a., geführte Debatte hat sich von der Bearbeitung "klassischer" Themen der Produktion in Marktnischen und der Analyse von Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung auf einige neue Schwerpunktbereiche verlagert. Dazu zählen

- die Bewertung des Beitrages der Kulturlandschaft und anderer Attraktivitätselemente zur ländlichen Entwicklung,
- die Bearbeitung der Rolle von Netzwerken und Partnerschaften zwischen verschiedenen regionalen Ebenen und zwischen unterschiedlichen regionalen Akteuren und
- ein neues Verständnis bezüglich des notwendigen Zusammenwirkens von städtischen und ländlichen Gebieten, um eine positive Regionalentwicklung zu initiieren.

Gerade die Thematik des natürlichen und kulturellen Erbes als Option für die regionale Entwicklung gewinnt für periphere Gebiete zunehmend Bedeutung. In einer Zeit globaler Standardisierung werden häufig in solchen Regionen einzigartige Bedingungen angetroffen, die nunmehr besonders an Wertschätzung und Wert gewinnen (Hovorka 1998). Gleichzeitig ist diese Wertschätzung oft bei Personen außerhalb der betreffenden Regionen besonders hoch. Die Wechselwirkung zwischen Regionen und unterschiedlichen Raumtypen, wie mit der neuen Stadt-Land-Partnerschaft (Sallard 1998) angedeutet, ist daher immer wichtiger geworden und die regionale Betrachtung ist ein zentrales Element für die Zukunft des ländlichen Raumes.

Die vergleichenden Analysen bezüglich der ländlichen Gebiete belegen die unterschiedlichen Entwicklungen und zeigen, dass es keine vorgefertigten Lösungen auf diesem Gebiet geben kann. Beides, sowohl dynamische Regionen als auch solche mit Entwicklungsrückstand, findet sich in ländlichen Gebieten. In Zukunft wird es darauf ankommen, neben der Analyse der Elemente der klassischen Wirtschaftsförderung im Rahmen der Regionalentwicklung auch die zentrale Bedeutung anderer, nur unzureichend quantifizierbarer Faktoren und ihre Rolle für eine günstige regionale Entwicklung herauszufiltern (Bryden 1999).



## 6. Analyse unterschiedlicher Positionen zur ländlichen Entwicklung

Ländliche Entwicklung hat in der internationalen Diskussion im letzten Jahrzehnt eine besondere Aufmerksamkeit erreicht. Dies trifft auch auf Österreich zu, das mit seiner sehr kleinteiligen Siedlungsstruktur und einem geringen Verstädterungsgrad eine besondere Bedeutung im ländlichen Raum sieht. In vielen Regionen haben Kleinstädte eine wichtige Funktion als lokale Zentren für große Teile des ländlichen Raumes und sind daher maßgebend für die regionale Entwicklung. Aufgrund der gering entwickelten administrativen Zuständigkeit und der mäßig entwickelten Institutionen und Wirtschaft auf regionaler Ebene wurde hier Regionalentwicklung und Entwicklung des ländlichen Raumes sehr häufig gleichgesetzt.

Trotz des weitverbreiteten Begriffs und einer ausgeprägten nationalen Identifikation sind ländliche Entwicklungsmaßnahmen nur begrenzt ergriffen worden. Weitgehend blieb die Gegenüberstellung zweier unterschiedlicher Sichtweisen ländlicher Entwicklung bis zuletzt politikbestimmend: Einerseits eine agrarzentrierte Betrachtung, welche die Landwirtschaft als den Motor der Wirtschaftsentwicklung in ländlichen Gebieten ansieht, und andererseits eine an einer territorial bestimmten (klein)regionalen Politik ausgerichtete Konzeption, die eine räumliche Konzentration von Fördermaßnahmen und die Erarbeitung regionaler Strategien und Entwicklungsansätze forciert (Asamer-Handler und Lukesch 2000).<sup>2</sup>

Im Rahmen dieses Projektes „Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive“ ging es in einem zweiten Schritt nach der Analyse der Reformoptionen aus wissenschaftlicher Sicht um eine Ergänzung durch die Diskussion von Positionen der maßgeblichen Interessensgruppen und Akteure. Diese sollen insbesondere die spezifischen österreichischen Sichtweisen und die unterschiedlichen Erwartungen hinsichtlich der Aufgaben der bevorstehenden Zwischenbewertung sowie längerfristiger Reformüberlegungen verdeutlichen. Im Rahmen der Projektbearbeitung wurde daher mit den maßgeblichen Interessensgruppen und den Verantwortlichen der Umsetzung der spezifischen Programme auf Bundesebene Kontakt aufgenommen, um aktuelle Stellungnahmen hinsichtlich der Sicht des Reformprozesses zu erhalten. Im einzelnen wurden mit Vertretern des BMLFUW, des BKA, der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs und der Bun-

---

<sup>2</sup> In der genannten Studie wurden im Zuge einer vergleichenden europaweiten Analyse (IEEP 2000) im Jahr 2000 die Perspektiven wichtiger Institutionen und Sichtweisen der Schlüsselakteure der ländlichen Entwicklung in Österreich analysiert. (In einer Nachfolgestudie derselben Projektbearbeiter werden derzeit erste Bewertungen hinsichtlich der Umsetzung der Agenda 2000 und der Weiterentwicklung der Politikmaßnahmen in den einzelnen EU Mitgliedstaaten als Input für die Mid-term review der ländlichen Entwicklungsprogramme erarbeitet – Asamer-Handler und Lukesch 2002).

desarbeitskammer Einzelgespräche geführt, in welchen die Prioritäten der zukünftigen ländlichen Entwicklung und der Reformbedarf aus der jeweiligen institutionellen Sicht erfasst wurden. Eine Übersicht über die kontaktierten Gesprächspartner zum Bereich Ländliche Entwicklung findet sich in Anhang 3. Darüber hinaus wurden schriftliche Positionspapiere und weitere Literaturquellen zur Diskussion von Reformaspekten zusätzlich herangezogen.

Ein wesentliches Referenzdokument, das die thematischen Schwerpunkte der räumlichen Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum aus der Sichtweise der betroffenen öffentlichen Stellen auf Bundes- und Landesebene unter Einbindung der Interessensvertreter zusammenfasst, stellt das Österreichische Raumentwicklungskonzept 2001 (ÖRK) dar. Das Konzept wurde in einem mehrjährigen Diskussionsprozess erarbeitet. Die politische Konferenz der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) hat in ihrer Sitzung am 2. April 2002 das Konzept beschlossen. Das Konzept wird im Herbst 2002 in gedruckter Form veröffentlicht werden, steht aber ab sofort online ([www.oerok.gv.at/oerek2001/start/oerek2001\\_beschlusstext.pdf](http://www.oerok.gv.at/oerek2001/start/oerek2001_beschlusstext.pdf) , ÖROK 2002) als Textversion zur Verfügung. Unter dem Titel „Ländliche Regionen – Vielfalt an Herausforderungen und Entwicklungschancen“ wird darin in einem umfangreichen Kapitel auf dieses vorrangige Thema der österreichischen Raumentwicklungspolitik Bezug genommen sowie in spezifischen Vorschlägen zur Umsetzung auf die unterschiedlichen Regionstypen bzw. die räumlichen Zusammenhänge auf Fragen der Ländlichen Entwicklung eingegangen.

## **Diskussionsbedarf Landwirtschaft und ländlicher Raum**

Während das ÖRK 2001 eine umfassende Diskussion der räumlichen Wirkungen und eine Einbindung einer großen Gruppe von Interessierten unterstützt hat, ist die Analyse und Diskussion der Maßnahmenwirkungen der Agrarpolitik und der ländlichen Entwicklung sowie anderer Politikbereiche auf unterschiedliche Teile des ländlichen Raumes eher gering entwickelt. Dies ist bei weitem kein bloß österreichisches Phänomen sondern vielmehr für weite Teile der EU-Staaten gültig. Die jüngsten Verunsicherungen der Konsumenten hinsichtlich der Lebensmittelsicherheit und die neuen gesellschaftlichen Erwartungen bzgl. der Umweltziele der GAP, der gewünschten Lebensmittelqualität und der positiven Wirkungen der Landwirtschaft in bestimmten Regionen (u.a. auf die Kulturlandschaftsentwicklung) eröffnen neue Möglichkeiten, die Zusammenhänge zwischen Landwirtschaft und ländlicher Entwicklung verstärkt anzusprechen „Die Agrarpolitik, die jahrzehntelang nur zwischen Lobbyisten und Experten, meistens aus dem Berufsstand – auch in der Politik – diskutiert wurde, ist zur Zeit in aller Munde. Dies ist nicht nur kein Nachteil, sondern eine *Notwendigkeit*, weil jeder von uns als Verbraucher von dem, was auf dem Teller liegt und wie es produziert wurde, unmittelbar betroffen ist, und weil jeder von uns es schätzt, in einem gepflegten Land zu leben und sich in intakten Landschaften zu erholen“ (Fischler 2001; Hervorhebung durch Autoren).

Die bevorstehende mid-term review der GAP wäre eine Gelegenheit diese Diskussion auch innerhalb Österreichs zu intensivieren. So strebt beispielsweise Spanien eine weitreichende Auseinandersetzung mit den Fragen der Weiterentwicklung der GAP und eine breite Einbeziehung auf nationaler und regionaler Ebene in einem sehr transparenten Diskussionsprozess während des gesamten Jahres 2002 an ([www.libroblancoagricultura.es](http://www.libroblancoagricultura.es)). Der österreichische Diskussionsstand zur Halbzeit-bewertung bzw. auch die Erwartungen und die Bereitschaft national spezifische Fragestellungen und Prioritäten zu analysieren ist noch wenig artikuliert. Relevante Problembereiche, die in Österreich einer vordringlichen Lösung bedürfen, erstrecken sich deshalb auch v.a. auf Schwierigkeiten in der Umsetzung der Programme, durch administrative Bestimmungen eingeschränkte Handlungsmöglichkeiten und Fragen der finanziellen Ausschöpfung der entsprechenden Maßnahmen.

Die im vorliegenden Bericht angesprochene breitere Definition ländlicher Entwicklung, die weit über die Maßnahmen des derzeitigen Programms zur Entwicklung des ländlichen Raumes hinausgeht, wird von den verschiedenen Interessensgruppen und Verwaltungsstellen auch geteilt. Für die Bewertung der Wirksamkeit von Maßnahmen auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die naturräumliche Entwicklung in ländlichen Gebieten wird auf die Notwendigkeit von „Koordinierten Politiken für multifunktionale ländliche Räume“ (Huber R. 2001) und die Notwendigkeit der Umgestaltung des „Programms zur Entwicklung des ländlichen Raumes“ hinsichtlich einer Einbeziehung aller Sektoren (Burgstaller) verwiesen. Die thematische Verknüpfung und der Bedarf im Rahmen entsprechender Programmerstellungen auf integrierten Konzepten als Handlungsgrundlage aufzubauen wird aus regionalökonomischer Sicht besonders betont. Dies beinhaltet auch strategische Überlegungen zur Zukunft der Flächennutzung und zum Wandel von bäuerlichen Kulturlandschaften, welcher auch bereits in der Vergangenheit ständig gegeben war (Huber W. 2002).

Deutlichere Unterschiede ergeben sich jedoch hinsichtlich der Einschätzung bzgl. der Art der Anpassung und der Koordination der regionalpolitischen Maßnahmen. Während die EU-Kommission in ihrer jüngsten Stellungnahme anlässlich des Zwischenberichts über den Zusammenhalt (Europäische Kommission 2002) neue Überlegungen zur Gestaltung der Regionalpolitik außerhalb von Ziel 1 vorbringt, welche den Mitgliedsstaaten mehr Autonomie (und Verantwortung) überlassen, wird die Beibehaltung einer gemeinsamen Förderung ländlicher Gebiete im Rahmen der EU-Regionalpolitik auch nach Beitritt der MOEL bzw. der nächsten Reform befürwortet. Der gegenwärtige Diskussionsstand der EU wird dabei eher im Bereich der Regionalplanung geteilt, wo man sich eine Konzentration auf prioritäre Fördermaßnahmen und Neukonzeption der Regionalförderung vorstellen kann. Von Seiten der Interessensvertreter wird eine räumliche Festlegung und stärkere Betonung des Förderbedarfs strukturschwacher Regionen angesprochen.

Auch wenn die Reform regionalpolitischer Maßnahmen in einem anderem Fördersystem als der Agrarpolitik abläuft und daher anderen politischen (institutionellen) Kräften folgt, so können die Entwicklungstrends der Maßnahmen und Prioritäten der Strukturfonds-

maßnahmen generell eine maßgebliche Folgewirkung auf die Diskussion der Agrarpolitik und vor allem die Verknüpfung mit dem Bereich ländlicher Entwicklung ausüben. Im folgenden wird daher nunmehr auf die Einschätzung der zur Zeit unter dem Begriff Ländliche Entwicklung subsumierten Maßnahmen eingegangen. Die Darstellung wird entsprechend der von den Interviewpartnern behandelten maßgeblichen Aspekte in vier Bereiche gegliedert:

- Prioritäten der Halbzeitbewertung
- Reformschwerpunkte
- Zeitliche Aspekte der Reform
- Nationale Prioritäten

## **Prioritäten der Halbzeitbewertung**

Von österreichischer Seite werden mit der Halbzeitbewertung noch keine bedeutenden Analyseschritte und im wesentlichen keine Einleitung von Reformtendenzen erwartet. Diese gemäßigten Erwartungen sind einerseits durch den frühen Zeitpunkt innerhalb der Programmumsetzung bzw. die eben erst gestartete Evaluierungsphase sowie andererseits durch eine noch unzureichende Kenntnis der Wirkungsweise der Agenda 2000 Reform sowie anderer entscheidender Einflussfaktoren bedingt. Die unterschiedlichen Positionen beziehen sich v.a. auf eine von der Ausgangssituation der neuen Programmperiode geprägte Schwerpunktsetzung.

Aus Sicht der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern wird eine gewisse Stabilisierung der Reformdiskussion und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen „Veränderung und Beständigkeit“ der politischen Maßnahmen als Grundlage für eine vertrauenswürdige Politikumsetzung gefordert. Die in Österreich bewährten Hauptprogrammteile ÖPUL und AZ, die in diesem Zusammenhang auch finanziell ausgeweitet werden konnten, sollten als tragende Säulen des österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums nicht in Frage gestellt werden. Die Halbzeitbewertung soll daher den Status einer Zwischenbewertung beibehalten und keineswegs in eine vorgezogene Reform umfunktioniert werden.

In entgegengesetzter Sichtweise verbindet die Arbeitskammer mit der Halbzeitbewertung sehr wohl Anstöße zu Reformüberlegungen. Insbesondere wird gefordert, dass die Erweiterung nicht dazu missbraucht werden dürfte, bestehende Fördersysteme im Bereich der Agrar- und Regionalpolitik einzuzementieren. Im Zusammenhang mit der Halbzeitbewertung erscheint daher eine grundlegende Reformdebatte der europäischen Agrarpolitik aber auch der Strukturpolitik erforderlich.

Die Programmverantwortlichen im BMLFUW sehen sich gegenwärtig mit einem eingeschränkten Handlungsspielraum im Bereich der Maßnahmen, die nicht die beiden Schwerpunkte (ÖPUL und AZ) betreffen, konfrontiert. Aufgrund der in finanzieller Hinsicht so herausragenden Position Österreichs (sowohl für die „2. Säule“ der GAP wie für LEADER+) besteht auch keine Veranlassung hier auf Anpassungen der Programmstrukturen etc. zu drängen. Im Hinblick auf die Halbzeitbewertung stehen daher allfällige Anpassungsmaßnahmen, die eine flexiblere Umschichtung von Fördermitteln zwischen verschiedenen Maßnahmenbereichen erlauben würden, im Vordergrund. So könnte die Freigabe der Verwendung der Mittel der Modulierung für sämtliche Maßnahmen des ländlichen Entwicklungsprogramms eine Verbesserung der Umsetzung auch in jenen Bereichen mit sich bringen, die derzeit stark eingeschränkt sind. Die Förderung investiver Bereiche könnte dann wieder stärker unterstützt werden. Ansonsten wären nur kleinere Anpassungen im Programm denkbar – im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen ist beispielsweise einzig durch einen weiteren Bio-Boom eine signifikante Ausweitungsmöglichkeit denkbar. Die Mittel für die Umschichtung in Richtung 2. Säule der GAP sind v.a. durch eine Größendegression im Rahmen der Marktordnungsprämien aufzubringen.

## Reformschwerpunkte

Strategien bzw. Schwerpunkte einer künftigen Reform sind angesichts der noch unsicheren Beurteilung der Wirkungen der aktuellen Bestimmungen nur skizzenhaft vorhanden. Die Haupttendenz der Entwicklung der GAP, die auch von Seiten der EU-Kommission und in der internationalen Diskussion unumstritten erscheint, betrifft eine Verlagerung von Finanzmitteln aus der 1. Säule der GAP in die 2. Säule. Diese Stärkung der 2. Säule wird auch von verschiedenen Interessenspositionen in Österreich, wenn auch mit unterschiedlicher Akzeptanz und Varianten der Ausgestaltung unterstützt.

Für das BMLFUW erscheint die Modulierung innerhalb der Maßnahmen ein zentrales Thema zu sein, andere Modelle wie etwa eine zeitliche Degression, die in anderen Ländern bzw. auch Ministerien diskutiert werden, kommen hier nicht als mögliche Handlungsoptionen in Betracht. Ein für Österreich interessantes Modell ist das pauschalierte Fördersystem für Kleinerzeuger, das nach dem derzeitigen Pilotprojekt mit einem maximalen Förderbetrag von 1500,- Euro je Betrieb auf etwa 2500,- Euro ausgeweitet werden könnte und in die 2. Säule der GAP verschoben werden sollte. Dadurch könnte ein für Österreich interessantes System entstehen, das einen beträchtlichen Anteil von Förderfällen abdecken und zu einer Verringerung im administrativen Aufwand beitragen könnte. Im übrigen steht eine passende Ausgestaltung der Modulierung, die den österreichischen Handlungsspielraum für weitere Maßnahmen der ländlichen Entwicklung erweitert, im Vordergrund. Daneben wird in der intensiven Anwendung der Möglichkeiten von LEADER+ ein Potential gesehen, auch nicht-landwirtschaftliche Bereiche anzusprechen und Maßnahmen mit Hilfe der vorhandenen Regionalmanagements umzusetzen. Vor dem Hintergrund, dass der Schwerpunkt einer integrierten räumlichen Förderung über die Verknüpfung dieser Gemeinschaftsinitiative gesehen wird, erscheint die deutliche Auswei-

tung der LEADER-Aktionsgruppen für die regionale Basis erforderlich und auch beispielgebend für die Entwicklungsarbeit (klein-) regionaler Strategien.

Aus Sicht der Landwirtschaftskammern werden Bedenken gegen einen allzu einfachen Umschichtungsmechanismus aus der 1. in die 2. Säule vorgebracht. Die 1. Säule sei nach wie vor mit wichtigen Grundkonzeptionen v.a. hinsichtlich internationaler Fragen der Wettbewerbsfähigkeit verknüpft. Bei einer Ausweitung der Modulation und einer allfälligen obligatorischen Anwendung dieser Maßnahme sollten zunächst Maßnahmen zur Anpassung und Verbesserung der Marktposition der Betriebe (v.a. Investitionsbeihilfen) stärker dotiert werden. Neben der Kontinuität der bewährten und für Österreich zentral wichtigen Maßnahmen wie ÖPUL und AZ sind zusätzliche Aufgaben in einer generellen Förderung des ländlichen Raumes zu sehen, die über deren finanzielle Aspekte hinausgehen. Im Rahmen der Liberalisierungstendenzen sei es wichtig, Standards der sozialen und technischen Infrastruktur nicht verloren gehen zu lassen und positive Beispiele von Gemeindekooperationen, wie sie durch das LEADER Programm bestehen, auch öffentlichkeitswirksam und beispielgebend darzustellen.

Für die Arbeiterkammer erscheint eine stärker integrierte Ausrichtung und ausgeglichene Verteilung der Aktivitäten auf die verschiedenen Sektoren, welche der Bezeichnung „Ländliches Entwicklungsprogramm“ besser entsprechen würde, vordringlich. Insbesondere steht die Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte im ländlichen Raum im Vordergrund. Wesentliche weitere Reformaspekte sind die Einführung der Kofinanzierung auch für Agrarförderungen und die verstärkte Berücksichtigung von Fragen der Produktqualität und von Konsumentenaspekten.

## **Zeitliche Aspekte der Reform**

In zeitlicher Hinsicht dürften sich die Unterschiede in den Positionen am deutlichsten bzw. unmittelbarsten zeigen. Wie die EU-Kommission geht das BMLFUW von einem begrenzten Reformbedarf bzw. aktuellen Anpassungsmöglichkeiten aus. Die Einschätzung des Zeitpunktes von erforderlichen Reformschritten ist zur Zeit jedenfalls eng mit der Sichtweise und dem Reformkonzept der EU-Erweiterung verknüpft. Aus diesem Grund besteht hier auch zwischen verschiedenen von Fragen der ländlichen Entwicklung berührten Ministerien eine unterschiedliche Einschätzung, ob Reformen besser vor oder nach dem Beitritt der MOEL stattfinden sollten. Arbeiterkammer und Landwirtschaftskammer sehen diese Frage entgegengesetzt. Für die Arbeiterkammer sind jetzt Reformentscheidungen nötig, da im Sinne aller Betroffenen rechtzeitig mit dem Reformprozess begonnen werden sollte, weil sonst die bestehenden EU-Fördersysteme einzementiert würden und nach den Beitritten kaum mehr veränderbar wären; für die Landwirtschaftskammern bedeutet ein Start der Reformdiskussion anlässlich der Halbzeitbewertung eine Verunsicherung der Bauern und ein Einschwenken in den Abbau von Agrarförderungen.



In dieser Phase erscheint die ausgewogene Abstimmung zwischen vielfältigen unterschiedlichen Interessenlagen mit einem durch die Erweiterung bedingten, stark internationalen Bezug besonders wichtig und schwierig. Die behutsame Einleitung bzw. Vorbereitung von Reformen, die aber erst zu einem späteren Zeitpunkt voll greifen, könnte dann auch am ehesten von vielen Akteuren akzeptiert und angesichts des mittelfristigen Reformfordernissen auch gutgeheißen werden.

## Nationale Prioritäten

Angesichts der „guten“ Position Österreichs im Bereich von Maßnahmen der ländlichen Entwicklung wird aus der Sicht der agrarischen Interessensvertretung eher ein geringer Reformbedarf geortet. Wichtig ist es, die Erfolge in der Umsetzung der bestehenden Programme auch weiterhin beibehalten zu können. Die wesentlichsten „Pfeiler“ im nationalen Zusammenhang, wie ÖPUL und AZ, sowie LEADER+ im Rahmen der Strukturfonds, sind auch die zentralen Perspektiven in Österreich. Selbstverständlich wird darüber hinaus ein entsprechender Anpassungs- und Handlungsbedarf in den weiteren Maßnahmen des ländlichen Entwicklungsprogramms erkannt. Je nach Interessenslage beschränken sich diese einerseits auf eine Nutzung zusätzlicher, allerdings vergleichsweise eher minimaler, Mittel (vor allem aus der Modulation) im investiven Bereich, in kleinen zusätzlichen Möglichkeiten des ÖPUL, bzw. in verstärkten Aktivitäten in Maßnahmen aus Art. 33. Andererseits wird eine deutlichere Intensivierung der nicht-landwirtschaftlichen Förderung und Nutzung integrativer Konzepte aus verschiedenen Interessenspositionen und regionalwissenschaftlicher Sicht für eine vorausschauende Regionalentwicklung ländlicher Gebiete als zentral angesehen. Die Diskussion schwankt dabei zwischen idealtypischen integrativen Ansätzen und realpolitischer Abstimmung von unterschiedlichen Sektorpolitiken.

Für die österreichische Position ist die eingangs erwähnte geringe Berücksichtigung und Diskussion von räumlichen Wirkungen kennzeichnend. Die für Österreich so einhellig als nationale Priorität erkannte Entwicklung ländlicher Gebiete, wie sie durch die Lage im Berggebiet, in zahlreichen außeralpinen ländlichen Bereichen und in weiten Teilen des Grenzgebietes besteht, würde eine noch stärkere wissenschaftliche und strategische Auseinandersetzung mit der Thematik erfordern, um die tatsächliche Artikulationsfähigkeit zu verbessern (vgl. Asamer-Handler und Lukesch 2000). Noch immer herrschen hier jedoch teilweise gegensätzliche Positionen vor, deren Inhalte nur mäßig in den nationalen politischen Diskurs Eingang finden. In vielfacher Weise ist hier eine Betrachtungsweise des ländlichen Raumes weiterzuentwickeln, der den Gegensatz zwischen Stadt und Land überwindet und zu einem Dialog findet, welcher auch den immer intensiveren Austauschbeziehungen entspricht. Als wichtigster Hebel wird eine Aktivierung breiter Bevölkerungsschichten für Beteiligungsprozesse gesehen. Die dafür notwendige Sensibilisierung bedingt einen offenen und transparenten Umgang mit Fragen der Entscheidungsstrukturen der räumlichen Entwicklung und ist damit einer der Schlüssel für den weiteren Erfolg ländlicher Entwicklungsmaßnahmen in Österreich.

## 7. Reformüberlegungen

Aufgrund der historischen Überlagerung von Landwirtschaft und ländlichem Raum wird dieses Begriffspaar in der öffentlichen Meinung noch immer häufig allzu gern synchron verwendet. Landwirtschaftspolitik wird dementsprechend nach wie vor ganz wesentlich als die Politik für den ländlichen Raum betrachtet, was insbesondere seit der Agenda 2000 noch durch die Bezeichnung der EU-Fördermaßnahmen unterstrichen wird.

Österreichs Weg in der Agrarpolitik im Zuge des EU-Beitritts, nämlich einer stärkeren Ausrichtung auf Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete und Agrarumwelt-Flächenförderungen (mit anderen finanziell kleineren Maßnahmen im „Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums“ zusammengefasst) als auf Marktordnungsmaßnahmen, ist prinzipiell aus Sicht einer nachhaltigen Regionalentwicklung positiv zu sehen. In Österreich beträgt das Verhältnis der Finanzierungsvolumina zwischen den in der Agenda 2000 beschriebenen „Säulen“ 1 (Marktordnungsmaßnahmen) und 2 (Maßnahmen für den ländlichen Raum) 1:2. Dasselbe Verhältnis beträgt im EU-Schnitt 6:1. Damit besteht in Österreich eine Prioritätenfestlegung von Maßnahmen, die günstige Voraussetzungen darstellt, um als Beispiel für gute politische Praxis zu gelten. Um aus der „Säule 2“, die derzeit zu einem großen Teil „Maßnahmen zur Stabilisierung der Landwirtschaft im ländlichen Raum“ umfasst, wirklich ein „Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums“ zu machen, bedarf es jedoch noch fundamentaler Veränderungen des Programms in Richtung einer eigenständigen und nachhaltigen Regionalentwicklung.

Die folgenden Überlegungen zur Reform der ländlichen Entwicklungspolitik gehen von einer Politikkonzeption aus, die weit über die Agrarpolitik und die bestehenden Maßnahmen hinausreicht. Dafür erscheint eine grundlegende Orientierung auf die Förderung sozio-ökonomischer Entwicklungsprozesse und regionalwirtschaftlicher Ausgleichsmechanismen zentral, welche keinesfalls über eine agrarpolitische Förderung allein erreichbar sind.

Für die Gestaltung von Entwicklungsprogrammen ist nicht nur eine fundierte Analyse der regionalwirtschaftlichen Entwicklung und seiner Bedeutung für ländliche Gebiete wichtig, sondern auch eine erhöhte Aufmerksamkeit hinsichtlich des veränderten Verständnisses von „Regionen“. Regionen gelten heute nicht mehr nur als administrativ eindeutig abgegrenzte Einheiten, sondern sind vielmehr auch über spezifische Zusammenhänge raumrelevanter Interaktionen, wie etwa problembezogene Allianzen, Kooperationen, Netzwerke, soziale Kontexte oder institutionelle Bindungen definiert. Regionen können sich somit auch zunehmend überlagern. Es wird von einem „überlappenden Patchwork von Räumen“ und von „pulsierenden, oszillierenden Mustern von Interaktionsstrukturen, ohne starre Grenzen“ gesprochen. Vor allem (überregionale) Beziehungen und Beziehungssysteme sind es, die zukünftig verstärkt an Bedeutung gewinnen und den regionalen Verbund bestimmen. Auch für Einzelpersonen kann dies bedeuten, dass sie im Bezug zu unter-

schiedlichen Aktivitäten sehr verschiedene räumliche/regionale Bezüge in einer Person vereinigen.

Diesem Verständnis von „Regionen“ wurde in Österreich bisher noch ungenügend Beachtung geschenkt. Gerade das Verhältnis und die Dynamik zwischen Stadt und Land ist dementsprechend grundlegend zu überdenken. Administrative Grenzen, Sektoralpolitik und Parteipolitik gelten hier als Hemmfaktoren.

Aus der Analyse, Bewertung und Diskussion der aktuellen Mechanismen und der Perspektiven der Politik der Ländlichen Entwicklung ergeben sich Ansätze, die v.a. auf die Erfahrungen eigenständiger lokaler/regionaler Entwicklungsansätze zurückgehen oder aber angesichts der Umsetzungsschwierigkeiten integrierter Ansätze realistischere Szenarien skizzieren. Allgemeine Grundsätze können dabei in folgenden Punkten gesehen werden:

1. Die derzeitige Bezeichnung des „Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums“ suggeriert räumlich bezogene Maßnahmen und einen Schwerpunkt auf der Berücksichtigung der unterschiedlichen Bedingungen ländlicher Gebiete. Der Großteil der darin enthaltenen Maßnahmen besteht aus strukturkonservierenden Elementen und ist auf die Landwirtschaft eingeschränkt. Damit entspricht es weder einem Entwicklungsprogramm noch berücksichtigt es eine umfassende Ausrichtung auf ländliche Regionen.

Für Österreich könnte die Einbeziehung des Begriffs *Kulturlandschaft* in den Programmtitel durchaus Sinn machen. Unter Umständen könnte man damit Szenarien und Alternativen der Kulturlandschaftsentwicklung in einer umfassenden Weise als Ausdruck sozio-ökonomischer Entwicklungen in räumlicher Hinsicht neu diskutieren. Insbesondere würde damit die Gegenüberstellung und Grenzziehung zwischen ländlichem und städtischem Raum gemildert werden.

2. Die ländliche Entwicklungspolitik definiert sich in ihrem Kern aus ihrer räumlichen Ausrichtung auf den „ländlichen Raum“, „ländliche Gebiete“ bzw. „ländliche Regionen“. Obwohl die räumliche Dimension damit nicht festgelegt wird, spricht die Politik diese räumliche Zielsetzung als zentralen Aspekt an.

Allerdings sind in der Umsetzung kaum räumlich differenzierende Maßnahmen vorhanden. Ländliche Entwicklungspolitik sollte daher in Zukunft ihre räumliche Dimension thematisieren und Maßnahmen entsprechend unterschiedlicher geographischer Gegebenheiten und räumlicher Wirkungen konzipieren. Als geeignete Wirkungsebene erscheint eine Differenzierung ländlicher Gebiete auf regionaler Ebene. Aus diesem Grund sollte auch vom (undifferenzierten) eindimensionalen Begriff ländlicher Raum auf das stärker differenzierende Konzept ländlicher *Regionen* übergegangen werden.

Eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen ländlichen Regionen (Regionstypen) wäre hilfreich, um entsprechend ihrer Funktionen und besonderen Probleme und Eigenschaften entsprechende differenzierte Strategien und Maßnahmen zu setzen. Dabei sind folgende Kategorien jedenfalls zu berücksichtigen:

- Ländliche Regionen in unmittelbarer Nähe zu größeren Städten und Agglomerationen, zum Teil suburbane Regionen und Entwicklungstrends
- Ländliche Regionen mit „klassischer“ peripherer Lage, wie Berggebiete und Regionen an der (derzeitigen) EU-Außengrenze
- Funktionalisierte ländliche Regionen (in besonderer Weise in weiten Teilen Österreichs touristisch geprägte Regionen).

Schwerpunkte der Regionalförderung (v.a. benachteiligte Gebiete) wären deutlich hervorzuheben. Dabei sind insbesondere Interaktionen zwischen Regionen und dynamische Aspekte der Raumentwicklung zu beachten.

3. Neben der räumlichen Dimension sollte der zweite zentrale Begriff des Programms, der Entwicklungsansatz, in der Umsetzung eine größere Beachtung finden. Derzeit kann die Ausrichtung der Maßnahmen als überwiegend strukturkonservierend eingeschätzt werden. Angesichts der laufenden Strukturanpassungen erscheint dieses sektorale Konzept wenig strategisch und kaum auf die Dynamik der *Entwicklung* ausgerichtet. Eine intensive Auseinandersetzung bedingt unter anderem auch, die Diskussion über alternative Szenarien als positiven Impuls zu erkennen und dementsprechend zu unterstützen.
4. Die Erfahrungen mit unterschiedlichen Ansätzen einer integrierten Steuerung von Politikprogrammen weisen auf beträchtliche Schwierigkeiten im Interessensausgleich und der Programmumsetzung hin. Trotzdem erscheint die verstärkte Diskussion einer *integrierten Konzeption* als Basis für sektorale Programme zielführend. Dies sollte zu echten Anreizen zur Koordination mit Maßnahmen anderer Politikbereiche, bzw. Ressorts führen. Es erscheint sinnvoller solche Anknüpfungspunkte zu identifizieren als Aufgaben aus anderen Programmen (scheinbar) übernehmen zu wollen, dann aber aufgrund eines unzureichenden Zugangs bzw. mangelnden politischen Umsetzungswillens den Anspruch der Integration aufgeben zu müssen. In dieser Hinsicht wäre es wichtig, die Adressierung an andere Sektoren auf nationaler und regionaler Ebene in den entsprechenden Richtlinien der Gemeinschaft verbindlich zu machen.
5. Die Rolle der Landwirtschaft als „Motor des ländlichen Raums“ ist in Frage zu stellen. Vielmehr haben gewerbliche und industrielle Aktivitäten in (Klein)Städten der ländlichen Gebiete sowie der Tourismus diese Funktion übernommen. Eine realistische Einschätzung des Beitrags der Landwirtschaft bedingt aber auch die Gemein-

same Agrarpolitik in ihrer Wechselwirkung zur ländlichen Entwicklungspolitik zu erfassen.

Die Zukunft der EU-Agrarpolitik liegt nicht in einem wie immer gearteten „Greening“ der GAP, d.h. der Aufrechterhaltung der derzeitigen Förderphilosophie im Marktordnungsbereich in Verbindung mit sehr geringen Umweltauflagen zur Verbesserung der EU-Position bei WTO-Verhandlungen, sondern in einer Umgestaltung des agrarpolitischen Leitbildes und der landwirtschaftlichen Praxis in Richtung einer multifunktionalen Landwirtschaft. Dafür sind soziale und ökologische Mindeststandards als Voraussetzung für den Anspruch auf MO-Direktzahlungen, Exportstützungen etc. nach klaren und nachvollziehbaren Kriterien festzulegen.

Das EU-Agrarbudget ist deutlich in Richtung einer *Verstärkung der 2. Säule* umzuschichten, einerseits mittels verstärkter Umweltauflagen, und verbindlicher Modulation und Obergrenzen bei den Marktordnungszahlungen (ausgehend von den bereits bestehenden Möglichkeiten der VO 1259/99 als Startpunkt weiterer Veränderungen) und andererseits auch durch beträchtliche Umschichtungen der Finanzmittel innerhalb des EAGFL Garantie von den Marktordnungszahlungen und Exportstützungen hin zu den flankierenden Maßnahmen und anderen Maßnahmen des Programms ländlicher Entwicklung.

6. Im einzelnen erscheint wieder eine verstärkte Ausrichtung auf eine *Strukturförderung* als eine wichtige Aufgabe der Agrarpolitik erforderlich. Angesichts der begrenzten Mittelausstattung und der geringen Unterstützung von Vorbereitungsmaßnahmen für innovative Aktionen und Anpassungsmaßnahmen (Artikel 33 – Maßnahmen) kann das tatsächliche Absorptionspotential kaum abgeschätzt werden. Eine Steigerung der diesbezüglichen Aktivitäten wäre über den langfristigen Aufbau von Unterstützungsstrukturen und die ausgiebige Inanspruchnahme technischer Hilfe in die Wege zu leiten.

Während im internationalen Rahmen für viele EU-Mitgliedsstaaten die vordringliche Aufgabe darin besteht, die Agrarumweltprogramme sinnvoll auszubauen, ist die Integration von Umweltaspekten in die Agrar- und Regionalpolitik eine generelle prioritäre Aufgabe im ganzen EU Bereich sowie für die Beitrittsländer. Da für Österreich der Bedarf sowie die Möglichkeit einer finanziellen Umschichtung zwischen den beiden Teilen der Agrarpolitik bzw. innerhalb des ländlichen Entwicklungsprogramms zugunsten von Agrarumweltmaßnahmen relativ begrenzt ist, konzentrieren sich hier die Reformüberlegungen auf die Ausgestaltung und Verbesserung der bestehenden Maßnahmen. In diesem Zusammenhang ist die begrenzten Fördermöglichkeiten und die häufig erforderlichen Anpassungen für die „kleineren“ Förderungsbereiche des Ländlichen Entwicklungsprogramms auf grund der sich ändernden Budgetzuteilungen in Abhängigkeit vom Bedarf für ÖPUL Maßnahmen und bei der Ausgleichszulage hinzuweisen. Bei den wesentlichen Re-

formleitlinien geht es darum, innerhalb der Programme für die ländliche Entwicklung,

- die Umweltprogramme von Einzelflächenmaßnahmen auf Maßnahmen, die den ganzen Betrieb erfassen, umzustellen – und den Biolandbau als Leitbild aufzuwerten, (diese Orientierung in Richtung „betriebsbezogener“ Maßnahmen ist in Österreich bereits weitgehend erfolgt und einzelflächenbezogene Maßnahmen bestehen nur mehr dort, wo sich dies aufgrund der natürlichen Voraussetzungen bzw. spezieller naturschutzfachlicher Erfordernisse ergibt)
- innerhalb der Förderung der benachteiligten Gebiete nach Bewirtschaftungsschwernissen zu differenzieren und der Focus stärker auf die multifunktionalen Aufgaben der Landwirtschaft zu richten, d.h. die Förderung auf kleinere Betriebe und Betriebe mit großen natürlichen Bewirtschaftungsschwernissen zu fokussieren und dabei auch den notwendigen Arbeitseinsatz stärker zu berücksichtigen,
- bei der Investitionsförderung und der Niederlassungsprämie für Junglandwirte als Leitbild eine sozial und ökologisch nachhaltige, pluriaktive Betriebsform zu etablieren, d.h. nur mehr jene Investitionen zu fördern, die auch noch in 10 Jahren eine Bewirtschaftungsform ermöglichen, die mit den agrarpolitischen Leitbild im Einklang steht,
- bei der Forstförderung den Schwerpunkt auf jene Funktionen des Waldes zu legen, die allen Bevölkerungsgruppen zugute kommen (Erholungs-, Freizeit- und Umweltfunktionen),
- bei der Förderung der Anpassung ländlicher Gebiete (Art. 33) zukünftig mehr Mittel einzusetzen und diese auf innovative Projekte zu konzentrieren, vor allem auf jene Projekte, bei denen Schnittstellen mit anderen Projekten und (Förder)sektoren bestehen; dabei sollte in Anlehnung an Erfahrungen mit LEADER von regionalen Leitbildern ausgegangen werden,
- das Konzept der guten landwirtschaftlichen Praxis als Förderungsvoraussetzung weiter zu vertiefen (ausgehend von der derzeitigen Regelung),
- die Förderung landwirtschaftlicher Projektgruppen, auch innerhalb anderer Förderungsschienen, z.B. Gruppenförderung im ÖPUL oder in der Investitionsförderung zu verstärken,
- regionale Schwerpunktbildung nach nachvollziehbaren sozialen und wirtschaftlichen Kriterien sowie nach besonderen gesellschaftlichen Funktionen der Landwirtschaft vorzunehmen,
- eine verstärkte Programmierung von Regionalprojekten, besonders im Agrarumweltprogramm vorzunehmen,

- sektorübergreifende Ansätze von Entwicklungsprogrammen für Kulturlandschaften (vgl. NÖ Landschaftsfonds) weiterzuentwickeln,
- Gebietsschutz als spezielle Programme der Kulturlandschaftsentwicklung (z.B. Naturparke) zu verankern,
- innovative Pilotaktionen durch eine experimentell gestaltete Förderschiene auch im ländlichen Entwicklungsprogramm zu ermöglichen.

Ein derartiges stärkeres Angebot an innovativen Förderungsmöglichkeiten und Regionalprogrammen im Rahmen der Agrarförderung könnte die Zahl der Initiativen wieder ansteigen lassen und insbesondere auch, bei entsprechender Gestaltung und Offenheit, den Innovationsgrad erhöhen. Insbesondere könnten sich aus der Zusammenarbeit mit Programmen der Strukturfonds positive gegenseitige Synergieeffekte ergeben.

7. Ländliche Entwicklung in einem umfassenden Verständnis, das über die Agrarpolitik hinausgeht, hat *grundsätzliche Aspekte der Regionalpolitik* zu berücksichtigen.

Das Verständnis von Zugehörigkeit zu spezifischen geografischen Räumen und der räumliche Aktionsradius haben sich deutlich gewandelt. Räumliche Sichtweisen überlappen einander immer stärker und lokale Prägungen werden durch regionale Sichtweisen abgelöst. Dabei bestehen oft deutlich unterschiedliche Dimensionen im Regionsbegriff nebeneinander. Räumliche Entwicklung muss daher in Zukunft verstärkt auf regionale Wirkungsmechanismen, auf den Einfluss von funktionellen Regionen und insbesondere die Wirkung von Klein- und Mittelstädten auf ihr Umland eingehen.

Regionale Entwicklung bezieht sich auf die Förderung von Strukturen und deren Anpassungsfähigkeit und setzt weniger an einzelnen Projekten an. Netzwerke bzw. Cluster, Dienstleistungsketten und Vermarktungsnetzwerke (u.a. für landwirtschaftliche Produkte) sind die entscheidenden Themen. Vernetzung ist eine der zentralen Aktivitäten, um Lern- und Entwicklungsprozesse zu gestalten.

Ländliche Regionen stehen im Wettbewerb mit anderen Regionen und im internationalen Wettbewerb und müssen international verfügbares Know-how in den Entwicklungsprozess integrieren. Grenzüberschreitende Aktionen gewinnen für das Selbstverständnis der regionalen Akteure und ihre Innovationskraft immer stärkere Bedeutung.

Gerade im kleinregionalen Zusammenhang ist die Rolle lokaler Akteure für den Erfolg von Entwicklungsprogrammen entscheidend. Ein längerfristiges Engagement ist nur über eine personelle Entwicklung, die auch mit Qualifizierung ver-

bunden ist, und eine Aufgabenteilung und gegenseitige Unterstützung unter Aktiven erreichbar.

Voraussetzung für die stärkere Verankerung von Entwicklungsansätzen auf einer kleinräumigen Ebene sind auch geeignete personelle Kapazitäten auf übergeordneten Ebenen (v.a. Länder- und Bundesebene) und ein politischer Wille, sich mit der Problematik regionaler Entwicklung auf nationaler Ebene intensiv auseinander zu setzen.

8. Kleine Strukturen bergen die Gefahr einer zu starken Innenorientierung in sich. Mit dem Konzept der eigenständigen Regionalentwicklung ist der Schwerpunkt bewusst auf die Innovations- und Veränderungskraft durch die Bevölkerung der Regionen selbst gelegt worden. Die Erfahrungen aus der Evaluation eigenständiger Regionalentwicklung belegen wie wichtig das Ansetzen an den lokalen Akteuren selbst ist, sie unterstreichen aber auch wie wichtig unterstützende Strukturen, die Vernetzung und die Schnittstellen zwischen Verwaltung und Region sind. Angesichts von weitgehend traditionellen Gesellschaftsstrukturen mit einer ausgeprägten sozialen Hierarchie der lokalen Gesellschaften ist es eine der wesentlichen Aufgaben übergeordneter Stellen auf die Rahmenbedingungen zur Durchsetzung einer hohen Beteiligung an lokalen Entwicklungsprozessen zu achten. Die Erkenntnisse hinsichtlich mangelnder Teilnahmemöglichkeiten von weiten Gruppen der Gesellschaft, v.a. in ländlichen Gebieten (u.a. Frauen, Kinder, Jugendliche, von sozialem Ausschluss betroffene Personengruppen) haben in der internationalen Diskussion erhöhte Aufmerksamkeit gefunden. Es ist zentrale Aufgabe von echten Entwicklungsprogrammen für eine *Offenheit* im Projektzugang und in der Beteiligung zu sorgen und eine auf die lokale Elite ausgerichtete Innenorientierung zu vermeiden. Insbesondere bedeutet dies, Wissen über Entwicklungsprozesse und Informationen für (potentielle) Akteure in den Regionen in geeigneter Form aufzubereiten und bereitzustellen und die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sich Beteiligung auch von nicht-institutionalisierten und benachteiligten Gruppen entwickeln kann.
9. Für die konkrete Gestaltung von Programmen und Förderungen der ländlichen Entwicklung scheinen innovationsorientierte Ansätze, wie sie in den Gemeinschaftsinitiativen (z.B. LEADER Programm) ermöglicht werden, beispielgebend. Eine Ausweitung der Anwendung dieser „*experimentellen*“ Förderprogramme könnte, angesichts des großen Beharrungsvermögens und der institutionellen Schranken der bestehenden Sektorförderungen, innovative Gesichtspunkte verbreitern. Die diesbezüglichen Erfahrungen sollten in ihren sektorübergreifenden und räumlichen Wirkungen evaluiert und unter Benutzung der Erfahrungen aus „best practice“ Beispielen in die „mainstream“-Programme eingebracht werden. Dabei wäre auch ein flexiblerer Zugang hinsichtlich der territorialen Abgrenzung Stadt-Land, den jeweiligen Zielgruppen und Förderungswerbern und eine dynamische Weiterent-



wicklung der Maßnahmen im Rahmen der Diskussion der Programmbeteiligten und der Bevölkerung vorstellbar. Dieser Aspekt ist in der kürzlich abgeschlossenen COST Aktion A12 „Rural Innovation“ besonders hervorgehoben worden. Unter anderem wird darin auf die neuen Herausforderungen für ländliche Regionen und ein verändertes Verständnis der ländlichen (Dimension) hingewiesen. „Ländliche Gebiete können als Räume für experimentelle Erfahrungen gesehen werden - Gebiete, in denen die Bevölkerung einen bestimmten Freiraum, und gleichzeitig auch ein Erfordernis zur Innovation haben und neue Lösungen und institutionelle Arrangements erzielen können“ (EC 2002, S.17). Damit wird auch dem modernistischen Ansatz widersprochen, dass ländliche Gesellschaften grundsätzlich rückständig sind und nur aus ihrer Unterscheidung zur urbanen Gesellschaft begriffen werden können.

10. Für die Unterstützung der regionalen/ländlichen Entwicklung benachteiligter Regionen sollten eigenständige Einrichtungen, die möglichst unabhängig von sektoralen Institutionen handeln können, stärker herangezogen werden. Die bisher in Österreich entwickelten Formen des *Regionalmanagements* bieten dafür eine tragfähige Ausgangsbasis. Ihre Aufgaben könnten stärker auf die Erarbeitung regionalwirtschaftlicher Konzepte und Strategien ausgerichtet werden. Dabei sind diese (neuen) Institutionen als Ausdrucksformen einer fortschreitenden Professionalisierung der Regionalpolitik zu sehen.
11. Erfolg und Misserfolg von Programmen der ländlichen Entwicklung sind ganz wesentlich vom Informationsstand und dem Verständnis der Entwicklungsziele abhängig. Daher kommt einer breiten *regionalen Information* und Diskussion über die Förderprogramme schon im Vorfeld eine entscheidende Rolle zu. Der Stellenwert der Informationspolitik der „Öffentlichkeit“ schlägt sich in der Befassung von *Wissenschaft und Forschung* mit der Thematik bzw. der Aufnahme und Wertung ihrer Ergebnisse durch Entscheidungsträger, sowie in der Konzeption der *Programmevaluation* nieder. Dabei fällt auf, dass eine Analyse der Auswirkungen von Programmen und Projekten, die über die gesetzlich geforderte Evaluierung hinausgeht, in Österreich nur in sehr geringem Umfang erfolgt. Insbesondere sollte einseitigen Bewertungstendenzen, wie etwa einer Beschönigung der Verhältnisse in benachteiligten Gebieten oder von bestimmten Bevölkerungsgruppen bzw. einer allzu positiven Bilanz der Arbeit ländlicher Entwicklungsprogramme, eine offene und ausgewogene Beschäftigung mit den tatsächlichen Entwicklungen entgegen gesetzt werden.

Die Zukunftschancen ländlicher Gebiete werden wesentlich an der Verbesserung der Lebensqualität gemessen werden. Die Sicherung des Zugangs zu ökonomischen und sozialen Infrastruktureinrichtungen (Nahversorgung, Verkehr, Post, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen) und die Entwicklung der Landschaftsqualität sind für viele zu den zentralen Bewertungsmaßstäben geworden. Das in der letzten EU-Reform hervorgehobene Prinzip

der Subsidiarität ist weiter zu verfolgen, d.h. die EU legt weiter Rahmenbedingungen für Förderprogramme fest und die Mitgliedsstaaten, Regionen und Gemeinden führen darauf aufbauend gemäß ihren konkreten Bedingungen und Zielen gebietsbezogene Programme durch.

Für die ländlichen Regionen sind die Hauptthemen der nächsten EU-Reform von entscheidender Bedeutung. Dabei sind die Auswirkungen der EU-Osterweiterung für Österreich angesichts der Nähe zu den betroffenen Staaten von unmittelbarer Brisanz. Die Fragestellung der Konzeption der ländlichen Entwicklungspolitik nach Ablauf der derzeitigen Programmperiode (bzw. nach EU-Beitritt der ersten Mittel- und Osteuropäischen Länder) ist demnach zentral. Es geht dabei nicht so sehr darum, welcher Anteil an den Fördermitteln der Strukturfonds beim Abschluss der nächsten Reform für Österreich ausverhandelt werden kann, sondern vor allem welche Strukturen der Regionalentwicklung in Österreich geschaffen wurden und wie zukünftige EU-Rahmenbedingungen für eine wirkungsvolle Regionalpolitik aussehen können.

Angesichts des Erfordernisses, die EU-Strukturfondsmittel stärker als bisher auf die Problemgebiete zu konzentrieren, ist von einer deutlichen Reduktion der Förderkulissen in Westeuropa auszugehen. Die räumliche Dimension agrarpolitischer Maßnahmen gewinnt damit für weite Bereiche ländlicher Gebiete an Bedeutung. Eine sektorübergreifende Konzeption erfordert in Zukunft auch Agrarpolitik stärker in ihrem Bezug zur Regionalpolitik, Wirtschaftspolitik und der Entwicklung der Kulturlandschaft zu sehen. Dabei eröffnen sich gerade im Bereich von räumlich festgelegten Schutzpolitiken Möglichkeiten für die Landwirtschaft ihre räumliche Funktion zu überdenken und neu zu konzipieren. Die Landwirtschaft wird diese vielfältigen Aufgaben jedoch nur erfüllen können, wenn sie diese in ihrem räumlichen und sozialen Kontext interpretiert und bewusst nach Möglichkeiten sucht, innovative regionale Entwicklungsprozesse zu initiieren.

## 8. Literatur:

- Agra-Europe Deutschland/EU, No. 10/02, Länderberichte: Position der Bundesregierung zur Zwischenbewertung der Agenda 2000, 4. März 2002.
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999/L160 vom 26.6.1999: Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, Luxemburg 1999a.
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1999/L214 vom 13.8.1999: Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Luxemburg 1999b.
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2002/L74 vom 15.3.2002: Verordnung (EG) Nr. 445/2002 der Kommission vom 26. Februar 2002 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Luxemburg 2002.
- Asamer-Handler, M. und Lukesch, R., Ländliche Entwicklung in Österreich, Beitrag zur europäischen Studie „The Nature of Rural Development“, Institute for European Environmental policies (IEEP) and University of Newcastle 2000.
- Asamer-Handler, M. und Lukesch, R., European Rural Futures, National Report, Austria, ÖAR Regionalberatung GmbH, Hirzenriegl und Graz 2002.
- Bryden, J., Policymaking for predominantly rural regions, concepts and issues, OECD document, Working Party on Territorial Policy in Rural Areas, Paris 1999.
- Buckwell, A. et al., Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, Report of an Expert Group to the CEC, Brussels 1997.
- Bundeskanzleramt (BKA), Entwicklungsschwache ländliche Räume in Berggebieten, Raumplanung für Österreich 1/80, Wien 1980.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (BMLFUW): Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums, Wien, Juni 2000a.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (BMLFUW): Reform der europäischen Agrarpolitik – Agenda 2000. Grüner Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 1999 S.21-30, Wien 2000b.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (BMLFUW): Regional- und Strukturpolitik. Der Artikel 33 der EU-VO 1257/99 oder die Anpas-

- sung und Entwicklung von ländlichen Gebieten. Grüner Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 2000, S. 27-31, Wien 2001a.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW): Bauernzukunft, Eckpunkte für eine zukunftsfähige und nachhaltige Landwirtschaft in Österreich, Wien, 2001b.
- Ceccato, V. and Persson, L.O., Dynamics of Rural Areas (DORA): The Swedish Case Studies, paper presented at the 41st Congress of the European Regional Science Association, Zagreb, Croatia, 29 August – 1 September 2001.
- Commission of European Communities (CEC), Sixth Periodic Report on the social and economic situation and development of the regions, Brussels/Luxembourg 1999.
- Dax, T. and Hebertshuber, M., Rural and Regional Development in Austria: Leadership and Local Power, in: Woodward, R., Kovacs, I. and Halfacree, K. (eds.), Leadership and Local Power in European Rural Development, Ashgate, London 2002.
- Dax, T., Agenda 2000 und die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, In: Österreichische Gesellschaft für Kritische Geographie (Hg.): Landwirtschaft und Agrarpolitik in den 90er Jahren, Österreich zwischen Tradition und Moderne, Kritische Geographie 13, promedia Verlag, Wien 1999a, S.44-60.
- Dax, T., Der ländliche Raum auf dem Weg zu einer integrierten Entwicklungspolitik, In: Der Förderungsdienst 11/96, Wien 1996, S.352-356.
- Dax, T., Machold, I. and Meisinger, C., Rural development programmes and their impact on youth integration, in: Burnett, J., Jentsch, B. and Shucksmith, M. (eds.), PAYPIRD, Final report for the European Commission Research DG B.I.2, The Arkleton Centre for Rural Development Research, Aberdeen 2001, pp.146-183.
- Dax, T., The Emergence of New Uses for Rural Spaces and Interrelations of Rural and Urban Labour Markets, In: Crampton, G. (ed.): Regional Unemployment, Job Matching, and Migration, European research in regional science 9, Pion Limited, London 1999b, pp.221-234.
- Dethier, J.L., Saraceno, E., Bontron, J.C. and von Meyer, H., Ex-Post Evaluation of the LEADER I Community Initiative 1989 – 1993, General Report, Brussels 1999.
- Europäische Kommission (EK), Die einheitliche Akte muß ein Erfolg werden: eine neue Perspektive für Europa, KOM (87) 100 vom 10.2.1987, Brüssel 1987.
- Europäische Kommission (EK), Die Zukunft des ländlichen Raums, KOM(88)501 endg. vom 28.7.1988, Brüssel 1988.
- Europäische Kommission (EK), EUREK Europäisches Raumentwicklungskonzept, Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Europäischen Union, vorgelegt auf dem informellen Treffen der für die Raumentwicklung zuständigen Minister der Europäischen Union, am 10. Mai 1999, Brüssel 1999.

- Europäische Kommission (EK), Einheit Europas Solidarität der Völker Vielfalt der Regionen, Zweiter bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2001a.
- Europäische Kommission (EK), Generaldirektion Landwirtschaft, Die Gemeinsame Agrarpolitik, Rückblick 2000, Europäische Gemeinschaften, Brüssel 2001b.
- Europäische Kommission (EK), Generaldirektion Landwirtschaft, Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums 2000-2006: neuester Stand, Newsletter Nr.38, Oktober 2001c.
- Europäische Kommission (EK), Generaldirektion Regionalpolitik: Annahme des Zwischenberichts über den Zusammenhalt, info regio news Nr. 95, Brüssel, Februar 2002.
- European Commission (EC), DG VI: Situation and Outlook: Rural Developments, CAP 2000, Working document, Brussels 1997.
- European Commission (EC), Directorate General Research, COST A12 Rural Innovation, Final conference, Budapest 5-7 April 2002.
- Fischler, F.: Wohin steuert die Politik der EU für Landwirtschaft und ländlichen Raum, Landwirtschaftskongress der CDU Deutschlands, Berlin, 7. Mai 2001.
- Gerhardter, G. und Gruber, M.: Regionalförderung als Lernprozess, Evaluierung der Förderungen des Bundeskanzleramtes für eigenständige Regionalentwicklung, Schriften zur Regionalpolitik und Raumordnung Nr. 32, Bundeskanzleramt Abt. IV/4, Wien, 2001.
- Glatz, H.; Scheer, G.: Eigenständige Regionalentwicklung, Ein Weg für strukturell benachteiligte Gebiete in Österreich, Serie Raumplanung für Österreich 1/81, hrsg. Vom Bundeskanzleramt (IV/6), Wien 1981.
- Heintel, M., Mainstream-Regionalentwicklung, in: Landnutzung und Landentwicklung 42, 193-200, Blackwell Wissenschafts-Verlag, Berlin 2001.
- Hovorka, G., Keine Berglandwirtschaft ohne Ausgleichszahlungen. Evaluierung der Maßnahme Ausgleichzulage in Benachteiligten Gebieten und Nationale Beihilfe. Forschungsbericht Nr. 47 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 2001.
- Hovorka, G.: Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich, Politiken zur Sicherung von Umwelt- und Kulturleistungen und ländliche Entwicklung, OECD-Fallstudie, Forschungsbericht Nr. 43, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 1998.
- Hovorka, G.: Steht Österreich vor einer Agrarwende? Wunsch und Realität der (Agrar) Opposition in Österreich, in: Agrarbündnis (Hg.), Landwirtschaft 2002, Der kritische Agrarbericht, Kassel 2002.
- Huber, R.: Die ländliche Entwicklung in der EU und den Beitrittsländern: Zwischenbilanz, Wien November 2001b.
- Huber, R.: Ländlicher Raum im Spannungsfeld von Realität, Programmatik und zukünftigen Perspektiven, in Ländlicher Raum, on-line Zeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Ausgabe 5/2001, Wien 2001a.

- idk 4-5/01: Das Land muss leben, Berichte der Arbeitsgruppen, Wien 2001, S. 2-4.
- IIEP, 2001: Environmental Integration and the CAP, final report for EU-Commission DG Agriculture, London, draft.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), GD VI, Die Cork Deklaration, Der Ländliche Raum lebt, 7.-9. November, Cork (Irland) 1996.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), "Agenda 2000", Begründung – Welche Zukunft hat die europäische Landwirtschaft? COM (1998) 158 final, Brüssel 1998a.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), DG VI, "Agenda 2000" – fact sheets, Die ländliche Entwicklung, ein eigenständiges Politikfeld, Brüssel 1998b.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Beschluß des Europäischen Rates vom 25. März 1999, Brüssel 1999.
- Krammer, J., Agrar- und Regionalpolitik der Europäischen Union. Foliensammlung. Bundesanstalt für Bergbauernfragen Facts & Features Nr. 12, 3. Auflage, Wien 2000.
- Lowe, P. and Brouwer, F., Agenda 2000: A Wasted Opportunity? In Brouwer, F. and Lowe, P. (eds.), CAP Regimes and the European Countryside, Prospects for Integration between Agricultural, Regional and Environmental Policies, CABI Publishing, Wallingford 2000, pp.321-334.
- Lowe, P., Conceptualisations and representations of rurality in a globalising world, paper at the 48<sup>th</sup> seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE), 20-21 March, Dijon 1997.
- Lowe, P., Ray, C., Ward, N., Wood, D. and R. Woodward, Participation in Rural Development, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1999, 100pp.
- Meisinger, C., Entwicklung der Agrar- und Regionalpolitik der Europäischen Union. Ein Überblick in Zahlen. Bundesanstalt für Bergbauernfragen Facts & Features Nr. 20, Wien 2000.
- OECD, Amenities for Rural Development - Policy Examples, Paris 1996b.
- OECD, Better Policies for Rural Development, Paris 1996a.
- OECD, Creating rural indicators for shaping territorial policy, Paris 1994.
- OECD, Cultivating Rural Amenities, An Economic Development Perspective, Paris 1999.
- OECD, Territorial Indicators of Employment, Focusing on Rural Development, Paris 1996c.
- OECD, What future for our countryside? A rural development policy, Paris 1993 (dt. Übersetzung: Welche Zukunft für unsere ländlichen Räume? Eine Politik der ländlichen Entwicklung, Paris 1995).

- Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001, Beschluss vom 2. April 2002, Wien 2002.
- Public and Corporate Economic Consultants - PACEC, Synthesis of the intermediate evaluation of objective 5(B) programmes, final report, European Commission DG VI, Cambridge 1998.
- Ray, C., Endogenous socio-economic development in the European union – issues of evaluation, in: *Journal of Rural Studies* 16 (2000), 447-458.
- Sallard, O., For a New Rural-Urban Partnership, Introduction to the seminar, EUREK-seminar, 15-16 October 1998, Salamanca.
- Saraceno, E., The Evaluation of Local Policy Making in Europe. Learning from the LEADER community Initiative, in: *Evaluation* 5 (1999) 4, pp. 439-457.
- Saraceno, E., Unintended impacts of sectoral policies: Lessons from the Italian case, in: OECD, *Fostering Dynamic Rural Economies*, Paris 1998.
- Schindegger, F., *Raum. Planung. Politik. Ein Handbuch zur Raumplanung in Österreich*, Böhlau Verlag, Wien 1999.
- Von Meyer, H., Terluin, I.J., Post, J.H. and Van Haeperen, B. (eds.), *Rural employment dynamics in the EU: Key findings for policy consideration emerging from the RUREMPLO project*, Agricultural Economics Institute (LEI), The Hague 1999, 40pp.





## Anhang 1: Übersicht VO 1257/1999

In Titel I (Artikel 1-3) der Verordnung (EG) 1257/1999 werden Geltungsbereich und Ziele formuliert. Titel II (Artikel 4-34) umfasst zehn Kapitel, welche sich auf die eigentlichen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes beziehen. Titel III (Artikel 35-50) beinhaltet in sechs Kapitel allgemeine Grundsätze, Verwaltungs- und Finanzbestimmungen. Kapitel IV (Artikel 51 und 52) betrifft Staatliche Beihilfen und Kapitel V (Artikel 53-56) Übergangs- und Schlussbestimmungen.

**Tabelle 12: Übersicht Verordnung (EG) 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes**

| Titel II Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raumes |  |         |
|--|--|---------|
| Kapitel  | Bezeichnung  | Artikel |
| I  | Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben                                | 4-7     |
| II   | Niederlassung von Junglandwirten   | 8       |
| III  | Berufsbildung  | 9       |
| IV   | Vorruhestand   | 10-12   |
| V  | Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen      | 13-21   |
| VI   | Agrarumweltmaßnahmen   | 22-24   |
| VII  | Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse | 25-28   |
| VIII   | Forstwirtschaft  | 29-32   |
| IX   | Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten                | 33      |
| X  | Durchführungsbestimmungen  | 34      |

Quelle: Europäische Kommission zit. nach Grüner Bericht 1999

### Titel II „Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes“:

- Kapitel I Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben (Art. 4-7)
  - Beihilfen zur Verbesserung des landwirtschaftlichen Einkommens, der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen
  - Beihilfen dienen zur Senkung der Produktionskosten, Steigerung der Qualität, Förderung der Diversifizierung, Umstellung der Erzeugung
  - Beihilfen nur bei Wirtschaftlichkeit, ausreichender beruflicher Qualifikation, Mindestanforderungen im Bereich Umwelt, Hygiene und Tierschutz

- Mitgliedsstaaten legen Obergrenzen fest für den Gesamtumfang der Investitionen, für die Beihilfen gewährt werden können
- Kapitel II Niederlassung von Junglandwirten (Art. 8)
  - Landwirte müssen unter 40 Jahre sein und sich erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb niederlassen
  - Ausreichende berufliche Qualifikation
  - Wirtschaftlichkeit, Mindestanforderungen im Bereich Umwelt, Hygiene, Tierschutz nach Niederlassung
  - Beihilfen in Form einer einmaligen Prämie oder Zinsenzuschuss für Darlehen
- Kapitel III Berufsbildung (Art. 9)
  - Förderung von Berufsbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation von Landwirten und anderen mit land- und forstwirtschaftlichen Tätigkeiten befassten Personen
- Kapitel IV Vorruhestand (Art. 10-12)
  - Person, die landwirtschaftlichen Betrieb abgibt, muss das 55. LJ. vollendet, darf das normale Ruhestandsalter aber noch nicht erreicht und muss in den letzten zehn Jahren vor der Übergabe des Betriebes Landwirtschaft betrieben haben
  - Vorruhestandsbeihilfe kann für eine Dauer von höchstens 15 Jahren im Falle des Abgebenden bzw. zehn Jahre im Fall eines landwirtschaftlichen Arbeitnehmers gewährt werden, nicht aber über das 75. LJ hinaus im Fall des Abgebenden bzw. über das normale Rentenalter im Fall eines landwirtschaftlichen Arbeitnehmers.
- Kapitel V Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (Art. 13-21)
  - Ausgleichszulage kann Landwirten pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche gewährt werden. Voraussetzung ist, dass sie eine festzulegende Mindestfläche bewirtschaften, die landwirtschaftliche Tätigkeit ab der ersten Zahlung noch mindestens fünf Jahre ausüben und ein mit den Erfordernissen des Umweltschutzes und der Erhaltung des ländlichen Lebensraumes zu vereinbarendes Produktionsverfahren der guten landwirtschaftlichen Praxis anwenden.
  - Die Ausgleichszulage soll die bestehenden Nachteile ausgleichen aber zu keiner Überkompensation führen.
  - Die Ausgleichszulagen werden nach den besonderen Gegebenheiten und Entwicklungszielen der betreffenden Region und dem Ausmaß der natürlichen Nachteile differenziert. Mindest- und Höchstbeträge werden festgelegt.

- Benachteiligte Gebiete umfassen Berggebiete, sonstige benachteiligte Gebiete und Gebiete mit spezifischen Nachteilen.
- Berggebiete sind Gebiete mit ungewöhnlich schwierigen klimatischen Verhältnissen infolge der Höhenlage, verkürzter Vegetationszeit und starker Hangneigung. Gebiete nördlich des 62. Breitengrades werden mit Berggebieten gleichgestellt.
- Benachteiligte Gebiete haben schwach ertragfähige und für den landwirtschaftlichen Anbau wenig geeignete Flächen und deutlich unterdurchschnittliche Ergebnisse bei der Wirtschaftsleistung, eine geringe oder abnehmende Bevölkerungsdichte, wobei die Bevölkerung überwiegend auf die Landwirtschaft angewiesen ist.
- Darüber hinaus gibt es benachteiligte Gebiete mit spezifischen Nachteilen, in denen die Landwirtschaft nur mit besonderen Auflagen betrieben werden kann. Die Gesamtfläche dieser Gebiete darf 10% der Gesamtfläche des Mitgliedstaates nicht übersteigen.
- Kapitel VI Agrarumweltmaßnahmen (Art. 22-24)
  - Beihilfen zur Förderung der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, die mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt, der Landschaft und ihrer Merkmale, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt vereinbar ist.
  - Förderung einer umweltfreundlichen Extensivierung der Landwirtschaft
  - Förderung der Erhaltung besonders wertvoller landwirtschaftlich genutzter Kulturlandschaften
  - Die Landwirte verpflichten sich für mindestens fünf Jahre die Agrarumweltmaßnahmen durchzuführen. Diese Verpflichtungen gehen über die Anwendung der guten landwirtschaftlichen Praxis hinaus und betreffen Dienstleistungen, die im Rahmen anderer Förderungsmaßnahmen nicht vorgesehen sind.
  - Die jährlichen Beihilfen berechnen sich nach der Höhe der Einkommensverluste und der zusätzlichen Kosten, die beim Eingehen der Agrarumweltverpflichtungen auftreten.
- Kapitel VII Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse (Art. 25-28)
  - Investitionsbeihilfen für die Verbesserung und Rationalisierung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Wertschöpfung.

- Die Beihilfen dienen zudem zur Förderung der Anwendung neuer innovativer Techniken, Verbesserung der Qualität, Hygienebedingungen und dem Schutz der Umwelt
  - Die Beihilfen werden den Personen gewährt, welche die Kosten der Investitionen tragen. Diese müssen Mindestanforderungen in bezug auf Wirtschaftlichkeit, Umwelt, Hygiene und Tierschutz erfüllen.
  - Keine Beihilfen gewährt werden können für Investitionen auf der Einzelhandelsstufe sowie bei der Vermarktung oder Verarbeitung von Erzeugnissen aus Drittländern.
  - Der Gesamtwert der Beihilfe darf maximal 50% in den Ziel 1 Regionen bzw. 40% in den übrigen Regionen des förderungsfähigen Investitionsvolumen betragen.
- Kapitel VIII Forstwirtschaft (Art. 29-32)
    - Die Beihilfen für die Forstwirtschaft dienen der nachhaltigen Bewirtschaftung der Wälder, Erhaltung und Verbesserung der forstlichen Ressourcen und Erweiterung der Waldflächen, Verbesserung des wirtschaftlichen, ökologischen oder gesellschaftlichen Wertes.
    - Beihilfen zur Verbesserung und Rationalisierung der Holzernte, Verarbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse.
    - Beihilfen zur Gründung von Waldbesitzervereinigungen und für den Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Produktionspotentials nach Naturkatastrophen und Bränden.
    - Beihilfen für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen, sofern Pflanzungen umweltverträglich und den örtlichen Gegebenheiten angepasst sind. Jährliche Hektarprämie für aufgeforstete Flächen von bis zu 20 Jahre für Landwirte, deren Vereinigungen oder anderen Personen des Privatrechts zum Ausgleich der Einkommensverluste.
    - Beihilfen zur Erhaltung und Verbesserung der ökologischen Stabilität von Wäldern in Gebieten, wo die Schutzfunktion und die ökologische Funktion dieser Wälder von öffentlichem Interesse sind und die Kosten für die Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung dieser Wälder über deren Bewirtschaftung hinausgehen
    - Beihilfe für die Erhaltung von Brandschutzstreifen.
    - Keine Beihilfen für die Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen an Landwirte, die Vorruhestandsregelung in Anspruch nehmen sowie für Aufforstung mit Weihnachtsbäumen.

- Bei Aufforstung mit schnellwachsenden Arten werden Beihilfen nur für Anpflanzungskosten gewährt.
- Bei Investitionen mit der Verwendung von Holz als Rohstoff sind nur die der industriellen Verarbeitung vorangehenden Arbeitsgänge förderungsfähig.
- Beihilfen werden nur an private Eigentümer oder deren Vereinigungen, Gemeinden oder Gemeindeverbänden gewährt.
- Kapitel IX Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten (Art. 33)
  - Beihilfen für Maßnahmen der Bodenmelioration, Flurbereinigung, Aufbau von Vertretungs- und Betriebsführungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe, Vermarktung landwirtschaftlicher Qualitätserzeugnisse.
  - Beihilfen für Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Region, Dorferneuerung, Dorfentwicklung, Infrastruktur, Schutz und Erhaltung des kulturellen Erbes, Fremdenverkehrs- und Handwerkstätigkeiten, Schutz der Umwelt, Tierschutzes, Landschaftspflege im Zusammenhang mit landwirtschaftlichen Tätigkeiten
  - Beihilfen zur Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten, Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen, Wiederaufbau landwirtschaftlichen Produktionspotentials nach Naturkatastrophen.
- Kapitel X Durchführungsbestimmungen (Art. 34)
  - Diese regeln die Bedingungen, Auswahlkriterien und den Zeitraum für Investitionsbeihilfen, Ausgleichszulagen, Agrarumweltverpflichtungen einschließlich den Beschränkungen sowie die Bedingungen für forstwirtschaftliche Maßnahmen.

### **Titel III „Allgemeine Grundsätze, Verwaltungs- und Finanzbestimmungen“**

- Kapitel I Allgemeine Grundsätze (Art. 35-39)
  - Beteiligung des EAGFL (Art. 35-36)

Gemeinschaftsbeihilfen für den Vorruhestand, benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen, Agrarumweltmaßnahmen und Aufforstungsmaßnahmen werden in der gesamten Gemeinschaft aus dem EAGFL Abteilung Garantie finanziert.



sozialen Wirkungen, einen indikativen Gesamtfinanzierungsplan für Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung, Beihilferegulungen, begleitende Studien, Benennung der zuständigen Behörden, Kontrolle, Sanktionsregelungen etc.

- Die Entwicklungspläne für den ländlichen Raum sind spätestens sechs Monate nach Inkrafttreten der Verordnung vorzulegen.
- Kapitel III Zusätzliche Maßnahmen und Gemeinschaftsinitiativen (Art. 45)
  - Die Kommission kann den Geltungsbereich für Maßnahmen, die für eine Förderung aus Mitteln des EAGFL-Ausrichtung in Betracht kommen, ausdehnen, damit sämtliche Maßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative für die Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführt werden.
  - Der EAGFL Abteilung Garantie kann auf Initiative der Kommission Studien im Zusammenhang mit der Programmplanung finanzieren.
- Kapitel IV Finanzbestimmungen (Art. 46-47)
  - Jährliche Finanzplanung und Finanzbuchführung für die gemeinschaftliche Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums aus dem EAGFL Abteilung Garantie
  - Kommission legt auf Jahresbasis vorläufige Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten fest. Diese werden dann auf Grundlage der tatsächlichen Ausgaben abgestimmt.
  - Die Gemeinschaftsbeteiligung beträgt
    - höchstens 50% der gesamten beihilfefähigen Kosten und in der Regel mind. 25% der beihilfefähigen öffentlichen Ausgaben in Gebieten die nicht unter Ziel 1 und Ziel 2 fallen
    - 75% bei Agrarumweltmaßnahmen in Ziel 1 Gebieten, 50% in den übrigen Gebieten
- Kapitel V Begleitung und Bewertung (Art. 48-49)
  - Jährlicher Lageberichte der Mitgliedstaaten an die Kommission, ev. Einsetzen von Begleitausschüssen
  - Bewertung der Maßnahmen nach festgelegten Grundsätzen
- Kapitel VI Durchführungsbestimmungen (Art. 50)

#### **Titel IV „Staatliche Beihilfen“ (Art. 51-52)**

- Beihilfen von mehr als 40% (50% in benachteiligten Gebieten) des förderungsfähigen Investitionsvolumen sind unzulässig. Ausgenommen von diesem Verbot sind:
  - Investitionen im überwiegend öffentlichen Interesse im Hinblick auf die Erhaltung der Kulturlandschaft oder im Zusammenhang mit Aussiedlungen
  - Investitionen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt
  - Investitionen zur Verbesserung der Hygiene in der Tierhaltung und des Tier-schutz

## **Titel V „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ (Art. 53-56)**



## Anhang 2: Übersicht über das österreichische Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums

Von Österreich wurde der Entwicklungsplan für den ländlichen Raum gemäß der VO (EG) Nr. 1257/99 des Rates vom 17. Mai 1999 als Programmplanungsdokument mit der Bezeichnung „Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes 2000-2006“ am 1.9.1999 bei der zuständigen Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission eingereicht. Nach dem Beschluss des STAR - Ausschusses vom 27.6.2000 wurde das österreichische Programm von der EU-Kommission am 21.7.2000 formell beschlossen.

Die gedruckte Version des Programms vom Juni 2000 besteht aus 4 Bänden (siehe Bundesministerium 2000). Der 1. Band (Seite 1 bis 186) enthält den Titel, die Verzeichnisse, den Geltungsbereich, die quantifizierte Beschreibung der derzeitigen Lage, die Strategie und die Ziele, einen Hinweis auf die Bewertungen im Anhang sowie den indikativen Gesamtfinanzierungsplan. Der 2. Band (Seite 187 bis 395) enthält die Beschreibung der zur Durchführung der Pläne erwogenen Maßnahmen, die Bestimmung der zuständigen Behörden und Einrichtungen, die Bestimmungen, die eine effiziente und ordnungsgemäße Durchführung der Pläne gewährleisten sollen, die Ergebnisse der Konsultationen und Benennung der beteiligten Behörden und Einrichtungen und der Wirtschafts- und Sozialpartner, Aussagen bezüglich des Gleichgewichtes zwischen den verschiedenen Fördermaßnahmen und der Vereinbarkeit und der Kohärenz sowie eine Auflistung zusätzlicher staatlicher Beihilfen. Der Anhangband I (Seite 1 bis 172) ist der 3. Band. Er enthält in elf Anhängen zusätzliche Informationen wie z.B. Abbildungen, die Ex-ante Evaluierungen, die Änderung des Verzeichnisses der benachteiligten Gebiete, Kriterien für die Beurteilung der Bewirtschaftungsschwernisse etc. Der Anhangband II (keine fortlaufende Seitennummerierung, ca. 170 Seiten) enthält 20 Anhänge zu den Agrarumweltmaßnahmen.

Das österreichische Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums wurde in die Homepage des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft gestellt und kann auch als pdf.Datei ausgedruckt werden ([www.bmlf.gv.at](http://www.bmlf.gv.at)).

Um eine Übersicht über das Programm zu geben, wird in der Folge ein kurzer Auszug der Inhaltsverzeichnisses von Band 1 und 2 dargestellt.

**Tabelle 13: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums, Band 1 (Teil 1: Kapitel 1-8)**

| Kapitel | Inhalt  | Seite |
|---------|---|-------|
| 1       | Titel des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum                                   | 1     |
| 2       | Mitgliedstaat   | 1     |
| 3       | Geltungsbereich (sachlicher und geografischer Geltungsbereich; Ziel 1 und 2-Regionen) | 1     |
| 4       | Planung auf der geeigneten geografischen Ebene  | 3     |
| 5       | Quantifizierte Beschreibung der derzeitigen Lage                                      | 4     |
| 5.1     | Beschreibung der derzeitigen Lage   | 4     |
| 5.2     | Auswirkungen des vorangegangenen Programmplanungszeitraumes (1995-1999)               | 91    |
| 5.3     | Informationen zu zusätzlichen nationalen Maßnahmen                                    | 124   |
| 6       | Strategie und Ziele   | 126   |
| 6.1     | Vorgeschlagene Strategie, quantifizierte Ziele, gewählte Schwerpunkte                 | 126   |
| 6.2     | Beschreibung und Auswirkungen anderer Maßnahmen                                       | 171   |
| 6.3     | Gebiete mit gebietspezifischen Maßnahmen  | 172   |
| 6.4     | Zeitplan und Anwendung  | 175   |
| 6.5     | Übergangsbestimmungen   | 176   |
| 7       | Bewertung der erwarteten Wirkungen betreffend Wirtschaft, Umwelt und Soziales         | 178   |
| 8       | Indikativer Gesamtfinanzierungsplan   | 181   |

**Tabelle 14: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums, Band 2 (Teil 2: Kapitel 9 - 16)**

| Kapitel | Inhalt   | Seite |
|---------|--|-------|
| 9       | Beschreibung der zur Durchführung der Pläne erwogenen Maßnahmen  | 187   |
| 9.1     | Verzeichnis der Maßnahmen  | 187   |
| 9.2     | Mindestanforderungen in Bezug auf Umwelt, Hygiene und Tierschutz   | 189   |
| 9.3     | Gute landwirtschaftliche Praxis im üblichen Sinne  | 195   |
| 9.4     | Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben  | 209   |
| 9.5     | Niederlassung von Junglandwirten   | 221   |
| 9.6     | Berufsbildung  | 224   |
| 9.7     | Benachteiligte Gebiete und Gebiete mit umweltspezifischen Nachteilen   | 228   |
| 9.8     | Agrarumweltmaßnahmen   | 238   |
| 9.9     | Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen   | 295   |
| 9.10    | Forstwirtschaft  | 305   |
| 9.11    | Förderung der Anpassung ländlicher Gebiete (Art. 33-Maßnahmen)   | 327   |
| 9.12    | Allgemeine Bestimmungen und Definitionen   | 350   |
| 10      | Studien, Demonstrationsprojekte, Ausbildung oder technische Unterstützungsmaßnahmen  | 353   |
| 11      | Bestimmung der zuständigen Behörden und Einrichtungen  | 354   |
| 12      | Bestimmungen, die eine effiziente und ordnungsgemäße Durchführung der Pläne gewährleisten sollen (inkl. Vorschriften für Begleitung und Bewertung) | 358   |
| 13      | Ergebnisse der Konsultationen und Benennung der beteiligten Behörden und Einrichtungen u. der Wirtschafts- und Sozialpartner                       | 381   |
| 14      | Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Fördermaßnahmen   | 384   |
| 15      | Vereinbarkeit und Kohärenz   | 386   |
| 16      | Zusätzliche staatliche Beihilfen   | 390   |

Quelle: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums, Teil 1: Kapitel 1-8 und Teil 2: Kapitel 9-16, Wien, Juni 2000

## Anhang 3: Liste der Interviewpartner

Maria Burgstaller, AK Wien, 20.3.2002 (pers. Int.)

Rupert Huber, Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, 15.3.2002 (pers. Int.)

Wolf Huber, Bundeskanzleramt, 15.2.2002 (tel. Int.)

Ignaz Knöbl, BMLFUW, 18.2.2002 (pers. Int.)

Barbara König, BMLFUW, 24.10.2001 (pers. Int.)

Elmar Ritzinger, BMLFUW, 24.10.2001 (pers. Int.)

Teilnehmer am Experten-Workshop (30.10.2001):

Maria Asamer-Handler, Österreichische Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung (ÖAR), Graz

Markus Gruber, Joanneum Research Graz

Martin Hebertshuber, helix Salzburg

Martin Heintel, Institut für Geographie, Universität Wien

Friedrich Schindegger, Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR), Wien

Walter Seher, Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung, Universität für Bodenkultur Wien

Analysecluster 3

**Agrarumwelt-  
programme**

**Der Reformbedarf der GAP  
aus österreichischer Sicht**

**Agrarumweltpolitik**

**von Franz Sinabell**

**INHALT**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. EINLEITUNG .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>2. UMWELTPOLITIK DER EU UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER LANDWIRTSCHAFT .....</b>         | <b>6</b>  |
| <b>3. AGRARPOLITIK DER EU UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER UMWELT .....</b>                  | <b>9</b>  |
| <b>4. ANPASSUNGSBEREICH UND PROBLEMFELDER .....</b>                                    | <b>16</b> |
| 4.1. GEMEINSAME MARKTORGANISATIONEN UND MARKTORDNUNGEN.....                            | 16        |
| 4.2. QUERSCHNITTSAUFGABE UMWELTSCHUTZ: CROSS COMPLIANCE.....                           | 18        |
| 4.3. DIFFERENZIERUNG : MODULATION .....  | 21        |
| 4.4. DAS VERURSACHERPRINZIP UND DIE BEDEUTUNG DER UMWELTEINSTELLUNG .....              | 23        |
| 4.5. HANDEL UND UMWELT IN DEN LAUFENDEN WTO VERHANDLUNGEN .....                        | 25        |
| 4.6. MITNAHMEEFFEKTE UND PRÄMIENBEMESSUNG .....  | 30        |
| 4.7. KONSUMENTENPRÄFERENZEN, NACHFRAGEORIENTIERUNG, MULTIFUNKTIONALITÄT, POLITIKWAHL.. | 36        |
| <b>5. MASSNAHMENVORSCHLÄGE .....</b>   | <b>39</b> |
| 5.1. CROSS COMPLIANCE .....  | 39        |
| 5.2. MODULATION .....  | 41        |
| 5.3. INVESTITIONSFÖRDERUNG.....  | 42        |
| 5.4. DIE DISSEMINATION DES WISSENS BEI DER PROGRAMMKONZEPTION .....                    | 43        |
| 5.5. VERBESSERUNG DER EX-ANTE EVALUIERUNG UND STÄRKUNG DES STAR -AUSSCHUSSES .....     | 44        |
| 5.6. INDIKATORENENTWICKLUNG UND VERÖFFENTLICHUNG DER EVALUIERUNGSERGEBNISSE.....       | 45        |
| 5.7. MITNAHMEEFFEKTE UND PRÄMIENBEMESSUNG .....  | 46        |
| 5.8. NACHFRAGE NACH AGRARUMWELTGÜTERN UND DIE DYNAMIK IHRER BEREITSTELLUNG.....        | 47        |
| 5.9. EFFIZIENZ VON AGRARUMWELTPROGRAMMEN .....   | 49        |
| <b>6. SCHLUSSBETRACHTUNG .....</b>   | <b>50</b> |

## **Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Sicht**

### **Agrarumweltpolitik**

**von Franz Sinabell<sup>1</sup>**

#### **1. Einleitung**

Im Analysecluster Agrarumweltpolitik werden drei Politikfelder der Gemeinsamen Agrarpolitik berührt:

- die Gemeinsamen Marktorganisationen und Marktordnungspolitiken soweit (negative) Umwelteffekte von ihnen ausgelöst werden,
- die Agraraußenhandelspolitik mit der Einschränkung auf die so genannten "green box measures" und hier speziell Umweltfragen und
- die Politik zur Entwicklung des Ländlichen Raums soweit Umweltfragen berührt werden.

Zunächst wird kurz dargestellt, welche Entwicklungsstränge die Europäische Umweltpolitik genommen hat. Im anschließenden Kapitel werden die Entwicklungsströmungen aufgezeigt, die zu einer generischen Agrarumweltpolitik innerhalb der Gemeinsamen Agrarpolitik geführt haben. Dieser an der Entwicklung zweier zunehmend integrierten Politikfelder orientierte Zugang hat den Vorteil, dass dadurch das Prozesshafte und Dynamische der andauernden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik unmittelbar transparent und evident wird.

In der anschließenden Analyse werden einzelne Aspekte der Europäischen Agrarumweltpolitik sowie der Gemeinsamen Agrarpolitik und der EU-Umweltpolitik angesprochenen in denen es Handlungsbedarf gibt. Dieser Handlungsbedarf ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Politik auf exogene Veränderungen (real knapper werdende Budgets, Konsumenteninteressen, Erweiterung der Union, Außenhandelsverpflichtungen) reagieren muss. Als Orientierungsgröße dienen in diesem Zusammenhang die Ergebnisse der angewandten Wohlfahrtsökonomik. Dies nicht etwa, weil diesem Konzept in der konkreten Politikgestaltung ein überragender Stellenwert zukommt, sondern weil es sich dabei um einen Zugang handelt, der im Dialog gesellschaftlicher Gruppen und auch im Zusammenhang mit Diskussionen auf internationaler Ebene eine fundierte Basis für einen tragfähigen und ergebnisorientierten Austausch von Gedanken, Zielstellungen und Zukunftsentwürfen bildet.

Im gesamten vorliegenden Bericht wurde der Versuch unternommen, nach Möglichkeit die spezifisch österreichische Sicht von Problembereichen auszuklammern und die anstehenden Entscheidungen aus einer europäischen Perspektive zu betrachten. Österreichische Positionen werden erst abschließend skizziert und zwar

---

<sup>1</sup> Der Autor bedankt sich bei einem/r anonymen Begutachter/in, bei Frau DI Moravec, den Herrn DI Loidl, DI Posch und DI Weber- Hajszan aus dem BMLFUW und den Partner dieses Forschungsprojektes für wertvolle Anregungen zu früheren Fassungen dieses Berichtes. Dank gebührt auch Frau DI Lughofer, WWF und Herr Van Dyck, UN, die wichtiges Material zur Verfügung gestellt haben.



dahingehend dass untersucht wird, in welchen Bereichen zentrale Anliegen der österreichischen Agrarumweltpolitik auf internationaler Ebene nicht berücksichtigt werden bzw. in welchen Bereichen das Beispiel der konkreten österreichischen Umsetzung Anlass für befruchtende Weiterentwicklungen auf Europäischer Ebene sein kann.

Die in der Agenda 2000 vorgesehene Halbzeitüberprüfung ist ein überaus begrüßenswerter und auch notwendiger Anlass zur Zwischenbewertung. Die Agrarpolitik und auch zunehmend die Agrarumweltpolitik steht im Brennpunkt mehrerer Entwicklungen, die einen Anpassungsbedarf bedingen:

- die Präferenzen der Bevölkerung ändern sich, Agrargüter werden zunehmend billige, fungible 'commodities' mit immer geringeren Budgetanteilen an den Konsumausgaben während Umweltschutz- und Naturschutzgüter an Bedeutung gewinnen;
- andererseits bietet diese Situation in Verbindung mit der niedrigen Preiselastizität von Lebensmitteln und einer meist positiven Einkommenselastizität günstige Voraussetzungen, auf dem Markt für höhere Qualität auch höhere Preise zu erzielen;
- NGOs spielen nicht bloß in der öffentlichen Diskussion, sondern vermehrt als Beteiligte und Stakeholder in Meinungsbildungsprozessen im Vorfeld hoheitlicher Entscheidungen eine zunehmend wichtige Rolle;
- die laufende Außenhandelsliberalisierungsrunde im Rahmen der WTO aber auch andauernde Bemühungen der OECD zur Reform der Agrarpolitik und auch zahlreiche UN-Aktivitäten (z.B. Kyoto-Protokoll) machen Modifikation nötig, um im Einklang mit anderen Staaten gemeinsame, globale Ziele zu erreichen;
- die Bereiche Umweltschutz und Naturschutz gelangen nun zunehmend als integrierter Bestandteil von Politikbereichen zu bedeutendem Gewicht und im Zuge einer Reflexion ist es angebracht zu überlegen, ob die großen Anliegen der Vergangenheit auch die großen Herausforderungen der Zukunft sind oder ob hier nicht Nachjustierungen in den Zielstellungen erforderlich sind;
- der Begriff "agricultural biodiversity" ist Bestandteil der UN Convention on Biological Diversity womit nicht bloß Naturlandschaften als Refugien von Arten und Lebensraum international Geltung verschafft wird, sondern auch den in Europa flächendeckend vorhandenen Kulturlandschaften; diese Sicht von Agrarlandschaften, die Produkt einer intensiven Interaktion von Naturbedingungen und Bewirtschaftungen sind als Alternative zu weitgehend unbeeinflussten Naturlandschaften ist nicht bloß Herausforderung, sondern auch Verpflichtung.

Dieser Teilbericht orientiert sich an wichtigen Zielen der Europäischen Integration. Die Rückbesinnung auf diese Ziele erfolgt, um zu verdeutlichen, in welchem größeren Rahmen die Agrarumweltpolitik eingebettet ist.

- Die Europäische Union ist der Mehrung von Wohlstand verpflichtet und sieht im nachhaltigen wirtschaftlichen Wachstum die adäquate Möglichkeit, dieses Ziel zu erreichen.
- Die Europäische Agrarpolitik verfolgt neben Effizienzzielen auch Einkommensziele und Umweltziele.

Aus ökonomischer Sicht bedingt das erste Ziel, also die Wohlstandsmehrung, neben geldpolitischer Stabilität und anderen wachstumsorientierten Subzielen, den Abbau von Verzerrungen auf Gütermärkten. Dabei ist die Internalisierung externer Kosten ein essentieller Teilschritt auf einem nachhaltigen Entwicklungspfad.

Die Geschichte der Gemeinsamen Agrarpolitik hat gezeigt, dass über Agrarmarktpolitik nur mit Abstrichen ein Bündel von (teils widersprüchlichen) Zielen erreicht werden kann, es daher dem Problem angemessen ist, die unterschiedlichen Ziele mit adäquaten Instrumenten anzustreben. Eine saubere Trennung von Zielen, ihre Operationalisierung und die Prüfung auf Zielhomogenität sollte jeder praktischen Politikimplementierung vorangehen.

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik knüpft an diese Kenntnis an und hat im Rahmen der so genannten Zweiten Säule der Agrarpolitik Instrumente verankert, den komplexeren Zielstellungen gerecht zu werden. Es wird damit der Einsicht begegnet, dass ausschließlich mit Maßnahmen der Agrarumweltpolitik das Ziel lebensfähiger Familienbetriebe in einer flächendeckend landwirtschaftlich bewirtschafteten Europäischen Union nicht zu erreichen ist. Die Agrarumweltpolitik kann und soll lediglich zwei Ziele erreichen:

- Gewährleistung einer umweltschonenden Wirtschaftsweise und
- die dauerhafte Absicherung der Bereitstellung von Umwelt- und Naturschutzgütern im Einklang mit den Erfordernissen der Gesellschaft.

Die Agrarumweltpolitik muss darüber hinaus solchermaßen gestaltet sein, andern Zielen wie z.B. der flächendeckenden Bewirtschaftung oder der Effizienz der Agrarbetriebe nicht entgegen zu laufen.

## 2. Umweltpolitik der EU unter Berücksichtigung der Landwirtschaft

Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von Rom (1957) wurde kein Bezug auf die Umwelt genommen. Erst bei der **UN Conference on Human Environment** in Stockholm im Jahr 1972 wurde sichtbar, dass es im Interesse der damaligen Mitgliedsstaaten ist, den Umweltschutz als globale Aufgabe anzusehen. Aus Anlass dieser Konferenz wurde 1974 von den OECD-Mitgliedsländern das **Verursacherprinzip (polluter pays principle PPP)** verankert, das heute noch eine wichtige Richtschnur praktischer Umweltpolitik darstellt und im Artikel 174, Absatz 2 des EG Vertrages rechtlich verankert ist.

Im Jahr 1973 (Beitritt Dänemark, Irland und Vereinigtes Königreich) wurde im Europäischen Parlament das Komitee über Umwelt, öffentliche Gesundheit und Konsumentenschutz eingerichtet und das **erste Umweltaktionsprogramm** verabschiedet. Ein Umweltaktionsprogramm ist grundsätzlich auf mehrere Jahre hin angelegt und formuliert Ziele sowie Prinzipien, verankert Prioritäten und listet die Maßnahmen auf, die in den einzelnen Politikfeldern zu ergreifen sind, um den Zustand der Umwelt zu verbessern.

Bis Mitte der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts fehlten die legislativen Instrumente, um Umweltprobleme auf Gemeinschaftsebene in Angriff zu nehmen. Die einzige Möglichkeit mit der Umwelthanliegen in den Rechtsbestand integriert werden konnten, lag ausschließlich unter dem Titel der wirtschaftlichen Harmonisierung wofür eine Rechtsbasis existierte. Im Rat war dazu Einstimmigkeit notwendig, so dass einzelne Vorschläge

vielfach verwässert wurden und nur geringste Umweltstandards als Konsens etabliert werden konnten. Diese generelle Aussage trifft nicht auf alle Bereiche zu. Die **Trinkwasserrichtlinie** verankerte wesentliche strengere Standards als z.B. in den Niederlanden und der BRD zu diesem Zeitpunkt galten. Im Jahr 1982 (ein Jahr nach dem Beitritt Griechenlands) wurde mit dem **dritten Umweltaktionsprogramm** (1982-1984) der Fokus auf Vorsorgemaßnahmen gerichtet und eingemahnt, dass Umweltanliegen in alle Gemeinschaftsregelungen integriert werden sollen.

In der 1986 (Beitritt Spanien und Portugal) errichteten **Einheitlichen Europäischen Akte** wurde neben den Maßnahmen zur Etablierung des gemeinsamen Binnenmarktes Umwelt als Gemeinschaftsaufgabe unter einem eigenen Titel (VII) etabliert. Die Erhaltung und der Schutz der Umwelt sind seither Ziele der Gemeinschaft. Der Artikel 130r(2) der Einheitlichen Europäischen Akte fordert, dass 'Umweltschutz eine Komponente der übrigen Politikbereiche sein muss'. Der Verankerung von Umweltschutzziele ging ein Kompromiss zwischen (nördlichen) Ländern voraus, denen Umweltanliegen wichtig war und (südlichen) Ländern, die Forderungen nach Unterstützung für Strukturmaßnahmen einbrachten. Jedenfalls wurde mit der Einheitlichen Europäischen Akte das **Prinzip der qualifizierten Mehrheit in Umweltanliegen** (QMV – qualified majority voting) eingeführt, womit die Notwendigkeit der Einstimmigkeit überwunden wurde. Umweltfragen wurden auch dem Kooperationserfordernis zwischen den Institutionen unterworfen und somit wurde auch die Rolle des Parlaments aufgewertet. Im Jahr 1991 wurde die **Nitratrichtlinie** (91/667/EWG des Rates) erlassen, die bis heute nur in wenigen Mitgliedsstaaten vollständig umgesetzt ist.

Im **Maastricht Vertrag** über die Europäische Union (1992) verpflichteten sich die Vertragsteilnehmer zu einem "nachhaltigen, nicht-inflationären Wachstum, das die Umwelt respektiert" (Artikel 2) als elementares Ziel der Gemeinschaft. Mit dem **fünften Umweltaktionsprogramm** (1992-2000) "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung" wurde der hohe Stellenwert, den die Umwelt nun für die EU einnimmt, deutlich dokumentiert. Damit findet in der EG die anlässlich der UN-Umweltkonferenz in Rio etablierte Diskussion zur nachhaltigen Entwicklung ihren Niederschlag. Im selben Jahr wird das Übereinkommen zur Biologischen Vielfalt vereinbart, das mit der Ramsar, Berner und Bonner Konvention in Verbindung mit der Vogelschutzrichtlinie (79/409/ EWG des Rates) und Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (92/43/EWG des Rates) die Basis für das **Natura 2000 Netzwerk** besonderer Schutzgebiete bildet.

Der **Vertrag von Amsterdam** (1996) nahm neuerlich Bezug auf das Ziel der nachhaltigen Entwicklung. Unter dem Druck der nördlichen und neu hinzugekommenen Länder (Finnland, Schweden, Österreich) wurde festgelegt, dass es Ländern frei steht, striktere Umweltnormen zu erlassen, sofern sie auf (neuen) wissenschaftlichen Erkenntnissen im entsprechenden Mitgliedsstaat basieren.

Im Jahr 1998 wurde im Rahmen einer **Zwischenbewertung des fünften Umweltaktionsprogramms** von Parlament und Rat beschlossen, die vorrangigen Ziele im Bereich Landwirtschaft folgendermaßen festzulegen:

- Integration von Umweltanliegen in den Agenda 2000 Prozess, Erhebung von Umweltindikatoren,
- Förderung einer nachhaltigen, einer integrierten und einer ökologischen Landwirtschaft,

- Weiterentwicklung einer Strategie der Verminderung potentiell umweltschädlicher Agrarchemikalien,
- Integration von Umweltanliegen in Programme zur Entwicklung ländlicher Räume und
- die Prüfung der Möglichkeit, inwieweit Umweltkosten über das Preissystem internalisiert werden können,
- in Bezug auf Instrumente wird marktorientierten Steuerungen ein deutlicher Vorzug vor alternativen Regelsystemen eingeräumt.

Viele dieser Forderungen fanden in den Agenda 2000 Reformprozess Eingang und sind mittlerweile integrativer Bestandteil der Agrarumweltpolitik. Im Jahr 1998 hat der **Europäische Rat von Cardiff** die Kommission in ihren Bemühungen um Einbeziehung von Umweltaspekten in alle Politikbereiche der Gemeinschaft bestätigt und die Notwendigkeit einer Bewertung der Umweltauswirkungen von Entscheidungen anerkannt. Auch der Europäische Rat von Wien (Dezember 1998) hat bestätigt, dass bei Entscheidungen zur Agrarpolitik im Rahmen der Agenda 2000 der Umwelt in geeigneter Weise Rechnung getragen werden muss.

Zum Ende des Jahres 2000 ist die **Wasserrahmenrichtlinie** in Kraft getreten wodurch eine zusammenhängende Gewässerschutzpolitik in Europa, die auch über Staats- und Ländergrenzen hinweg eine koordinierte Bewirtschaftung der Gewässer innerhalb der Flusseinzugsgebiete etabliert wird. Plangemäß soll die Umsetzung im ersten Jahrzehnt des 21. Jhs. weitgehend abgeschlossen sein. Die Implikationen für die Landwirtschaft sind eine Einschränkung der verfügbaren Wassermenge in Regionen mit Wasserknappheit, zusätzliche Flächenkonkurrenz, die sich aus Erfordernissen zum Erreichen der guten ökologischen Qualität ergibt, sowie die Kostendeckung der Wasserbereitstellung und auch eine forcierte Umsetzung der Nitratrichtlinie.

Im **Vertrag von Nizza** (2001, derzeit noch nicht in Kraft), in dem die im Vertrag von Amsterdam nicht fertig verhandelten Bereiche vereinbart wurden, verpflichtet sich die Europäische Union, eine Vorreiterrolle im internationalen Umweltschutz einzunehmen. Im selben Jahr wurde auch das **sechste Umweltaktionsprogramm** verabschiedet ("Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand"). Während der Programmperiode sollen u.a.

- Subventionen mit negativen Umweltwirkungen eingestellt werden,
- die für Umweltschutzzwecke eingerichteten Dotationen der GAP soll aufgestockt werden,
- treibhausrelevante Emissionen sollen deutlich gesenkt werden,
- die Gefährdung der biologischen Vielfalt durch schädigende Bodennutzung soll weiter verringert werden,
- die Erhaltung traditioneller Landnutzungsformen soll gesichert werden, wo dies aus Artenschutzgründen nötig ist;
- weiters wird ein Aktionsprogramm zur Verringerung von Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln entworfen und

- weitere Maßnahmen zur Verringerung der Belastung durch Nitrat werden eingemahnt.

Mehrmals wird die enge Verzahnung zwischen GAP und Förderungen zum Umwelt- und Artenschutz betont und eine Stärkung und Ausdehnung der entsprechenden Anstrengungen wird ins Auge gefasst.

Parallel zu den Anstrengungen auf der Basis des Umweltaktionsprogramms laufen auf europäischer Ebene und auch innerhalb der OECD Anstrengungen, den Bereich Landwirtschaft und Umwelt über aussagekräftige, leicht zu erhebende und als Richtschnur geeignete Indikatoren zu beschreiben.

### 3. Agrarpolitik der EU unter Berücksichtigung der Umwelt

In dem Maß in dem evident wurde, dass wichtige Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik über Maßnahmen der Marktpolitik nicht erreicht werden können, zeigte sich während der 80er Jahre des vorigen Jh.s, dass eine auf Produktionssteigerung ausgerichtete Agrarpolitik viele negative Umweltwirkungen nach sich zieht (vgl. SRU, 1985).

Als eine Reaktion darauf wurde in der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Effizienzverordnung, **Verordnung (EWG) Nr. 797/85 des Rates**, innerhalb abgegrenzter Gebietskulissen Förderungen von Umweltmaßnahmen vorgesehen. In einzelnen Ländern (vor allem Vereinigtes Königreich und Deutschland) wurden daraufhin Kulturlandschafts- und Vertragsnaturschutzprogramme implementiert. Kurz danach wurde das EG-Extensivierungsprogramm gemäß **Verordnung (EWG) 4115/88 der Kommission** als erstes flächendeckendes EG-Programm mit Umweltzielen verabschiedet, das aber als vorrangiges Ziel die Marktentlastung verfolgte. Im Rahmen dieses Programms, das im Jahr 1997 ausgelaufen ist, wurde unter anderem die biologische Wirtschaftsweise gefördert.

Die Agrarumweltprogramme als integraler Bestandteil der Gemeinsamen Agrarpolitik wurden gemäß **Verordnung (EWG) 2078/92 des Rates** im Rahmen der EU-Agrarreform im Jahr 1992 als flankierende Maßnahmen eingeführt. Die Ziele dieser Verordnung spiegeln sehr deutlich die Prioritäten der McSharry-Reform wieder:

- die im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisationen vorgesehenen Änderungen abzustützen (Verringerung der Überschüsse),
- zur Verwirklichung der Ziele der Agrar- und Umweltpolitik der Gemeinschaft beizutragen,
- den Landwirten ein angemessenes Einkommen zu sichern (Abfederung von Preiseinbußen).

Eine Besonderheit dieser Verordnung ist, dass die Beihilfen ko-finanziert (seitens der EU aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie) sind, also die Mitgliedsstaaten unmittelbar an den Ausgaben auf Grund dieser Verordnung beteiligt sind.

Mit der **Agenda 2000** wurde die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zum Ende der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts weiter vorangetrieben. Die dabei vorgesehenen Preissenkungen und Vereinheitlichungen der

Prämien sind zwar nicht unmittelbar umweltwirksam, die eingeschlagene Richtung deutet jedoch in Richtung Entlastung von Umweltbelastungen. Daneben sind im Zusammenhang mit den **Gemeinsamen Marktorganisationen** spezifische Komponenten mit direktem Umweltbezug zu nennen (vgl. Verordnungen (EG) Nr. 1251/1999, 1254/1999 und 1255/1999 des Rates):

- Tierprämien (Sonderprämie für männliche Rinder und Mutterkuhprämie) werden für maximal 2 GVE je betriebliche Futterfläche und Jahr gewährt (vgl. Art. 12 der VO (EWG) 1254/1999);
- Erzeuger, die die Sonder- und/oder Mutterkuhprämie erhalten, können für die Gewährung einer Extensivierungsprämie in Betracht kommen; diese beträgt 100 EUR je gewährter Sonder- und Mutterkuhprämie, sofern in bezug auf das betreffende Kalenderjahr die Besatzdichte des betreffenden Betriebs 1,4 GVE/ha oder weniger beträgt (vgl. Art. 13 der VO(EWG) 1254/1999);
- im Bereich Milcherzeugung können Ergänzungsbeträge gewährt werden, wenn objektive Kriterien eine zusätzliche Förderung rechtfertigen;
- auf Flächen, die stillgelegt werden müssen, sind flexiblere Regelungen vorgesehen, wodurch spezifische Umweltgegebenheiten Berücksichtigung finden können und somit z.B. das Anlegen von Schutzstreifen entlang von Gewässern erleichtert wird.

Bemerkenswert ist, dass zentrale Bereiche der Förderung nicht direkt outputbezogen sind. Die Prämien für Mutterkühe zum Beispiel sind an die Haltung von Mutterkühen geknüpft und nicht an die Produktion von Fleisch von Mutterkühen. Ähnliches gilt für Prämien von Schafen und Ziegen.

Für Stiere (und Ochsen) werden im Gegensatz dazu keine Haltungsprämien gewährt, sondern Erzeugungsprämien, die letztlich an die Produktion von Fleisch gebunden sind. Auch die für Rinder gewährte Schlachtpremie hat einen unmittelbaren Outputbezug. Daneben existieren auch noch in anderen Bereichen der Gemeinsamen Marktorganisation und darüber hinaus in Form einzelner Produktpolitiken Beispiele von direkten Markteingriffen, wie sie im Bereich der wichtigsten Kulturpflanzen (Getreide, Öl- und Eiweißpflanzen) schon überwunden sind: Olivenöl (eine Prämie von 1.322,50 Euro/t), Baumwolle (ein Mindestpreis) und Tabak (Produktprämien). Es handelt sich bei diesen Kulturen um Produkte von vergleichsweise geringer Bedeutung im Kontext der EU, in einem regionalen Kontext sind die umweltrelevanten Konsequenzen aber durchaus nicht zu vernachlässigen (in bezug auf Olivenöl vgl. Economist, 2001).

Insgesamt wurden bei der Agenda 2000 Reform dem Umweltaspekt ein großes Augenmerk geschenkt. In der **Verordnung (EG) 1257/99 des Rates** über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft werden im Abschnitt **Agrarumweltmaßnahmen** (vgl. Art. 22) folgende Ziele angestrebt:

- 1) eine Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen zu fördern, die mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt, der Landschaft und ihrer Merkmale, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt vereinbar ist;

- 2) bedrohte, besonders wertvolle landwirtschaftlich genutzte Kulturlandschaften zu erhalten;
- 3) die Landschaft und historische Merkmale auf landwirtschaftlichen Flächen zu erhalten;
- 4) eine umweltfreundliche Extensivierung der Landwirtschaft und eine Weidewirtschaft geringer Intensität zu fördern;
- 5) die Umweltplanung in die landwirtschaftliche Praxis einzubeziehen.

Die ersten drei genannten Ziele sind einer auf langfristige Konsequenzen ausgerichtete Weichenstellung während bei den beiden letztgenannten Zielen in erster Linie eine Verhaltensänderung der Produzenten von Agrargütern im Zentrum steht. Geht man davon aus, dass nach der Beseitigung von Produktionsanreizen mit potentiell umweltschädigenden Effekten und der Internalisierung von Umweltkosten bei den Inputs die wichtigsten Preise auf Agrarmärkten und Inputmärkten sozialen Opportunitätskosten entsprechen, sollten die wichtigsten Voraussetzungen der beiden letzten Ziele weitgehend erreicht worden sein. Eine weitergehende Reform der Instrumente im Bereich der produktbezogenen Politiken wie sie in der Agenda 2000 vorgenommen wurde, trägt daher unmittelbar dazu bei, Umweltziele zu erreichen.

Verglichen mit der Vorgängerrichtlinie aus dem Jahr 1992 sind bereits deutlich Änderungen ersichtlich: Es ist nunmehr eine deutliche Fokussierung auf Umwelthanliegen vorgenommen worden, die beiden übrigen Aspekte (Marktentlastung und Sicherung des Einkommens von Landwirten) sind in der Zieldeklaration der Agrarumweltmaßnahmen nunmehr nicht mehr erhalten.

Zur Erreichung oben angeführter Ziele können nur Maßnahmen gefördert werden, die "über die Anwendung der guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinne" hinausgehen. Darüber hinaus sind nunmehr alle Mitgliedsländer verpflichtet, Agrarumweltprogramme in ihren Ländern zu etablieren (und auch zu kofinanzieren), wenngleich der Spielraum der einzelnen Länder hier sehr weit ist.

Die vorgesehenen Beihilfen sind u.a. so bemessen, dass eine Abgeltung von Kosten nichtproduktiver Investitionen, die zur Einhaltung der Verpflichtungen erforderlich sind erfolgt. Generell werden die Beihilfen unter Maßgabe folgender Kriterien berechnet:

- Abgeltung von Einkommensverlusten,
- Kompensation für zusätzliche Kosten infolge der eingegangenen Verpflichtung ,
- Berücksichtigung allfälliger Ersparnisse oder zusätzlicher Erträge;
- Gewährung einer Anreizkomponente, um Teilnehmer zum Einstieg ins Programm zu motivieren (diese muss anhand von 'objektiven Kriterien' begründet werden).

Im Zusammenhang mit der Neuregelung der Stützung für **benachteiligte Gebiete** und **Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen** ist bemerkenswert, dass die Zahlung der Ausgleichszulagen

- an die Einhaltung guter landwirtschaftlicher Praktiken gebunden ist,
- nicht notwendigerweise eine Tierproduktion stattfinden muss und
- Bewirtschaftungserschwerisse aufgrund von Umweltauflagen basierend auf Gemeinschaftsrecht (z.B. Natura 2000) abgegolten werden können.

Neben der Auflage, auch in diesem Fall die gute fachliche Praxis zumindest einzuhalten, sind noch Hygienevorschriften und Tierhaltungsvorschriften einzuhalten. Die Förderung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten ist jedoch nicht bloß in Bezug auf Einkommensziele relevant. In benachteiligten Gebieten (vgl. Art. 13) findet sich häufig eine besonders attraktive Agrarlandschaft. Die Ausgleichszulage, die generische Förderung der Landwirtschaft zum Ausgleich natürlicher Standortnachteile (vor allem im Berggebiet), spielt daher eine zentrale Rolle bei der Erhaltung wertvoller Kulturlandschaften. Den Nachteilen, die sich aus natürlichen Standortfaktoren ergeben, werden nunmehr Nachteile der Bewirtschafter aus "umweltspezifischen Einschränkungen" gleichgestellt. Es soll somit sichergestellt werden, dass Landwirtschaft auch an Standorten betrieben werden kann, wo aufgrund von Umweltregulierungen Wettbewerbsnachteile bestehen.

Die Verordnung (EG) 1257/99 des Rates wird durch mehrere Regelwerke präzisiert und ergänzt. In der **Verordnung Nr. 445/2002 der Kommission** (welche die VO Nr. 1750/99 ablöste) werden die Durchführungsvorschriften erlassen. Dabei wird neben der Operationalisierung der einzelnen Ziele, der Detaillierung der geforderten Evaluierung mit der Einforderung von "erfolgsbezogenen" Indikatoren und weiteren Präzisierungen auch die "Anreizkomponente" näher beleuchtet: der auf der Basis objektiver Kriterien ermittelte Anreiz darf maximal 20% betragen, "außer wenn bei einzelnen Verpflichtungen ein höherer Satz für unerlässlich gehalten wird, um die Wirksamkeit der betreffenden Maßnahme sicherzustellen". Die Kalkulationsbasis von Beihilfen zum Ausgleich von Standortnachteilen (sei es topographisch oder aufgrund von Umwelteinschränkungen) bzw. zur Bemessung des Einkommensverlustes bei Agrarumweltmaßnahmen bilden "detaillierte agronomische (sic!) Berechnungen".

Der Stellenwert der aufwendigen Programmierung und gewissenhaften Evaluierung ist weiter gestiegen. Es sind ex-ante-, midterm- und ex- post-Bewertungen vorgesehen. Um die Qualität und Vergleichbarkeit der Evaluationsberichte sicherzustellen, hat die Kommission in Arbeitspapieren detaillierte Vorgaben zu den Bewertungsfragen, zur Methodik sowie zu den zu erfassenden Indikatoren gemacht.

In der **Verordnung (EG) 1259/99 des Rates** zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik werden zwei für den Bereich Umwelt wichtige Instrumente normiert:

- **Cross compliance** (Querschnittsaufgabe Umweltschutz): Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, ihrerseits die Integration von Umweltanliegen in die Regelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik voranzutreiben. Sie werden ermächtigt, Direktzahlungen, die im Rahmen der Stützungsregelung ausbezahlt werden, zu kürzen oder zu streichen, wenn (von ihnen) definierte Umweltschutzanforderungen nicht eingehalten werden. Dabei kann es sich entweder um allgemeine Auflagen handeln oder um Auflagen, die



als Voraussetzung von Direktzahlungen oder Beihilfen für Umweltschutzverpflichtungen gelten (Art. 3, Abs. 2). Im Rahmen dieser Regelung können auch Beihilfen für Umweltschutzverpflichtungen in der Landwirtschaft gewährt werden (Art. 3, Abs. 1). Bei den davon berührten Stützungsregelungen handelt es sich um Mittel, die aus dem EAGFL finanziert werden, ausgenommen die Direktzahlungen, die auf Basis der VO (EG) 1257/1999 gewährt werden.

- **Modulation** (Differenzierung): Mitgliedstaaten können Direktzahlungen um bis zu 20% kürzen, um eine ausgewogenere Verteilung der Transfers zu erreichen (vgl. Art. 4). Basis der Kürzung kann der Arbeitskräftebesatz des Betriebes sein, der "Gesamtwohlstand" des Betriebs (gemessen am Standarddeckungsbeitrag) oder der Gesamtbetrag der Stützungsregelungen. Die dabei eingesparten Mittel stehen für die Begleitmaßnahmen der GAP (Agrarumweltmaßnahmen, Vorruhestand, benachteiligte Gebiete und Aufforstungen) zur Verfügung. Im Vereinigten Königreich, in Frankreich und Portugal wird die Modulation umgesetzt. In Österreich wird im Programm der ländlichen Entwicklung im Zusammenhang mit dem Agrarumweltprogramm und auch bei der Ausgleichszulage eine ähnliche Regelung eingesetzt. Kürzungen werden dort jedoch auf Basis von Flächeneinheiten (ab dem hundertsten Hektar einer Maßnahme bzw. dem sechzigsten Hektar der ausgleichszulagenfähige Fläche) vorgenommen (vgl. BMLF, 2000, Kap. 9.8.1.9 und Kap. 9.7.1.6). Basis für diese Kürzungen ist jedoch nicht der Artikel 4 der VO (EG) 1259/1999, da ja Stützungsmaßnahmen auf Basis der VO (EG) 1257/1999 explizit ausgenommen sind.



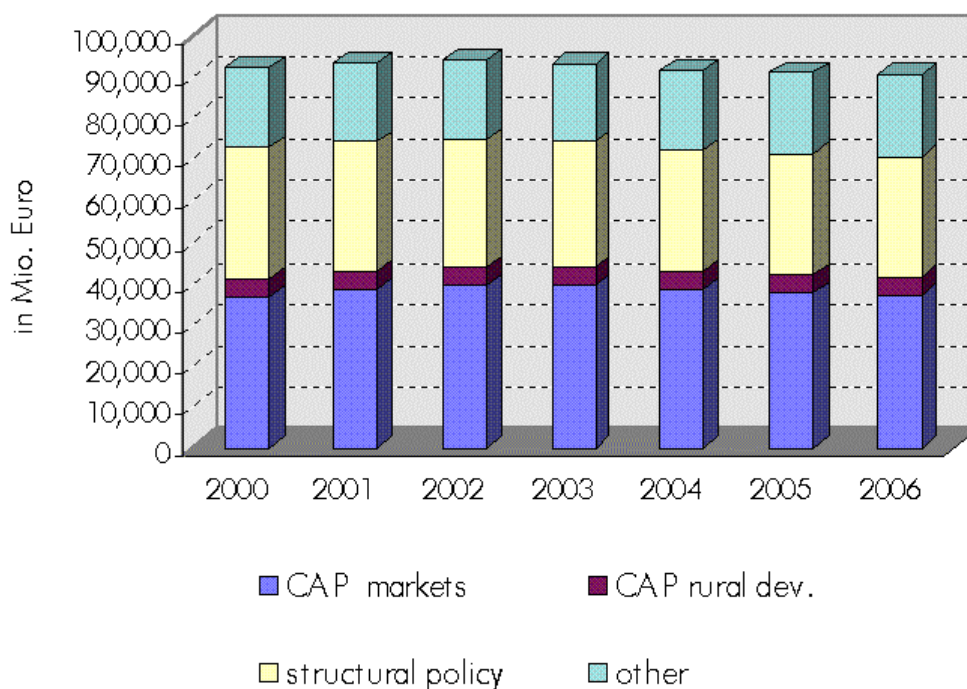
**Abb. 1: Die Ratsverordnung 1259/99 und ihr Bezug zur Umwelt**

Quelle: eigene Zusammenstellung

Das Zusammenwirken der einzelnen Elemente wird in Abbildung 1 im Überblick dargestellt. Die Basis der konkreten Umsetzung dieser Verordnung in den Mitgliedsländern bildet ein nationaler Konsens, eingebettet in

die Möglichkeiten, welche die Gemeinsame Agrarpolitik bietet. Derzeit steht es Ländern frei, 'Modulation' oder 'cross compliance' in nationale Regelwerke zu übertragen. Die Möglichkeiten, Umwelthanliegen im Rahmen der Agrarpolitik umzusetzen, werden daher wahrscheinlich weniger von einem zu engen Korsett seitens der Gemeinschaftsregelungen beengt. Daneben spielen auch andere, rein nationale Faktoren eine Rolle. Dazu zählen selbstaufgelegte Zurückhaltung, zu enge Spielräume der Kofinanzierung oder fehlender nationaler Konsens, Umwelthanliegen im Bereich der Möglichkeiten mehr Gewicht zu verleihen und nicht zuletzt die Schwierigkeiten bei der Entwicklung geeigneter administrativer Instrumente.

Das hohe Gewicht, das die Agrarumweltpolitik und die Politik für den ländlichen Raum insgesamt hat, spiegelt sich allerdings noch nicht ganz in den Finanzzuweisungen wieder. Der Grund liegt u.a. darin, dass jede Umschichtung von Mitteln mit einer realen Umverteilung zwischen Ländern, Gruppen von Agrarproduzenten und Verarbeiter einhergeht. Mit der Gemeinsamen Agrarpolitik werden nicht bloß Agrarumweltziele verfolgt, daher wird es wahrscheinlich niemals so weit kommen, dass für Umweltmaßnahmen ein sehr großer Anteil aufgewendet wird, es sei denn die übrigen Ziele wären erreicht und lediglich Umweltprobleme nach wie vor virulent. In der folgenden Abbildung wird der unter dem Titel "CAP rural dev(elopment)" ausgewiesen, welche Mittel für die Politik des ländlichen Raums (innerhalb dessen Agrarumweltmaßnahmen finanziert werden) vorgesehen sind.



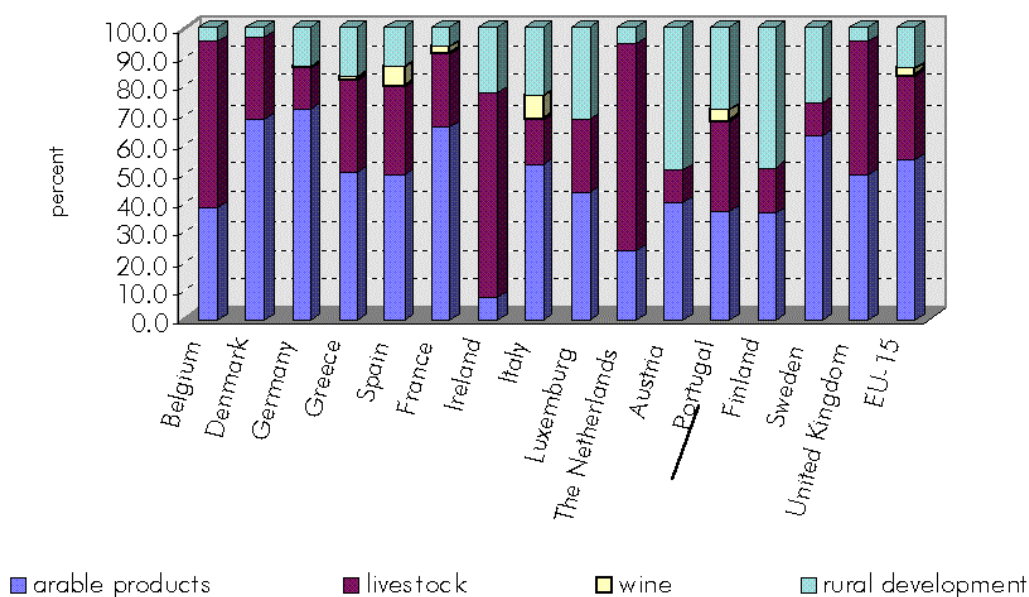
**Abb. 2: Finanzrahmen der Europäischen Union**

Quelle: Grüner Bericht 2001, Tab. 2.2.2

Der finanzielle Schwerpunkt liegt nach wie vor bei den Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik (CAP, ca. 41 Mrd. EUR pro Jahr). Für die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes sind im EAGFL, Abt. Garantie, jährlich 4,3 Mrd. EUR vorgesehen, allerdings nur für Regionen außerhalb des Zieles 1. Innerhalb der Ziel 1 – Gebiete werden die meisten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes in

Regionalprogramme integriert, die neben dem EAGFL, Abt. Ausrichtung, auch die übrigen Strukturfonds einschließen. Lediglich die Förderung des Vorruhestandes, der benachteiligten Gebiete, der Aufforstung und der Agrarumweltmaßnahmen wird auch in den Ziel 1 – Gebieten über den EAGFL, Abt. Garantie, kofinanziert.

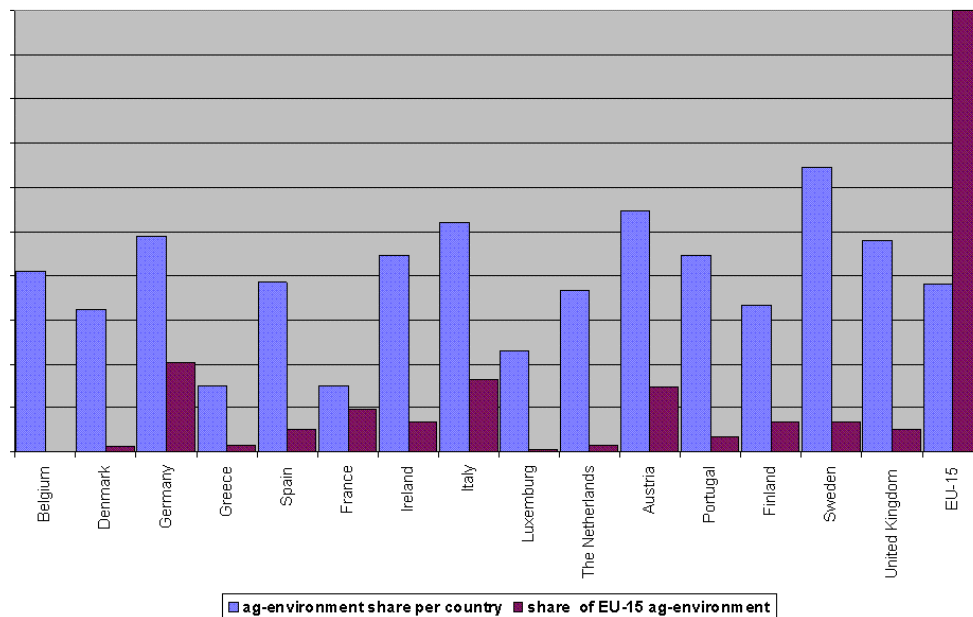
In Abbildung 3 wird vorgestellt, wie die einzelnen großen Politikbereiche der GAP in den Mitgliedsländern umgesetzt werden (ohne die Kofinanzierungs-Anteile der einzelnen Staaten). Es wird deutlich, dass die einzelnen Länder in höchst unterschiedlichem Ausmaß die Möglichkeiten der Gemeinsamen Agrarpolitik zu nutzen in der Lage sind und ihre spezifischen agrarpolitischen Ziele unter einer gemeinsamen Politik zu verwirklichen. Österreich, Finnland, Luxemburg und Portugal sind jene Ländern, in denen die Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung überproportionales Gewicht haben. Die schlechten natürlichen Standortbedingungen allein reichen dazu nicht als Erklärung aus.



**Abb. 3: Allokation der den Mitgliedsländern zugewiesenen Finanzmittel der Gemeinsamen Agrarpolitik**

Quelle: Grüner Bericht 2001, Tab. 2.2.4

Die Zuweisungen von Finanzmittel für Agrarumweltprogramme in den einzelnen Mitgliedsstaaten im Rahmen der Politik der ländlichen Entwicklung lassen sich Abbildung 4 entnehmen. Die blauen Balken zeigen, welches relative Gewicht der Agrarumweltförderung in den einzelnen Mitgliedsländern beigemessen wird. Hier wird deutlich, dass Länder wie Deutschland, Italien, Österreich, Schweden und das Vereinigte Königreich annähernd 50% der Budgetmittel für die Entwicklung des ländlichen Raums für Agrarumweltprogramme aufwenden. Die roten Balken zeigen den Anteil, den Agrarumweltprogramme in den einzelnen Ländern an den Aufwendungen für Agrarumweltprogramme in der EU haben. In Deutschland z.B. werden annähernd 20% der für Agrarumweltmaßnahmen vorgesehen Mittel ausgegeben. Österreich, das im Rahmen der Agrarproduktion insgesamt gut mit 2% der gesamten EU-Agrarproduktion beschrieben ist, wendet ca. 15% der gesamten EU-Mittel aus diesem Titel auf.



**Abb. 4: Anteil der Förderung von Agrarumweltmaßnahmen an den Mitteln zur Förderung der ländlichen Entwicklung**

Quelle: Kommission der EU, eigene Erhebungen

#### 4. Anpassungsbereich und Problemfelder

In den folgenden Abschnitten werden einzelne Bereiche des Problemkomplexes Agrar - Umwelt herausgegriffen und eingehend untersucht. Die Analyse beschränkt sich dabei nicht auf die von der EU vorgesehenen Instrumente und die Aufdeckung einzelner Schwachstellen, sondern bezieht auch die in der Einleitung angeführten Entwicklungen von exogenen Größen ein. Die umfassende Betrachtung aus verschiedenen Winkeln dient dazu, das gesamte Verbesserungspotential auszuloten und auch aufzudecken, welche politischen, institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen Reformen erschweren oder auch vereinfachen.

##### 4.1. Gemeinsame Marktorganisationen und Marktordnungen

In der folgenden Liste werden jene Agrarmarktbereiche angeführt, für die Finanzhilfen und Darlehen von der Generaldirektion Landwirtschaft gewährt werden. In der Spalte neben den Einzelpositionen ist angegeben, in welchem Ausmaß aus Sicht einer stärkeren Integration von Umweltanliegen kaum, geringer oder hoher Anpassungsbedarf erforderlich ist. Die Einschätzung der einzelnen Bereiche basiert auf folgender Vorgehensweise:

- beschränken sich die Maßnahmen auf (relative) geringe Eingriffe wie Marktstabilisierung, dann wird "kaum" angeführt,
- werden Prämien für den Anbau bestimmter Kulturen bezahlt oder sind Quoten etabliert, durch die es zu Marktverzerrungen kommt, wird "gering" angeführt,

- Fälle in denen direkte Produktionsanreize (z.B. Prämien je Outputeinheit) vorliegen, werden als Bereiche eingestuft, in denen der Anpassungsbedarf "hoch" ist.

### Übersicht 1: Zusammenstellung des Reformbedarfs der GAP aus Sicht des Umweltschutzes

| <b>Maßnahmenfelder der Gemeinsamen Agrarpolitik</b>                              | <b>Reformbedarf</b> |
|--|---------------------|
| Absatzförderungsmaßnahmen für Äpfel und Zitrusfrüchte                            | kaum                |
| Absatzförderungsmaßnahmen im Sektor lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels | kaum                |
| Baumwolle  | hoch                |
| Beihilfen für die Bienenzucht  | kaum                |
| Beihilferegelung für Erzeuger bestimmter Zitrusfrüchte                           | gering              |
| Entwicklung des ländlichen Raums im Zeitraum 2000 - 2006                         | gering              |
| Flachs   |                     |
| Gemeinsame Marktorganisation für Bananen   | gering              |
| Gemeinsame Marktorganisation für Eier  | kaum                |
| Gemeinsame Marktorganisation für Geflügelfleisch                                 | kaum                |
| Gemeinsame Marktorganisation für Hopfen  | gering              |
| Gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse                      | gering              |
| Gemeinsame Marktorganisation für Rindfleisch                                     | gering              |
| Gemeinsame Marktorganisation für Saatgut   | kaum                |
| Gemeinsame Marktorganisation für Schweinefleisch                                 | kaum                |
| Gemeinsame Marktorganisation für Tabak   | hoch                |
| Gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse    | gering              |
| Gemeinsame Marktorganisation für Wein  | kaum                |
| Gemeinsame Marktorganisation für Zucker  | gering              |
| Hanf   | gering              |
| Kartoffelstärke  | gering              |
| Landwirtschaftliche Kulturpflanzen   | gering              |
| Olivenöl und Tafeloliven   | hoch                |
| Reis   | hoch                |
| Stärke   | gering              |

Quelle: eigene Zusammenstellung

Die dabei vorgenommene Klassifizierung beruht nicht auf detaillierten Untersuchungen anhand von quantitativen Modellen, in denen alle Wechselwirkungen der einzelnen Instrumente und eine Abwägung der einzelnen Umwelteffekte gegenübergestellt wurde, sondern auf der Überlegung, dass vor allem in jenen Bereichen negative Umwelteffekte zu erwarten sind, bei denen es zu direkten Produktionsanreizen kommt. Oft kann schon eine geringe Anpassung der Regelungen zu potentiell gravierenden Umweltauswirkungen führen, wie z.B. die Gewährung von Flächenprämien nicht bloß für Körnermais, sondern auch für Silomais. In der ökonomischen Literatur finden sich keine Anhaltspunkte dafür, dass durch Marktordnungsmaßnahmen positive

Umwelteffekte ausgelöst werden, daher wird hier keine Regelung angeführt, für die "kein" Reformbedarf besteht.

Die Übersicht zeigt auch, dass ein vermehrter Anpassungsbedarf tendenziell in Produktgruppen zu verzeichnen ist, die in mediterranen Zonen produziert werden. Die Richtung der Reform ist durch folgende Schritte bestimmt: Beseitigung von direkten Produktionsanreizen (explizite Mindestpreise, outputbezogene Prämien), Umwandlung von produktbezogenen Prämien in produktionsneutrale Transfers, die Umwandlung von outputbezogenen Tierprämien in Haltungsprämien und die langfristige Verlagerung des Schwergewichts der Produktmarktregulierung in Richtung solcher Instrumente, welche die Produktionsentscheidung nur im geringen Umfang verzerren.

#### 4.2. Querschnittsaufgabe Umweltschutz: cross compliance

Der Begriff 'cross compliance' wird häufig für die 'Querschnittsaufgabe Umweltschutz' der VO (EWG) 1259/1999 des Rates als Synonym verwendet. Dieser Begriff wird allerdings in verschiedenen Spielarten verwendet und es lohnt sich, die verschiedenen Konnotationen sauber zu trennen:

- 1) 'Cross compliance' im Sinn der Ratsverordnung Art. 3 Abs. (2) ist ein Instrument mit "Negativanreiz". Werden bestimmte Auflagen nicht eingehalten, kommt es zu einer Kürzung oder gar Streichung von Direktzahlungen aus Stützungsregelungen.
- 2) Derselbe Begriff wird allerdings vielfach auch als Instrument mit "Positivanreiz" interpretiert. In diesem Fall werden - ähnlich den Prämien von Agrarumweltmaßnahmen - Produzenten Direktzahlungen gewährt, wenn sie bestimmte, sehr elementare oder auch sehr spezifische Umwelterfordernisse in der Produktion einhalten. Die Ratsverordnung Art. 3 Abs. (1) kann in dieser Weise interpretiert werden.
- 3) Eine Kombinationsvariante von 'cross compliance' umfasst Elemente beider Varianten: bei Unterschreitung von definierten Umweltauflagen bzw. Mindeststandards kommt es zu Abzügen (Negativanreiz), bei Überschreiten kommt es zusätzlich zu einer Prämiengewährung (Positivanreiz).

Der Begriff 'cross compliance' leitet sich aus dem mit dem U.S. Food Security Act 1985 eingeführten Programm der 'conservation compliance' ab, das auch nach der radikalen Wende der Agrarpolitik im Fair Act von 1996 aufrechterhalten wurde und im aktuellen Landwirtschaftsgesetz sogar ausgedehnt wurde. Im sog. Sodbuster ist festgelegt, dass erosionsgefährdetes Land (ursprünglich Grasland oder mit Sträuchern bedeckte Flächen) nur dann in die intensive Produktion übergeführt werden darf, wenn spezielle Bewirtschaftungsverfahren angewandt werden. Werden diese Auflagen nicht berücksichtigt, können USDA-Förderungen gekürzt werden.

In den USA wurde dieses Instrument durchaus erfolgreich eingesetzt, was auf folgende Gründe zurückzuführen ist (vgl. Latacz-Lohmann und Buckwell, 1998):

- die Umweltauflage (Erosionsvermeidung) liegt im unmittelbaren Interesse der Landwirte,

- die Erosionsschutzpläne des Conservation Compliance Programs sind auf die individuellen Bedingungen der einzelnen Betriebe zugeschnitten,
- bei starken Einschnitten steht das Agricultural Conservation Program zur Abmilderung ökonomischer Nachteile zur Verfügung und
- die administrativen Voraussetzungen sind durch das feinmaschige Netz des Soil Conservation Service gegeben, das auf flächendeckende Pläne der Erosionsgefährdung zurückgreifen kann.

Kritiker dieses Programms wenden jedoch ein, dass der "Erfolg" dieser Maßnahme in erster Linie in der großen Bereitschaft der Landwirte zur Teilnahme zu sehen ist und weniger in der ökologischen Effizienz.

Bei eingehender Betrachtung lassen sich keine analogen Voraussetzungen in Europa finden, die in ähnlicher Weise einen Erfolg von 'cross compliance' Maßnahmen garantieren könnten. Dazu sind die betrieblichen, naturräumlichen und institutionellen Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten zu heterogen. Eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg des US-Programms liegt nicht zuletzt in der flächendeckenden Verfügbarkeit von Bodenschutz-Beratungseinrichtungen, die dem USDA, also dem nationalen Landwirtschaftsministerium unmittelbar untergeordnet sind und somit nicht einzelstaatlicher Regelung unterliegen. In der EU bliebe als Alternative lediglich eine sehr national gefärbte, äußerst heterogene Umsetzung dieses Instruments, es sei denn die Marktordnungsstellen würden den Vollzug vornehmen. Wegen der Subsidiarität, die ein elementares Prinzip gerade bei der Umsetzung der Agrarumweltpolitik ist, scheinen der einfachen Übertragbarkeit eines in den USA erfolgreichen Instruments Grenzen gesetzt.

Ursprünglich wurde im Rahmen der Konzeption der Agenda 2000 das Instrument 'cross compliance' als Bedingung und nicht als Empfehlung gesehen (EEB, 2001). Nur wenn alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Sanktionen an die Nichteinhaltung von elementaren Umweltmaßnahmen zu knüpfen, kann die Prisoner-Dilemma-Situation überwunden werden. In der derzeitigen Situation haben Produzenten in Ländern, die 'cross compliance' nicht einführen, einen Wettbewerbsvorteil (vgl. Dabbert et al. 1998). Mittlerweile gibt es eine Stellungnahme des Rates zu 'cross compliance' dergestalt, dass die Kommission nur im Ausnahmefall bei der konkreten Umsetzung der in den einzelnen Ländern vorgenommenen Regelungen eingreifen wird (Council of Europe, 1999).

Wenn elementare Umwelt(mindest-)standards auch für die Landwirtschaft gelten, müssen entsprechende Regelungen in Kraft sein, die nötigenfalls mit Sanktionen durchgesetzt werden können. Die Schwierigkeiten, welche bei der Umsetzung der Nitratrichtlinie in einzelnen Ländern auftreten, zeigen deutlich, dass in Bereichen, in denen nachgewiesenermaßen gravierende Probleme auftreten (Emissionen durch intensive Schweine- und Geflügelmast, intensive Zierpflanzen- und Gemüseproduktion), der Entzug bzw. die Kürzung von GAP-Direktzahlungen keine ernsthafte Bedrohung für die betroffenen Landwirte darstellt, weil diese vielfach gar keine Direktzahlungen bekommen (DeClerque, et al., 2001).

Eine finanzielle Stärkung der zweiten Säule kann durch verschiedene Faktoren erschwert werden: geringe Teilnahme an freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen, geringe Nachfrage nach Umweltgütern, die von Landwirten

bereitgestellt werden, fehlende institutionelle Voraussetzung zur Etablierung großer Agrarumweltprogramme, geringe Investitionsneigung von Betrieben, rückläufige Zahlen von Junglandwirten, etc.. In der Zweiten Säule müsste - sollten diese Faktoren eintreten - Raum für neue Ziele und Instrumente identifiziert werden, damit allfällig von Cross compliance als Negativmaßnahme zugeflossene Mittel aufgenommen werden können.

### Die Schwierigkeiten beim Bestimmen eines Referenzniveaus

Ein Dickicht von Begriffen verschleiert den Blick, wie nun 'cross compliance' konkret funktionieren könnte. Begriffe wie 'gute fachliche Praxis', 'gute landwirtschaftliche Praxis', 'gute landwirtschaftliche Praxis im üblichen Sinne', 'ordnungsgemäße Landwirtschaft' besitzen eine rechtliche Verankerung. Daneben werden in der allgemeinen Diskussion Wendungen wie 'ökologische Mindestqualität' oder 'höhere europäische Standards' verwendet, um jene Trennlinie anzudeuten, ab der eine zu honorierende Leistung erbracht wird und unter der keine Notwendigkeit für eine Honorierung gesehen wird.

In der konzeptionellen Betrachtung bringt es Vorteile mit sich, vereinfachend drei verschiedene Niveaus zu betrachten. Dies ist im einfachsten zu bewerkstelligen, wenn man an die Breite eines gepflegten Uferrandstreifens denkt, der dazu dient, Gewässerbelastung zu verringern. Mit  $Q_{\min}$  läßt sich jene Mindestbreite definieren, die aufgrund national geltender Rechtsnormen festgelegt ist. Mit  $Q_{\text{gfp}}$  wird jenes Niveau bezeichnet, ab dem ein Leistungsanspruch aus einem Agrarumweltprogramm erwächst und mit  $Q_{\text{AUP}}$  wird jenes Niveau beschrieben, das mit einem Agrarumweltprogramm erreicht werden soll.

Cross Compliance kann nun als *Negativanreiz* definiert werden, wenn entweder  $Q_{\min}$  oder auch  $Q_{\text{gfp}}$  nicht erreicht wird. Landwirte müssen in diesem Fall bezogene Prämien zurückzahlen, wenn die jeweils definierte Breite des Uferrandstreifens nicht eingehalten wird.

Cross Compliance kann auch als *Positivanreiz* definiert werden. Wenn z.B.  $Q_{\min}$  über dem noch darunter liegenden Weltmarktreferenzniveau liegt, kann dies als Abgeltungsanspruch zum 'Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen' geltend gemacht werden. Es ist aber auch denkbar, dass dadurch jene Anstrengungen abgegolten werden, die nötig sind, um von  $Q_{\min}$  auf  $Q_{\text{gfp}}$  zu kommen.

Cross Compliance als *Kombinationsmaßnahme* könnte Prämienabschläge nach sich ziehen, wenn  $Q_{\min}$  nicht erreicht wird und zu Prämienbezügen führen, wenn darüber hinaus die Uferrandstreifen gemäß einer  $Q_{\text{gfp}}$  gepflegt werden. Jene Landwirte, die noch darüber hinaus gehen, können sich für ein Agrarumweltprogramm qualifizieren, das zumindest eine Breite von  $Q_{\text{AUP}}$  verlangt.

Diese vereinfachende Darstellung unterschlägt die Probleme, die sich bei konkreten Definitionen ergeben. Da 'Umweltqualität' von einer multidimensionalen Fülle wertbestimmender Eigenschaften, Bestandteile und Funktionen abhängt, die noch dazu schwierig zu messen sind, gibt es große Herausforderungen bei der Operationalisierung dieses Konzepts.

Die Begründung, dass die Erreichung der 'guten fachliche Praxis' verglichen mit dem Referenzniveau elementarer Umweltnormen (den 'ökologischen Mindeststandards') honoriert werden sollte, leitet sich von den zusätzlichen Anstrengungen ab, die auch Opportunitätskosten für Betriebe aufwerfen (vgl. Scheele, 2000). Betriebe, welche die Voraussetzungen der 'guten fachlichen Praxis' erfüllen, könnten - folgt man diesem



Gedankengang - aus einem 'cross compliance' Programm honoriert werden. 'Cross compliance' würde daher eine Schiene für zusätzliche Honorierung von Umweltleistungen darstellen, also einen Positivanreiz.

'Cross compliance' als zusätzlicher Positiv-Anreiz für den Bereich zwischen elementaren 'ökologischen Mindeststandards' aus dem Umweltrecht (z.B. auch die Einhaltung Anwendungsvorschriften von Pflanzenschutzpräparaten) und der 'guten fachlichen Praxis im üblichen Sinn' (das Mindestniveau für die Teilnahme an Agrarumweltprogrammen) scheint allerdings mit wenigen Ausnahmen in höchstem Maße problematisch. Als Gegenargument wird im Wesentlichen vorgebracht, dass Mindestnormen dazu da sind, ein einheitliches Referenzniveau festzulegen und eine Produktionsweise, die ein besseres Niveau mit sich bringt, nicht notwendigerweise gefördert werden sollte. Es gibt viele Unternehmen anderer Wirtschaftszweige aber auch Haushalte, deren Verhalten weit umweltfreundlicher ist als dies in Mindestnormen geregelt ist und denen gleichermaßen nicht zugebilligt wird, dafür honoriert zu werden. Außerdem sollten Agrarumweltprogramme an Knappheiten orientiert sein.

Einige Autoren (vgl. Henrichsmeyer und Witzke, 2000) sehen dagegen in 'cross compliance' (als Positivanreiz) durchaus auch eine ökonomisch begründbare Option der Agrarpolitik, und zwar als einen ersten Schritt in einem Umbauprozess bei dem letztlich Umweltgüter durch öffentliche Honorierung von Landwirten gerade in dem Maß bereitgestellt werden, in dem die Bereitstellung auch auf Wertschätzung durch die Gesellschaft trifft.

'Cross compliance' könnte aus dieser Sicht durchaus im Zusammenhang mit der EU Umweltpolitik sinnvoll zum Einsatz gebracht werden. Nach der Nitratrictlinie (Verordnung (EWG) 676/1991 des Rates) sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, Programmgebiete zu definieren, in denen die Landwirte verpflichtet sind, die 'gute fachliche Praxis' im Sinn der Nitratrictlinie einzuhalten. In den übrigen Landesteilen sollen Landwirte motiviert werden, diese freiwillig einzuhalten. In diesen Ländern könnte ein unter dem Titel 'cross compliance' etablierter Positivanreiz dazu verwendet werden, Landwirte außerhalb der nitratgefährdeten Zonen dazu zu motivieren, die 'gute fachliche Praxis' im Sinn der Nitratrictlinie einzuhalten. Aber selbst in diesen Fällen ist die Umsetzung nicht einfach zu bewerkstelligen, da in einigen Ländern für jede nitratgefährdete Region unterschiedliche 'codes of good agricultural practice' eingeführt wurden. Es müsste daher für Gebiete in denen diese nicht verpflichtend sind, neue Standards etabliert werden.

Derartige Überlegungen treffen lediglich für jene Länder zu (u.a. Italien, Frankreich, Vereinigtes Königreich), in denen mehrere so genannten nitratgefährdeten Zonen (also Teilgebieten) definiert wurden. In anderen Ländern (z.B. Niederlande, Österreich, Deutschland) sind alle Landwirte verpflichtet, die 'gute fachliche Praxis' im Sinn der Nitratrictlinie einzuhalten, da das ganze Land als nitratgefährdete Zone im Sinn dieser Richtlinie gilt. In diesen Ländern dürfte es daher schwer zu argumentieren sein, Erschwernisse, die sich aus der Einhaltung der 'codes of good agricultural practice' der Nitratrictlinie ergeben, zusätzlich abzugelten.

#### **4.3. Differenzierung : Modulation**

Die Modulation (Abschläge von Prämien u.a. in Abhängigkeit von der Höhe des Bezugs von Direktzahlungen entsprechend VO (EG) 1259/1999 des Rates) wird derzeit in einigen EU Ländern (Frankreich, Portugal, Vereinigtes Königreich) umgesetzt, in der Mehrzahl dagegen nicht. Auch dieses Instrument findet eine

Entsprechung in einer US-Regulierung, allerdings sind die dort einbehaltenen Mittel nicht zweckgebunden. Im Farm Security and Rural Investment Act von 2002 ist vorgesehen, dass Personen (natürliche und juristische) maximal \$ 40.000 an Direktzahlungen, \$ 65.000 an counter-cyclical payments und \$ 75.000 für marketing loan gains beziehen dürfen. Gleichzeitig gilt das "Three Entity Rule": eine Person kann die (durch Obergrenzen limitierten) Zahlungen eines Betriebes erhalten und bis zur Hälfte von zwei weiteren. Darüber hinaus gibt es kein Geld von der Regierung. Aus diesem Land sind auch die Verteilungswirkungen der großen Agrarprogramme bekannt. In den USA gehen 47% der Direktzahlungen an 8% der Betriebe (Peterson et al. 1999). Ähnliche Untersuchungen liegen für die Europäische Union nicht vor, die Verteilung von Transfers dürfte zwar nicht derart krass sein, aber doch ähnliche Tendenzen aufweisen.

Prinzipiell ist Modulation ein geeignetes Instrument, um zu vermeiden, dass die in der Landwirtschaft beobachteten Skaleneffekte zu einer unangemessen Förderung von Betrieben führen, die wirtschaftlich in der Lage sind, auch ohne Beihilfen akzeptable Renditen zu erwirtschaften. Mitgliedsländer in denen die strukturellen Bedingungen derart sind, dass keine oder nur sehr wenige Betriebe in solche Größenklassen fallen, könnten mit dem Argument des hohen Verwaltungsaufwandes und der geringen Einnahmen von einer Einführung absehen.

Die Einführung der Modulation wird daneben auch dadurch erschwert, dass ein Kofinanzierungserfordernis erfüllt werden muss. Erst wenn das jeweilige EU-Mitgliedsland bereit ist, eigene Mittel zuzuschießen, kann der einbehaltene Betrag tatsächlich der Politik der ländlichen Entwicklung zur Verfügung stehen. Dies impliziert, dass zwar auf EU-Ebene die Ausgaben für die Landwirtschaft auf nomineller Ebene eingefroren sind, über die Kofinanzierung die Ausgaben insgesamt aber weiter steigen können. Dies hat - bei verbreitetem Einsatz - durchaus Implikationen für die im Rahmen der WTO festgelegten maximalen Fördersummen für die Landwirtschaft.

Schwierigkeiten kann auch das der Modulation komplementäre Detailprogramm im Rahmen der Politik der ländlichen Entwicklung aufwerfen, also jenes Programm, das aus den Einnahmen gespeist wird. Es müssen Vorkehrungen getroffen werden, die eine längerfristige Finanzierung gewährleisten und die vorbereitende Planung muss so gut sein, dass die entsprechenden Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden können und den teilnehmenden Landwirten Planungssicherheit geboten wird.

Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, die konkrete Regelung derart zu gestalten, dass Umgehungen vermieden werden. Die Erfahrungen aus den USA zeigen, dass ein sehr hoher Regelungsbedarf im Detail und damit auch Kontrollbedarf erforderlich ist, um alle Schlupflöcher zu schließen. Auch in diesem Fall besteht wieder das Problem, dass die Heterogenität der Regelung in den einzelnen Ländern zu Veränderung der Wettbewerbsposition von Betrieben im selben Wirtschaftsraum führt.

Es gibt generell keine letztlich stichhaltigen Argumente für eine Gemeinsame Umweltpolitik der EU, selbst wenn die Gefahr eines "race to the bottom" im Fall von dezentralen Entscheidungen tatsächlich existiert. Aber dennoch gibt es kaum Veranlassung dafür, über die konsensuale Etablierung von Mindeststandards hinaus, in der EU ein ausdifferenziertes System von Umweltregelungen zu etablieren (Oates, 1998) oder über die Gemeinsame Agrarpolitik eine Ersatzlösung im Sektor Landwirtschaft vorzusehen.

Auch im Bereich der Bereitstellung von Umweltgütern kommt es zu Größeneffekten. Lippert (1999) setzt sich damit auf konzeptioneller Ebene sehr detailliert auseinander. Er vertritt die Auffassung, dass Spezialisierungsgewinne, die sich aus Sklaeneffekten ergeben, abgeschöpft werden sollten. Derartige Mittel könnten an Einrichtungen eines erfolgsabhängig zu entlohnenden "Naturagenten" (z.B. Landschaftspflegeverband, Naturschutzstiftungen) abgeführt werden. Dieser könnte das Anrecht auf den Residualerlös aus seinen Bemühungen zur Umweltverbesserung haben. Vor allem im sozialen Bereich werden viele Dienstleistungen (z.B. die Betreuung von Behinderten, die Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt) von privat organisierten Vereinen übernommen. Die Überlegungen Lipperts knüpfen an positive Erfahrungen in diesem Bereich an. Tatsächlich wird in Österreich im Rahmen des ÖPUL 2000 Programms eine Regelung umgesetzt, die der Modulation nicht unähnlich ist. Die einbehaltenen Mittel werden allerdings nicht an private Einrichtungen zur Bereitstellung von Agrarumweltgütern weitergegeben.

Gegner einer Modulation der Direktzahlungen oder Beihilfen auch im Bereich des Agrarumweltprogramms bringen vor, dass für die gleiche Leistung auch der gleiche Anreiz nötig sei. Diesem Argument fehlt allerdings eine ökonomische Rechtfertigung in allen Fällen. Ein Extra-Gewinn, der sich aus Skaleneffekten ergibt, kann jedenfalls abgeschöpft werden und sollte sogar, wenn es sich um eine Programm handelt, das durch öffentliche Mittel gespeist wird. Einschränkend muss allerdings bemerkt werden, dass diese Aussage lediglich auf ökonomischen Überlegungen ruht und nicht durch empirische Evidenz untermauert ist, da derartige Fragestellungen bisher nicht untersucht wurden. Nicht bei jeder Maßnahme sind Skaleneffekte im gleichen Ausmaß zu erwarten. Bei der Handmähd in Steillagen ist jedenfalls nicht damit zu rechnen. Bei der Pflege von Grünflächen kann man jedoch davon ausgehen, dass größere Einheiten über einen gewissen Bereich mit sinkenden Durchschnittskosten rechnen können.

#### 4.4. Das Verursacherprinzip und die Bedeutung der Umwelteinstellung

Das Verursacherprinzip (polluter pays principle **PPP**) in der von der OECD 1974 etablierten Lesart besagt, dass der Verursacher von Umweltschäden dafür aufkommen soll, die Kosten der Vermeidung zu bezahlen. Dieses Prinzip nimmt eine eindeutige Position zu Gunsten der Opfer von negativen externen Effekten ein. Demgegenüber gibt es auch die von Coase (1960) erstmals im Detail diskutierte Sicht, dass es letztlich von der Zuweisung von Verfügungsrechten abhängt, wer wen zu kompensieren hat. Zumindest aus Sicht der Güterallokation ist es unter bestimmten Voraussetzungen belanglos, ob das 'Opfer' über Abschlagszahlungen den Verursacher motiviert, die Schädigung zu reduzieren oder die Verursacher die Betroffenen entschädigen. Aus Sicht der Verteilung ist es natürlich nicht belanglos, wer über die Verfügungsrechte einer Umweltressource verfügt oder Anspruch an einer bestimmten Umweltqualität hat und damit für den Schaden aufzukommen hat bzw. entschädigt werden muss.

Mit Agrarumweltprogrammen sollen auch negative Umweltauswirkungen der Landwirtschaft vermieden werden und Landwirte zu einer umweltfreundlicheren Produktionsweise angeregt werden. Aus Sicht der OECD (siehe u.a. 1989) ist gegen temporäre Übergangsbeihilfen zur Anregung von besseren Umweltverhalten nichts einzuwenden. Problematisch kann die Situation werden, wenn stattdessen eine Dauersubvention gewählt wird. Durch die Agrarumweltprogramme werden nun neben bereits existierenden Rechtsnormen auf Basis des

Vertragsrechtlich neue Fakten über die Verteilung von Verfügungsrechten geschaffen (vgl. Penker, 2001). Zwar ist dieser Prozeß letztlich demokratisch legitimiert, die Implikationen sind allerdings nicht Gegenstand umfassender Diskussionen. Diese werden sich allerdings längerfristig nicht unterbinden lassen, wenn vermehrt Beihilfen in die Bereitstellung von Umweltgütern durch die Landwirtschaft fließen.

Auf Dauer angelegte Programme zur Vermeidung oder Minderung negativer externer Effekte werden in der agrarpolitischen Diskussion unter anderem auch mit dem 'Verursacherprinzip' begründet, und zwar einer Spielart davon, dem 'provider gets principle' (**PGP**).

Hanley et al. (1998) setzten sich sehr ausführlich mit diesem "der Bereitsteller bekommt Prinzip" auseinander und diskutieren im Detail die Fallstricke dieses Prinzips. Denn es besteht durchaus die Gefahr, dass das 'provider gets principle' als 'der Verschmutzer wird kompensiert Prinzip' (polluter gets principle) mißbraucht werden.

Die Umsetzung des 'der Bereitsteller bekommt Prinzips' in Agrarumweltprogrammen ist unter bestimmten Voraussetzungen vorteilhaft. Zur Umsetzung eines Agrarumweltprogramms müssen bei Anwendung dieses Prinzips durch die Programmplanungsbehörde lediglich folgende Voraussetzungen erfüllt werden:

- der Bereitsteller einer Umweltleistung muss identifiziert werden (z.B. Schafhalter in Hochebenen),
- ein Mechanismus muss implementiert werden zum Transfer der Kompensation (z.B. Prämien für die Einhaltung einer Ober- und Untergrenze des Tierbestandes in definierten Gebieten),
- ausreichende Mittel zum Speichern dieser Transfers müssen aufgebracht werden,
- die Möglichkeit, dass festgestellt werden kann ob die Umweltleistungen in ausreichendem Maß bereitgestellt werden (Zählen der Schafe, Viehbestandslisten) muss gegeben sein.

Dieses PGP hat ein Analogon und zwar das 'der Nutznießer bezahlt Prinzip' (beneficiary pays principle **BPP**): Es besagt, dass diejenigen, die von einem Umweltgut den Nutzen ziehen (die Besucher, Jäger, die Naturschützer) ein am marginalen Wert der entsprechenden Leistung ausgerichteten Beitrag leisten sollten. Dieser Beitrag sollte dem Bereitsteller der Umweltleistung zugute kommen und die Interaktion zwischen Zahlungsbereitschaft und Opportunitätskosten der Bereitstellung des Umweltgutes (Angebot) sorgen für ein effizientes Niveau. Aus verschiedenen Gründen (Trittbrettfaherverhalten, Hohe Kosten des Ausschlusses, Nicht-Beschränkung der Konsummöglichkeit beim gemeinsamen Konsum) ist es allerdings nicht möglich (und unter Umständen gar nicht erwünscht), dass dieses Prinzip in allen Fällen zur Anwendung kommen kann. Als alternativer Referenzpunkt in der Diskussion, welches Prinzip nun tatsächlich zur Anwendung kommen sollte, darf das 'der Nutznießer bezahlt Prinzip' jedoch nicht generell als mögliche Option ausgeblendet werden.

Die gemeinsame Betrachtung dieser Prinzipien kann in konkreten Fragestellungen beitragen, komplexe Situationen klarer zu strukturieren und die Diskussion über Agrarumweltprogramme dadurch erleichtern. Allerdings bieten sie letztlich keinen konkreten Anhaltspunkt darüber, welches Prinzip in einer gegebenen Situation zur Anwendung kommen kann, ohne dass

- (1) die bereits normierte Ausgangslage im Detail studiert wird oder
- (2) im Fall des Fehlens ein demokratische Entscheidungsprozess zur Anwendung kommt, mittels dem bestimmt wird, wie nun konkret die Verfügungsrechte definiert sind.

Jedenfalls kann eine unreflektierte Anwendung des PGP unter anderem dazu führen, dass Landwirte, die wissentlich die Umwelt schädigen durch ein Agrarumweltprogramm belohnt werden, während diejenigen, die aus z.B. aus intrinsischen Motiven ein umweltfreundliches Verhalten praktizieren, möglicherweise sogar noch von der Teilnahme ausgeschlossen werden, weil keine Schädigung vorhanden ist, die beseitigt werden könnte.

Selbst wenn sich die Anwendung des PGP auf Expertenmeinung gründet (Ökologen, Raumplaner, Juristen) ist damit noch nicht sichergestellt, dass die Anwendung des PGP wohlfahrtsökonomisch gerechtfertigt ist. Denn letztlich sollte die Nachfrage nach Umweltleistungen durch die aufgeklärte Bevölkerung das entscheidende Kriterium bei der Allokation öffentlicher Mittel sein.

In der soziologischen Forschung wird in diesem Kontext der Begriff "Überrechtfertigung" diskutiert (Vogel, 2000). Dabei handelt es sich um die Ablehnung von 'Belohnungen' der öffentlichen Hand für bestimmte Handlungen durch diejenigen, die aus eigener Motivation ein umweltfreundliches Verhalten an den Tag legen. Dadurch wird eine unerwünschte Reaktion induziert, und zwar wird das Bemühen unterlaufen, aus eigenem Antrieb einfach im Dienst der Sache, eine positive Umwelthaltung durch umweltfreundliches Verhalten in die Praxis umzusetzen.

#### 4.5. Handel und Umwelt in den laufenden WTO Verhandlungen

In der Ministererklärung anlässlich der Eröffnung der Doha-Runde ist es der EU gelungen, so genannte "non-trade concerns" (also Fragen der Multifunktionalität der Landwirtschaft, Funktionen die über die Erzeugung von Agrargütern hinausgehen) als Verhandlungsgegenstand zu etablieren. Damit ist - zumindest vorläufig - sichergestellt, dass die Landwirtschaft nicht bloß als Industrie behandelt wird, die ausschließlich Marktgüter produziert (Kommission der EU, 2001). Konkret lautet der Text der Ministererklärung:

Without prejudging ... we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: ... improvements in market access; **reductions of**, with a view to phasing out, all forms of **export subsidies**; and **substantial reductions in trade-distorting domestic support**.

We take note of the **non-trade concerns** reflected in the negotiating proposals submitted by Members and confirm that non-trade concerns will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture.

Die von der Kommission vorangetriebene Stärkung der Zweiten Säule der Agrarpolitik, die Schaffung der Möglichkeit über die Modulation Zahlungsströme aus den Marktordnungsbudgets in Agrarumweltmaßnahmen zu leiten, sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Förderungen der Entwicklung des ländlichen Raumes in der 'green box' gut eingepasst sind.

Der Bereich Landwirtschaft nimmt im GATT traditionell eine Sonderrolle ein. Erst in der Uruguay Runde wurde bei landwirtschaftlichen Produkten der Prozess der Tarifizierung eingeleitet, der in Bezug auf Industriegüter in der Zwischenzeit zu sehr niedrigen Zollsätzen geführt hat. Die besondere Stellung der Landwirtschaft ist auf die Sonderinteressen der US-Agrarpolitik während der Geburtsstunde des GATT (1947) zurückzuführen. Die Landwirtschaft wurde von zwei wichtige GATT Prinzipien, dem Verbot von quantitativen Importrestriktionen und Exportsubventionen, ausgenommen und 1955 gewährten die Vertragsteilnehmer den USA einen weiteren Rechtsanspruchverzicht (waiver), wodurch weitere Konzessionen für den Agrarsektor etabliert wurden (Kennedy, 2001).

Die ökonomische Fundierung für Agrarumweltmaßnahmen liegt darin, dass durch Anreize aus öffentlicher Hand Marktversagen beseitigt wird. Im Rahmen des GATT wird Marktversagen durchaus als Anlassfall für Markteingriffe anerkannt, sofern gewisse Spielregeln eingehalten werden. Agrarumweltmaßnahmen sind seit dem Abschluss der Uruguay-Runde in der so genannten 'green box' explizit geregelt. Diese umfasst neben Direktzahlungen an Produzenten auch andere Positionen, die folgende Charakteristika aufweisen müssen:

- sie werden aus öffentlichen Mitteln finanziert (einschließlich entgangene Einnahmen),
- haben keinen Einfluß auf Produzentenpreise,
- sie sind Bestandteil eines klar definierten Umweltschutz- oder Erhaltungsprogrammes und vom Grad der Erreichung spezifischer Bedingungen abhängig, die im Zusammenhang mit dem Produktionsverfahren stehen oder mit Inputs,
- der Auszahlungsbetrag muss beschränkt sein auf die Abdeckung der Zusatzkosten oder den Einkommensverlust.

Die WTO-Verpflichtung lässt daher anders als die EU-Regelung keine Spielraum für Anreizkomponenten (20% über dem Gewinnentgang oder den Zusatzkosten). Es ist daher abzusehen, dass im Rahmen der Doha-Runde diese Abweichung von EU-Regelungen zur Sprache kommen wird und Verhandlungsteilnehmer von der EU eine Rücknahme dieses Anreizinstrumente einfordern.

Betrachtet man das zugrundeliegende Problem genauer, so lassen sich allerdings durchaus plausible Gründe für die Gewährung einer Anreizkomponente finden. Die Regulierungsbehörde steht vor einem expliziten Trade-Off zwischen Aufwendungen für Kontrollkosten und der Höhe der Kompensationszahlungen (in Abhängigkeit von der Risiko-Einstellung der Landwirte). In einer solchen Situation ist es durchaus angemessen, nicht bloß Kosten bzw. Gewinnentgang zu kompensieren, sondern eine Anreizkomponente zu gewähren (Choe und Fraser, 1999).

Es kann auch argumentiert werden, dass ab der zweiten Programmperiode die Notwendigkeit, über Zusatzanreize Teilnehmern den Einstieg in ein Agrarumweltprogramm erleichtern zu müssen, nicht mehr gegeben ist, da bei den meisten Teilnehmer nicht der Neueinstieg, sondern die Weiterverlängerung zur Diskussion steht. Angesichts der geringen Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen in einzelnen Ländern dürfte aber das Abschaffen dieser Anreizkomponente in vielen Fällen tatsächlich Probleme aufwerfen, wenn es darum geht, Anlaufkosten beim Einstieg in ein Programm zu kompensieren.

Die Schwierigkeiten mit der Anreizkomponente sind aber auch darauf zurückzuführen, dass bei Agrarumweltmaßnahmen in der Prämienberechnung keine Transaktionskosten berücksichtigt werden dürfen, die beim Landwirt anfallen. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand verursacht jedoch Kosten, die bei der Ermittlung der Einkommensverluste berücksichtigt werden sollte. Als 'objektive Kriterien' zur Gewährung einer Anreizkomponente der VO 1257/1999 Artikel 24 sollten daher jedenfalls gelten:

- a) einmalig anfallende Umstellungskosten zur Erleichterung des Einstiegs in ein das Agrarumweltprogramm, sowie
- b) eine Zusatzprämie, um risikoaverse Teilnehmer zur Programmteilnahme zu motivieren.

Diese Prämie sollte nicht je Einzelmaßnahme in den Prämien inkludiert werden, sondern als Ergänzungsbetrag den Gesamtpremien aufgeschlagen werden.

In der 'green box' sind auch die Kriterien definiert, die an Ausgleichszahlungen für Betriebe mit spezifischen Nachteilen angelegt werden. Dabei wird gefordert, dass sie nicht an die Menge der Produktion geknüpft sind und Produktion an sich nicht Voraussetzung für einen Ausgleichsanspruch ist. Diesem Erfordernis entspricht die Verordnung (EWG) 1257/99 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums soweit die Förderung benachteiligter Gebiete betroffen ist und auch in bezug auf die Agrarumweltmaßnahmen (mit der expliziten Ausnahme der Förderung von Tierrassen, die vom Aussterben bedroht sind). Es ist zwar beabsichtigt, dass die Ausgleichszahlungen "zur dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen, zur Erhaltung des ländlichen Lebensraums, zur Erhaltung und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsformen beitragen". Die "gute landwirtschaftliche Praxis im üblichen Sinn" die gewisse Pflegemaßnahmen erforderlich macht, gilt als Voraussetzung dafür. Der Verordnung entsprechend ist aber nicht nötig, z.B. Rindfleisch oder Milch zu produzieren. Damit ist die Unterstützung praktisch völlig von der Produktion bestimmter Güter entkoppelt und deckt somit die Erfordernisse der 'green box' erfüllt. Kritiker merken jedoch an, dass der Begriff 'struktureller Nachteil' nicht wohldefiniert ist und Versuche, Nachteile zu korrigieren, zu Eingriffen führen können, die künstlich einem komparativen Vorteil entgegenwirken" (Rude, 2001).

Liegt einer Regierung wirklich daran, Marktversagen zu beseitigen, so sind zunächst die Möglichkeiten in Betracht zu ziehen, die Ursachen von Marktversagen beseitigen:

- die Verringerung/Beseitigung hoher Transaktionskosten,
- das Zugänglich-Machen von Information, und die Beseitigung von Informations-Assymetrien,
- die Zuweisung von leicht durchsetzbaren Verfügungsrechten,
- die Regulierung von Märkten mit Firmen, die über Marktmacht verfügen.

Sind derartige Schritte nicht möglich oder nicht ausreichend, so ist die Schaffung von künstlichen Märkten (z.B. öffentliche Nachfrage nach Umweltgütern) nicht die einzige Alternative. Nichts zu unternehmen, kann durchaus die zweitbeste Option sein, denn nicht in allen Fällen von Marktversagen liegen Verzerrungen oder

Fehlallokationen vor. Zum Einen können die externen Effekte zwar durchaus messbar sein, aber inframarginal sein. Zum Anderen können Transaktionskosten derart hoch sein, dass sich eine Korrektur einfach nicht lohnt.

Darüber hinaus müssen Agrarumweltprämien über Steuereinnahmen aufgebracht werden, die ihrerseits zu Verzerrungen in nicht unbeträchtlichem Ausmaß führen. Moschini und Scokai (1994) sowie Chambers (1995) setzten sich mit diesem Problem aus spezifisch landwirtschaftlicher Sicht auseinander. Fullerton (1991) schätzt die Grenzkosten zusätzlicher Steuereinnahmen auf das 1,3fache des aufgebrachten Betrages.

In der 'green box' werden nicht bloß Umweltmaßnahmen untergebracht. Es lohnt sich, einen genaueren Blick auf die entsprechenden Detailregelungen zu werfen, da damit umfassender beleuchtet wird, in welchem Kontext Agrarumweltmaßnahmen im Bereich der WTO diskutiert werden. Prinzipiell geht es darum, Unterstützungsmaßnahmen zu finden, von denen ein möglichst geringer Produktionsanreiz ausgeht. Regeln mit denen es Produzenten schwer gemacht wird, eine öffentliche Intervention durch Verhaltensanpassung zu ihren Gunsten auszunutzen sind:

- 1) die Intervention wird durchgeführt, wenn die Produktionsentscheidung bereits gefallen ist und daher Verhaltensanpassungen keine Besserstellung auslösen können;
- 2) eine Intervention sollte nicht an einen einzelnen Sektor ausgerichtet sind, somit kann zwischen Sektoren alloziert werden.

Entkoppelte Einkommensstützung nach den WTO-Regeln entsprechen folgenden Kriterien wobei die Direktzahlungen jeweils auf der Basis einer zurückliegenden Periode bemessen werden (auszugsweise; vgl. WTO Agreement on Agriculture, Annex 2, Abs. 6):

- der Beihilfenanspruch muss auf objektiven Kriterien (Einkommen, Faktornutzung in einer fixierten Periode) beruhen,
- die Beihilfenhöhe darf nicht von Preisbewegungen abhängen, es sei denn, eine zurückliegende Referenzperiode wird als Bezugsbasis herangezogen,
- die Beihilfe darf nicht mit den Preisen (inländische oder ausländische) verbunden sein,
- die Beihilfe soll unabhängig davon gewährt werden, ob produziert wird oder nicht.

Das ökonomische Kalkül hinter diesen Anforderungen basiert auf einem Modell in dem die Gewinne der Produzenten eine lineare Funktion von Erlösen, Kosten und Direktzahlung sind. Da fixe Direktzahlungen genauso wie Fixkosten in der kurzen Frist nach Wahl des Produktionsprogramms die Outputmenge nicht beeinflussen, kommt es zu keiner Produktionsbeeinflussung. In Modellen, welche die Realität besser abbilden (z.B. Risiko, intertemporale Optimierung) treffen diese Aussage nicht mehr zu (vgl. Rude, 2001 und Anton, 2000). Daneben lassen sich auch noch weitere Gründe gegen die Produktionsneutralität von derartigen Direktzahlungen anführen. Selbst Zahlungen, die direkt an den Faktor Boden gerichtet sind, haben - mit hoher



Wahrscheinlichkeit - einen Effekt auf den Output. Dieser die Produktion stimulierende Effekt ist jedoch deutlich geringer als wenn die selbe Summe an Förderung für Gütersubventionen aufgewendet würde.

Die im Rahmen der WTO eingenommene Haltung bezüglich Umweltproblemen (die nicht globaler Natur sind) ist dem Polluter Pays Principle verpflichtet, also nicht dem Provider Gets Principle. Über Emissionssteuern und Steuern auf Inputs lassen sich (in vielen Fällen) die negativen Begleiterscheinungen der (Agrar-)Produktion vermindern und der Belastung des Schädigers sollte der Vorzug gegeben werden vor der Belastung des Steuerzahlers, der den Verursacher von Umweltproblemen dafür kompensiert, weniger Schaden anzurichten. Das Standardrepertoire von marktorientierten Instrumenten zur Vermeidung negativer externer Effekte ist jedenfalls WTO-kompatibel.

Die Subventionierung der Bereitstellung von positiv bewerteten öffentlichen Gütern wird in der "green-box" explizit nicht angesprochen. Einigermäßen klar geregelt sind derzeit lediglich Programme zur Vermeidung von Umweltschäden, nicht jedoch Programme zur Bereitstellung von Multifunktionsgütern.

Ein Vorschlag zur Weiterentwicklung der 'green box' (Rude, 2001) geht in die Richtung, dass derartige Subventionen notifiziert werden und die Regierung bekannt gibt, um welchen externen Effekt es sich handelt, warum ausschließlich eine Subventionslösung in Frage kommt und sicherstellt, dass die Kosten des Eingriffs den Umweltnutzen nicht übersteigen. Ein derartiger Vorschlag steht daher pauschalen Forderungen nach der Durchsetzung des 'provider gets principles' (PGP) ohne Berücksichtigung des erzielbaren Nutzens gegenüber. In Vorwegnahme einer absehbaren Präzisierung der Regulierungen der 'green box' betreffend Agrarumweltförderungen sind daher Anstrengungen notwendig, den erzielten Umweltnutzen (nach Möglichkeit monetär) zu quantifizieren.

Neben der langfristigen Absicherung der 'green box' unternimmt die EU Anstrengungen, dass in der WTO dem Vorsorgeprinzip einen gewissen Stellenwert eingeräumt wird, die Umwelt- und Agrarproduktkennzeichnung stärker verankert wird und allgemeine Ziele der Nachhaltigkeit etabliert werden (vgl. Kommission der EU, 2001b). Es ist abzusehen, dass die EU unter Druck kommen wird, die 'blue box' (in der die Marktordnungsprämien für den Kulturpflanzenausgleich und Tierprämien für Wiederkäuer enthalten sind) im derzeitigen Umfang aufrecht zu erhalten (vgl. Kennedy, 2001). Die Spielräume im Rahmen der 'green box' einen Ausgleich zu finden, sind bemerkenswerter Weise von der Konzeption her nicht all zu eng (sehr wohl jedoch eng, was den Druck der Verhandlungspartner zum Abbau von Fördermaßnahmen betrifft). Mit der weitgehenden Entkopplung der Marktordnungsprämien von konkreten Produkten, etwa über eine Zwischenstufe von Haltungsprämien / bzw. Bewirtschaftungsprämien anstelle von spezifischen Produktionsprämien, kann sowohl die im Inneren angestrebte Minderung von negativen Umwelteffekten erreicht werden als auch den absehbaren Verpflichtungen im GATT besser entsprochen werden.

In der ökonomischen Literatur werden bereits verschiedene Szenarien diskutiert, wie die Regelungen der 'green box' im Hinblick auf Agrarumweltprogramme aussehen könnten (vgl. Ervin, 1999):

- Agrarumweltprogramme müssen klar definierte Ziele haben, die operationalisierbar sind und nach Möglichkeit quantifiziert werden.

- Es seien Beweise vorzulegen, welche die Notwendigkeit des Eingriffs untermauern; dazu zählen sowohl Nachweise der Schädigung (durch die Agrarproduktion) als auch der empirische Nachweis der Nachfrage nach Agrarumweltgütern.
- Maßnahmen müssen - wenn sie Verfahrensvorschriften enthalten - 'technisch effizient' sein. Neben einem notwendigen Zusammenhang zwischen Maßnahme und Wirkung muß auch sichergestellt sein, dass die wirksamste Technologie eingesetzt wird.
- Die Anreizmechanismen die zur Anwendung kommen, müssen die existierende Verteilung der Verfügungsrechte berücksichtigen und im Zweifelsfall bzw. im Fall fehlender Definitionen soll das Verursacherprinzip zur Anwendung kommen.
- Die Maßnahmen müssen auf die räumlichen Zusammenhänge des Umweltproblems angepaßt sein; lokale Probleme sollten nicht nur durch horizontale Maßnahmen adressiert werden.
- Länder, die Agrarumweltprogramme bei der WTO notifizieren sollten den Nachweis erbringen, dass die administrativen Kapazitäten ausreichen, die geplanten Umweltziele wirksam zu erreichen.
- Nach Möglichkeit sollten Maßnahmen gefördert werden, die nur geringe Outputwirkung haben. Die Förderung der biologischen Wirtschaftsweise ist diesbezüglich problematisch, weil der Output von Agrargütern im Zentrum der Politik steht. Es wird zwar nicht direkt die Outputmenge erhöht, die hohen Flächenprämien sind aber so angelegt, dass eine Angebotswirkung (also Steigerung) unmittelbar beabsichtigt ist.

Im Zusammenhang mit SPS (sanitary and phytosanitary measures) wird im Rahmen des GATT auf einer am jeweiligen Fall orientierten Ebene entschieden, ob eine bestimmte (nicht-tarifäre) Maßnahme gerechtfertigt ist. Dazu werden zunächst Methoden der Risikobeurteilung angewandt und in weiterer Folge wird beurteilt, ob die ergriffene Maßnahme verhältnismäßig und wirksam ist. Im Zusammenhang mit Agrarumweltmaßnahmen wird von Edvards und Fraser (2000) ein ähnliches Vorgehen auf Programmebene vorgeschlagen, bei dem die Kosten-Nutzen-Analyse das Beurteilungsinstrument bildet und auch die Maßnahme in weiterer Folge auf ihre Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit untersucht wird.

#### **4.6. Mitnahmeeffekte und Prämienbemessung**

Agrarumweltprogramme sind umweltwirksam und wirken vielfach in die beabsichtigte Richtung (vgl. Hofreither et al., 2000 und Baudeoux, 1999). Die empirischen Untersuchungen zeigen aber auch, dass teilweise hohe Beihilfen nötig sind, um Landwirte zur freiwilligen Teilnahme zu motivieren. Allgemein konnte festgestellt werden, dass je nach Einzelmaßnahme Standortbedingungen, Kulturart und Betriebsform einen entscheidenden Einfluss auf die Teilnahme an agrarumweltpolitischen Maßnahmen ausüben können und deren ökonomische und ökologische Effizienz bestimmen. Eine Nichtberücksichtigung diesbezüglicher Unterschiede führt zu erheblichen Effizienzverlusten durch Mitnahmeeffekte oder zu einer mangelnden Akzeptanz aufgrund zu geringer Ausgleichszahlungen.

Aufbauend auf diesen Ergebnissen wird in zahlreichen Studien vorgeschlagen, agrarumweltpolitische Maßnahmen konsequent auf ein gegebenes Ziel auszurichten und so weit wie möglich zu spezifizieren und zu regionalisieren. In jeder Hinsicht effiziente Programme sind darüber hinaus so flexibel zu gestalten, dass sie auch an veränderte Rahmenbedingungen dynamisch angepasst werden können. Eine differenzierte Ausgestaltung der Agrarumweltprogramme und ihrer Prämien ist zwar mit zusätzlichen Planungs-, Verwaltungs- und Kontrollaufwand verbunden (Niendieker, 1998), dieser ist aber so lange gerechtfertigt, als dadurch Umweltziele besser erreicht werden. Bei der Beurteilung und Evaluierung der Agrarumweltprogramme sind daher nicht bloß die Zahlungen an Landwirte und Aussagen über den Zielerreichungsgrad nötig, sondern es müssen auch die Kosten der Programmherstellung und -Begleitung mit berücksichtigt werden. Denn aus wohlfahrtsökonomischer Sicht kann die beste Wahl durchaus sein, nichts zu unternehmen, wenn die Kosten (inklusive Transaktionskosten) in einem Missverhältnis zum erzielten Umweltnutzen stehen.

Ein Grundproblem bei der Prämienfestsetzung ist, dass die Programmbehörde nur geringe Kenntnisse über den genauen Verlauf der Grenzkosten der Einhaltung der Programmauflagen in den verschiedenen Unternehmen besitzt (vgl. Osterburg, 1999). Die Kosten einer Teilnahme hängen von der individuellen Situation der teilnahmeberechtigten Unternehmen ab, z. B. von den Standortbedingungen, der Intensität der Landnutzung vor Programmteilnahme, den Plänen zur weiteren Unternehmensentwicklung und den Managementfähigkeiten der Unternehmer/innen. Einheitliche, auf Grundlage durchschnittlicher Bedingungen kalkulierte Prämien führen aufgrund der Selbstselektion der Teilnehmer zu einer Konzentration der Teilnahme auf die ohnehin umweltfreundlicher wirtschaftenden Unternehmen. Ein großer Teil der Direktzahlungen wird damit unmittelbar einkommenswirksam, führt also zu positiven Einkommenseffekten. Nur im hypothetischen Fall, bei dem die Grenzkosten der Unternehmen konstant sind und die Prämie genau diesen einheitlichen Grenzkosten entspricht, entstehen keine Einkommenseffekte. Gleichwohl können Unternehmen auch bei freiwilliger Programmteilnahme Einkommenseinbußen erleiden, da die Kosten der Auflageneinhaltung für die Unternehmer nicht im voraus eindeutig einschätzbar sind und die tatsächlich eintretenden Kosten der Auflageneinhaltung höher als erwartet ausfallen können. Aus diesem Grund wird in der Regel eine zusätzliche Anreizkomponente gewährt, die mögliche Risiken einer Programmteilnahme abdecken soll.

Das Problem der Einkommensverbesserung durch Teilnahme an den freiwilligen Umweltprogrammen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 wird unter dem Schlagwort "Mitnahmeeffekte" kritisch diskutiert (Reiter 1994; Wilhelm 1995). Eine genaue Quantifizierung der Einkommenswirkung ist aber problematisch, weil es bei Teilnehmern nicht immer zu Anpassungseffekten durch die Einführung von Maßnahmen kommen muss, da auch die Beibehaltung erwünschter Bewirtschaftungsformen gefördert wird. Eine solche Förderung ist dann gerechtfertigt, wenn andernfalls eine Nutzungsintensivierung oder -aufgabe droht und dies den Umweltzielen entgegensteht. Eine Beibehaltungsförderung kann auch verhindern, dass die Flächennutzung intensiviert wird, nur um bei anschließender Extensivierung in den Genuß einer Prämie für die Einführung von Maßnahmen zu gelangen. Die Analyse, wie die betriebliche Entwicklung ohne Programmteilnahme verlaufen wäre und wie Flächen unter Umständen auch von anderen Betrieben genutzt worden wären, ist nicht exakt möglich. Ein weiterer Aspekt ist, dass die Programme und Prämienzahlungen kostengünstig zu verwalten sein sollten. Wenn

Maßnahmen zur Prämieneinsparung zu so hohen Verwaltungskosten führen, dass sie über der möglichen Einsparung liegen, kann es sinnvoll sein, Einkommenseffekte<sup>2</sup> zuzulassen.

Vielen dieser Problemen liegt einfach eine falsche Annahme über die ökonomischen Bedingungen der Bereitstellung von Agrarumweltgütern zugrunde. Die irrigen Grundannahmen sind (und in den Durchführungsverordnungen der Kommission zum Agrarumweltprogramm nun schon seit einem Jahrzehnt aufrechterhalten), dass in allen in Frage kommenden Betrieben einer Region die ökonomischen Entscheidungen auf der Basis von Durchschnittskosten bzw. -Erlösen getroffen werden und diese bei allen Betrieben einigermaßen gleich sind. Für die konkrete Prämienberechnung wird nicht einmal der (Durchschnitts-)Betrieb als Ganzes betrachtet, sondern es werden lediglich einzelne Betriebszweige isoliert herausgegriffen und oft nur exemplarisch durchkalkuliert. Jeder einigermaßen geschulte Betriebswirt findet auf diese Weise genügend Argumente, die jede Kalkulation in einer bestimmten Bandbreite rechtfertigen. Tatsache ist im Gegensatz zu dieser impliziten Annahme, dass das Angebot von Umweltgütern durch die Grenzkosten der Bereitstellung bestimmt wird und diese Funktion nicht horizontal ist, sondern einen zunehmenden Verlauf aufzeigt (vgl. Abb. 4).

Die durch die Durchführungsverordnung der Agrarumweltprogramme vorgegebene rigide Vorgehensweise bei der Berechnung der Prämien hat aus ökonomischer Sicht mehrere Nachteile:

- es ist prinzipiell für eine Behörde nicht bestimmbar, wie hoch Einkommensverlusten und Gewinnentgang tatsächlich sind, da es sich dabei um private Information handelt und Informationsasymmetrie herrscht;
- die Zugrundelegung agronomischer Kalkulationsgrößen lässt die viel wichtigeren ökonomischen Bewertungsgrößen außer Acht;
- es ist nicht eindeutig festgelegt, wie die Prämie zu bestimmen ist, es gibt einen weiten Interpretationsspielraum (vgl. dazu die beiden folgenden Abbildungen);
- alternative und von Ökonomen (wahrscheinlich auch von vielen Landwirten) bevorzugte Instrumente wie Ausschreibungsverfahren sind derzeit gar nicht zulässig.

In den beiden folgenden Übersichten ist exemplarisch abgebildet, wie Prämien bemessen werden können, die im Einklang mit der Regelung sind und welche Auswirkungen die Festlegung der 'guten fachlichen Praxis im üblichen Sinn' auf die Wohlfahrtswirkung für die Bereitsteller hat. Das dabei behandelte Beispiel ist ein Programm zur Bereitstellung von Ackerrandstreifen und die Menge des Agrarumweltgutes ist mit dem Flächenausmaß strikt korreliert. Für komplexere Umweltgüter oder abstraktere Begriffe wie "Verbesserung der Umweltqualität" ist dieses einfache Modell nicht geeignet.

---

<sup>2</sup> Als 'Einkommenseffekt' wird hier die Produzentenrente umschrieben. Diese umfasst jenes Einkommen, das nach Deckung der Kosten für die eingesetzten Faktoren erzielt wird. Die Produzentenrente geht daher über die 'normale' Entlohnung der Faktoren Arbeit, Boden und Kapital hinaus und misst letztlich den ökonomischen

In der Situation A wird die gewünschte Menge des Umweltgutes  $Q^*_{AUP}$  durch geeignete Vorgehensweise festgelegt und eine Prämie ( $\bullet$  AUP) bezahlt durch welche die Zusatzkosten abgegolten werden und ein 20%iger Gewinn beim Landwirt verbleibt. Die beiden grauen Flächen zeigen die (zusätzliche) Produzentenrente, die Differenz von  $Q_{gFP}$  und  $Q^*_{AUP}$  ist die Menge des zusätzlich erzeugten Agrarumweltgutes. Die rot gekennzeichneten Flächen entsprechen den Kosten, die jedenfalls getragen werden müssen, um die vom Gesetz geforderte Mindestmenge des Agrarumweltgutes bereitzustellen. Die blauen bzw. grünen Flächen stellen die Zusatzkosten dar, welche die Bereitstellung des Agrarumweltgutes erfordert.

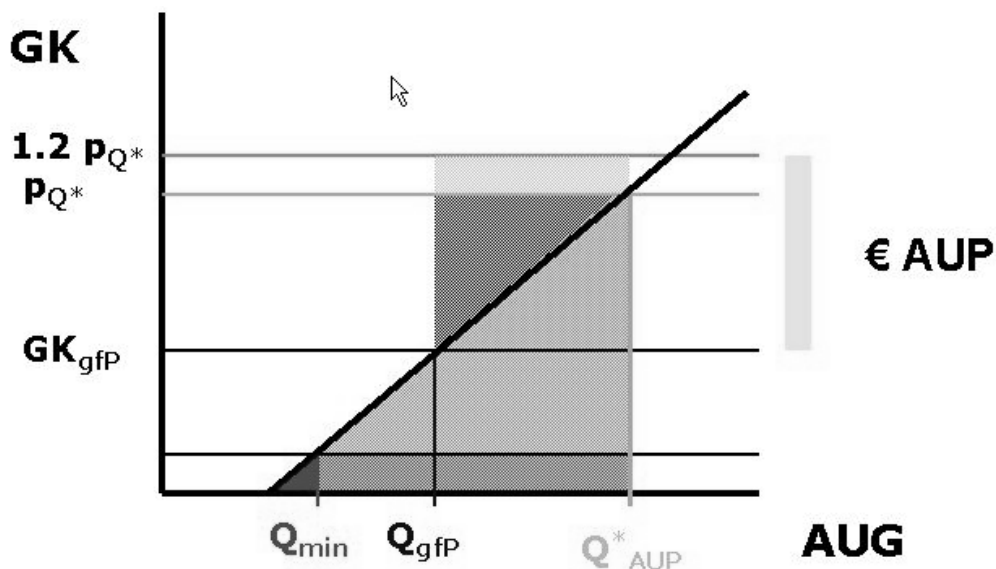


Abb. 4: Bestimmung der Agrarumweltprämie und Wohlfahrtseffekte Situation A

Quelle: eigene Darstellung

Abkürzungen:

- GK Grenzkosten der Bereitstellung eines an das Flächenausmaß geknüpften Agrarumweltgutes (z.B. ein Ackerrandstreifen)
- $P_{Q^*}$  jener Preis, der nötig ist, um das Agrarumweltgut im gewünschten Umfang bereitzustellen
- $Q_{min}$  jene Menge an Agrarumweltgut, die aufgrund elementarer Umweltvorschriften von jedem Produzenten bereitgestellt werden muss
- $Q_{gFP}$  jene Menge an Agrarumweltgut, die der guten fachlichen Praxis im üblichen Sinn entspricht
- $Q^*_{AUP}$  jene Menge an Agrarumweltgut, die mit dem Agrarumweltprogramm erreicht werden soll
- AUG Menge des Agrarumweltgutes
- $\bullet$  AUP Höhe der Agrarumweltprämie

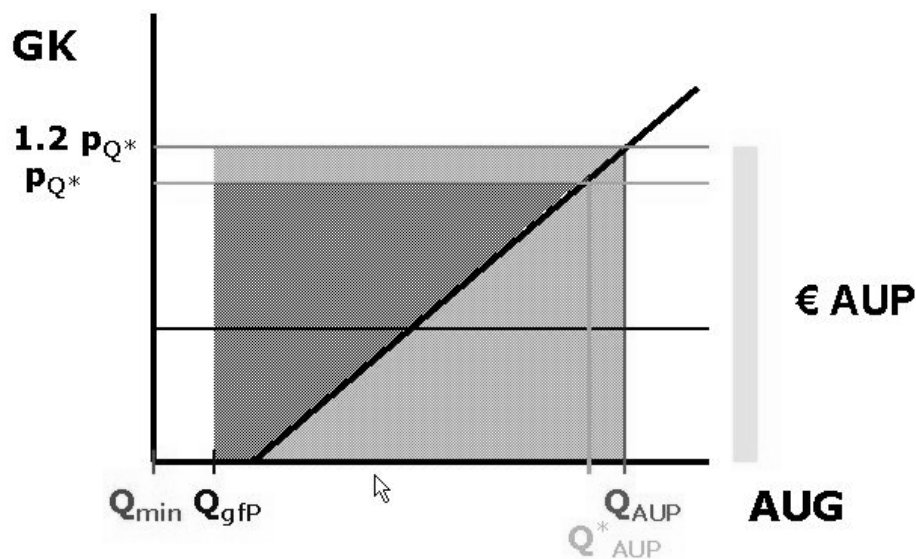
Die vorliegende Definition der Prämienbemessung lässt zwei Interpretationen zu. Entweder entsprechen die 20% Anreizkomponente der hellgrauen Fläche. In diesem Fall bekommen alle Landwirte, die das Agrarumweltgut bereitstellen dieselbe Prämie in der Höhe von  $\bullet$  AUP. Eine alternative Interpretation wäre, dass die Anreizkomponente auf die gesamte zusätzliche Produzentenrente zu beziehen ist. In diesem Fall (der nicht dargestellt ist) dürfte die graue Fläche nicht größer als 20% der grauen (oder grünen) Fläche sein und jeder Landwirt müsste einen anderen Prämienatz haben. In der abgebildeten Situation müßten die Kosten die der

---

Vorteil, der sich daraus ergibt, dass knappe Ressourcen eingesetzt werden (vgl. Pindyck und Rubinfeld, 2001, Kapitel 8).

blauen Fläche entsprechen, ausschließlich von den Landwirten getragen werden. Dies ist nur vorstellbar, wenn aus Quellen, die in diesem einfachen Modell nicht integriert werden können, die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Da diese Kosten tatsächlich getragen werden müssen ist evident, dass nur eine geringe Zahl von Produzenten freiwillig bereit sein werden bei den gegebenen Prämiensätzen in das Agrarumweltprogramm einzusteigen und wahrscheinlich die angestrebte Menge des Umweltgutes nicht erreicht werden kann.

In der Situation B (vgl. Abbildung 5) ist eine analoge Situation dargestellt, bei der im Wesentlichen der Verlauf der Grenzkosten der Bereitstellung des Agrarumweltgutes anders verläuft (es ist billiger, dieses Gut bereitzustellen, die vom Gesetz geforderte Mindestmenge  $Q_{\min}$  verursacht keine zusätzlichen Kosten). In diesem Modell wird gezeigt, dass der Fall eintreten kann, dass aufgrund der 20%igen Anreizkomponente zu viel von dem gewünschten Umweltgut bereitgestellt wird. Dies mag aus der Sicht von Umweltschützern kein Problem sein, aus der Sicht von Programmentwicklern, die auch dem Ziel der Angemessenheit der Ausgaben verpflichtet sind, ist dies jedoch durchaus ein Problem. Verglichen mit der Situation A wird deutlich, dass in diesem Fall die vom Programm zu finanzierenden Kosten der Bereitstellung des Agrarumweltgutes (grüne Fläche) wesentlich größer sind und auch die Produzentenrente. Die Kosten der Bereitstellung machen nur einen Teil der für das Programm erforderlichen Gesamtsumme aus (diese setzt sich aus der grauen, der orangen und der grünen Fläche zusammen).



**Abb. 5: Bestimmung der Agrarumweltprämie und Wohlfahrtseffekte Situation B**

Quelle: eigene Darstellung

Abkürzungen: siehe Abb. 4

$Q_{AUP}$ : unter den gegebenen Bedingungen bereitgestellte Menge des Agrarumweltgutes

Diese Darstellung dürfte eher der realen Praxis der derzeit etablierten Agrarumweltprogramme entsprechen. Unternehmen, die Umweltgüter anbieten, können beispielsweise aus der dabei eingesetzten Arbeit für Landschaftspflege Einkommen erwirtschaften. Ob es sich bei dem darüber hinaus erwirtschafteten Einkommen um 'Informationsrenten' (Latacz-Lohmann, 1998) handelt, die abgebaut werden sollten, oder um

Produzentenrenten, die als gerechtfertigt anzusehen sind, ist eine Frage der gesellschaftlichen Meinungsbildung. Betrachtet man die Regelungen zu den Agrarumweltprogrammen in der EU genau, so ist auch die Interpretation zulässig, dass die Zulässigkeit solcher Produzentenrenten weitgehend ausgeschlossen ist.

In der derzeit zulässigen Art der Prämienfestlegung und der vorherrschenden Art mit Landwirten in ein Vertragsverhältnis einzusteigen, treten folgende Probleme auf: bei Programmen, die auf freiwilliger Teilnahme beruhen und bei denen das Niveau der Umweltschutzanstrengungen durch die Teilnehmer bestimmt wird (self selection), handelt es sich bei asymmetrischer Information (die Behörde weiß weniger als der Landwirt) um "second best" Lösungen (Wu und Babcock, 1995). Es gibt also Effizienzvorteile durch die Wahl eines anderen Mechanismus, durch den darüber bestimmt wird, wer am Programm teilnehmen kann und wer nicht.

Aus obiger Abbildung ist ersichtlich, dass sich über Ausschreibungsverfahren deutliche Kostenersparnisse realisieren ließen (nahezu eine Eliminierung der grauen Fläche). Die dahinterstehende Überlegung ist, durch diese Ersparnisse bei einer gegebenen Budgetsituation mehr Umweltgüter bereit zu stellen (vgl. Holm-Müller, 2002). Allerdings bringt eine Ausschreibung so lange keine Effizienzvorteile gegenüber dem Festprämiensystem, solange begrenzte Fördermittel die zusätzliche Teilnahme nicht begrenzen. So lange es politisches Ziel ist, den Anteil extensiv genutzter landwirtschaftlicher Nutzflächen deutlich zu erhöhen, kann Konkurrenz nicht glaubhaft erzeugt werden.

Im Fall der Knappheit der Budgetmittel sind Ausschreibungsverfahren geeignet, Effizienzvorteile zu erbringen. Dies ist aber nicht in jedem Fall quasi automatisch gewährleistet. Geht es um konkrete Naturschutzleistungen bei denen Kriterien wie Seltenheit und Gefährdung (von Lebensräume, Arten) eine Rolle spielen, dann sind Ausschreibungen wahrscheinlich kein geeignetes Instrument zu Allokation von Fördermittel.

Ein Ausschreibungsverfahren kann bei Agrarumweltprogrammen z.B. folgendermaßen durchgeführt werden: Die Programmplanungsbehörde eröffnet ein Angebot, die Neuanlage von genau spezifizierten Hochstammbstkulturen im Ausmaß von x Hektar zu fördern. Landwirte legen daraufhin Angebote darüber in welchem Umfang und zu welchen Kosten sie bereit sind, neue Hochstammbstkulturen in der vorgeschriebenen Art anzulegen und zu pflegen. Die Behörde sortiert die Angebote nach den Kosten. Landwirte erhalten Zuschläge zu den von ihnen genannten Konditionen bis genau x Hektar erzielt werden. Aus obiger Abbildung ist ersichtlich, dass sich über Ausschreibungsverfahren deutliche Kostenersparnisse realisieren ließe. Die Administration eines solchen Ausschreibungsverfahrens verursacht jedoch auch Kosten, deren Ausmaß in obiger Abbildung nicht aufscheinen. In einer umfassenden Betrachtung müssen daher die bei der Behörde anfallenden Kosten mitberücksichtigt werden.

Ausschreibungsverfahren lassen Effizienzgewinne vor allem dort erwarten, wo breit angelegte Förderprogramme eine Vielzahl von Landwirten motivieren, ein klar definiertes, weitgehend homogenes 'Produkt' (z.B. Bodenbedeckung im Winter, biologische Wirtschaftsweise, Verzicht auf bestimmte Agrarchemikalien, Anlage von Ackerrandstreifen, Hecken von Wiesen und Weiden, Pflege extensiver Obstanlagen) bereitstellen kann. Dabei ist zu beachten, dass systembedingt Programme, bei denen Teilnehmer die Anwendung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln reduzieren, sehr aufwendig sind und die Kosten der Durchführungskontrolle extrem hoch werden können.

Allerdings spielen neben der Prämienhöhe und der Wahl des Auswahlmechanismus der Teilnehmer auch andere Faktoren, die über die enge betriebswirtschaftliche Betrachtung hinausgehen, entscheidende Rollen (vgl. Wynn et al. 1998). Landwirte nehmen mit höherer Wahrscheinlichkeit an Agrarumweltprogrammen teil, wenn die Kosten der Umweltauflagen gering sind, wenn sie gut informiert sind, wenn die Administration in großem Umfang gezielte Information bereitstellt und wenn die Landwirte eine positive Umwelthaltung haben.

Bei allfälligen Änderungen des Mechanismus ist zu erwarten, dass Fördermittel vermehrt an andere Gruppen von Landwirten in anderen Regionen umverteilt werden. Das Erreichen einer höheren Umwelteffizienz führt aber neben diesen direkten Verteilungseffekten auch zu Wechselwirkungen mit anderen Zielstellungen der Agrarpolitik.

Wenn all diese Politikfelder derart vernetzt sind, stellt sich die Frage, ob nicht ein ständiger Anpassungsbedarf erforderlich ist, sobald sich nur ein Parameter in diesem komplexen Gefüge ändern (z.B. geringere Preise von Agrargütern). Die Analyse von Horan et al. (2001) zeigt jedoch, dass zumindest in dem von den Autoren verwendeten Modell einmal gewählte Instrumente der Umweltpolitik, wenn sie auf das optimale Niveau gesetzt sind, relativ insensitive gegenüber externen Shocks.

#### **4.7. Konsumentenpräferenzen, Nachfrageorientierung, Multifunktionalität und Politikwahl**

Aus Nachfrageuntersuchungen ist bekannt, dass die Einkommenselastizität für Agrargüter gering ist. Dies bedeutet, dass mit steigendem Einkommen nicht im selben Umfang mehr Nahrungsmittel konsumiert werden. Im Gegensatz dazu gewinnt mit zunehmendem Einkommen saubere Umwelt und eine intakte Natur einen höheren Stellenwert. Daraus kann man den Schluss ziehen, dass Agrarumweltgüter mit zunehmendem Einkommen relativ an Wichtigkeit gewinnen, auch wenn klar ist, dass Grundbedürfnisse wie Nahrung immer gedeckt werden müssen. Agrarumweltgüter stellen eine Teilmenge jener Güter und Dienstleistungen dar, die unter dem politischen Schlagwort "Multifunktionalität" zur Diskussion stehen. In der folgenden Übersicht sind konkrete Beispiele solcher Elemente angeführt, die in einzelnen OECD-Ländern relevant sind.

Die Europäische Agrarpolitik hat mit der Agenda 2000 jenen Prozess eingeleitet, durch den die Voraussetzungen geschaffen werden, Anliegen, die sich aus dem multifunktionalen Charakter der Landwirtschaft ergeben, gerecht zu werden. Damit dieser Prozess tatsächlich in der beabsichtigten Weise zur Befriedigung der Anliegen der gesamten Gesellschaft und der effizienten Bereitstellung durch Landwirte beiträgt, ist es nötig, gewisse produktionstechnischen Zusammenhänge zu beachten.

Wenn ein direkter Zusammenhang zwischen Output (der erzeugten Menge) und einem (positiv bewerteten) Umweltgut herrscht, dann könnte aus wohlfahrtsökonomischer Sicht durchaus Outputsubventionen/bzw. Inputsubventionen die beste Wahl sein (also ein direkter Effekt jedoch ohne Umweg über den Marktpreis). Hier gibt es jedoch Schwierigkeiten mit der WTO, denn derartige "amber-box-Maßnahmen" sollen ja grade reduziert werden. Von den Agrarumweltmaßnahmen sind diesbezüglich die Beihilfen für die Haltung von Nutztierassen, die vom Aussterben bedroht sind, problematisch. Tatsächlich liegt hier eine der wenigen Ausnahmen vor, wo die Subvention eines Agrargutes direkt nötig ist, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Allerdings wird in den



einzelnen Agrarumweltprogrammen vielfach konkret die Haltung gefördert und nicht die Erzeugung, daher ist der Produktionsanreiz so gering wie möglich gehalten.

## Übersicht 2: Elemente der Multifunktionalität in OECD-Ländern

| Country        | Landscape & Open Space Amenities | Cultural Heritage | Rural Economic Viability | Enhanced Food Security | Prevention of Natural Hazards | Groundwater Resource Recharge | Enhancement of Biodiversity | Loss of Biodiversity | Water Pollution from Nutrients & Erosion | Threats to Animal Welfare | Irrigation: Overuse, Salinization | Greenhouse Gas Emissions |
|----------------|----------------------------------|-------------------|--------------------------|------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|----------------------|--|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| Australia      |                                  |                   | ✓                        |                        |                               |                               |                             | ✓                    | ✓  |                           | ✓                                 |                          |
| Austria        | ✓                                |                   |                          |                        | ✓                             |                               | ✓                           | ✓                    | ✓  |                           | ✓                                 | ✓                        |
| Belgium        | ✓                                | ✓                 |                          |                        |                               |                               | ✓                           |                      | ✓  |                           | ✓                                 |                          |
| Canada         | ✓                                |                   |                          |                        |                               |                               | ✓                           | ✓                    | ✓  |                           | ✓                                 | ✓                        |
| Czech Republic | ✓                                |                   | ✓                        |                        |                               |                               | ✓                           |                      |  |                           |                                   |                          |
| Finland        | ✓                                |                   | ✓                        |                        |                               |                               |                             | ✓                    | ✓  |                           |                                   | ✓                        |
| France         | ✓                                |                   |                          |                        |                               |                               |                             | ✓                    | ✓  | ✓                         |                                   |                          |
| Greece         | ✓                                |                   |                          |                        | ✓                             |                               | ✓                           |                      | ✓  |                           |                                   |                          |
| Japan          | ✓                                | ✓                 | ✓                        | ✓                      | ✓                             | ✓                             | ✓                           |                      |  |                           |                                   |                          |
| Korea          | ✓                                | ✓                 | ✓                        | ✓                      | ✓                             | ✓                             | ✓                           |                      |  |                           |                                   |                          |
| Netherlands    | ✓                                |                   | ✓                        | ✓                      | ✓                             | ✓                             |                             | ✓                    | ✓  |                           |                                   | ✓                        |
| New Zealand    |                                  |                   | ✓                        |                        |                               |                               |                             | ✓                    | ✓  |                           | ✓                                 |                          |
| Norway         | ✓                                | ✓                 | ✓                        | ✓                      |                               |                               | ✓                           |                      |  |                           |                                   |                          |
| Spain          | ✓                                |                   | ✓                        |                        |                               |                               | ✓                           | ✓                    | ✓  |                           | ✓                                 |                          |
| Switzerland    | ✓                                |                   | ✓                        |                        |                               |                               | ✓                           | ✓                    | ✓  |                           |                                   |                          |
| United Kingdom | ✓                                |                   |                          |                        |                               |                               | ✓                           | ✓                    | ✓  |                           |                                   |                          |
| United States  | ✓                                |                   | ✓                        |                        |                               |                               |                             | ✓                    | ✓  |                           |                                   |                          |

Quelle: Abler, 2001

Folgt man den Ausführungen von Blandford und Boisvert (2001) so ist es im Allgemeinen wahrscheinlicher, dass nicht der Output eines Agrarproduktes die entscheidende Größe ist. So kann eine 'Almauftriebsprämie' (unabhängig von der Tierart) in der Maximum- und Minimumbesatzdichten geregelt sind, effizient sein, ein bestimmtes Umwelt- oder Schutzziel zu erreichen. Die Subventionierung von Almmilch allerdings scheint ineffizient. Es könnten (wahrscheinlich) viele Ziele besser erreicht werden, wenn von den derzeitigen Prämien, die an den Output gebunden sind (im Tierbereich z.B. Sonderprämie für männliche Rinder) ein Übergang zu Haltungsprämien erfolgt (wie es z.B. bei Mutterkühen, Ziegen, Mutterschafen der Fall ist).

Aufgrund ökonomischer Zusammenhänge kann festgehalten werden, dass man zumindest so viele Instrumente braucht wie man Ziele verfolgt. Darüber hinaus ist die Besteuerung von umweltschädigenden Emissionen bzw. Subvention von (positiv bewerteten) öffentlichen Gütern generell wohlfahrtsmehrend. Wird der Output eines Gutes subventioniert, um Multifunktionalitätsziele zu erreichen, dann ist dies nur unter der Voraussetzung effizient, dass kein negativer Effekt gleichzeitig entsteht und der positive Effekt in proportionalem Umfang wie der Output des Gutes steigt. Es genügt nicht, lediglich den vorherrschenden externen Effekt im Auge zu halten oder einen Netto-Effekt zu ermitteln (der als Index der Einzeleffekte ermittelt wird). Insbesondere dann nicht,

wenn verschiedenste soziale Zielstellungen angestrebt werden (Ollikainen, 1999). Ein solcher Zugang ist bloß dann ausreichend und angemessen, wenn alle externen Effekte in einem konstanten Verhältnis auftreten.

Aufgrund dieser Erkenntnis, kann das Postulat, mit der Förderung der biologischen Wirtschaftsweise würde ein komplexes Zielbündel effizient erreicht werden (vgl. Stolze et al. 1999), nicht aufrechterhalten werden. Eine Hauptursache liegt darin, dass im Biolandbau im überwiegenden Fall Rinderhaltung betrieben wird, also ein negativer externer Effekt (Methanemission) gleichzeitig mitgeneriert wird. Eine weitere Ursache liegt darin, dass nicht überall dort, wo Landwirte diese Produktionsweise wählen, tatsächlich ein Mangel an den entsprechenden Umweltgütern herrscht. - Diese Einschätzung soll nicht dazu dienen, der Förderung der biologischen Wirtschaftsweise die Legitimität zu entziehen, sie wendet sich aber gegen unreflektierte Positionen, die in dieser einen Maßnahme die Lösung aller Agrarumweltprobleme sehen. Aufgrund elementarer produktionstechnischer Zusammenhänge ist dies schlicht unmöglich.

Weiters haben Peterson et al. (1999) nachgewiesen, dass beim gleichzeitigen Fördern von Multifunktionsgütern, die durch die Landbewirtschaftung bereitgestellt werden und der Besteuerung von umweltschädigenden Inputs die Bestimmung der optimalen Subvention und der Umweltsteuer wesentlich schwieriger ist, als in Situationen in denen jeweils positive oder (exklusiv) negative Effekte vorliegen. In der politischen Diskussion wird häufig unterstellt, dass die Aspekte der Multifunktionalität gemeinsam in fixen Proportionen mit Agrargütern bereitgestellt werden. Eine allfällige Senkung der Preise würde dem gemäß auch das Angebot der Multifunktionalitätsgüter senken. Allerdings ist dies im höchsten Maße unwahrscheinlich, denn nur in seltenen Ausnahmefällen dürften fixe Proportionen tatsächlich vorliegen. Viel wahrscheinlicher ist, dass die (positiv bewerteten) öffentlichen Güter über eine Spanne von Input-Kombinationen und Outputs und auch eine Spanne relativer Preise bereitgestellt werden. Darüber hinaus kann es durchaus der Fall sein, dass Landwirtschaft nicht notwendigerweise die einzige Art der Bereitstellung ist.

Ist Multifunktionalität tatsächlich eine Schlüsselkompetenz der Landwirtschaft, dann reicht es nicht aus, Preise für Agrargüter zu fixieren in der Hoffnung, dass Multifunktionalitätsgüter im gewünschten Ausmaß bereitgestellt werden. Diese Position (vor allem der norwegischen Regierung) ist nicht einmal innerhalb der OECD konsensfähig, im Kreis von Entwicklungsländern dürfte eine solche Position noch viel schwieriger aufrecht zu erhalten sein. Im Rahmen der EU gibt es diesbezüglich jedoch keinen Handlungsbedarf.

Unter den aktuellen Rahmenbedingungen kann über Agrar-Marktpolitik die Einkommensfrage in der Landwirtschaft nicht effektiv adressiert werden. In dem Umfang in dem Skalenerträge in der Landwirtschaft zu immer größeren Einheiten führten, kam es zu immer ungleicheren Verteilungen durch überproportionale Besserstellung großer Betriebe. Dazu kommt, dass ein großer Teil der Direktzahlungen im Bodenwert kapitalisiert wird (abhängig vom jeweiligen Programm) und zunehmend zu beobachten ist, dass diejenigen, die das Land bewirtschaften nicht die Bodeneigentümer sind. Ähnlich wie Probleme von nachhinkenden Einkommen bäuerlicher Familien nicht durch Marktpolitik gelöst werden können, ist abzusehen, dass die Steigerung des Outputs von Multifunktionalitätsgütern durch Marktpolitik kein ausreichender Zugang sein wird bzw. kann.

In der Agenda 2000 wurde dieser Sicht durchaus Rechnung getragen indem wichtige Produktpreise weiter gesenkt wurde und die Prämien für Kulturpflanzen vereinheitlicht wurden. Die Fortsetzung dieser Reformschritte, z.B. in Richtung einheitlicher Flächenprämien unabhängig von der Kulturart, würde weitere Verbesserungen möglich machen. Bis eine weitgehende Umorientierung tatsächlich in allen Facetten von den Produzenten als Marktchance wahrgenommen wird, dürfte noch einige Zeit dauern. Diese Anpassungszeit kann allerdings verkürzt werden, wenn entsprechende Schulungen angeboten werden. Das Programm zur ländlichen Entwicklung bietet dafür auch genügend Möglichkeiten.

Bisher wurde in Europa der Zugang zum Land über die Wartung von Wegen erleichtert. Diese Wartung war eine notwendige und quasi kostenlose Begleiterscheinung der Agrarproduktion, denn zur intensiven Bewirtschaftung ist ein gutes Wegenetz erforderlich. Wenn nun extensivere Bewirtschaftungsformen die Pflege von Wegen nicht mehr in dem bisher bekannten Ausmaß nötig machen (z.B. weil intensive Rinderhaltung durch extensive Weidehaltung abgelöst wird) kann durchaus das "Nebenprodukt" zum "Hauptprodukt" werden. Es kann daher angebracht sein "land and natural resource managers" zu engagieren, die sich um die Pflege und Erhaltung es Wegenetzes kümmern, um sicherzustellen, dass das in Europa etablierte Wegerecht für alle Bürger auch tatsächlich ausgeübt werden kann.

Kritikern des Europäischen Modells der Agrarpolitik gegenüber wird der Anschein erweckt, dass es in erster Linie um "Unterstützung der Landwirtschaft" geht und weniger um "Schutz der Umwelt" oder Bereitstellung von Umweltgütern (Swinbank, 1999). Ein solcher Einwand kann u.a. dadurch entkräftet werden, indem in einer integrierten ländlichen Entwicklung auch andere Akteure außerhalb der landwirtschaftlichen Urproduktion eingebunden werden. Bereits existierende Beispiele - von Kooperationen im Bereich des Tourismus über Zusammenarbeit mit Jägern usw. - können als Anknüpfungspunkte für weitere Aktivitäten gesehen werden.

## 5. Maßnahmenvorschläge

In diesem Abschnitt werden die konkreten Maßnahmenvorschläge vorgelegt. Die hier entwickelte Liste erhebt durchaus nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, führt aber doch im Wesentlichen die in der Literatur vorgebrachten Anregungen an und ergänzt sie um die im Rahmen des Forschungsprojektes entwickelten Ansätze. Daneben finden sich auch Vorschläge wieder, die von Naturschutzorganisationen bzw. Akteuren bei der Programmgestaltung vorgebracht wurden. Diese Zusammenstellung ist keine vollständige Auflistung aller geäußerten Vorschläge, sondern lediglich jener, die mit den in den vorigen Abschnitten aufbereiteten Ergebnissen konsistent sind. Allfällig weitere Vorschläge lassen sich problemlos in diesen Katalog mit aufnehmen, wenn gewährleistet ist, dass sie ohne Widersprüche in den entwickelten Rahmen von Empfehlungen passen.

### 5.1. Cross compliance

Die Einführung und Umsetzung von cross compliance als *Positivanreiz* dürfte wegen der dadurch ausgelösten sehr unspezifischen Bereitstellung von Umweltgütern keine Effizienzvorteile bringen. In einem solchen Szenario wählen nämlich die Landwirte, wo und in welchem Ausmaß sie das entsprechende Umweltgut bereitstellen. Sie

werden dies nur tun, wenn es sich ökonomisch rechnet. Vorstellbar ist, dass in einem derartigen Programm gefordert wird, dass Teilnehmer/innen z.B. 5% (oder 10% oder 15%) der bewirtschafteten Fläche in Form von Ackerrandstreifen in bestimmter Weise pflegen müssen. Es ist nicht einsichtig, welche ökologischen Vorteile aus der zufälligen und in der räumlichen Verteilung völlig unspezifischen Bereitstellung von Umweltgütern erzielt werden können. Es sind nämlich die Landwirte, die entscheiden, wo Umweltgüter bereitgestellt werden und eine Deckung mit einer allfälligen Nachfrage kann nur zufällig sein. Zwar kann durch maßgeschneiderte Festlegung eine Deckung erreicht werden, aber dann stellt sich die Frage, ob nicht eine Agrarumweltmaßnahme besser dafür geeignet ist.

Als Einsatzfeld für cross compliance als als EU-weiten Positivanreiz bieten sich - soweit Umwelt betroffen ist - allenfalls die Nitratrüchlinie (z.B. Investitionen in emissionsmindernde Ausbringungstechniken) an oder das Natura 2000 Netzwerk (z.B. Demonstrations- und Schulungseinrichtungen) und auch die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (z.B. Speisung von Fonds zur Absicherung von Überflutungsschäden) oder neue Anliegen wie Investitionen in emissionsmindernde Tierhaltungssysteme und Wirtschaftsdüngerlagerstätten (entsprechend der Zielstellung des sechsten Umweltaktionsprogramms).

Im Rahmen von Programmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung können explizit Maßnahmen finanziert werden, um Erschwernisse für Landwirte "aufgrund spezieller Probleme, die sich aus diesen Beschränkungen ergeben, Unterstützung zu gewähren". In der Verordnung Nr. 445/2002 der Kommission ist diesbezüglich festgelegt, dass - dem Verursacherprinzip entsprechend - Zusatzkosten, die sich aus der Einhaltung der Nitratrüchlinie ergeben, keine Förderungen gewährt werden dürfen (dieser Passus war in der Vorgängerverordnung 1750/1999 der Kommission noch nicht enthalten). Daher sind z.B. Prämien zur Umsetzung der 'codes of good agricultural practice' im Sinn der Nitratrüchlinie nur in Regionen zulässig, in denen dieser Kodex nicht verpflichtend ist.

Die zweite Art von cross compliance als *Negativanreiz*, nämlich die Kürzung von Marktordnungsprämien bei Verstößen gegen elementare Umweltnormen, ist nicht sinnvoll. In allen Ländern der EU sind etablierte Behörden mit der Umsetzung des Umweltrechtes betraut, es käme also zu einer Überlagerung von Kompetenzen. Vorgeschlagen kann lediglich folgendes Vorgehen werden: Kontrollorgane, die mit der Beaufsichtigung der Umsetzung der Marktordnungsauflagen betraut sind, könnten verpflichtet werden, umweltschädigende Tatbestände nach dem nationalen Umweltrecht den entsprechenden Behörden zu melden, wenn sie im Zuge ihrer Kontrolltätigkeit davon Kenntnis erlangen. Diesen Behörden sollte es dann obliegen, die entsprechenden Maßnahmen (auch fiskalischer Art) auf der Basis geltender Regeln zu setzen.

Die Etablierung einer parallelen Institution, die sich mit der Kontrolle und Umsetzung von spezifischen Umweltnormen kümmert, sollte schon im Ansinnen unterbunden werden. Gleichmaßen ist es abzulehnen, dass durch Vorgaben der Kommission GD Landwirtschaft über die Hintertür Umweltnormen in den einzelnen Mitgliedsstaaten verankert werden. Genau so wie es in Österreich Tradition ist, dass es neun verschiedene Regelungen in der Tierhaltung gibt, sollte es jedem Mitgliedsland unbenommen bleiben, strengere Normen dort einzufordern, wo es dies für notwendig erachtet.

Neben diesen beiden Interpretationen von cross compliance wird der *Negativ- und Positivanreiz* als Variante diskutiert (Scheele, 2001). Derartige Überlegungen laufen auf eine pauschale Abgeltung von "Leistungen" hinaus, die im Wesentlichen darin bestehen, dass Standards eingehalten werden, die vermeintlich über dem Niveau der Konkurrenten am Weltmarkt liegen. Diese aus der Industriepolitik geläufige Argumentation wird auch unter dem Stichwort "Wettbewerb der Nationen" häufig im Zuge von (Anti-)Globalisierungsdebatten ins Treffen geführt. Eine auf sachlicher Ebene geführte Debatte zeigt im Gegensatz dazu, dass in Europa relativ mehr potentiell umweltschädigende Inputs in der Marktfruchtproduktion eingesetzt werden und wichtige Wettbewerber auch im Bezug auf nutztierethologische Erfordernisse günstigere Produktionssysteme einsetzen (z.B. Freilandhaltung in der Milchproduktion und Rindermast; vgl. Deblitz et al., 2001). Striktere Umweltregulierungen in der EU im Vergleich zu anderen Ländern ergeben sich aus der Tatsache der dichteren Besiedlung, einer stärkeren Präferenz für eine saubere Umwelt und eine gewisse Affinität europäischer Behörden für Regulierungsmaßnahmen gegenüber anderen Instrumenten der Umweltpolitik. Aus all diesen Gründen scheint es zweifelhaft, dass cross compliance als Positivanreiz längerfristig eine tragfähige Politikoption bleibt.

## 5.2. Modulation

Der Einführung der Modulation wird vor allem von relativ größeren Betrieben Widerstand entgegengebracht werden und es ist evident, dass es zu einem Trade-Off zwischen Effizienzzielen und Verteilungszielen kommt. Die Vorgehensweise, in erster Linie den Mitgliedsländern zu überlassen, unter welchen konkreten Bedingungen Modulation eingeführt wird, führt zum Problem, dass Wettbewerbsnachteile entstehen können. Das Kofinanzierungserfordernis der Mitgliedsländer dürfte jedoch ein Hemmnis für die Bereitschaft der Umsetzung sein. Es bietet sich daher an, eine oder mehrere konkrete Bereiche umfassende EU-weit geltende Rechtsnormen zum Anlass zu nehmen und die Mittel aus der Modulation ohne Kofinanzierungserfordernis in die entsprechende Richtung zu lenken. Auch in diesem Fall ist das Natura 2000 Netzwerk, das in allen Mitgliedsländern (verpflichtend) umgesetzt wurde, ein geeignetes Einsatzgebiet.

Die Prämien für bestimmte Kulturpflanzen und Wiederkäuer (hier vor allem Schlachtpremie und die Sonderprämien für männliche Rinder) und auch zahlreiche andere Beihilfen (z.B. für Olivenöl, für Reis, Tabak) führen nach wie vor zu Produktionsanreizen. Den Mitgliedsländern könnte die Möglichkeit eingeräumt werden, die entsprechenden Prämien pauschal (also für alle Betriebe) zu kürzen und die entsprechenden Ersparnisse unmittelbar in die Zweite Säule umzulenken. Auf diese Weise würden Marktsignale ein stärkeres Gewicht bei der Steuerung der Ressourcen und der Produktionsentscheidung gewinnen. Der Vorteil dieser Variante der Modulation wäre zudem, dass mit einem gut planbaren Aufkommen zu rechnen ist, da das Prämienvolumen relativ konstant ist. In diesem Fall läßt sich eine Kofinanzierung daher besser begründen. Auch diese Mittel könnten für die oben angeführten Zwecke herangezogen werden.

Diesbezüglich sollte in der Durchführungsverordnung festgehalten werden, dass die Gebietskörperschaft, die mit der Festlegung des Natura 2000 Netzwerkes vor Ort betraut ist, auch jene ist, welche die Mittel der Kofinanzierung aufzubringen hat. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass ein Auseinanderklaffen von Regelungsebene und Finanzierungsebene vermieden wird. Unter Berücksichtigung dieses Aspekts bietet diese Variante mehrere Vorzüge gegenüber der derzeit in der Verordnung verankerten Form der Modulation.

Die Begründung der Modulation kann aus ökonomischer Sicht weiter gefasst werden als dies bisher der Fall ist. Es liegt kein Grund vor anzunehmen, dass bei der Gewährung von Direktzahlungen nach der VO (EG) 1257/1999 andere ökonomische Regeln gelten als im Fall von Marktordnungszahlungen. Am Beispiel Österreich ist ersichtlich, dass dieses Instrument in der Praxis tatsächlich auch umgesetzt wird und offenbar auch funktioniert. Konkret bieten sich daher zwei Begründungen für eine Modulation an:

- die Kürzung der Marktordnungsprämien aus den in der VO (EWG) 1259/1999 genannten Gründen (Arbeitskräftebesatz, der Gesamtwohlstand bzw. die Gesamtsumme der Prämien eines begünstigten Betriebes);
- die Kürzung von Direktzahlungen um sicherzustellen, dass Zusatzgewinne aus Skaleneffekten nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

Die Forderung 'gleiche Leistung erfordert gleiche Honorierung' mag in der politischen Diskussion plausibel klingen, es fehlt ihr allerdings in dieser pauschalen Form eine plausible verteilungspolitische Begründung. Aus öffentlichen Mitteln finanzierte Zusatzgewinne, die sich aus Skaleneffekten ergeben, tragen weder zur Produktivitätssteigerung, zur Absicherung eines angemessenen Lebensunterhalts der landwirtschaftlichen Bevölkerung, der Marktsabilisierung, der Versorgungssicherheit und auch nicht der Gewährleistung angemessener Preise für Verbraucher bei und sind daher zur Erreichung der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht nötig.

### 5.3. Investitionsförderung

Der Investitionsförderung wird in (den wenigen veröffentlichten) Evaluierungsberichten (vgl. Striwe et al. 1996) eine weit unter den Erwartungen liegende Wirksamkeit bescheinigt. Die Ursache dieses mangelhaften Erfolgs wird darin gesehen, dass der zum Scheitern verurteilte Versuch unternommen wird, zwei inkompatible Ziele zu vereinen:

1. Steigerung des betriebswirtschaftlichen Erfolges und
2. gleichzeitig Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen.

Wettbewerbsvorteile werden u.a. gerade dadurch ermöglicht, dass Betriebe aufgrund von Investitionen wettbewerbsfähiger werden. Ein Vorschlag von Isermeyer (2001) geht in die Richtung, die Auflagen an die Investitionsförderung zu lockern und sie in erster Linie in Richtung Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit auszubauen, um damit die paradoxe Programmausrichtung zu überwinden, die betriebswirtschaftlich wie "Bremse und Gas" gleichzeitig wirkt.

Ein alternativer Vorschlag geht in eine andere Richtung. Öffentliche Investitionszuschüsse können auch unter dem Aspekt gesehen werden, dass es zu einem "crowding out Effekt" von privatem Kapital kommt. Es kann auch der Fall sein, dass in Anlagen investiert wird, deren erwartete Rentabilität weniger mit der Erwartung über die Marktentwicklung von Akteuren in den Märkten getragen wird als vielmehr durch die Vorstellung von Referenten in Mittelvergabeinstitutionen, die Marktsignalen nicht unmittelbar ausgesetzt sind. Aus zahlreichen

Untersuchungen ist bekannt, in welchen Bereichen Umweltprobleme von der Landwirtschaft verursacht werden aus dem sechsten Umweltaktionsprogramm ist auch eine Prioritätenfestlegung ableitbar. Die Investitionsfördermaßnahmen könnten (vermehrt) dem Zweck gewidmet werden, Umweltziele der EU zu erreichen.

Um eine derartige Umorientierung in pragmatischer Weise zu ermöglichen, wäre es zunächst nötig, Standards zu etablieren, die in einer langjährigen Folge angestrebt werden. Im Automobilbau ist es zum Beispiel eine etablierte Praxis Motoren an Emissionsstandards auszurichten, deren Zielgrößen sich im Lauf der Jahre in regelmäßigen Schritten verringern. Denkbar ist, dass auch im Bereich der Landwirtschaft z.B. in Bezug auf gasförmige Stickstoffemissionen Standards festgelegt werden, die in einer Abfolge von Programmperioden erreicht werden sollen. Betriebe, die bereit sind, strengere Normen bereits zu einem früheren Zeitpunkt einzuhalten, könnten sinnvoller Weise durch eine umorientierte Investitionsförderung angeregt werden, dies zu tun. Ein ähnliches Vorgehen könnte auch gewählt werden, wenn es darum geht, tiergerechtere Haltungsformen schon früher zu ermöglichen.

Ein weiteres Einsatzfeld könnte die Etablierung von Methoden des precision farming sein, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht weniger Vorteile versprechen als unter dem Gesichtspunkt der Emissionsminderung. In Gebieten mit bekannten Belastungen könnte ein öffentliches Interesse rechtfertigen, dass die anhaltende schädliche Wirkung (z.B. Grundwasserbelastung durch Nitrat) wegen der Nichteinhaltung der guten fachlichen Praxis in der Vergangenheit durch Anwendung von precision farming rascher beseitigt wird. Dies wäre eine vorwärts gerichtete Strategie, die erforderlich macht, dass Landwirte sich mit neuen Techniken auseinandersetzen und sich damit auch zusätzliche, zeitgemäße Kompetenzen erwerben.

#### **5.4. Die Dissemination des Wissens bei der Programmkonzeption**

Bei der Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen liegt in einigen Ländern nun Erfahrung vor, die auf über einem Jahrzehnt Programmumsetzung basiert. Daneben wurden im vierten und fünften Rahmenprogramm der EU-Forschung einschlägige Forschungsprojekte durchgeführt, deren Erkenntnisse auch wichtige praktische Impulse liefern können. Die Untersuchung von Einzelprogrammen und der Erfolgsfaktoren sowie die Kommunikation der Ergebnisse unter den Personen/Einrichtungen, die Programme implementieren ist allerdings nicht institutionalisiert.

Bei Agrarumweltmaßnahmen sind sehr heterogene Herausforderungen zu bewältigen. Anders als im Bereich der Marktintervention, wo es relativ einfach ist, die entsprechenden Maßnahmen zu implementieren (und wo über ein halbes Jahrhundert Erfahrung akkumuliert werden konnte) sind etliche Verfahrensabläufe noch weitgehend im Experimentierstadium bzw. im Stadium von Provisorien. Es liegt daher nahe, auch für diejenigen, die das Programmdesign in den Händen haben, das Angebot zu machen, am Wissen anderer zu partizipieren. Ein -willkommener - Nebeneffekt wäre, dass die beteiligten Personen mehr über die Programme, speziellen Ziele und konkreten Probleme in anderen Ländern erfahren könnten.

In diesen Prozess kann Österreich durchaus wichtige Erkenntnisse einbringen. Darunter sind:

- 'one stop shop' bei der Antragstellung und weitreichende Unterstützung der Landwirte im komplexen Geflecht der Einzelregelungen durch die Behörde,
- eine stromlinienförmige, schlagkräftige Verwaltungseinheit mit relativ großem Freiraum und gut gesetzten behördeninternen Anreizen innerhalb des Landwirtschaftsministeriums,
- die breite politische Unterstützung für eine vielfältige Palette von Interessen,
- die massive Einbindung der existierenden Beratungseinrichtungen und große Anstrengungen das Beratungspersonal zu schulen,
- die klare Trennung jener Einrichtungen, die Landwirte dabei unterstützen, Umweltgüter bereitzustellen von jenen Einrichtungen, die das Einhalten der Auflagen prüfen,
- die formelle Integration von Konsumenteninteressenvertretern und von Naturschutzverbänden im so genannten ÖPUL-Beirat.

Diese und weitere Erkenntnisse sollten in einem Handbuch der 'codes of good program design' zusammengefasst werden, das zur Orientierung bei der Programmgestaltung dient. Vorbilder gibt es in den USA, wo z.B. im Office of Risk Assessment and Cost-Benefit Analysis (einer Dienststelle des USDA) Standardmethoden und -Verfahren entwickelt werden, die als Orientierung für die mit der Detailumsetzung betrauten Einrichtungen dienen. Es sollte allerdings zunächst nicht dazu verwendet werden, Programme, die diesen Empfehlungen nicht nachkommen, abzulehnen.

Insgesamt ist die derzeitige Situation als noch nicht ganz zufriedenstellend zu beurteilen:

- die EU finanziert(e) Forschungsvorhaben mit der Themenstellung Agrar-Umweltprogramme,
- die einzelnen Länder erstell(t)en Evaluierungsberichte und
- diverse Ausschüsse arbeiten an der Konzeption und Messung von Agrarumweltindikatoren.

All diese Aktivitäten haben derzeit noch den Charakter loser Fäden, die keinen einheitlichen Strang erkennen lassen. Bei der Erstellung eines derartigen Handbuchs könnten wichtige Detailergebnisse aus diesen Anstrengungen in pragmatischer und umsetzungsorientierter Weise zusammengeführt werden.

## 5.5. Verbesserung der ex-ante Evaluierung und Stärkung des STAR -Ausschusses

Der Verwaltungsausschusses für ländliche Entwicklung (STAR -Ausschuss) muss im Rahmen des Komitologieverfahrens seine Zustimmung geben, ob ein konkretes Agrarumweltprogramm befürwortet wird oder nicht. Den Mitgliedern im Ausschuss ist es aber (zum Teil schon wegen der Sprachprobleme) nicht möglich, die Programme tatsächlich in dem Maß zu beurteilen, wie dies der Sache angemessen wäre. Komplexe Programme - wie z.B. jenes aus Österreich - erfordern hohen Aufwand der Beurteilung. Die den Mitgliedern des



STAR-Ausschusses zur Verfügung stehenden Ressourcen reichen bei weitem nicht aus, dem gerecht zu werden. Dadurch kommt es zu einem Übergewicht der Position der Kommission der Europäischen Union.

So lange relativ geringe Mittel und kleine Programme zur Diskussion stehen, ist ein zusätzlicher hoher Aufwand wahrscheinlich nicht gerechtfertigt. In dem Maß in dem die Zweite Säule gestärkt wird, kommt diesem Bereich aber immer höheres Gewicht zu. Dementsprechend sollte ein vom STAR-Ausschuss bestellter Expertenbeirat die Agrarumweltprogramme der einzelnen Projektproponenten im Vorfeld evaluieren und nach einem einheitlichen Schema bewerten und damit den Mitgliedern des Star-Ausschlusses die Möglichkeit geboten werden, aus sachlicher Sicht eine qualifizierte Entscheidung abzugeben. Für eine derartige Regelung sind auch die entsprechenden finanziellen Ressourcen vorzusehen. Es ist durchaus gerechtfertigt, dass Mittel, die aus der Modulation oder aus 'cross compliance' einbehalten werden, für derartige Zwecke herangezogen werden.

Der Kommission, welche die Durchführungsverordnung erlässt, die bei der Genehmigung der Agrarumweltprogramme und auch bei der ex-post Evaluierung die wichtigste Rolle spielt, hat in diesem Bereich ein zu hohes Gewicht. Durch die Stärkung es STAR-Ausschusses sollte hier ein adäquates Gegengewicht verankert werden, das auch dem Gedanken der Subsidiarität angemessen ist. Dementsprechend sollte ein vom STAR-Ausschuss bestellter, regelmäßig neu zusammengesetzter, Expertenbeirat die Agrarumweltprogramme der einzelnen Projektproponenten im Vorfeld evaluieren und nach einem einheitlichen Schema bewerten. Damit sollte den Mitgliedern des Star-Ausschlusses erleichtert werden, aus sachlicher Sicht eine qualifizierte Entscheidung mit zu tragen. Dieser Beirat sollte jedoch nicht dazu dienen, die Kommission und den Projektwerber aus ihrer Verantwortung zu entbinden, sondern die stärkere Einbindung der übrigen Mitgliedsländer erleichtern.

## 5.6. Indikatorenentwicklung und Veröffentlichung der Evaluierungsergebnisse

Der Regeldichte in den Agrarmärkten entsprechend gibt es eine umfassende Dokumentation der Verwendung der Haushaltsmittel und standardisierte Statistiken, die wichtige Zielgrößen der Agrarpolitik regelmäßig erfassen (z.B. Messungen des Agrareinkommens, Erhebung von Tierbeständen, etc.). In Bezug auf Agrarumweltprogramme gibt es derartige standardisierte Informationen nicht. Vielfach ist gar nicht bekannt, welche Erfolgsgrößen überhaupt gemessen werden können/sollen. Daher behilft man sich derzeit mit der Veröffentlichung der Beihilfensummen für die einzelnen Programme bzw. Maßnahmen und auch mit der Ausweisung der Zahl der Teilnehmer. Diese Informationen sind jedoch lediglich als erster Schritt zu werten. Als zweiter Schritt könnte schon mit relativ geringem Aufwand umgesetzt werden, dass die Evaluierungsberichte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden und auch in Englischer Übersetzung (nicht bloß die Zusammenfassung) vorliegen. Das Internet bietet hier eine ausgezeichnete Möglichkeit, dies in kostengünstiger Weise umzusetzen.

Als weiterer Schritt ist daher die Indikatorenentwicklung voranzutreiben. Werden diese in weiterer Folge auch erhoben, so genügt es nicht, diese in Beliebigkeit gegenüberzustellen. Auch die Indikatoren müssen zielorientiert sein, also geeignet sein zu messen, in welchem Umfang ein bestimmtes Ziel erreicht wird. Dabei soll es durchaus akzeptiert werden, dass die einzelnen Länder unterschiedliche Ziele verfolgen, wenn dies aus der spezifischen Situation gerechtfertigt ist.

## 5.7. Mitnahmeeffekte und Prämienbemessung

Die Berechnungsmethode der Prämien für Agrarumweltmaßnahmen wie sie laut Kommissionverordnung erforderlich ist, mag auf den ersten Blick durchaus vernünftig erscheinen. Bei genauer Betrachtung wird aber evident, dass die Angebotskurve für Agrarumweltgüter einen steigenden Verlauf aufweist. Manche Betriebe können die gesellschaftlich erwünschte Umweltleistung umsonst anbieten, andere nur zu sehr hohen Kosten, die sich zu einem Großteil aus Opportunitätskosten zusammensetzen. Da die Programmteilnahme freiwillig ist, bleiben die tatsächlichen Bereitstellungskosten private Information die von den Betrieben nicht bekanntgegeben wird. Bei dieser Ausgangssituation wäre die Berechnung von 'objektiv richtigen' Prämienhöhen nur dann sinnvoll, wenn der Gesetzgeber für jede Politikmaßnahme ein klares Mengenziel vorgeben würde. Administrativer und auch wissenschaftlicher Aufwand wird unter den gegebenen Voraussetzungen dafür verwendet, herauszurechnen wie groß ein Mitnahmeeffekt ist (überschreitet er 20%?), ob er überhaupt vorhanden ist, oder mit welchen Argumenten er einfach wegdefiniert werden kann (vgl. Isermeyer, 2000).

Weit sinnvoller könnte die administrative und wissenschaftliche Kapazität dafür eingesetzt werden, mit einem gegebenen Budget für Agrarumweltprogramme einen maximalen Umweltnutzen zu erzielen. Dies erfordert zunächst als ersten Schritt, dass die Einkommensziele als expliziter und impliziter Bestandteil der Agrarumweltprogramme beseitigt werden. Diese Ziele sind zwar in den aktuellen Fassungen der entsprechenden Rats- und Kommissionsverordnungen nicht mehr enthalten, sie sind aber nach wie vor in den konkreten Programmplanungsdokumenten enthalten (vgl. BMLF, 2000, Seite 161). Weiters ist es nötig, dass eine normative auf Basis von Kosten- Nutzenkriterien ausgerichtete Prioritätenreihung von quantitativ fassbaren Umweltzielen vorgenommen wird und schließlich müssen Anreizmechanismen implementiert werden, die sicherstellen, dass die entsprechenden Umweltleistungen kostengünstigst bereitgestellt werden. Die Durchführungsverordnung der Kommission muss derartige Instrumente explizit zulassen, wenn z.B. Ausschreibungsverfahren in der Praxis auch zur Anwendung kommen sollen.

In einigen Fällen kann es dabei durchaus sein, dass eine Prämienbemessung auf Basis einer regionsbezogenen Standarddeckungsbeitragskalkulation die aus administrativer Sicht günstigste Vorgehensweise ist, um eine definierte Menge von Umweltgütern nachzufragen (z.B. bei lokalen Programmen im Bereich des Biotopschutzes). In anderen Fällen (vor allem in Bereichen in denen derzeit horizontale Instrumente zum Einsatz kommen) ist zu erwarten, dass durch andere Verfahren (z.B. Ausschreibungen) Ersparnisse bei den Gesamtprogrammkosten erzielt werden können.

Durch Verwaltungsinnovationen könnten zudem vermehrt Landwirte in die Administration eingebunden werden. Damit könnte einerseits der Vorwurf entkräftet werden, "die Verwaltung wird auf Kosten der Landwirte aufgebläht" und auf der anderen Seite könnte das bei Landwirten vorhandene Wissen zur Steigerung der Effizienz genutzt werden. Die Bestimmungen der Durchführungsverordnung (Nr. 445/2002 des Rates, Art. 18) sollten dahingehend geändert werden, dass solche Verfahren in der praktischen Administration auch eingesetzt werden dürfen. Begleitend könnten spezifische Bedingungen regeln, unter welchen konkreten Voraussetzungen und Auflagen sie eingesetzt werden können.

## 5.8. Nachfrage nach Agrarumweltgütern und die Dynamik ihrer Bereitstellung

In der Verordnung (EG) 1257/1999 des Rates in der Agrarumweltmaßnahmen als Bestandteil der Zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik weiter etabliert wurden, sind explizite Ziele angeführt, die erreicht werden sollen. Der Rat sieht diese Ziele in Erwägung folgender Gründe als anstrebenswert an:

"Die Beihilferegelung für Agrarumweltmaßnahmen soll Landwirte weiterhin ermutigen, *im Dienste der gesamten Gesellschaft* Produktionsverfahren einzuführen bzw. beizubehalten, die der zunehmenden Notwendigkeit des Schutzes und der Verbesserung der Umwelt, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt sowie des Erhalts der Landschaft und des ländlichen Lebensraums gerecht werden."

Anders als im Zusammenhang mit der Bemessung der konkreten Prämien zur Kompensation der Landwirte für ihre Anstrengungen bei der Bereitstellung von Agrarumweltgütern gibt es derzeit keine Vorgaben darüber, wie - bei bekanntermaßen begrenzten Budgets - darüber zu entscheiden ist, welchem der Ziele Priorität gegenüber anderen zu geben ist. Dies erfolgt für Außenstehende häufig in einer intransparenten 'politischen Entscheidung'. Solche Entscheidungen können jedoch auf Basis rationaler und transparenter Grundlagen in einem strukturierten Prozess getroffen werden.

Daneben sind mit zunehmender Programmdauer und vor allem im Hinblick auf künftige Stärkung der Zweiten Säule weitere Herausforderungen in Bezug auf Agrarumweltprogramme zu bewältigen (vgl. Whitby, 2001):

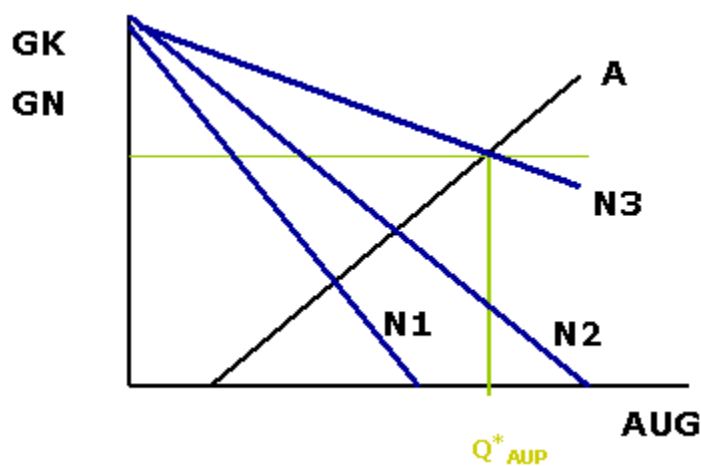
- die Bewertung des Nutzens der Programme,
- das Identifizieren der geeigneten administrativen Abläufe bei der Erreichung von Programmzielen,
- die Minimierung der Transaktionskosten,
- die Klärung der Frage wie mit dynamisch akquiriertem Naturkapital umzugehen ist und
- wie die lange Dauer überbrückt werden kann, die vielfach nötig ist, ein sozial gewünschtes Maß bestimmter Umweltgüter zu erreichen.

Es gibt mehrere Möglichkeiten, Prioritätenfestlegungen zwischen einzelnen Umweltgütern vorzunehmen. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht bietet sich an, die Bevölkerung ("gesamte Gesellschaft") über ein konkretes Zielbündel zu befragen und die marginale Zahlungsbereitschaft zu ermitteln (wie dies z.B. exemplarisch bei Hackl und Pruckner, 1997, dokumentiert ist). Die systematische Berücksichtigung der Nachfrage nach Agrarumweltgütern ist eine notwendige Ergänzung der bestehenden Anstrengungen, diese Güter zu definieren, effektive Formen der Bereitstellung auszuloten und durch eine schlanke Verwaltung zu effektiven Abläufen zu gelangen. Der Bevölkerung kann durchaus zugemutet werden, Zahlungsbereitschaften für Agrarumweltgüter zu bekunden oder Rangreihungen über Ziele vorzunehmen, wenn die Entscheidungsgrundlagen der Zielgruppe entsprechend aufbereitet wurden.

Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, dass

- 1) die vom Agrarumweltprogramm angepeilten Umweltgüter tatsächlich diejenigen sind, die im Sinn der gesamten Gesellschaft sind,
- 2) die Prioritätenreihung zwischen einzelnen Agrarumweltgütern mit den Präferenzen der Bevölkerung übereinstimmt und
- 3) Unter- aber auch Überversorgungen vermieden werden und schließlich
- 4) kann auf diese Weise auch abgeschätzt werden, ob die derzeit für Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen eines politischen Entscheidungsprozesses vorgenommene Zuteilung von Mitteln tatsächlich "im Sinn der gesamten Gesellschaft ist" oder ob es nicht zu einer Fehlallokation öffentlicher Mittel kommt.

Umwelt- und Naturschutzverbände stellen vielfach die Forderung nach stärkerer Berücksichtigung ihrer Interessen, obwohl die mit der konkreten Ausgestaltung von Agrarumweltprogrammen betrauten Fachexperten und Behörden ihre Aufgaben im Interesse der Gesellschaft mit der allergrößten Verantwortung wahrnehmen. Dies ist ein deutliches Signal, bei der Prioritätenfestlegung 'der Gesellschaft' über geeignete Verfahren (z.B. kontingente Bewertung) ein stärkeres Gewicht einzuräumen. Die hier vorgebrachte Anregung geht noch einen Schritt weiter, tatsächlich den Vorgaben der Richtlinie entsprechend die gesamte Gesellschaft zu berücksichtigen. Das dazu erforderliche Instrumentarium steht zur Verfügung und ist während des letzten Jahrzehnts in ausdifferenzierter Weise zur Praxisreife entwickelt worden.



**Abb. 6: Bestimmung der Agrarumweltprämie unter Berücksichtigung der Nachfrage nach Umweltgütern**

Quelle: eigene Darstellung

Abkürzungen: siehe Abb. 4

GN: Grenznutzen des Agrarumweltgutes (AUG)

In Abbildung 6 wird das Angebot eines Agrarumweltgutes dargestellt. Die Angebotsfunktion (A) zeigt, dass es zunehmend teurer wird, Agrarumweltgüter bereitzustellen. Einer einheitliche Prämie (horizontale grüne Gerade) werden drei hypothetische Nachfragefunktionen (N1, N2 und N3) gegenübergestellt. Wird in einem

Agrarumweltprogramm eine einheitliche Prämie in der angegebenen Höhe (grüne, horizontale Gerade) gewährt, wird implizit angenommen, dass N3 die relevante Nachfragefunktion ist. Ohne die Kenntnis welche der drei Funktionen tatsächlich vorliegt, ist jede Agrarumweltpolitik wahrscheinlich lediglich ein Schritt in die richtige Richtung. Ob dieser gerade noch ausreicht oder schon weit über das Ziel hinwegschreitet, kann ohne empirische Absicherung nicht bestimmt werden.

Generell ist die Freiwilligkeit der Teilnahme an Agrarumweltprogrammen einer der großen Vorzüge der Zweiten Säule der Agrarpolitik. In vielen Bereichen - wenn es z.B. um die Induktion von Verhaltensänderungen (z.B. effizienteren Betriebsmitteleinsatz) geht, ist eine Programmperiode von fünf Jahren durchaus angemessen und es kann vorteilhaft sein, die eine oder andere Maßnahme in einem Folgeprogramm nicht mehr aufzunehmen, wenn das Erfordernis nicht mehr gegeben ist.

In anderen Fällen, und zwar wenn es sich um den Aufbau von Naturschutzkapital handelt, ist die Freiwilligkeit der Teilnahme nicht unproblematisch. Man stelle sich vor, dass z.B. über drei Programmperioden also ca. 15 Jahre jeweils Beträge um ca. 300 Euro je ha und Jahr für ein bestimmtes Biotopschutzziel aus öffentlichen Mitteln finanziert wurde. Eine Nutzungsänderung im sechzehnten Jahr könnte mit einem Schlag alle bisherigen Bemühungen zunichte machen. Die EU-Rahmenbedingungen erlauben deswegen (und auch weil manche Maßnahmen erst nach längeren Zeiträumen Wirkung zeigen) auch Verträge, die länger als fünf Jahre dauern. Diese Flexibilität reicht allerdings nicht aus, einem derartigen Szenario wirksam zu begegnen. Es sollte daher nach über einem Jahrzehnt der Verankerung von Agrarumweltprogrammen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Zeitpunkt erreicht sein, an dem die langfristigen Implikationen im Programm direkt adressiert werden.

Dies könnte im Rahmen der Verordnung am einfachsten dadurch erfolgen, dass in künftigen Programmen die Programmplanungseinrichtung geeignete Maßnahmen setzen muss, um sicherzustellen, dass über die Jahre angereichertes Naturkapital nicht einfach vernichtet werden kann. Dies erfordert nicht zwingend eine auf ewige Zeiten ausgelegtes Programm. Das Aufspüren geeigneter Möglichkeiten ist jedoch eine dieser Herausforderungen, die von Whitby (2001) angeführt werden.

## 5.9. Effizienz von Agrarumweltprogrammen

Eine Untersuchung von Babcock et al. (1997) über das conservation reserve program, ein zentrales Agrarumweltprogramm der USA, brachte folgenden Sachverhalt zu Tage: Als Auswahlkriterium wird beim CRP-Programm gefordert, dort Maßnahmen zu setzen, wo sie am kostengünstigsten bereitgestellt werden können. Dieses lobenswerte Erfordernis beleuchtet aber lediglich eine Seite. Eine Alternative ist, dort Maßnahmen zu setzen, wo der Umweltnutzen am größten ist.

In beiden Fällen kommt es jedoch zu Effizienzverlusten, wenn das jeweilige Kriterium herangezogen wird. Das angemessene Entscheidungskriterium ist das Verhältnis aus Kosten- und Wirksamkeit. Gelingt es nicht, der im vorigen Abschnitt erhobenen Forderung nach Entscheidungen basierend auf Kosten-Nutzenanalysen gerecht zu werden, so sollte zumindest eine Kosten-Wirksamkeitsanalyse als Entscheidungsgrundlage vor der Programmimplementierung verwendet werden (vgl. Wilhelm, 1999). In der Durchführungsverordnung der

Kommission sollten diese entscheidungsvorbereitenden Analysen (also Kosten-Nutzenanalyse und Kosten-Wirksamkeitsanalyse) explizit angeführt werden. Auf diese Weise könnte in weiterer Folge die Evaluierung des Agrarumweltprogramms ergebnisorientierter durchgeführt werden.

Zu einer effizienten Programmdurchführung zählt auch, dass die Transaktionskosten (Programm Vorbereitung, Umsetzung, Promotion, Auszahlungsabwicklung, Schulung, Kontrolle, Evaluierung, ...) weitgehend minimiert werden. Auch hier gibt es Wechselwirkungen zwischen z.B. minimalem Kontrollerfordernis und den dafür erforderlichen Aufwendungen. Jedenfalls ist es nötig, diese Kosten bei der Programmentwicklung mit zu berücksichtigen. Dabei sind die Transaktionskosten, die bei den Landwirten anfallen ebenfalls zu werten, selbst wenn die Schätzung dieser Positionen sehr schwierig ist. Derartige Kosten lediglich wegen der Schwierigkeiten der Erfassung mit Null anzusetzen, führt zur falschen Reihung von Programmalternativen.

Eine ergebnisorientierte Entlohnung der Teilnehmer an Agrarumweltprogrammen ist nur bei solchen Attributen möglich, deren Ausprägung zu vertretbaren Kosten gemessen werden kann. So lange dies nicht der Fall ist, den betreffenden Umweltattributen jedoch ein hoher gesellschaftlicher Nutzen zugesprochen wird, ist es besser, zu ihrer "Erzeugung" weiterhin kostendeckende Prämien für bestimmte Handlungen zu gewähren, wobei jedoch ebenfalls Kontrollkosten anfallen (Lippert, 1999). Die in der ökonomischen Literatur vielfach vorgebrachte Kritik an der Maßnahmenorientierung der Agrarumweltprogramme ist unter diesem Aspekt zu sehen. In künftigen Agrarumweltprogrammen sollte daher das Erfordernis an die Programmbehörde gerichtet werden, zu begründen, wenn nicht die *Ergebnisse* einer Agrarumweltmaßnahme Grundlage für die Prämie sind, sondern das *Setzen von Handlungen*.

## 6. Schlussbetrachtung

Die hier vorgebrachten Vorschläge sind vielfach an keinen konkreten Adressaten gerichtet, es obliegt daher den Rezipienten jene Bereiche und Entscheidungsebenen zu identifizieren, bei denen die entsprechenden Vorschläge zur Diskussion gestellt werden können. Die Empfehlungen dienen in erster Linie zur Untermauerung einer ergebnisorientierten Diskussion über die Stärkung der Bemühungen der Europäischen Union, Umweltanliegen ernsthaft in die Gemeinsame Agrarpolitik zu integrieren. Welche Vorschläge auch immer im Zuge konkreter Verhandlungen zur allgemeinen Debatte gestellt werden - dieser Bericht soll einen Beitrag zum nachvollziehbaren und transparenten Zusammenfügen von tragfähigen Argumenten leisten. Nicht zuletzt will dieser Bericht auch dazu beitragen, dass es der Landwirtschaft gelingt, durch Produktinnovationen und durch die Entwicklung neuer Dienstleistungen neue Märkte zu schaffen.

Die auf den ersten Blick möglicherweise sehr abstrakt scheinende Herangehensweise im Mittelteil der Studie gewinnt automatisch an Relevanz, wenn man die konkrete Umsetzung im Auge hat. Die möglicherweise als sehr breit empfundene Darstellung verschiedener Problemlagen dient in erster Linie der Würdigung der vielen Facetten von Herausforderungen, die in der Praxis zu bewältigen sind.

Dieser Bericht ist in erster Linie an den Zielen der Europäischen Agrarumweltpolitik orientiert. Die hier vorgelegten Vorschläge sind daher nicht anderen Zielen untergeordnet oder weiteren Anliegen besonders

verpflichtet. Andere Ziele (Einkommen, Marktstabilität, Nahrungsmittelsicherheit, Wohlstand in den Regionen) sind nicht als unter- oder übergeordnet zu werten, sondern werden hier als gleichrangig erachtet.

Zahlreiche Vorschläge in diesem Bericht sind nur vor dem Hintergrund der Kenntnis der spezifischen Situation in Österreich zu verstehen. Weil in Österreich das relativ umfassendste Agrarumweltprogramm umgesetzt wird, gibt es eine Fülle von Anschauungsmaterial und natürlich auch eine Fülle von Möglichkeiten, Verbesserungen anzuregen. Dies sollte als Vorteil gewertet werden, nicht als Nachteil. Das erfolgreichste Agrarumweltprogramm kann auch das beste werden, wenn es dem Bemühen verpflichtet ist, den strengsten Kriterien zu genügen und durch laufende Anpassung Schwächen beseitigt werden.

## Quellen

- Abler, D., 2001, A synthesis of country reports on jointness between commodity and non-commodity outputs in OECD Agriculture. Präsentation beim Workshop on Multifunctionality, 2. - 3. Juli 2001 OECD, Paris; verfügbar unter: <http://www1.oecd.org/agr/mf/>.
- Ahrens, H., Ch. Lippert, und M. Rittershofer, 2000, Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) Nr. 2078/92 in der Landwirtschaft, *Agrarwirtschaft*, 49, 2, 99-115.
- Anton, J., 2000, Decoupling - a conceptual overview, COM/AGR/APM/TD/WP(2000)14/FINAL, OECD, Paris
- Babcock, B. A., P.G. Lashminarayan, J. Wun und D. Zilberman, 1997, Targeting Tools for the Purchase of Environmental Amenities, *Land Economics*, 73, 3, 325-339.
- Baudeau, P., Beurteilung von Agrarumweltprogrammen - eine einzelbetriebliche Analyse von Baden-Württemberg und nordbrandenburg, *Agrarwirtschaft* 50, 4, 249-261
- BMLF (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft), 2000, Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums, Teil I Kapitel 1-8, Eigenverlag, Wien.
- Choe, C. und I. Fraser, 1999, Compliance Monitoring and Agri-Environmental Policy, 1999, 50, 3, 468-487
- Coase, R., 1960, The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 3 (1) 1-44.
- Council of Europe, 1999, STATEMENT 130/99, <http://ue.eu.int/en/acts/1999/5/annexe2.htm>
- Dabbert, S., B. Kilian und J. Umstätter (1998): Umweltwirkungen der Agenda 2000 im Agrarbereich. *Agra-Europe* 19, Sonderbeilage 1-14.
- De Clercq, P., Sinabell, F., Hofman, G., Jarvis, S.C., Neeteson, J.J., Gertsis, A.C. , 2001, Nutrient Management Legislation in European Countries - Discussion and Conclusions. In: De Clercq, P., Gertsis, A.C., Hofman, G., Jarvis, S.C., Neeteson, J.J., Sinabell, F. (Eds.): *Nutrient Management Legislation in European Countries*, Chapter 5, 307-343. The Netherlands: Wageningen Pers.
- Economist*, 2001, Glut, fraud and eco-damage, 30. Juni 2001.
- Edwards, G. und I. Fraser, 2000, Reconsidering agri-environmental policy permitted by the Uruguay round agreement, *Ecological Economics*, 37, 313-326.
- Ervin, D., 1999, Toward GATT-Proofing Environmental Programmes for Agriculture. *Journal of World Trade* 33, 2, 63-82.
- Europäische Kommission, 2000, White Paper on Environmental Liability, COM(2000) 66 final, (verfügbar unter [http://europa.eu.int/comm/environment/liability/white\\_paper.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/liability/white_paper.htm); Jänner, 2002).



- Hackl, F. und G. Pruckner, 1997, Towards More Efficient Compensation Programmes for Tourists' Benefits From Agriculture in Europe. *Environmental and Resource Economics* 10, 189-205.
- Häflinger, H. und P. Rieder, 1996, Optimale Regelungsebene zur Bereitstellung von Kulturlandschaften. *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie*, 2/96, 75-85.
- Hanley, N., H., Kirkpatrick, I. Simpson und D. Oglethorpe, 1998, Principles for the Provision of Public Goods from Agriculture: Modeling Moorland Conservation in Scotlan, *Land Economics*, 74, 1, 102-113:
- Henrichsmeyer, W. und H.P. Witzke, Overall evaluation of the Agenda 2000 CAP Reform, Institute for Agricultural Policy (IAP), University of Bonn (verfügbar unter: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/impact/6\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/impact/6_en.pdf)).
- Hofreither, M. F., Schmid, E., Sinabell, F. , 2000: Ausgewählte quantitative Effekte des ÖPUL. *Der Förderungsdienst / Beratungsservice*, 48, 10, 83-90.
- Holm-Müller, K., V. Radke, J. Weiss, 2002, Umweltfördermaßnahmen in der Landwirtschaft - Teilnehmerauswahl durch Ausschreibungen? *Agrarwirtschaft* 51, 2, 112-120.
- Horan, R. D., R. Claassen, und L. Howe, 2001, The Welfare Sensitivity of Agri-Environmental Instruments, *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 26, 2, 368-386.
- Isermeyer, F., 2002, Europäische Strukturpolitik für den ländlichen Raum. Vortrag anlässlich "rural21 - Internationale Konferenz zur Zukunft und Entwicklung ländlicher Räume vom 5. bis 7. Juni 2000 in Berlin (verfügbar unter: <http://www.verbraucherministerium.de/landwirtschaft/laendl-raum/rural21/>).
- Kennedy, K., 2001, Reforming Farm Trade in the Next Round of WTO Multilateral Trade Negotiations, *Journals of World Trade* 35(6), 1061-1079.
- Kommission der EU, 2001a, WTO 4th Ministerial, Doha, 14 november, 2001. Overall assessment over the results for the European Union. MEMO/01/371 vom 14/11/2001.
- Kommission der EU, 2001b, Trade and Environment: What Europe really wants and why. MEMO/01/365 vom 12/11/2001.
- Latacz-Lohmann, U. (1993): Ausgestaltung des Prämiensystems als Mittel zur Steigerung der Effektivität von Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzprogrammen. In: *Agrarwirtschaft*, Band 42, S. 351-8.
- Latacz-Lohmann, U., 1998, Mechanisms for the provision of public goods in the countryside. In: Dabbert, S.; Dubgaard, A.; Slangen, L.; Whitby, M. (Hrsg.): *The Economics of Landscape and Wildlife Conservation*. CAB International.
- Lippert, C., 1999, Institutionenökonomische Überlegungen zur optimalen Bereitstellung und Entlohnung von Umweltattributen in Agrarlandschaften. *Agrarwirtschaft*, 48, 11, 417-430.

- Ltacz-Lohmann, U., 2000, Beyond the Green Box: The Economics of Agri-Environmental policy and Free Trade, *Agrarwirtschaft* 49, 9/10, 342-348.
- Nickerson, C.J. und L. Lynch, The Effekt of Farmland Preservation Programs on Farmland Prices, *Amer. J. Agr. Econ.*, 83, 2, 341-351
- Niendieker, V., 1998, Die Ratsverordnung (EWG) Nr. 2078/92 als Instrument der europäischen und nationalen Agrarumwelt- und Agrarstrukturpolitik. *Berichte über Landwirtschaft*, 76, 520-539.
- Oates, W., 1998, Environmental Policy in the European Community: Harmonization or National Standards? *Empirica* 25, 1-13.
- OECD, 1989, *Agricultural and Environmental Policies: Opportunities for Integration*. Paris.
- Osterburg, B., 1999, Auswirkungen der Umsetzung der Agrarumweltprogramme gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 in den deutschen Bundesländern auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Futterbaues. Vierzigste Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues vom 4. bis 6. Oktober 1999 in Kiel.
- Pindyck, R.S., und D.L. Rubinfeld, 2001, *Microeconomics*, Prentice Hall, New Jersey.
- Plössnig, C., 1999, Natura 2000 - Entwicklungen in Österreich. *Ökosoziales Forum Österreich*, Wintertagung 1999, Bundeanstalt für alpenländische Landwirtschaft Gumpenstein, 110-117
- Rude, J., 2001, Under the Green Box. The WTO and Farm Subsidies. *Journals of World Trade* 35(5), 1015-1033.
- Scheele, M., 2000, Perspektiven der Agrarumweltpolitik, Vortrag im Rahmen der Tagung über die Entwicklung und künftige Ausgestaltung der Agrarumweltprogramme am 27/28.11.2000 an der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig.
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltschutz), 1985, *Umweltprobleme in der Landwirtschaft*, W. Kohhammer, Stuttgart und Mainz.
- Stolze, M., A. Pierr, A. Häring und S. Dabbert (1999): Environmental and resource use impacts of organic farming in Europe. *Organic Farming in Europe: Economics and Policy Volume 6*, Hohenheim.
- Striewe, L., Loy, J.-P., Koester, U. (1996): Analyse und Beurteilung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Schleswig-Holstein. *Agrarwirtschaft* 45(1996), Heft 12: 423-434.
- Swinbank, A., 1999, CAP reform and the WTO: compatibility and developments, *European Review of Agricultural Economics*, 26, 3, 389-407
- Vogel, St., 2000, Land- und agrarsoziologische Forschung - Ausblick (land- and agri-sociological research - perspectives), Vortrag beim Arbeitskreis "Agrarsoziologie" im Rahmen der ÖGA-Tagung am 29. 9. 2000, Universität für Bodenkultur Wien, Wien.

- 
- Whitby, M., 2000, Challenges and Options for the UK Agri-Environment: Presidential Address, *Journal of Agricultural Economics*, 51, 3, 317-332
- Wirtschafts- und Sozialausschuss, 2002, Die Zukunft der GAP, *Agra-Europe* 17/02 vom 22. April 2002, Dokumentation .
- Wilhelm, J. (1999): Ökologische und ökonomische Bewertung von Agrarumweltprogrammen. Delphi-Studie, Kosten-Wirksamkeits-Analyse und Nutzen-Kosten-Betrachtung. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Wu, J. und B.A. Babcock, 1995, Optimal Design of a Voluntary Green Payment Program under Asymmetric Information, *Journal of Agricultural and Resource Economics* 20, 2, 316-327.
- Wynn, G., B. Crabtree und J. Potts, 1998, Modelling Farmer Entry into the Environmentally Sensitive Area Schemes in Scotland, *Journal of Agricultural Economics*, 52, 1, 65-82

Analysecluster 4

**Nachwachsende**

**Rohstoffe**

## **Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive**

**Projektleitung: o. Univ.-Prof. Dr. Markus F. Hofreither  
Institut für Wirtschaft, Politik und Recht  
Universität für Bodenkultur  
Gregor-Mendel-Straße 33  
A 1180 Wien**

## **Nachwachsende Rohstoffe**

**Franz Handler, Manfred Wörgetter, Josef Rathbauer, Heinrich Prankl  
Bundesanstalt für Landtechnik  
Rottenhauserstrasse 1  
A 3250 Wieselburg  
<http://www.blb.bmlf.gv.at>**



---

**Mai 2002**

|   |    |
|---|----|
| 1 . Einleitung.....   | 3  |
| 2 . Nachwachsende Rohstoffe in Österreich – Stand der Entwicklung.....  | 5  |
| 2.1 Energetische Nutzung.....   | 6  |
| 2.1.1 Forstliche Rohstoffe.....   | 6  |
| 2.1.2 Landwirtschaftliche Rohstoffe.....  | 8  |
| 2.1.2.1 Feste Brennstoffe.....  | 8  |
| 2.1.2.1.1 Stroh.....  | 8  |
| 2.1.2.1.2 Ganzpflanzennutzung.....  | 9  |
| 2.1.2.2 Flüssige Kraftstoffe.....   | 9  |
| 2.1.2.2.1 Biodiesel.....  | 9  |
| 2.1.2.2.2 Pflanzenöl.....   | 12 |
| 2.1.2.2.3 Ethanol.....  | 13 |
| 2.1.2.3 Gasförmige Brennstoffe.....   | 13 |
| 2.1.2.3.1 Biogas.....   | 13 |
| 2.2 Stoffliche Nutzung.....   | 14 |
| 2.2.1 Forstliche Rohstoffe.....   | 14 |
| 2.2.1.1 Holz.....   | 15 |
| 2.2.1.2 Zellstoff.....  | 15 |
| 2.2.1.3 Nebenprodukte.....  | 16 |
| 2.2.2 Landwirtschaftliche Rohstoffe.....  | 18 |
| 2.2.2.1 Landwirtschaftliche Rohstoffe pflanzlicher Herkunft.....  | 18 |
| 2.2.2.1.1 Öle und Fette.....  | 18 |
| 2.2.2.1.2 Stärke.....   | 19 |
| 2.2.2.1.3 Zucker.....   | 21 |
| 2.2.2.1.4 Faserrohstoffe.....   | 23 |
| 2.2.2.1.5 Sonstige pflanzliche Produktlinien.....   | 24 |
| 2.2.2.2 Landwirtschaftliche Rohstoffe tierischer Herkunft.....  | 24 |
| 3 . Umsetzung von neuen Technologien.....   | 26 |
| 4 . Problembereiche und Vorschläge für Maßnahmen.....   | 31 |
| 4.1 Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1251/1999: Anbau von nachwachsenden Rohstoffen auf den Stilllegungsflächen..... | 31 |
| 4.1.1 Ausgangslage.....   | 31 |
| 4.1.2 Maßnahmen.....  | 34 |
| 4.2 Einbeziehung von freigesetzten Dauergrünlandflächen in die Ausgleichszahlungen für stillgelegte Flächen.....      | 34 |
| 4.2.1 Ausgangslage.....   | 34 |
| 4.2.2 Maßnahmen.....  | 36 |
| 5 . Positionen der Interessenvertretungen.....  | 37 |
| 6 . Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....   | 39 |
| 7 . Literatur.....  | 40 |

# 1. Einleitung

Das vorliegende Papier wurde im Rahmen des Forschungsprojekts „Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive“<sup>1</sup> erarbeitet. Die **Zielsetzungen** des Projektes waren:

- Die bestehenden Problembereiche der GAP in der Fassung der Agenda 2000 aufzuzeigen und mit der laufenden Reformdiskussion zu vergleichen.
- Den Einfluss der durch die aktuellen Agrarkrisen geänderten gesellschaftlichen Situation in Bezug auf Konsumverhalten und politische Akzeptanz auf diese Reformanliegen abzuschätzen.
- Bei der Beurteilung von Reformschritten die sich aus der speziellen Situation Österreichs ergebenden Prioritäten explizit zu berücksichtigen.

Diese allgemeinen Zielsetzungen wurden in folgenden Themenbereichen verfolgt<sup>2</sup>:

- Marktordnung (Bundesanstalt für Agrarwirtschaft)
- Ländlicher Raum (Bundesanstalt für Bergbauernfragen)
- Agrarumweltpolitik (Institut für Wirtschaft, Politik und Recht)
- Nachwachsende Rohstoffe (Bundesanstalt für Landtechnik)
- Nachfragetrends und Verbraucherverhalten (Institut für Wirtschaft, Politik und Recht)

Der Bereich der **nachwachsenden Rohstoffe** wurde von der Bundesanstalt für Landtechnik bearbeitet. Im Folgenden wurde zuerst die Ist-Situation der energetischen und stofflichen Nutzung der nachwachsenden Rohstoffe an Hand von aktuellen Daten über die Märkte von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen und Daten aus der Agrarstatistik dargestellt. Weiters wurden die Voraussetzungen für die erfolgreiche Markteinführung von Produkten aus nachwachsenden Rohstoffen erläutert. Abschließend wurden in Absprache mit im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe tätigen Unternehmen und Interessensvertretungen der Landwirtschaft Maßnahmenvorschläge zur Weiterentwicklung der GAP erarbeitet.

Nachwachsende Rohstoffe und damit die Land- und Forstwirtschaft können einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung unserer Wirtschaft leisten. Wichtige strategische Ziele der EU bzw. Österreichs in Zusammenhang mit nachwachsenden Rohstoffen sind:

- **Beitrag zum Klimaschutz**

Die EU hat sich in Kyoto verpflichtet, bis zur Kyoto-Zielperiode 2008 bis 2012 ihre Emissionen von Treibhausgasen um 8 % zu vermindern (*Europäische Kommission 2001, 51*). Österreich hat innerhalb der EU eine Reduktion der Treibhausgasemissionen von etwas über 75 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalent im Basisjahr 1990 auf knapp 66 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalent bis zur Kyoto-Zielperiode 2008 bis 2012 zugesagt. Dies entspricht einer Reduktion um 13 % (*BMLFUW 2001*).

---

<sup>1</sup> Projektleitung: o. Univ.-Prof. Dr. Markus F. Hofreither, Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur, Gregor-Mendel-Straße 33, A 1180 Wien

<sup>2</sup> Die bearbeitenden Institutionen sind in Klammer angeführt.

- **Nachhaltige Energieversorgung und Reduzierung der Importabhängigkeit**
  - Die EU importierte 1998 49 % ihres Energiebedarfes. Bis 2020 wird die Einfuhrabhängigkeit der gegenwärtigen EU auf 62 % ansteigen, die einer EU mit 30 Mitgliedern wird bei 51 % liegen (*Europäische Kommission 2001a*, 76). Die EU hat sich daher das Ziel gesetzt, den Anteil der erneuerbaren Energieträger am Bruttoinlandsenergieverbrauch von rund 5,3 % im Jahr 1995 auf 12 % im Jahr 2010 zu erhöhen (*Europäische Kommission 1997*, 11). Für die Biomasse wird ein Anstieg auf 8,5 % prognostiziert, was beinahe einer Verdreifachung entspricht (*Europäische Kommission 1997*, 45).
  - In einem Verordnungsentwurf schlägt die Europäische Kommission vor, dass 2005 in allen Mitgliedstaaten 2 % des Energiegehaltes der im Transportbereich verwendeten Kraftstoffe aus biogenen Kraftstoffen kommen müssen. Danach muss der Anteil bis 2010 auf 5,75 % gesteigert werden (*Europäische Kommission 2001b*).
- **Sinnvolle Nutzung von landwirtschaftlichen Nutzflächen, die zur Zeit nicht für die Nahrungsmittelproduktion benötigt werden.**



## 2. Nachwachsende Rohstoffe in Österreich – Stand der Entwicklung

Auf Grund der intensiven Nutzung von fossilen Rohstoffen haben die biogenen (nachwachsenden) Rohstoffe im Laufe der letzten Jahrhunderte an Bedeutung verloren. Mit wachsendem Bewusstsein über die Endlichkeit der fossilen Rohstoffe und den von ihnen verursachten Umweltproblemen wurden während der vergangenen Jahrzehnte die nachwachsenden Rohstoffe wieder interessanter. Übersicht 1 gibt einen Überblick über die Arten von nachwachsenden Rohstoffen und ihre Verwendung.

| <b>Nachwachsende Rohstoffe</b>  |  |
|---|--|
| <b>Energetische Nutzung</b>   | <b>Stoffliche Nutzung</b>  |
| <b>Unterteilung nach Art der Biomasse</b>   |  |
| <p><b>Forstliche Herkunft</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brennholz</li> <li>• Sägenebenprodukte</li> <li>• Rinde</li> <li>• Kurzumtriebsholz, "Short rotation forestry"</li> </ul> <p><b>Landwirtschaftliche Biomasse:</b></p> <p><b>Pflanzliche Produkte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stroh</li> <li>• ein- und mehrjährige Energiepflanzen wie z. B. Miscanthus, Getreideganzpflanzen, Hanf, Zuckerrübe, Topinambur, Mais und Getreide, Raps und Sonnenblume, usw.</li> </ul> <p><b>Tierische Produkte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gülle und Mist</li> </ul> | <p><b>Forstliche Herkunft</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Holz</li> <li>• Zellstoff</li> <li>• Nebenprodukte wie z. B.: Harze, ätherische Öle, Tallöl</li> </ul> <p><b>Landwirtschaftliche Biomasse:</b></p> <p><b>Pflanzliche Produkte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Öle und Fette</li> <li>• Stärke</li> <li>• Zucker</li> <li>• Lignozellulose, ein- und mehrjährige landwirtschaftliche Pflanzen</li> <li>• Zellstoff</li> <li>• Fasern</li> <li>• Heil- und Gewürzpflanzen</li> <li>• Färberpflanzen</li> </ul> <p><b>Tierische Produkte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Felle und Häute</li> <li>• Milchhaltsstoffe</li> <li>• Wolle</li> <li>• Federn, Horn</li> </ul> |
| <b>Unterteilung nach der Verwendung</b>   |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brennstoffe für den Wärmesektor</li> <li>• Brennstoffe zur Krafterzeugung</li> <li>• Kraftstoffe für den Transportsektor</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chemische Grundstoffe</li> <li>• Pharma- und Kosmetikprodukte</li> <li>• Kohlenstoff- und Stickstoffquelle für Mikroorganismen</li> <li>• Polymere</li> <li>• Faserwerkstoffe</li> <li>• Technische Öle</li> <li>• Baustoffe, Möbel</li> </ul>  |

Übersicht 1: Nachwachsende Rohstoffe aus der Land- und Forstwirtschaft (nach Wörgetter und Mang 1998, 16)

## 2.1 Energetische Nutzung

Der Anteil der erneuerbaren Energieträger am Bruttoinlandsverbrauch betrug 1999 24,5 % (*Statistik Austria 2001a*, 334). Neben Wasserkraft (12,5 %) ist die Biomasse mit 10,5 % der wichtigste erneuerbare Energieträger.

### 2.1.1 Forstliche Rohstoffe

43 % der Katasterfläche Österreichs sind mit Wald bestockt (*Statistik Austria 2001a*, 37), wobei die Waldfläche in den letzten Jahrzehnten beständig zunahm (siehe Abbildung 1). Laut Österreichischer Waldinventur 1992/96 beträgt der Holzvorrat 988 Mio. Vfm<sup>3</sup>. Einer jährlichen Nutzung von 19,5 Mio. Vfm steht ein Zuwachs von 27,3 Mio. Vfm gegenüber (*BMLFUW 2001b*, 50).

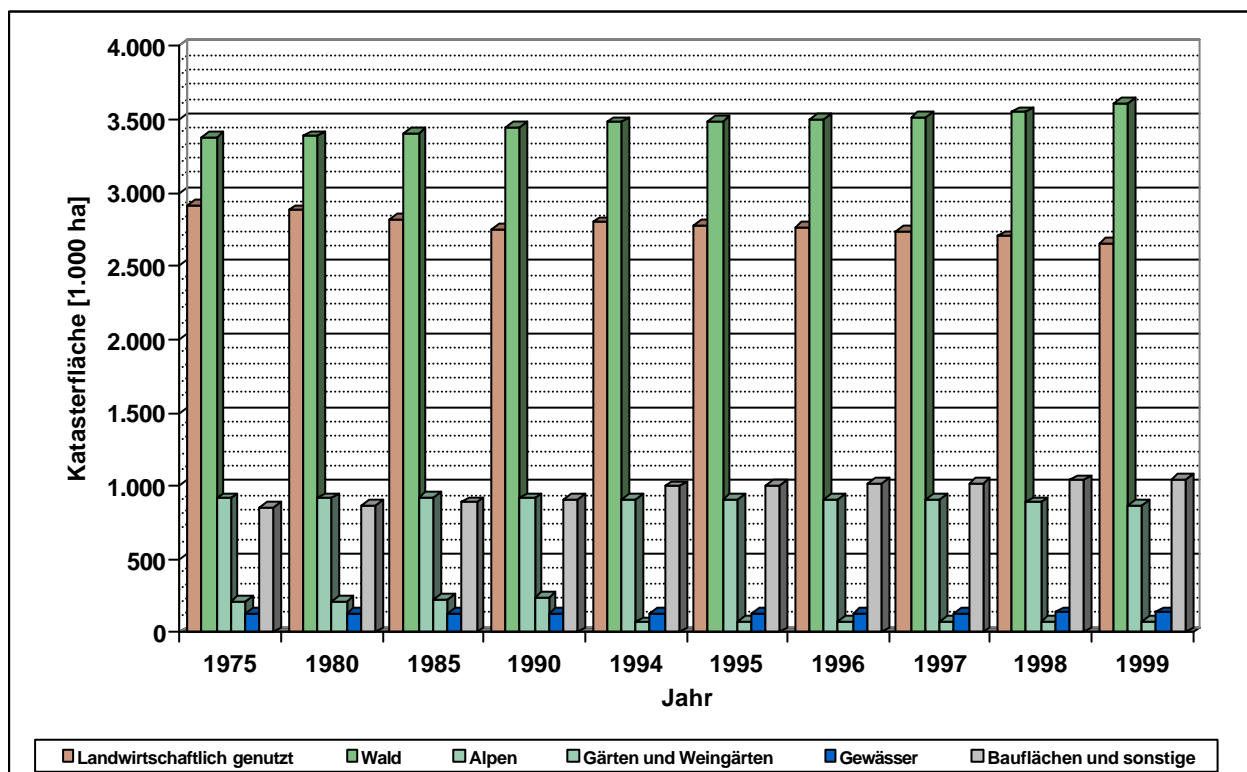


Abbildung 1: Katasterfläche in Österreich – Stand 1. 1. 2000 (*Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen zitiert in BMLFUW 2001c*)

Von 1991 bis 2000 wurden im Durchschnitt 3,1 Mio. Efm<sup>4</sup> Brennholz auf Forstflächen geerntet (siehe Abbildung 2). Im Jahr 2000 waren es 2,9 Mio. Efm (*BMLFUW 2001b*, 109). Zusätzlich wurden rund 139.000 fm Brennholz importiert und rund 14.000 fm exportiert (*Statistik Austria 2001c*).

Die Energieholzfläche erreicht lediglich ein Ausmaß von 1.297 ha (*Statistik Austria 2000a*).

Innerhalb der Biomasse hat die forstliche Biomasse die größte Bedeutung. In der Energiebilanz 1999 hat Brennholz einen Anteil von 62 % am Bruttoinlandsverbrauch der erneuerbaren Energie aus Biomasse (*Statistik Austria 2001a*, 334). An der inländischen Erzeugung von

<sup>3</sup> Vorratsfestmeter

<sup>4</sup> Erntefestmeter ohne Rinde

Energie aus Biomasse hat die forstliche Biomasse einen Anteil von 73 % (siehe Abbildung 3). Indirekt kommen auch die Ablaugen, die 16,5 % ausmachen, aus diesem Bereich.

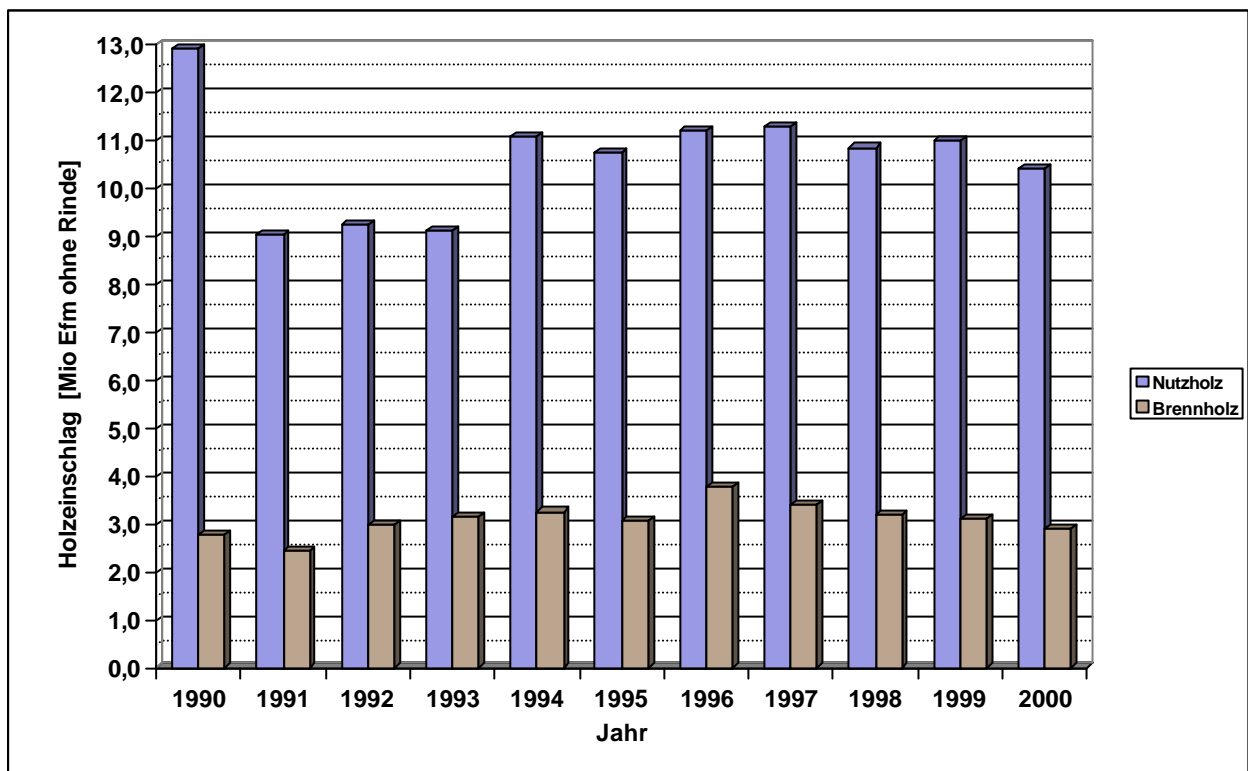


Abbildung 2: Holzeinschlag in Österreich (BMLFUW 2001c, 38 und BMLFUW 2001b, 109)

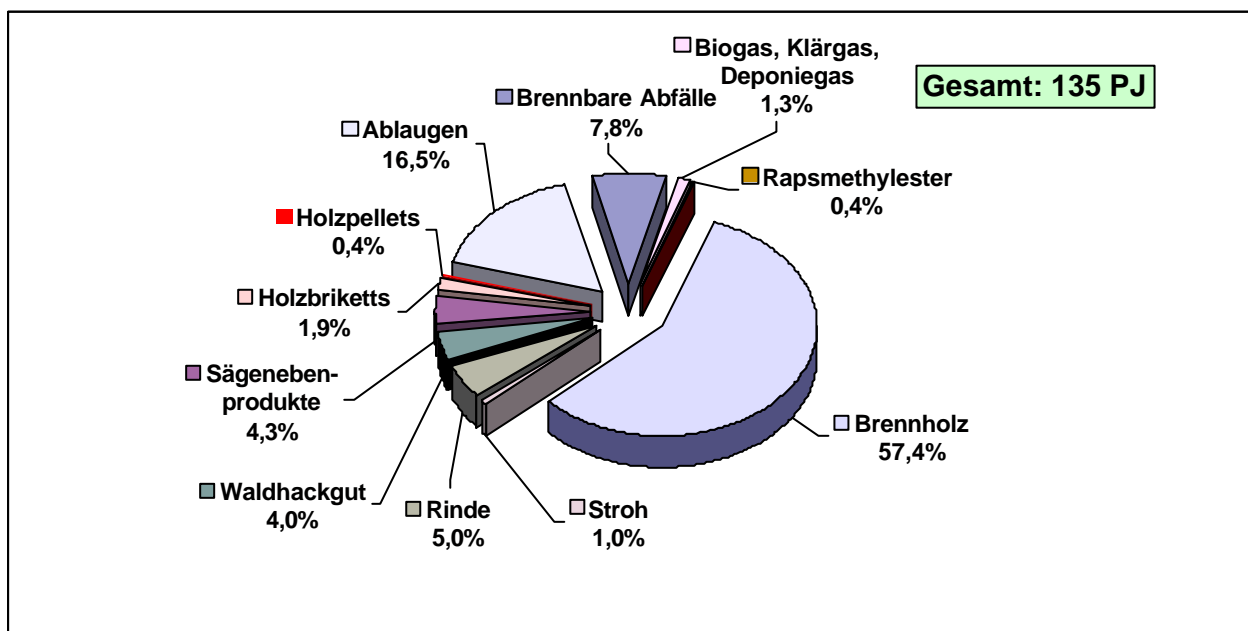


Abbildung 3: Zusammensetzung der inländischen Erzeugung von Energie aus Biomasse 1998 (Energieverwertungsagentur 2001a)

Die Anzahl der in Österreich jährlich installierten automatischen Holzfeuerungen ist in Abbildung 4 dargestellt. Insgesamt sind zur Zeit 40.176 automatisch beschickte Holzfeuerungen mit einer Leistung von insgesamt 3.068 MW installiert (Jonas und Haneder

2002). Nach Schätzungen der Bundesanstalt für Landtechnik werden zusätzlich jährlich rund 12.000 Stückholzkessel und rund 12.000 Kachelöfen aufgestellt (Rathbauer, 2001a).

Mit Ende 2000 waren in Österreich 587<sup>5</sup> Biomasse-Fernwärmanlagen mit insgesamt 730 MW in Betrieb (BMLFUW 2001b, 48).

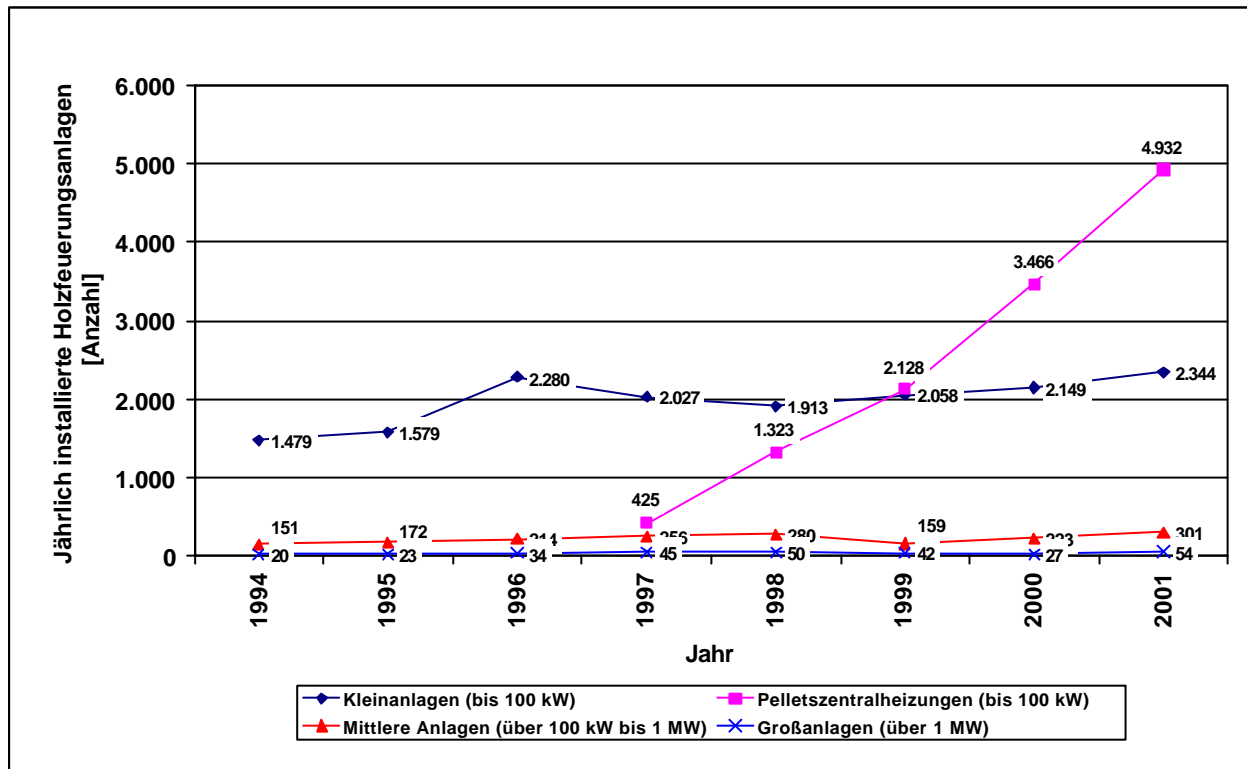


Abbildung 4: Entwicklung der Anzahl der automatisch beschickten Holzfeuerungen in Österreich (Jonas und Haneder zitiert in BMLFUW 2001b, 49 und Jonas und Haneder 2002)

## 2.1.2 Landwirtschaftliche Rohstoffe

### 2.1.2.1 Feste Brennstoffe

#### 2.1.2.1.1 Stroh

In den Jahren 1991 bis 2000 wurden in Österreich im Durchschnitt rund 2,2 Mio. t Stroh geerntet (Statistik Austria 2001b, 188). Rund 1 Mio. t Stroh wird als Einstreu benutzt (Dissemond und Zaussinger 1994, 84). Das restliche Stroh wird überwiegend eingearbeitet. Dissemond und Zaussinger schätzen, dass rund 600.000 t energetisch bzw. stofflich genutzt werden könnten.

Die Ernte von Stroh ist technisch gelöst, die Kosten für Ernte und Logistik sind bekannt. Stroh kann zu vergleichsweise niedrigen Kosten zur Verfügung gestellt werden. Im mittleren Leistungsbereich werden bewährte Feuerungsanlagen (auch österreichischen Ursprungs) angeboten. Zur Zeit gibt es in Österreich 10 strohbefeuerte Fernheizwerke mit einer Ge-

<sup>5</sup> enthält auch Fernwärmanlagen, die nicht mit forstlicher Biomasse betrieben werden

samtleistung von 22 MW. In diesen Anlagen werden jährlich rund 12.000 t Stroh verwertet (*Rathbauer 2001b, 129*). Laut Energiebericht 1984 waren 1983 2000 Anlagen für den Hausbrand in Betrieb, in denen 30.000 t Stroh verfeuert wurden. Mängel der Technik (hoher Bedienungs Aufwand, hohe Emissionen) haben diese Entwicklung bereits zu Beginn der 80-iger Jahre gebremst, Umweltauflagen haben die Entwicklung zum Stillstand gebracht (*Wörgetter und Mang 1998, 18*). 1998 hatte Stroh einen Anteil von 1 % an der inländischen Erzeugung von Rohenergie aus Biomasse (siehe Abbildung 3).

#### **2.1.2.1.2 Ganzpflanzennutzung**

Die thermische Nutzung von **Getreideganzpflanzen** wurde untersucht. Das Produktionsverfahren ist vom konventionellen Getreidebau bekannt. Der Bestand wird kurz vor der Todreife auf Schwad gelegt und nach einer Abtrocknungsphase mit Großballenpressen gepresst. Die Verbrennung in Fernheizwerken für Stroh funktioniert gut. Die getrennte Nutzung von Korn und Stroh ist in der Regel ökonomisch günstiger (*Rathbauer 2001b, 131*). Ein Einsatz von Stroh und Getreideganzpflanzen in kalorischen Kraftwerken ist technisch möglich. Aus der Sicht der Landwirtschaft ist der erzielbare Strohpreis von zentraler Bedeutung.

**Miscanthus** wäre aus der Sicht des energetischen Potentials interessant. Die wesentlichen pflanzenbaulichen Fragen sind geklärt. Nicht zufriedenstellend gelöst sind die Erntetechnik, die Lagerung größerer Mengen und die Verbrennungstechnik. Die Wirtschaftlichkeit kann daher noch nicht seriös beurteilt werden (*Rathbauer 2001b, 132*).

Der Neusiedler See besitzt eine **Schilffläche** von rund 6.000 ha. Das jährlich nutzbare Potential beläuft sich bei vorsichtiger Schätzung auf bis zu 30.000 t. Voraussetzung für die energetische Nutzung ist die Mechanisierung der Ernte. Die Verbrennung in Fernheizwerken für Stroh funktioniert zufriedenstellend (*Rathbauer 2001b, 129, 132*).

In den nächsten Jahren werden in Österreich bis zu 400.000 ha extensives **Grünland** für die Nahrungsmittelproduktion nicht mehr benötigt (siehe Kapitel 4.2). Die Verbrennung des auf solchen Flächen gewonnenen Heues wird zur Zeit in einem Forschungsprojekt untersucht<sup>6</sup>.

### **2.1.2.2 Flüssige Kraftstoffe**

#### **2.1.2.2.1 Biodiesel**

Im Bereich der flüssigen Biokraftstoffe konzentrieren sich die Aktivitäten in Österreich hauptsächlich auf Biodiesel. 1990 wurden weltweit erstmals von Traktorenherstellern Traktoren für den Betrieb mit Biodiesel freigegeben. Neben Raps als traditionellem Öllieferant gewinnt Altspeiseöl zunehmend an Bedeutung.

Mit Ölfrüchten waren im Jahr 2000 7,8 % des österreichischen Ackerlandes bestellt. Rechnet man die mit Ölpflanzen bebauten Stilllegungsflächen dazu, so ergibt sich ein Anteil von 8,7 %. Von den Ölpflanzen hat Raps in Österreich mit Abstand die größte Bedeutung. Danach folgen Sonnenblumen und Sojabohne (siehe Tabelle 1). Raps, Sonnenblume und Soja liefern neben dem Öl auch ein hochwertiges Eiweißfuttermittel. Für die Nutzung als nachwachsende Rohstoffe sollten die Stilllegungsflächen die Basis bilden. Auch auf den Stille-

---

<sup>6</sup> Forschungsprojekt "Ökologische und ökonomische Auswirkung extensiver Grünlandbewirtschaftungssysteme zur Erhaltung der Kulturlandschaft – Teilbereich: Verbrennung Graspellets"

gungsflächen hat Raps die größte Bedeutung. Die Anbaufläche hat 1998 einen Tiefpunkt erreicht. In den letzten Jahren ist sie wieder gestiegen (siehe Tabelle 2). Die Bedeutung der Sonnenblume auf Stilllegungsflächen ist in den letzten Jahren angestiegen. Die Mariendistel hat lokal Bedeutung erlangt. Sie wird aber in erster Linie für die Gewinnung pharmazeutischer Produkte angebaut (siehe 2.2.2.1.5). Ihr Öl ist ein Nebenprodukt, welches energetisch genutzt werden kann. Für die Biodieselproduktion wird fast ausschließlich Rapsöl verwendet.

|                                      | <sup>7</sup> 1995 | 1996           | 1997           | 1998           | 1999           | 2000           |
|--------------------------------------|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Winterraps zur Ölgewinnung [ha]      | 87.307            | 64.192         | 53.772         | 50.589         | 64.775         | 51.334         |
| Sommerraps und Rübsen [ha]           | 1.939             | 712            | 1.125          | 1.497          | 993            | 428            |
| Ölsonnenblumen [ha]                  | 28.550            | 18.983         | 19.954         | 22.096         | 24.249         | 22.336         |
| Sojabohnen [ha]                      | 13.669            | 13.315         | 15.217         | 20.031         | 18.541         | 15.537         |
| Sonstige Ölfrüchte [ha] <sup>8</sup> | 12.939            | 16.038         | 18.352         | 18.659         | 21.206         | 18.896         |
| <b>Ölfrüchte Summe [ha]</b>          | <b>144.404</b>    | <b>113.240</b> | <b>108.420</b> | <b>112.872</b> | <b>129.764</b> | <b>108.531</b> |

Tabelle 1: Anbau von Ölfrüchten in Österreich (BMLFUW 2001b, 239, BMLF 1998a, 218, BMLF 1999a, 221)

|                                 | 1995          | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000         | <sup>9</sup> 2001 |
|---------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| Leindotter [ha]                 | -             | -            | 38           | 9            | -            | -            | 4                 |
| Sonnenblumen [ha]               | 351           | 261          | 162          | 209          | 689          | 929          | 2.277             |
| Raps [ha]                       | 13.592        | 7.471        | 3.058        | 2.563        | 7.630        | 6.095        | 8.679             |
| Saflor [ha]                     | -             | -            | -            | -            | -            | 2            | 0                 |
| Mariendistel [ha] <sup>10</sup> | -             | -            | -            | 652          | 481          | 462          | 1.179             |
| <b>Summe [ha]</b>               | <b>13.943</b> | <b>7.732</b> | <b>3.258</b> | <b>3.433</b> | <b>8.800</b> | <b>7.488</b> | <b>12.139</b>     |

Tabelle 2: Anbau von Ölfrüchten auf Stilllegungsflächen (AMA zitiert von Stangl 2001 und Spanischberger 2002)

Neben mehreren genossenschaftlichen Kleinanlagen wurde bereits 1991 auch die erste industrielle Biodiesel-Produktionsanlage in Aschach in Betrieb genommen. In dieser Anlage

<sup>7</sup> Zahlen von 1995 enthalten auch nachwachsende Rohstoffe auf Stilllegungsflächen

<sup>8</sup> Ölkürbis, Mohn, Saflor, Öllein, Öldistel, Sesam, etc.

<sup>9</sup> Quelle: AMA, Schriftlich Mitteilung Oktober 2001, vorläufige Daten

<sup>10</sup> Angaben ab 1998

wird heute ausschließlich Speiseöl erzeugt. Eine weitere industrielle Anlage wurde in Bruck an der Leitha errichtet. Mittlerweile befindet sich bereits die dritte industrielle Anlage vor der Fertigstellung (*Krammer und Prankl 2001, 4*).

Die Produktionsmengen (siehe Abbildung 5) konnten bis 1995 gesteigert werden. Der ab 1995 erfolgte Einbruch der Produktionsmenge liegt in den damals zu fossilem Diesel nicht konkurrenzfähigen Preisen begründet. Erst der Preisanstieg der fossilen Energieträger in jüngster Zeit, ließ das Interesse an Biodiesel wieder stark steigen. Die in Abbildung 5 angeführten Produktionsmengen beinhalten alle Arten von Biodiesel, also auch Altspeiseölmethylester. 1998 hatte Biodiesel einen Anteil von 0,4 % an der inländischen Erzeugung von Rohenergie aus Biomasse (siehe Abbildung 3).

Stellt man die Produktionsmengen von Biodiesel in Abbildung 5 den Produktionsflächen von Ölsaaten auf Stilllegungsflächen in Tabelle 2 gegenüber, so zeigt sich, dass beispielsweise im Jahr 2000 das auf Stilllegungsflächen erzeugte Pflanzenöl nur für rund 30 % des erzeugten Biodiesels reichte.

|   | Anlagenstandort | Inbetriebnahme | Technologie | Rohstoff                   | Produktionskapazität [t/a] |
|---|-----------------|----------------|-------------|----------------------------|----------------------------|
| 1 | Asperhofen      | 1989           | Eigene      | Altspeisefett, Raps        | 1.500                      |
| 2 | Bruck           | 1992           | BDI         | Raps                       | 25.000                     |
| 3 | Güssing         | 1991           | V&N, Heid   | Raps                       | 2.000                      |
| 4 | Mureck          | 1991           | BDI         | Raps, Altspeisefett        | 2.500                      |
| 5 | Starrein        | 1993           | Heid        | Raps                       | 3.000                      |
| 6 | Schönkirchen    | 1991           | Eigene      | Raps, Sonnenblume          | 1.000                      |
| 7 | Zistersdorf     | 2002           | Energiea    | Altspeisefett, Pflanzenöle | 8.000                      |

Tabelle 3: Biodiesel-Produktionsanlagen in Österreich (*Krammer und Prankl 2001, 5*)

Die Verwendung von Kraftstoffen wird in Österreich durch die Kraftstoffverordnung<sup>11</sup> geregelt. Im Dezember 1999 erfolgte eine Novellierung. Beginnend mit 1. Jänner 2000 gelten für die Verwendung von Biodiesel folgende Forderungen:

- Fettsäuremethylester sind Methylester höherer, gesättigter und ungesättigter Fettsäuren natürlichen Ursprungs, die als Kraftstoff zum Betrieb von Fahrzeugverbrennungsmotoren mit Selbstentzündung bestimmt sind.
- Die erforderliche Qualität ist in der Vornorm ÖNORM C1191 beschrieben.
- Es ist erlaubt, fossilem Dieselkraftstoff bis zu 3 vol% Fettsäuremethylester pflanzlichen Ursprungs beizumischen.

<sup>11</sup> BGBl. II Nr. 517/1999

Im Juli 1999 erfolgte eine Novellierung des Mineralölsteuergesetzes<sup>12</sup>. Beginnend mit 1. Jänner 2000 wurden Kraftstoffe aus nachwachsenden Rohstoffen von der Mineralölsteuer befreit, wenn:

- sie rein als Biokraftstoff,
- für Mischungen bis zu 5 vol% für Ottokraftstoffe (Ethanol oder ETBE<sup>13</sup>) oder
- für Mischungen bis zu 2 vol% für Diesekraftstoffe (Biodiesel) verwendet werden.

Mischungen mit über 5 vol% (in Ottokraftstoffen) oder über 2 vol% (in Diesekraftstoffen) werden in voller Höhe besteuert.

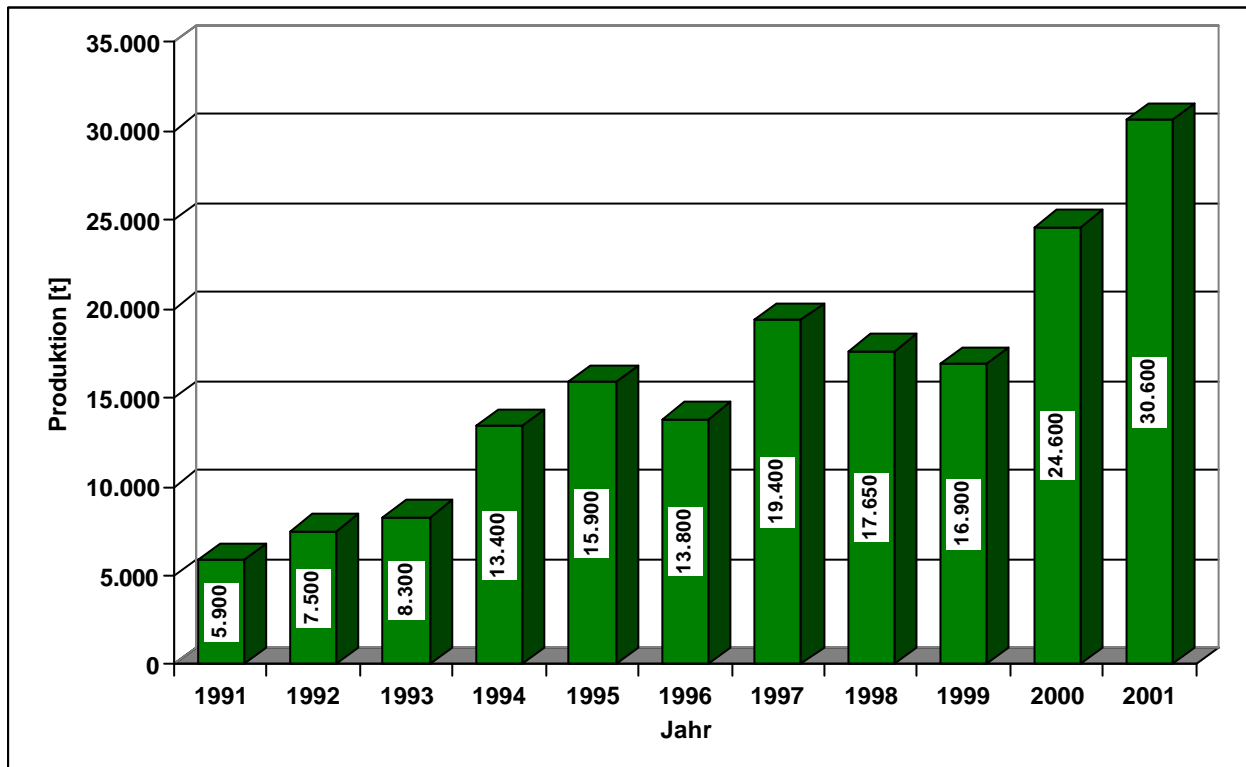


Abbildung 5: Biodieselproduktion in Österreich<sup>14</sup> (Krammer und Prankl 2001, 5)

#### 2.1.2.2.2 Pflanzenöl

Bei der energetischen Nutzung von Pflanzenölen kann zwischen der Verwendung in Pflanzenölbrennern und speziell adaptierten Dieselmotoren zum Antrieb von Fahrzeugen bzw. von Stationärmotoren unterschieden werden. Speziell die Verwendung in Fahrzeugen und in Blockheizkraftwerken stößt ausgehend von Deutschland in letzter Zeit auf vermehrtes Interesse. Die Anwendung beschränkt sich in Österreich derzeit auf Pilotprojekte.

<sup>12</sup> BGBl. I Nr. 106/1999

<sup>13</sup> Ethyl-Tertiär-Butylether ist eine die Klopfestigkeit erhöhende Mischkomponente von Vergaserkraftstoffen

<sup>14</sup> für 2001 erwarteter Wert



### **2.1.2.2.3 Ethanol**

Für die Produktion von Ethanol aus nachwachsenden Rohstoffen wurde 1990 eine Planungsgesellschaft "Austroprot" gegründet. Das Ziel war die Errichtung und der Betrieb einer Bioethanolanlage, mit der jährlich aus ca. 350.000 t Getreide und Körnerleguminosen rund 100.000 t Bioethanol und 100.000 t Eiweißfuttermittel produziert werden können. Bioethanol sollte von der OMV Austria AG in der Raffinerie in Schwechat als 5%ige Mischkomponente für unverbleite Ottokraftstoffe eingesetzt werden. Die Anlage wurde nach dem Trockenmahlprozess konzipiert und sollte Weizen, Mais, Roggen und Erbsen verarbeiten. Das Projekt konnte auf Grund der wirtschaftlichen Situation nicht kommerziell umgesetzt werden. Sollten sich die wirtschaftlichen Bedingungen zum Positiven ändern, so kann das Projekt jederzeit realisiert werden (*Wörgetter und Mang 1998, 23*).

Das entsprechende Know-how im Bereich Verfahrenstechnik und Anlagenbau wird durch die österreichische Firma Vogelbusch bereitgestellt (eine Reihe von Anlagen zur Alkoholproduktion mit Vogelbusch-Technologie mit Kapazitäten von bis zu 1 Mio. l/d sind in den USA, in Brasilien, den Niederlanden, Deutschland u.a. Ländern in Betrieb).

### **2.1.2.3 Gasförmige Brennstoffe**

#### **2.1.2.3.1 Biogas**

Die technische Nutzung von Biogas trägt einerseits durch die Verringerung der Methanemissionen aus der Lagerung und Deponierung von organischen Abfällen und andererseits durch die energetische Nutzung des Methans und der damit verbundenen Minderung der CO<sub>2</sub>-Emission zur Verringerung der Emission treibhausrelevanter Gase bei (*Wörgetter und Mang 1998, 24*). Biogas bietet günstige Voraussetzungen zur Kraft-Wärmekopplung. Die Nutzung in Brennstoffzellen wird zur Zeit untersucht und bietet neue Chancen.

Eine Studie des Umweltbundesamtes schätzte 1993 das nutzbare Energiepotential aus den tierischen Exkrementen und anderen landwirtschaftlichen Rest- und Abfallstoffen auf 23 PJ (*Dissemond et al. 1993*). Davon entfallen auf die tierischen Exkremente 16,2 PJ. Unterstellt man den derzeitigen Viehbestand in Österreich, so wird das jährliche Potential der Biogasgewinnung aus Wirtschaftsdüngern bei der Erzeugung von Strom und Wärme auf 4,9 PJ (1.350 GWh) Strom und 6,7 PJ (1.850 GWh) Wärme geschätzt (*Amon et al. 2001*). Haas et al. (2001, 85) rechnen mit einem bis 2010 realisierbaren technischen Potential von jährlich 1,4 PJ Wärme und 0,6 PJ Strom aus landwirtschaftlichen Biogasanlagen.

|   | Biogasproduktion pro Jahr<br>[Mio. m <sup>3</sup> ] | Energieproduktion pro Jahr<br>[PJ / GWh] |
|---|---|--|
| ~ 140 kommunale Schlammfaulanlagen      | 110   | 2,38 / 660                               |
| 3 anaerobe Biomüllbehandlungsanlagen    | 6   | 0,15 / 38                                |
| ~ 31 Deponiegasanlagen                  | 123   | 2,65 / 737                               |
| ~ 25 Industrieabwasserreinigungsanlagen | 18  | 0,39 / 109                               |
| ~ 100 landwirtschaftliche Anlagen       | 17  | 0,37 / 103                               |
| <b>Total</b>                            | <b>275</b>  | <b>5,93 / 1647</b>                       |

Tabelle 4: Biogasanlagen und deren geschätzte Energieproduktion im Jahr 2000 in Österreich (Braun 2001)

Die größten Biogasproduzenten in Österreich sind Mülldeponien und die kommunale Abwasserreinigung (siehe Tabelle 4). Der Anteil der landwirtschaftlichen Biogasanlagen an der jährlichen Energieproduktion aus Biogas ist mit rund 6 % noch relativ gering. Die rund 100 landwirtschaftlichen Biogasanlagen weisen eine durchschnittliche elektrische Leistung von 50 kW auf. Etwa die Hälfte der Anlagen wurde in den vergangenen vier Jahren in Betrieb genommen. Insgesamt ist derzeit ein starkes Interesse am Neubau landwirtschaftlicher Biogasanlagen zu beobachten (Amon et al. 2001). Die derzeitige Nutzung der Potentiale ist gering (siehe Tabelle 4).

Bei entsprechender Entwicklung der Technologie besteht die Möglichkeit, unter Beachtung der hygienischen Erfordernisse Speisereste, Flotatfette, Grünschnitt etc. als zusätzliche Rohstoffe einzusetzen.

## 2.2 Stoffliche Nutzung

### 2.2.1 Forstliche Rohstoffe

Holz ist derzeit der bedeutendste nachwachsende Rohstoff in Österreich. Von 1991 bis 2000 wurden im Durchschnitt 10,4 Mio. Efm<sup>15</sup> Nutzholz eingeschlagen (siehe Abbildung 2). Im Jahr 2000 waren es ebenfalls 10,4 Mio. Efm, davon entfielen 6,8 Mio. Efm (65 %) auf Sägeholz mit >20 cm Durchmesser, 1,3 Mio. Efm (12 %) auf Sägeschwachholz und 2,4 Mio. Efm (23 %) auf Industrieholz (BMLFUW 2001b, 109). Zusätzlich wurden rund 7,0 Mio. fm Nadelrundholz, 1,4 Mio. fm Laubrundholz, 1,2 Mio. m<sup>3</sup> Nadelschnittholz, 220.000 m<sup>3</sup> Laubschnittholz, 505.000 fm Hackgut, 62.000 fm Späne, 118.000 t Sägerestholz und 144.000 m<sup>3</sup> Sperrholz importiert. Exportiert wurden rund 438.000 fm Nadelrundholz und 438.000 fm Laubrundholz, 6,0 Mio. m<sup>3</sup> Nadelschnittholz, 143.000 m<sup>3</sup> Laubschnittholz, 370.000 fm Hackgut, 352.000 fm Späne, 92.000 t Sägerestholz und 239.000 m<sup>3</sup> Sperrholz (Statistik Austria 2001c).

<sup>15</sup> Erntefestmeter ohne Rinde

### 2.2.1.1 Holz

Die wichtigsten Einsatzbereiche (*Industriewissenschaftliches Institut 2001*) von Holz sind:

- Holzwerkstoffe (Span- und Faserplatten, Massivholzplatten, Dämmstoffe)
- Holz im Bausektor
- Möbel

Die österreichische Sägeindustrie produzierte im Jahr 2000 10,4 Mio. m<sup>3</sup> Schnittholz (*BMLFUW 2001b, 109*). Die Entwicklung seit 1990 ist in Tabelle 5 dargestellt. Der Exportanteil lag zwischen 55 und 60 % (*BMLFUW 2001c, 51*). Der Importanteil lag bezogen auf die heimische Schnittholzproduktion zwischen 9 und 13 %.

Im Jahr 2000 wurden rund 2 Mio. m<sup>3</sup> Spanplatten in Österreich erzeugt. Der Holzeinsatz betrug rund 3,5 Mio. fm. Dabei handelt es sich in erster Linie um Sägerestholz. 7 - 10 % waren Gebrauchtholz (*Österreichische Holzindustrie 2001, 23*).

| Jahr | Schnittholz [m <sup>3</sup> ] |                  |                 |           |                   | Sägenebenprodukte [rm] |
|------|-------------------------------|------------------|-----------------|-----------|-------------------|------------------------|
|      | Summe Schnittholz             | Nadelschnittholz | Laubschnittholz | Schwellen | Behauenes Bauholz |                        |
| 1990 | 7.522.500                     | 7.194.400        | 247.400         | 21.000    | 59.600            | 12.530.600             |
| 1991 | 7.160.100                     | 6.825.000        | 243.100         | 19.600    | 72.300            | 12.677.800             |
| 1992 | 7.019.600                     | 6.701.400        | 234.300         | 11.800    | 72.100            | 12.624.300             |
| 1993 | 6.779.300                     | 6.487.900        | 224.800         | 15.300    | 51.400            | 11.895.100             |
| 1994 | 7.538.400                     | 7.216.300        | 256.900         | 15.100    | 50.200            | 13.422.000             |
| 1995 | 7.813.700                     | 7.506.100        | 251.900         | 9.900     | 45.800            | 14.291.700             |
| 1996 | 7.600.000                     | <sup>16</sup>    |                 |           |                   | 14.500.000             |
| 1997 | 8.450.000                     | 8.229.000        | 187.000         | 9.000     | 25.000            | 15.539.000             |
| 1998 | 8.737.000                     | 8.506.000        | 173.000         | 30.000    | 28.000            | 15.837.000             |
| 1999 | 9.785.000                     | 9.527.000        | 194.000         | 34.000    | 31.000            | 17.737.000             |

Tabelle 5: Produktion der österreichischen Sägeindustrie (*BMLFUW 2001c, 52*)

### 2.2.1.2 Zellstoff

Zellstoff wird vor allem in der Papier- und Pappeindustrie sowie in der chemischen Industrie als Rohstoff eingesetzt. Der wichtigste Rohstoff für die Zellstoffproduktion ist Holz. Es können aber auch andere zellulosehaltige Pflanzen, wie z. B. Hanf verwendet werden. Der Rohstoffeinsatz und die Produktion der österreichischen Papierindustrie sind in den folgenden

<sup>16</sup> Nicht verfügbar.

Tabellen zusammengefasst. In der Zellstoffproduktion dominiert der Papierzellstoff. Er hatte 1998 einen Anteil von 87,6 % (*Austropapier 1999 zitiert bei Industriewissenschaftliches Institut 2001, 188*). Im Jahr 2000 wurden 41,3 % des verwendeten Papierzellstoffes, 1,8 % des verwendeten Holzstoffes, 42,1 % des verwendeten Altpapiers und 23,7 % des verwendeten Holzes importiert. 82,8 % des erzeugten Papiers, Faltschachtelkartons und der Pappe wurden exportiert. Bei Papierzellstoff und Holzstoff betrug die Exportquote 23,4 % (*Austropapier 2001*).

|                              | 1990  | 1995  | 1998  | 1999  | 2000  |
|------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Holz [in 1.000 fm]           | 5.856 | 6.299 | 6.596 | 6.773 | 7.094 |
| Papierzellstoff [in 1.000 t] | 1.153 | 1.328 | 1.429 | 1.464 | 1.517 |
| Holzstoff [in 1.000 t]       | 355   | 445   | 384   | 377   | 397   |
| Altpapier [in 1.000 t]       | 1.143 | 1.442 | 1.732 | 1.787 | 1.943 |

Tabelle 6: Rohstoffeinsatz in der österreichischen Papierindustrie (*Austropapier 2001*)

|   | 1990  | 1995  | 1998  | 1999  | 2000  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Zellstoff <sup>17</sup> [in 1.000 t]            | 1.107 | 1.230 | 1.274 | 1.320 | 1.370 |
| Holzstoff [in 1.000 t]                          | 353   | 390   | 376   | 369   | 390   |
| Papier, Faltschachtelkarton, Pappe [in 1.000 t] | 2.932 | 3.599 | 4.009 | 4.142 | 4.385 |

Tabelle 7: Produktion der österreichischen Papierindustrie (*Austropapier 2001*)

### 2.2.1.3 Nebenprodukte

Neben Zellulose (40 – 50 %) enthält Holz auch Hemicellulose (25 – 30 %), Lignin (20 –30 %) und Harze (2 – 5 %).

Für Lignin haben sich Einsatzgebiete beziehungsweise Verwendungsmöglichkeiten herauskristallisiert, wie z. B. Wärmegewinnung, Bindemittel in Viehfutter- und Klebstoffindustrie, Phenole (Gerbstoffe), Klebstoffe, schall- und wärmedämmende Produkte, Vanillin, UV-Absorber in Sonnenschutzcremes und Lösungsmittel in der chemischen und pharmazeutischen Industrie (*Industriewissenschaftliches Institut 2001, 176*).

Hemicellulose kann zur Wärmegewinnung, zur Gewinnung von Alkoholen (Ethanol, Butanol), Xylit (Zuckeraustauschstoff), Bleichenzymen und Entkalkungsmitteln, als Grundstoff für Pharmazeutika und Tenside, für den Lebensmittelbereich und zusammen mit Lignin als Kleb- und Füllstoffe eingesetzt werden (*Industriewissenschaftliches Institut 2001, 176*).

<sup>17</sup> inkl. Textilzellstoff

Aus den Harzen können im Zuge eines Destillationsverfahrens Terpentinöl, Kolophonium und Kosmetika hergestellt werden (*Industriewissenschaftliches Institut 2001, 177*).

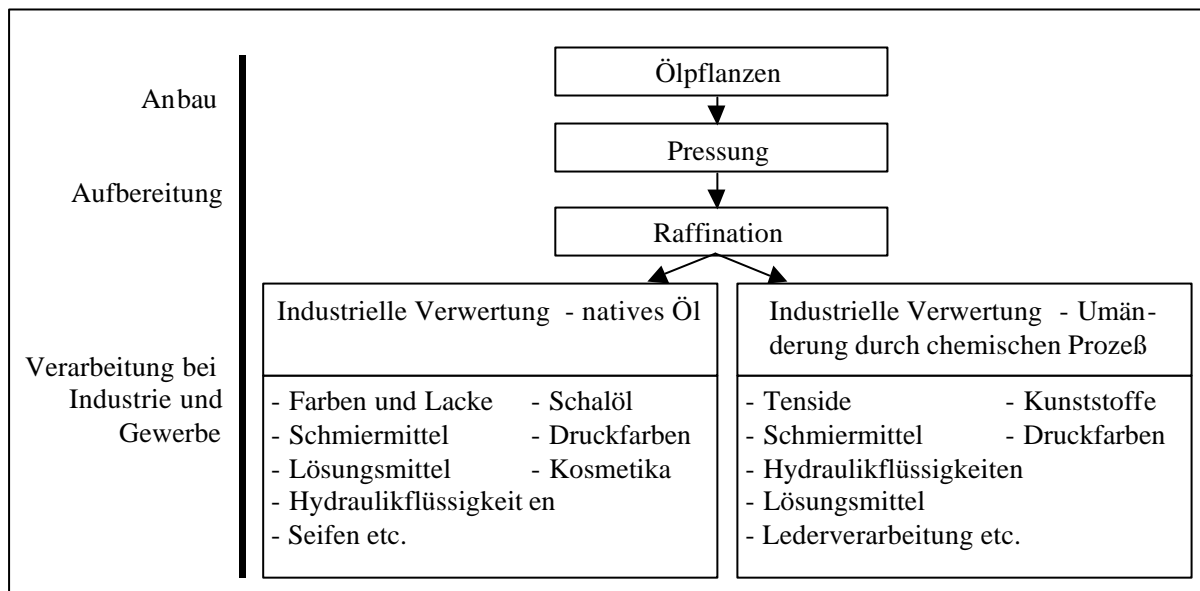
Bei der Zellstofferzeugung fallen pro Tonne Zellstoff 20 bis 50 kg Rohthallöl an, das zur Erzeugung von Fettsäuren und Harzsäuren verwendet wird (*Wörgetter und Mang 1998, 27*).

## 2.2.2 Landwirtschaftliche Rohstoffe

### 2.2.2.1 Landwirtschaftliche Rohstoffe pflanzlicher Herkunft

#### 2.2.2.1.1 Öle und Fette

Die Anbauflächen von Ölpflanzen sind in Kapitel 2.1.2.2.1 dargestellt. Übersicht 2 zeigt die Wertschöpfungskette der stofflichen Verwendungsmöglichkeit von pflanzlichen Ölen.



Übersicht 2: Wertschöpfungskette von Pflanzenölen (nach *Industriewissenschaftliches Institut 2001, 97*)

Die Versorgungsbilanz für pflanzliche Öle zeigt, dass der Selbstversorgungsgrad in den Jahren 1994/95 bis 1999/00 zwischen 36 und 59 % schwankte (siehe Abbildung 6). Die in Österreich verwendete Gesamtmenge stieg vom Jahr 1994/95 (182.978 t) bis zum Jahr 1999/00 (208.420 t) um beinahe 14 % an. Die Verwendung in der technischen und chemischen Industrie<sup>18</sup> begann nach dem Jahr 1997/98, in dem sie 53.307 t betrug, deutlich zu fallen und lag im Jahr 1999/00 bei 35.142 t, was einer Abnahme um 34 % gleichkommt. Der Anteil an der verwendeten Gesamtmenge fiel somit von rund 27 % auf rund 17 %.

<sup>18</sup> enthält auch die zu Biodiesel verarbeiteten Mengen

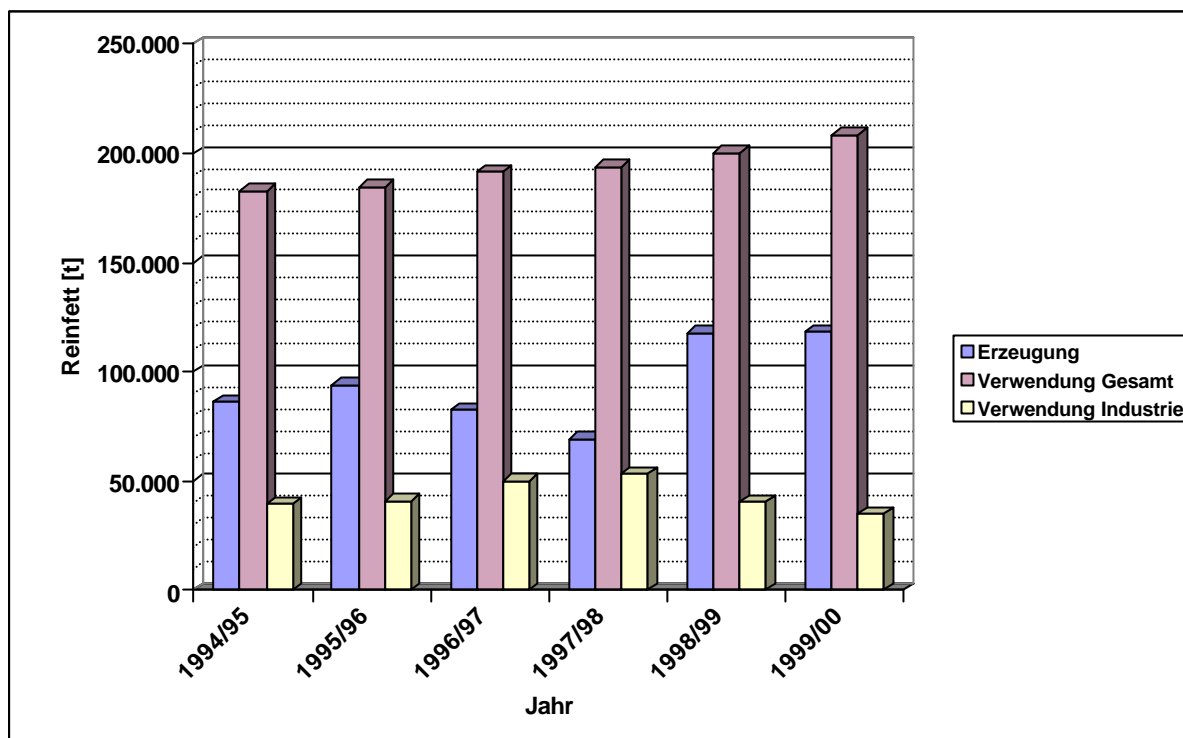


Abbildung 6: Erzeugung und Verwendung von pflanzlichen Ölen in Österreich (Statistik Austria 2001d, 413)

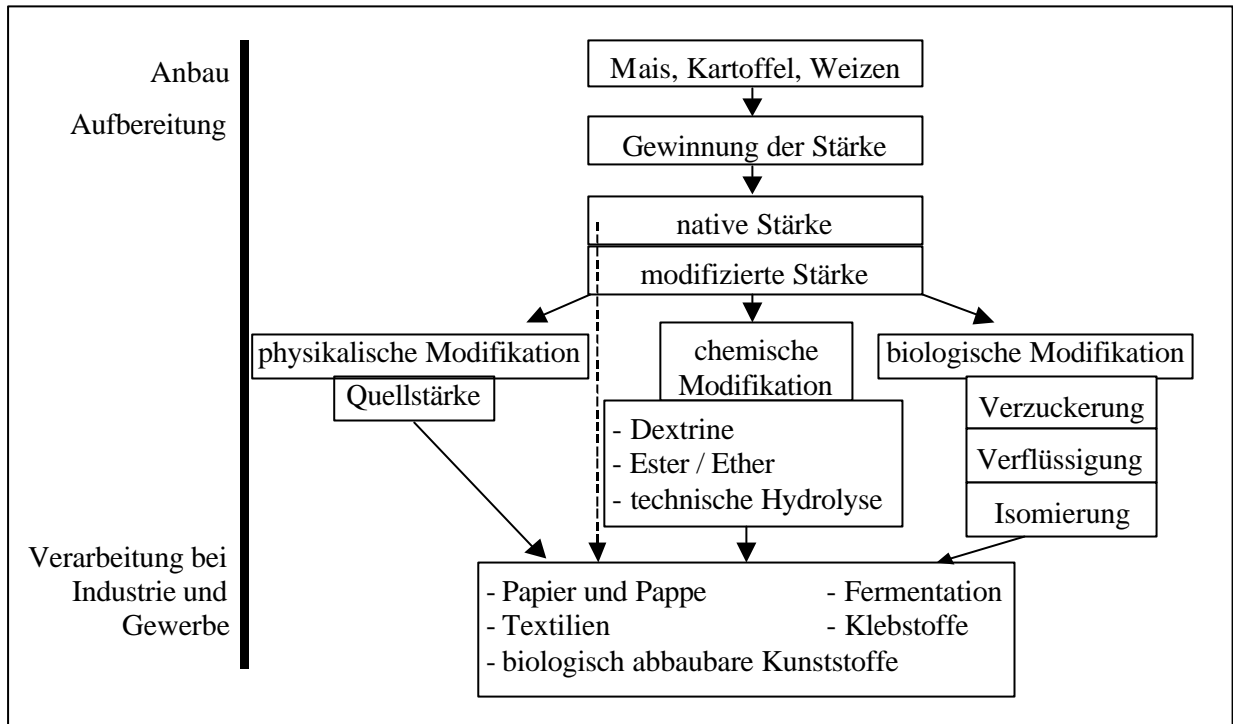
### 2.2.2.1.2 Stärke

Stärke wird in Österreich aus Kartoffel und Mais erzeugt. Übersicht 3 zeigt die Wertschöpfungskette der stofflichen Verwendungsmöglichkeit von Stärke. Die Hauptabnehmer im Non-Food-Bereich sind die Papier- und Fermentationsindustrie.

Die Anbaufläche von Spätkartoffeln betrug 1995 noch 15.475 ha. Sie fiel bis zum Jahr 1998 auf 7.190 ha<sup>19</sup> und erreichte im Jahr 2000 10.527 ha. Das entspricht 0,8 % der Ackerfläche Österreichs. Von den 10.527 ha Kartoffeln waren 6.598 ha Stärkeindustriekartoffel (0,5 % der Ackerfläche) (BMLFUW 2001b, 87). Obwohl der Spätkartoffelanbau rückläufig war, wurde die inländische Kartoffelstärkeproduktion gesteigert (Abbildung 7). Sie erreichte im Jahr 2000/01 48.054 t (BMLFUW 2001b, 87). Die für Österreich in der Marktordnung festgelegte Kartoffelstärkequote betrug 2000/01 48.409 t (2001/02: 47.691 t) (Agrarmarkt Austria 2001c). Der Selbstversorgungsgrad lag in den letzten 6 Jahren zwischen 80 und 108 % (Abbildung 7). Der Anteil der Verwendung in der Industrie<sup>20</sup> an der Inlandsverwendung lag zwischen rund 80 und 90 %. Der Verbrauch in der Industrie überstieg ab 1997/98 sogar die Erzeugung in Österreich und betrug 1999/00 48.780 t. Produktionserstattung wurde aber im Jahr 2000 nur für 9.535 t beantragt (siehe Tabelle 8).

<sup>19</sup> BMLF 1999a

<sup>20</sup> Stärke, die weiterverarbeitet wird



Übersicht 3: Wertschöpfungskette von Stärke (nach Industrewissenschaftliches Institut 2001, 237)

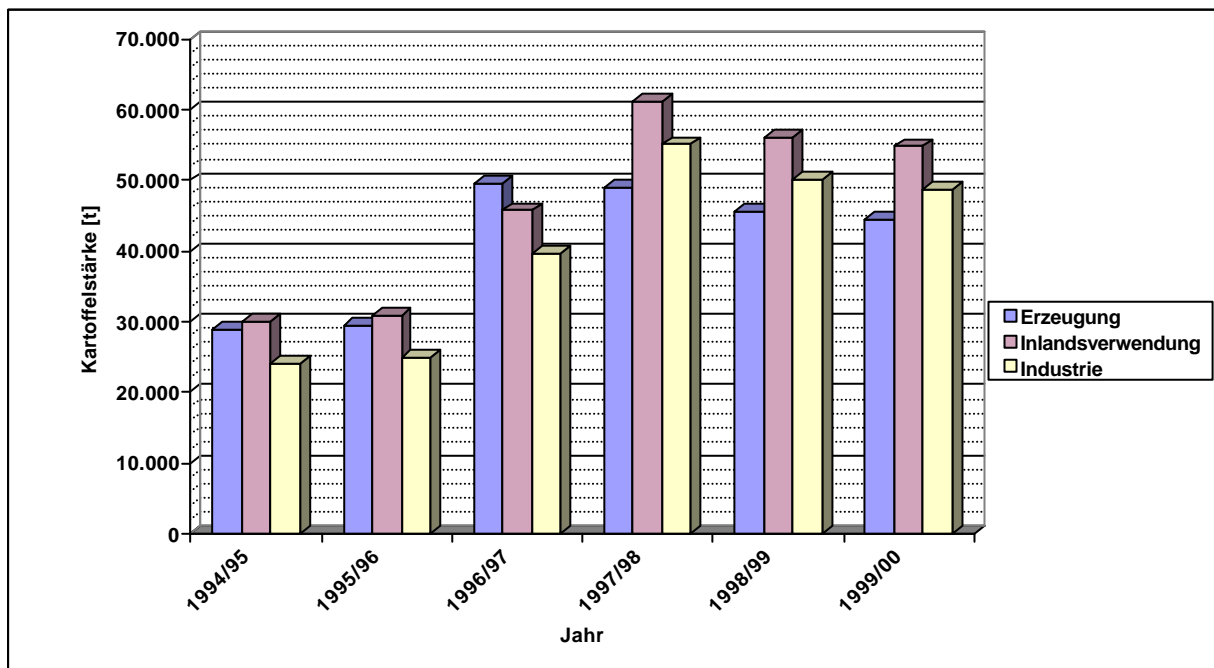


Abbildung 7: Erzeugung und Verwendung von Kartoffelstärke in Österreich (Statistik Austria 2001d, 416)



|                     | 1995           | 1996           | 1997           | 1998           | 1999           | 2000           |
|---------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Kartoffelstärke [t] | 34.100         | 23.800         | 10.600         | 7.499          | 5.968          | 9.535          |
| Maisstärke [t]      | 69.900         | 75.900         | 161.300        | 177.181        | 162.213        | 233.221        |
| Weizenstärke [t]    | 12.600         | 29.800         | 48.000         | 49.317         | 49.618         | 65.730         |
| <b>Summe [t]</b>    | <b>116.600</b> | <b>129.500</b> | <b>219.900</b> | <b>233.997</b> | <b>217.799</b> | <b>308.486</b> |

Tabelle 8: Produktionserstattung für Stärke (AMA zitiert in BMLF 1996 (151), 1997 (141), 1998 (154), 1999 (148), 2000 (154), BMLFUW 2001b (163))

Maisstärke wird in Österreich an zwei Standorten produziert. Im Geschäftsjahr 2000/01 wurden in Aschach 212.000 t Mais zu 140.000 t Stärke verarbeitet (Agrana 2001a). Die Produktionskapazität soll weiter ausgeweitet werden. Am zweiten Standort in Vorarlberg werden rund 20.000 t Mais zu 14.000 t Stärke verarbeitet (Industriewissenschaftliches Institut 2001, 251). Bei einem mittleren Maisertrag von 98,6 dt/ha entspricht der zu Stärke verarbeitete Mais einer Anbaufläche von rund 23.500 ha. Dies entspricht 1,7 % der österreichischen Ackerfläche (eigene Berechnungen auf Basis BMLFUW 2001b). Die von der Verarbeitungsindustrie beantragte Menge für Produkterstattung ist in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen und war im Jahr 2000 um rund 79.000 t höher als die inländische Produktion. Von der Produkterstattung ist nur Stärke erfasst, die aus in der EU produzierten agrarischen Produkten gewonnen wurde. Dies bedeutet, dass die tatsächlich verwendete Stärkemenge noch höher sein dürfte, da auch ein Teil der von außerhalb der EU importierten Stärke im technischen Bereich verwendet wurde. Exakte Zahlen darüber liegen nicht vor. Die für die Produktionserstattung beantragte Stärkemenge entsprach einer Maisfläche von rund 35.800 ha (2,6 % der Ackerfläche Österreichs) (eigene Berechnungen).

Weizenstärke wird in Österreich nicht produziert. Die für die Produktionserstattung beantragte Menge ist in den letzten Jahren ebenfalls gestiegen und lag im Jahr 2000 bei 65.730 t. Dies entspricht einer Weizenfläche von rund 22.800 ha (1,6 % der Ackerfläche Österreichs) (eigene Berechnungen).

### 2.2.2.1.3 Zucker

Saccharose kann in vielen Bereichen der Polymerchemie wie z. B. für die Erzeugung von Polyester und Polyurethanen eingesetzt werden. Interessant erscheint auch die Erzeugung von Phenol- und Aminoplasten und Polyhydroxybutyrat. Zucker kommt auch als Rohstoff für Tenside in Frage, wobei sowohl niedrigpreisige Massenprodukte als auch hochpreisige Nischenprodukte erzeugt werden können. Die Anwendungen reichen von Waschmitteln über technische Produkte wie z. B. Bohrspüladditive bei der Erdölförderung, Kosmetika, Pharmazeutika bis hin zur Herstellung von Membranen oder Flüssigkristallen. Polyethylenglykolether aus Zucker wird als technisches Lösungsmittel eingesetzt (Wörgetter und Mang 1998, 30).

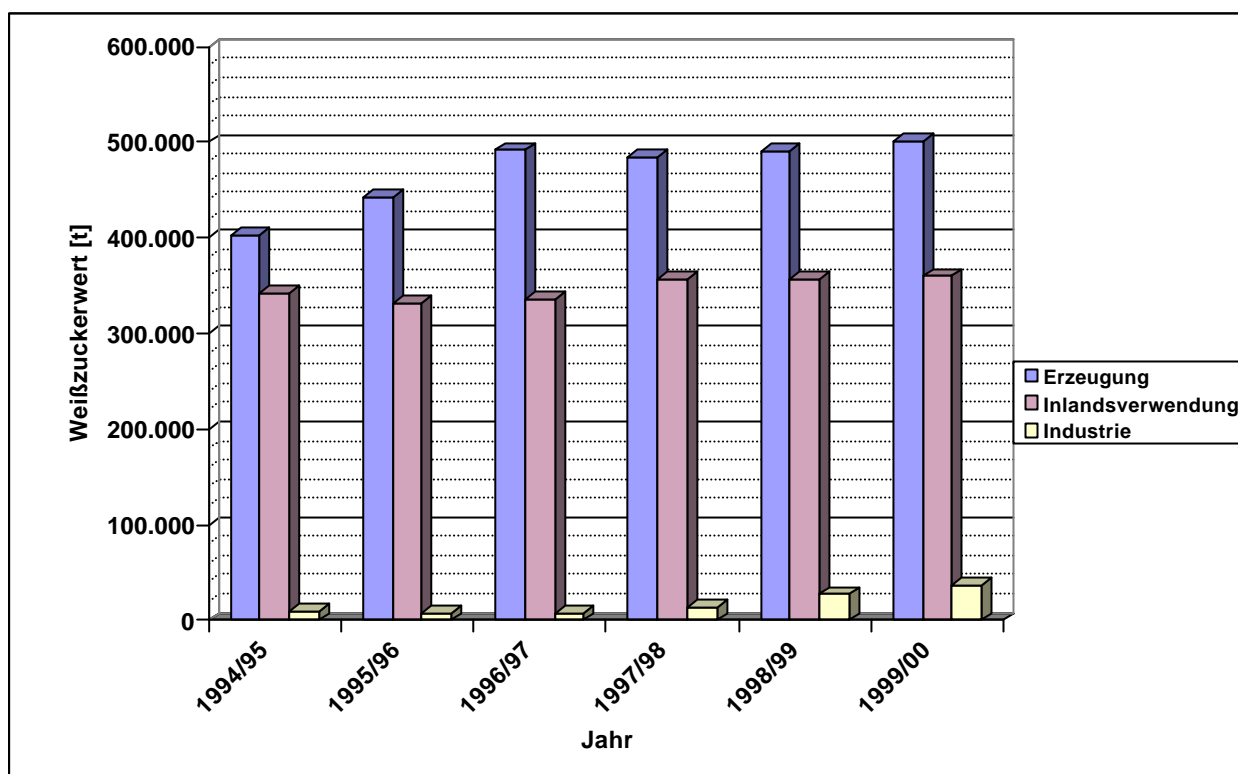


Abbildung 8: Erzeugung und Verwendung von Weißzucker in Österreich (Statistik Austria 2001d, 417)

Die Zuckerrübenanbaufläche sank in den letzten Jahren und betrug 2000 noch 43.219 ha (3,1 % der Ackerfläche Österreichs). Im Rahmen des EU-Beitritts wurde Österreich eine A-Zuckerquote von 317.000 t und eine B-Zuckerquote von 73.000 t zuerkannt. Im Wirtschaftsjahr 2000/01 wurde eine flexible Quotenanpassung auf 305.700 t A-Quote und 71.300 t B-Quote vorgenommen (Agrana 2001b).

Der Selbstversorgungsgrad lag 1999/00 bei 139 % (Statistik Austria 2001d, 417). Die Inlandsverwendung ist leicht gestiegen und erreichte im Jahr 1999/00 359.935 t Weißzuckerwert (siehe Abbildung 8). Die Verwendung in der Industrie betrug im Jahr 1999/00 35.907 t Weißzuckerwert oder rund 10 % des in Österreich verwendeten Zuckers. Dies bedeutet gegenüber 1994/95 einen Anstieg auf das 3,8-fache. Noch deutlicher war der Anstieg bei der Produktionserstattung (siehe Tabelle 9). Ausgehend von der Produktionserstattung für das Jahr 2000 errechnet sich eine erforderliche Zuckerrübenfläche von rund 4.800 ha (0,3 % der Ackerfläche) (eigene Berechnungen).

|                | 1995  | 1996  | 1997  | 1998   | 1999   | 2000   |
|----------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Weißzucker [t] | 2.040 | 6.683 | 7.165 | 14.259 | 30.727 | 42.561 |

Tabelle 9: Produktionserstattung für Weißzucker (Agrarmarkt Austria 2001d, 20)

### 2.2.2.1.4 Faserrohstoffe

Von den Faserpflanzen haben Flachs und Hanf in Österreich eine gewisse Bedeutung erlangt.

Für Flachs steht in der Steiermark und in Niederösterreich eine Schwunganlage für geröstetes Flachsstroh zur Verfügung. Die Anlage in der Steiermark ist zur Zeit nicht in Betrieb. Die gewonnene Langfaser wird vor allem im Textilbereich verwendet. Die Kurzfasern werden zu Dämmmaterialien verarbeitet. Die Anbaufläche ist in den letzten Jahren auf Grund der Absenkung der Förderung und des Rückganges der Nachfrage dramatisch gesunken (siehe Tabelle 10). Ursachen für die geringere Nachfrage nach österreichischem Flachsstroh, waren einerseits der Brand in einer Schwunganlage und andererseits Qualitätsmängel des österreichischen Flachses (*Industriewissenschaftliches Institut 2001, 30*). Die Qualitätsmängel werden vor allem durch ungünstige Witterung bei der Feldröste, aber auch durch mangelndes Know-how der Landwirte verursacht.

|      | Faserlein (Flachs)           |           |              | Hanf                         |                     |
|------|------------------------------|-----------|--------------|------------------------------|---------------------|
|      | Prämien <sup>21</sup> [€/ha] |           | Flächen [ha] | Prämien <sup>22</sup> [€/ha] | Flächen [ha]        |
|      | nicht geriffelt              | geriffelt |              |                              |                     |
| 1995 | 663                          | 764       | 1.369        | 772                          | 135                 |
| 1996 | 614                          | 709       | 1.102        | 772                          | 661                 |
| 1997 | 614                          | 709       | 781          | 714                          | 1.018               |
| 1998 | 614                          | 709       | 688          | 661                          | 1.164               |
| 1999 | 615                          | 709       | 336          | 663                          | 289                 |
| 2000 | 600                          | 691       | 452          | 646                          | 287                 |
| 2001 | 399                          | 399       | 141          | 399                          | <sup>23</sup> 1.043 |
| 2002 | 332                          | 332       |              | 332                          |                     |

Tabelle 10: Entwicklung der Flächenprämien und der Anbaufläche bei Flachs und Hanf (AMA zitiert bei Spanischberger 2002)

Hanfsamen und Hanföl werden in der Ernährung und im Kosmetikbereich eingesetzt. Die Nutzung der widerstandsfähigen Faser steht aufgrund erst im Aufbau begriffener Verarbeitungsschienen noch am Anfang. Die holzigen Stängelanteile, die Schäben, könnten als Rohstoff für die Papiererzeugung, als Einstreumaterial oder zur Energiegewinnung verwendet werden (*Wörgetter und Mang 1998, 32*).

<sup>21</sup> gerundet

<sup>22</sup> gerundet

<sup>23</sup> davon 141 ha auf Stilllegungsflächen (nicht zur Textilherstellung)

Die Anbaufläche von Hanf wurde aufgrund hoher Förderungen bis 1998 stark ausgeweitet. Wegen der Probleme bei der Verwertung der Faser und der sinkenden Förderungen ist die Anbaufläche danach stark gesunken. Im Jahr 2001 ist die Anbaufläche wieder deutlich gestiegen. Für die Verarbeitung zu technischen Zwecken, z. B. Dämmplatten darf Hanf auch auf Stilllegungsflächen angebaut werden. Die Landwirte machen davon aber nur wenig Gebrauch, da die Verwertung noch nicht sichergestellt ist. Im Jahr 2000 waren es 12 ha und im Jahr 2001 141 ha (siehe Tabelle 12). Ab 2002 soll in Heiligenkreuz im Südburgenland Hanfstroh industriell verarbeitet werden. Es sollen Dämmstoffe und Ausgangsprodukte für naturfaserverstärkte Verbundwerkstoffe erzeugt werden (*Marini und Schober 2001*). Die naturfaserverstärkten Verbundwerkstoffe erleichtern beispielsweise der Automobilindustrie die Erfüllung der Vorgaben der Richtlinie 2000/53 EG<sup>24</sup> (Altfahrzeugrecycling Richtlinie) (*Walter 2001*). Der tatsächliche Hanfbedarf kann noch nicht abgeschätzt werden.

#### **2.2.2.1.5 Sonstige pflanzliche Produktlinien**

Zum Thema **Färberpflanzen** laufen in Österreich einige Forschungsarbeiten (*Industriewissenschaftliches Institut 2001, 206*).

Eine Produktion von **pflanzlichen Gerbstoffen** auf Basis heimischer Rohstoffe wäre möglich. 1998 wurden 309 t pflanzliche Gerbstoffe nach Österreich importiert (*Industriewissenschaftliches Institut 2001, 213*).

Im Jahr 2000 wurden in Österreich auf 1.744 ha **Heil-, Duft- und Gewürzpflanzen** angebaut (*BMLFUW 2001b, 239*). Auf Stilllegungsflächen wurden zusätzlich 462 ha mit Mariendistel bestellt (siehe Tabelle 12).

Der Anbau ein- und mehrjähriger landwirtschaftlicher Pflanzen zur Gewinnung von **Lignozellulose** wurde im vergangenen Jahrzehnt in Europa intensiv wissenschaftlich untersucht. Ziele der Arbeit waren die kostengünstige und umweltverträgliche Erzeugung von Biomasse für Energie und Industrie. Besondere Beachtung haben dabei Miscanthus, Phalaris, Cynara, Sorghum, Energiegetreide und Hanf gefunden. Die guten Ergebnisse aus der landwirtschaftlichen Produktion konnten bisher noch nicht in wirtschaftliche Erfolge umgesetzt werden (*Wörgetter und Mang 1998, 31*).

Für die stoffliche Nutzung von **Stroh** sind Technologien zur Erzeugung von Ölbindemitteln, Klärschlammzusatz, Erdreichreiniger und Komposthilfe bekannt. Eine erste kommerzielle Anlage hat um die Jahreswende 1997/98 die Produktion im Weinviertel aufgenommen (*Wörgetter und Mang 1998, 19*).

#### **2.2.2.2 Landwirtschaftliche Rohstoffe tierischer Herkunft**

In der derzeitigen Diskussion werden vorwiegend diejenigen Rohstoffe behandelt, die in unmittelbarem Wettbewerb mit fossilen Rohstoffen stehen. Der Vollständigkeit halber seien hier aber auch die Rohstoffe tierischen Ursprungs angeführt (*Wörgetter und Mang 1998, 31*).

Dies sind:

- Felle und Häute
- Milchhaltsstoffe

---

<sup>24</sup> Amtsblatt Nr. L 269 vom 21/10/2000 S. 34 - 43

- Wolle
- Federn und Horn
- Tierische Öle und Fette

### 3. Umsetzung von neuen Technologien

Der Bereich der Förderung von neuen Technologien fällt nicht unmittelbar in den Bereich der GAP. Ihr erfolgreicher Einsatz ist aber die Voraussetzung, dass Maßnahmen in Richtung nachwachsender Rohstoffe im Bereich der GAP erfolgreich sind.

Ziel ist es, aus nachwachsenden Rohstoffen ein marktfähiges Produkt nachhaltig zu produzieren. Damit aus nachwachsenden Rohstoffen konkurrenz- und marktfähige Produkte nachhaltig produziert und erfolgreich in den Markt eingeführt werden können, müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- **Die Produktion, Verwendung und Entsorgung muss ökologisch sinnvoll und gesellschaftlich verträglich sein.**

Nachwachsende Rohstoffe sind nur dann sinnvoll, wenn entlang des gesamten Lebenszykluses ökologische Vorteile lukriert werden können und keine zusätzliche Gefährdung von Mensch und Umwelt zu befürchten ist.

- **Qualität und gesellschaftliche Akzeptanz der nachwachsenden Rohstoffe**

*Hövelmann (2001)* weist darauf hin, dass die Diskussion über die durch gentechnische Methoden hergestellte Herbizidresistenz bei Sojabohnen, Rückwirkungen auf die Marktchancen von auf Sojaöl basierenden Produkten der chemischen Industrie hat. Als weiteres Beispiel führt er an, dass seit Mitte der neunziger Jahre der Markt für Proteintenside durch die BSE-Problematik zerstört wurde. *Hövelmann (2001)* fordert daher aus der Sicht der chemischen Industrie die Integrität der Rohstoffbasis. Ein in diesem Zusammenhang ebenfalls zu nennendes Thema, ist die Verwendung von Getreide als Brennstoff, die im vergangenen Jahr in Österreich intensiv diskutiert wurde.

- **Eine funktionierende Technologie, die ein marktfähiges Produkt liefert, muss vorhanden sein.**

Für die einzelnen Stufen der Produktion- und Verarbeitungskette muss eine funktionierende Technologie zur Verfügung stehen. Dies ist in Abbildung 9 an Hand der Gewinnung von Wärme aus festen Brennstoffen illustriert.

- **Die Schnittstellen zwischen den Verarbeitungsstufen müssen standardisiert werden.**

Die Schnittstellen sind in Abbildung 9 durch die grau hinterlegten Zahnräder symbolisiert. Die Definition und Standardisierung dieser Schnittstellen sind die Voraussetzung für die erfolgreiche Kommunikation zwischen den Verarbeitungsstufen. Erfolgreiche Kommunikation bedeutet, dass die eine Verarbeitungsstufe ein Produkt liefert, mit dem die nächste problemlos weiterarbeiten kann.

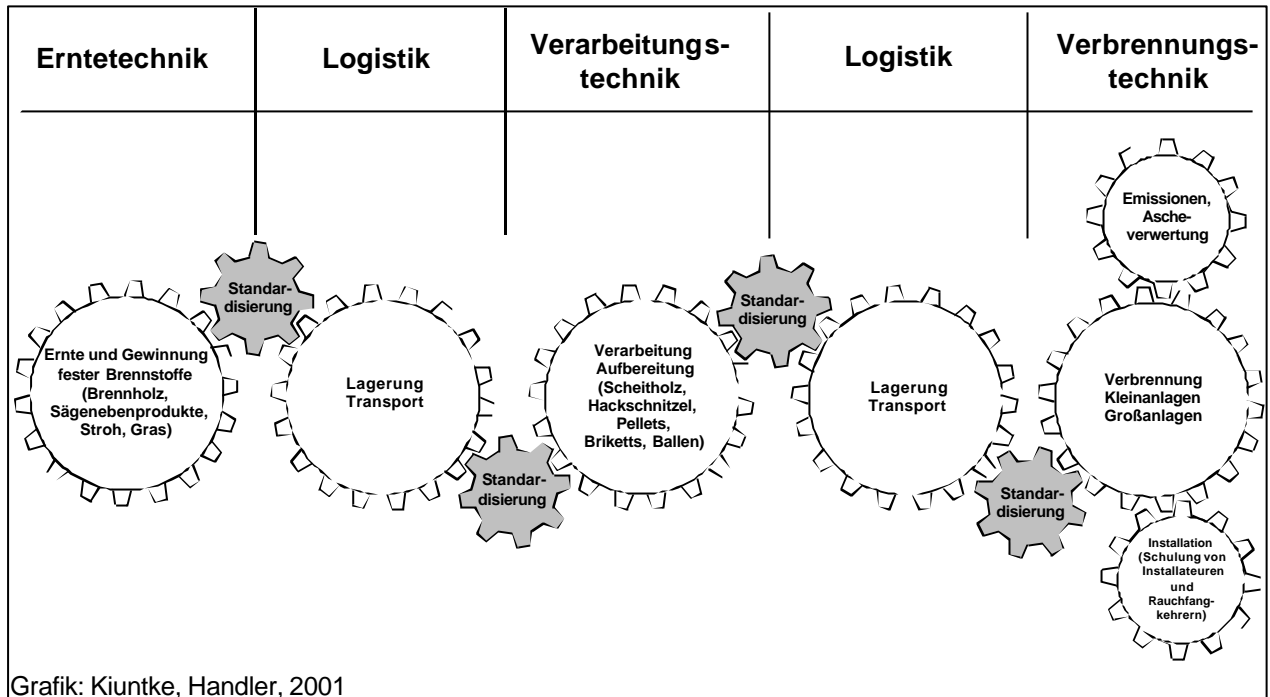


Abbildung 9: Die Festbrennstoffkette und ihre Schnittstellen

- **Alle am Produktionsprozess beteiligten Partner müssen einen wirtschaftlichen Nutzen ziehen.**

Wirtschaftlich am interessantesten sind nachwachsende Rohstoffe, die als Koppel- oder Nebenprodukt in der Landwirtschaft oder verarbeitenden Industrie anfallen. Als ein aktuelles Beispiel ist die Verarbeitung von Säge- und Hobelspänen in der Holzverarbeitenden Industrie zu Pellets zu nennen.

Wird ein nachwachsender Rohstoff als landwirtschaftliches Hauptprodukt erzeugt, so ist der Preis für die Koppelprodukte für die Wirtschaftlichkeit ebenfalls ein entscheidender Faktor. Beispielsweise fällt bei der Ölgewinnung aus Raps rund ein Drittel Öl und zwei Drittel Rapsschrot an.

Die erzielbaren Preise für Produkte aus nachwachsenden Rohstoffen hängen immer auch von jenen der fossilen Konkurrenzprodukte ab. So hat der sinkende Erdölpreis (siehe Abbildung 10) in den Jahren 1997 bis 1999 die Produktion von Rapsölmethylester stark in Bedrängnis gebracht (siehe Abbildung 5). Nach dem Anstieg des Erdölpreises im Jahr 1999 kam es im Jahr 2000 wieder zu einem Anstieg der Biodieselproduktion. Den starken Einfluss des Preises fossiler Energieträger auf die Wirtschaftlichkeit der Produktion von Bioenergieträgern haben *Heinzer et al. (2000)* am Beispiel der Stückholzheizung, der Fernwärme aus Heu und des Rapsmethylesters bestätigt.

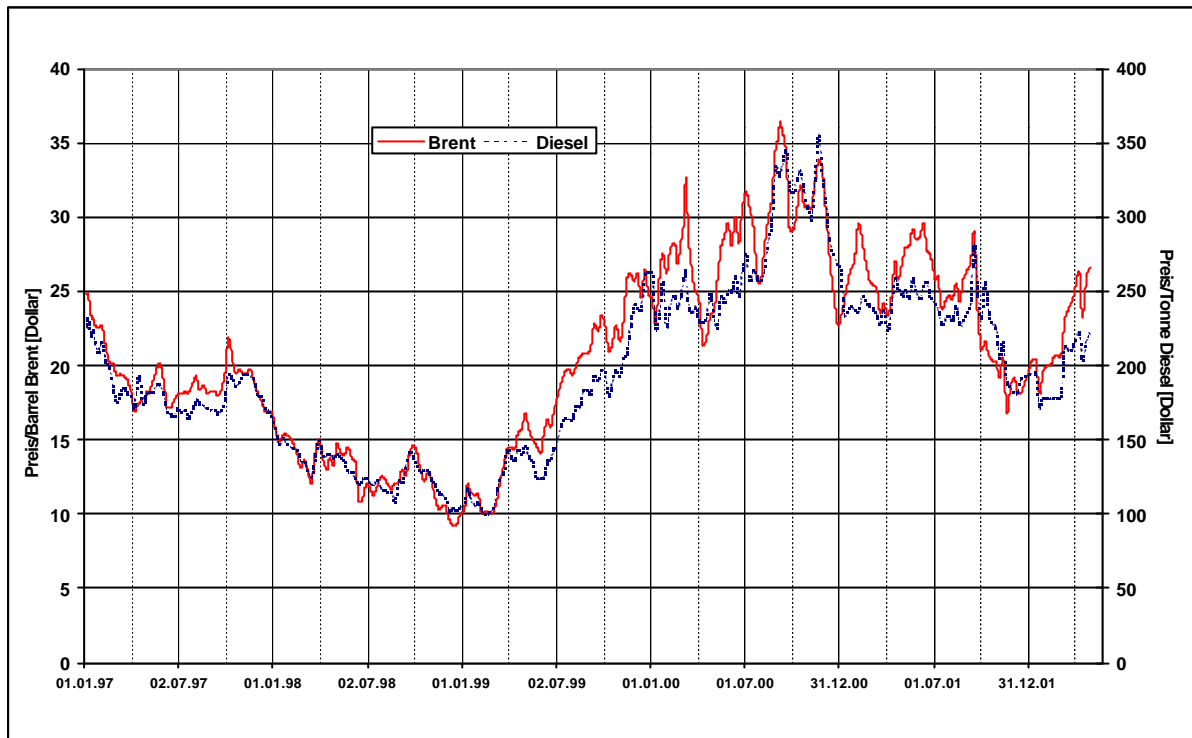


Abbildung 10 : Wöchentliche Entwicklung des Preises für Rohöl (Brent) und Diesel in Rotterdam (Energieverwertungsagentur 2002)

- **Die Rohstoffbasis muss gesichert sein.**

Die nachwachsenden Rohstoffe müssen in hinreichender Menge zum Zeitpunkt des Bedarfes zur Verfügung stehen (Hövelmann 2001). Dies ist eine Grundvoraussetzung damit eine Verarbeiter bereit ist, in entsprechende Anlagen zu investieren. Dies bedeutet aber auch, dass nachwachsende Rohstoffe nicht nur dazu dienen können, um kurzfristig auftretende Überschüsse bei der Nahrungsmittelproduktion zu verwerten.

- **Rechtliche Rahmenbedingungen**

Die Maßnahmen der GAP werden nicht ausreichen, um Märkte für Produkte aus nachwachsenden zu entwickeln. Die erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen können nur in enger Zusammenarbeit mit der Finanz-, Umwelt-, Industrie- und Energiepolitik geschaffen werden. Im Folgenden wird auf zwei dieser Vorgaben kurz eingegangen.

### **Erzeugung von Strom aus Biomasse**

Für die Erzeugung von Strom aus Biomasse schafften die Bestimmungen des EIWOG 2000<sup>25</sup> wesentliche Voraussetzungen. § 32 verlangt von Betreibern von Verteilernetzen, dass der Anteil der abgenommenen Ökoenergie ab 1. Oktober 2001 mindestens 1 %, ab 1. Oktober 2003 mindestens 2 %, ab 1. Oktober 2005 mindestens 3 % und ab 1. Oktober 2007 mindestens 4 % der Stromabgabe an die Endverbraucher im Verteilnetz betragen muss. Wird dieses Ziels nicht erreicht, so muss der Verteilnetzbetreiber für das Defizit an Ökoenergie eine Ausgleichsabgabe entrichten. Die Landeshauptmänner müssen unter Berücksichtigung der Erzeugungskosten, der Wertigkeit der einge-

<sup>25</sup> BGBl. I Nr.121/2000



speisten Energie und der Förderungen (z. B. Investitionsförderung) Mindestpreise festsetzen.

### **Entwurf einer Richtlinie zur Förderung der Biokraftstoffe**

Die Europäische Kommission hat am 7. November 2001 einen Vorschlag für eine "Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Biokraftstoffe" vorgelegt (*Europäische Kommission 2001b*). Tritt diese Richtlinie in Kraft, so ändern sich die Rahmenbedingungen für die Verwendung von Biotreibstoffen und damit für die Produktion von nachwachsenden Rohstoffen wesentlich.

Hauptforderung des Richtlinienentwurfes ist, dass die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass bis zum 31. Dezember 2005 mindestens 2 % aller auf ihren Märkten verkauften Otto- und Dieselmotorkraftstoffe, gemessen am Energieinhalt, auf Biokraftstoffe entfallen, und dieser Anteil, gemäß Tabelle 11 auf einen Mindestbeimischungsgehalt hinzielt. Es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, welche Biokraftstoffe und ob sie in Form von reinen Biokraftstoffen, in Mischungen mit Mineralölderivaten oder als Derivate von Biokraftstoffen<sup>26</sup> bereitstellen. Als mögliche Biokraftstoffe werden Bioethanol, Biodiesel, Biogas, Biomethanol, Biodimethylether, Bioöl (Pyrolyse-Kraftstoff) und Bio-ETBE<sup>27</sup> genannt.

In einem Änderungsvorschlag zur Richtlinie 92/81/EWG räumt die Kommission den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, die Verbrauchssteuer auf Kraft- und Brennstoffe entsprechend dem in ihnen enthaltenen Prozentanteil an Biokraftstoffen unter Steueraufsicht zu ermäßigen (*Europäische Kommission 2001b, 46*). Um die Einnahmeausfälle der Mitgliedstaaten zu begrenzen, darf die effektive Steuer auf das Endprodukt nicht weniger als 50 % des normalen Verbrauchssteuersatzes für den entsprechenden Kraftstoff betragen. Falls besondere Umstände auf nationaler Ebene dies erfordern, kann eine zusätzliche Reduktion genehmigt werden. Der Richtlinienentwurf verlangt, um die Wettbewerbsverzerrung zu mindern, dass die Verbrauchssteuerermäßigung entsprechend den Preisen der Rohstoffe moduliert wird.

---

<sup>26</sup> z. B. Ethyl-Tertiär-Butylether

<sup>27</sup> Ethyl-Tertiär-Butylether

| Jahr | Mindestanteil Biokraftstoffe an verkauften Kraftstoffen [%] | Mindestbeimischung in Kraftstoffen [%] |
|------|---|--|
| 2005 | 2,00  | -                                      |
| 2006 | 2,75  | -                                      |
| 2007 | 3,50  | -                                      |
| 2008 | 4,25  | -                                      |
| 2009 | 5,00  | 1,00                                   |
| 2010 | 5,75  | 1,75                                   |

Tabelle 11: Mindestanteil verkaufter Biokraftstoffe an allen verkauften Otto- und Dieselmotorkraftstoffen (Europäische Kommission 2001b, 39).

Kommt die 50 % Reduktion der Verbrauchssteuer in Österreich zur Anwendung, würde dies eine Steuererhöhung bedeuten, da Biokraftstoffe in Österreich zur Zeit von der Mineralölsteuer befreit sind (siehe Kapitel 2.1.2.2.1). Auf Grund der Verwendungspflicht beeinflusst der Steuersatz nicht die verkauften Mengen und die damit verbundenen Anbauflächen.

Nach einer ersten Abschätzung ergibt sich bei der Umsetzung dieser Richtlinie im Jahr 2005 folgender Flächenbedarf:

- 2 % des Energiegehaltes der verwendeten Ottokraftstoffe erfordern rund 26.000 ha Mais oder rund 16.000 ha Zuckerrübe oder rund 94.000 ha Erbse zur Ethanolproduktion.
- Für 2 % des Energiegehaltes des verwendeten Dieselmotorkraftstoffes müssten rund 30.000 t Altspeiseöl und Rapsöl von rund 61.000 ha zu Biodiesel verarbeitet werden.

Wird diese Richtlinie umgesetzt, erfordert dies eine erhebliche Ausweitung der Anbauflächen von nachwachsenden Rohstoffen.

- **Interdisziplinärer und branchenübergreifender Ansatz**

Damit eine neue Technologie im Bereich der nachwachsenden Rohstoffe erfolgreich umgesetzt werden kann, muss bei der Formulierung und Umsetzung von Projekten ein interdisziplinärer und branchenübergreifender Ansatz gewählt werden. Die öffentliche Hand sollte die Bildung von Plattformen fördern, auf denen sich potentielle Erzeuger eines nachwachsenden Rohstoffes (Land- und Forstwirte), Verarbeiter (Gewerbe, Industrie) und Vermarkter (Handel) eines Produktes aus nachwachsenden Rohstoffen treffen und gemeinsam ein konkretes Projekt formulieren können. In diese Projektgruppen, sollen nationalen und internationalen Experten, beispielsweise für die Bereiche landwirtschaftliche Produktion, Verarbeitungstechnologie, Betriebsgründung und Planung, Organisation, Finanzierung und Marketing eingebunden werden.

## 4. Problembereiche und Vorschläge für Maßnahmen

### 4.1 Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1251/1999: Anbau von nachwachsenden Rohstoffen auf den Stilllegungsflächen

#### 4.1.1 Ausgangslage

Der Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1251/1999<sup>28</sup> besagt, dass jeder Erzeuger, der eine Flächenzahlung beantragt, einen bestimmten Prozentsatz seiner mit den betreffenden landwirtschaftlichen Kulturpflanzen bebauten Fläche, stilllegen muss. Der Basissatz für die obligatorische Flächenstilllegung wird vom Wirtschaftsjahr 2000/2001 bis zum Wirtschaftsjahr 2006/2007 auf 10 % festgesetzt. Die stillgelegten Flächen können für die Erzeugung von Rohstoffen genutzt werden, die in der Gemeinschaft zu nicht in erster Linie für Lebensmittel- oder Futtermittelzwecke bestimmten Erzeugnissen verarbeitet werden, sofern eine wirksame Kontrolle gewährleistet ist. Die Mitgliedsstaaten werden ermächtigt, einzelstaatliche Beihilfen von bis zu 50 % der Anfangskosten zu gewähren, die beim Anbau mehrjähriger Pflanzen zur Biomassegewinnung auf den stillgelegten Flächen entstehen. Die Erzeuger können den Stilllegungsausgleich auch für Flächen erhalten, die sie über ihre Quote hinaus freiwillig stillgelegt haben. In Österreich beträgt der maximale Stilllegungsprozentsatz 50 % der kulturpflanzenbeihilfefähigen Fläche (*Agrarmarkt Austria 2001a, 11*). Wird der Referenzertrag von 92 t nicht überschritten, besteht keine Stilllegungsverpflichtung.

Die Stilllegungsflächen sollten die Basis für die Produktion von nachwachsenden Rohstoffen sein. Tatsächlich wurden in den letzten Jahren in Österreich nur zwischen 5,2 und 13,6 % der Stilllegungsflächen mit nachwachsenden Rohstoffen bestellt. Wobei der Anteil bis 1998 fiel und danach wieder deutlich anstieg.

In Gesprächen wurden von Landwirten folgende Gründe für die Nichtnutzung von Stilllegungsflächen mit nachwachsenden Rohstoffen genannt:

- **Stillgelegte Flächen sind ungünstig zu bewirtschaften.**

Für die Stilllegung werden von den Landwirten häufig gezielt Flächen mit Bewirtschaftungerschwernissen ausgewählt. Folgende Bewirtschaftungerschwernisse wurden genannt:

- große Feld-Hof-Entfernung,
- kleine Schlaggröße und ungünstige Form
- Waldschatten,
- Hangneigung,
- niedrige Bodenbonität.

Auf Grund der Erschwernisse erscheint es den Landwirten günstiger die Flächen zu brachen.

- **Bracheflächen haben einen geringeren Arbeitszeitbedarf.**

Je nach Schlaggröße und Mechanisierung muss bei dreijähriger Grünbrache mit einem jährlichen Arbeitszeitbedarf von 1,5 bis 4,8 AKh/ha gerechnet werden (*eigene Berechnungen*). Bei Winterraps beziehungsweise Sonnenblumen bewegt sich der jährliche Ar-

---

<sup>28</sup> Amtsblatt Nr. L 160 vom 26.6.1999 S. 1-14

beitszeitbedarf zwischen 5,0 und 13,9 AKh/ha (KTBL 1999, 67 - 80). Beim unteren Wert ist eine mittlere Schlaggröße von 20 ha und beim oberen eine von 1 ha unterstellt. Die Mechanisierung ist entsprechend angepasst.

|                                   | 1995           | 1996           | 1997          | 1998          | 1999           | 2000           | 2001           |
|-----------------------------------|----------------|----------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Stilllegungssatz [%]</b>       | <b>12 (17)</b> | <b>10</b>      | <b>5</b>      | <b>5</b>      | <b>10</b>      | <b>10</b>      | <b>10</b>      |
| Hanf [ha]                         | 145            | 25             | -             | 3             | -              | 12             | 141            |
| Leguminosen/Gräser [ha]           | -              | 29             | -             | -             | -              | -              | -              |
| Timotheegras [ha]                 | 29             | 22             | 20            | 19            | 48             | 20             | -              |
| Getreide-Ganzpflanzen [ha]        | 36             | 5              | -             | -             | -              | -              | -              |
| Weizen [ha]                       | 11             | 11             | 5             | 6             | 11             | 20             | 122            |
| Gerste                            | -              | -              | -             | -             | -              | -              | 3              |
| Mais [ha]                         | 44             | 72             | 23            | 19            | 165            | 211            | 417            |
| Erbsen [ha]                       | -              | -              | 1             | 2             | 3              | 3              | 22             |
| Leindotter [ha]                   | -              | -              | 38            | 9             | -              | -              | 4              |
| Sonnenblumen [ha]                 | 351            | 261            | 162           | 209           | 689            | 929            | 2.278          |
| Rizinus [ha]                      | -              | -              | -             | -             | -              | -              | 3              |
| Roggen (Blütenstaub) [ha]         | -              | -              | -             | -             | 2              | -              | 3              |
| Kamille [ha]                      | 14             | 8              | 9             | 3             | 2              | -              | -              |
| Johanniskraut [ha]                | -              | -              | -             | 56            | 239            | 292            | 135            |
| Raps [ha]                         | 13.592         | 7.471          | 3.058         | 2.563         | 7.630          | 6.095          | 8.678          |
| Saflor [ha]                       | -              | -              | -             | -             | -              | 2              | -              |
| Fasernessel                       | -              | -              | -             | -             | -              | -              | 1              |
| Mariendistel [ha] <sup>29</sup>   | -              | -              | -             | 652           | 481            | 462            | 1.179          |
| Biogas [ha] <sup>30</sup>         | -              | -              | -             | -             | -              | -              | 79             |
| Sonstiges [ha] <sup>31</sup>      | 2.788          | 376            | 525           | 146           | 295            | 255            | 209            |
| <b>Nawaros insgesamt [ha]</b>     | <b>17.010</b>  | <b>8.280</b>   | <b>3.842</b>  | <b>3.688</b>  | <b>9.565</b>   | <b>8.301</b>   | <b>13.274</b>  |
| <b>Stilllegung insgesamt [ha]</b> | <b>125.018</b> | <b>115.340</b> | <b>71.846</b> | <b>71.482</b> | <b>106.367</b> | <b>107.030</b> | <b>105.451</b> |
| <b>Nawaros/Stilllegung [%]</b>    | <b>13,6</b>    | <b>7,2</b>     | <b>5,3</b>    | <b>5,2</b>    | <b>9,0</b>     | <b>7,8</b>     | <b>12,6</b>    |

Tabelle 12 : Anbau von nachwachsenden Rohstoffen auf Stilllegungsflächen (AMA zitiert von Stangl 2001 und Spanischberger 2002)

- **Der wirtschaftliche Erfolg ist nicht gegeben.**

Diese Aussage soll an Hand einer Deckungsbeitragsrechnung für Winterraps und Sonnenblume, den in den letzten Jahren bedeutendsten Früchten auf Stilllegungsflächen, illustriert werden. Da die Prämien aus ÖPUL-Maßnahmen sehr betriebsspezifisch gestaltet werden können, blieben sie in der Kalkulation unberücksichtigt. In den Jahren 1997 bis 2001 lag der mittlere Ertrag für Winterraps zwischen 23,62 und 29,70 dt/ha und jener für Sonnenblumen 21,99 dt/ha und 26,42 dt/ha (Agrarmarkt Austria 2001e, 9). Unter Berücksichtigungen einer Ausgleichszahlung von 332,01 € ergibt sich für die Grün-

<sup>29</sup> Angaben ab 1998

<sup>30</sup> Erbsen, Grassilage, Körnermais, Silomais (Angaben nur 2001)

<sup>31</sup> **1995, 1996, 1997:** zwei- und mehrjährige Kulturen wie Mariendistel, Miscanthus und Kurzumtriebsflächen; **1998, 1999, 2000:** zwei- und mehrjährige Kulturen wie Miscanthus und Kurzumtriebsflächen; **2001:** Fasernessel, Ringelblumen, Sommergerste

brachefläche ein Deckungsbeitrag von 256 € Dieser wird von Winterraps, wenn der Ertrag 25 dt/ha beträgt, bei einem Erzeugerpreis von 18,09 €/dt erreicht. Wird ein Ertrag von 32,5 dt unterstellt, so ist ein Erzeugerpreis von 15,63 €/dt erforderlich. Die Sonnenblume erreicht bei einem Preis von 19,73 bzw. 23,37 €/dt den Deckungsbeitrag der Grünbrache (Abbildung 11). Dieses Preisniveau wurde in den Jahren 1999 und 2000 bei Sonnenblumen und Winterraps nicht erreicht (*Agrarmarkt Austria 2001e, 37*).

Ab dem ÖPUL 2000 werden die nachwachsenden Rohstoffe auf Stilllegungsflächen wie die vergleichbaren Kulturen auf nicht stillgelegten Flächen behandelt. Dies bedeutet, dass die einzelnen ÖPUL-Maßnahmen in Anspruch genommen werden können. Allerdings wird beispielsweise Getreide auf Stilllegungsflächen auch bei der Berechnung des Getreideanteils des Betriebes berücksichtigt.

**Die Einbeziehung der nachwachsenden Rohstoffe in die Maßnahmen von ÖPUL 2000 wurde von Landwirten, die nachwachsende Rohstoffe auf Stilllegungsflächen anbauen, in Gesprächen trotz der damit verbundenen Auflagen durchwegs als positiv beurteilt.**

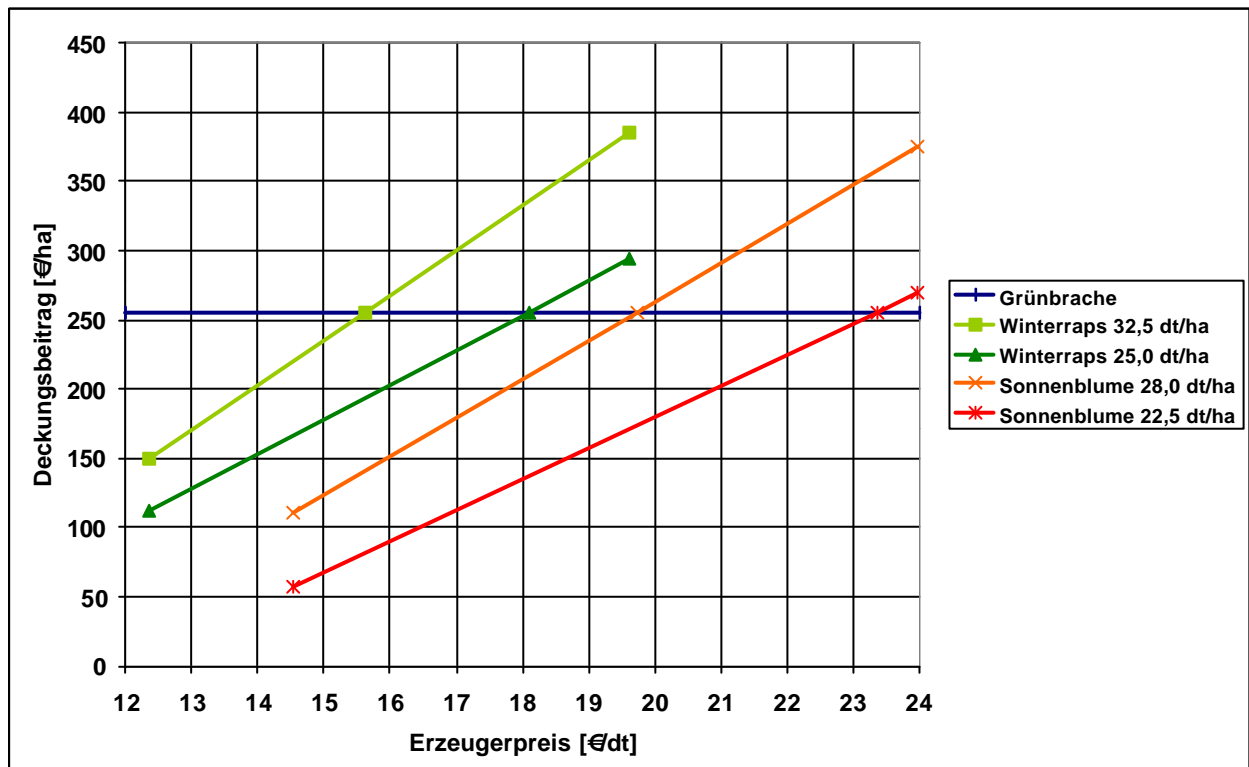


Abbildung 11 : Deckungsbeitrag von Stilllegungsflächen unter Berücksichtigung der Ausgleichszahlung in Abhängigkeit vom Erzeugerpreis<sup>32</sup> (eigene Berechnungen auf der Basis von Janetschek 2000 und BMLF 2000a)

<sup>32</sup> Preise und Kosten enthalten die zur Zeit gültige Mehrwertsteuer

- **Verwertung ist nicht sichergestellt.**

Dies war beispielsweise bei Hanf in den vergangenen Jahren der Fall (siehe 2.2.2.1.4).

- **Auf Grund begrenzter Nachfrage (Lieferverträge) kann der Anbau nicht beliebig ausgeweitet werden.**

z. B. Mariendistel (*Industriewissenschaftliches Institut 2001, 36*)

#### **4.1.2 Maßnahmen**

Ziel muss es sein, die Möglichkeit des Anbaues von nachwachsenden Rohstoffen auf stillgelegten Flächen besser auszunützen.

Eine Differenzierung der Ausgleichszahlung für Stilllegungsflächen danach, ob sie als Grünbrache oder für nachwachsende Rohstoffe genutzt wird, erscheint aus folgenden Gründen als nicht sinnvoll:

- Um den Flächenbeschränkungen des Blair-House-Abkommens zu entkommen, wurde die Ausgleichszahlung für Ölsaaten jener für Getreide und Stilllegungsflächen angepasst (*BMLF 1999b, 49*). Da in Österreich beim Anbau von nachwachsenden Rohstoffen auf stillgelegten Flächen Raps und Sonnenblumen dominieren, ist eine Erhöhung der Ausgleichszahlung nicht möglich.
- Bei einer Absenkung der Ausgleichszahlung für Grünbracheflächen unter das derzeitige Niveau und einem Beibehalten der Ausgleichszahlung für nachwachsende Rohstoffe auf dem jetzigen Niveau käme es ebenfalls zu einer Verschiebung der Wirtschaftlichkeit zu Gunsten der nachwachsenden Rohstoffe. Allerdings würde die Landwirtschaft insgesamt an Förderungsmittel verlieren.

**Bei der Ausweitung des Anbaues von nachwachsenden Rohstoffen sollte daher auf die Marktmechanismen vertraut werden. Aber auch neue Ideen und Möglichkeit müssen durch Beratung intensiv unterstützt werden.**

## **4.2 Einbeziehung von freigesetzten Dauergrünlandflächen in die Ausgleichszahlungen für stillgelegte Flächen**

### **4.2.1 Ausgangslage**

In den vergangenen Jahren hat die Waldfläche in Österreich kontinuierlich zugenommen. Diese Zunahme erfolgte vor allem zu Lasten des Dauergrünlandes. Nach Berechnungen von *Buchgraber (2001)* wird sich dieser Trend fortsetzen. *Buchgraber (2001)* schätzt, dass sich bis 2008 die Anzahl der Milchkühe auf Grund der steigenden Milchleistung pro Kuh um rund 150.000 verringern wird. Die steigende Milchleistung pro Kuh verlangt auch eine höhere Energiekonzentration in der Ration, wodurch bei gleichbleibender Milchreferenzmenge der Grundfutterbedarf und der Bedarf an Grundfutterfläche sinken. Die vollständige Ausnützung des Mutterkuhkontingentes und die Erhöhung des Bestandes anderer raufutterverzehrender Tierarten werden die freiwerdende Grünlandfläche nicht zur Gänze nützen können.

*Buchgraber (2001)* erwartet daher die Freisetzung von etwa 250.000 bis 400.000 ha extensivem Grünland. Die Freisetzung von nicht mehr benötigtem Grünland beginnt bei extensiveren und schwer zugänglichen Flächen. Es sind das Grünlandflächen in Seitentälern, auf steilen Hängen, trockene oder nasse Flächen sowie Flächen mit ungünstiger Ertragslage. Vom ökonomischen Standpunkt sind das jene Flächen mit dem geringsten wirtschaftlichen Ertrag. Aus Sicht des Ökologen sind dies die wertvollsten Flächen. In guten Wuchsjahren könnten auf den freigesetzten Grünlandflächen 0,5 bis 1 Mio. t Trockenmasse geerntet werden, die als nachwachsender Rohstoff genutzt werden könnten.

Auf den meisten dieser Flächen wird sich, wenn sie nicht mehr genutzt werden, durch natürliche Sukzession Wald etablieren. Zusätzlich wird die Aufforstung von Grünlandflächen zur Zeit auf Basis Artikel 31 der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999<sup>33</sup> des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes gefördert. Von der Förderung ausgenommen sind ökologisch sensible Flächen, insbesondere Baumwiesen, Hutweiden, Streuwiesen, Trockenrasen und Feuchtbiotope. Die Förderung erfolgt durch Zuschuss zu den Kosten der Neuaufforstung und durch eine Abgeltung der Pflegemaßnahmen. Die Höhe des Zuschusses zu den Kosten der Neuaufforstung hängt von den verwendeten Baumarten ab. Die Prämiensätze sind bundesländerweise verschieden (*Agrarmarkt Austria 2001f*).

Der Artikel 31 der Verordnung (EG) 1257/1999 sieht auch die Möglichkeit der Förderung der Anpflanzung von landwirtschaftlichen Flächen mit schnellwachsenden Baumarten mit kurzer Umtriebszeit zur Erzeugung nachwachsender Rohstoffe vor. Unter kurzer Umtriebszeit werden Ernteintervalle von weniger als 15 Jahren verstanden. (*BMLFUW 2001d*). Die Förderung erfolgt durch Zuschuss zu den Kosten der Anpflanzung. Die Höhe des Zuschusses ist bundesländerweise verschieden.

Durch diese Maßnahmen wird die Aufforstung von Dauergrünlandflächen gefördert. Gegen eine vollständige Bewaldung der nicht mehr genutzten Dauergrünlandflächen sprechen:

- Verlust von ökologisch wertvollen Lebensräumen
- Beeinträchtigung bzw. Verlust von Siedlungsraum
- Verlust von Reserveflächen für die Nahrungsmittelproduktion, da Rodungen auf schwierigen Standorten nur sehr schwer möglich sind.

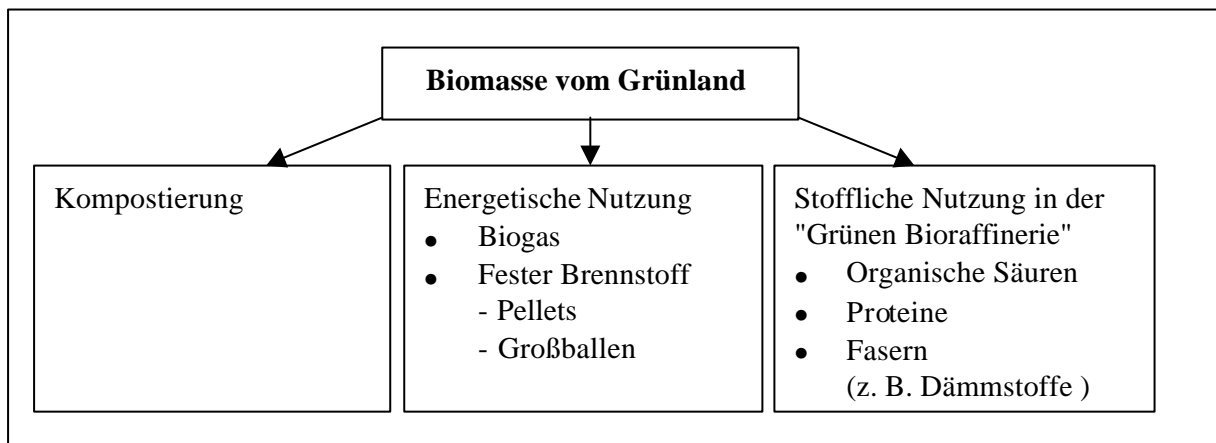
Das ÖPUL 2000 beruht ebenfalls auf der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes. Zur Produktion von nachwachsenden Rohstoffen genutzte Flächen können daran (*Agrarmarkt Austria 2000*) teilnehmen. Wird das Grünlanderntegut als nachwachsender Rohstoff genutzt, muss in der Regel der Tierbesatz des Betriebes reduziert werden. Kommt es bei den Maßnahmen „Grundförderung“ und „Reduktion ertragssteigernder Betriebsmittel auf Grünlandflächen“ zur Unterschreitung von 0,5 RGVE/ha förderbares Grünland, wird die Prämie um 40 % bzw. rund 30 % gekürzt. Für die Teilnahme an der Maßnahme „Verzicht auf ertragssteigernde Betriebsmittel auf Grünlandflächen“ ist ein Mindestviehbesatz von 0,5 RGVE/ha förderbares Grünland erforderlich. Die Maßnahme „Offenhaltung der Kulturlandschaft in Hanglagen“ ist nicht an die Tierhaltung gebunden.

Soll die natürliche Bewaldung des nicht mehr durch die Tierhaltung genutzten Dauergrünlandes verhindert werden, so müssen die Flächen regelmäßig gemäht werden. Soll der ge-

---

<sup>33</sup> Amtsblatt Nr. L 160 vom 26/06/1999 S. 80 - 102

mähete Aufwuchs nicht gemulcht werden, so muss das Erntegut abtransportiert und genutzt werden. Die Nutzungsmöglichkeiten sind in Übersicht 4 zusammengefasst. Bei der Kompostierung und bei der energetischen Nutzung in Form von Biogas ist die Technologie bekannt. Die Nutzung von sehr spät gemähtem Heu als fester Brennstoff in Form von Pellets wird zur Zeit an der Bundesanstalt für Landtechnik im Rahmen des Forschungsprojektes "Ökologische und ökonomische Auswirkungen extensiver Grünlandbewirtschaftungssysteme zur Erhaltung der Kulturlandschaft"<sup>34</sup> untersucht. Die Verbrennung von Heuballen ist zur Zeit nur in Großanlagen (> 2,5 MW) im Demonstrationsmaßstab möglich. Kleinanlagen stehen keine zur Verfügung. Die stoffliche Nutzung des Grünlandaufwuchses wird unter dem Schlagwort "Grüne Bioraffinerie" zusammengefasst. Zur Zeit laufen aber erst einzelne Versuche im Labormaßstab.



Übersicht 4: Nutzungsmöglichkeiten von Biomasse vom Dauergrünland außerhalb der Tierernährung

#### 4.2.2 Maßnahmen

Wie oben dargestellt, können landwirtschaftliche Flächen (Ackerland und Dauergrünland), die zur Produktion von nachwachsenden Rohstoffen genutzt werden, auf Basis der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes gefördert werden. Im Bereich der EU-Marktordnung werden im Gegensatz zu Ackerland für Dauergrünland, welches für die Produktion von nachwachsenden Rohstoffen genutzt wird, keine Ausgleichszahlungen gewährt. Dies führt bei der Nutzung von nicht mehr für die Tierhaltung genutztem Dauergrünland zur Erzeugung von nachwachsenden Rohstoffen zu einer Benachteiligung der nachwachsenden Rohstoffe vom Dauergrünland gegenüber jenen vom Ackerland. **Deshalb sollte in Gebieten, in denen eine weitere Zunahme des Waldanteiles nicht erwünscht ist, eine Prämie für Grünlandflächen bezahlt werden, die nachweislich zur Produktion von nachwachsenden Rohstoffen genutzt werden.** Die Höhe der Prämie darf zu keinem Wettbewerbsvorteil der nachwachsenden Rohstoffe gegenüber der Tierhaltung (z. B. Mutterkuhhaltung) führen.

<sup>34</sup> Koordination: Dr. Karl Buchgraber, BAL Gumpenstein



## 5. Positionen der Interessenvertretungen

Die Präsidentenkonferenz der österreichischen Landwirtschaftskammern<sup>35</sup> sieht die in Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1251/1999<sup>36</sup> vorgesehene Möglichkeit auf stillgelegten Ackerflächen nachwachsende Rohstoffe anzubauen als die Basis für die Produktion von nachwachsenden Rohstoffen durch die Landwirtschaft. Zur Förderung der Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen sollten seitens der Gesetzgebung mengenmäßige Vorgaben für die Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen gemacht werden. Als richtungsweisend wird in diesem Zusammenhang der Entwurf für eine "Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Biokraftstoffe" angesehen (siehe Kapitel 3).

Der Einführung einer der Flächenzahlung für Kulturpflanzen am Ackerland vergleichbaren Flächenzahlung für Dauergrünland steht die Präsidentenkonferenz der österreichischen Landwirtschaftskammern<sup>37</sup> ablehnend gegenüber. Begründet wird diese Haltung wie folgt:

- Die Flächenzahlung für Grünland könnte nur auf Ebene der EU eingeführt werden und würde zu einer Diskussion der gesamten Marktordnung führen.
- Als Folge der Flächenzahlung wird eine Abwanderung der Tierhaltung aus dem Berggebiet befürchtet.

Eine Begrenzung von Flächenzahlungen für Dauergrünland auf einzelne Regionen und Projekte mit nachwachsenden Rohstoffen ist aber vorstellbar.

Die Richtlinien im Bereich der Investitionsförderung für Einrichtungen zur Nutzung von nachwachsenden sind zufriedenstellend gestaltet. Hauptproblem zur Zeit ist die fehlende budgetäre Bedeckung der in den Richtlinien vorgesehenen Maßnahmen (*Persönliches Interview am 25. Oktober 2001: Dipl.-Ing. Josef Plank, LK Steiermark*).

Der Österreichische Biomasse-Verband sieht zur Zeit nicht den größten Handlungsbedarf in den Bereichen Marktordnung und ländliche Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik. Die Forderungen des österreichischen Biomasse-Verbandes (*Österreichischer Biomasse-Verband 2000, Österreichischer Biomasse-Verband 2001, Kopetz 2001*) gehen zur Zeit in erster Linie in Richtung

- ökologische Steuerreform,
- Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Einspeisung von Strom aus erneuerbarer Energie,
- Sicherstellung der Finanzierung der in den vorhandenen Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen.

In der Puchberger Erklärung werden die österreichische Bundesregierung, die Landesregierungen und die Bürgermeister ersucht, koordinierte energiewirtschaftliche

---

<sup>35</sup> Persönliches Interview am 20. März 2002 mit Dipl.-Ing. Rupert Lindner und Mag. Tanja Krempf

<sup>36</sup> Amtsblatt Nr. L 160 vom 26.6.1999 S. 1-14

<sup>37</sup> Persönliches Interview am 20. März 2002 mit Dipl.-Ing. Rupert Lindner und Mag. Tanja Krempf

Maßnahmen durchzuführen, die sicherstellen, dass in Österreich bis 2010 40 % des Wärmebedarfs, 4 % des Treibstoffbedarfs und 4 % des Strombedarfs aus Bioenergie gedeckt werden (*Österreichischer Biomasse-Verband 2000*). Zur Erreichung der Ziele des Weißbuches der Europäischen Kommission sollen laut Österreichischem Biomasse-Verband bis zum Jahr 2010 an erneuerbarer Energie in Österreich zusätzlich 43 PJ aus Holz und Holznebenprodukten, 2 PJ aus Stroh, 6 PJ aus Energiegetreide, Ethanol und Biodiesel, 9 PJ aus Bio- und Klärgas, 8 PJ aus Energiekulturen sowie 4 PJ aus anderen erneuerbaren Energieträgern aufgebracht werden (*Österreichischer Biomasse-Verband 2000*).

## 6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Nachwachsende Rohstoffe aus der Land- und Forstwirtschaft können einen Beitrag zum Klimaschutz sowie zur nachhaltigen Versorgung mit Energie und Rohstoffen leisten.

Auf Grund des großen Waldanteils an der Fläche Österreichs dominieren sowohl bei energetischer als auch stofflicher Nutzung von nachwachsenden Rohstoffen Produkte aus der Forstwirtschaft. An der inländischen Erzeugung von Rohenergie aus Biomasse hat die forstliche Biomasse einen Anteil von 73 %. Bei der stofflichen Nutzung von Holz dominieren Produkte aus Schnittholz und Zellstoff.

Innerhalb der erneuerbaren Energieträger aus der Landwirtschaft haben Biodiesel als Kraftstoff, Biogas für Kraftwärmekopplungen und Stroh zur Wärmeerzeugung die größte Bedeutung. Bei der stofflichen Nutzung von nachwachsenden Rohstoffen aus der Landwirtschaft spielen Stärke und pflanzliche Öle die größte Rolle.

Die Verordnung (EG) Nr. 1251/1999<sup>38</sup> ermöglicht, dass stillgelegte Flächen zur Erzeugung von nachwachsenden Rohstoffen genutzt werden können. Für Betriebe, die den Referenzertrag von 92 t überschreiten, wurde der Basissatz für die obligatorische Flächenstilllegung auf 10 %<sup>39</sup> festgesetzt. Diese Bestimmung stellt eine wesentliche Basis für die Produktion von nachwachsenden Rohstoffen dar.

Auf Grund der durchgeführten Analyse werden folgende Vorschläge gemacht:

- Die Möglichkeit auf stillgelegten Flächen nachwachsende Rohstoffe anzubauen, wird zur Zeit nur wenig genutzt. Eine Differenzierung der Ausgleichszahlungen für Stilllegungsflächen danach, ob sie als Grünbrache oder für nachwachsende Rohstoffe genutzt werden, erscheint nicht sinnvoll. Bei der Ausweitung des Anbaues von nachwachsenden Rohstoffen sollte daher auf die Marktmechanismen vertraut werden. Aber auch neue Ideen und Möglichkeiten müssen durch Beratung intensiv unterstützt werden.
- Auf Grund der steigenden jährlichen Milchleistung pro Kuh werden bis 2008 voraussichtlich etwa 250.000 bis 400.000 ha extensives Grünland nicht mehr genutzt (*Buchgraber 2001*). Für stillgelegtes Dauergrünland werden im Gegensatz zu stillgelegtem Ackerland keine Ausgleichszahlungen aus dem Bereich der EU-Marktordnung gewährt. Dies führt bei der Erzeugung von nachwachsenden Rohstoffen zu einer Benachteiligung der nachwachsenden Rohstoffe vom Dauergrünland. Deshalb sollte in Gebieten, in denen eine weitere Zunahme des Waldanteiles nicht erwünscht ist, eine Prämie für Grünlandflächen, die nachweislich zur Produktion von nachwachsenden Rohstoffen genutzt werden, bezahlt werden. Die Höhe der Prämie muss auf die Erlöse aus der Nutzung der nachwachsenden Rohstoffe und die Wirtschaftlichkeit der Tierhaltung (z. B. Mutterkuhhaltung) abgestimmt sein.

Die Maßnahmen der GAP werden nicht ausreichen, um Märkte für Energie und Rohstoffe aus Biomasse zu entwickeln. Die erforderlichen Rahmenbedingungen können nur in enger Zusammenarbeit mit der Finanz-, Umwelt-, Industrie- und Energiepolitik geschaffen werden.

---

<sup>38</sup> Amtsblatt Nr. L 160 vom 26.6.1999 S. 1-14

<sup>39</sup> gültig für die Wirtschaftsjahre 2000/2001 bis 2006/2007

## 7. Literatur

- Amon, T., Amon, B., Hopfner-Sixt, K., Hackl, E. und Jeremic, D., 2001: Potentiale für kosten-deckende Brennstoffpreise aus landwirtschaftlichen Biogasanlagen. Dokumentation Biogas – Brennstoffzellen Systeme, Profactor Produktionsforschungs GmbH, Wehr-grabengasse 1, A 4400 Steyr, 15. Mai 2001.
- Agrana, 2001a: Stärkebereich der Agrana Zucker und Stärke AG. Homepage der Agrana ([http://www.agrana.com/agrana/html/ag\\_stae.htm](http://www.agrana.com/agrana/html/ag_stae.htm)), 8.11.2001.
- Agrana, 2001b: Zuckerbereich der Agrana Zucker und Stärke AG. Homepage der Agrana ([http://www.agrana.com/agrana/html/ag\\_zuck\\_u.htm](http://www.agrana.com/agrana/html/ag_zuck_u.htm)), 8.11.2001.
- Agrarmarkt Austria, 2000: Verlautbarungsblatt der AMA für den Bereich pflanzliche Erzeug-nisse. Jahrgang 2000, 12. Stück, 26. Juni 2000.
- Agrarmarkt Austria, 2001a: Verlautbarungsblatt der AMA für den Bereich pflanzliche Erzeug-nisse. Jahrgang 2001, 1. Stück, 2. Jänner 2001.
- Agrarmarkt Austria, 2001b: Verlautbarungsblatt der AMA für den Bereich pflanzliche Erzeug-nisse. Jahrgang 2001, 7. Stück, 5. Juli 2001.
- Agrarmarkt Austria, 2001c: Pflanzliche Erzeugung. Homepage der Agrarmarkt Austria (<http://www.ama.at/AMA-Marktordnung/links/pflanzen/pflanzen.html>), 23. 10 2001.
- Agrarmarkt Austria, 2001d: Marktbericht Getreide und Ölsaaten, Zucker und Stärke. Jahr-gang 2001, 9. Stück, 8. Oktober 2001.
- Agrarmarkt Austria, 2001e: Daten, Fakten, Informationen zu agrarischen Märkten. Jahrgang 2001, 9. Stück, 19. Oktober 2001.
- Agrarmarkt Austria, 2001f: Verlautbarungsblatt der AMA für den Bereich pflanzliche Erzeug-nisse. Jahrgang 2001, 2. Stück, 14. Februar 2001.
- Austropapier, 2001: Zahlen, Fakten und Statistik. Homepage der Austropapier ([http://www.austropapier.at/statistik\\_frame.htm](http://www.austropapier.at/statistik_frame.htm)), 30. Oktober 2001.
- BMLF, 1996: Grüner Bericht 1995. Bundesministeriums für Land und Forstwirtschaft, Stu-benring 1, 1012 Wien, 1996.
- BMLF, 1997: Grüner Bericht 1996. Bundesministeriums für Land und Forstwirtschaft, Stu-benring 1, 1012 Wien, 1997.
- BMLF, 1998a: Grüner Bericht 1997. Bundesministeriums für Land und Forstwirtschaft, Stu-benring 1, 1012 Wien, 1998.
- BMLF, 1999a: Grüner Bericht 1998. Bundesministeriums für Land und Forstwirtschaft, Stu-benring 1, 1012 Wien, 1999.
- BMLF, 1999b: Reform der GAP – Ergebnisse – 26. März 1999. Bundesministeriums für Land und Forstwirtschaft, Stubenring 1, 1012 Wien, 26. März 1999.
- BMLF, 2000a: Standarddeckungsbeiträge und Daten für die Betriebsplanung 1999/2000/2001. Ausgabe Ostösterreich. März 2000
- BMLFUW, 2001a: Was bedeutet das Kyotoziel für Österreich? Homepage des Bundesmi-nisteriums für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (<http://www.lebensministerium.at/umwelt/>), 30. August 2001

- BMLFUW, 2001b: Grüner Bericht 2000. Bundesministeriums für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Stubenring 1, 1012 Wien, 2001.
- BMLFUW, 2001c: Österreichischer Waldbericht 1999. Bundesministeriums für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Stubenring 1, 1012 Wien, 2001.
- BMLFUW, 2001d: Sonderrichtlinie betreffend die Umsetzung der Maßnahmen zu Artikel 31 der Verordnung (EG) Nr. 1257/99 in Österreich (Zl. 51820/18-VA3/00). Bundesministeriums für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Stubenring 1, 1012 Wien, 27. Juli. 2001.
- Braun, R., 2001: Neue Entwicklungen im Bereich der Biogaserzeugung – Ungenutzte Potenziale in der Industrie. Dokumentation Biogas – Brennstoffzellen Systeme, Profactor Produktionsforschungs GmbH, Wehrgrabengasse 1, A 4400 Steyr, 15. Mai 2001.
- Buchgraber, K., 2001: Grünlandnutzung in Österreich. Manuskript, Bundesanstalt für Alpenländische Landwirtschaft, Gumpenstein, A 8962 Irdning, Oktober 2001.
- Dissemond, H., Eilmsteiner, W., Nowak, H., Sedlar, Ch. und Rauchenberger, M., 1993: Biogasnutzung in der Landwirtschaft. Umweltbundesamt, Spittelauer Lände 5, 1090 Wien, Dezember 1993, ISBN 3-85457-146-1.
- Dissemond, H. und Zaussinger A., 1994: Strohaufkommen in Österreich. Österreichische Vereinigung für Agrarwissenschaftliche Forschung, Wien, 1994.
- Energieverwertungsagentur, 2001a: Small and medium scale biomass-boilers and stove manufacturers – Country picture Austria. Homepage der Energieverwertungsagentur, Otto-Bauer-Gasse 6, 1060 Wien, ([http://www.eva.wsr.ac.at/\(en\)/opet/bioboiler/aut\\_cp.htm](http://www.eva.wsr.ac.at/(en)/opet/bioboiler/aut_cp.htm)), 24.10.2001
- Energieverwertungsagentur, 2002: Wöchentliche Entwicklung der Ölpreise in Rotterdam seit 1994. Homepage der Energieverwertungsagentur, Otto-Bauer-Gasse 6, 1060 Wien, (<http://www.eva.wsr.ac.at/enz/brent.htm>), 30.04.2002
- Europäische Kommission, 1997: Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energie. Weißbuch für eine Gemeinschaftsstrategie und Aktionsplan. COM(97) 599 final (<http://europa.eu.int/comm/energy/en/com599.htm>), Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1997, ISBN 92-78-28531-5.
- Europäische Kommission, 2001a: Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2001, ISBN 92-894-0317-9.
- Europäische Kommission, 2001b: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Förderung und Verwendung von Biokraftstoffen. Kom (2001) 547, 7. November 2001.
- Haas, R., Berger, M. und Kranzl, L., 2001: Strategie für erneuerbare Energieträger. Bundesministeriums für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Abteilung Umweltökonomie & Energie, Stubenbastei 5, 1012 Wien, Juli. 2001.
- Heinzer, L., Gaillard, G., Dux, D. und Stettler, C., 2000: Ökologische und ökonomische Bewertung von Bioenergieträgern. FAT-Schriftenreihe 52, Eidgenössische Forschungsanstalt für Agrarwirtschaft und Landtechnik (FAT), CH-8356 Tänikon TG.

- Hövelmann, P., 2001: Perspektiven nachwachsender Rohstoffe in chemischen Anwendungen. Schriftenreihe "Nachwachsende Rohstoffe", Band 18, Seite 21 –31, Landwirtschaftsverlag GmbH, D 48165 Münster, 2001.
- Industriewissenschaftliches Institut, 2001: Stoffliche Nutzung nachwachsender Rohstoffe in Österreich – Marktanalyse und Handlungsmaßnahmen. Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Radetzkystraße 2, 1030 Wien, Juli 2001.
- Janetschek, H., 2000: Marktfruchtbau und die Agenda 2000. Der Förderungsdienst, Heft 10/2000, Seite 327 ff.
- Jonas, A. und Haneder, H., 2002: Zahlenmäßige Entwicklung der modernen Holz- und Rindenfeuerungen in Österreich – Gesamtbilanz 1987 – 2001. Forstabteilung NÖ Landwirtschaftskammer, Wiener Straße 64, 3100 St. Pölten, April 2002.
- Kopetz, H., 2001: Europäischer Aktionsplan für Biotreibstoffe. Agrarische Rundschau, 6/2001, Seite 2 – 4.
- Krammer, K. und Prankl, H., 2001: Zwischenbericht zum Forschungsprojekt BLT013314 - Verwendung von Pflanzenölkraftstoffen – Marktbetreuung II. Interner Bericht der Bundesanstalt für Landtechnik, Wieselburg, Oktober 2001
- KTBL, 1999: Betriebsplanung 1999/2000. KTBL, Bartningstraße 49, D-64289 Darmstadt, 16. Auflage 1999, ISBN 3-7843-2106-2.
- Österreichische Holzindustrie, 2001: Branchenbericht 2000/2001. Österreichische Holzindustrie, Schwarzenbergplatz 4, 1037 Wien, 2001.
- Österreichischer Biomasse-Verband, 2000: Puchberger Erklärung – Mit Bioenergie in das neue Jahrhundert. Österreichischer Biomasse-Verband, Franz Josefs-Kai 13, 1010 Wien, Oktober 2000.
- Österreichischer Biomasse-Verband, 2001: Wir brauchen ein Kyoto-Sofortprogramm. Ökoenergie Nr. 45a, Österreichischer Biomasse-Verband, Franz Josefs-Kai 13, 1010 Wien, Dezember 2001.
- Rathbauer, J., 2001a: Persönliche Mitteilung. Bundesanstalt für Landtechnik, 3250 Wieselburg.
- Rathbauer, J., 2001b: Erfahrungen und Aussichten der energetischen Verwertung halmgutartiger Biomasse in Österreich. Gülzower Fachgespräche Band 17, Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V., D 18276 Gülzow, 8.-9. Mai 2001.
- Spanischberger, A., 2002: Zusammengestellte Zahlen der AMA. BMLFUW, Schriftliche Mitteilung 6.5.2002.
- Stangl, M., 2001: Zusammengestellte Zahlen der AMA. BMLFUW, Schriftliche Mitteilung 4.7.2001.
- Statistik Austria, 2000a: Schnellbericht Agrarstrukturerhebung 1999. Statistik Austria, Wien, 2000.
- Statistik Austria, 2001a: Österreichisches Statistisches Jahrbuch 2001. Statistik Austria, Wien, 2001.
- Statistik Austria, 2001b: Feldfruchternte 2000. Statistische Nachrichten, Heft 3, 2001, Seite 188 - 192.
- Statistik Austria, 2001c: Außenhandel 2000. Statistik Austria, Wien, 2001.

Statistik Austria, 2001d: Versorgungsbilanz für pflanzliche Produkte 1999/2000. Statistische Nachrichten, Heft 6/2001, Seite 411 – 419.

Wörgetter, M. und Mang, R., 1998: Nachwachsende Rohstoffe in Österreich. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien, September 1998.

Analysecluster 5

**Nachfrage-trends und  
Verbraucherverhalten**



# **Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive:**

Projektleitung: o. Univ.-Prof. Dr. Markus F. Hofreither

## **Analysecluster 5: Nachfragetrends und Verbraucherverhalten**

Alois Ch. Gimplinger und Klaus Salhofer

Institut für Wirtschaft, Politik und Recht

Universität für Bodenkultur

Gregor-Mendel-Straße 33

A 1180 Wien

## **EINLEITUNG**

Ausgelöst durch zahlreiche Lebensmittelskandale und die daraus resultierende Verunsicherung der Verbraucher genießt das Thema der Lebensmittelsicherheit und –qualität derzeit eine sehr hohe Priorität in der Europäischen Union. Wie groß das öffentliche Interesse derzeit für diese Frage ist, wird auch eindrucksvoll durch den Eurobarometer, eine periodisch Befragung von EU Bürgern zur Gemeinsamen Agrarpolitik sichtbar. Beim letzten Eurobarometer im Juni 2002 gab es zu 13 Aussagen bezüglich welche Ziele die GAP verfolgen soll, zur Aussage „Die EU sollte die GAP verwenden um sicherzustellen, dass landwirtschaftliche Produkte gesund sind,“ den höchsten Zuspruch, nämlich 90% (EORG, 2002). Das aktuelle politische Gewicht dieses Themas zeigt sich eindrucksvoll dadurch, dass sowohl der Kommissär für Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Fischerei, Franz Fischler, als auch der Kommissär für Verbraucherschutz und Gesundheit, David Byrne, Fragen der Lebensmittelsicherheit und -qualität derzeit als Schlüsselfragen ihres Ressorts ansehen (siehe bspw. [http://europa.eu.int/comm/commissioners/byrbe/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/commissioners/byrbe/index_de.htm) und [http://europa.eu.int/comm/commissioners/fischler/cont\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/commissioners/fischler/cont_de.htm), Juni 2002). Dementsprechend wurden in den letzten beiden Jahren von der Kommission einige Maßnahmen im Zusammenhang mit Lebensmittelsicherheit und –qualität getroffen. Diese Maßnahmen umfassen das Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit sowie die darin vorgeschlagene und in der Zwischenzeit im Aufbau befindliche Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit, sowie die beschlossene Entwicklung eines neuen rechtlichen Rahmens. Als ein weiterer Schritt wurden vom März 2001 bis May 2002 mit führenden Vertretern der gesamten Lebensmittelkette, sowie Experten und Wissenschaftern in allen EU Mitgliedsstaaten zu „Rundtischgesprächen“ durchgeführt. Erkenntnisse dieser breit angelegten Diskussion sollen unter anderem auch in die Zwischenbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik einfließen. In mehreren Reden hat Kommissär Fischler betont, dass im Rahmen der Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik auch die Möglichkeiten einer Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und –qualität untersucht werden. (z.B. Fischler (2001a): “With the Mid-term Review, we intend to create more incentives for production of quality output.”)

Ziel dieser Studie ist es, alternative Instrumente (Politiken), die zur Erreichung einer höheren Lebensmittelsicherheit und -qualität führen können, aufzuzeigen und zu diskutieren. Dabei wird aus einem nationalen Blickwinkel argumentiert, d.h. es wird versucht zu erörtern, wie sich einzelne Maßnahmen auf einzelne soziale Gruppen (Landwirte, Konsumenten und Steuerzahler) in Österreich auswirken. Die nationalen Auswirkungen können aufgrund von

unterschiedlichen natürlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen oder Konsumentenpräferenzen zwischen den einzelnen EU Mitgliedsstaaten durchaus von den EU-weiten Auswirkungen abweichen.

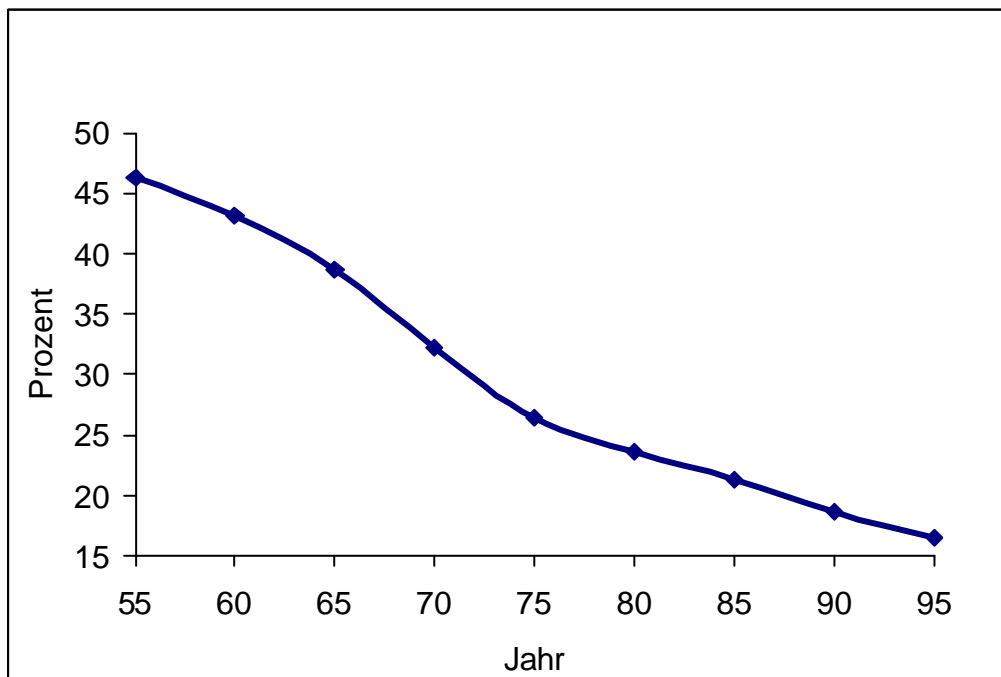
Die Arbeit ist in drei Teile gegliedert. Der nachfolgende Teil I diskutiert das Problem der Lebensmittelsicherheit und –qualität aus ökonomischer Sicht. Kapitel I.1. diskutiert das gesellschaftlich optimale Maß an Lebensmittelqualität und -sicherheit bei funktionierenden Märkten. Im Anschluss daran widmet sich Kapitel I.2. jener Situation, bei der es auf Grund von unvollkommener Information zu Marktversagen kommen kann. Dabei wird zwischen unvollkommener Information bezüglich der Qualität eines Produktes (Kapitel I.2.1. und I.2.2.) und der unvollkommenen Information bezüglich der Auswirkungen von Produktqualitäten (Kapitel I.2.3. und I.2.4.) unterschieden. Das Problem eines Marktversagens auf Grund von Externalitäten im Zusammenhang mit Lebensmittelsicherheit und –qualität wird in Kapitel I.3 behandelt. Teil II befasst sich mit dem derzeit geltenden rechtlichen Rahmen. Dabei werden die wichtigsten gesetzlichen Regelwerke im Zusammenhang mit Lebensmittelqualität, -sicherheit und -kennzeichnung kurz beschrieben. Teil III zeigt verschiedene Optionen auf, wie das politische Ziel einer höheren Lebensmittelsicherheit und –qualität erreicht werden kann und wie sich diese Maßnahmen auf verschiedene Gruppen in der Gesellschaft auswirken. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst.

## TEIL I: ÖKONOMISCHE GRUNDLAGEN

### I.1. Nachfrage nach Lebensmittelsicherheit und -qualität

Das Nachfrageverhalten einer Gesellschaft im Allgemeinen und nach Lebensmitteln im Speziellen hängt in großem Maße vom Wohlstand dieser Gesellschaft ab. Lebensmittel sind ein typisches Beispiel für in der ökonomischen Theorie als „notwendige Güter“ bezeichnete Produkte. Die Nachfrage nach diesen Gütern steigt unterproportional zum Einkommen. Daraus ergibt sich, dass mit steigendem Wohlstand die Ausgaben für Lebensmittel einen immer kleiner werdenden Teil der Gesamtausgaben (des verfügbaren Einkommens) ausmachen. Dieser Zusammenhang wird für Österreich in Abbildung 1 beschrieben. Der Anteil der Lebensmittelausgaben an den Gesamtausgaben ist von 46 % im Jahre 1955 auf etwa 15 % im Jahre 1997 gesunken.

**Abbildung 1: Ausgaben für Lebensmittel in Prozent der Gesamtausgaben in Österreich<sup>a)</sup>**



a) Quellen: Statistisches Handbuch für die Republik Österreich, verschiedene Jahrgänge. Die Zahlen der Jahre 1948 bis 1970 sind Verbraucherzahlen durchschnittlicher Arbeiterhaushalte. Die Zahlen der Jahre 1975 bis 1980 basieren auf dem privaten Konsum nach Verbrauchsgruppen aus der VGR (Inländerkonzept). Die Zahlen der Jahre ab 1985 basieren auf dem privaten Konsum nach Verbrauchsgruppen aus der VGR (Konzept ESG, 2. Auflage).

Durch den sinkenden Anteil an den Gesamtausgaben für Lebensmittel tritt die Rolle des Preises bei Lebensmittel immer weiter in den Hintergrund (ökonomisch gesprochen nimmt

die Preiselastizität der Nachfrage ab). Anders ausgedrückt, Preisänderungen für Lebensmittel be(ent)lasten das Gesamtbudget der Wirtschaftssubjekte in einem immer geringer werdenden Ausmaß. Implizit ergibt sich dadurch auch, dass die Konsumenten vermehrt bereit sind höhere Preise für qualitativ höherwertige (sei es in Bezug auf die Gesundheit, den Geschmack, die Umwelt, die Ethik u.s.w.) Lebensmittel zu bezahlen. Damit steigt die Nachfrage nach Lebensmittelqualität und –sicherheit mit steigendem Volkseinkommen.<sup>1,2</sup>

Daraus ableiten lässt sich natürlich auch eine Veränderung des Nachfrageverhaltens in der Europäischen Union (EU) seit der Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik im Jahre 1962: Während in der Nachkriegszeit bei relativ niedrigem Wohlstand der Wunsch nach preisgünstigen Lebensmitteln und damit nach ausreichender Versorgung sicher im Vordergrund stand, ist heutzutage die Bereitschaft der Konsumenten für zusätzliche Qualitätsmerkmale gewisse Prämien zu bezahlen (z.B. Bioprodukte) unübersehbar.

Vor diesem Hintergrund eines veränderten Verbraucherverhaltens, muss es auch im Rahmen der GAP unweigerlich zu Anpassungen kommen, um ein Auseinanderdriften von Angebot und Nachfrage zu verhindern. Während eine produktionssteigernde Subventionspolitik vor dem Hintergrund einer Unterversorgung zu Beginn der GAP durchaus mit den Interessen der Konsumenten konform ging, muss eine verantwortungsvolle (Agrar)politik heute den stärker werdenden Wunsch der Konsumenten nach Lebensmitteln mit bestimmten Sicherheits- und Qualitätsattributen wahrnehmen und berücksichtigen. Die Reformschritte von 1992 und 2000 können bis zu einem bestimmten Ausmaß auch als eine Reaktion der Politik auf ein sich änderndes Nachfrageverhalten interpretiert werden. Ein Ziel dieser Reformen war es sicherlich negative externe Effekte der landwirtschaftlichen Produktion zu vermindern. Lebensmittel werden dadurch heutzutage teilweise umweltschonender produziert, was durchaus dem Wunsch von „reichen“ Konsumenten entsprechen kann. Mindestens ebenso wichtig ist aber sicherlich die Veränderung der Konsumentenpräferenzen hin zu sicheren,

---

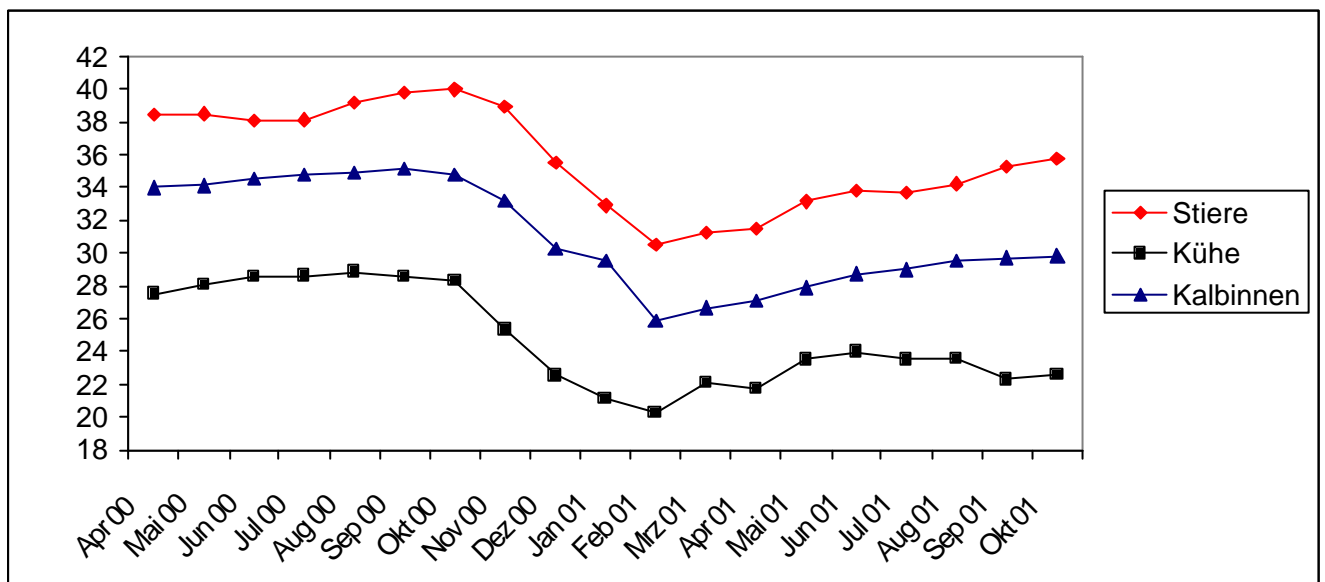
<sup>1</sup> Erwähnt sei hier, dass natürlich nicht nur das aggregierte Wohlstandsniveau (gemessen bspw. durch das Volkseinkommen), sondern auch dessen Verteilung innerhalb der Gesellschaft ein wichtiger Faktor für die Nachfrage nach Lebensmittelqualität und –sicherheit darstellt..

<sup>2</sup> Wie sehr Lebensmittelqualität und –sicherheit vom Einkommensniveau abhängen, wird auch durch eine Studie von AKGUNGOR et al. (1999) für die Türkei, ein nach westeuropäischen Standards relativ armes Land, offensichtlich. Basierend auf Befragungen von 1005 türkischen Haushalten errechnen die Autoren eine sehr niedrige durchschnittliche Zahlungsbereitschaft von 2 % für die Kennzeichnung von Tomaten mit gesundheitliche unbedenklichen Pestizidrückständen.

gesundheitsfördernden Lebensmitteln. Dieser Wunsch bedarf sicherlich einer vermehrten Berücksichtigung im Rahmen der EU Politik im Allgemeinen und der GAP im Speziellen.

Welche gesellschaftlichen Kosten ein Auseinanderdriften von Angebot und Nachfrage nach sich ziehen kann, wird eindrucksvoll durch manche Ereignisse der jüngeren Vergangenheit, wie zum Beispiel das Auftreten von BSE oder der Nachweis von Dioxin oder Antibiotika in Fleisch, gezeigt. Sogenannte Lebensmittelkandale führen schlagartig zu einem teilweisen bis völligen Einbruch der Nachfrage und damit zum Zusammenbruch von Märkten. Beispielhaft zeigt Abbildung 2 die Preiseinbrüche bei Rindern aufgrund der BSE Krise im Herbst 2000. Der Preis für Kühe fiel beispielsweise zwischen Oktober 2000 und Februar 2001 um rund 29 % und dies obwohl es zu öffentlichen Interventionen und Subventionen für private Lagerhaltung kam.

**Abbildung 2: Folgen der BSE Krise im Herbst 2000**



Quelle: AMA

Die Folge von Lebensmittelkandalen sind unter Umständen extrem hohe Kosten für die Gesellschaft auf mehrerlei Ebenen: i) Produzenten auf allen Verarbeitungsstufen (Landwirte, Schlachthöfe, Metzger, Futtermittelproduzent, . . .) erleiden hohe Umsatzeinbußen, die bis zu Betriebsschließungen führen können. Damit einher geht natürlich der Verlust von Arbeitsplätzen; ii) Dem Staat beziehungsweise dem Steuerzahler erwachsen Kosten durch Überschussbeseitigung (Vernichtung von kontaminierten Produkten, Lagerung, subventionierter Verkauf oder Vernichtung von nicht mehr nachgefragten einwandfreien Produkten), direkte und indirekte (z.B. Absatzförderung) staatliche Unterstützung von

Produzenten, so wie bürokratischen Aufwand; iii) Konsumenten erleiden zumindest subjektiv wahrgenommene Kosten in Form von Verunsicherung (Habe ich bereits kontaminierte Produkte zu mir genommen?) und die Einschränkung ihrer Wahlmöglichkeiten.

## **I.2. Wohlfahrtstheoretisch optimale Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln**

Die Qualität eines Lebensmittels ist durch eine Vielzahl von sehr unterschiedlichen Eigenschaften (Attributen) definiert. Im engeren Sinne kann man unter der Qualität eines Lebensmittels dessen Produktattribute wie zum Beispiel Nährstoffgehalt, Geschmack, Aussehen, Frische, Größe, Verpackung, Haltbarkeit, Herkunft und „Convenience“ (bequeme und rasche Zubereitung) verstehen. In einem weiteren Sinne können unter Lebensmittelqualität aber auch Prozessattribute des Produktes wie zum Beispiel tiergerechte oder umweltschonende Produktion sowie „Sicherheits- oder Gesundheitsattribute“ wie zum Beispiel Pflanzenschutzmittelrückstände oder die Existenz von gentechnisch veränderten Organismen, d.h. Eigenschaften mit einem (möglichen) Einfluss auf die Gesundheit der Konsumenten, subsummiert werden.

Der vorliegende Beitrag folgt dieser breiten Definition von Lebensmittelqualität, die den Begriff Lebensmittelsicherheit beinhaltet. Dem entsprechend wird im weiteren der Begriff Lebensmittelsicherheit nur verwendet, wenn damit ausschließlich auf die Gesundheit der Konsumenten beeinflussende Attribute hingewiesen werden soll, während in allen anderen Fällen der breitere Begriff Lebensmittelqualität zur Verwendung kommt. Der Begriff Lebensmittelqualität beinhaltet somit eine Vielzahl von Lebensmittelattributen. Daher wird im weiteren von einem Lebensmittelattribut die Rede sein, wenn nur eine Dimension der Lebensmittelqualität gemeint ist.

Das gesellschaftlich optimale (die Wohlfahrt maximierende) Maß eines Lebensmittelattributes (z.B. Milligramm Rückstände eines möglicherweise krebserregenden Pflanzenschutzmittels) ergibt sich theoretisch (bei vollkommen funktionierenden Märkten) durch das Gleichgewicht von Angebot an und Nachfrage nach diesem Attribut. Es wird genau jene Ausprägung dieses Attributs (Qualität) angeboten werden, bis die Zahlungsbereitschaft für etwas mehr an Qualität genau den Kosten der Bereitstellung dieser zusätzlichen Qualität entspricht. Für das angesprochene Beispiel der Pflanzenschutzmittelrückstände bedeutet das, dass Lebensmittel mit genau soviel Milligramm Pflanzenschutzmittelrückstände angeboten werden, bis die Zahlungsbereitschaft für etwas weniger Rückstände genau den zusätzlichen Kosten einer Senkung der Pflanzenschutzmittelrückstände entspricht. Wiederum zeigt das in

Fußnote 2 angesprochene Beispiel der Türkei, dass das optimale Maß an Lebensmittelqualität in verschiedenen Ländern, aber auch für verschiedene Individuen, sehr unterschiedlich sein kann. Die Nachfrage und damit das optimale Maß an Lebensmittelqualität wird beispielsweise in weniger wohlhabenden Ländern (für weniger wohlhabende Individuen) niedrigerer sein.

Ein vollkommenes Funktionieren der Märkte stellt eine Idealsituation oder einen theoretischen Referenzpunkt dar, an dem die Realität gemessen werden kann. Tatsächlich beobachtet man verschiedene Gründe warum Märkte nicht idealtypisch funktionieren. Im Zusammenhang mit Lebensmittelqualität erscheinen vor allem folgende Marktversagensgründe als wichtig und werden daher im weiteren näher behandelt:

- Kaufentscheidungen unter unvollkommenem Informationsstand
- Existenz von Externalitäten

Funktionieren Märkte nicht idealtypisch, liegt also Marktversagen in irgendeiner Form vor, so kann (aber muss nicht unbedingt) ein korrigierendes Eingreifen des Staates zu einer Erhöhung der gesellschaftlichen Wohlfahrt führen. Gesellschaftlich sinnvoll erscheint ein Eingreifen des Staates nur dann, wenn die dadurch erzielten Effizienzgewinne (durch bspw. Behebung des unvollkommenen Informationsstandes oder die Internalisierung der Externalität), die Kosten des staatlichen Eingriffes in Form von Administrationskosten, Transaktionskosten so wie durch den Eingriff entstehende Marktverzerrungen übersteigen.

Ein weiterer Grund für einen staatlichen Eingriff kann dann gegeben sein, wenn auf einem Markt Verzerrungen bestehen, die durch andere staatliche Eingriffe hervorgerufen wurden (theory of second best). Im Bereich der Lebensmittelqualität könnte dies dann der Fall sein, wenn Marktordnungspolitik im Rahmen der CAP (bspw. Interventionspreise) einen Einfluss auf die Qualität unserer Lebensmittel hat.

### **I.3. Marktversagen durch unvollkommene Information**

Das theoretische Konstrukt vollkommen funktionierender Märkte beinhaltet auch die Annahme vollkommener Information aller Marktteilnehmer. Anders ausgedrückt, es wird die Annahme unterstellt, dass die Beschaffung von Information keine Kosten (in Form von Geld und Zeit) verursacht. Dies ist natürlich in der Realität nicht der Fall und trifft im besonderen auf Lebensmittel nicht zu. Betrachtet man das Problem des Informationsmangels im



Zusammenhang mit Lebensmittelqualität näher, lassen sich zwei verschiedene Problembereiche identifizieren:

- die Produzenten besitzen einen höheren Informationsstand über die Ausprägung von Qualitätsattributen als die Konsumenten (asymmetrische Information)
- die Konsumenten besitzen unvollkommene Information bezüglich der möglichen positiven oder negativen Auswirkungen von Qualitätsattributen

Beide Probleme werden im weiteren beleuchtet.

### *1.3.1. Asymmetrische Information und Ausprägung von Qualitätsattributen*

Asymmetrische Information im Zusammenhang mit Lebensmittelqualität besteht normalerweise dann, wenn die Konsumenten weniger gut über die Ausprägung eines Qualitätsattributes eines Lebensmittel bescheid wissen als die Produzenten. Informationsasymmetrie kann dazu führen, dass sich die besser informierte Partei opportunistisch verhält, d.h. die weniger gut informierte Partei ausnutzt. Können Konsumenten die Ausprägung eines Qualitätsattributes nicht feststellen, werden manche Produzenten Güter mit niedriger Qualität zu hohen Preisen verkaufen wollen. Empirische Belege für opportunistisches Verhalten sind die immer wieder auftretenden Lebensmittelskandale wie der Dioxin Skandal in Belgien oder der Antibiotika Skandal in Österreich und Deutschland, wo einige Produzenten versucht haben die Informationsasymmetrie zu ihren Gunsten auszunutzen.

Sind sich die Konsumenten der Informationsasymmetrie und der Möglichkeit eines opportunistischen Verhaltens seitens der Produzenten bewusst, werden sie eine geringe Zahlungsbereitschaft für Güter mit unbekannter Ausprägung von Vertrauensattributen haben. Deshalb können Firmen, die Güter mit Vertrauensattributen von hoher Qualität produzieren möchten, nicht mehr den dafür angemessenen Preis lukrieren. Anders gesagt, die schlechte Qualität drängt die gute Qualität aus dem Markt. Man spricht in diesem Fall auch von adverser Selektion.

Eine Lösung für das Problem der adversen Selektion ist die Beseitigung der asymmetrischen Information durch Kennzeichnung. Aber auch verpflichtende Standards bei Lebensmittel können ein adverse Selektion unterbinden.

Wie bereits erwähnt, umfasst Lebensmittelqualität eine Vielzahl von Lebensmittelattributen wie Größe, Preis, Geschmack, Nährwert, Haltbarkeit, Rückstände, Herkunft,

Umweltfreundlichkeit und Tiergerechtigkeit der Produktion u.s.w.. Wie gravierend das Problem der asymmetrischen Information (adversen Selektion) sein kann, hängt entscheidend davon ab, um welches Lebensmittelattribut es sich handelt. Die Beschaffenheit gewisser Qualitätsattribute wie Größe oder Farbe kann vom Konsumenten sehr leicht, andere wiederum wie Geschmack erst nach dem Gebrauch und weitere wie biologische oder tiergerechte Produktionsweise überhaupt nicht festgestellt werden.

Folgt man NELSON, DARBI und KARNI (1970, 1974) so kann man die Qualitätsattribute bei Lebensmitteln in drei verschiedene Kategorien (Prüf-, Erfahrungs- und Vertrauensattribute) einteilen, die ein verschieden starkes Informationsasymmetrieproblem nach sich ziehen. Die Ausprägung eines Prüfattributes kann vom Konsumenten vor dem Kauf festgestellt werden. Beispiel für Prüfattribute sind Größe, Aussehen, Preis und Festigkeit. Die Beschaffenheit von Erfahrungsattributen lässt sich erst nach dem Kauf bei Verwendung des Gutes feststellen. Beispiele für Erfahrungsattribute sind unter anderem Geschmack, Haltbarkeit und Kocheigenschaften. Bei Vertrauensattributen können die Konsumenten die Qualität auch nach dem Kauf und Gebrauch nicht bestimmen. Beispiele für Vertrauensattribute sind Nährstoffgehalt, Herkunft so wie viele Prozessattribute (z.B. umweltgerechte Erzeugung) und Sicherheitseigenschaften (z.B. Pflanzenschutzmittelrückstände, GVO-Hältigkeit). Abhängig davon um welches dieser drei Attribute es sich handelt, ergibt sich eine unterschiedliche starke Informationsasymmetrie (CASWELL und MODJUSZKA, 1996).

#### I.3.1.1. Prüfattribute

Bei Prüfattributen haben die Konsumenten vor dem Kauf eines Gutes Zugang zu (ausreichender) Information. Mit ihren Kaufentscheidungen geben die Konsumenten daher direkt den Anreiz für die Produzenten jene Qualität zu erzeugen, die gewünscht wird und für die sie zu zahlen bereit sind. Es besteht daher meist weder die Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs. Der Markt kann sich selbst regulieren.

Informationsasymmetrie kann jedoch dann auftreten, wenn die Wahrnehmung eines Prüfattributes eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, die die Konsumenten nicht willens sind zu investieren, oder wenn die Konsumenten die Beschaffenheit der Prüfattribute falsch beurteilen. TEISL und ROE (1998) führen hierzu das Beispiel des „besten Preises“ an. Wenn vergleichbare Güter in verschiedenen Größen verkauft werden, kann es für den Konsumenten schwierig sein, den besten Preis auszumachen. Um dem Konsument in diesem Fall die Entscheidung zu erleichtern und ein mögliches Marktversagen zu vermeiden, ist eine

Preisauszeichnung pro Kilogramm (oder einer anderen Einheit) bei vielen Artikeln verpflichtend. Ein erwünschtes staatliches Eingreifen bei Prüfattributen beschränkt sich deshalb meist auf Erleichterungen für die Informationsbeschaffung, d.h. auf ein Senken der Kosten hierfür.

#### I.3.1.2. Erfahrungsattribute

Bei Erfahrungsattributen besitzen die Konsumenten vor dem Kauf eines Produktes keine (eine unzureichende) Informationen über die tatsächliche Ausprägung der jeweiligen Eigenschaft, während die Produzenten (Verkäufer) meist sehr wohl darüber Bescheid wissen. Diese Informationsasymmetrie kann von den Produzenten zu ihrem Vorteil genutzt werden (opportunistisches Verhalten). Das typische Beispiel für eine solches Erfahrungsattribut ist der technische Zustand eines privat angebotenen Gebrauchtwagens. Der Verkäufer weiß sehr wohl über den Zustand seines Autos Bescheid, während dieser für den potentiellen Käufer (ohne fremde Hilfe) sehr schwer in Erfahrung zu bringen ist. Bei Lebensmittel stellt sich die Situation allerdings aus zwei Gründen etwas anders dar: i) Ein über ein Erfahrungsattribut uninformierter Käufer kann von einem anderen Konsumenten, einer Konsumentenorganisation oder einer öffentlichen Stelle, die dieses Gut bereits gekauft und getestet hat, informiert werden. ii) Kommt es bei Lebensmittel häufig zu wiederholten Interaktionen zwischen Käufern und Verkäufern. Der Käufer wird seine Kaufentscheidung bei einem Wiederholungskauf nach seinen bisherigen Qualitätserfahrungen treffen. Es besteht daher für den Verkäufer kaum ein Anreiz bei Erfahrungsattributen den Konsumenten zu täuschen, weil dieser ihn durch Boykott und schlechter Mundpropaganda bestrafen wird. Aus diesen Gründen ist das Problem der adversen Selektion bei Erfahrungsattributen von Lebensmittel relativ gering.

#### I.3.1.3. Vertrauensattribute

Vertrauensattribute wie zum Beispiel biologisch oder gentechnikfrei produziert können von einem Konsumenten auch nach dem Gebrauch des Gutes nicht beurteilt werden, bzw. sind die Kosten der Informationsgewinnung für ein Individuum unannehmbar hoch. Andererseits besitzen die Produzenten sehr wohl Informationen über diese Attribute. Es gibt weder informierte Konsumenten, noch helfen Wiederholungskäufe Informationen zu erwerben wie im Falle von Erfahrungsattributen. Daraus ergibt sich eine sehr starke Informationsasymmetrie und damit eine hohe Wahrscheinlichkeit eines opportunistischen Verhaltens seitens der Produzenten. Deshalb ist bei Vertrauensattributen eine besondere

Aufmerksamkeit seitens der öffentlichen Hand geboten. Deshalb ist bei Vertrauensattributen eine besondere Aufmerksamkeit seitens der öffentlichen Hand geboten.

#### I.3.1.4. Kosten für Informationsbeschaffung

Selbst wenn die Konsumenten theoretisch Zugang zum selben Informationstand wie die Produzenten haben, heißt dies noch lange nicht, dass sie dieses Informationsangebot auch wahrnehmen. Da jeder Konsument zeitlichen und kognitiven Beschränkungen unterliegt, ist jede Informationswahrnehmung und –aufnahme mit Kosten in Form von zumindest Zeit verbunden. Da Lebensmittel über sehr viele verschiedene Qualitätsattribute verfügen und sehr regelmäßig und häufig gekauft werden, kann man davon ausgehen, dass Konsumenten beim Kauf von Nahrungsmittelartikeln nicht jede zur Verfügung stehende Information aufnehmen können oder wollen. MOORMAN (1996) zeigt, dass rund die Hälfte aller Kaufentscheidungen in Lebensmittelmärkten in weniger als einer Sekunde erfolgen. Das Problem der asymmetrischen Information ist deshalb durch Bereitstellung alleine (z.B.: durch Kennzeichnung) nicht gelöst, wenn der Konsument die angebotene Information nicht aufnimmt.

#### *I.3.2. Geeignete Strategien zur Minderung von asymmetrischer Information*

Wie in Abbildung 3 beschrieben, kann bezüglich der Verteilung der Information zwischen Produzenten und Konsumenten zwischen drei grundlegenden Situationen unterscheiden werden: i) kein Informationsproblem per se (symmetrische Information) ii) Informationsasymmetrie ursprünglich gegeben aber Information wird freiwillig zur Verfügung gestellt und iii) Information wird nicht freiwillig zur Verfügung gestellt.

Im ersten Fall handelt es sich entweder um Prüf- oder Erfahrungsattribute. Wie bereits weiter oben argumentiert, sind hier die Möglichkeiten eines opportunistischen Verhaltens der Produzenten aufgrund von sofortiger Überprüfbarkeit bei Prüfattributen und von Wiederholungskäufen bei Erfahrungsattributen sehr gering. Die Aufgabe der öffentlichen Hand beschränkt sich damit auf Überwachung, ob die Produzenten die Konsumenten in ihrer Wahrnehmung zu täuschen versuchen, und darauf, dass die Kosten der Informationsaufnahme für die Konsumenten möglichst gering gehalten werden.

### I.3.2.1. Freiwillige Kennzeichnung von Vertrauensattributen

Im zweiten und im dritten Fall handelt es sich um Vertrauensattribute, d. h. die tatsächliche Ausprägung kann vom Konsument auch nach dem Gebrauch des Gutes nicht beurteilt werden, während der Produzent sehr wohl Informationen darüber besitzt. Allerdings gibt es Situationen, in denen es zu einer freiwilligen Kennzeichnung von Ausprägungen gewisser Vertrauensattribute durch den Produzenten kommen wird. Notwendige Bedingungen, dass es zu einer freiwilligen Kennzeichnung kommt, sind: i) dass die Konsumenten bezüglich ihrer Präferenzen heterogen sind ii) dass für zumindest einige Konsumenten der Nutzenunterschied zwischen gekennzeichnetem Produkt und nicht gekennzeichnetem Produkt den Kostenunterschied (in Form eines höheren Preises) übersteigt iii) dass für zumindest einige (einen) Produzenten der Nutzenunterschied (höhere Profite) den Kostenunterschied (höhere Produktionskosten, Kennzeichnungskosten, Kontrollkosten) übersteigt. In diesem Fall verwenden Produzenten die Kennzeichnung als ein Instrument zur Kommunikation einer Produktdifferenzierung. Es wird umso eher zu einer freiwilligen Kennzeichnung kommen, je heterogener die Konsumenten in ihren Präferenzen sind, je höher die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten für die gekennzeichnete Qualität ist und je größer die Möglichkeiten einer Produktdifferenzierung in der Attributausgestaltung des Produzenten sind.

Während es in der Praxis meist nur zur freiwilligen Kennzeichnung von positiven Ausprägungen von Qualitätsattributen kommt (fettarm, biologisch erzeugt), kann es theoretisch aber auch zur freiwilligen Kennzeichnung negativ „bewertete“ Vertrauensattribute kommen. Gemäß der Enthüllungstheorie („unfolding theory“) nach IPPOLITO und MATHIOS (1990) wird ein Produzent ein negatives Vertrauensattribut seines Produktes dann freiwillig kennzeichnen, wenn dieses weniger negativ (d.h. positiver) als dasjenige eines Konkurrenten ist. Denn skeptische Käufer werden bei einem ihnen wichtigen, aber nicht diskutierten Vertrauensattribut vermuten, dass dieses Produkt eine erwünschte Eigenschaft nicht besitzt oder die Eigenschaft von niedriger Qualität ist.

Gewinner einer freiwilligen Kennzeichnung sind jene Konsumenten, die die gekennzeichnete Ausprägung eines Vertrauensattributes bevorzugen und die Mehrkosten zu zahlen bereit sind, und jene Produzenten, die Güter mit dieser Ausprägung eines Vertrauensattributes herstellen und glaubhaft kennzeichnen können. Gewinnen können auch jene Konsumenten, die die Standardqualität (nicht gekennzeichnet) bevorzugen, da die Nachfrage und damit eventuell die Preise nach dem Standardprodukt sinken. Umgekehrt kann es bei den Produzenten der Standardqualität durch die gesunkenen Preise zu Verlusten gegenüber der Situation ohne

Kennzeichnung kommen. Völlig ungeklärt ist die Frage wer die Kosten der Marktsegregation trägt. Ein gutes Beispiel dafür ist die sich entwickelnde Differenzierung zwischen GVO-hältigen und GVO-freien Produkten und die Kosten die durch eine strikte Trennung der Produkte vom Landwirte bis hin zum Konsumenten entstehen. Wie die Kosten dieser Segregation zwischen Konsumenten und Produzenten und zwischen GVO-hältigen und GVO-freien Produkten verteilt sind, bleibt eine empirische Frage.

Ein gutes Beispiel für den Fall einer freiwilligen Kennzeichnung sind verschiedene Bio-Labels (z.B. Demeter). „Biologisch erzeugt“ ist eine Vertrauensattribut mit hoher Informationsasymmetrie. Ein Teil der Konsumenten hat Präferenzen für diese Produkte, schätzt ihre Qualität höher als jene aus konventioneller Landwirtschaft und hat eine Zahlungsbereitschaft. Produzenten biologischer Lebensmittel haben deshalb freiwillig eine glaubhafte Kennzeichnung eingeführt und damit den Lebensmittelmarkt stärker differenziert.

#### I.3.2.2. Keine freiwillige Kennzeichnung von Vertrauensattributen

Werden Informationen über die Ausprägung eines Attributes nicht freiwillig von den Produzenten bereitgestellt, so kommt es zu einem mehr oder weniger schwerwiegenden Marktversagen. Ist aus einem öffentlichen Eingreifen ein gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrtsgewinn zu erwarten, so stehen als mögliche Strategien zur Minderung des Marktversagens verpflichtende Lebensmittelkennzeichnung (KZ) oder regulierende Maßnahmen (RM) wie Prozess- oder Produktstandards zur Auswahl. Der zentrale Unterschied zwischen Kennzeichnung und den regulierenden Maßnahmen besteht darin, dass es bei einer Kennzeichnung zu einer Produktdifferenzierung und damit zu einer Wahlfreiheit der Konsumenten kommt. Anzumerken ist hier auch noch, dass verpflichtend nur die Kennzeichnung der als niedriger eingeschätzten Qualität (z.B. GVO-hältig) erfolgen kann während die freiwillige Kennzeichnung ja meist auf die positiven Eigenschaften eines Produkts (GVO-frei) abzielt.

Um die Frage zu beantworten, ob verpflichtende Kennzeichnung oder Standards zielführender sind, muss zunächst die Frage gestellt werden, ob durch verpflichtende Kennzeichnung eventuell bereitgestellte Informationen über die Ausprägung eines Qualitätsattributs wahrgenommen werden (Abbildung 3). Ist das nicht der Fall sein, so kann ein Marktversagen wegen Informationsasymmetrie nur durch regulierende Maßnahmen, wie z.B. Mindeststandards oder Verbote behoben werden.

Wird hingegen die Information vom Konsumenten (richtig) wahrgenommen, kann man das Marktversagen entweder durch die Einführung einer verpflichtender Kennzeichnung oder durch regulierenden Maßnahmen mindern. Dabei sind wiederum die Kosten und Nutzen beider Strategien gegenüberzustellen. Vorteil der Kennzeichnung ist die Wahlmöglichkeit, die einen positiven Einfluss auf den Nutzen der Gruppe der Konsumenten hat. Ein Nachteil könnten die Kosten der Marktsegregation sein. Wiederum sei das Beispiel der sich entwickelnden Differenzierung zwischen GVO-hältigen und GVO-freien Produkten und die Kosten, die durch eine strikte Trennung der Produkte vom Landwirte bis hin zum Konsumenten entstehen, erwähnt. Würde man hingegen einen Standard in Form eines Verbotes von GVO-hältigen Produkten einführen, so würde es keine Segregationskosten geben. Ob bezüglich der administrativen Kosten sehr viel Unterschied zwischen Kennzeichnung und Standard besteht, bleibt fraglich. Der Großteil der administrativen Kosten fällt sicherlich für die Überprüfung der gekennzeichneten bzw. vorgeschriebenen Qualität an, und diese Kosten sind für beide Strategien gleich hoch und müssen in beiden Fällen im Prinzip vom Staat übernommen werden.

Gewinne und Verluste einer verpflichtenden Kennzeichnung sind etwas anders verteilt als bei der freiwilligen Kennzeichnung. Produzenten und Konsumenten der nicht gekennzeichneten höheren Qualität werden wohl bei verpflichtender Kennzeichnung stärker gewinnen, da sie keine Kennzeichnungs- und Überprüfungskosten zu tragen haben. Gewinnen können auch jene Konsumenten, die Präferenzen für die gekennzeichnete Standardqualität haben, da die Nachfrage und damit eventuell die Preise nach dem Standardprodukt sinken. Verlieren werden der Standardqualität durch die gesunkenen Preise.

Vergleicht man die Wohlfahrtseffekte zwischen freiwilliger und verpflichtender Kennzeichnung so wird beispielsweise klar warum die EU, mit vielen Konsumenten und vielen Produzenten von GVO-freien Produkten eine verpflichtende Kennzeichnung bevorzugt, während die USA mit vielen Konsument ohne Präferenzen für GVO-freie Produkte und vielen GVO Produkte erzeugenden Firmen für eine freiwillige Kennzeichnung eintritt (Kirchhoff, 2001).

### *1.3.3. Unvollkommenen Information über die Auswirkungen*

Neben dem Problem der unvollkommenen Information in Bezug auf die Ausprägungen der Qualitätsattribute eines Produktes (z.B. welche Menge an Pflanzenschutzmittelrückständen sind enthalten) kann es auch zum Problem von unvollkommenen Information in Bezug auf

die Auswirkungen von Qualitätsattributen (z.B. wie wirken sich Pflanzenschutzmittelrückstände auf die Gesundheit des Konsumenten aus) kommen. Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen diesen beiden Informationsproblemen ist jenes, dass die Information bezüglich der Ausprägung vorrangig in den Händen von privaten Akteuren, den Produzenten, liegt, während es sich bei Informationen bezüglich der Auswirkungen zum Großteil durch Forschung erworbenes Allgemeingut handelt. Am Beispiel von Pflanzenschutzmittelrückständen exemplifiziert: Der Landwirt hält exklusiv das Wissen darüber wie viel Pflanzenschutzmittel er in der Produktion eingesetzt hat und damit in etwa wie hoch die Pflanzenschutzmittelrückstände in seinem Produkt sein werden, während die Forschungsergebnisse über die gesundheitlichen Risiken durch die Aufnahme von Pflanzenschutzmitteln für den Menschen öffentlich zugänglich sind und teilweise auch durch die Medien oder öffentliche Stellen verbreitet werden.

Natürlich besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Wunsch der Konsumenten Lebensmittel mit bestimmten Qualitätsausprägungen zu kaufen und den vom Konsumenten erwarteten Auswirkungen. Risikoaverse Konsumenten werden eine höhere Präferenz für gesundheitsfördernde Qualitätsattribute bzw. ein niedrigere Präferenz für gesundheitsgefährdende Qualitätsattribute aufweisen als risikofreudige Konsumenten. Ähnliche Unterschiede ergeben sich durch verschiedene Zeitpräferenzen der Konsumenten. Wie hoch die Präferenzen eines Individuums für gesunde Ernährung, und damit die Wahrscheinlichkeit länger und/oder gesünder zu leben, sind, hängt entscheidend von Größen wie Einkommen, Alter oder welchen Risiken das Individuum sonst noch ausgesetzt ist, ab.

Das Problem der unvollkommenen Information bezüglich der Auswirkungen des Konsums eines Produktes mit bestimmten Qualitätsausprägungen, kann in zwei Teilprobleme aufgeteilt werden:

- inwieweit ist gesichertes Wissen über die Auswirkungen des Konsums bestimmter Qualitätsattributes vorhanden
- inwieweit werden dem Konsumenten diese Auswirkungen richtig bewusst

#### *1.3.4. Gegenstrategien bei unvollkommenen Information über die Auswirkungen*

Prinzipiell geht man in der neoklassischen Nutzentheorie davon aus, dass jede zusätzliche Information, die dem Konsumenten zur Verfügung steht, seinen Nutzen erhöhen wird. Ein besser informierter Konsument kann genauer jene Produkte wählen, aus deren Konsum er den



höchsten Nutzen erfährt. Da Information über die Auswirkungen von Lebensmittelinhaltsstoffen zu einem großen Teil den Charakter eines öffentlichen Gutes besitzt, liegt es teilweise am Staat diese Information an den Konsumenten zu bringen. Natürlich gilt auch hier, dass der Nutzen den die Konsumenten als gesamte Gruppe durch diese Information erfahren, größer sein muss als die Kosten der Bereitstellung. Nachdem aber die Kosten einer Veröffentlichung von Information in einer modernen Mediengesellschaft relativ gering und eine Vielzahl von Konsumenten von dieser Information profitieren, wird normalerweise ein positives Nutzen-Kosten-Verhältnis vorliegen. Klar sein muss aber auch, dass aufgrund der Zeitbeschränkungen der Konsumenten nicht jede Information zur Verfügung gestellt werden kann und soll. Es gilt also daher, dass es im Aufgabenbereich des Staates liegt, dass Forschungsergebnisse, die über eine große (positive oder negative) Auswirkungen von Lebensmittelinhaltsstoffen auf Bevölkerung berichten, an die Öffentlichkeit weitergegeben werden. Nur so kann gesichert werden, dass sich Konsumenten unter möglichst umfangreicher Information ihren persönlichen Präferenzen entsprechend für jene Produkt entscheiden können, die ihnen den größtmöglichen Nutzen bieten.

Ausgehend von der Annahme, dass diese Weitergabe an Information funktioniert verdeutlicht wird in Abbildung 4 drei verschiedene Situationen bezüglich des Informationsstandes der Konsumenten. Am einfachsten stellt sich die Situation dar, in der eine gesicherte wissenschaftliche Grundlage über die Auswirkungen des Konsums eines Inhaltsstoffes vorhanden ist (diese an die Konsumenten weitergegeben wurde), und der Konsument sich über die positiven oder negativen Effekte voll bewusst ist. In diesem Fall kann man davon ausgehen, dass sich dieses Wissen bereits voll in den Präferenzen der Konsumenten für eine bestimmte Lebensmittelqualität widerspiegelt. Staatlicher Handlungsbedarf besteht daher nur wenn Informationsprobleme im Hinblick auf die Ausprägungen von Qualitätsattributen (siehe Kapitel 3) vorhanden sind. Ein gutes Beispiel für eine Situation in der genügend Wissen über die Auswirkungen bekannt und den Konsumenten bewusst ist, ist sicherlich der Genuss von Tabak über den es viele medizinische Untersuchungen gibt, die auch hinlänglich bekannt sind.

Eine zweite Situation ist jene, in der noch nicht genügend wissenschaftliche Erkenntnisse bekannt sind und daher dem Konsumenten auch nicht bewusst sein können. Beispiele für eine Situation in der nicht genügend gesichertes Wissen über die Auswirkungen vorliegen, sind die möglichen Risiken von gentechnisch veränderten Lebensmitteln oder der Gesundheitsvorteil von biologisch produzierten gegenüber konventionellen Nahrungsmitteln für den

Konsumenten. Auch in dieser Situation ist es gesellschaftlich optimal dem Konsument die größtmögliche Information zu geben und ihn selbst gemäß seine persönlichen Risikobereitschaft und Zeitpräferenz (Diskontrate) entscheiden zu lassen. Staatlicher Handlungsbedarf besteht wiederum nur dann, wenn Informationsprobleme im Hinblick auf die Ausprägungen von Qualitätsattributen (siehe Kapitel 3) vorhanden sind.

Die dritte Situation ist jene in der zwar gesichertes Wissen über die Auswirkungen vorhanden ist, es aber eine Diskrepanz zwischen vom Konsumenten wahrgenommenen Auswirkungen und den tatsächlichen Auswirkungen gibt. Wie man mit dieser Situation umgeht, ist in der Literatur umstritten und keinesfalls eine rein ökonomische Frage. Geht man vom „Konsumenten zentrierten“ (consumer-centered) Ansatz aus, so wird angenommen, dass der Konsument für sich selbst am besten entscheiden kann (Nadai, 2001). Konsumenten sind Käufer (Nachfrager) von Information. Sie werden genau jene Menge an Information über die Auswirkungen von Qualitätsattributen (z.B. in Form von Kennzeichnung) nachfragen von der sie erwarten, dass der Zusatznutzen dieser Information gerade noch über den Kosten dafür liegt. Es besteht also kein staatlicher Handlungsbedarf.

Hingegen geht der „Paternalistische“ Ansatz davon aus, dass es dem Konsument aufgrund seiner beschränkten kognitiven Kapazität unmöglich ist, das tatsächliche Risiko richtig einzuschätzen. Es besteht daher staatlicher Handlungsbedarf, der sich in Regulierungen (z.B. verpflichtende Kennzeichnung, Standards) niederschlagen kann. In der Realität widerspiegeln sich im staatlichen Handeln beide Ansätze. Als Beispiel können hier sicher die unterschiedlichen Regulierungen im Bezug auf Suchtmittel angeführt werden. Im Falle von Alkohol und Tabak agiert der Staat eher nach dem Konsumenten zentrierten Ansatz. Bezüglich anderer Suchtgifte jedoch streng paternalistisch (Verbot).

Anders stellt sich jedoch die Situation dar, wenn die falsche Einschätzung und die darauf beruhenden Kaufentscheidungen der Konsumenten zu externen Effekten führen. In diesem Fall kann für den Staat aufgrund des Vorhandenseins dieser externen Effekte Handlungsbedarf bestehen (siehe nächstes Kapitel).

#### **I.4. Externalitäten**

Handlungen (Produktions- oder Konsumaktivitäten) eines Akteurs die die Produktions- oder Konsummöglichkeiten anderer verändern, ohne dass sich diese vollständig und ausschließlich in den relativen Preisen niederschlagen, werden als Externalität bezeichnet. Ein öfters zitiertes

Beispiel einer Externalität im Bereich von Lebensmittelqualität ist der Verzehr ungesunder Lebensmittel. Personen, die beispielsweise Nahrung mit einem hohem Anteil an gesättigten Fetten essen, erhöhen nicht nur ihr persönliches Herzinfarkt- und Krebsrisiko, sondern erzeugen dadurch auch Kosten für die Gesellschaft in Form von vermehrtem Krankenstand oder Krankenbehandlungskosten.<sup>3</sup> Umgekehrtes gilt für gesunde Ernährung. In beiden Fällen wird der externe Effekt durch den Konsum eines Lebensmittels mit einer entsprechenden Qualität ausgelöst. Negative externe Effekt durch den Konsum beobachtet man auch im Fall von Antibiotika oder Dioxin in Lebensmittel.

Anders stellt sich der Fall von Lebensmitteln, die beispielsweise umweltschonend produziert wurden, dar. Hier kommt es zu positiven Externalitäten (bzw. Verringerung von negativen Externalitäten) in der Produktion in Form einer Erhöhung der Umweltqualität (Verminderung der Umweltbelastung), von denen auch jene Konsumenten profitieren, die keine umweltschonend produzierten Erzeugnisse kaufen.

Entscheidend für die Strategie zur Internalisierung der Externalität ist die Frage wie heterogen sich die Präferenzen der Konsumenten sich gestalten.

#### *1.4.1. Homogene Konsumentenpräferenzen*

Geht man vom hypothetischen Fall aus, dass alle Konsumenten die gleichen Präferenzen für gesunde Ernährung ausweisen würden (da sie das gleiche Risikoverhalten, die gleiche Diskontrate, das gleiche Budget, usw. aufweisen), so beschränkt sich das Problem des Gesetzgebers darauf die Externalität am kostengünstigsten zu internalisieren. Das Setzen eines Standards (z.B. maximale Pflanzenschutzmittelrückstände) ist eine Möglichkeit um negative oder positive Externalitäten des Lebensmittelkonsums (bzw. Konsum bestimmter Stoffe) zu internalisieren. Eine andere Möglichkeit wäre die Besteuerung (Subvention) von Stoffen, die negative (positive) externe Effekte verursachen. Dies geschieht beispielsweise mit der Tabaksteuer. Solange die Konsumenten homogen sind stellt sich lediglich die Frage, welches Instrument in seiner Einführung und Umsetzung kostengünstigster ist. Kennzeichnung

---

<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die Externalität gesunder Ernährung nicht per se positiv sein muss. Zwar stimmt das Argument dass Personen, die sich gesünder ernähren, im Durchschnitt weniger krank sein werden und länger leben werden. Allerdings ist damit noch nicht gesagt, dass diese Personen über ihr ganzes Leben gesehen im Durchschnitt weniger öffentliche Ausgaben benötigen. Hingewiesen sei hier zum Beispiel auf die Problematik der unverhältnismäßig hohen öffentlichen Kosten älterer Menschen.

hingegen ist bei homogenen Konsumentenpräferenzen zur Internalisierung einer Externalität nicht zielführend.

#### *I.4.2. Heterogene Konsumentenpräferenzen*

Anders stellt sich die Situation dar, wenn Konsumenten heterogenen Präferenzen bezüglich gesunder Ernährung aufweisen. In diesem Fall wird durch freiwillige oder verpflichtende Kennzeichnung automatisch bereits ein Teil der Externalität internalisiert. Der durch die Kennzeichnung erreichte Nutzen, geht daher über die durch Konsumentensegmentierung erreichten Nutzenzuwächse hinaus und ist höher zu bewerten als ohne dem Vorhandensein dieser Externalität. Eine Standard würde hingegen die gesamte Externalität internalisieren. Allerdings stehen dann den Nutzengewinnen durch die Internalisierung die Nutzenverluste aus der geringeren Wahlmöglichkeit für die Konsumenten gegenüber. Eine verpflichtende Kennzeichnung wird umso eher einem Standard vorzuziehen sein, je mehr Konsumenten Präferenzen für gesunde Ernährung (höhere Qualität) haben und je geringer die Externalität ist.

## **TEIL II: GESETZLICHE GRUNDLAGEN**

In diesem Teil werden die internationalen Standards der Codex-Alimentarius-Kommission mit ihren 165 Mitgliedsländer und die wichtigsten gemeinschaftlichen Bestimmungen der Europäischen Union in bezug auf Lebensmittel, vor allem aber auf Lebensmittelkennzeichnung vorgestellt. Die Codex-Alimentarius-Kommission erarbeitet internationale Lebensmittelstandards, die einen Referenzpunkt für die nationalen Gesetzgebungen, dem internationalen Handel und für Streitschlichtungsverfahren innerhalb der WTO darstellen sollen. Die hier vorgestellten gemeinschaftlichen Bestimmungen der EU bestehen aus Verordnungen und Richtlinien und sind somit für die Mitgliedsstaaten der EU verbindlich.

### **II.1. Codex-Alimentarius-Kommission der FAO und WHO**

Die Codex-Alimentarius-Kommission wurde im Jahre 1963 als gemeinsames Instrument der Welternährungsorganisation (WHO) und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) gegründet. Oberstes Ziel der Kommission ist es, durch die Erarbeitung von internationalen Lebensmittelstandards, dem Codex Alimentarius, die Gesundheit der Verbraucher zu schützen, faire Praktiken im internationalen Handel mit Lebensmitteln sicherzustellen und die Normungsarbeiten im Lebensmittelbereich auf internationaler Ebene zu koordinieren. Heute hat die Codex-Alimentarius-Kommission 165 Mitgliedsländer.

Der Codex Alimentarius, der seinen Namen vom ehemaligen „Codex Alimentarius austriacus“ der österreich-ungarischen Monarchie bekommen hat, wurde 1961 von der FAO in starker Anlehnung an den durch Österreich zwischen 1954 und 1958 forcierten und auf europäischer Ebene entstandenen „Codex Alimentarius europaeus“ erstellt und 1963 auch von der WHO übernommen.

Thematisch abgedeckt sind in der Codex-Alimentarius-Kommission horizontale Bereiche wie Hygiene, Zusatzstoffe, Pflanzenschutzmittel, Analysen und Probeverfahren, Kennzeichnung, aber auch vertikale Produktgruppen wie Fleisch(waren), Fisch, Milch oder Fruchtsäfte. Die in Ausschüssen erarbeiteten und in einem Stufenverfahren (bis zu acht Entscheidungsschritten) verabschiedeten Standards haben keinen verbindlichen Charakter. Sie sind vielmehr Empfehlungen für die Beschaffenheit von Lebensmitteln und dienen den einzelnen Mitgliedstaaten als Richtschnur für ihre nationalen Rechtssetzungsakte. Codex-Normen stellen

somit die Basis dar, auf der die Mitgliedstaaten der Codex-Alimentarius-Kommission ihre lebensmittelrechtlichen Bestimmungen harmonisieren sollen.

Eine besondere Bedeutung hat der Codex im Rahmen der WTO erlangt. Sowohl das „Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures“ (SPS) und das „Agreement on Technical Barriers to Trade“ (TBT) bekennen sich eindeutig zu einer Harmonisierung von Lebensmittelstandards auf internationaler Ebene um möglichst zu verhindern, dass nationale Standards als Handelsbarrieren missbraucht werden. Codex Standards gelten im Rahmen dieser Vereinbarungen als wissenschaftlicher Maßstab an dem nationale Regelungen gemessen werden.

Alle EU-Staaten sind Mitglieder der Codex-Alimentarius-Kommission, die EU ist als Organ allerdings nur Beobachter. Die Bestimmungen der europäischen Union sind teilweise strenger bzw. genauer ausgerichtet als im Codex Alimentarius. In einem internationalen Streitfall müssen die europäischen Länder sich jedoch an die Richtlinien des Codex Alimentarius halten, außer sie können nachweisen, dass diese Regelungen die Gesundheit der EU-Bürger bedroht. (Beispiele dazu sind die Handelsdispute zwischen der EU und den USA bezüglich Hormonfleisch und der Bananen.)

Die Richtlinien des Codex Alimentarius sind relativ allgemein gestaltet und enthalten einen gewissen Spielraum für spezifische nationale Bedürfnisse. Als Beispiel seien hier die standardisierte Nährwertkennzeichnung „Codex guidelines on nutrition labelling CAC/GL 2 - 1985 (Rev. 1 – 1993)“ des Codex Alimentarius und die geltende Verordnung 90/496/EWG der EU über die Nährwertkennzeichnung angeführt. Beiden ist das Ziel gemeinsam, dem Konsumenten Informationen über die Inhaltsstoffe bzw. Nährstoffe eines Lebensmittels zur Verfügung zu stellen, ihn zu ermutigen, diese Informationen für eine kluge Wahl der Lebensmittel zu nutzen, und zu verhindern, dass unwahre oder irreführende Aussagen über Lebensmittel gemacht werden. Die Codexrichtlinien verlangen zum Beispiel, analog zu den Bestimmungen über die Nährwertkennzeichnung in der EU, dass die wichtigsten Nährwerte verpflichtend gekennzeichnet werden müssen, wenn eine nährwertbezogene Aussage über ein Lebensmittel gemacht wird. Die Codexrichtlinien schreiben weiters vor, dass bei einer Angabe von Nährstoffen folgende Inhaltsstoffe zwingend angegeben werden müssen: Energiewert, Eiweiß-, Kohlenhydrate- und Fettgehalt und jener Nährstoff, über den eine nährwertbezogene Aussage gemacht wurde. Die Richtlinie 90/496/EWG über die Nährwertkennzeichnung der EU hingegen schreibt vor, dass eine Nährwertangabe entweder

- (Gruppe 1) den Energiewert und den Gehalt an Proteinen, Kohlenhydraten und Fett (analog zu den Codexrichtlinien)

oder (im Falle einer nährwertbezogenen Angabe über Zucker, gesättigten Fettsäuren, Ballaststoffen oder Kochsalz bzw. Natrium zwingend vorgeschrieben)

- (Gruppe 2) den Energiewert und den Gehalt an Proteinen, Kohlenhydraten, Zucker, Fett, gesättigten Fettsäuren, Ballaststoffen und Kochsalz bzw. Natrium

enthalten muss.

Wenn sich also eine nährwertbezogene Angabe auf Zucker, gesättigte Fettsäuren, Ballaststoffen oder Kochsalz bzw. Natrium bezieht (jene aus der Gruppe 2, die in der Gruppe 1 nicht enthalten sind), so sind nach der EU-Richtlinie 90/496/EWG Angaben nach den Kriterien der zweiten Gruppe 2 zu machen. Die Richtlinie der EU regelt in diesem Punkt die Nährwertangaben genauer, widerspricht aber den „codex guidelines on nutrition labelling“ der Codex-Alimentarius-Kommission nicht. Die genaueren Bestimmungen der Codexrichtlinien sind im Codex Alimentarius veröffentlicht und auf dessen Homepage unter [www.codexalimentarius.net](http://www.codexalimentarius.net) zu finden. Detaillierter wird die Verordnung 90/496/EWG über die Nährwertkennzeichnung unter dem Punkt II.5.2 beschrieben.

## **II.2. Weissbuch zur Lebensmittelsicherheit**

Lebensmittelsicherheit und auch mehr Transparenz, wie zum Beispiel durch verstärkte Kennzeichnung sind auch in Europa und in der EU zu einem zentralen Thema in den letzten Jahren geworden, was sich im Weißbuch der europäischen Kommission zur Lebensmittelsicherheit niedergeschlagen hat. Die Kommission der europäischen Union und im besonderen der seit September 1999 amtierende europäische Kommissär für Verbraucherschutz David Byrne haben nach den Lebensmittelkrisen der vergangenen Jahre (BSE, Dioxin und MKS) die Gewährleistung einer größtmöglichen Lebensmittelsicherheit zu einem vorrangigen Ziel ihrer Verbraucherpolitik erklärt. Einerseits sollten hiermit Lebensmittelkrisen zum Schutze der Verbraucher vorzeitig erkannt und verhindert werden, und andererseits möchte man das Vertrauen in die Sicherheit der Nahrungsmittel zurückgewinnen bzw. bestärken. Zu diesem Zwecke hat die Kommission ein *Weissbuch zur Lebensmittelsicherheit* im Jänner 2000 vorgelegt, welches einen vorläufigen Aktionsplan für Verbesserungen der Lebensmittelsicherheit in der europäischen Union darstellt. Die zentralen Vorschläge im Weissbuch für Lebensmittelsicherheit sind die Errichtung einer europäischen

Behörde für Lebensmittelsicherheit, die Schaffung eines neuen der Situation angepassten rechtlichen Rahmens, die Einführung eines Gemeinschaftsrahmen für die nationalen Überwachungssysteme und eine verbesserte Verbraucherinformation über Lebensmittelsicherheit und etwaige Risiken.

### **II.3. Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBLS) und neuer rechtlicher Rahmen**

Die europäische Kommission hat in ihrem Weissbuch zur Lebensmittelsicherheit, die Errichtung einer unabhängigen europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit vorgeschlagen. Die sechs Hauptaufgaben der Behörde werden sein:

- 1.) Beratung durch unabhängige Wissenschaftler in Fragen der Lebensmittelsicherheit und damit in Zusammenhang stehenden Fragen
- 2.) Beratung in lebensmitteltechnischen Fragen zur Unterstützung der Politik und der Rechtsetzung in bezug auf die Lebensmittelherstellungskette
- 3.) Erhebung und Analyse von Daten über Ernährung, Exposition und potentielle Risiken zwecks Überwachung der Lebensmittelsicherheit in der Europäischen Union
- 4.) Früherkennung von Risiken und Risikowarnung mittels Schnellwarnsystem
- 5.) Unterstützung der Kommission in Krisensituationen
- 6.) Information der Öffentlichkeit über alle in den Aufgabenbereich der Behörde fallenden Fragen

Der Aufgabenbereich der Behörde ist sehr weit gefasst, damit sie aus einer umfassenden Sicht der Lebensmittelkette heraus tätig werden kann und der Politik und Rechtsetzung eine solide wissenschaftliche Basis verschaffen kann. Deshalb wird sich die Behörde mit allen Fragen befassen, die sich direkt oder indirekt auf die Lebensmittelsicherheit auswirken, einschließlich Pflanzengesundheit/-schutz, Tiergesundheit/-schutz und den gesamten Bereich der Ernährungswissenschaft.

Der Rat der Landwirtschaftsminister hat am 28.01.2002 die Verordnung 178/2002 zur Einrichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBLS) und zur Schaffung eines neuen Rahmens für das Lebensmittelrecht der EU verabschiedet.

Ein Verwaltungsrat bestehend aus 14 Mitgliedern, die vom Europäischen Rat unter Abstimmung mit dem Europäischen Parlament ernannt werden, wird für die wirkungsvolle



und effiziente Arbeit der EBLS verantwortlich sein. Der Verwaltungsrat ernennt einen geschäftsführenden Direktor, der für die tägliche Verwaltungsarbeit der Behörde zuständig ist und dem Verwaltungsrat verantwortlich ist. Ein wissenschaftlicher Beirat bestehend aus Vertretern der zuständigen Stellen in den Mitgliedsstaaten wird dem geschäftsführenden Direktor in seiner Arbeit unterstützen, vor allem aber soll er eine gute Zusammenarbeit der Behörde und der nationalen Stellen gewährleisten. Für wissenschaftliche Gutachten der Behörde werden ein Wissenschaftlicher Ausschuss mit mehreren Wissenschaftlichen Gruppen verantwortlich sein:

- Gruppe für Zusatzstoffe, Produkte und Substanzen in der Tierernährung
- Gruppe für Pflanzengesundheit, Pflanzenschutzmittel und deren Rückstände
- Gruppe für genetisch veränderte Organismen
- Gruppe diätetische Produkte, Ernährung und Allergien
- Gruppe für biologische Risiken (einschließlich TSE/BSE)
- Gruppe für Kontaminanten in der Lebensmittelkette
- Gruppe für Tiergesundheit und Tierschutz

Der vorläufige Sitz der EBLS ist in Brüssel. Die öffentliche Stellenausschreibung für den Verwaltungsrat und den geschäftsführenden Direktor erfolgte im Mai 2002. Ein vorläufiger wissenschaftlicher Beirat wurde schon im Mai 2001 von Kommissar Byrne ins Leben gerufen. Dieser wird bis zur endgültigen Einsetzung des Beirates alle drei Monate zusammentreffen. Die Mitglieder des Wissenschaftlichen Ausschusses und der Wissenschaftlichen Gremien werden vom Verwaltungsrat auf Vorschlag des geschäftsführenden Direktors ernannt und werden deshalb als letztes Organ der EBLS ins Leben gerufen werden.

Ein weiteres Vorhaben im Weissbuch für Lebensmittelsicherheit ist die Schaffung eines neuen Rahmens für das Lebensmittelrecht der EU, dessen Schlüsselpunkt eine gänzliche Übertragung der Verantwortung an die Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen ist, dass nur sichere Lebens- und Futtermittel auf den Markt kommen und dass unsichere aus dem Verkehr gezogen werden. Darüber hinaus sind Vorschriften über die Rückverfolgbarkeit sämtlicher Lebensmittel, Futtermittel und Futtermittelzutaten, sowie über Verfahren für die Weiterentwicklung des Lebensmittelrechts und das Vorgehen in Notfällen vorgesehen.

## II.4. Aktuelle Rechtslage der europäischen Union bezüglich Kennzeichnung

Im folgenden wird die aktuelle Rechtslage der europäischen Union in Bezug auf die Lebensmittelkennzeichnung näher beschrieben. Die oberste Gesetzgebungsinstanz bei Verbraucher- und Gesundheitsfragen liegt innerhalb der EU bei den beiden gesetzgebenden Organen der EU, dem Rat (Ministerrat) der europäischen Union und dem europäischen Parlament, welche auf Vorschlag der Kommission Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen und Beschlüsse oder Empfehlungen und Stellungnahmen erlassen können.

- *Verordnungen* sind unmittelbar gültig und in allen EU-Mitgliedstaaten rechtlich verbindlich, ohne dass es nationaler Umsetzungsmaßnahmen bedürfte.
- *Richtlinien* binden die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die innerhalb einer bestimmten Frist zu erreichenden Ziele. Sie überlassen den nationalen Behörden jedoch die Wahl der Mittel, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen. Richtlinien müssen entsprechend den einzelstaatlichen Verfahren in nationales Recht umgesetzt werden.
- *Entscheidungen* und *Beschlüsse* sind für die Empfänger rechtlich verbindlich. Sie bedürfen daher keiner nationalen Umsetzungsmaßnahmen. Entscheidungen können an Mitgliedstaaten, Unternehmen oder Einzelpersonen gerichtet sein.
- *Empfehlungen* oder *Stellungnahmen* sind nicht verbindlich.

Im weiteren wird ein Auszug über die wichtigsten Bestimmungen der EU in Bezug auf Lebensmittelkennzeichnung vorgestellt. Bei den hier vorgestellten Richtlinien wird im weiteren nicht auf die Umsetzung in das nationale Recht eingegangen, weil die Ziele einer Richtlinie für die Mitgliedsstaaten verbindlich sind und nur die Wahl der geeigneten Mittel zur Umsetzung einen nationalen Spielraum erlauben.

## II.5. Kennzeichnungsvorschriften

Die Kennzeichnung von Lebensmitteln ist in der EU im wesentlichen durch folgende Richtlinien und Verordnungen geregelt, von denen die wichtigsten Artikel beschrieben werden.

### II.5.1. Allgemeine Kennzeichnungsvorschriften

- **Richtlinie 2000/13/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die **Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln** sowie die **Werbung** hierfür

Da die frühere **Richtlinie 79/112/EWG** für die **Etikettierung und Aufmachung von Lebensmitteln** und für die **Werbung** hierfür durch neuere Richtlinien oftmals modifiziert wurde, wurde sie durch die **Richtlinie 2000/13/EG** ersetzt, wobei der Grundaufbau im wesentlichen beibehalten wurde. Ziel dieser Richtlinie ist eine weitgehende Vereinheitlichung der Etikettierung und der Aufmachung von Lebensmitteln in den einzelnen Mitgliedstaaten um einen freien Warenverkehr zu ermöglichen, gleichen Wettbewerb zu schaffen und um den Verbraucher zu informieren und zu schützen. Da es sich um eine Richtlinie handelt, sind die nationalen Staaten der EU verpflichtet, diese in ihr nationales Recht einzubringen. Die nationalen Spielräume für zusätzliche Regelungen wurden dabei bewusst klein gehalten und bedürfen der Zustimmung der Kommission (siehe unten, Artikel 19).

Artikel 1 der Richtlinie gibt den Geltungsbereich an und definiert die Bedeutung der Begriffe „Etikettierung“ und „vorverpackte Lebensmittel“. Diese Richtlinie gilt für Lebensmittel, die ohne weitere Verarbeitung (als weitere Verarbeitung ist hier zum Beispiel die Verarbeitung in der Gastronomie gemeint und **nicht** von der Lebensmittelindustrie verarbeitete Lebensmittel) an den Endverbraucher abgegeben werden, sowie für bestimmte Aspekte der Aufmachung und Werbung. Artikel 2 besagt, dass die Art und Weise der Aufmachung und Etikettierung den Käufer nicht in die Irre führen darf über die Eigenschaften und Wirkungen der Lebensmittel.

Nach Artikel 3 muss die Etikettierung von Lebensmittel vorbehaltlich von nachfolgenden Ausnahmen zwingende Angaben haben:

1. die Verkehrsbezeichnung (geregelt in Art. 5)
2. das Verzeichnis der Zutaten (Art. 6)
3. die Menge bestimmter Zutaten oder Zutatenklassen (Art. 7)
4. Bei vorverpackten Lebensmitteln die Nettofüllmenge (Art. 8)
5. das Mindesthaltbarkeitsdatum oder bei in mikrobiologischer Hinsicht sehr leicht verderblichen Lebensmitteln das Verbrauchsdatum (Art. 9 und 10)
6. gegebenenfalls die besonderen Anweisungen für Aufbewahrung und Verwendung
7. den Namen oder die Firma und die Anschrift des Herstellers, des Verpackers oder eines in der Gemeinschaft niedergelassenen Verkäufers
8. den Ursprungs- oder Herkunftsort, falls ohne diese Angabe ein Irrtum des Verbrauchers über den tatsächlichen Ursprung oder die wahre Herkunft des Lebensmittels möglich wäre.

9. eine Gebrauchsanleitung, falls ohne sie der Käufer nicht in der Lage wäre, das Lebensmittel angemessen zu verwenden

10. für Getränke mit einem Alkoholgehalt von mehr als 1,2 Volumenprozent die Angabe des vorhandenen Alkoholgehalts in Volumenprozent.

Artikel 4 weist die Ausnahmen für Artikel 3 aus. Die Verkehrsbezeichnung (1.), das Verzeichnis der Zutaten (2.) und das Mindesthaltbarkeitsdatum oder das Verbrauchsdatum (5.) müssen nicht angegeben werden, sofern die Unterrichtung des Käufers dadurch nicht beeinträchtigt wird, zum Beispiel bei unverarbeitetem Obst oder Gemüse.

Das heißt, dass zumindest der Name oder die Firma und die Anschrift des Herstellers, des Verpackers oder eines in der Gemeinschaft niedergelassenen Verkäufers und - falls ohne diese Angabe ein Irrtum des Verbrauchers über den tatsächlichen Ursprung oder die wahre Herkunft des Lebensmittels möglich wäre - der Ursprungs- oder Herkunftsort angegeben werden müssen.

Artikel 19 regelt das Verfahren, wenn es ein Mitgliedsstaat für erforderlich hält, neue Rechtsvorschriften zu erlassen. Der Mitgliedsstaat teilt der Kommission und den übrigen Mitgliedsstaaten die geplante Maßnahme mit einer Begründung mit. Ohne gegenteilige Stellungnahme der Kommission kann der Mitgliedstaat die Maßnahme drei Monate nach der Mitteilung ergreifen.

#### *II.5.2. Nährwertkennzeichnung*

- **Richtlinie 90/496/EWG** des Rates vom 24. September 1990 über die **Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln**

Die **Richtlinie 90/496/EWG** regelt die **Nährwertkennzeichnung** von Lebensmitteln. Ziel dieser Richtlinie ist eine standardisierte Nährwertkennzeichnung, die mögliche technische Handelsschranken im gemeinsamen Binnenmarkt vermeiden und den Verbraucher in seiner Wahl von Lebensmittel unterstützen soll. Die Kenntnis von Ernährungsgrundsätzen und eine angemessene Nährwertkennzeichnung von Lebensmitteln werden als wichtige Säulen für die Unterstützung der Gesundheit der Verbraucher gesehen. Deshalb sollte die Kennzeichnung der Nährwerte den Durchschnittsverbraucher ansprechen und leicht verständlich sein. Jede andere Form der Nährwertkennzeichnung ist verboten, wobei Lebensmittel ohne Nährwertkennzeichnung weiter frei verkehren dürfen. Ziel ist es aber, möglichst viele Lebensmittelhersteller zu dieser standardisierten Kennzeichnung zu bewegen.

Artikel 1 besagt, dass diese Richtlinie für alle Lebensmittel gültig ist, die in unverändertem Zustand an den Endverbraucher abgegeben werden. „Nährwertkennzeichnung“ wird definiert als alle in der Etikettierung erscheinenden Angaben über Energiewert oder Nährstoffe wie Eiweiß, Kohlenhydrate, Fett, Ballaststoffe, Natrium oder signifikante Mengen vorhandener Vitamine und Mineralstoffe. Unter „nährstoffbezogenen Angaben“ ist jegliche Darstellung auf der Produktverpackung und jegliche Aussage in der Werbung zu verstehen, mit denen suggeriert, erklärt oder mittelbar zum Ausdruck gebracht wird, dass ein Lebensmittel besondere Nährwerteigenschaften besitzt.

Artikel 2 besagt, dass die Nährwertkennzeichnung freiwillig ist. Wird jedoch auf dem Etikett, in der Aufmachung oder in der Werbung eine nährwertbezogene Angabe gemacht, wird sie verpflichtend vorgeschrieben.

Artikel 4 besagt, dass die Nährwertkennzeichnung, wenn sie freiwillig erfolgt oder durch nährwertbezogene Aussagen zwingend ist, entweder Angaben enthalten muss über :

(1) a.) Energiewert

b.) Gehalt an Proteinen, Kohlenhydraten und Fett

oder über:

(2) a.) Energiewert

b.) Gehalt an Proteinen, Kohlenhydraten, Zucker, Fett, gesättigten Fettsäuren, Ballaststoffen und Kochsalz (Natrium)

Zusätzlich können auch die Menge eines oder mehrerer der nachfolgenden Stoffen angegeben werden:

- Stärke
- mehrwertige Alkohole
- einfach ungesättigte Fettsäuren
- mehrfach ungesättigte Fettsäuren
- Cholesterin
- die im Anhang der Richtlinie aufgeführten und gemäß den dort angegebenen Werten in signifikanten Mengen vorhandenen Vitamine oder Mineralstoffe

Im weiteren wird von der Verordnung verlangt, dass im Falle einer nährwertbezogenen Angabe über einen Stoff, der in der gewählten Form der Nährwertkennzeichnung [siehe (1) und (2)] enthalten ist, der Gehalt dieses Stoffes zwingend angegeben werden muss. Ferner muss bei Angabe des Gehalts an mehrfach ungesättigten und oder einfach ungesättigten Fettsäuren auch der Gehalt an gesättigten Fettsäuren angegeben werden.

Artikel 5 regelt die Umrechnung von Energieträgern in die Energieangaben, Artikel 6 regelt die Formen der Energie- und Nährwertangaben. Ferner können Mitgliedstaaten bis zum etwaigen Erlass von gemeinschaftlichen Maßnahmen durch einzelstaatliche Bestimmungen festlegen, ob und wie Angaben bei Lebensmitteln gemacht werden müssen, die ohne Vorverpackung zum Verkauf an den Endverbraucher angeboten werden bzw. die beim Verkauf verpackt werden, da diese von dieser Richtlinie nicht betroffen sind.

### *II.5.3. Zusatzstoffkennzeichnung*

- **Richtlinie 89/107/EWG** des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über **Zusatzstoffe**, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen.

In der allgemeinen Richtlinie 2000/13/EG über die Etikettierung und Werbung für Lebensmittel wird die **Kennzeichnung von Zusatzstoffen** in Artikel 6 Absatz 1 unter dem Hinweis auf Anhang II **in jedem Fall zwingend vorgeschrieben**. In der Richtlinie 89/107/EWG ist die Verwendung und Kennzeichnung von Zusatzstoffen genauer geregelt. Eine Liste der unter Zusatzstoffe definierten Gruppen ist im Anhang beigelegt. Die Richtlinie 89/107/EWG ist für Lebensmittelzusatzstoffe gültig, die bei der Herstellung oder Zubereitung eines Lebensmittels verwendet werden und in gleicher oder veränderter Form im Enderzeugnis vorhanden sind. Nicht betroffen sind Verarbeitungshilfsstoffe sowie Stoffe, die unter die Gemeinschaftsbestimmungen über den Pflanzenschutz fallen und Aromen gemäß der Richtlinie 88/388/EWG, deren Verwendung und Kennzeichnung in eigenen Gemeinschaftsbestimmungen geregelt sind.

Die Richtlinie für Lebensmittelzusatzstoffe führt die ausschließlich erlaubten Zusatzstoffe an und verlangt eine hinreichende technische Notwendigkeit und einen nachweisbaren Vorteil für den Verbraucher, um Zusatzstoffe in Lebensmittel verwenden zu dürfen. Die vorgeschlagene Dosis muss für den Verbraucher gesundheitlich unbedenklich sein, soweit die wissenschaftlichen Daten ein Urteil erlauben, und darf ihn nicht in die Irre führen.

## ANHANG I Kategorien von Lebensmittelzusatzstoffen

Farbstoffe

Konservierende Stoffe

Antioxidationsmittel

Emulgatoren

Schmelzsalze

Verdickungsmittel

Geliermittel

Stabilisatoren

Geschmacksverstärker

Säuerungsmittel

Säureregulator

Trennmittel

Modifizierte Stärke

Süßstoffe

Bachtriebmittel

Schaumverhüter

Überzugmittel

Mehlbehandlungsmittel

Festigungsmittel

Feuchthaltemittel

Bindemittel

Enzyme

Füllstoffe

Treibgas und Verpackungsgas

### *II.5.4. Kennzeichnung von biologisch erzeugten Produkten*

- **Verordnung (EWG) Nr. 2092/91** des Rates vom 24. Juni 1991 über den **ökologischen Landbau** und die **entsprechende Kennzeichnung** der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel

Die **Verordnung 2092/91/EWG** regelt die **Kennzeichnung** von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmittel aus **ökologischer Produktion**. Ziel dieser Verordnung sind gemeinschaftliche Rahmenvorschriften über Erzeugung, Etikettierung und Kontrolle, damit

erstens ein lauterer Wettbewerb sichergestellt wird und zweitens alle Erzeugungs- und Verarbeitungsschritte transparenter sind und somit das Vertrauen der Verbraucher in die gekennzeichneten ökologischen Produkte sichergestellt wird. Es werden Mindestanforderungen an die Produktion und Kontrolle von biologischen Lebensmitteln gestellt. Außerdem wird die Einfuhr und Kontrolle von biologisch erzeugten Lebensmitteln aus Drittstaaten geregelt.

#### *II.5.5. Geographische Ursprungsbezeichnung*

Mit den beiden **Verordnungen 2081/92/EWG** und **2082/92/EWG** werden von der europäischen Union **geographische Angaben** und **Ursprungsbezeichnungen** für **Agrarerzeugnisse** und **Lebensmittel** (2081/92) und **Bescheinigungen besonderer Merkmale** von **Agrarerzeugnissen** und **Lebensmitteln** (2082/92) rechtlich geregelt. Ziel dieser Kennzeichen ist die Diversifizierung von landwirtschaftlichen Produkten zu fördern, Produktbezeichnungen gegen Missbrauch und Nachahmung zu schützen und schließlich dem Verbraucher durch Herkunftsbezeichnungen und besonderen Merkmalen eine Orientierungshilfe zu geben. Mit den zwei Verordnungen wurden die drei Kennzeichen geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.), geschützte geographische Angabe (g.g.A.) und garantiert traditionelle Spezialität (g.t.S.) eingeführt.

Die geschützte Ursprungsbezeichnung (g.U.) besagt, dass Erzeugung, Verarbeitung und Herstellung eines Erzeugnisses in einem bestimmten geographischen Gebiet nach einem anerkannten festgelegten Verfahren erfolgen müssen.

Bei der geschützten geographischen Angabe (g.g.A.) besteht eine Verbindung zwischen mindestens einer der Produktionsstufen, wie der Erzeugung, Verarbeitung oder Herstellung und dem Herkunftsgebiet oder es kann sich um ein Erzeugnis mit besonderem Renommee handeln.

Die garantiert traditionelle Spezialität (g.t.S.) bezieht sich nicht auf einen geographischen Ursprung, sondern hebt die traditionelle Zusammensetzung des Produkts oder ein traditionelles Herstellungs- und/oder Verarbeitungsverfahren hervor.

Für eine Registrierung müssen die Hersteller ihr Erzeugnis in einem Lastenheft spezifizieren. Der Antrag auf Registrierung wird mit dem Lastenheft bei der zuständigen nationalen Behörde eingereicht (in Österreich: das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, Referat für gewerblichen Rechtsschutz, Kohlmarkt 8 – 10, 1014 Wien oder



das Bundeskanzleramt, Sektion IV/B/1, Radetzkystraße 2, 1031 Wien). Nach Überprüfung auf nationaler Ebene wird der Antrag der Kommission übermittelt. Wenn der Antrag den Anforderungen entspricht, wird dieser im Amtsblatt der europäischen Union veröffentlicht. Wenn kein anderes Mitgliedsland Einspruch erhebt, veröffentlicht die europäische Kommission im Amtsblatt dann die geschützte Bezeichnung.

#### II.5.6. Kennzeichnung von neuartigen Lebensmitteln

- **Verordnung (EG) Nr. 258/97** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über **neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten**
- **Verordnung (EG) Nr. 1139/98** des Rates vom 26. Mai 1998 über Angaben, die zusätzlich zu den in der Richtlinie 79/112/EWG<sup>4</sup> aufgeführten **Angaben** bei der **Etikettierung** bestimmter aus **genetisch veränderten Organismen hergestellter Lebensmittel** vorgeschrieben sind
- **Verordnung (EG) Nr. 50/2000** der Kommission vom 10. Januar 2000 über die **Etikettierung** von Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten, die **genetisch veränderte** oder aus **genetisch veränderten Organismen** hergestellte **Zusatzstoffe** und **Aromen** enthalten

Nachdem in den Entscheidungen 96/281/EG und 97/98/EG der Kommission das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Sojabohnen und Mais gemäß der Richtlinie 90/220/EWG genehmigt wurde, erließen das europäische Parlament und der Rat am 27. Jänner 1997 die **Verordnung 258/97/EG** über **neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten**. Ziel war es, ein gemeinschaftliches Regelwerk für das Inverkehrbringen von neuartigen (z.B.: GVO-hältigen) Lebensmitteln zu schaffen, einerseits um den freien Warenverkehr zu gewährleisten und andererseits den Konsumenten zu schützen. Artikel 8 dieser Verordnung verlangt, dass alle Merkmale oder Ernährungseigenschaften eines neuartigen Lebensmittel, wie Zusammensetzung, Nährwert oder nutritive Wirkungen und Verwendungszweck eines Lebensmittels gekennzeichnet werden müssen, wenn sie einem bestehenden Lebensmittel oder einer bestehenden Lebensmittelzutat *nicht* mehr *gleichwertig* sind.

---

<sup>4</sup> Die Richtlinie 79/112/EWG wurde durch die Richtlinie 2000/13/EU ersetzt.

In der **Verordnung 1139/98/EG** des Rates über **Angaben**, die zusätzlich zu den in der Richtlinie 79/112/EWG aufgeführten Angaben bei der **Etikettierung** bestimmter aus **gentechnisch veränderten Organismen** hergestellter Lebensmittel vorgeschrieben sind, wird die Kennzeichnungspflicht von GVO-hältigen Lebensmitteln aufbauend auf die Verordnung 258/97/EG genauer geregelt. Prinzipiell müssen nach dieser Regelung alle GVO-hältigen Lebensmittel und Lebensmittelzutaten als solche gekennzeichnet werden. Es wurden und werden aber unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung Produkte gelistet, die von diesen zusätzlichen Etikettierungsvorschriften ausgenommen sind. Ferner nicht betroffen von dieser Verordnung waren Lebensmittelzusatzstoffe und Aromastoffe, die erst eineinhalb Jahre später in der Verordnung 50/2000/EG der Kommission geregelt wurden.

Die **Verordnung 50/2000/EG** über die **Etikettierung** von **Lebensmitteln** und **Lebensmittelzutaten**, die **gentechnisch veränderte** oder **aus gentechnisch veränderten Organismen** hergestellte **Zusatzstoffe und Aromen** enthalten, verlangt, dass ein Lebensmittel mit GVO-hältigen Zusatzstoffen oder Aromen dann gekennzeichnet werden muss, wenn es dem herkömmlichen Zusatzstoffen und Aromen nicht *gleichwertig* ist.

Nach den allgemeinen Richtlinien für Lebensmittelkennzeichnung werden beispielhaft einige Bestimmungen für spezifische Nahrungsmittel oder Nahrungsmittelgruppen erläutert, die für die Nachvollziehbarkeit der Herkunft oder Produktion, für die Einteilung in Qualitäts- oder Größenklassen zur Erleichterung des Handels eingeführt wurden.

#### *II.5.7. Registrierung von Rindern und Rindfleischkennzeichnung*

- **Verordnung (EG) Nr. 1760/2000** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 zur Einführung eines Systems zur **Kennzeichnung und Registrierung** von **Rindern** und über die **Etikettierung** von **Rindfleisch** und **Rindfleischerzeugnissen** sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates
- **Verordnung (EG) Nr. 1825/2000** der Kommission vom 25. August 2000 mit **Durchführungsvorschriften** zur **Verordnung (EG) Nr. 1760/2000** des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der **Etikettierung** von **Rindfleisch** und **Rindfleischerzeugnissen**

In der Verordnung 2000/1760/EG zur Einführung eines Systems zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und über die Etikettierung von Rindfleisch und

Rindfleischerzeugnissen, sowie in der Verordnung 2000/1825/EG mit Durchführungsbestimmungen zur vorhergehenden Bestimmung wird ein verpflichtendes System zur Registrierung von Rindern und zur Kennzeichnung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen eingeführt, das ab 1. Januar 2000 in allen Mitgliedstaaten verbindlich ist. Ausschlaggebend für diese Verordnung waren die Lebensmittelkrisen im Rindfleischsektor der letzten Jahre (BSE und MKS). Ziel ist es, das Vertrauen der Konsumenten in die Qualität von Rindfleisch zu erhalten und zu stärken und Irreführungen zu vermeiden, indem der Verbraucher durch ein Höchstmaß an Transparenz angemessen informiert wird.

Das System zur Registrierung von Rindern beruht auf folgenden obligatorischen Elementen:

- a) Ohrmarken an beiden Ohren zur Einzelkennzeichnung von Tieren
- b) elektronische Datenbanken (in Österreich bei der AMA)
- c) Tierpässe
- d) Einzelregister in jedem Tierhaltungsbetrieb

Tierhalter - mit Ausnahme der Transporteure - müssen folgende Anforderungen erfüllen:

- Sie halten ein Tierregister auf dem neuesten Stand,
- sie teilen der zuständigen Behörde die genauen Daten jeder Umsetzung von Tieren in den oder aus dem Betrieb, sowie die Daten aller Tiergeburten und Todesfälle bei Tieren im Betrieb innerhalb einer vom Mitgliedstaat festgesetzten Frist von drei bis sieben Tagen nach dem betreffenden Ereignis mit. Das obligatorische Registrierungssystem von Rindern ermöglicht eine transparente Kennzeichnung von Rindfleischprodukten, welche folgende zwingende Angaben seit 1. Januar 2002 vorsieht:

- a)
  - i) Mitgliedstaat oder Drittland, in dem das Tier geboren wurde
  - ii) Mitgliedstaaten oder Drittländer, in denen die Mast durchgeführt wurde
  - iii) Mitgliedstaat oder Drittland, in dem die Schlachtung erfolgt ist
- b) Erfolgte Geburt, Aufzucht und Schlachtung der Tiere, von denen das Fleisch stammt
  - i) in ein und demselben Mitgliedstaat, so kann die Angabe wie folgt lauten: "Herkunft: (Name des Mitgliedstaats)"
  - ii) in ein und demselben Drittland, so kann die Angabe wie folgt lauten: "Herkunft: (Name des Drittlandes)"

Zusätzlich zu den Angaben darüber, wo das Tier oder die Tiere, von denen das Rindfleisch stammt, geboren, gemästet und geschlachtet wurden, können im Rahmen des freiwilligen Etikettierungssystems für Rindfleisch weitere Angaben gemacht werden (z.B. biologisch erzeugtes Rindfleisch oder das AMA-Gütelsiegel als Qualitätsmarkenprogramm mit zusätzlichen Auflagen in der Tierhaltung, Fütterung und Verarbeitung)

#### *II.5.8. Kennzeichnungsvorschriften im Zuge von Marktordnungen für bestimmte Produktgruppen*

Im Zuge der gemeinschaftlichen Marktordnungen existieren für viele agrarische Produkte und Produktgruppen vorgeschriebene Qualitätsklassifizierungsnormen zum Zwecke der Harmonisierung der Qualitätsnormen im gemeinsamen Binnenmarkt. Die Bestimmungen sind für die Produktgruppen unterschiedlich, weil sie auf die jeweiligen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Im weiteren werden deshalb nur folgende Fälle als Beispiel angeführt:

#### *II.5.9. Klassifizierung von Rindern und Schweinen*

Gemäß dem Qualitätsklassengesetz unterliegen Schlachtkörper von Rindern und Schweinen einer generellen Klassifizierungspflicht, d.h. die Schlachtkörper werden gewogen, in Qualitäts- bzw. Handelsklassen eingestuft und gekennzeichnet. Die festgestellten Daten werden protokolliert und bilden die Basis für die Abrechnung der Schlachthöfe mit den Landwirten und die Qualitätsbeurteilung für den Weiterverkauf an Fleisch verarbeitende Betriebe. In Österreich ist die Agrarmarkt Austria (AMA) für die Zulassung von Klassifizierungsdiensten zuständig und erstellt die Richtlinien in der Klassifizierung nach den gemeinschaftlichen Bestimmungen.

#### *II.5.10. Qualitäts- und Gewichtsklassen von Hühnereiern*

Die Verordnung 1907/90/EWG über bestimmte Vermarktungsnormen für Eier, die Verordnung 1274/91/EWG mit Durchführungsvorschriften für die Verordnung 1907/90/EWG, sowie die darauf aufbauende österreichische Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft über Vermarktungsnormen für Eier BGBl. Nr. 579/1995 geben den derzeit geltenden Rechtsrahmen für die Qualitätsklassen und Gewichtsklassen bei Eiern vor. Die Qualitätsklassen beziehen sich auf den Frischezustand der Eier, wobei es fünf Klassen gibt. Die Klassen Extra und Klasse 1 (Vollfrische Eier) dürfen nicht älter als zwei Wochen sein. Die Höhe der Luftkammer darf 5 mm nicht überschreiten, und sie muss beweglich sein. Die Eier dürfen weder künstlich haltbar gemacht, noch gekühlt worden sein.

Der Verpackungstag ist anzugeben und Eier aus der Klasse „Extra“ müssen außerdem aus einem Erzeugungsbetrieb stammen und innerhalb einer Kleinverpackung von der gleichen Schalenfarbe sein. Klasse 2 oder Frische Eier dürfen nicht älter als 4 Wochen sein. Die Luftkammer darf 7 mm nicht überschreiten und der Verpackungstag ist anzugeben. Klasse 3 oder Kocheier können über vier Wochen alt sein, müssen eine Luftkammer von nicht mehr als 7 mm haben, können aber leicht verschmutzt sein oder konserviert und gekühlt worden sein. Sie müssen jedoch frei von schlechtem Geruch, Verfärbungen und Einlagerungen sein. Die niedrigste Klasse ist die der Verarbeitungseier, zu denen jene Eier gehören, die nicht mehr der Klasse 3 entsprechen. Sie dürfen industriell verarbeitet werden, sofern sie nicht gesundheitsschädlich sind. Weiters gibt es noch die Klassen Ausländische Eier und Landeier.

Die Gewichtsgruppen unterteilen sich in 7 Gruppen:

Gruppe 1 70 g und darüber

Gruppe 2 65 bis 70 g

Gruppe 3 60 bis 65 g

u.s.w.

Gruppe 7 unter 45 g

Diese Qualitäts- und Gewichtsklassen müssen beim Verkauf an den Endverbraucher gekennzeichnet werden. Eier, die direkt vom Erzeuger an den Verbraucher verkauft werden

### **TEIL III: POLITIKOPTIONEN ZUR ERHÖHUNG DER LEBENSMITTELSICHERHEIT UND -QUALITÄT**

In den letzten ein bis zwei Jahren wurden im Vorfeld der Zwischenbewertung sowie in den Rundtischgesprächen über Landwirtschaft und Ernährung immer wieder verschiedene Optionen angesprochen, wie die Landwirtschaft zu einer verbesserten Lebensmittelsicherheit und –qualität beitragen kann und welche Anpassungen es im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik dafür geben muss. In diesem Teil der Arbeit werden diese verschiedenen Vorschläge gesammelt, näher ausformuliert und ihre Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Produzenten, die Konsumenten und die Steuerzahler bewertet. Bei den Landwirten gilt als entscheidende Bezugsgröße das Einkommen, bei den Konsumenten ihr Nutzen, und bei den Steuerzahlern die Budgetausgaben.

#### **III.1. Nicht-verhandelbare und relative Qualitätsaspekte**

Bevor hier verschiedene Politikoptionen zur Erhöhung der Lebensmittelsicherheit und -qualität diskutiert werden, soll zuerst nochmals kurz auf die Begriffe Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelqualität, sowie auf ihr Verhältnis zu einander eingegangen werden.

Wie weiter oben beschrieben, setzt sich die Qualität eines Lebensmittels aus einer Vielzahl von sehr unterschiedlichen Attributen zusammen. Es ist möglich zwischen reinen Produktattributen (z.B. Nährstoffgehalt, Geschmack), Prozessattributen (z.B. tiergerechte oder umweltschonende Produktion) und Sicherheitsattributen (Eigenschaften mit einem (möglichen) Einfluss auf die Gesundheit) zu unterscheiden. Lebensmittelsicherheit ist durch verschiedene Sicherheitsattribute definiert, die wiederum nur eine Teilmenge aller Qualitätsattribute darstellen. Natürlich gibt es Überschneidungen zwischen diesen drei Attributgruppen. Zum Beispiel kann das Prozessattribut „umweltschonende Produktion“ dadurch gekennzeichnet sein, dass keine (weniger) Pflanzenschutzmittel verwendet werden, was wiederum auch als ein Sicherheitsattribut gesehen werden kann. Ebenfalls sind die Grenzen zwischen den Attributen unscharf. So ist wiederum die Menge an Pflanzenschutzmittelrückständen, solange diese relativ hoch sind, klar ein Sicherheitsattribut. Dennoch kann man sich vorstellen, dass nach dem heutigen Stand der Wissenschaft das Gesundheitsrisiko ab einem gewissen Grenzwert als null (oder äußerst minimal) eingeschätzt wird. Daher wäre es vielleicht falsch, die Pflanzenschutzmittelrückstände ab diesem Grenzwert als Sicherheitsattribut zu bezeichnen. Dennoch kann es Konsumenten geben, die

Präferenzen für Pflanzenschutzmittelrückstände unter diesem Grenzwert haben. In diesem Fall, handelt es sich aber eher um ein Produktattribut.

Ähnlich unserer Unterscheidung von Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelqualität unterscheidet Fischler (2002c, 2002d) zwischen „nicht-verhandelbaren und relativen Qualitätsaspekten“. Unter nicht-verhandelbaren Qualitätsaspekten versteht Fischler, dass Lebensmittel für den Konsumenten sicher sein müssen, so wie grundlegende Standards des Tier- und Umweltschutzes erfüllen müssen. Fischlers Begriff der nicht-verhandelbaren Qualitätsaspekte ist somit vergleichbar mit dem Begriff der Lebensmittelsicherheit, erweitert um grundlegende Standards des Tier- und Umweltschutzes, also Prozessattributen. Unter relativen Qualitätsaspekten versteht Fischler über die nicht-verhandelbaren Qualitätsaspekte (Lebensmittelsicherheit) hinausgehende Attribute, die von jedem Konsumenten anders (subjektive) empfunden werden, aber auf die Kaufentscheidung der Konsumenten einen Einfluss haben. Daher sind darunter Produkteigenschaften zu verstehen, aber auch Prozess- oder Sicherheitsattribute, die über grundlegende Standards hinausgehen.

Diese Unterscheidung zwischen nicht-verhandelbaren und relativen Qualitätsaspekten ist vor allem deshalb wichtig, weil sie laut Fischler (2002c, 2002d) unterschiedliche Handlungsweisen implizieren. Im Falle von nicht-verhandelbaren Qualitätsattributen (Lebensmittelsicherheit) sieht Fischler (2002d) hohen staatlichen Handlungsbedarf, hauptsächlich in Form von gesetzlichen Regelungen (z.B. Mindeststandards), einer funktionierenden Kontrolle dieser Regelungen und der Bereitstellung einer unabhängigen, EU-weiten wissenschaftlichen Entscheidungsbasis, der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit. Im Falle von relativen Qualitätsattributen hingegen vertraut er zum größten Teil den Kräften der Märkte, wenn er auch einräumt, dass die Politik den Marktmechanismus unterstützen kann, bspw. durch Kennzeichnungsbestimmungen. Salopp und vereinfachend gesprochen, könnte man den Kommissär so interpretieren, dass man bei Lebensmittelsicherheit, d.h. bei Qualitätsattributen, die die Gesundheit des Menschen beeinflussen (z.B. Hygiene, Pflanzenschutzmittelrückstände), auf Standards zurückgreifen sollte, während man und bei anderen Qualitätsfragen (z.B. Geschmack, Produktionsmethoden) eher nur die Rahmenbedingungen festsetzt und den Markt walten lässt.

Wie im Teil I besprochen, hängt die Frage von Standards versus Kennzeichnung entscheidend davon ab, wie heterogen die Präferenzen der Konsumenten sind. Je heterogener die Präferenzen sind, desto höher sind die Nutzeneinbußen aufgrund der Einschränkung der Wahlmöglichkeiten bei Standards. Je homogener die Präferenzen sind, desto weniger lohnt es,

die Marktsegregationskosten in Kauf zu nehmen. Die Einteilung von Fischler in nicht-verhandelbare und relative Qualitätsaspekte und die Implikation unterschiedlicher Handlungsweisen könnte man ökonomisch rational daher so argumentieren. Bei Fragen der Lebensmittelsicherheit (aber vielleicht etwas weniger bei ethischen, wie dem Umgang mit Umwelt und Tieren) kann man davon ausgehen, dass die Präferenzen der Konsumenten relativ homogen sind. Niemand möchte extrem gesundheitsgefährdende Lebensmittel (z.B. BSE) zu sich nehmen. Je geringer das Risiko einer direkten Gesundheitsgefährdung allerdings ist, desto heterogener werden die Präferenzen werden. Daher sollten Fragen der Produkteigenschaften, aber auch zum Beispiel Pflanzenschutzmittelrückstände unterhalb eines wissenschaftlich festgesetzten Grenzwertes durch weniger dirigistische Maßnahmen geregelt werden.

Es sollte einem also bewusst sein, dass die Bewertung einer Politikoption bezüglich der Konsumenten entscheidend davon abhängt, auf welche Dimension von Lebensmittelqualität sie sich bezieht. Der Einteilung von Fischler in nicht-verhandelbare und relative Qualitätsaspekte, so wie unserer Unterscheidung in Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelqualität, folgend, wird im weiteren bei der Diskussion der Auswirkungen von Politikoptionen auf die Konsumenten auch immer wieder zwischen Lebensmittelsicherheit und Lebensmittelqualität unterschieden werden. Wir gehen von der Annahme aus, dass zumindest ein Teil der Konsumenten eine Präferenz für mehr Lebensmittelqualität als wir das derzeit beobachten, aufweisen. Für Fragen der Lebensmittelsicherheit nehmen wir an, dass die Präferenzen der Konsumenten relativ homogen sind, d.h. die meisten (alle) der Konsumenten eine höhere Sicherheit wünschen, und auch eine Zahlungsbereitschaft dafür haben. Für nicht die Sicherheit betreffende Attribute nehmen wir an, dass die Präferenzen heterogen sind, d.h. ein Teil der Konsumenten höhere Qualität möchte und auch zu zahlen bereit ist und der andere Teil niedrigere Preise mit niedrigerer Qualität bevorzugt.

## **III.2. Höhere Standards**

### *III.2.1. Allgemeines*

Eine direkte Möglichkeit die Lebensmittelsicherheit und –qualität zu erhöhen, stellen höhere Standards dar. Konkrete Beispiele dazu sind mannigfaltig. So könnte man sich vorstellen dass die Grenzwerte für Pflanzenschutzmittelrückstände verschärft werden, aber auch dass die Menge der erlaubten Substanzen verringert wird.



### *III.2.2. Bewertung*

Für die landwirtschaftlichen Produzenten bedeuten höhere Standards höhere Produktionskosten. In einem nicht regulierten und funktionierenden Markt (z.B. Schweinefleisch), würden sich dadurch auch die Preise erhöhen. Wie sich die Profite in diesem Fall ändern, hängt von den Angebots- und Nachfrageelastizitäten, der Art der Kostenerhöhung (mikroökonomisch betrachtet zum Beispiel die Frage, ob sich die Angebotskurve verschiebt oder dreht), sowie der Marktstruktur im nachgelagerten Sektor ab. Gibt es jedoch in einem Markt einen administrativ festgesetzten Produzentenpreis, wie dies für viele landwirtschaftliche Produkte in der EU der Fall ist, so werden die Landwirte durch höhere Standards niedrigere Profite bekommen. Dynamisch und längerfristig betrachtet, kann höheren Standards aber auch ein positiver Aspekt abgewonnen werden. Höhere Standards können das Vertrauen der Konsumenten und damit die Nachfrage (absolut und relativ im Vergleich zu importierten Produkten) positiv beeinflussen und sich dadurch auch positiv auf die Produzenten auswirken.

Für die Konsumenten bedeuten höhere Standards eine höhere Qualität. Ist der Markt, in dem die höheren Standards eingeführt werden, nicht reguliert, so werden sich auch die Preise erhöhen und ob die Konsumenten insgesamt gewinnen oder verlieren bleibt unklar. Standards sind in diesem Fall aus der Sicht der Konsumenten besonders dann effizient, wenn die Präferenzen homogen für die höhere Qualität sind. Sehr heterogene Konsumenten würden verschiedene Qualitäten zu unterschiedlichen Preisen bevorzugen, d.h. zum Beispiel einen niedrigeren Standard und dazu eine höhere gekennzeichnete Qualität. Allerdings gibt es für viele landwirtschaftliche EU Märkte einen administrativ festgelegten Produzentenpreis, der über dem Marktpreis liegt. Ist dies der Fall, dann würde sich durch die höheren Standards der Preis für die Konsumenten nicht verändern. In diesem Fall können Konsumenten, egal ob homogen oder heterogen nur von höheren Standards profitieren. Die Realität liegt wahrscheinlich zwischen diesen beiden Situationen. Höhere Standards würden sich vermutlich auf den Preis auswirken, aber aufgrund von Interventionspreisen und dem Interventionssystem in der EU, nicht in vollem Umfang.

Die budgetären Kosten der Einführung oder Änderung eines Mindeststandards können als relativ gering angesehen werden. Die Kosten der Überwachung können bei strengeren Standards höher sein (z.B. umfangreichere Tests, die auf mehr Pflanzenschutzmittel hin untersuchen). Positive Effekte können sich für das Budget dann ergeben, wenn die höheren Standards zu einer geringeren Produktion und damit geringeren Exporten führen.

### **III.3. Überkreuzverpflichtung (cross compliance)**

#### *III.3.1. Allgemeines*

Die Überkreuzverpflichtung wurde im Rahmen der Reform der AGENDA 2000 eingeführt und ist Teil der horizontalen Verordnung (EG) Nr. 1259/1999. Seither sind Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (z.B. Flächen- oder Tierprämien) an gewisse Umweltauflagen geknüpft. Wie diese Auflagen konkret aussehen, können die Mitgliedstaaten selbst definieren. Laut Verordnung kann es sich i) um Beihilfen zur Umweltschutzverpflichtung in der Landwirtschaft, ii) um allgemeine Umweltschutzauflagen und iii) um spezielle Umweltschutzauflagen als Voraussetzung für Direktzahlungen handeln. Werden diese Auflagen nicht erfüllt, so können die Mitgliedsstaaten, abhängig von der Schwere der ökologischen Auswirkungen, über Sanktionen entscheiden, die gegebenenfalls eine Kürzung bzw. Einstellung der Direktzahlungen umfassen können. Demzufolge stellt die Überkreuzverpflichtung eine Negativ-Anreiz Politik dar. Zahlungen die aufgrund von Nichteinhaltung der Auflagen frei werden, stehen für Agrarumweltprogramme zur Verfügung (weitere Details siehe Sinabell (2002)).

Eine ähnliche Vorgehensweise wäre auch im Zusammenhang mit Lebensmittelsicherheit und –qualität denkbar. Im konkreten kann man sich vorstellen, dass Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik an Auflagen gebunden sind, die sich positiv auf sie Lebensmittelsicherheit und –qualität auswirken. Welche Auflagen dies sein könnten, wurde von politischer Seite bisher noch nicht konkretisiert. Empfehlenswert wäre sicherlich, solche Auflagen aufgrund von wissenschaftlichen Kriterien festzulegen. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit wäre hier sicherlich die geeignetste Institution, um diese Entscheidungen zu treffen oder zumindest vorzubereiten. Beispiele für mögliche Auflagen, die man sich in diesem Zusammenhang vorstellen kann, sind etwa eine Einschränkung von Pflanzenschutzmitteln, sowohl mengenmäßig als auch in der Zahl der Wirkstoffe, oder bestimmte Auflagen in der Tierhaltung.

Anzunehmen ist, dass viele potentiell mögliche Auflagen nicht nur einen Effekt auf die Lebensmittelsicherheit und –qualität haben, sondern auch auf andere Dimensionen wie zum Beispiel Umweltqualität (z.B. Pflanzenschutzmittel) oder artgerechte Tierhaltung (z.B. Tierhaltungsformen). So diskutieren etwa Oskam, Vijftigschild und Graveland (1997) in einer Studie für die Europäische Kommission die Überkreuzverpflichtung als ein mögliches

Instrument, um das Umwelt- und Gesundheitsrisiko zu vermindern, das mit dem Gebrauch von Pflanzenschutzmitteln verbunden ist.

Auch Kommissär Franz Fischler (2002a, S. 6, 2002b) hat die Möglichkeit andiskutiert, die Überkreuzverpflichtung im Zusammenhang mit Lebensmittelsicherheit und –qualität zu verwenden: „We also face demands to expand cross-compliance by including food safety or animal welfare obligations. I consider these demands valid, but we need to specify the type of obligations that would enhance the above objective.“

Eingesetzt kann das Instrument der Überkreuzverpflichtung natürlich nur für jene Produktionssparten werden, wo es zu Direktzahlungen im Rahmen der Marktordnung kommt. Daher zum Beispiel nicht bei der Schweine- und Geflügelmast oder der Gemüseproduktion.

### *III.3.2. Bewertung*

Für die landwirtschaftlichen Produzenten sektoral und EU weit betrachtet (d.h. als Summe aller Landwirte der EU) bedeuten Überkreuzverpflichtungen allgemein zusätzliche Kosten in Form von Einschränkungen in der Produktionstechnologie. Allerdings ist bei einer gesetzlichen Regelung wie sie derzeit bei den Agrarumweltprogrammen herrscht, nach der die Mitgliedsstaaten selbst die Auflagen bestimmen können, nicht damit zu rechnen, dass die vorgeschriebenen Auflagen die Kosten (stark) beeinflussen (Stolze und Dabbert, 1999). Würde ein Mitgliedsstaat strenge Umweltauflagen von seinen Landwirten fordern, so hätten diese Wettbewerbsnachteile gegenüber Landwirten in anderen EU Ländern.

Längerfristig gesehen, könnten Auflagen zur Erhöhung der Lebensmittelsicherheit und –qualität einen Beitrag zu einem größeren Vertrauen der Konsumenten zu landwirtschaftlichen Produkten und Lebensmitteln leisten. Dadurch könnte sich einerseits die Nachfrage nach Lebensmitteln absolut, aber auch im Vergleich zu importierten Produkten aus Ländern ohne diesen Auflagen, erhöhen. Andererseits könnten solche Auflagen (wie auch Umweltauflagen) auch zu einer besseren Legitimation der Direktzahlungen beitragen.

Die Auswirkungen von Überkreuzverpflichtungen bezüglich Lebensmittelsicherheit und –qualität auf die landwirtschaftlichen Produzenten in Österreich hängen entscheidend davon ab, ob diese Auflagen, wie das derzeit bei Umweltauflagen der Fall ist, im Ermessen der einzelnen Mitgliedsstaaten liegen, oder ob solche Auflagen für alle EU Länder verbindlich werden. Gilt ersteres, so würden sich natürlich für einführende Staaten Wettbewerbsnachteile ergeben. Aufgrund dieser Wettbewerbsnachteile kann man ähnlich wie bei den

Umweltauflagen damit rechnen, dass es zu keinen die Kosten stark belastenden Auflagen kommen wird. Dieses Argument gilt im Bezug auf die Lebensmittelsicherheit und –qualität noch stärker als für die Umwelt. Mit Agrarumweltprogrammen werden zum größten Teil lokale externe Effekte internalisiert, d.h. die höheren Kosten der Landwirte eines Landes nützen im Endeffekt auch der Bevölkerung dieses Landes in Form von einer verbesserten Umweltqualität. Im Bezug auf Lebensmittel stellt sich die Situation jedoch etwas anders dar. Verwendet ein Land strengere Auflagen als die anderen Mitgliedsstaaten, so tragen die Kosten die Landwirte dieses Landes. Der Nutzen, in Form von erhöhter Lebensmittelsicherheit und –qualität muss aber nicht unbedingt den Konsumenten dieses Landes zu gute kommen, bedenkt man den regen Gütertausch zwischen den Mitgliedsstaaten. Im Endeffekt würden also Teile der Einbußen der Landwirte, Konsumenten aus anderen Ländern zugute kommen. Dieses Argument stimmt natürlich nur unter der Annahme, dass es für die höhere Qualität keinen Preisaufschlag gibt. Diesen jedoch könnte es nur dann geben, wenn es dem Land mit den strengeren Auflagen gelingt, ihre Produkte zu kennzeichnen und als höhere Qualität zu vermarkten.

Werden die gleichen Überkreuzverpflichtungen für alle Mitgliedsländer verpflichtend eingeführt, so könnte sich für Österreich, als ein Land mit vergleichsweise extensiver (nicht industrieller) Produktion, allerdings durchaus auch positive Effekte ergeben. Dies dann, wenn Auflagen im Rahmen dieser Überkreuzverpflichtungen für Länder mit einer intensiveren Produktion zu relativ höheren Kosten führen. So würden zum Beispiel Pflanzenschutzmittel limitierende Auflagen Länder mit höherem Einsatz stärker treffen. Tabelle 1 zeigt Verkäufe in Kilogramm pro Hektar Land- und Gartenwirtschaftlicher Fläche und in Kilogramm pro 1000 ha pflanzlicher Produktion für die 15 EU Länder. Diese unterschiedlichen relativen Kosten, sind jedoch ein Grund warum man bisher im Zusammenhang mit Umweltauflagen nicht dieselben Überkreuzverpflichtungen EU-weit vorschreibt, sondern die konkreten Auflagen den einzelnen Ländern überlässt, die diese abhängig von den spezifischen Umweltproblemen und natürlichen Voraussetzungen wählen können. Wiederum besteht hier aber im Vergleich zur Lebensmittelsicherheit und –qualität ein Unterschied, da es sich im Zusammenhang mit Agrarumweltprogrammen um lokale Externe Effekte handelt, Lebensmittel jedoch zwischen den Mitgliedsstaaten in einem großen Ausmaß gehandelt werden.

**Tabelle 1: Überblick über den Verbrauch von Pestiziden in den 15 EU Mitgliedsstaaten von 1993 - 1995**

| Country     | Arable and horticultural land incl. set aside (1000 ha) | Average crop value 1992-1994 (million ECU) | Average sales of pesticide 1993-1995 (tons a.i.) | Sales of pesticide per ha | Sales of pesticides per 1000 ECU crop production |
|-------------|---|--|--|---------------------------|--|
| Austria     | 918   | 1481                                       | 3669   | 4.0                       | 2.48   |
| Belgium     | 747   | 2600                                       | 10282  | 13.8                      | 3.95   |
| Denmark     | 2460  | 1921                                       | 4277   | 1.7                       | 2.23   |
| Finland     | 999   | 1516                                       | 1180   | 1.2                       | 0.78   |
| France      | 15865   | 22061                                      | 88492  | 5.6                       | 4.01   |
| Germany     | 11359   | 12283                                      | 29350  | 2.6                       | 2.39   |
| Greece      | 2111  | 5914                                       | 9260   | 4.4                       | 1.57   |
| Ireland     | 155   | 532  | 2523   | 16.3                      | 4.74   |
| Italy       | 8464  | 20969                                      | 78394  | 9.3                       | 3.74   |
| Luxembourg  | 58  | 38   | 253 <sup>23</sup>                                | 4.4                       | 6.72   |
| Netherlands | 839   | 7224                                       | 11284  | 13.5                      | 1.56   |
| Portugal    | 1578  | 1362                                       | 9426   | 6.0                       | 6.92   |
| Spain       | 12888   | 13099                                      | 29501  | 2.3                       | 2.25   |
| Sweden      | 1394  | 739  | 1621   | 1.2                       | 2.19   |
| U.K.        | 5186  | 6722                                       | 33240  | 6.4                       | 4.95   |

Quelle: Wossink und Feitshans (1999 ,S. 5)

Überkreuzverpflichtungen führen auch zur Veränderung der relativen Kosten zwischen den Landwirten innerhalb eines Landes. Relative Kostenvorteile (geringere Erhöhung der Kosten) haben jene Landwirte, für die die Auflagen eine geringere Beschränkung in ihrer Produktionstechnologie bedeuten. Wiederum am Beispiel der Pflanzenschutzmittel, hängt dies natürlich von klimatischen Verhältnissen ab, wird aber auch tendenziell Betriebe mit intensiverer Produktion stärker treffen.

Im Fall von EU-weit verpflichtenden Überkreuzverpflichtungen gilt für die Konsumenten im wesentlichen das selbe wie für die höheren Standards. Ändern sich die Preise nicht, so können die Konsumenten nur gewinnen. Ändern sich durch die zusätzlichen Auflagen die Marktpreise sind Überkreuzverpflichtungen vor allem im Fall von homogenen Konsumentenpräferenzen (Sicherheitsaspekten) sinnvoll. Liegt es im Ermessen der einzelnen Länder Überkreuzverpflichtungen zu verordnen, so wird es aufgrund der befürchteten Wettbewerbsnachteile nur zu sehr marginalen Auflagen kommen und für die Konsumenten ergibt sich kein Effekt.

Auf die Steuerzahler hat die Einführung der Überkreuzverpflichtung keinen direkten Einfluss. Das Budget wird mit und ohne Überkreuzverpflichtung gleich stark belastet. Allerdings

können sich indirekte Effekte ergeben. Einerseits könnten strengere Auflagen bezüglich Lebensmittelsicherheit und –qualität zu weniger Problemen und damit verbundenen Folgekosten führen. Andererseits bedürfen strengere Auflagen, sofern sie wirksam sein sollen auch einer strengeren Kontrolle, die wiederum mit höheren Kosten verbunden ist. Positive Effekte können sich für das Budget dann ergeben, wenn die Überkreuzverpflichtungen zu einer geringeren Produktion und damit geringeren Exporten führen.

### **III.4. Die Stärkung der Entwicklung des ländlichen Raumes**

#### *III.4.1. Allgemeines*

Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der AGENDA 2000 wurde auch die Entwicklung des ländlichen Raumes forciert. Diese Politik der EU zur Entwicklung des ländlichen Raumes wird auch als zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik bezeichnet (weitere Details siehe Dax, Hovorka und Wiesinger (2002)).

Die Stärkung der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde im Vorfeld der Halbzeitbewertung immer wieder als eine mögliche Option im Bereich der Lebensmittelsicherheit und –qualität genannt. „Die Landwirte erhalten im Rahmen der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums Unterstützung bei der Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen; ähnliche Konzepte könnten auch im Hinblick auf die Förderung von Qualitätsnormen und entsprechende Anreize ins Auge gefasst werden. Dies würde einhergehen mit der ökologischen Landwirtschaft, die Multifunktionalität steigern und kleine, traditionelle Landwirte und Erzeuger bei unternehmerischen Initiativen unterstützen.“ (Fischler und Byrne, 2002). Ebenfalls: „Altogether, rural development policy represents 10% of the budget of the CAP. This is a good start, but only a starting point. I have always said that reform is a process. We started this process in 1992, and we have the possibility to continue it this year in the midterm review of Agenda 2000.“ (Fischler, 2002a).

Im Gegensatz zum Instrument der Überkreuzverpflichtung handelt es sich hier um ein Instrument mit positiver Anreizstruktur. Im konkreten könnte man sich zwei Herangehensweisen, die es heute bereits in der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik gibt, vorstellen: Erstens, dass Programme ähnlich wie das ÖPUL auch für den Bereich der Lebensmittelsicherheit eingeführt werden. Die Beteiligung an solchen Programmen wäre freiwillig und die den landwirtschaftlichen Produzenten entstehenden Kosten würden mittels Direktzahlungen abgegolten. Die Frage welche konkreten Maßnahmen einen positiven

Einfluss auf die Lebensmittelsicherheit und –qualität haben, sollte letztendlich wissenschaftlich geklärt werden. Als Beispiele könnte man sich wieder, wie im Fall von Überkreuzverpflichtungen, eine Einschränkung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes oder bestimmte Tierhaltungsformen anführen. Erneut wird klar, dass viele potentiell mögliche Programme nicht nur einen Effekt auf die Lebensmittelsicherheit und –qualität, sondern auch auf andere Dimensionen wie zum Beispiel Umweltqualität (z.B. Pflanzenschutzmittel) oder artgerechte Tierhaltung (Tierhaltungsformen) haben. Zweitens, könnten im Rahmen der zweiten Säule auch Beihilfen für Investitionen, die der Lebensmittelsicherheit und –qualität dienen, eingeführt werden. Wie solche Investitionen im konkreten aussehen könnten, bleibt derzeit noch offen. Man könnte sich vorstellen, dass Produktionsgemeinschaften bei der Einführung eines Qualitätskennzeichens, aber auch Landwirte beim Bau von tiergerechteren Stallungen unterstützt werden.

In jedem Fall kann damit gerechnet werden, dass es lediglich zu einer Umschichtung des Agrarbudgets kommt. So erklärt Fischler (2001b): “It is my intention to shift CAP financial resources from market support to rural development, which is from production enhancement to sustainability enhancement well beyond the current 10 % of the CAP budget.” Ähnlich erklärt Fischler (2002c): “This year, the mid-term review of Agenda 2000 gives us the possibility of making further changes within our budgetary limits. I think that this could be a good opportunity to further strengthen the second pillar of our CAP. For one thing is clear: a shift to the second pillar is a shift to more quality.” Das heißt jedoch, dass es gleichzeitig mit höheren Ausgaben im Rahmen der zweiten Säule, zu Kürzungen in der ersten Säule, den Marktordnungsregelungen, kommen muss. Daher müssen entweder die administrativen Preise (z.B. Interventionspreise für Getreide) gesenkt oder Direktzahlungen (z.B. Flächenprämien, Tierprämien) gekürzt werden. Ersteres ist wahrscheinlicher, da es gleichzeitig der Verhandlungsposition im Rahmen der WTO Verhandlungen entgegenkommt und wird daher bei der Bewertung dieser Maßnahme als gegeben angenommen.

#### *III.4.2. Bewertung*

Eine Umschichtung des Agrarbudgets von Zahlungen im Rahmen der Marktordnungsregelungen hin zu freiwilligen Programmen und Investitionsförderungen im Rahmen der ländlichen Entwicklung beeinflusst das Einkommen der landwirtschaftlichen Produzenten sowohl positiv als auch negativ. Anders ausgedrückt, es wird zu Umverteilungen innerhalb der Gruppe der landwirtschaftlichen Produzenten kommen.

Zusätzliche Programme im Rahmen der zweiten Säule, die darauf abzielen, die Lebensmittelsicherheit und –qualität zu erhöhen, können, solange sie freiwillig sind, das Einkommen der Landwirte insgesamt nur erhöhen. Nur jene Landwirte, die zumindest ihre zusätzlichen Kosten abgegolten bekommen, werden daran teilnehmen. Auch Investitionen werden Landwirte nur dann tätigen, wenn der Erwartungswert der Profite über die Zeit positiv ist. Dazu kommt noch, dass Zahlungen im Rahmen der zweiten Säule national kofinanziert werden müssen. Eine Erhöhung der EU Budgetmittel für die Entwicklung des ländlichen Raumes, würde daher auch die nationalen Aufwendungen und damit die Ausgaben für die Landwirtschaft insgesamt erhöhen. Eine Kürzung der Zahlungen im Rahmen der Marktordnungsregelungen (Senkung der administrativen Preise oder Direktzahlungen) wird ohne Zweifel das sektorale Einkommen vermindern. Wie sich diese Umschichtung im Endeffekt auf das Einkommen der landwirtschaftlichen Produzenten in der EU insgesamt auswirkt, hängt von mehreren Faktoren ab (z.B. den Grenzkosten der Produktion der Güter, für die es eine Preissenkung gibt, den Grenzkosten der Bereitstellung der in diesen neuen Programmen definierten Leistung, der Profitabilität der Investitionen) ab. Wahrscheinlich ist, dass aus der Sicht des sektoralen Einkommens diese Umschichtung als relativ neutral zu betrachten ist, d.h. das Einkommen aller Landwirte in der EU wird relativ unverändert bleiben. Geht man davon aus, dass es zur Aufstockung der nationalen Mittel kommen würde, so kann man von einem positiven Effekt für die sektoralen Einkommen ausgehen.

Jedoch wird es zu Umverteilungen innerhalb des Sektors kommen. Eine Senkung der Preise wirkt sich am negativsten auf sehr produktive Produzenten aus, deren Einkommen verhältnismäßig stark fallen würden. Wer von den zusätzlichen freiwilligen Programmen profitiert, hängt davon ab, welche Auflagen damit verbunden werden, d.h. welche Maßnahmen als die Lebensmittelsicherheit und –qualität verbessernd definiert werden. Wahrscheinlich wird es sich ähnlich den Agrarumweltprogrammen um extensivierende Maßnahmen handeln. In diesem Fall würden vor allem Betriebe mit Produktionsnachteilen von diesen Programmen profitieren können. Allgemein betrachtet, könnte diese Umschichtung der Gelder von Preisstützungen zu freiwilligen Programmen strukturerhaltend wirken und zu einer Verminderung der Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Kontext führen.

Im Falle von Investitionsförderungen hängt der Effekt stark davon ab, was im konkreten gefördert wird. Beschränkt sich die Förderung auf innovative Projekte (z.B. Qualitätskennzeichen, neue Produkte, die die Lebensmittelsicherheit und –qualität erhöhen),



so kann dies im Sinne der internationalen Wettbewerbsfähigkeit durchaus als positiv betrachtet werden. Beschränken sich diese Investitionsförderungen auf Anpassungen in der Produktion, die ohnedies aufgrund der kontinuierlichen Erhöhung der Standards (z.B. Umbau von Stallungen auf den heutigen Standard) früher oder später von den Landwirten gemacht werden müssten, so werden Investitionen ebenfalls den Strukturwandel entgegen wirken, weil die Produktion aufgrund dieser Förderungen für manchen Betrieb rentabel bleibt, der ansonsten aus der Produktion ausscheiden müsste.

Ohne Zweifel führt eine weitere Stärkung der zweiten Säule auch zu Umverteilungen zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten. Der gleichen Argumentation wie oben folgend, würden wahrscheinlich Länder mit Produktionsvorteilen verlieren. Für die österreichischen Landwirte könnte das wiederum heißen, dass sie relativ zu den anderen EU Ländern profitieren könnten. Dazu kommt noch, dass es in Österreich mit dem ÖPUL bereits ein umfangreiches Programmpaket zur ländlichen Entwicklung gibt, in welches neue Ziele einer höheren Lebensmittelsicherheit und –qualität relativ leicht integriert werden könnten. Im weiteren, scheint es in Österreich, im Vergleich zu vielen anderen EU Ländern, relativ einfach zu sein, die nationale Kofinanzierung solcher zusätzlichen Programme sicher zu stellen.

Der Nutzen der Konsumenten aus freiwilligen Programmen im Rahmen der ländlichen Entwicklung ist mit einigen Fragezeichen zu versehen. Werden solche Programme ähnlich ausgestaltet wie die derzeitigen Agrarumweltprogramme, so werden einige Landwirte Produkte mit höherer Lebensmittelsicherheit und –qualität produzieren und andere nicht. Wird diese höhere Qualität nicht gekennzeichnet, so wird der Konsument zwar im Durchschnitt höhere Qualität kaufen, sich aber nicht bewusst dafür entscheiden können. Aus nationaler Sicht hängt der Nutzen des Konsumenten davon ab, welcher Prozentsatz der heimischen Produktion im Rahmen solcher Programme produziert wird, welcher Prozentsatz des heimischen Konsums durch Importe gedeckt wird und wie die durchschnittliche importierte Qualität im Vergleich zur durchschnittlichen heimischen Qualität ist.

Im weiteren hängt der Nutzen für den Konsumenten entscheidend davon ab, welche konkreten Auflagen von den landwirtschaftlichen Produzenten erfüllt werden müssen, wie sehr die Erfüllung der Auflagen kontrolliert wird und wie die Kompensation der Teilnehmer erfolgt. Kommt es, wie derzeit auch bei vielen Agrarumweltprogrammen, zu einer Kompensation durch Direktzahlungen, die unabhängig von unterschiedlichen Kosten sind, die einzelnen Landwirten entstehen, so können die Mitnahmeeffekte relativ groß sein (Ahrens, Lippert und Rittershofer, 2000).

Positiv sind für den Konsumenten Beihilfen für Investitionen zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und –qualität zu bewerten. Dies vor allem dann, wenn es sich um Förderungen für Innovationen handelt.

Als klar positiv für den Konsumenten sind sicherlich niedrigere Interventionspreise zu bewerten, die zu einer Senkung des Konsumentenpreises führen sollten.

Für den Steuerzahler EU-weit betrachtet, sollten sich keine Änderungen ergeben, wenn die Umschichtung kostenneutral erfolgt, d.h. das Agrarbudget der EU sich nicht erhöht. Allerdings könnten sich durch eine erhöhte Zahl von Programmen zur ländlichen Entwicklung auch die Kosten für die Nachkontrolle der EU erhöhen. Für den österreichischen Steuerzahler ergeben sich dann höhere Kosten, wenn diese zusätzlichen Programme, ähnlich wie im Falle von Agrarumweltprogrammen kofinanziert werden müssen und die Einhaltung der Auflagen national administriert und kontrolliert werden muss. Das würde die nationalen Ausgaben für die Landwirtschaft erhöhen.

Ein weiteres Problem für die österreichischen Steuerzahler folgt dem selben Argument wie im Fall von Überkreuzverpflichtungen. Durch den regen Handel von landwirtschaftlichen Produkten kommt es dazu, dass die zur Hälfte national finanzierte Subventionierung einer höheren Lebensmittelsicherheit und –qualität teilweise den Konsumenten im Ausland zugute kommt. Gewinnen würden tendenziell jene Länder, die wenig freiwillige Programme lancieren, aber sehr viel aus Ländern mit solchen Programmen importieren.

### **III.5. Modulation**

#### *III.5.1. Allgemeines*

Modulation ist ein weiteres Instrument der horizontalen Verordnung der Reform der AGENDA 2000. Unter Modulation versteht man die Möglichkeit der einzelnen Mitgliedsstaaten die Direktzahlungen im Rahmen der Marktordnung selbständig um bis zu 20% zu kürzen und die so einbehaltenen Mittel – ergänzt durch nationale Kofinanzierung – im Rahmen der Entwicklungspolitik für den ländlichen Raum zu nützen. Ob und inwieweit moduliert wird, liegt derzeit im Ermessen der einzelnen Mitgliedsstaaten. Ähnlich wie bei der freiwilligen Überkreuzverpflichtung wird auch im Falle der Modulation argumentiert, dass ihre Anwendung zu Wettbewerbsverschlechterungen gegenüber Ländern ohne Modulation führen. Entsprechend selten und verhalten wird Modulation derzeit verwendet. Denkbar wäre also, dass die Modulation in der, oder einen ähnlichen Form wie sie derzeit besteht, dazu

verwendet wird um freiwillige Programme zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und –qualität zu finanzieren. Wie oben könnten solche Programme Auflagen mit Kompensationszahlungen oder Investitionsförderungen sein.

Diskutiert wurde immer wieder auch, ob die Modulation verpflichtend für alle Mitgliedsländer eingeführt werden soll und die so gesparten Ausgaben in die zweite Säule umgeschichtet werden. In diesem Fall ändert sich im Vergleich zum Vorschlag der Stärkung der ländlichen Entwicklung in Kapitel III.4. lediglich die Aufbringung der zusätzlichen Mittel. Während zuvor von einer Senkung der Interventionspreise ausgegangen wurde, werden im Falle der Modulation die Direktzahlungen im Rahmen der Marktordnung (z.B. Flächen- und Tierprämien) gekürzt.

### *III.5.2. Bewertung*

Wird die Modulation in der jetzigen Form, als eine Kann-Bestimmung für die einzelnen Mitgliedsstaaten, lediglich auf Fragen der Lebensmittelsicherheit und –qualität erweitert, so darf man aufgrund der bei einer Einführung entstehenden Wettbewerbsnachteile auch weiterhin nur mit sehr zögerlichen Versuchen in diese Richtung rechnen. Das heißt, dass die Auswirkungen auf alle Gruppen relativ gering sein würden.

Bei einer EU-weit verpflichtenden Modulation sind die Effekte ähnlich wie jene, die in Kapitel III.4., die Stärkung der Entwicklung des ländlichen Raums, besprochen wurden. Während jedoch bei der Stärkung der Entwicklung des ländlichen Raums die zusätzlichen Mittel (laut oben getätigter Annahme) durch Preissenkungen finanziert werden, sind es hier Abschläge auf die Direktzahlungen. Das bedeutet erstens, dass die Kosten in beiden Fällen von verschiedenen Landwirten getragen werden. Welche Landwirte das im konkreten sind, hängt im wesentlichen von der Ausformulierung der Modulation ab. Zweitens, und vielleicht wichtiger, wird eine Kürzung der Direktzahlungen im Rahmen der Marktordnung die Einkommen der Landwirte stärker treffen als eine Preissenkung, die zu den selben Budgeteinsparungen führt. Denn Preissenkungen haben den Effekt, dass sie die Einnahmen für die gesamte Produktion senken, während sie nur für den Teil, der exportiert wird, eine positive Budgetwirkung erzielen. Ob diese Aussage stimmt, ist letztendlich eine empirische Frage. Tendenziell sind Kürzungen von Direktzahlungen Preissenkungen vorzuziehen, wenn die Angebots- und Nachfrageelastizitäten und der Exportanteil (Verhältnis von Exporten zur Produktion) gering sind. Aufgrund der Struktur der wichtigsten landwirtschaftlichen Märkte der EU scheint diese Annahme plausibel.

Auf der Ausgabenseite verhält es sich genauso wie bei der Stärkung der zweiten Säule. Die zusätzlichen Mittel können für freiwillige Programme zur Erhöhung der Lebensmittelsicherheit und –qualität oder für Investitionsförderungen in diesem Bereich verwendet werden und führen zu den oben beschriebenen Effekten.

Bezüglich der Lebensmittelqualität gilt für die Konsumenten alles was bereits unter Punkt III.4.2. angeführt wurde. Allerdings würde es im Falle der Modulation zu keiner Senkung der Preise kommen und daher zu keinen Preisvorteilen für die Konsumenten.

Für die Steuerzahler der EU insgesamt ergeben sich keine Unterschiede. Die Modulation ist kostenneutral bezüglich des EU Budgets. Für die österreichischen Steuerzahler ergeben sich höhere Kosten, wenn die zusätzlichen Programme kofinanziert werden müssen. Auch alle anderen unter Punkt III.4.2. angeführten Argumente für die Steuerzahler gelten für den Fall der Modulation.

### **III.6. Verstärkte Kennzeichnung**

#### *III.6.1. Allgemeines*

Obwohl nicht direkt in Verbindung mit der Zwischenzeitbewertung der AGENDA 2000, soll hier auch auf Vorschläge der Kommission zu Änderungen der Lebensmittelkennzeichnung eingegangen werden. Kennzeichnung von Lebensmittel sind eine immer wichtiger werdende Informationsquelle für den Konsumenten, aber auch Marketinginstrument für die Produzenten. Wie bereits beschrieben, kann Kennzeichnung dazu beitragen dem Marktversagen der asymmetrischen Information entgegenzuwirken. Mehr Information für den Verbraucher ist also grundsätzlich als positiv zu bewerten. Allerdings sollten einige Voraussetzungen gegeben sein: Verbraucher haben kognitive und zeitliche Beschränkungen. Daraus ergibt sich, dass er/sie Informationen nicht in jedem Ausmaß aufnehmen und verarbeiten können. Kennzeichnung sollte daher i) ein bestimmtes Ausmaß nicht überschreiten und ii) einfach und verständlich gestaltet sein. Hier ergibt sich offensichtlich ein Handlungsbedarf auf EU-Ebene, um optimale Rahmenbedingungen für die Kennzeichnung zu schaffen. Diese Aufgabe der Kommission wurde von Fischler und Byrne auch bereits mehrmals angesprochen (siehe z.B. Fischler und Byrne 2002): „Die Verbraucher erwarten heutzutage, ja sie fordern mehr und bessere Informationen über ihre Lebensmittel. Diese Informationen werden üblicherweise durch eine entsprechende Kennzeichnung, entweder gesetzlich vorgeschrieben oder freiwillig, geliefert. Aber die Kennzeichnung wird immer

komplizierter und verwirrender, sie erschwert es dem Verbraucher, Informationen zu finden, zu lesen und zu verstehen, und sie führt damit zu größeren Schwierigkeiten bei der Durchsetzung und Kontrolle der Kennzeichnungsbestimmungen.

Die Kommission möchte in enger Zusammenarbeit mit Vertretern von Mitgliedstaaten, Verbrauchern, Industrie und Einzelhandel eine Bewertung der Kennzeichnungsvorschriften vorzunehmen, um diese zu modernisieren und nach Möglichkeit zu vereinfachen. Dabei geht es in erster Linie darum, die bestehenden Vorschriften an den Zielen einer Kennzeichnung zu messen, es werden aber auch folgende Aspekte auf ihren Nutzen zu prüfen sein: Ergänzung bestehender Vorschriften für Herkunftsbezeichnung und Nährwertangaben, Verbesserung der Verständlichkeit der Kennzeichnung und alternative Wege der Information.“

Neben der Frage der effizienten Vermittlung von Information ist der zweite wichtige Punkt zur Beseitigung des Marktversagens, dass die Verbraucher den ihnen durch die Kennzeichnung vermittelten Informationen vertrauen können. Auch diese Punkt wurde bereits von der Kommission angesprochen: „Ausgehend von den Kommentaren und Diskussionsbeiträgen im Lauf der Rundtischgespräche wurde ein umfassenderer Ansatz für Rechtsvorschriften zu den verschiedenen Arten von Werbebehauptungen bei Lebensmitteln vorgeschlagen. In dieser Hinsicht plant die Kommission, einen Vorschlag für Rechtsvorschriften über „nährwertbezogene Behauptungen“, „wirkungsbezogene Behauptungen“ und „gesundheitsbezogene Behauptungen“ zu erarbeiten.“

### *III.6.2. Vorschläge*

Mehrere Themenbereich Prinzipiell kann man sich zwei verschiedene Arten vorstellen, wie die EU die Kennzeichnung von Lebensmittel beeinflussen kann:

- a) **Vorschrift:** Die EU könnte gesetzlich festlegen, dass, ähnlich wie bei der Kennzeichnung von Zusatzstoffen, verschiedene Eigenschaften von Lebensmitteln gekennzeichnet werden müssen. Ein Beispiel hierfür wären sicherlich Pflanzenschutzmittel. Um für den Konsumenten einen möglichst hohen Informationsgehalt zu erzielen, kann man sich vorstellen, dass die Kennzeichnung der Belastung in Form von festgelegten Güteklassen (bzw. Risikoklassen) erfolgt, welche auch die kumulativen Risiken verschiedener parallel eingesetzter Präparate bzw. deren Konsequenzen für Kinder berücksichtigen.
- b) **EU Kennzeichen:** Ähnlich den bereits bestehenden Kennzeichen zur geographischen Ursprungsbezeichnung (Kapitel II.5.5.) und der Kennzeichnung von biologisch erzeugten

Produkten (Kapitel II.5.4.) kann man sich auch noch andere Kennzeichen der Kommission vorstellen. Solche Kennzeichen könnten zum Beispiel auf Produktionsformen hinweisen, die keine (oder nur in gewissem Ausmaß) Pflanzenschutzmittel verwenden oder besondere Standards in der Tierhaltung garantieren.

Welche dieser beiden Vorgehensweisen sinnvoller erscheint, hängt wiederum davon ab, wie sehr es sich um die Gesundheit beeinflussende Eigenschaften es sich handelt, bzw. wie heterogen die Verbraucher sich darstellen.

## **SCHLUSSFOLGERUNGEN UND -BEMERKUNGEN**

Den Wünschen der Öffentlichkeit folgend (siehe EORG, 2002) werden Fragen der Lebensmittelsicherheit und –qualität eine zentrale Stellung in der Zwischenbewertung der AGENDA 2000 Reform innehaben. In den letzten eineinhalb Jahren wurden im Vorfeld der Zwischenbewertung, so wie in den Runderntgesprächen über Landwirtschaft und Ernährung, immer wieder verschiedene Optionen diskutiert, wie die Landwirtschaft zu einer verbesserten Lebensmittelsicherheit und –qualität beitragen kann, und welche Anpassungen es im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik dafür geben muss. Die vorliegende Arbeit hat versucht diese Vorschläge zu sammeln, zu konkretisieren und ihre Auswirkungen, basierend auf ökonomischen Überlegungen, zu bewerten. Bei der Bewertung wird zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen unterschieden: den landwirtschaftlichen Produzenten, den Konsumenten und den Steuerzahlern. Darüber hinaus wird versucht die Auswirkungen aus der Sicht Österreichs zu betrachten, d.h. es wird zum Beispiel darauf Rücksicht genommen, dass die Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Produzenten in der EU insgesamt von den Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Produzenten in Österreich, aufgrund unterschiedlicher natürlicher und wirtschaftlicher Voraussetzungen, abweichen können. Eingegangen wird vor allem auf jene Maßnahmen (Vorschläge), die im direkten Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik stehen. Die wichtigsten, von der öffentlichen Diskussion aufgegriffenen und in dieser Arbeit analysierten Vorschläge zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und –qualität sind folgende:

1. **Erhöhung der Standards** der landwirtschaftlichen Produktion: Einführung strengerer Produktionsrichtlinien, z.B. strengere Grenzwerte für Pflanzenschutzmittelrückstände, Verbot verschiedener Substanzen, Vorschriften in der Tierhaltung.
2. **Überkreuzverpflichtung**: Bindung von Direktzahlungen im Rahmen der Marktordnung (z.B. Flächen- und Tierprämien) an Auflagen. Beispiele sind wiederum strengere Grenzwerte für Pflanzenschutzmittelrückstände, Verbot verschiedener Substanzen, Vorschriften in der Tierhaltung.
  - a. **Länderspezifisch**: Wie derzeit im Zusammenhang mit Umweltschutzauflagen, bestimmen die einzelnen Mitgliedsstaaten welche Auflagen die Produzenten erfüllen müssen. Bei Verstößen kommt es zur teilweisen oder gänzlichen Rückzahlung der Prämien.

- b. Auflagen sind **EU-weit** verbindlich: Die selben Auflagen für alle Mitgliedsländer.
3. **Stärkung der zweiten Säule** der Gemeinsamen Agrarpolitik: Umschichtung von Budgetmitteln von Preisstützung (Interventionspreis wird gesenkt) zu Direktzahlungen im Rahmen der ländlichen Entwicklung.
- a. **Programme mit freiwilliger Beteiligung**: Ähnlich dem ÖPUL Programm. Bei Programmteilnahme müssen Landwirte bestimmte Richtlinien erfüllen und werden dafür kompensiert
- b. **Investitionsförderungen**: Investitionen, die eine Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und –qualität mit sich bringen, werden gefördert.
4. **Modulation**: Ein Teil der Direktzahlungen im Rahmen der Marktordnung (z.B. Flächen- und Tierprämien) werden gewissen Kriterien folgend einbehalten und für Programme im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums verwendet. Anders ausgedrückt, kommt es zu einer Umschichtung von Direktzahlungen im Rahmen der Marktordnung zu Direktzahlungen im Rahmen der ländlichen Entwicklung. Einziger Unterschied zur Maßnahme „Stärkung der zweiten Säule“ besteht in der Finanzierung: Kürzung der Direktzahlungen im Rahmen der Marktordnung anstatt Preissenkung.
- a. **Freiwillig**: Höhe und Art der Modulation im Ermessen der Mitgliedsstaaten. Wie derzeit bezüglich Umweltschutzmaßnahmen.
- b. **Verpflichtend**: Höhe und Art der Modulation von der EU vorgegeben.

Die Auswirkungen dieser Vorschläge auf die Produzenten, Konsumenten und Steuerzahler sind in Tabelle 2 zusammengefasst. Bei den Landwirten gilt als entscheidende Bezugsgröße die Änderung des Einkommens, verglichen mit dem Status quo. Ein „+“ bedeutet, dass unter Berücksichtigung aller vorhandenen Informationen, und basierend auf den im Text diskutierten Annahmen, die wahrscheinlichste Auswirkung eine leichte (geringfügige) Erhöhung des Einkommens ist. „++“ bedeutet, dass sich das Einkommen (etwas) mehr als im Falle von „+“ vermehren wird. Spiegelbildliches gilt für die negativen Vorzeichen. „0“ bedeutet ein in etwa gleich bleibendes Einkommen. Diese Bewertung sollte jedoch hauptsächlich qualitativ betrachtet werden. Wie sich einzelne Änderung genau (quantitativ) auf das Einkommen auswirken, ist letztendlich eine empirische Frage, die mit vielen Details zusammenhängt, die zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar sind. Das heißt, in der Realität kann es durchaus passieren, dass eine Politik, die hier mit leichten Einkommensgewinnen (+) bewertet wurde, zu leichten Einkommensverlusten führt.



Wichtiger erscheint das Verhältnis der Vorschläge zu einander. Daher geben die Zahlen in Klammern eine Reihung an. So ist zum Beispiel die Maßnahme die mit (1) bezeichnet wird, aus der Sicht der landwirtschaftlichen Produzenten (Konsumenten, Steuerzahler) für sie am positivsten einzuschätzen.

Die Reihung für die landwirtschaftlichen Produzenten basiert auf folgenden allgemeinen Beobachtungen, die aus der Diskussion in Teil III abgeleitet wurden:

- Instrumente mit positiver Anreizstruktur sind Instrumenten mit negativer Anreizstruktur vorzuziehen: Positive Anreizstruktur heißt, dass die Landwirte für zusätzliche Leistungen kompensiert werden, während sie bei Negativ-Anreizen für Nichteinhaltung bestraft werden.
- Freiwillige Beteiligung ist einer verpflichtenden vorzuziehen: Bei freiwilligen Programmen werden nur jene Produzenten teilnehmen, die dadurch gewinnen, während bei verpflichtenden Programmen zwar nicht alle verlieren müssen, aber zumindest einige verlieren werden.
- Kürzung der Direktzahlungen führt zu weniger Einkommensverlusten als Preissenkungen mit demselben Budgeteffekt: Preissenkungen haben den Effekt, dass sie die Einnahmen für die gesamte Produktion senken, während sie nur für den Teil, der exportiert wird, eine positive Budgetwirkung erzielen. Ob diese Aussage stimmt, ist letztendlich eine empirische Frage. Tendenziell sind Kürzungen von Direktzahlungen Preissenkungen vorzuziehen, wenn die Angebots- und Nachfrageelastizitäten und der Exportanteil (Verhältnis von Exporten zur Produktion) gering sind. Aufgrund der Struktur der wichtigsten landwirtschaftlichen Märkte der EU scheint diese Annahme plausibel.

Aus der Sicht der landwirtschaftlichen Produzenten am positivsten ist der Vorschlag einer EU-weit verpflichtenden Modulation d.h. die Umschichtung von Direktzahlungen im Rahmen der Marktordnungsregelungen (z.B. Flächen- und Tierprämien) zu Programmen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raumes, die speziell auf die Erhöhung der Lebensmittelsicherheit und –qualität abzielen. Die Direktzahlungen insgesamt, für den ganzen Sektor gesehen, ändern sich daher nicht. Jedoch werden die Zahlungen an konkrete Leistungen gebunden werden, was letztendlich die Kosten der Landwirte erhöht. Tatsächlich kann es bei diesem Vorschlag zu Einkommenserhöhungen kommen, wenn die zusätzlichen Direktzahlungen im Rahmen der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik von nationaler Seite kofinanziert werden müssen (Kofinanzierungserfordernis), wie dies derzeit der Fall ist.

Berücksichtigt man, dass in Österreich bereits viel Wissen und Infrastruktur im Bereich von ländlichen Entwicklungsprogrammen besteht, und diese auf eine breite öffentliche Akzeptanz stoßen, so scheinen die Voraussetzungen für eine derartige Änderung aus der Perspektive der österreichischen Landwirte als günstig. Aus der Sicht der landwirtschaftlichen Einkommen sind freiwillige Beteiligungsprogramme, ähnlich dem ÖPUL, Investitionsförderungen wahrscheinlich vorzuziehen.

Sehr ähnlich zu bewerten ist der Vorschlag einer Stärkung der zweiten Säule, d.h. die Umschichtung von Preisstützungen im Rahmen der Marktordnungsregelungen zu Programmen im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raumes. Der einzige Unterschied zur Modulation ist, wie bereits erwähnt, dass dies zusätzlichen Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes durch Senkung der Produzentenpreis finanziert werde. Diese Senkung der Produzentenpreise ist allerdings für die Einkommen der Landwirte negativer zur bewerten ist, als eine Kürzung der Direktzahlungen.

Wird die Modulation als eine Kann-Bestimmung eingesetzt, wie das derzeit der Fall ist, so ist zu erwarten, dass sie auch weiterhin kaum angewendet wird, da Wettbewerbsnachteile für die heimische Landwirtschaft befürchtet werden. Dadurch ist bei dieser Maßnahme auch mit keinem nennenswerten Einkommenseffekt zu rechnen.

Die bisher beschriebenen Maßnahmen setzten auf positive Anreize. Überkreuzverpflichtung hingegen schaffen negative Anreize. Bei einer Nichteinhaltung bestimmter Auflagen werden Direktzahlungen im Rahmen der Marktordnung gekürzt (einbehalten). Wird es den einzelnen Staaten überlassen, Auflagen zur Erhöhung der Lebensmittelsicherheit und –qualität zu bestimmen, ähnlich wie im Zusammenhang mit Umwelt derzeit, so wird es auch hier aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit keine einschneidenden Auflagen geben. Das Einkommen der Landwirte wird nicht oder nur sehr gering belastet.

Werden die Auflagen hingegen von der EU festgelegt, so wird es sicherlich die Produktionskosten der Landwirte erhöhen. Während es bei Überkreuzverpflichtungen noch immer die Möglichkeit gibt, auf die Direktzahlungen zu verzichten und die gesetzte Auflagen nicht zu erfüllen, gibt es diese Möglichkeit bei einer EU-weiten Erhöhung der Produktionsstandards (Auflagen) nicht mehr.

Die Auswirkungen auf die Konsumenten hängen davon ab, welche Lebensmittelqualitäten ihnen bei den einzelnen Optionen zur Verfügung stehen, sowie ihren Kosten in Form von Preisen. Stark abhängig ist der Effekt davon, ob es sich um Fragen der Lebensmittelsicherheit

(d.h. Qualitätsattribute die einen direkten und starken Einfluss auf die Gesundheit des Menschen haben) oder um Fragen der Lebensmittelqualität (ohne Einfluss auf Gesundheit, z.B. Geschmack, Herkunft, Convenience) handelt. Anders ausgedrückt, könnte man auch sagen, es geht um die Frage, ob die Gruppe der Konsumenten relativ homogen ist (dies wird in Fragen der Lebensmittelsicherheit angenommen) oder nicht (andere Attribute wie Geschmack oder Herkunft). Aus diesem Grund werden hier die diskutierten Politikoptionen für beide Fälle, Lebensmittelsicherheit (homogene Konsumenten) und andere Fragen der Lebensmittelqualität (heterogene Konsumenten) bewertet.

Die Bewertung und Reihung in Tabelle 2 beruht auf folgenden Beobachtungen:

- Vereinfachend kann man sagen, umso homogener die Konsumenten sind und daher um umso wichtigere Fragen der Lebensmittelsicherheit es sich handelt, desto besser sind Maßnahmen zu bewerten, die verpflichtend für alle Produzenten geschaffen werden. Je inhomogener die Wünsche der Konsumenten sind, desto mehr Freiheit sollte man den einzelnen Ländern und Produzenten lassen. Daraus lassen sich folgende allgemeine Beobachtungen ableiten:
  - EU-weite Regelungen versus länderspezifische Regelungen: EU-weit verpflichtende Regelungen sind bei Fragen der Lebensmittelsicherheit vorzuziehen, länderspezifische Regelung bei anderen Qualitätsfragen.
  - Freiwillig versus verpflichtend: Für alle Produzenten verpflichtende Regelungen sind bei Fragen der Lebensmittelsicherheit vorzuziehen, freiwillige Regelung bei anderen Qualitätsfragen.
- Positive Anreize versus negative Anreize: Werden die positiven Anreize aus dem Budget bezahlt (z.B. Direktzahlungen), so ist der Konsument indifferent. Beides kann zur selben Lebensmittelsicherheit und -qualität führen.
- Preissenkungen sind dem Konsumenten lieber als Kürzungen der Direktzahlungen, weil sie ihn entlasten.

Tabelle 2 zeigt die Reihung der Politikvorschläge für Fragen der Lebensmittelsicherheit und für andere Fragen der Lebensmittelqualität gesondert ausgewiesen. Geht es um Fragen der Lebensmittelsicherheit, so sind aus der Sicht der Konsumenten eindeutig Standards und EU-weit verpflichtende Überkreuzverpflichtungen die besten Lösungen. Überkreuzverpflichtungen haben gegenüber von Standards den Nachteil, dass es theoretisch möglich ist, dass Landwirte die Auflagen nicht erfüllen. In der Praxis wird wohl kaum ein

Landwirte aufgrund dieser Auflagen auf die Direktzahlungen verzichten. Im weiteren könnte es zwischen diesen beiden Optionen auch Unterschiede in den Strafen bei Nichteinhaltung geben. Während dies bei Überkreuzverpflichtungen wahrscheinlich lediglich die erhaltenen Direktzahlungen sind, könnte dies bei gesetzlichen Standards darüber hinausgehen. Je verbindlicher eine Regelung bezüglich Lebensmittelsicherheit ist, desto besser ist sie aus der Sicht des Konsumenten zu bewerten.

Die Stärkung der zweiten Säule als auch die EU-weit verpflichtende Modulation würden zwar die Lebensmittelqualität erhöhen, aber nicht flächendeckend, was in Fragen der Lebensmittelsicherheit ein Problem darstellt. Bei ersterem Vorschlag kommt es zusätzlich zu Preissenkungen, die für den Konsumenten als positiv zu bewerten sind. Investitionsförderungen für Innovationen sind eventuell besser zu bewerten, als freiwillige Programme, abhängig natürlich von den konkreten Ausformulierungen. Kein oder nur ein geringer Effekt auf Qualität und Sicherheit sind von freiwilligen Überkreuzverpflichtungen und freiwilliger Modulation zu erwarten.

Geht es um Fragen von speziellen (nicht unmittelbar die Gesundheit beeinflussenden) Qualitätsattributen, so sind Programme mit mehr Flexibilität, die auf die Wünsche inhomogener Konsumenten eingehen können von Vorteil. Speziell günstig erscheinen hier Investitionsförderungen für innovative Projekte im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raumes. Auch Programme ähnlich dem ÖPUL, mit Auflagen und gleichzeitiger Kompensation könnten zur Verbesserung der Lebensmittelqualität bei gleichzeitiger Diversifizierung der Produkte beitragen, nämlich dann, wenn die so differenzierten Produkte auch als solche vermarktet würden.

In jedem Fall kann es bei Maßnahmen der Stärkung der zweiten Säule als auch bei der Modulation zu Qualitätsdifferenzierungen kommen, die im Falle inhomogener Konsumenten auch gewünscht sind. Keine Möglichkeit der Differenzierung und daher eingeschränkte Wahlmöglichkeit für die Konsumenten gibt es bei Standards und flächendeckenden Überkreuzverpflichtungen. Von Überkreuzverpflichtungen und Modulationen, die im Ermessen der einzelnen Mitgliedsstaaten liegen, sind keine oder nur geringe Qualitätseffekte zu erwarten.

Aus der Sicht der Steuerzahler stellt das größte Problem die Kofinanzierung dar. Kommt es im Rahmen der Stärkung der zweiten Säule oder durch die verpflichtende Modulation zu einer Ausweitung der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes, so würde dies

gleichzeitig eine Ausweitung der nationalen Budgetmittel bedeuten. Alle anderen Maßnahmen erscheinen relativ budgetneutral.

**Tabelle 2: Bewertung und Reihung verschiedener Politikoptionen**

|                          | Landwirte | Konsumenten<br>Sicherheit | Konsumenten<br>Qualität | Steuerzahler |
|--------------------------|-----------|---------------------------|-------------------------|--------------|
| Standards                | -- (6)    | ++ (1)                    | -- (6)                  | 0 (1)        |
| Überkreuzverpflichtungen |           |                           |                         |              |
| Länderspezifisch         | 0 (4)     | 0 (6)                     | 0 (4)                   | 0 (1)        |
| EU-weit                  | - (5)     | ++ (2)                    | - (5)                   | 0 (1)        |
| Stärkung 2. Säule        | (2)       |                           |                         |              |
| Freiwillige Programme    | +         | +                         | +                       | -- (2)       |
| Investitionsförderungen  | +         | +                         | ++ (1)                  | -- (2)       |
| Modulation               |           |                           |                         |              |
| Freiwillig               | 0 (3)     | 0 (7)                     | 0 (3)                   | 0 (1)        |
| Verpflichtend            | +         | +                         | +                       | -- (2)       |

## Literaturliste

- Ahrens, H., Lippert, Ch. und Rittershofer, M. (2000). Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) Nr. 2078/92 in der Landwirtschaft. *Agrarwirtschaft*, **49**, 99-115.
- Akgüngör, S., Bülent, M. and Canan, A. (2001). *Consumer Willingness to Pay for Reduced Pesticide Residues in Tomatoes: The Turkish Case*. Paper prepared for the 1999 AAEA Meeting – Nashville, Preliminary draft.
- Casewell, J. A. and Mojduszka, E. M. (1996). Using Informational Labeling to Influence the Market for Quality in Food Products. *American Journal of Agricultural Economics*, **78**, 1248-1235.
- Darby, M. R. and Karni, E. (1973). Free competition and the Optimal Amount of Fraud. *Journal of Law and Economics*, **16**, 67 – 88
- Dax, T., Hovorka, G. und Wiesinger G. (2002). *Der GAP-Reformbedarf aus österreichischer Sicht. Perspektiven für die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes*. Forschungsprojekt im Auftrag des BMLFUW, Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- EORG (European Opinion Research Group) (2002). *Europeans and the Common Agricultural Policy 2001 – 2002*.
- Europäische Kommission (1998). *Evaluation von Agrar-Umweltprogrammen*. Arbeitsdokument VI/76552002-07-08.
- Fischler, F. und Byrne, D. (2002). *Rede anlässlich des abschließenden Rundtischgesprächs über Landwirtschaft und Ernährung*. IP/02/700, 13. Mai 2002.
- Fischler, F. (2001a). *European Agriculture: aims, function & future developments*. SPEECH/01/564, European Voice Conference on Farm to fork: the future of food policy, 22 November 2001, Brussels.
- Fischler F. (2001b). *Sustainability in Agriculture and Fisheries*. The European Policy Centre - Breakfast Meeting, 4. May 2001, Brussels
- Fischler, F. (2002a). *The mid term review of the CAP*. Presentation at Commission Seminar on MTR, 17. April 2002.
- Fischler, F. (2002b). *Speech to the EP Temporary Committee on Foot –and Mouth Disease*. 25. May 2002, Brüssel.

- Fischler, F. (2002c). *Quality matters - A new focus for agricultural policy*. Speech/02/149, CIAA - European Food Summit 2002, 12. April 2002, Brüssel.
- Fischler, F. (2002d). *You are what you eat - Education, Innovation and Investment for Better Quality*. Speech/02/94, Alimentaria, 4. März 2002, Barcelona.
- Fischler, F. (2002e). *Sustainable Agriculture for Europe*. NFU Annual Conference London, 7 February 2002.
- Ippolito, P. M. and Mathios, A. D. (1990). The Regulation of Science-Based Claims in Advertising. *Journal of Consumer Policy*, **13**, 413 – 445
- Kirchhoff, St. and Zago, A. (2001). *A simple model of voluntary vs mandatory labelling of GMOs*. Paper prepared for the 2001 AAEA Meeting – Chicago, Preliminary draft.
- Moorman, C. (1996). A Quasi Experiment to Assess the Consumer and Informational Determinants of Nutrition Information Processing Activities: The Case of the Nutrition Labeling and Education Act. *Journal of Public Policy and Marketing*, **15**, 28 - 44
- Nelson, P. (1974). Advertising as Information. *Journal of Political Economy*, **81**, 729 – 754
- Oskam, A. J., Vijftigschild, C. and Graveland C. (1997). *Additional EU Policy Instruments for Plant Protection Products*. A report within the second phase of the programme: Possibilities for future EC environmental policy on plant protection products, Final Report, Wageningen Agricultural University, Mansholt Institute.
- Sinabell, F. (2002). *Reformbedarf der GAP aus österreichischer Perspektive: Analysecluster Umwelt*. Forschungsprojekt im Auftrag des BMLFUW. Universität für Bodenkultur Wien. Institut für Wirtschaft, Politik und Recht.
- Stolze, M. und Dabbert, S. (1999). Auswirkungen der GAP / Agenda 2000 auf den ökologischen Landbau aus der Sicht des EU-Projektes ökologischer Landbau und Agrarpolitik. <http://www.ifoam.de/agenda2000/stolze.htm>
- Teisl, M. F. and Roe, B. (1998). The Economics of Labeling: An Overview of Issues for Health and Environmental Disclosure. *Agricultural and Resource Economics Review*, 141-150.
- Wossink, G. A. and Feitshans, T. A. (1999). *Pesticide Policies in the European Union*. Paper presented at the Twentieth Annual American Agricultural Law Association (AALA) Symposium. New Orleans LA, October 15-17, 1999.

Abbildung 3: Verteilung der Information über die Ausprägung eines Qualitätsattributs

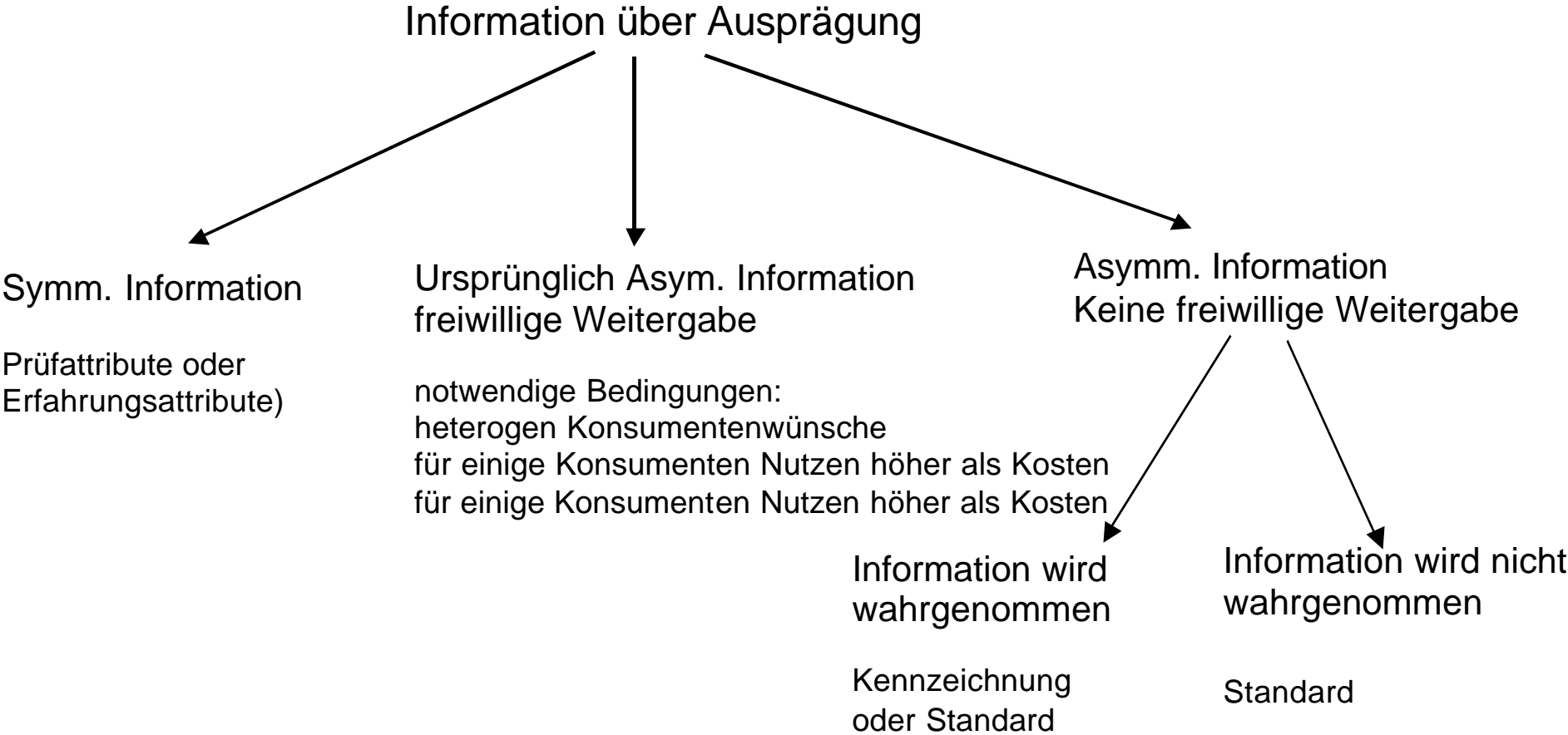




Abbildung 4: Verteilung der Information über die Ausprägung eines Qualitätsattributs

