

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtlichen Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

Dezember 2004



Erstellt vom:

Österreichischen Ökologie-Institut
Geschäftsstelle Bregenz
Kirchstraße 9/2
A-6900 Bregenz

DI Dr. Martin Geser



im Auftrag des:

Naturschutzrat für Vorarlberg
c/o Inatura
Jahngasse 9
A-6850 Dornbirn

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

Inhalt

1. Ausgangssituation	3
2. Entwicklung der "Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik" (GAP)	4
2.1 Europäische Agrarpolitik bis 1992	4
2.2 Die Reform der GAP von 1992	4
2.3 Die Agenda 2000 - Der Reformprozess wird weitergeführt	5
2.3.1 Was aus dem Vorschlag der Kommission durch den Ministerratsbeschluss geworden ist	6
3. Die Mid-term Review („Halbzeitbewertung“) wird vorgestellt	7
3.1 Die Ziele der MTR	7
3.2 Die Maßnahmen der MTR	8
3.3 Reaktionen auf die Vorstellung der MTR	9
3.3.1 Die Mitgliedsstaaten der EU	9
3.3.2 Österreichische Reaktionen	10
4. Vom Vorschlag der MTR zum Beschluss der GAP-Reform 2003	13
4.1 Juli 2002 bis Jahresende 2002 – eine Frist für Verhandlungen, Lobbying und die Erstellung eines Verordnungsvorschlages	13
4.2 Januar 2003: Die Europäische Kommission präsentiert Verordnungsvorschläge zur Agrarreform 2003	13
4.3 Juni 2003 – Die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik wird beschlossen	16
5. Kommentare zur GAP-Reform 2003 aus der Sicht der Österreichischen Agrarpolitik	17
6. Österreichs Vorgangsweise bei der Ausnutzung nationaler Spielräume innerhalb der GAP-Reform 2003	18
7. Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft in Vorarlberg	19
7.1 Agrarmarktpolitik vor dem EU-Beitritt Österreichs	19
7.2 Förderpolitik vor dem EU-Beitritt Österreichs	19
7.3 Der EU-Beitritt Österreichs - ein Zeitenwandel mit Übergangsfristen	20
8. Mögliche Szenarien zu den Konsequenzen der GAP-Reform 2003 auf betriebliche Entscheidungen in Vorarlberg	21
8.1 Der Identitätswandel vom Nahrungsmittelproduzenten zum Landschaftspfleger	21
8.2 Der Identitätswechsel vom Erfüller von Produktionsvorgaben zum Marktteilnehmer	22

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

8.3 Planungssicherheit auf mittlere Sicht	22
8.4 Beschleunigung des Strukturwandels und Intensivierungstendenzen in der Milchwirtschaft	22
8.5 Extensivierung bzw. Aufgabe der Milchwirtschaft	23
8.6 Mögliche Entwicklungen auf dem Gebiet der intensiven Rindermast	23
8.7 Verstärkung der Aktivitäten im Bereich der ländlichen Entwicklung	24
8.8 Die Verwaltungsvereinfachung	24
8.9 Praktische Auswirkungen der Cross Compliance Bestimmungen (Bewirtschaftungsauflagen)	25
8.10 Praktische Auswirkungen der verstärkten Betriebsberatung	25
8.11 Die Bagatellegrenze und das Auffüllen der "nationalen Reserve"	25
9. Zusammenfassung	26
Anhang	28

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

1. Ausgangssituation

Anfang Juli 2002 wurde eine Studie des Vorarlberger Naturschutzrates zum Thema "Landwirtschaftsförderung in Vorarlberg" vorgestellt. Nur wenige Tage darauf (am 10. Juli 2002) äußerte sich EU-Kommissar Franz Fischler erstmals zu der im Rahmen der AGENDA 2000 anstehenden Mid-Term Review (MTR) zur Ausrichtung der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik.

Nach intensiven Verhandlungen, Interventionen und zahlreichen Kompromissen der damals 14 EU-Mitgliedsstaaten wurde am 26. Juni 2003 als "GAP-Reform 2003" beschlossen, was nahezu ein Jahr vorher als Vorschlag zur MTR vorgestellt wurde. Im Anschluss daran musste auf Ebene der Mitgliedsstaaten die Umsetzung in nationales Recht festgelegt werden. Die Wirksamkeit der GAP-Reform 2003 beginnt mit 2005.

Im Rahmen der vorliegenden Recherche soll die Zielrichtung der europäischen Agrarpolitik dargestellt sowie die Inhalte und möglichen Auswirkungen auf das Bundesland Vorarlberg erläutert werden.

2. Entwicklung der "Gemeinsamen europäischen Agrarpolitik" (GAP)

2.1 Europäische Agrarpolitik bis 1992

Die europäische Agrarpolitik nahm 1958 mit der Installation der sogenannten Marktordnungen ihren Anfang¹. Die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik wurden im EWG-Vertrag in Artikel 39 wie folgt festgelegt:

- Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschrittes, Rationalisierung und den optimalen Einsatz der Produktionsfaktoren;
- Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung;
- Stabilisierung der Märkte,
- Sicherstellung der Versorgung und Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

In der Konferenz von Stresa (1957) wurde unter anderem beschlossen, dass es eine Markt- und Preispolitik geben soll, die der Rationalisierung und der Produktivitätssteigerung dient, und dass der landwirtschaftliche Familienbetrieb als spezifisches Merkmal der europäischen Agrarstruktur zu fördern sei.

Das umfassende System der landwirtschaftlichen Marktordnungen, das im Anschluss an diese Konferenz eingerichtet wurde, sollte die Stabilität der landwirtschaftlichen Märkte garantieren und darüber hinaus zu einer kontinuierlichen Produktivitätsentwicklung des Landwirtschaftssektors beitragen. Dieses System stand in Konkurrenz zum britischen Modell der "Deficiency Payments", bei dem nicht Preise garantiert, sondern direkte Zuschüsse an den Landwirt gezahlt wurden, falls die Marktpreise ein bestimmtes Niveau unterschritten.

Die Umsetzung der im EWG-Vertrag von 1957 breit und integrativ ausgerichteten Agrarpolitik verengte sich jedoch auf eine Dominanz des einzelbetrieblichen Einkommenszieles, also hin zu einer "sektoralen" Agrarpolitik².

2.2 Die Reform der GAP von 1992

Die Agrarpolitik der 1980er Jahre war durch wachsende Überschüsse und damit verbundene Finanzierungsprobleme, aber auch durch das Anwachsen negativer Umweltauswirkungen gekennzeichnet. Die europäische Kommission verhandelte im Rahmen des GATT (General Agreement of Tariffs and Trade) über eine Liberalisierung des Welthandels, an der sie aus verschiedenen Gründen starkes Interesse hatte. Im Laufe der Verhandlungen zeigte sich der Streit der USA und der EU über eine Öffnung der Agrarmärkte als entscheidender Hinderungsgrund für den Fortgang der Verhandlungen. Das Problem dabei waren besonders die EU-Agrarmarktordnungen.

Noch vor Ende der GATT-Verhandlungen beschloss die EU daher eine grundlegende Reform ihrer GAP, um gegenüber den USA neuen Verhandlungsspielraum zu gewinnen³.

¹ Die folgende Schilderung stützt sich auf PRIEBE in PRIEBE et al. 1984, S. 155 ff.

² BAHNER, T. 2000: 46 f.

³ Ausführlich dazu EU-Kommission 1996

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

Ein zweites Motiv für die Reform der Agrarpolitik waren die katastrophalen Umweltauswirkungen der intensivierten Landwirtschaft⁴, die durch die politischen Rahmenbedingungen nicht gemildert wurden. Hinzu kamen 1992 die Beschlüsse der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro sowie weitere internationale Konferenzen (Nordseeschutzkonferenz, Helsinkikonferenz).

In der Reform der GAP von 1992 wurde daher ein grundsätzlicher Wandel der landwirtschaftlichen Stützungsolitik eingeleitet. Die Garantie hoher Preise wurde stark abgebaut und das Instrument produktionsunabhängiger Direktzahlungen eingeführt.

Diese Direktzahlungen orientierten sich weitgehend am Einkommensverlust, der den Bauern durch eine Reduktion der Stützpreise entstand. Als sogenannte flankierende Maßnahmen wurden jedoch auch direkte Förderprogramme für Umweltleistungen der Landwirtschaft entworfen, die von den Mitgliedsstaaten - auch das ein Novum - jeweils unterschiedlich ausgestaltet und bei der Kommission zur Kofinanzierung eingereicht werden konnten.

2.3 Die Agenda 2000 - Der Reformprozess wird weitergeführt

Unter dem Titel "Agenda 2000"⁵ wurde Ende der 90er Jahre über die Weiterentwicklung der Politikreform von 1992 diskutiert. Im Hinblick auf die Osterweiterung der Gemeinschaft, aber auch auf die Fortentwicklung der weltweiten Handelsliberalisierung unter dem Dach der WTO (World Trade Organisation), die das GATT abgelöst hatte, sollte die Reform der Agrarpolitik nach den Vorstellungen der EU-Kommission konsequent fortentwickelt werden.

Eine neue Verordnung sollte sämtliche bislang in unterschiedlichen Förderprogrammen geregelten Maßnahmen der Agrarstruktur-, Agrarsozial- und Agrarumweltpolitik zusammenfassen, damit zu einer Vereinfachung der Rechtsvorschriften beitragen und zudem den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit geben, selbst ihre Prioritäten zu setzen, indem sie aus den in der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen eine Auswahl treffen. Die Mittel zum Umweltschutz in der Landwirtschaft sollten erheblich verstärkt werden. Die Politik für den ländlichen Raum sollte neben der Marktpolitik ein eigener, kohärenter Bereich werden, über den die Landwirtschaft mehr als bisher auf einen Beitrag zur Raumordnung und zum Schutz der Umwelt ausgerichtet werden sollte.

Schon 1992 wurden neben der Marktordnung sogenannte flankierende Maßnahmen in Form produktionsunabhängiger Direktzahlungen als Kompensation der Produktpreiserückgänge und direkte Förderprogramme für Umweltleistungen der Landwirtschaft entworfen.

Neben der Marktordnung als tragende Säule der Einkommensstabilisierung in der Landwirtschaft wurde insbesondere in der Agenda 2000 die zweite Säule der GAP errichtet, nämlich die Entwicklung des ländlichen Raumes (2-Säulenmodell der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik)⁶.

⁴ KORNECK und SUKOPP, 1988, 168

⁵ Agenda 2000: Eine stärkere und erweiterte Union. Dokument KOM(97) 2000. Vollständiger Text in: EU-KOMMISSION 1997.

⁶ EU-Kommission 1998, Begründung Abschn. 2.4 Abs. 4.

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

2.3.1 Was aus dem Vorschlag der Kommission durch den Ministerratsbeschluss geworden ist

Im Gefüge der europäischen Institutionen hat die Kommission lediglich das Vorschlagsrecht für politische Weichenstellungen. Die Beschlüsse müssen vom Rat der betroffenen Fachminister aller Mitgliedsstaaten - und zwar bislang in der Regel einstimmig - gefasst werden. Es erfolgten daher zahlreiche und widersprüchliche Interventionen verschiedener Staaten, die einen Kompromiss bald unmöglich erscheinen ließen. Überraschend konnte jedoch im März 1999 in Berlin eine einvernehmliche Verabschiedung der Agenda 2000 erreicht werden.

Der ursprüngliche Vorschlag war in etlichen Punkten abgeschwächt, aufgehoben oder auf später verschoben worden. Die Bindung der Direktzahlungen an besondere ökologische Leistungen wurde in das Belieben der Mitgliedsstaaten gestellt, ebenso die Möglichkeit, einen Teil der Zahlungen an das Kriterium Arbeitsplätze zu koppeln.

In der neuen "Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raums"⁷ sind sämtliche Verordnungen zu den bisherigen Strukturfonds und zu den "flankierenden Maßnahmen" zusammengefasst. In dieser Rahmenverordnung sind bestimmte grundlegende Förderkriterien festgelegt, um den Mitgliedsstaaten und Regionen die Ausgestaltung der Programme zu ermöglichen. "Alle diese Maßnahmen werden auf Initiative der Mitgliedsstaaten dezentralisiert und auf geeigneter Ebene umgesetzt"⁸ - dies bedeutet, dass die Mitgliedsstaaten bei der Ausgestaltung der Politik für den ländlichen Raum einen deutlich größeren Spielraum haben, als vor der Agenda 2000.

⁷ VO (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). Amtsblatt (EG) Nr. L160/80.

⁸ Ebenda Abschn. 8.8.

3. Die Mid-term Review („Halbzeitbewertung“) wird vorgestellt

Mit dem Mandat des Europäischen Rates von Berlin 1999 wurde die Kommission aufgefordert, eine Halbzeitbewertung (Mid-term Review - MTR) der Agenda 2000 vorzulegen. Dies erfolgte, wie eingangs erwähnt, durch Kommissar Franz Fischler am 10. Juli 2002.

Dem Terminus "review" (überdenken, Rückschau halten) folgend sowie den Ankündigungen im Vorfeld der MTR entsprechend hätte mit einer Form von Auswertung (Evaluation) in Verbindung mit Vorschlägen zum "Anpassungsbedarf" der GAP gerechnet werden können.

Was Kommissar Fischler jedoch präsentierte, waren weniger punktuelle Anpassungen für den verbleibenden Zeitraum der Agenda 2000, nämlich von 2004 bis 2006, als vielmehr eine deutliche Beschleunigung des Reformprozesses der GAP mit durchaus wesentlichen Änderungen ab 2004. Dabei orientieren sich die Vorschläge strikt an den in der Agenda 2000 formulierten Zielsetzungen und folgen damit der Logik des Reformprozesses seit 1992 und bewegen sich innerhalb der in Berlin festgesetzte Budget-Obergrenze.

3.1 Die Ziele der MTR

In einer Aussendung der Europäischen Kommission⁹ werden die Ziele der MTR wie folgt definiert:

„Oberstes Ziel der Halbzeitbewertung gemäß den Vorgaben des Europäischen Rates ist es, Bilanz zu ziehen und den Agenda 2000-Reformprozess zu verbessern. Der Europäische Rat hat die Kommission aufgefordert:

- die Entwicklung auf dem Getreide- und dem Ölsaatenmarkt zu überprüfen und einen Lagebericht vorzulegen,
- die Situation auf dem Rindfleischmarkt zu überwachen,
- einen Bericht über die zukünftige Milchquotenregelung mit dem Ziel des Ausstiegs aus der Quotenregelung ab 2006 vorzulegen,
- einen Bericht über die Entwicklung der Agrarausgaben vorzulegen.

Der Europäische Rat hat die Kommission aufgefordert, gegebenenfalls auch Vorschläge für die Anpassung der gemeinsamen Marktorganisation vorzulegen, damit die Ziele der Agenda 2000-Reform im vollem Umfang verwirklicht werden können.

Mehrere Anpassungen der Politikinstrumente seien in Übereinstimmung mit den Zielen der Agenda 2000 notwendig:

- Anpassung der gemeinsamen Marktorganisationen zur Stärkung der Rolle der Intervention als Sicherheitsnetz.
- Stärkere Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktion auf die von den Bürgern gewünschten Produkte und Dienstleistungen. Direkte Einkommenszahlungen sollen nicht die Produktionsentscheidungen der Landwirte steuern.
- Einbeziehung des Aspektes der Lebensmittelsicherheit in die GAP mit Hilfe von Cross-Compliance-Bestimmungen.

⁹ „Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik“, Brüssel, KOM (2002)

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

- Sicherung und Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen (Direktzahlungen werden auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen), zielgenaue Unterstützung traditioneller und ökologisch wertvoller Bewirtschaftungssysteme.
- Weitere Schritte zur Erfüllung der Erwartung der Gesellschaft im Umweltbereich; Einbeziehung des Aspektes „Wohlergehen der Tiere und Tierschutz“.
- Erreichung eines besseren Gleichgewichtes zwischen den Stützungsmaßnahmen im Rahmen der beiden Säulen der GAP (Marktordnung und Ländliche Entwicklung). Dieses bessere Gleichgewicht muss zu einer sozial verantwortlicheren Zuweisung der Fördermittel führen und zum Zusammenhalt beitragen.
- Die Haushaltsstabilisierung muss oberster Grundsatz bei der Umsetzung bleiben.
- Agrarrecht und Umsetzungsmechanismen sollen vereinfacht werden. Klärung, welche Fragen gemeinsam auf europäischer Ebene entschieden werden müssen und was im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsstaaten verbleiben sollte.“ (Zitat Ende)

3.2 Die Maßnahmen der MTR

Angesichts der verfolgten Ziele sowie der angestrebten Anpassung der Politikinstrumente war ein durchaus ambitionierter Maßnahmenkatalog zu erwarten. Die von Kommissar Fischler am 10. Juli 2002 präsentierten Maßnahmen sind nachfolgend in geraffter Form dargestellt:

Die Kommission schlägt die Einführung einer produktionsentkoppelten Einkommenszahlung vor. In einer ersten Phase werden in diese Zahlung, die sich auf die historischen Referenzbeträge (Referenzzeitraum: 2000 bis 2002) unter Berücksichtigung der vollständigen Umsetzung der Agenda 2000-Reform stützt, die Sektoren

- Ackerkulturen,
- Rind- und Schafffleisch sowie
- Körnerleguminosen und Stärkekartoffeln einbezogen.

Außerdem werden verschiedene Optionen für die künftige Unterstützung des Milchsektors zur Diskussion gestellt. Die betriebsbezogene Einkommenszahlung wird an die Einhaltung von verpflichtenden Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz gebunden (Cross Compliance).

Weiter hält es die Kommission für notwendig, ein gemeinschaftsweites System für die Audits von Haupterwerbsbetrieben aufzubauen und zu fördern. Diese Audits sollen den Landwirten helfen, sich über die Materialflüsse und die innerbetrieblichen Prozesse klar zu werden, die für die Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Betriebssicherheit relevant sind.

Jene Landwirte, welche die neue, entkoppelte betriebsbezogene Einkommenszahlung erhalten, haben die freie Entscheidung, alle Erzeugnisse zu produzieren, es sei denn, diese Erzeugnisse wurden ausnahmsweise und ausdrücklich ausgeschlossen. Die entkoppelte Einkommenszahlung soll betriebsbezogen berechnet werden und die Stützung der EU-Erzeuger deutlich vereinfachen.

Eine grundsätzliche Bestreben der Halbzeitbewertung ist auch die Stärkung der ländlichen Entwicklung durch Umschichtung von Mitteln aus der ersten Säule der GAP (Marktordnungsmaßnahmen) auf die zweite Säule (ländliche Entwicklung) mit Hilfe der EU-weiten Einführung der verpflichtenden dynamischen Modulation sowie Ausweitung der derzeitigen Maßnahmen für die ländliche Entwicklung.

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

Eine ausführliche Beschreibung der von Kommissar Fischler vorgestellten Inhalte der MTR sowie die Darstellung der mit der Umsetzung dieser Vorschläge verbundenen Änderungen findet sich in Pressemitteilungen der EU-Kommission vom 10.07.2002 mit den Titeln „Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Landwirtschaft - Kommission legt Halbzeitbewertung der EU-Agrarpolitik vor“ und „VORHER NACHHER – Nachhaltige Landwirtschaft - Was ändert sich durch die Halbzeitbewertung?“ (siehe Anhang 1, 2 und 3).

3.3 Reaktionen auf die Vorstellung der MTR

3.3.1 Die Mitgliedsstaaten der EU

Mit einer öffentlichen Aussprache der Minister wurde die Diskussion der von Kommissar Fischler vorgelegten Vorschläge durch die Mitgliedsstaaten eingeleitet. Dabei wurden zum Teil weitgehend bekannte, taktisch motivierte Positionen bestätigt.

Nur fünf Reformer?

Mit „Bestürzung, Beunruhigung und Besorgnis“ hatte der spanische Agrarminister Arias Canete im EU-Agrarministerrat die Vorschläge der EU-Kommission zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik kommentiert. Dabei befand er sich nicht in der Ausdrucksweise, wohl aber inhaltlich in zahlreicher Gesellschaft.

Gelobt wurde zumindest die Richtung der Vorschläge Fischlers eigentlich nur von Dänemark, Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und Schweden.

Der Niederländer Brinkholm bezeichnete die Vorschläge zur MTR als „visionär und mutig“, die britische Staatssekretärin Beckett bedauerte vor allem, dass die Reform in manchen Bereichen nicht weit genug gehe oder nicht rasch genug vorangehe.

Alle Vertreter des „Reformlagers“ vermissten allerdings Maßnahmen zur Senkung der Gesamtkosten der GAP. Die Vorschläge seien „unter Haushaltsaspekten unzureichend“, bemängelte die deutsche Agrarministerin Künast, es müssten durch die Degression der Direktzahlungen Spielräume für die Erweiterung geschaffen werden. Nach dem Vorschlag Fischlers sollten die im Rahmen der „dynamischen Modulation“ frei werdenden Mittel in die zweite Säule der GAP (ländliche Entwicklung) verlagert werden. Ministerin Künast meinte außerdem, dass die „Deckelung“ der Direktzahlungen bei 300.000 Euro pro Jahr zuzüglich Freibeträgen, unter der auch ostdeutsche Großbetriebe leiden könnten, in der vorgesehenen Form inakzeptabel sei.

Keine ausreichenden Analysen?

Im Lager der Skeptiker äußerten sich Frankreich, Italien und Spanien besonders dezidiert. Einer der Hauptvorwürfe lautete, die Kommission habe das am Gipfel von Berlin (1999) im Rahmen der „Agenda 2000“ erteilte Mandat zu einer Halbzeitbewertung der für 2000 bis 2006 beschlossenen Agrarpolitik überschritten und stattdessen ohne ausreichende Analysen radikale Reformen vorgeschlagen, die sich weder aus der Situation auf den Agrarmärkten noch aus jener des EU-Haushaltes aufdrängten. Man könne ebenso wenig in einigen Wochen die Zukunft der GAP definieren, wie man diese alle drei Jahre ändern könne, kritisierte der französische Agrarminister Gaymard. Unterstützt wurde Gaymard in dieser Argumentation vom österreichischen Landwirtschaftsminister Wilhelm Molterer. Er fragte zudem, warum man in der GAP über

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

grundsätzliche Reformen spreche, während dies in der Struktur- und Regionalpolitik, einem weiteren Pfeiler der AGENDA 2000, erst 2005/06 geschehen solle.

Agrarreform und EU-Erweiterung

Verschiedene Vertreter des Kritikerlagers warnten davor, die Agrarreform mit der Erweiterung zu verknüpfen. Inhaltlich fand vor allem die Stärkung der „ländlichen Entwicklung“ als zweite Säule der GAP auch bei den Kritikern breite Unterstützung.

Die anderen Kernelemente hingegen, die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion und die schrittweise Kürzung derselben um insgesamt 20% (mit Verschiebung in die zweite Säule), stießen auf eine Reihe unterschiedlicher, oft grundsätzlicher Bedenken. Kritisiert wurden vor allem die meisten vorgeschlagenen Kürzungen bei den „klassischen“ Agrarsubventionen (Interventionspreise u. ä.)

3.3.2 Österreichische Reaktionen

Die auf europäischer Ebene durchaus akzentuierte, im allgemeinen jedoch sachlich geführte Diskussion zur MTR fand auf nationaler Ebene in Österreich ein durchaus emotionalisiertes Gegenstück. Sowohl die politische als auch die Interessensvertretung der Landwirtschaft reagierten prompt auf die Ankündigungen zur MTR im Juli 2002. Dabei fand Kommissar Fischler keine Gnade vor seinen Landsleuten.

Die MTR wurde in ihren wesentlichen Punkten einhellig abgelehnt oder als stark überzogen dargestellt. Zaghafte Aufrufe aus dem Kreis von UmweltschützerInnen, die Vorschläge seien durchaus diskussionswürdig und anzuerkennen, fanden wenig Gehör. Auch auf Ebene der Bundesländer wurden die Vorschläge durchwegs ablehnend kommentiert. Diese Ablehnung wurde in den ackerstarken Bundesländern Ostösterreichs allerdings deutlich kritischer formuliert als in den grünlandorientierten westlichen Bundesländern.

Rudolf Schwarzböck, Vorsitzender der Präsidentenkonferenz der Österreichischen Landwirtschaftskammern (PRÄKO), stellte sich entschieden gegen das Herzstück der Reform, nämlich die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktionsleistung. Nach Meinung der PRÄKO dürfe keine Trennung der Ausgleichszahlung und der Produktionsfunktion des Betriebes erfolgen. Schwarzböck zitiert hier den französischen Agrarminister Herve Gaymard: „Es besteht die massive Sorge, dass durch die Entkoppelung ländliche Regionen entvölkert werden und sogar veröden, etwa wenn in den Bergregionen die Viehhaltung aufgegeben wird.“

Neben der Kritik an der Entkoppelung wandte sich Schwarzböck gegen Preissenkungen im Getreide- und Milchbereich, da diese durch die Marktentwicklung keineswegs gerechtfertigt seien¹⁰.

Gut geheißen werden die grundsätzliche Absicherung des Milchquotensystems bis 2014/15 sowie die Einführung von Cross-Compliance Bestimmungen – dies allerdings nur unter der Voraussetzung, dass diese auch für die Beitrittsländer uneingeschränkt gelten.

Landwirtschaftsminister Molterer stellte sich anfänglich klar gegen die Entkoppelung. Im Verlauf der Verhandlungen im Agrarministerrat wurde die Kritik allerdings immer stärker indirekt ausgedrückt und mit der Umsetzung begleitender Forderungen verbunden. Dazu gehören die dauerhafte

¹⁰ SCHWARZBÖCK, R. in: Tagungsbericht zur „Wintertagung 2003 Neue Herausforderungen – neue Antworten“, Seite 23-31, Hrsg. Ökosoziales Forum und Bundesanstalt für Alpenländische Landwirtschaft Gumpenstein

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

Absicherung von Direktzahlungen als Teil des Europäischen Agrarmodells, deren Weiterentwicklung von Kompensationszahlungen für Preisreduktionen hin zu Einkommenszahlungen und die Verankerung des Prinzips der Verwaltungsvereinfachung im System der Direktzahlungen.

Die Entkoppelung von der Produktionsmenge befürwortet Molterer, nicht aber die Entkoppelung von der Produktionsleistung. Als Leistung bezeichnet Molterer in diesem Zusammenhang die Produktion von öffentlichen Gütern (Anmerkung: z. B. Offenhaltung der Landschaft) sowie die Veränderungswilligkeit der landwirtschaftlichen Betriebe¹¹.

Kritik an den Vorschlägen der Kommission wurde jedoch nicht nur seitens der Regierung und Interessensvertreter laut, sondern auch von der parlamentarischen und außerparlamentarischen Opposition. Das „Agrarbündnis“ eine Plattform von KonsumentInnen, Bäuerinnen und Bauern für eine bäuerliche, soziale und umweltverträgliche Landwirtschaft¹² nahm die „Selbsterkenntnis der Kommission für die Notwendigkeit einer Agrarreform erfreut zur Kenntnis.“ Dennoch wird scharfe Kritik ausgedrückt, dass "der Zug Europäische Landwirtschaft weiter in Richtung Weltmarkt gefahren werden soll", so Elisabeth Baumhöfer, Obfrau des Agrarbündnis.

Als Befürworter der Fischler-Pläne meldet sich in der „Ökosozialen Stimme“¹³ das Zentrum für Berglandwirtschaft der Universität Innsbruck zu Wort: „Die Entkoppelung bedeutet eine grundlegende Neuorientierung der EU-Agrarpolitik.“ und weiter: „Zu überlegen, was an den vorgelegten Vorschlägen noch verbessert werden müsste, ohne das Anliegen der Reform aus den Augen zu verlieren, wäre jetzt eine viel wichtigere Aufgabe der Agrarpolitiker als sie zu bekämpfen.“

Die „Bäuerliche Zukunft“, das Organ der „Österreichischen Bergbauernvereinigung“¹⁴ beurteilt die Reformvorschläge ambivalent: „Wenn wir den Reform-Vorschlägen von Kommissar Fischler zwar positive Ansätze abgewinnen können, halten wir viele Punkte dennoch nach wie vor für neuorientierungsbedürftig ... Der radikalen Ablehnung seitens des Bauernbundes und Minister Molterer können wir nichts abgewinnen.“

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass seitens der politischen Parteien ebenso wie von der Interessensvertretung einhellig Ablehnung der Vorschläge zur MTR, insbesondere aber gegen deren Kernstück, die Entkoppelung, geäußert wurde. Landwirtschaftsminister Molterer nahm im Widerstand gegen Fischlers Pläne auch eine international koordinierende Stellung ein, indem er sich noch im Sommer 2002 gemeinsam mit sechs weiteren Agrarministern (Spanien, Frankreich, Portugal, Irland, Luxemburg, Wallonien in Belgien) in einem offenen Brief an Fischler klar gegen die Vorschläge im Rahmen der MTR wandte.

Leise Zustimmung und zaghafte Unterstützung der Fischler-Pläne war lediglich aus alternativen bäuerlichen und universitären Kreisen zu hören.

¹¹ MOLTERER, W. in: Tagungsbericht zur „Wintertagung 2003 Neue Herausforderungen – neue Antworten“, Seite 32-36, Hrsg. Ökosozielles Forum und Bundesanstalt für Alpenländische Landwirtschaft Gumpenstein

¹² www.agrarbuendnis.at/sites/main.php

¹³ „Ökosoziale Stimme“, Hrsg. Studienzentrum für Agrarökologie am Zentrum für Berglandwirtschaft der Universität Innsbruck, Nr. 1/1, 2002.

¹⁴ „Bäuerliche Zukunft“, Hrsg. Österreichische Bergbauernvereinigung, Nr. 271, Sept./Okt. 2002.

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

Abseits der politisch motivierten Haltung können folgende Eckpunkte der Kritik an den Vorschlägen Fischlers von Juli 2002 zusammengefasst werden:

- Eine vollständige Entkoppelung ist weder sinnvoll noch durchhaltbar: Dass mit einer totalen Entkoppelung erhebliche negative Auswirkungen verbunden sind räumt die Kommission selbst ein. Sie weicht in einigen Punkten ihres Vorschlages bewusst von der Entkoppelung ab und schlägt kulturspezifische Ausnahmen vor.
- Soziale Schieflage: Die Einführung einer an historischen Direktzahlungen orientierten Betriebsprämie hat zur Folge, dass bei zukünftig gleicher Bewirtschaftung auf gleichen Standorten deutlich unterschiedliche Prämien gezahlt werden. Solche Wettbewerbsverzerrungen und sozialen Verwerfungen sind gesellschaftlich nicht akzeptabel. Außerdem drohen sich Rentenansprüche der Bodenbesitzer zu entwickeln, die über den steigenden Pachtmarkt der Landwirtschaft verloren gehen.
- Wettbewerbsverzerrungen der Vergangenheit werden konserviert: Die in der Vergangenheit ungerechtfertigte Bevorzugung von Ackerstandorten gegenüber Grünlandstandorten wird durch Betriebsprämien weitergeführt und nicht aufgehoben, da bei der Berechnung der Prämie auf Referenzzeiträume Bezug genommen wird. Negative Konsequenzen manifestieren sich vor allem für die Rinderhaltung.
- Ökologisch negative Konsequenzen: In ertragsschwachen Regionen werden Produktionsverfahren verstärkt unrentabel. Dort ist mit einer deutlichen Zunahme der Stilllegung von Acker- und Grünland zu rechnen. Die Landwirtschaft zieht sich tendenziell zurück¹⁵.
- Unerwünschte Konsequenzen für den Tierschutz: Der besonders extensiven und artgerechten Mutterkuhhaltung auf Grünlandstandorten droht ohne Gegenmaßnahmen das Aus. Die durch die bisherige Agrarpolitik ausgelösten aktuellen Tendenzen in der Rinderhaltung (physiologisch bedenklich hohe Kraffutteranteile und Rückgang der Weidehaltung bzw. Zunahme der ganzjährigen Stallhaltung) bleiben bestehen bzw. verschärfen sich.

¹⁵ vergl. auch hierzu Berechnungen von KREINS et. al., 2002 in Agra-Europe 31/02

4. Vom Vorschlag der MTR zum Beschluss der GAP-Reform 2003

Die Vorstellung der Halbzeitbewertung der GAP durch Agrarkommissar Franz Fischler im Juli 2002 fand große Beachtung und wurde von Medien und Politik prompt kommentiert. Wer eine Form von Evaluierung der durchaus handlungsorientierten Landwirtschaftspolitik der EU mit marginalen Vorschlägen zum „Anpassungsbedarf“ der GAP erwartet hatte wurde überrascht. Die Äußerungen Fischlers hatten eine deutliche Beschleunigung des Reformprozesses der GAP, mit wesentlichen Änderungen für den verbleibenden Zeitraum der Agenda 2000 und darüber hinaus, zum Ziel.

Fischler erntete für die Vorstellung der Sicht der Europäischen Kommission (EK) Lob von wenigen, darunter jedoch starken Mitgliedsstaaten (z. B. Deutschland, Großbritannien, Niederlande, ...), und teilweise herbe Kritik von einer Mehrzahl an EU-Mitgliedern, darunter auch Österreich. Ein wesentlicher Kritikpunkt war, dass weder die Situation am (Welt)Markt noch ein erkennbares Votum der EU-Bürger oder die Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels derart einschneidende Schritte nahe legten bzw. rechtfertigten.

Vom „Reformlager“ wurden Fischlers Vorschläge als „visionär und mutig“ bezeichnet, ja teilweise sogar als zu wenig weitreichend. Jedenfalls war spätestens im Laufe der ersten Stellungnahmen abzusehen, dass sowohl auf informeller Ebene als auch im zuständigen Agrarministerrat umfangreiche Gespräche und Verhandlungen für eine Einigung nötig sein würden.

4.1 Juli 2002 bis Jahresende 2002 – eine Frist für Verhandlungen, Lobbying und die Erstellung eines Verordnungsvorschlages

Dass die Vorschläge ohne wesentliche Änderungen bzw. Ergänzungen die Zustimmung der Agrarminister finden, war nicht anzunehmen. Vielmehr war davon auszugehen, dass einzelne Punkte gänzlich umgestaltet, andere modifiziert oder in die Entscheidungskompetenz der Mitgliedsstaaten gestellt würden. Der Rahmen für den weiteren Verlauf in Sachen MTR beinhaltete vorerst eine Phase von Verhandlungen und Lobbying

- innerhalb der Mitgliedsstaaten (Vertreter der Landwirte, Industrie, Verbraucher, Umweltgruppen, ...),
- EU-intern (Rat, Parlament, verschiedene Ausschüsse und beratende Gremien) sowie
- zwischen den Mitgliedsstaaten und der EK in Brüssel.

Die Ergebnisse dieser Verhandlungen waren dann in einen Verordnungsvorschlag der Kommission einzuarbeiten und dem Agrarministerrat vorzustellen. Mit diesem Verordnungsvorschlag war nicht vor Ende 2002 zu rechnen.

Parallel dazu war am EU-Gipfel von Brüssel im Oktober 2002 der Finanzrahmen für die Agrarausgaben bis 2013 u. a. als Voraussetzung für die termingerechte EU-Erweiterung festzulegen. Im Dezember 2002 wurden beim EU-Gipfel in Kopenhagen die Beitrittsverhandlungen mit den Bewerberländern erfolgreich abgeschlossen.

4.2 Januar 2003: Die Europäische Kommission präsentiert Verordnungsvorschläge zur Agrarreform 2003

Für den Januar 2003 war die Veröffentlichung von Verordnungsvorschlägen für die Umsetzung der „Agrarreform 2003“, wie die Umsetzung der MTR inzwischen genannt wurde, angekündigt. Im Zuge der Vorbereitung dazu wurden von der EK zwei interne und vier externe Impactstudien

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

beauftragt und deren Ergebnisse am 15. Januar 2003 veröffentlicht. Ein ausführlicher Kommentar der Generaldirektion (GD) Landwirtschaft zu den Ergebnissen der Studien findet sich unter „Agrarreform: Studien zufolge würden sich die Vorschläge der Kommission günstig auf die landwirtschaftlichen Einkommen auswirken“ im Anhang.

Am 22. Januar 2003 präsentierte die EK dem Agrarministerrat die Verordnungsvorschläge zur Agrarreform. Nachfolgend werden die relevanten Änderungen von der Mitteilung 07/2002 zu den Verordnungsvorschlägen 01/2003 dargestellt.

Milch und Milcherzeugnisse:

- Die wohl wesentlichste Änderung im Milchbereich war die garantierte Beibehaltung des Milchquotensystems bis 2015 im Verordnungsvorschlag. Damit wurde eine zentrale Forderung aller Mitgliedsstaaten mit einem wesentlichen Anteil an benachteiligten Produktionsgebieten erfüllt.
- Die Reform des Milchsektors gemäß den Vorgaben der Agenda 2000 wird um ein Jahr vorgezogen. Der Interventionspreis für Milch wird gesenkt und die Milchquote um 2% erhöht. Die Senkung des Stützpreises für Milch konnte nur um den Preis einer Quotenaufstockung als Zugeständnis an die intensiven Milchproduktionsgebiete durchgesetzt werden. Österreich sprach sich von Anfang an für die Beibehaltung des Quotensystems und gegen eine Quotenerhöhung aus.
- Der EU-Richtpreis für Milch wird ab 2005/06 nicht wie in der Mitteilung (07/2002) in drei Jahren um insgesamt 15% gesenkt, sondern in Form einer asymmetrischen Preiskürzung bei Magermilchpulver (-17,5%) und Butter (-35%) über 5 Jahre durchgeführt. In den Jahren 2007 und 2008 erfolgen zusätzliche Kompensationszahlungen für Milch. Alle Zahlungen für den Milchsektor werden der einheitlichen Betriebsprämie zugerechnet.

Entkoppelung der Direktzahlungen – Betriebsprämie:

- Milchzahlungen werden bereits ein Jahr früher als in der Mitteilung (07/2002) in die Entkoppelung aufgenommen.
- Bei Stärkekartoffeln werden entgegen der Mitteilung (07/2002) nicht 100%, sondern 50% der Beihilfe entkoppelt.
- Der Anbau von Obst und Gemüse ist entgegen der Mitteilung (07/2002) auf entkoppelten Ackerflächen erlaubt.
- Als Bezugszeitrahmen für die Festsetzung der Betriebsprämie werden die Jahre 2000, 2001 und 2002 festgelegt. In der Mitteilung (07/2002) war dieser Zeitraum noch nicht festgelegt.

Cross-Compliance:

- Im Verordnungsvorschlag (01/2003) wird eine teilweise oder vollständige Kürzung der Direktzahlungen bei Nichteinhaltung bestimmter Verpflichtungen angekündigt, insbesondere wenn Dauergrünlandflächen nicht in vollem Umfang erhalten werden.
- Als notwendige Ergänzung zur Entkoppelung wird im Verordnungsvorschlag (01/2003) festgehalten, dass die Empfänger von Direktzahlungen ihr gesamtes Land in einem guten landwirtschaftlichen Zustand zu halten haben. Dadurch sollen Nutzungsaufgaben und damit zusammenhängende Umweltprobleme vermieden werden.

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

Betriebsbezogene Audits:

- Die Grenze für die obligatorische Teilnahme an den betriebsbezogenen Audits beträgt nach dem Verordnungsvorschlag nicht mehr 5.000 Euro, sondern 15.000 Euro (oder einen Umsatz von mehr als 100.000 Euro/Jahr). Optional können alle Betriebe teilnehmen.

Degression, Modulation und Prämienobergrenze:

- Im Verordnungsvorschlag (01/2003) wird der Zeitraum für eine Degressionsregelung mit 2006 bis 2012 erwähnt.
- Während in der Mitteilung (07/2002) ein Freibetrag von 5.000 Euro/Betrieb in Kombination mit einer Aufstockung um je 3.000 Euro ab der dritten Arbeitskraft am Betrieb von den Modulationszahlungen ausgenommen wird, ist die im Jan. 2003 vorgeschlagene Regelung: keine Kürzung bis 5.000 Euro; mittlerer Kürzungssatz zwischen 5.001 und 50.000 Euro und voller Kürzungssatz über 50.000 Euro (Details siehe Anhang).
- Im Gegensatz zur Mitteilung (07/2002), wo noch alle im Rahmen der Modulation eingesparten Mittel auf den EU-Haushalt für die ländliche Entwicklung umgeschichtet werden, lautet der Verordnungsvorschlag (01/2003): Anhebung des Modulationsanteiles (von 1% im Jahr 2006 auf 6% im Jahr 2012), der auf die EU-Mittel für die ländliche Entwicklung übertragen wird. Der Restbetrag dient zur Finanzierung neuer GAP-Reformen. Die für die ländliche Entwicklung bereitgestellten Mittel aus der Modulation verringern sich gegenüber der Mitteilung (07/2002) somit um ca. 2/3.
- Während in der Vorstellung (07/2002) die Betriebsprämien noch mit max. 300.000 Euro/Betrieb gedeckelt sind, ist im Verordnungsvorschlag (01/2003) nichts diesbezügliches mehr erwähnt.

Eine detaillierte Aufstellung der Änderungen für die einzelnen Produktbereiche findet sich unter „Vergleich zwischen der derzeitigen Situation, der Mitteilung über die Halbzeitbewertung (Juli 2002) und den Verordnungsvorschlägen (Januar 2003)“ im Anhang 4.

Die Reaktionen der österreichischen Bauernvertreter auf die Veröffentlichung der Verordnungsvorschläge zeigte sich mit der Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion, den geplanten Preissenkungen bei Milch und Getreide und vor allem mit der beabsichtigten Quotenaufstockung bei Milch nach wie vor nicht einverstanden. Als Schritt in die richtige Richtung bezeichnete Rudolf Schwarzböck von der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern die Quotenverlängerung bei Milch, die Neuregelung der Modulation, die nun stärker die Betriebsgröße berücksichtigt, und das neue Betriebsberatungssystem, das die verpflichtende Zertifizierung der Höfe ablöst.

Anders wurden die Verordnungsvorschläge von alternativen Bauernvertretern kommentiert. Maria Vogt, Obfrau der Österreichischen Bergbauernvereinigung, dazu: „Die Punkte in der Mid-Term Review von damals, über die zu diskutieren es sich gelohnt hätte, wie eine Obergrenze bei den Direktzahlungen sowie eine sozial gerechte Modulation und Umweltauflagen, sind im neuen Vorschlag fehlend oder unakzeptabel und die Arbeitskraft als Kriterium für eine Modulation ist leider nicht aufgegriffen worden. Durch die EU-weite Quotenaufstockung um 2% wird der Milchpreis noch stärker nach unten rasseln, als er es ohnehin schon durch die Preissenkung ab 2004 tun wird.“

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

Elisabeth Baumhöfer vom Agrarbündnis sekundiert: „Wir kritisieren auf das Schärfste, dass mit diesem Kommissionsvorschlag eine weit geringere Umverteilung von der ersten (Marktordnung) in die zweite Säule (ländliche Entwicklung) stattfinden soll als ursprünglich vorgesehen. Der Differenzbetrag soll der Finanzierung der Milch- und Zuckerreform sowie der Direktbeihilfen für die Beitrittsländer dienen.“

4.3 Juni 2003 – Die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik wird beschlossen

Rund ein Jahr lang hatten Europas Agrarminister und Bauernverbände über die Vorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik diskutiert. Generell war das Spektrum der Meinungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten zu den Reformvorschlägen kontrovers und kritisch in den zentralen Bereichen wie Entkoppelung oder Preissenkungen. Dies war mit ein Grund, dass sich die Verhandlungen zur Reform im Agrarministerrat insgesamt schwierig gestalteten und es erst beim Sonderagrarministerrat in Luxemburg (17. bis 20. Juni 03) zu einer Annäherung der Standpunkte kam, sodass am 26. Juni 2003 ein Kompromiss erreicht werden konnte. Die EK war im dritten Anlauf zu weiteren Zugeständnissen bereit und lenkte schließlich bei den bis zuletzt strittigen Punkten ein. Was unter der Bezeichnung Mid-Term Review im Juli 2002 begonnen hatte wurde nun als GAP-Reform 2003 im Juni 2003 beschlossen.

Agrarkommissar Fischler kommentiert das Verhandlungsergebnis folgendermaßen¹⁶: „Der Beschluss der EU-Agrarminister über die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik markiert den Beginn einer neuen Ära. In Zukunft werden unsere Produkte wettbewerbsfähiger sein und unsere Agrarpolitik grüner, handelsfreundlicher und konsumentenorientierter.“

Jeder weiß, dass die Kommission und alle Mitgliedsstaaten bei dieser Reform einen Kompromiss eingegangen sind. Aber es ist ein akzeptabler Kompromiss. Es ist eine Reform, die ihren Namen verdient, denn es wurde eine echte Trendwende eingeleitet: die Landwirtschaftspolitik wird zukünftig von drei Prinzipien bestimmt: Qualität, Nachhaltigkeit und Marktorientierung.

Wir haben beschlossen, den überwiegenden Teil der Agrarförderungen direkt an die Landwirte zu bezahlen, unabhängig von der Produktion. Die Regel wird sein, dass viele Mitgliedsstaaten ihre Getreide- oder Tierprämien ab 2005 entkoppeln werden. Die Gelder für Programme zur Förderung der Umwelt, des Tierschutzes, der Qualität und der Jungbauern werden massiv erhöht. Auch bei den Marktreformen haben wir einen Kompromiss gefunden, mit dem wir alle leben können. Dort, wo es am notwendigsten ist, nämlich bei der Butter, haben wir eine weitere Interventionspreissenkung durchgesetzt, beim Getreide nicht. Dafür werden die so genannten monatlichen Erhöhungen halbiert. Nicht zuletzt sendet die Agrarreform auch ein klares Signal an die Welt: Wir haben uns weitgehend von einem alten, handelsverzerrenden Fördersystem verabschiedet. Die neue Agrarpolitik ist handelsfreundlich, insbesondere was ihre Auswirkungen auf die Entwicklungsländer betrifft.“

¹⁶ Tagungsbericht zur „Wintertagung 2003 Neue Herausforderungen – neue Antworten“, Seite 20-21, Hrsg. Ökosoziales Forum und Bundesanstalt für Alpenländische Landwirtschaft Gumpenstein

5. Kommentare zur GAP-Reform 2003 aus der Sicht der Österreichischen Agrarpolitik

Für die offizielle Interessensvertretung der Österreichischen Landwirtschaft, die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, kommentiert deren Präsident Rudolf Schwarzböck das Verhandlungsergebnis¹⁷. Danach "... ist in Summe das Ergebnis der Agrarreformverhandlungen für Österreichs Landwirtschaft deutlich besser ausgefallen, als die Vorschläge der EK dies ursprünglich befürchten ließen. Durch klare Positionierung konnten in bestimmten Bereichen substantielle Verbesserungen erreicht werden. So wurde die Senkung des Interventionspreises bei Getreide vollständig verhindert und jene bei Milch deutlich abgeschwächt. Insbesondere ist die Bedeutung der von der Österreichischen Landwirtschaft geforderten Verlängerung der Milchquotenregelung bis 2015 bei einer gleichzeitigen Aufstockung der Mutterkuhquote um 50.000 Stück hervor zu heben."

Grundsätzlich betont Schwarzböck, dass eine Abschätzung der Reformauswirkungen nur unvollständig möglich ist, weil einzelne Elemente der Reform der Höhe nach nicht festgelegt wurden, beispielsweise bei der ab 2007 möglichen Prämiendegression zur Haushaltsstabilisierung. Auch die Auswirkungen der Entkoppelung der Prämien von der Produktion lassen sich nach Schwarzböck nur in Szenarien für einzelne Regionen darstellen. Er weist jedoch klar darauf hin, dass ein Ausstieg aus der Produktion bzw. ein Umstieg in extensivere Produktionsformen für bestimmte Verarbeitungsstandorte problematisch werden könnte (z. B. Stärkeverarbeitung, Trockenfuttererzeugung und insbesondere kleinere Milch- und Fleischverarbeitungsstandorte in benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten).

Als einen wesentlichen Verhandlungserfolg bezeichnet Schwarzböck die Anpassung der ursprünglich überzogenen Bestimmungen im Umwelt- und Tierhaltungsbereich an die Praxis. Die insgesamt 38 verpflichtend vorgesehenen Richtlinien wurden im Lauf der Verhandlungen auf 18 reduziert.

Was die nach Ansicht Schwarzböcks im Laufe der Verhandlungen etwas entschärfte Problematik bei der Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion betrifft, so werden die den Mitgliedsstaaten eingeräumten Optionen ambivalent beurteilt. Zwar werden spezifische Möglichkeiten eröffnet, auf die besonderen Bedingungen einzugehen, gleichzeitig wird aber die Wirkung der Gemeinsamen Agrarpolitik reduziert und einer möglichen Renationalisierung Vorschub geleistet.

Seitens der Präsidentenkonferenz wird allerdings nicht nur das Verhandlungsergebnis kommentiert, sondern auch die Marschrichtung bei der Ausnützung der nicht unbedeutenden Spielräume (ebenfalls ein Erfolg der Verhandlungen) bei der nationalstaatlichen Ausgestaltung der Reform definiert. Vorrangiges Ziel dabei soll die Ausschöpfung aller Möglichkeiten für eine einfache Form der Abwicklung für die Landwirte sein (Verwaltungsvereinfachung).

Weiter soll sicher gestellt werden, dass die im Rahmen der Modulation „gewonnenen“ und in die zweite Säule (ländliche Entwicklung) transferierten Mittel auch für die heimischen Bauern verfügbar sind und die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe durch ein Investitionsförderungsprogramm gestärkt wird.

¹⁷ SCHWARZBÖCK, R. 2003: Ebenda, Seite 29-31

6. Österreichs Vorgangsweise bei der Ausnutzung nationaler Spielräume innerhalb der GAP-Reform 2003

Die Tatsache, dass die ursprünglich vorgestellten Vorschläge zur MTR (Mid-term review) von vielen EU-Mitgliedern heftig kritisiert wurde, ließ erwarten, dass sowohl Kompromisse ausgehandelt als auch Handlungsspielräume für nationalstaatliche Entscheidungen geschaffen werden müssen.

Die Abweichungen des letztendlich beschlossenen Verordnungsentwurfes von der ersten Version der Vorschläge wurden bereits ausführlich kommentiert und waren der Grund dafür, dass die anfänglich durchaus positive Aufnahme von VertreterInnen der Ökologie- und Umweltbewegung sowie nicht-konservativer Bauernorganisationen in klare Opposition umgeschlagen ist. Vergleichbares gilt für die Schaffung nationaler Spielräume bei der Umsetzung der GAP-Reform 2003.

Auf nationalstaatlicher Ebene bedeutete die Wahl zwischen dem Modell der "einheitlichen Flächenprämie" und jenem der "Betriebsprämienregelung" eine Grundsatzentscheidung von durchaus weitreichender Bedeutung.

Der grundlegende Unterschied ist, dass bei ersterem die Gesamtsumme der GAP-Prämien auf einheitliche, flächenbezogene Fördersätze umgelegt werden - unabhängig davon, wo die betreffende Fläche liegt und welche Marktordnungsprämien ein individueller Betrieb in der Vergangenheit bezogen hat. Hier wird die Bedeutung des einzelnen Betriebes zu Gunsten der Gesamtheit aller landwirtschaftlichen Betriebe in den Hintergrund gerückt. Die Durchsetzung eines derartigen Systems bedarf eines starken politischen Willens und wird bei Betrieben, die vom alternativen Modell (der Betriebsprämie) stärker profitieren würden, eher auf Widerstand stoßen. Tendenziell begünstigt das Modell der einheitlichen Flächenprämie eher kleine und extensiv wirtschaftende Betriebe.

In der Betriebsprämienregelung werden die Ansprüche an GAP-Prämien für jeden Betrieb gesondert errechnet und dann auf den Durchschnitt der im Berechnungszeitraum bewirtschafteten Fläche umgelegt. Ergebnis sind somit betriebsindividuell unterschiedliche Zahlungsansprüche je Flächeneinheit. Bei diesem Modell geht die betriebliche Vergangenheit unmittelbar in die Gestaltung der Prämienhöhe ein. Es wird also üblich sein, dass auch Betriebe in unmittelbarer Nähe zueinander unterschiedlichste Zahlungsansprüche je Hektar bewirtschafteter Fläche beziehen werden.

Die Argumentation, warum in der selben Region je Flächeneinheit betriebsindividuell unterschiedliche Prämienhöhen erteilt werden, dürfte in Anbetracht der Intention, die flächendeckende Bewirtschaftung und Offenhaltung der Landschaft sicher zu stellen, langfristig eher schwierig werden. Systeme, welche individuelle Unterschiede betonen bzw. bewahren unterstützen in sozialer Hinsicht entsolidarisierende Prozesse¹⁸.

Österreich hat sich für das Modell der Betriebsprämie entschieden. Als Beispiel für ein Land, das den Weg der einheitlichen Flächenprämie beschritten hat, ist Deutschland zu nennen.

Eine Entscheidung von besonderer Relevanz für Berggebiete war die Aufrechterhaltung der Koppelung der Mutterkuhprämie an die tatsächliche Produktion. Auf diese Weise wirken sich (absehbare) Steigerungen in diesem Bereich auch zukünftig in einer Erhöhung des Prämienvolumens aus.

¹⁸ DENZ, H. (Hg.), 2002: Die europäische Seele - Leben und Glauben in Europa, Wien, Czernin Verlag

7. Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft in Vorarlberg

7.1 Agrarmarktpolitik vor dem EU-Beitritt Österreichs

Bis zum EU-Beitritt war Vorarlberg in die österreichische Agrarmarktpolitik eingebettet. Für das wichtigste Produkt der Vorarlberger Landwirtschaft, nämlich Milch und Milchprodukte, bedeutete dies seit der Einführung der "Milchkontingentierung" staatliche Preisgarantie innerhalb der betrieblich zugeteilten Produktionsmenge. Die Milcherzeugung stellte somit ein relativ gut kalkulierbares Betriebsstandbein dar. Die Absatzbedingungen begünstigten eine Konzentration auf die Optimierung der Produktionstechnik mehr als auf Fragen der Verarbeitung, Marktbearbeitung und des Produktsortiments.

Bei einem weiteren bedeutenden Erzeugnis, nämlich Nutz- und Zuchtvieh, wurde mit erheblichen Exportstützungen der Inlandsmarkt entlastet, so dass die Jungviehaufzucht nicht nur in Berg-, sondern auch in Talregionen eine attraktive betriebliche Entwicklungsmöglichkeit bot. Die klassische "Arbeitsteilung", nämlich die Jungviehaufzucht in Bergregionen (Montafon, Klostertal, Bregenzerwald usw.) gegenüber der forcierten Milcherzeugung in Talgebieten hielt sich nicht über die 1960er Jahre hinaus.

Auf dem Fleischsektor bestand gesamtösterreichisch schon während der 1980er Jahre eine Produktion, die den Inlandsbedarf überstieg. Auch für diese Produktparte mußten Exportstützungen aufgewendet werden. Vorarlberg jedoch war und ist bis heute ein Bundesland, in dem Fleisch (Schweine- und Rindfleisch) zugekauft wird. Insofern waren hier auf regionaler Ebene Absatzprobleme kaum spürbar.

Grundsätzlich bestand Agrarmarktpolitik in Österreich bis zum EU-Beitritt vorrangig in der Stützung der Produkt(preis)e bzw. der Erteilung von Exportstützungen von nicht im Inland absetzbaren Mengen.

7.2 Förderpolitik vor dem EU-Beitritt Österreichs

Über die Bestimmungen der gesamtösterreichischen Agrarmarktpolitik hinaus war die Strategie der Landwirtschaftsförderung ausschließlich Ländersache. Dies sowohl in konzeptiver Hinsicht als auch in der Aufbringung der Finanzmittel. Diese Eigenständigkeit, gepaart mit der wirtschaftlichen Prosperität und der agrarischen Prägung der Bevölkerung bot einen durchaus günstigen Boden für die Unterstützung der Vorarlberger landwirtschaftlichen Betriebe über die gesamtösterreichischen Standards hinaus.

Erste alternative Ansätze in der Förderungspolitik, beispielsweise die Erteilung von Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Erzeuger, entstanden Anfang der 70er Jahre. Auf Bundesebene war dies der 1972 eingeführte Bergbauernzuschuss. Auf Ebene der Länder erwies sich Vorarlberg als Vorreiter. Als erstes von allen Bundesländern wurden hier 1974 flächenorientiert Bewirtschaftungsprämien für ökologisch wertvolle Flächen erteilt. Gesetzliche Ausgangsbasis dafür waren das Landschaftsschutzgesetz 1973 (inkl. der Novellierung desselben 1981) und die Einrichtung des Landschaftspflegefonds als Grundlage für das 1989 ins Leben gerufene Vorarlberger Biotopschutzprogramm.

Neben den flächenorientierten Förderungsansätzen wurden in Vorarlberg weitere Förderprogramme, wie der Bergkäseerzeugungszuschlag für silofrei erzeugte Milch und die

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

Übernahme von Sozialleistungen (Lohnnebenkosten für Arbeitnehmer auf Alpen und Kleinsennereien), entwickelt. Besonders hervorzuheben ist die Tierhalteprämie, eine Maßnahme zur Absicherung der Rinderhaltung.

Die spezifisch in Vorarlberg entwickelten und aus Landesmitteln finanzierten Förderungen sollten sich nach dem EU-Beitritt Österreichs zu einem gewissen Problem entwickeln, da bei deren Entwicklung naturgemäß das EU-Wettbewerbsrecht nicht berücksichtigt wurde.

7.3 Der EU-Beitritt Österreichs - ein Zeitenwandel mit Übergangsfristen

Obwohl Österreich vor dem EU-Beitritt bereits Erfahrung mit Mengenbeschränkungen (Milch und Zuckerrüben) sowie bei Direktzahlungen (Bergbauernzuschuss, Bewirtschaftungsprämien) hatte, bedeutete der Umstieg in die GAP eine große Hürde.

Im EU-Beitrittspaket wurde - entsprechend dem Binnenmarktkonzept der EU - eine sofortige Marköffnung auch für den Agrarbereich vereinbart. Um die zu erwartenden Preisrückgänge und Einkommenseinbußen auszugleichen bzw. zu verringern, wurde im Beitrittsvertrag (Artikel 138) die Möglichkeit zeitlich degressiver Ausgleichszahlungen vorgesehen. Der entsprechende Zeitraum wurde auf 4 Jahre (1995 - 1998) festgelegt. Dieser Plan wurde bis auf die Auszahlung von Restmitteln für den Schweine- und Jungrinderbereich im Jahr 1999 auch eingehalten.

Ein weiteres "Zugeständnis mit Ablaufrist" stellten die erwähnten länderspezifischen Förderungen im Agrarbereich dar, die bereits vor dem EU-Beitritt erteilt wurden. Hier wurde dahingehend Einigung erzielt, dass Förderungen bis zur konkreten Überprüfung auf Kompatibilität mit den EU-Wettbewerbsbedingungen weiter gewährt werden können.

Im Rahmen der Beschlüsse zur Agenda 2000 wurde betreffend die Übereinstimmung von Förderpraxis und EU-Wettbewerbsrecht ein neuartiges Monitoring-System beschlossen, nach dem eine Beeinspruchung der Förderpraxis in Vorarlberg durch die EU-Behörden zu erwarten gewesen wäre. Darauf hin wurden im Jahre 2000 vom Land Vorarlberg zahlreiche Fördermaßnahmen eingestellt, von denen zu erwarten war, dass sie einer Messung am geltenden Wettbewerbsrecht der EU nicht standgehalten hätten. Der monetäre Umfang dieser Förderungen betrug 5,49 Mio. Euro oder 9,83% der 2000 insgesamt für die Landwirtschaft in Vorarlberg ausbezahlten Fördermittel.

8. Mögliche Szenarien zu den Konsequenzen der GAP-Reform 2003 auf betriebliche Entscheidungen in Vorarlberg

Abseits der bereits beschriebenen Absichten und Wirkungen des Reformprozesses der europäischen Agrarpolitik im Kontext weltweiter Entwicklungen bleiben die geschaffenen Rahmenbedingungen natürlich auch auf der Ebene einzelbetrieblicher Entscheidungen nicht ohne Auswirkungen.

Grundsätzlich ist fest zu halten, dass im Vergleich zu anderen Förderungen die Marktordnungsprämien in Vorarlberg eine relativ untergeordnete Rolle spielen. Vorarlberg verfügt nur über einen geringen Teil an Ackerflächen und die Rindermast ist ebenfalls nur von beschränkter Bedeutung. Mit dieser Tatsache ist auch in Verbindung zu bringen, dass Kommentare zur GAP-Reform 2003 von Anfang an vergleichsweise moderat waren.

Die Zukunft der Vorarlberger landwirtschaftlichen Betriebe wird von den Weichenstellungen im Rahmen anderer Fördersysteme (Ausgleichszahlungen für benachteiligte Betriebe und ÖPUL) deutlich mehr beeinflusst, als dies durch die GAP-Reform 2003 der Fall ist.

Vergegenwärtigt man sich nun die Produktionsbedingungen in Vorarlberg, so sind die von der GAP-Reform 2003 betroffenen Produktionsbereiche der Vorarlberger Landwirtschaft in erster Linie Milch (ca. 72%) sowie Zucht- und Nutzvieh (ca. 11%), bei der Rindermast sind dies ca. 2%¹⁹. Marktfrüchte und nachwachsende Rohstoffe, als ebenfalls von den Auswirkungen der GAP-Reform betroffene Produktionssektoren, spielen in der Landwirtschaft Vorarlbergs eine geringfügige Rolle (unterhalb der 2%-Grenze).

Werden diese Rahmenbedingungen mit den möglichen Auswirkungen der GAP-Reform verknüpft, so ergeben sich für die Einbettung der Landwirtschaft in den gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang einerseits sowie konkrete Produktionsbereiche andererseits eine Reihe von Szenarien, die nachfolgend kurz beschrieben werden.

8.1 Der Identitätswandel vom Nahrungsmittelproduzenten zum Landschaftspfleger

Ein deutlich verfolgbare "roter Faden" der GAP von Anfang an ist, insbesondere benachteiligte Gebiete vom Druck der Erzielung von Einkommen durch Produktionssteigerung tendenziell zu "befreien" und mehr zur Erbringung gesamtgesellschaftlich gewünschter Aufgaben zu leiten. Dies ist weniger die Erhöhung der in verschiedenen Produktparten an sich schon großen Outputmengen, als vielmehr die Pflege der Kulturlandschaft und die Aufrechterhaltung infrastruktureller Einrichtungen. Implizit damit verbunden ist auch die Akzeptanz der Schrumpfung der wirtschaftlichen Bedeutung der Landwirtschaft.

Dieser gesamtgesellschaftlich über weite Strecken bereits vollzogene Wertewandel bereitet der bäuerlichen Bevölkerung und auch deren interessenspolitischen Vertretung immer noch massive Probleme. Dies wird an den österreichischen Reaktionen zum Kernstück der GAP-Reform 2003 deutlich.

Auf der einzelbetrieblichen Ebene bietet die GAP-Reform 2003 in einer bisher nicht gekannten Deutlichkeit die Option, eine Änderung der betrieblichen Strategie in Richtung Extensivierung unter Wahrung der in "intensiven Zeiten" erworbenen Zahlungsansprüche vorzunehmen.

¹⁹ LUKASSER, J. (2004): pers. Mitt.

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

8.2 Der Identitätswechsel vom Erfüller von Produktionsvorgaben zum Marktteilnehmer

Der Wandel gesellschaftlicher Erwartungen an die Landwirtschaft findet in der GAP-Reform 2003 deutlichen Ausdruck, wenn die Verknüpfung von definierten Produktparten mit der Förderung der landwirtschaftlichen Tätigkeit an sich deutlich gelockert wird. Die Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Grundnahrungsmitteln hat in Zeiten der weltweiten Überschussproduktion an Dringlichkeit verloren. Starre Produktionsplanung führte zu übervollen Lagerbeständen und parallel dazu zum Entstehen zahlreicher Marktlücken, welche nicht durch regionale Erzeugung abgedeckt wurden bzw. werden. Ein immer wieder betontes zentrales Anliegen der Entkoppelung der Förderung landwirtschaftlicher Tätigkeit von der Produktionsleistung ist, die Orientierung der Produktion nach den Erfordernissen des Marktes zu erleichtern - nach mehr als zwei Generationen Ausrichtung auf hohe Mengen innerhalb starr vorgegebener Produktkorsetts sowie einer kurzen Übergangsfrist eine nicht eben leichte Aufgabe.

Was die Reaktion auf die Anforderungen des Marktes betrifft, so haben die Vorarlberger landwirtschaftlichen Betriebe in Kooperation mit Verarbeitern und auch im Alleingang in den vergangenen 10 Jahren eine bewundernswerte Leistung vollbracht. Insbesondere im Milchbereich hat sich das Produktsortiment stark ausgeweitet und auch in der Direktvermarktung ist ein beachtlicher Professionalisierungsschub erfolgt. Es ist davon aus zu gehen, dass die GAP-Reform 2003 betriebliche Entscheidungen in Richtung Marktorientierung tendenziell unterstützen wird.

8.3 Planungssicherheit auf mittlere Sicht

Von herausragender Bedeutung für die Landwirtschaft in Vorarlberg ist die Absicherung der Milchquotenregelung bis zum 31. März 2015. Die natürlich vorgegebenen Produktionsbedingungen in Vorarlberg lassen nahezu ausschließlich Grünlandwirtschaft zu, und diese nur unter vergleichsweise schwierigen Bedingungen (Bodenqualität, Hangneigung, Parzellengröße und Klima). Eine Aufgabe der Quotenregelung würde durch die Verlagerung der Milchproduktion in Gunstlagen fatale Konsequenzen, insbesondere für die Vorarlberger Landwirtschaft nach sich ziehen.

In diesem Zusammenhang darf die Fixierung der Quotenregelung für die kommenden 10 Jahre für die gesamte Österreichische Landwirtschaft, insbesondere jedoch für die Landwirtschaft in Vorarlberg als wichtig(st)er Erfolg bezeichnet werden. Dies gilt um so mehr, als es innerhalb der EU durchaus starke Befürworter einer kurzfristigen Aufgabe der Milchquotenregelung gab und immer noch gibt.

Betriebe, welche Milchproduktion als ein wesentliches Betriebsstandbein auch in Zukunft betreiben wollen (siehe unten), haben so die Sicherheit, dass auch in Gebieten mit günstigen Produktionsbedingungen innerhalb des Planungshorizontes nicht mit wesentlichen Produktionssteigerungen zu rechnen ist.

8.4 Beschleunigung des Strukturwandels und Intensivierungstendenzen in der Milchwirtschaft

Eine bereits deutlich wahrnehmbare Reaktion der Vorarlberger landwirtschaftlichen Betriebe ist die Weichenstellung in Richtung spezialisierter Milchproduktion. Für Milchbetriebe wird die Höhe der Milchquote im Jahr 2006 zum Ausgangspunkt für die Festlegung der Milchprämie, welche ab

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

2007 in die Betriebsprämie einbezogen und von der tatsächlichen Produktionsmenge entkoppelt wird.

Schon in den vergangenen 2-3 Jahren bestand auf dem "Milchquotenmarkt" ein starker Nachfrageüberhang von Betrieben mit der Absicht zur Ausweitung der Milchproduktion. Die hohen Preise für Milchquoten animieren insbesondere Besitzer kleiner und mittlerer Quotenmengen zum Verkauf und beschleunigen so den Strukturwandel im Milchbereich. Damit wird kein grundsätzlich neuer Trend geschaffen, sondern eine schon bisher bestehende Tendenz verstärkt. Bis zur Einbeziehung der Milchquote in das System der Betriebsprämie im Jahr 2007 ist voraussichtlich weiterhin mit starken Bewegungen von einer großen Anzahl an kleinen und mittleren Quoten hin zu größeren Quoten und einer reduzierten Anzahl an Milchproduzenten zu rechnen. Bemerkenswert ist, dass die Bewegungen im Bereich mittlerer Quotenmengen stärker sind als bei sehr geringen.

Der grundlegenden Zielsetzung der GAP-Reform 2003 widerspricht diese Strukturbereinigung im Milchsektor nicht grundsätzlich. Ist allerdings die Mobilität der Quoten größer als die Mobilität der Flächen, dann ist damit zu rechnen, dass die selbe Menge an Milch auf Basis einer geringeren Fläche erzeugt wird. Praktisch gesehen bedeutet dies eine der Intention der GAP widersprechende intensivere Bewirtschaftung der Flächen oder eine ebenso unerwünschte Erhöhung zugekaufter Futtermittel.

In Vorarlberg ist die Flächenmobilität traditionell gering, was sich an den vergleichsweise hohen Pachtpreisen zeigt. Eine Änderung dieser Situation ist auch unter dem sich abzeichnenden Szenario nicht absehbar. Es ist davon auszugehen, dass zahlreiche Betriebe sich bis zu der für andere Förderungen relevanten Besatzgrenze von 2 Großvieheinheiten je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche "heran tasten" werden.

8.5 Extensivierung bzw. Aufgabe der Milchwirtschaft

Die Etablierung einer historisch begründeten Milchprämie begünstigt die Ausgangsposition von Produzenten, die sich mit der Extensivierung im Milchbereich beschäftigen.

Noch mehr trifft dies zu, wenn die Milchproduktion gänzlich aufgegeben wird und ein Umstieg auf eine Produktionsform erfolgt, die weiterhin mit produktionsgebundenen Prämien „belohnt“ wird. Ein Beispiel dafür wäre der Umstieg von Milchproduktion auf die Haltung von Mutterkühen.

Dies hätte den agrarpolitisch durchaus gewünschten Effekt einer extensiveren Produktion bei Aufrechterhaltung der Flächenbewirtschaftung und stellt (auch) für Vorarlberg ein durchaus realistisches Szenario dar. Dieser Trend ist auch schon für die vergangenen Jahre (also ohne die GAP-Reform 2003) durchaus statistisch nachweisbar.

Ökologisch gesehen bedeutet diese Option durchaus einen Fortschritt. Die wirtschaftliche Dimension wird weitgehend dadurch bestimmt werden, inwieweit es gelingt, die Produkte der Mutterkuhhaltung zu günstigen Preisen abzusetzen. Regional betrachtet ist es aber auch von Bedeutung, in welchem Maße durch den Rückgang der Milchproduktion Verarbeitungsstandorte bedroht sind. Diese Gefahr ist bei einer hohen Anzahl an Verarbeitungsstandorten mit sehr geringen Verarbeitungsmengen durchaus realistisch.

8.6 Mögliche Entwicklungen auf dem Gebiet der intensiven Rindermast

Formen der Rindermast haben in Vorarlberg aufgrund der natürlich vorgegebenen Produktionsbedingungen nur untergeordnete Bedeutung (siehe oben). Rein theoretisch eröffnet sich für derartige Betriebe die Option, unter Wahrung der bisherigen Förderansprüche (welche ja in die

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

Betriebsprämie eingerechnet werden) die intensive Rindermast aufzugeben, und auf einen wirtschaftlich vergleichbaren Betriebszweig umzusteigen. Dies kommt bei einem Betrieb in Gunstlage (Silomaisanbau) in Betracht, welcher eine bereits vorhandene Milchkuhhaltung ausbauen will. Die Aufgabe der Intensivmast bei Umstieg auf eine deutlich extensivere Form der Tierhaltung (evt. Mutterkuh- oder z. B. Schafhaltung) ist nur unter sehr speziellen betrieblichen Bedingungen (z. B. Bedarf nach Arbeitsextensivierung) vorstellbar.

Es ist eine durchaus realistische Annahme, dass die Gesamtzahl intensiv gemästeter Rinder in Vorarlberg geringfügig abnimmt. Wird die Rindfleischherzeugung in Vorarlberg jedoch insgesamt betrachtet, dann ist aufgrund der günstigen Bedingungen für die Mutterkuhhaltung und auch für extensive Formen der Mast im Dauergrünland kaum mit einem Rückgang zu rechnen.

8.7 Verstärkung der Aktivitäten im Bereich der ländlichen Entwicklung

Im Rahmen der Modulation werden Geldmittel schrittweise weg von der ersten Säule (Zahlungen im Rahmen der Marktordnung) hin zur zweiten Säule der GAP (Entwicklung des ländlichen Raumes) verlagert. Das Ausmaß dieser Verlagerung hat jedoch vom ersten Vorschlag bis zum letztendlich beschlossenen Verordnungsentwurf deutlich abgenommen. Nach einer Information des BMLFUW²⁰ wird Österreich aufgrund des Aufteilungsschlüssels zu den Nettogewinnern der Modulation zählen.

Der Anteil, der von Österreich in den "Modulationstopf" eingebrachten Mittel, wird auf 8,5 Mio. Euro geschätzt. Durch den Verteilungsmodus wird Österreich jedoch voraussichtlich 18 Mio. Euro aus dem Modulationstopf - erstmals 2006 - erhalten. Der genannte Betrag relativiert jedoch gleichzeitig auch die sich ergebenden Möglichkeiten.

Innerhalb Österreichs ist für Vorarlberg mit einer günstigen Ausgangsposition zu rechnen, da auch bei einer forcierten Strukturbereinigung der Anteil an Betrieben, die von der Modulation ausgenommen sind (d. h. weniger als 5.000 Euro an jährlichen Zahlungen erhalten), hoch sein wird. Die Frage wird sich vielmehr so stellen, auf welche Art die Verteilung/Verwendung der "gewonnenen" Modulationsmittel erfolgen wird.

8.8 Die Verwaltungsvereinfachung

Als ein wesentliches Ziel der GAP-Reform 2003 wurde die Vereinfachung der Beantragung von Förderungen für die Betriebe ("Verwaltungsvereinfachung") genannt. Die Beantragung der Betriebsprämie erfolgt nicht in Form eines eigenen Antrages, sondern im Rahmen des MFA (Mehrfachantrag Flächen), der mit wenigen Ausnahmen von allen Vorarlberger Landwirten jährlich gestellt wird. Eine wie bisher gesonderte Prämienbeantragung der SMR (Sonderprämie männliche Rinder) entfällt zukünftig ebenso wie die Beantragung der Mutterkuhprämie, was sich für die Vorarlberger Landwirte voraussichtlich am deutlichsten auswirken wird.

Auch wenn die Förderbürokratie nach wie vor einen erheblichen Zeitaufwand für die Landwirte bedeuten wird, so ist im Zuge der Realisierung der Betriebsprämienregelung von einer spürbaren Verwaltungsentlastung aus zu gehen.

²⁰ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2004): Informationsschrift "Die Reform der EU-Agrarpolitik", S. 34, 35

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

8.9 Praktische Auswirkungen der Cross Compliance Bestimmungen (Bewirtschaftungsauflagen)

Unter Cross Compliance versteht man die Verpflichtung, zum einen bestimmte Mindeststandards laut EU-Regelung einzuhalten, und zum anderen den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der bewirtschafteten Flächen zu erhalten. Ein Teil der Mindeststandards, welche die EU verlangt, sind bereits derzeit als "gute landwirtschaftliche Praxis" Bestandteil der ländlichen Entwicklungspolitik und müssen auch derzeit schon eingehalten werden. Ein möglicherweise jedoch nicht unbedeutendes Detail liegt in der Tatsache, dass beispielsweise die Bestimmungen der "guten landwirtschaftlichen Praxis", welche auf die Einhaltung des Wasserrechtsgesetzes hinweisen, bisher nicht überprüft wurden.

Die Kombination der Tatsache, dass eine Nicht-Einhaltung der Cross Compliance Bestimmungen unmittelbare Auswirkungen auf die Höhe der Direktzahlungen hat (Prämienkürzung), mit der bisher nur geringen Prüfdichte in diesem Bereich, lässt keine gesicherten Aussagen über eventuell zu erwartende Beanstandungen zu.

8.10 Praktische Auswirkungen der verstärkten Betriebsberatung

Die ursprüngliche Absicht der EU, im Rahmen der GAP-Reform 2003 eine verpflichtende Betriebsberatung einzuführen, wurde in der beschlossenen Verordnung wesentlich abgemildert. Laut Agrarreform müssen die EU-Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass den Landwirten ab 2007 ein Beratungssystem angeboten wird, welches die Betriebe vor allem hinsichtlich der Bewirtschaftungsauflagen beraten soll. Eine Verpflichtung, diese Beratungsdienste in Anspruch zu nehmen, besteht nicht. Als praktische Auswirkung ist mit einem verbesserten Beratungsnetz zu rechnen, welches in Vorarlberg allerdings auch schon bisher kaum Wünsche offen ließ.

8.11 Die Bagatellegrenze und das Auffüllen der "nationalen Reserve"

Das Prinzip einer "nationalen Reserve" ist bereits als Bestandteil der Quotenregelung im Milchbereich bekannt. Der Sinn dabei ist, aus verschiedenen Gründen frei werdende, ungenützte Quoten in einem nationalen Topf zu sammeln und als Reserve für besondere betriebliche Situationen (z. B. Betriebsneugründung, Härtefälle, ...) bzw. Sonderzuteilungen bereit zu halten.

Diese Vorgangsweise ist auch für Zahlungsansprüche aus Betriebsprämien gewählt worden, die aus irgendwelchen Gründen nicht ausgenutzt werden (können). Ein Teil der nationalen Reserve an GAP-Prämien wird sich aus Zahlungsansprüchen ergeben, die durch Veränderungen zwischen dem Bemessungszeitraum (2000 - 2002) und der aktuellen Situation (z. B. durch Verkauf oder Neuverpachtung, ...) entstehen. Üblicherweise gehen derartige Zahlungsansprüche an den aktuellen Berechtigten über. Praktisch erfolgt dies allerdings nur, wenn eine Bagatellegrenze überschritten wird - ansonsten fällt der Zahlungsanspruch in die besagte nationale Reserve. Die Höhe dieser Bagatellegrenze beträgt nach den derzeit verfügbaren Informationen 500 Euro und gibt aufgrund ihrer Höhe Anlass zu Kritik.

Die Anzahl der Fälle, in denen diese Grenze unterschritten wird hängt nicht zuletzt von der Flächenstruktur ab. Je mehr kleine Feldstücke bestehen und infolge dessen verkauft/verpachtet werden, umso eher wird die Bagatellegrenze unterschritten werden. Diese Tatsache dürfte die Vorarlberger Landwirte überdurchschnittlich hart treffen.

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

9. Zusammenfassung

Seit dem Beginn der europäischen Agrarpolitik haben sich deren Rahmenbedingungen fundamental gewandelt. Standen am Anfang die Ernährungssicherung und die Teilnahme der Bauern am allgemein wachsenden Wohlstand im Vordergrund, so kamen mit den landwirtschaftlichen Umweltbelastungen bei wachsendem Umweltbewusstsein der Bevölkerung einerseits und der zunehmenden Liberalisierung der Weltmärkte andererseits völlig neue Anforderungen auf die Agrarpolitik zu.

Die Einkommenspolitik wurde von den aufgrund der GATT- (bzw. später WTO-) Verhandlungen nicht weiter haltbaren Stützpreisen hin zum Instrument der Direktzahlungen verlagert. Weiter erfolgte eine Anerkennung, politische Förderung und monetäre Honorierung der öffentlichen Leistungen der Landwirtschaft als Resultat der neuen Umweltauflagen und der allgemein veränderten Rolle der Landwirtschaft in der Gesellschaft.

Das ursprüngliche Konzept der EU-Agrarmarkordnung wurde mit der seit 1992 verfolgten Politik grundlegend umgestellt und findet mit der GAP-Reform 2003 einen vorläufigen Schlusspunkt. Auf der Bühne der Weltpolitik sollte es der EU mit der GAP-Reform 2003 gelingen, sich aus der defensiven Position bei den WTO-Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels zu befreien. EU-intern erfährt die Ausrichtung der Agrarpolitik nach den Wünschen der Konsumenten und den Erfordernissen des Marktes unter Einbeziehung von Aspekten des Umweltschutzes und tiergerechter Haltungssysteme eine konsequente Fortführung.

Aus der Sicht EU-interner Abläufe zeigt das Zustandekommen der GAP-Reform 2003 das Bild eines nach intensivem Diskussionsprozess und zahlreichen Interventionen durchaus mühsam errungenen Kompromisses. Der durch Kommissar Fischler wohl bewusst anfänglich sehr deutlich und in mancherlei Hinsicht radikal formulierte Vorschlag stieß auf heftigen Widerstand zahlreicher Mitgliedsländer und Lobbyisten. Der Spielraum für Kompromisse und die Definition verschiedener Optionen für individuelle nationale Umsetzungen wurde intensiv wahr genommen.

Was die spezifisch österreichische Position anbelangt, so war diese anfänglich durch heftigen Widerstand gekennzeichnet. Kommissar Fischler fand sowohl mit der Grundlinie der Reform als auch mit deren operativen Umsetzungsvorschlägen nur wenig Gnade vor den Augen seiner Landsleute. Nach der Zustimmung von Landwirtschaftsminister Pröll zum Verordnungsentwurf im Juni 2003 sowie den darauf folgenden Verhandlungen zur nationalen Umsetzung wurden mehr die erzielten Verhandlungserfolge sowie die geschickte Wahrung der nationalen Spielräume im Interesse der österreichischen Landwirte ins Zentrum der Öffentlichkeitsarbeit gerückt.

An Entscheidungen, die im Zusammenhang mit der GAP-Reform 2003 auf nationaler Ebene getroffen wurden, sind die Wahl des Modells der Betriebsprämie im Gegensatz zur einheitlichen Flächenprämie und die Beibehaltung der Koppelung der Mutterkuhprämie an die tatsächliche Produktion zu nennen.

Auf Ebene des Bundeslandes Vorarlberg ist nach Zielsetzung des Auftraggebers dieser Recherche, dem Vorarlberger Naturschutzrat, die Frage zu stellen, in welchem Maße bei der Umsetzung der GAP-Reform 2003 mit ökologischen Konsequenzen bzw. Konsequenzen im landschaftlichen Erscheinungsbild zu rechnen ist. Zusammenfassend kann dazu festgestellt werden, dass konkrete Auswirkungen absehbar und in Ansätzen bereits jetzt spürbar sind. Dabei ist weniger abzusehen, dass sich bisher unbekannte Entwicklungen etablieren oder bestehende umkehren als vielmehr schon derzeit bestehende Trends sich verstärken bzw. beschleunigen. Wird die Frage gestellt, ob sich die Vorarlberger landwirtschaftlichen Betriebe vor diesen Auswirkungen zu fürchten haben, so ist darauf, natürlich mit gewissen Einschränkungen, mit einem NEIN zu antworten.

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

Auch wenn Berechnungsbeispiele für verschiedene Betriebstypen einen Rückgang des Gesamtdeckungsbeitrages von 0,6 % bis 1,5% erwarten lassen, so sind dem gegenüber Vereinfachungen bei der Antragsstellung, zusätzliche Chancen durch erhöhte Mittel im Bereich der ländlichen Entwicklung und nicht zuletzt die mittelfristige Absicherung des insbesondere für Vorarlberg bedeutsamen Milchquotensystems in Rechnung zu stellen.

Das insgesamt durchaus wichtige Argument, dass betriebliche Produktionsentscheidungen zukünftig nicht mehr mit dem Erhalt von Förderungen gekoppelt sind, relativiert sich für Vorarlberg insofern, als dieser Entscheidungsspielraum durch die natürlich vorgegebenen Produktionsbedingungen von vornherein eingeschränkt ist. Der schon in den vergangenen Jahren feststellbare Trend zur Erweiterung des Produktsortiments in der bäuerlichen Milchverarbeitung sowie der Professionalisierung im Direktvermarktungssegment dürfte allerdings weiter anhalten.

Die deutlichsten Konsequenzen der GAP-Reform 2003 auf betriebliche Szenarien in der Vorarlberger Landwirtschaft werden sich voraussichtlich im Milchsektor ergeben. Der schon in der Vergangenheit klar erkennbare und agrarpolitisch erwünschte Trend zur Strukturbereinigung erfährt eine merkbare Beschleunigung. Der Planungshorizont von 10 Jahren, über den die Aufrechterhaltung des Milchquotensystems abgesichert ist, begünstigt betriebliche Entscheidungen zum Ausbau dieses Standbeines sofern die betrieblichen Voraussetzungen gegeben sind. Die derzeit signifikant erhöhten Bewegungen und hohen Preise auf dem Markt an Milchquoten sind Ausdruck dafür. Für manche Betriebe wird dies die Konsequenz einer betrieblichen Intensivierung mit sich bringen.

Parallel dazu bewegen die hohen Preise viele Besitzer kleiner und mittlerer Quotenmengen zum Verkauf und somit zur Aufgabe der Milcherzeugung. Eine Aufgabe der Bewirtschaftung und somit ein Brachfallen von Flächen ist hingegen nicht absehbar. Dies ist mit einer aus ökologischer Sicht erwünschten betrieblichen Extensivierung verbunden, erfolge diese nun in Form eines Umstiegs auf Mutterkuhhaltung oder andere extensive Bewirtschaftungsformen.

Einen weiteren Bereich, in dem sich Konsequenzen der GAP-Reform 2003 ergeben könnten, stellen die Cross-Compliance Bestimmungen dar. Dies nicht deshalb, weil (speziell in Österreich) bisher auf diesem Gebiet keine Richtlinien bestanden hätten, vielmehr wurden diese bisher nur lückenhaft überprüft. Das wird sich aufgrund der Neuorganisation im Kontrollbereich ändern. Hier bestehen Vermutungen, dass es in Einzelfällen zu Beanstandungen und in der Folge zu Kürzungen bei den Betriebsprämien kommen könnte.

Auf dem Rindfleischsektor könnte es zu einer geringfügigen Abnahme an intensiv gemästeten Rindern kommen. Insgesamt dürfte sich aufgrund der steigenden Tendenz im Mutterkuhbereich und bei extensiven Mastformen die Rindfleischerzeugung jedoch kaum rückläufig entwickeln.

Gesamthaft betrachtet bleibt festzuhalten, dass die GAP-Prämien in Vorarlberg im Vergleich zu den Förderprogrammen "Ausgleichszahlung für benachteiligte Gebiete" und "ÖPUL" eine untergeordnete Bedeutung haben. Mit Ausnahme expansiver Milcherzeugungsbetriebe ist damit zu rechnen, dass die auch bisher zu beobachtende und agrarpolitisch erwünschte Verlagerung zu extensiven Bewirtschaftungsformen tendenziell verstärkt, und das Prämienvolumen für Aktivitäten in der ländlichen Entwicklung vergrößert wird. Für den Durchschnitt der Betriebe wird sich eine geringfügige Verringerung der Förderungssumme nicht verhindern lassen. Im Gegenzug konnte jedoch das insbesondere für Vorarlberg wichtige System der Milchquoten für einen mittleren Planungshorizont (10 Jahre) abgesichert werden. Szenarien mit dem Inhalt, dass durch die GAP-Reform 2003 eine verstärkte Aufgabe der Bewirtschaftung von Flächen erfolgen wird, sind für das Bundesland Vorarlberg wenig realistisch.

Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg

Anhang

1. Pressemitteilungen der EU-Kommission vom 10.07.2002: "Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Landwirtschaft" - Kommission legt Halbzeitbewertung der EU-Agrarpolitik vor
2. Pressemitteilungen der EU-Kommission vom 10.07.2002: „VORHER NACHHER - Nachhaltige Landwirtschaft: Was ändert sich durch die Halbzeitbewertung“
3. Vergleich zwischen der derzeitigen Situation, der Mitteilung über die Halbzeitbewertung (Juli 2002) und den Verordnungsvorschlägen (Januar 2003)
4. Agrarreform: Studien zufolge würden „sich die Vorschläge der Kommission günstig auf die landwirtschaftlichen Einkommen auswirken“

Anhang 1

"Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Landwirtschaft" Kommission legt Halbzeitbewertung der EU-Agrarpolitik vor

Die Europäische Kommission hat heute eine Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union vorgelegt. Sie vertritt darin die Auffassung, dass die öffentlichen Ausgaben für den Agrarsektor besser gerechtfertigt werden müssen. Neben der Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen müssen diesen Leistungen Gegenleistungen gegenüberstehen - in Form von sicheren Lebensmitteln, einer intakten Umwelt, der Einhaltung von Tierschutzauflagen, der Landschaftspflege, der Erhaltung des kulturellen Erbes oder in Form von mehr sozialer Ausgewogenheit und Gerechtigkeit. Durch die Halbzeitbewertung wird die Agrarpolitik entbürokratisiert, gleichzeitig werden die Landwirte animiert, die Produkte zu erzeugen, für die sie möglichst hohe Erlöse am Markt erzielen, und nicht die, für die sie möglichst hohe Subventionen erhalten. Für die europäischen Verbraucher und die Steuerzahler bringt die Überprüfung mehr Wirtschaftlichkeit. Um diese Ziele zu erreichen, schlägt die Kommission vor, 1) die Direktzahlungen von der Produktion zu entkoppeln, 2) diese Zahlungen an die Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Betriebssicherheit zu binden, 3) die EU-Mittel für die Entwicklung des ländlichen Raums durch die Modulation der Direktzahlungen (von der nur die Kleinerzeuger ausgenommen sind) deutlich aufzustocken, 4) ein System betriebsbezogener Audits einzuführen und 5) im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums neue Maßnahmen vorzusehen, um die Erzeugung von Qualitätslebensmitteln, die Lebensmittelsicherheit und den Tierschutz fördern und die Kosten der betriebsbezogenen Audits decken zu können. Für den Bereich der Marktpolitik, die eine wichtige Säule der GAP bleibt, schlägt die Kommission vor, 1) den Prozess der Reformen im Getreidesektor abzuschließen, speziell durch eine abschließende Senkung des Interventionspreises um 5% und eine Neuregelung des Außenschutzes, 2) den spezifischen Zuschlag für Hartweizen abzusenken und eine Qualitätsprämie einzuführen, 3) den Interventionspreis für Reis zu senken und dafür einen Ausgleich zu gewähren und 4) die Regelungen für Trockenfutter, Eiweißpflanzen und Schalenfrüchte zu ändern. Die Vorschläge entsprechen in vollem Umfang den in der Agenda 2000 für die GAP vorgegebenen Zielen, der dort skizzierten Strategie und dem vereinbarten Finanzrahmen.

"Wir können nicht erwarten, dass unsere ländlichen Gebiete prosperieren, dass unsere Umwelt geschützt wird, dass die Nutztiere artgerecht gehalten werden und dass die Landwirte und die Landwirtschaft wirtschaftlich überleben, wenn wir nicht bereit sind, dafür auch zu zahlen.

Künftig erhalten die Landwirte nicht mehr Geld, wenn sie mehr produzieren, sondern wenn sie auf das reagieren, was die Menschen wollen: sichere und hochwertige Lebensmittel, mehr Tierschutz und eine intakte Umwelt. Das neue System garantiert ihnen stabile Einkommen und befreit sie gleichzeitig aus der Zwangsjacke, ihre Produktion nach den Subventionen auszurichten. Künftig können sie die Erzeugnisse produzieren, für die sie die besten Marktchancen sehen, und müssen sich nicht danach richten, wo es die höchsten Subventionen gibt. Außerdem wird es künftig für die Landwirte und die nationalen Verwaltungen weniger Bürokratie und weniger Papierkrieg geben. Unser Vorschlag bedeutet für die Landwirte, die Verbraucher und die Steuerzahler gleichermaßen, dass ihren Leistungen eine Gegenleistung gegenübersteht. Er erleichtert den Erweiterungsprozess und verbessert unsere Ausgangsposition bei den Agrarverhandlungen in der WTO. Das neue System verzerrt den internationalen Handel nicht, ganz im Gegenteil, es dürfte die Marktchancen für die Entwicklungsländer verbessern," sagte Franz Fischler, Kommissar für Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Fischerei.

Die zehn Leistungen der Halbzeitbewertung

- Ausbau der Stützung, um die Landwirte für ihre Leistungen in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit und -qualität sowie Tierschutz angemessen honorieren zu können;
- Bereitstellung von mehr Geld, damit die Landwirte die Produktion stärker an der Marktnachfrage und den Verbraucherwünschen ausrichten können;
- Weitere Stützung und Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen;
- Weniger Bürokratie und weniger Verwaltungsaufwand, damit sich die Landwirte wieder auf ihre eigentliche Arbeit konzentrieren können;
- Chancen, damit unsere Landwirte von den expandierenden Märkten profitieren können;

Konzentration auf die Produkte und Leistungen, die die Verbraucher wollen, ohne künstliche Anreize, Dinge zu produzieren, die Niemand braucht;
Volle Einbeziehung der Bereiche Lebensmittelqualität, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz in die GAP;
Verstärkung der Cross-compliance-Bestimmungen für die Erhaltung der Kulturlandschaften mit weniger umweltschädlichen Produktionsanreizen und mehr umweltfreundlichen Leistungen;
Stärkere Unterstützung für traditionelle und naturnahe Bewirtschaftungssysteme;
Übernahme einer führenden Rolle in den internationalen Agrarhandelsgesprächen dank einer modernen Agrarpolitik, die für den internationalen Handel und die Entwicklungsländer positiv ist.

Die Ziele der GAP und der Finanzrahmen bleiben ...

Die Kommission ist überzeugt, dass die EU-Landwirtschaft die Erwartungen der europäischen Bürger nicht erfüllen kann, wenn wir die Unterstützung der Landwirtschaft ganz abschaffen oder die Agrarpolitik renationalisieren. Sie ist aber auch überzeugt, dass sich die EU-Landwirtschaft nicht auf die passive Beobachtung von Entwicklungen beschränken darf, sondern dass wir eine aktive, vorausschauende Politik betreiben müssen.

Die heutigen Vorschläge gehen auf das Mandat des Europäischen Rates von Berlin an die Kommission zurück, eine Halbzeitbewertung (Midterm Review - MTR) der Agenda 2000 vorzulegen. Diese Bewertung wird in den weiteren Kontext der jüngsten Debatte über die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und ihre Zukunft gestellt.

Die Ziele der GAP sind die selben geblieben, die in Berlin beschlossen und dann vom Europäischen Rat in Göteborg bestätigt wurden: Ein wettbewerbsfähiger Agrarsektor, Produktionsmethoden, die umweltfreundlich produzierte Qualitätserzeugnisse hervorbringen, wie sie die Gesellschaft will, die Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung und stabiler Einkommen für die Landwirte, eine Vielfalt von Bewirtschaftungssystemen, die Erhaltung und Pflege des Kulturlandschaftsbildes, die Unterstützung der ländlichen Bevölkerung, eine Vereinfachung der Agrarpolitik und eine neue Kompetenzaufteilung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten und schließlich die Rechtfertigung der Stützungszahlungen durch das Erbringen von Leistungen, die die Gesellschaft von den Landwirten erwartet.

... Aber die Politikinstrumente ändern sich

Die Halbzeitbewertung reagiert auf die Bedenken der europäischen Bürger in Bezug auf die Leistungsfähigkeit der GAP und versucht, eine Antwort auf die grundsätzliche Frage zu geben, wie die EU-Landwirtschaft und die ländlichen Gebiete am besten unterstützt werden können. Mit dem Ziel der Verbesserung der Kohärenz zwischen den einzelnen Instrumenten der GAP schlägt die Kommission weitreichende Änderungen vor, um Folgendes zu erreichen:

1. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft durch den Einsatz der Intervention als echtes Sicherheitsnetz, das den EU-Erzeugern erlaubt, auf Marktsignale zu reagieren, sie aber gleichzeitig gegen extreme Preisfluktuationen schützt. Hierzu werden u.a. folgende Marktmaßnahmen vorgeschlagen:

1.1. Kulturpflanzen

Im **Getreidesektor** sieht der Kommissionsvorschlag u.a. eine letzte Senkung des Interventionspreises um 5 %, den Wegfall der monatlichen Zuschläge auf den Getreideinterventionspreis, die Abschaffung der Intervention für Roggen und die Anpassung des EU-Außenschutzes in Übereinstimmung mit den internationalen Rechten und Pflichten der EU vor.

Weitere Maßnahmen:

- Absenkung des spezifischen Zuschlags für Hartweizen und Einführung einer Qualitätsprämie;
- Absenkung des Interventionspreises für Reis auf die Höhe des Weltmarktpreises und Kompensation durch Direktzahlungen;
- Anpassungen der Regelungen für Trockenfutter und Eiweißpflanzen sowie Einführung einer pauschalen Zahlung für Schalenfrüchte.

1.2. Rindfleisch

Im **Rindfleischsektor** wird das System der Direktzahlungen deutlich vereinfacht, um die Erzeugung stärker an der Nachfrage nach hochwertigen und sicheren Lebensmitteln auszurichten.

Außerdem werden vier Optionen für die künftige Unterstützung des **Milchsektors** zur Diskussion gestellt.

2. Förderung einer marktorientierten, nachhaltigen Landwirtschaft durch den Wechsel von der Produkt- zur Produzentenunterstützung und die Einführung eines Systems produktionsentkoppelter betriebsbezogener Einkommenszahlungen, die auf der Grundlage historischer Referenzbeträge berechnet werden und an die Einhaltung von Cross-compliance-Bestimmungen in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelqualität gebunden sind.

3. Stärkung der ländlichen Entwicklung durch Umschichtung von Mitteln von der ersten auf die zweite Säule der GAP mit Hilfe der EU-weiten Einführung der verpflichtenden dynamischen Modulation sowie Ausweitung der derzeitigen Maßnahmen für die ländliche Entwicklung, um die Lebensmittelqualität zu fördern, höhere Standards zu erreichen und den Tierschutz zu verbessern.

Weitere Informationen über die Halbzeitbewertung (der Vorschlag der Kommission, die Präsentation von Kommissar Fischler, Hintergrundmaterial, usw.) können auf der folgenden Website abgerufen werden:

http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_de.htm

Die Generaldirektion Landwirtschaft hat einen neuen Gratisservice (in englischer Sprache) eingerichtet, den "Agriculture News Digest". Wie Sie den "Digest" abonnieren können, erfahren Sie unter:

http://europa.eu.int/comm/agriculture/newsdigest_en.htm

Die Vorschläge im einzelnen

Entkoppelung der Direktbeihilfen - Festsetzung einer betriebsbezogenen Einkommenszahlung

Die Kommission schlägt die Einführung einer produktionsentkoppelten, betriebsbezogenen Einkommenszahlung vor. In einer ersten Phase werden in diese Zahlung, die sich auf die historischen Referenzbeträge unter Berücksichtigung der vollständigen Umsetzung der Agenda 2000-Reform stützt, die Sektoren Ackerkulturen, Rind- und Schaffleisch sowie Körnerleguminosen und Stärkekartoffeln einbezogen. Danach kommen die angepassten Zahlungen für Reis, Hartweizen und Trockenfutter hinzu. Weitere Sektoren könnten später folgen. Die betriebsbezogene Einkommenszahlung wird an die Einhaltung von verpflichtenden Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz gebunden (Cross compliance).

Auch wenn die neue Regelung in dieser Phase nicht alle Sektoren abdecken wird, haben die Landwirte, die die neue, entkoppelte betriebsbezogene Einkommenszahlung erhalten, die freie Entscheidung, auf ihrem Land alle Erzeugnisse zu produzieren, und zwar einschließlich derjenigen, für die weiterhin produktbezogene Zahlungen geleistet werden, es sei denn, diese Erzeugnisse wurden ausnahmsweise und ausdrücklich ausgeschlossen. Natürlich gelten auch hier die Vorschriften der produktbezogenen Marktstützungsregelung (z.B. Produktionsquoten, Pflanzrechte, usw.). Die entkoppelte Einkommenszahlung wird betriebsbezogen berechnet. Der Gesamtbetrag, auf den ein Betrieb Anspruch hat, wird in mehrere Teile (Zahlungsansprüche) geteilt, um eine teilweise Übertragung der Zahlung zu erleichtern, wenn nur ein Teil des betreffenden Betriebs verkauft oder verpachtet wird.

Diese neue, betriebsbezogene Einkommenszahlung wird die Stützung der EU-Erzeuger deutlich vereinfachen. Sie wird die Marktorientierung der Landwirtschaft insgesamt verbessern und den Landwirten die Möglichkeit geben, in vollem Umfang von den Marktchancen zu profitieren und die Erzeugnisse zu produzieren, die vom Verbraucher nachgefragt werden. Darüber hinaus erhöht sich auch die Transfereffizienz der Direktzahlungen als Einkommenshilfe beträchtlich, was zu einer Verbesserung der Einkommenslage der Landwirte führen dürfte. Schließlich wird die Entkoppelung auch die Einbeziehung der Umweltdimension erleichtern, weil produktionsspezifische, potenziell umweltschädliche Anreize entfallen.

Verstärkung der Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Betriebssicherheit

Die entkoppelte betriebsbezogene Einkommenszahlung und die übrigen direkten Zahlungen werden nur dann uneingeschränkt gewährt, wenn die Landwirte eine Reihe obligatorischer Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz sowie bestimmte Vorschriften betreffend die Betriebssicherheit einhalten. Bei diesen Cross-compliance-Bestimmungen geht es vor allem um die Durchsetzung der guten landwirtschaftlichen Praxis, für die umfassende obligatorische Standards definiert werden. Auch wenn die Cross-compliance-Bestimmungen regionalen Unterschieden Rechnung tragen müssen, sind zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen einheitliche Voraussetzungen für alle Landwirte erforderlich, was durch grundlegende Durchführungskriterien gewährleistet wird. Die Mitgliedstaaten müssen auf der Grundlage eines Gemeinschaftsrahmens, der diese grundlegenden Durchführungskriterien enthält, Standards definieren und durchsetzen. Die Kommission wird in den nächsten Monaten mit der Arbeit an einem solchen Rahmen beginnen.

Die Cross-compliance-Bestimmungen werden für den gesamten Betrieb gelten, mit Vorschriften sowohl für die genutzten als auch für die nicht genutzten landwirtschaftlichen Flächen. Für die nicht genutzten Flächen bedeutet Cross compliance die Einhaltung verpflichtender Pflegevorschriften und die Verpflichtung, das Land in einem guten landwirtschaftlichen Zustand zu erhalten. Der gesamtbetriebliche Ansatz ergibt sich direkt aus der Logik der Entkoppelung und unterstreicht das Hauptziel der Cross compliance: die Unterstützung der Implementierung der Rechtsvorschriften in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit. Bei Nichteinhaltung der Cross-compliance-Bestimmungen sollten die Direktzahlungen gekürzt werden, wobei in Bezug auf das Risiko oder den Schaden der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden muss.

Ein neues System betriebsbezogener Audits

Um den Erwartungen der Gesellschaft an die Landwirtschaft zu entsprechen und den Landwirten zu helfen, die Standards einer modernen, dem Qualitätsaspekt Vorrang einräumenden Landwirtschaft zu erfüllen, hält die Kommission es für notwendig, ein gemeinschaftsweites System für die Audits von Haupterwerbsbetrieben aufzubauen und zu fördern, das von den Mitgliedstaaten ausgehend von der wirtschaftlichen Kapazität der Betriebe definiert wird. Diese Audits helfen den Landwirten, sich über die Materialflüsse und die innerbetrieblichen Prozesse klar zu werden, die für die Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Betriebssicherheit relevant sind. Viele Landwirte und landwirtschaftliche Organisationen akzeptieren, dass die Transparenz in Bezug auf die innerbetrieblichen Prozesse verbessert und die Landwirte stärker für diese Fragen sensibilisiert werden müssen.

Die Unterstützung für die Audits wird im Rahmen der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung gewährt. Ihre Einführung für alle Haupterwerbsbetriebe ist ein allgemeines Ziel. Als ersten Schritt schlägt die Kommission vor, betriebsbezogene Audits als Teil der Cross-compliance-Bestimmungen für Erzeuger obligatorisch zu machen, die Direktzahlungen in Höhe von mindestens 5 000 EUR jährlich erhalten.

Ökologische Flächenstilllegungen

Um den Nutzen der Flächenstilllegung als Instrument der Angebotskontrolle zu erhalten und gleichzeitig ihren Umweltnutzen im Rahmen der neuen produktionsentkoppelten Stützungsregelung zu verstärken, schlägt die Kommission die Einführung einer obligatorischen langfristigen Flächenstilllegung (10 Jahre) vor. Die Landwirte würden nur dann Direktzahlungen erhalten, wenn sie sich verpflichten, eine landwirtschaftlich genutzte Fläche, die der derzeit obligatorisch stillgelegten Fläche ihres Betriebs entspricht, langfristig und dauerhaft stillzulegen.

Förderung des Anbaus von Energiepflanzen - der CO₂-Kredit

Nach den Kommissionsvorschlägen soll die derzeitige Flächenstilllegungsregelung durch eine langfristige ökologische Flächenstilllegung ersetzt werden. Derzeit erfolgt die Förderung der Produktion von Energiepflanzen durch die Möglichkeit des Anbaus von Industriepflanzen auf der stillgelegten Fläche. Energiepflanzen machen den größten Teil der Non-food-Erzeugung auf stillgelegten Flächen aus. Ihre Bedeutung wird noch zunehmen, wenn, wie in einer aktuellen Mitteilung der Kommission vorgesehen, die Beimischung von Biokraftstoff obligatorisch wird. Die neue Stilllegungsregelung bietet aber keine Möglichkeit mehr, die Erzeugung von Energiepflanzen zu fördern. Die Kommission schlägt daher vor, die derzeitigen Vorschriften für den Anbau von Non-Food-Pflanzen durch einen CO₂-Kredit zu ersetzen, eine nicht kulturspezifische Beihilfe für Energiepflanzen, die mit dem Ziel einer CO₂-Substitution gewährt würde. Eine solche Beihilfe würde die Investitions- und Starthilfen im Rahmen der zweiten Säule ergänzen.

Die Beihilfe für Energiepflanzen wird sich bei einer garantierten Höchstfläche von 1,5 Mio. ha auf 45 EUR/ha belaufen und würde Erzeugern gezahlt, die einen Vertrag mit einem Verarbeitungsbetrieb schließen. Bei der Aufteilung der garantierten Höchstfläche zwischen den Mitgliedstaaten werden die historische Energiepflanzenerzeugung auf stillgelegten Flächen und die Lastenteilungsvereinbarungen in Bezug auf CO₂ berücksichtigt. Die Regelung wird fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten überprüft, wobei die Implementierung der Biokraftstoff-Initiative der EU berücksichtigt wird.

Besseres Gleichgewicht bei der Förderung der nachhaltigen Landwirtschaft und der nachhaltigen ländlichen Entwicklung ...

Ein besseres Gleichgewicht zwischen den Stützungsmaßnahmen im Bereich der Marktpolitik und der Förderung des ländlichen Raums wird sowohl die Akzeptanz der Gemeinsamen Agrarpolitik in der Gesellschaft als auch die Möglichkeit einer Berücksichtigung der Verbraucherwünsche sowie der Belange in den Bereichen Umwelt und Tierschutz im Rahmen der zweiten Säule verbessern. Außerdem

könnte der Übergang zu den produktionsentkoppelten Direktzahlungen zwar einerseits die agrarpolitischen Anreize für eine umweltschädliche Erzeugung verringern, er könnte aber andererseits auch den Druck zur Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeit in einigen marginalen Gebieten erhöhen. Die Bedeutung von Instrumenten, mit denen EU-weit eine nachhaltige Landwirtschaft gefördert werden kann, also der Agrarumweltmaßnahmen, der Zahlungen für die benachteiligten Gebiete sowie anderer Maßnahmen im Rahmen der zweiten Säule, wird deshalb künftig beträchtlich zunehmen.

... durch die Einführung der dynamischen Modulation ...

Um ein besseres Gleichgewicht zwischen den einzelnen Politikinstrumenten mit dem Ziel der weiteren Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft und einer nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums zu erreichen, schlägt die Kommission die Einführung eines Systems der dynamischen Modulation vor, das für alle Mitgliedstaaten obligatorisch wäre. Dabei würden alle Direktzahlungen in arithmetischen Schritten um jeweils 3 % pro Jahr gekürzt, wobei Endziel eine Kürzung um 20 % ist, dem in der Agenda 2000 vorgesehenen Höchstsatz.

Es wird vorgeschlagen, einen Freibetrag abhängig von der Zahl der Arbeitskräfte des Betriebs vorzusehen, wobei sich der Freibetrag für bis zu zwei (vollzeitlich beschäftigte) Jahresarbeitseinheiten (JAE) auf 5 000 EUR belaufen wird. Damit ist gewährleistet, dass die Mehrzahl der landwirtschaftlichen Betriebe nicht der Modulation unterliegt. Für jede zusätzliche JAE könnten die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis einen zusätzlichen Betrag von 3 000 EUR gewähren. Auch wenn ein solcher Freibetrag rund drei Viertel aller landwirtschaftlichen Betriebe in Europa vollständig von der Modulation freistellen würde, würden sie insgesamt weniger als ein Fünftel der Direktzahlungen an die Landwirte ausmachen. Nach Anwendung des Freibetrags und der Modulation wird sich der Höchstbetrag, der je Betrieb gezahlt werden kann, auf 300 000 EUR belaufen. Direktzahlungen über diesen Betrag (und den Freibetrag) hinaus werden gedeckelt und stehen in dem betreffenden Mitgliedstaat für eine Übertragung in die zweite Säule zur Verfügung.

Die durch die Modulation jährlich eingesparten Beträge werden auf der Grundlage der landwirtschaftlichen Fläche, der landwirtschaftlichen Beschäftigung und eines Wohlstandskriteriums auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt und sollen gezielt für die Lösung spezifischer Problemen im ländlichen Raum eingesetzt werden. Ein solcher Schlüssel entspricht der wichtigen Rolle der Landwirtschaft bei der Landnutzung und der Bewirtschaftung der Flächen in den ländlichen Gebieten. Dies wird eine gewisse Umverteilung von Ländern mit intensiver Getreide- und Tierproduktion zu ärmeren, extensiver produzierenden Ländern bzw. Ländern mit Berggebieten ermöglichen und positive Auswirkungen auf die Umwelt und den wirtschaftlichen Zusammenhalt haben. Die Einsparungen durch die Deckelung werden entsprechend den in den einzelnen Mitgliedstaaten anfallenden Beträgen zugeteilt.

Ersten Schätzungen zufolge werden sich die Mittel, die durch die dynamische Modulation aus dem EAGFL-Garantie zusätzlich für die ländliche Entwicklung zur Verfügung gestellt werden können, 2005 auf rund 500 bis 600 Mio. EUR belaufen und dann jährlich bei jeder Erhöhung der dynamischen Modulation um 3 % entsprechend steigen.

... und neuer Maßnahmen zur Förderung der Umwelt, des Tierschutzes, der Lebensmittelqualität und der Lebensmittelsicherheit

Zur Zeit gibt es vier Begleitmaßnahmen, die Agrarumweltmaßnahmen, die Maßnahmen für die benachteiligten Gebiete, die Maßnahmen zur Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen und eine Vorruhestandsregelung. Die Kommission schlägt vor, neue Maßnahmen einzuführen, um auf die Erwartungen in Bezug auf die Sicherheit und Qualität der Lebensmittel zu reagieren, den Landwirten bei der Einführung höherer Standards zu helfen sowie Maßnahmen des Tierschutzes zu fördern. Als erster Schritt wird ein neues Kapitel über die Lebensmittelqualität in die Verordnung Ländlicher Raum eingefügt. Danach sollen die Landwirte Anreize erhalten, um sich an Qualitätssicherungs- und Zertifizierungsregelungen zu beteiligen, in die auch die geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen sowie der ökologische Landbau einbezogen werden. Die Erzeugervereinigungen erhalten Zuschüsse für die Durchführung entsprechender Absatzförderungsmaßnahmen.

Die Kommission schlägt die Einfügung eines Kapitels "Einhaltung der Standards" vor, um den Landwirten bei der Übernahme der auf Basis des EU-Rechts in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz konzipierten hohen Standards sowie bei der Implementierung der betriebsbezogenen Audits zu helfen.

Außerdem schlägt die Kommission vor, im Kapitel Agrarumweltmaßnahmen die Möglichkeit vorzusehen, entsprechend dem Vorgehen im Rahmen der Agrarumweltregelungen den Landwirten

Zahlungen für Anstrengungen im Bereich des Tierschutzes zu gewähren, soweit diese über einen verpflichtenden Referenzstandard hinausgehen. Zusätzlich wird vorgeschlagen, den Kofinanzierungssatz für diese Maßnahmen um weitere zehn Prozentpunkte auf 85 % in den Ziel-1-Regionen und auf 60 % in den anderen Gebieten anzuheben.

Getreide

Für die EU als einem der wichtigsten Ausführer von Getreide weltweit ist wichtig, dass die Preise auf dem Binnenmarkt so nahe wie möglich an den Weltmarktpreisen liegen. Dies ist erforderlich, um die Marktsignale an die EU-Erzeuger weiter zu geben und Ausfuhren ohne Ausfuhrerstattungen zu ermöglichen. Die Kommission ist deshalb auch weiterhin der Auffassung, dass die Intervention auf die Funktion eines echten Sicherheitsnetzes zurückgeführt werden muss, das nur selten in Anspruch genommen wird, wenn ab 2004/05 die letzte Senkung des Interventionspreises um 5 %, d.h. von 101,31 EUR auf 95,35 EUR, erfolgt. Diese Senkung wird wie in der Agenda 2000 vorgesehen ausgeglichen. Zusätzlich schlägt die Kommission vor, die monatlichen Zuschläge abzuschaffen. Dies würde die Marktverwaltung deutlich vereinfachen und die Reaktionsfähigkeit des Marktes im Jahresverlauf verbessern. Die Marktentwicklungen haben in den letzten Jahren zu Problemen bei der praktischen Umsetzung der Regelung geführt. Die Kommission beabsichtigt deshalb, in diesem Kontext über eine Änderung und Vereinfachung des EU-Außenschutzes für Getreide und Reis zu verhandeln, der unter den derzeitigen Umständen nur unbefriedigend funktioniert und seine Aufgabe nicht erfüllt.

Roggen

Wenn nichts geschieht, wird das ausgeprägte Missverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf diesem Markt zu einem dramatischen Anstieg der Lagerbestände führen, für die es auf dem Weltmarkt nur sehr begrenzte Absatzmöglichkeiten gibt. Da auch die Ausfuhrmöglichkeiten begrenzt sind, schlägt die Kommission vor, die Intervention von Roggen aufzugeben, ein Schritt, der zusammen mit der 5 %igen Senkung des Interventionspreises für Getreide die Märkte für Grobgetreide im Gleichgewicht halten würde. Obwohl kurzfristig ein Rückgang der Preise für Roggen erwartet wird, dürften die mittelfristigen Aussichten für Getreide auf dem Binnen- und den Drittlandsmärkten auch zu einer Verbesserung des Gleichgewichts auf dem Roggenmarkt führen.

Hartweizen

Für Hartweizen war nach Auffassung des Rechnungshofs die Höhe des spezifischen Zuschlags aus wirtschaftlichen Gründen nicht zu rechtfertigen und hat zu einer Überkompensation der Erzeuger geführt. Diese Analyse wurde in einer Studie unabhängiger Sachverständiger bestätigt, in der auch auf eine Reihe von Qualitätsproblemen hingewiesen wurde. Die Kommission schlägt daher vor, den derzeitigen spezifischen Zuschlag in den traditionellen Anbaugebieten auf 250 EUR/ha abzusenken und die Sonderbeihilfe in den Gebieten, in denen der Hartweizenanbau üblich ist, ganz abzuschaffen. Diese Änderungen werden über einen Dreijahreszeitraum eingeführt. Zur Förderung der Qualität wird außerdem die Einführung einer besonderen Prämie vorgeschlagen. Sie soll je Tonne Hartweizen gezahlt werden, die im Rahmen eines Vertrags, der entsprechende Qualitätskriterien vorsieht, an die Verarbeitungsindustrie geliefert wird. Hierzu würden auf EU-Ebene Mindestanforderungen festgesetzt. Diese Qualitätsprämie in Höhe von 15 EUR/t würde allen Erzeugern in der gesamten EU gewährt, die die Qualitätskriterien erfüllen. Insgesamt gewährleisten diese Maßnahmen eine gewisse Balance zwischen den Stützungsmaßnahmen für die Hartweizenerzeuger in den verschiedenen Anbaugebieten.

Ölsaaten

Die Analysen deuten darauf hin, dass es in der vorhersehbaren Zukunft zu keiner erheblichen Verschlechterung des Produktionspotenzials in der EU kommen wird. Günstig wird sich in diesem Zusammenhang auch die vorgeschlagene Senkung der Interventionspreise für Getreide auswirken. Daher sind keine spezifischen Maßnahmen geplant.

Reis

Um die Reismärkte angesichts der langfristigen Perspektiven und der Umsetzung der Initiative "Alles außer Waffen" zu stabilisieren, schlägt die Kommission die Absenkung des Interventionspreises um 50 % in einem Schritt auf einen Grundpreis von 150 EUR/t ab 2004/05 vor. Außerdem wird eine private Lagerhaltungsregelung eingeführt, die ausgelöst wird, wenn der Marktpreis unter den Grundpreis fällt. Die Sicherheitsnetzintervention wird bei 120 EUR/t ausgelöst. Die globale Preissenkung wird zu 88 % ausgeglichen, was dem Gesamtausgleich bei Getreide im Rahmen der Reform von 1992 und der Agenda 2000-Reform entspricht. Damit ergibt sich ein Ausgleich in Höhe von 177 EUR/t, in dem die bestehende Zahlung von 52 EUR/t enthalten ist. Davon würde ein Betrag von 102 EUR/t, multipliziert mit dem bei der Reform von 1995 festgesetzten Referenzertrag, als betriebsbezogene

Einkommenszahlung gewährt. Die restlichen 75 EUR/t, multipliziert mit dem bei der Reform von 1995 festgesetzten Referenzertrag, würden als kulturspezifische Beihilfe gezahlt, die der Rolle der Reiserzeugung in den traditionellen Feuchtgebieten Rechnung trägt.

Trockenfutter

Die Trockenfutterregelung ist vielfach scharf kritisiert worden, u.a. vom Rechnungshof in seinem Sonderbericht über "Die Ökologisierung der GAP". Auch wenn Trockenfutter ein natürliches Erzeugnis mit hohem Futterwert und eine Quelle von pflanzlichem Eiweiß ist, geben die Art seiner Erzeugung, der hohe Energieverbrauch für die künstliche Trocknung und der Einsatz der Bewässerung in einigen Mitgliedstaaten Anlass zu Besorgnis und Kritik.

Die Kommission schlägt deshalb vor, die derzeitigen Regelungen durch Einkommenszahlungen an die Landwirte zu ersetzen und hierfür einen Betrag in Höhe von insgesamt 160 Mio. EUR bereit zu stellen. Dieser Gesamtbetrag wird anteilmäßig zu den nationalen Garantiemengen für künstlich und für natürlich getrocknetes Trockenfutter auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt.

Die einzelbetrieblichen Ansprüche werden ausgehend von den Mengen berechnet, die der betreffende Erzeuger in einem historischen Referenzzeitraum an die Verarbeitungsindustrie geliefert hat. Um der Verarbeitungsindustrie den Übergang auf diese Regelung zu erleichtern, wird eine vereinfachte Stützungsregelung für künstlich und für natürlich getrocknetes Trockenfutter mit einer auf 33 EUR/t verringerten Zahlung beibehalten, wobei die einzelnen nationalen Garantiemengen zusammengefasst werden.

Rindfleisch

In der Stützungsregelung für den Rindfleischsektor gibt es immer noch Politikinstrumente, die den Anreiz für intensive Produktionssysteme weniger stark reduziert haben als gewünscht. Die Kommission schlägt deshalb vor, die tierbezogenen Zahlungen von der Produktion zu entkoppeln und sie durch eine einzige betriebsbezogene Einkommenszahlung auf der Grundlage der historischen Prämienansprüche zu ersetzen. Zusammen mit wirkungsvollen Cross-compliance-Bestimmungen sollte dies die Anreize für eine intensive Produktion verringern und zu einem besseren Marktgleichgewicht beitragen.

Die Kommission beabsichtigt außerdem, die Bedingungen, unter denen Ausfuhrsubventionen für Lebendvieh gewährt werden können, strikter zu fassen und die Kontrollen entsprechend zu verschärfen.

Schalenfrüchte

In Anbetracht der wichtigen Rolle, die die traditionelle Schalenfruchterzeugung für den Schutz und die Erhaltung des ökologischen, sozialen und territorialen Gleichgewichts in einer Reihe von Regionen spielt, empfiehlt die Kommission die Beibehaltung und Vereinfachung der Stützungsregelungen für diesen Sektor. Sie schlägt hierzu vor, die bestehenden Regelungen durch eine pauschale Zahlung in Höhe von 100 EUR/ha jährlich zu ersetzen. Die Mitgliedstaaten können diesen Betrag auf höchstens 109 EUR/ha jährlich aufstocken. Die garantierte Höchstfläche wird 800 000 ha betragen.

Anhang 2

VORHER NACHHER - Nachhaltige Landwirtschaft: Was ändert sich durch die Haltzeitbewertung?

{PRIVATE}	Zur Zeit	Halbzeitbewertung
<i>Getreide</i>	Interventionspreis: 101,31 Eur/t; Direktzahlungen: 63 Eur/t, multipliziert mit dem Referenzertrag Sieben Monatszuschläge, durch die sich der Interventionspreis um jeweils 0,93 Eur/t erhöht	Abschließende Senkung des Interventionspreises um 5 % (anstatt, wie in der Agenda 2000 vorgeschlagen, um 20 %) auf 95,35 Eur Ausgleich entsprechend dem in der Agenda 2000 skizzierten Vorgehen, d. h. zu 50 % Wegfall der monatlichen Zuschläge?
<i>Roggen</i>	Intervention von Roggen wie bei Getreide allgemein	Wegfall der Intervention von Roggen
<i>Hartweizen</i>	Spezifischer Zuschlag: 344.50 Eur/ha in den "traditionellen" Anbaugebieten 138.90 Eur/ha in den Gebieten, in denen der Hartweizenanbau "üblich" ist	Kürzung des Zuschlags auf 250 Eur/ha in den "traditionellen Anbaugebieten", Einführung über einen Zeitraum von drei Jahren Wegfall des Zuschlags in den "üblichen" Anbaugebieten Einführung einer Qualitätsprämie von 15Eur/t EU-weit
<i>Ölsaaten</i>	Angleichung der Flächenzahlung für Ölsaaten an die für Getreide	Keine besonderen Maßnahmen geplant Aufstockung der Zahlung wie bei Getreide

{PRIVATE}	Spezifischer Zusatzbetrag von 9,5 Eur/t, multipliziert mit dem Referenzertrag	Neuer spezifischer Zusatzbetrag von 55,57 Eur/ha (9,5 Eur/t, multipliziert mit dem durchschnittlichen Referenzertrag der Regionen, in denen Eiweißpflanzen angebaut werden)
<i>Eiweiß- pflanzen</i>		
<i>Reis</i>	Interventionspreis 298,35 Eur/t (Paddy-Reis) Direktzahlung von 52,65 Eur/t je ha bis zu den Garantierten Höchstflächen	50 %ige Senkung des Interventionspreises auf einen Grundpreis von 150 Eur/t, Auslösung der privaten Lagerhaltung, wenn der Marktpreis unter den Grundpreis fällt Sicherheitsnetzintervention bei 120 Eur/t Ausgleichszahlung von 177 Eur/t, von denen der kleinere Teil (75 Eur/t) als kulturspezifische Zahlung gewährt wird Verringerung der GHF auf den Durchschnitt der Jahre der 1999-2001 oder die derzeitige GHF, je nachdem, welche Fläche kleiner ist
<i>CO₂ Kredit</i>	Anbau von nachwachsenden Rohstoffen (Non-Food-Erzeugnissen) auf der stillgelegten Fläche (Voraussetzung: Vertrag mit einem Verarbeiter)	45 Eur/ha für Energiepflanzen (Voraussetzung: Vertrag mit einem Verarbeiter). Garantierte Höchstfläche: 1,5 Mio. ha.
<i>Trocken- futter</i>	Direktzahlungen: 68,83 Eur/t für künstlich getrocknetes Futter 38,64 Eur/t für natürlich getrocknetes Futter	Einkommenszahlung für die Landwirte als Teil der betriebsbezogenen Einkommenszahlung (Gesamtvolumen: 160 Mio. Eur) Vereinfachte Stützungsregelung für die Verarbeitungsindustrie mit einer auf 33 Eur/t verringerten Zahlung für künstlich und für natürlich getrocknetes Trockenfutter

{PRIVATE} <i>Schalen- früchte</i>	Mehrjährige Pläne für die Verbesserung von Qualität und Vermarktung, die von den Erzeugerorganisationen durchgeführt werden Spezifische Maßnahmen wurden 1996 eingestellt, aber die Pläne können bis zum Ende ihrer zehnjährigen Laufzeit fortgesetzt werden, die letzten laufen 2006/07 aus Derzeit nach dem Abschluss der Verbesserungspläne keine spezifischen Stützungsmaßnahmen vorgesehen	Pauschale Zahlung von 100 Eur/ha, Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, bis auf 109 Eur/ha aufzustocken. Garantierte Höchstfläche: 800 000 ha Flächen werden erst nach Abschluss der noch laufenden Verbesserungspläne in die neue Stützungsregelung einbezogen
{PRIVATE} <i>Rindfleisch</i>	Grundpreis: 2224 Eur/t, private Lagerhaltung möglich bei 103 % des Grundpreises. Ankauf per Ausschreibung bei Unterschreitung des Sicherheitsnetz- Interventionspreises (1560 Eur/t) Prämienzahlungen innerhalb der Prämienobergrenzen: 150 Eur für Ochsen (zwei Zahlungen während der Lebenszeit), 210 Eur für Bullen und 200 Eur für Mutterkühe (jährliche Zahlung). Im letzten Fall müssen 15 % Färsen sein Zusätzliche Schlachtpremie in Höhe von 80 Eur (Ochsen, Bullen, Kühe) bzw. 50 Eur (Kälber) Förderkriterien: Bis zu 1,8 GVE/ha (ab 1.1.2003, derzeit 1,9 GVE/ha) 90-Tiere-Obergrenze (mit Ausnahmen) Extensivierungsprämie: 100 Eur/Prämie bei einer Besatzdichte von 1,4 GVE/ha Weitere Option für die MS: 80 Eur/Prämie bei einer Besatzdichte von unter 1,4 GVE/ha und 40 Eur bei einer Besatzdichte zwischen 1,4 und 1,8 GVE/ha (seit Anfang 2002) Nationaler Höchstbetrag	Keine besondere Maßnahmen vorgesehen, allerdings wird sich die Entkoppelung in diesem Sektor besonders spürbar auswirken Weniger Anreize für intensive Produktionssysteme (Entkoppelung) Wirkungsvollere Cross- compliance-Bestimmungen, einschließlich von Verpflichtungen in Bezug auf die Bewirtschaftung der Flächen Stärkung des Qualitätsaspekts und Unterstützung einer umweltfreundlichen Rindfleischerzeugung im Rahmen der 2. Säule

{PRIVATE} <i>Milch- erzeugnisse</i>	Quotenregelung gültig bis 2008 Senkung des Interventionspreises in mehreren Schritten um 15 % ab 2005/06 Anhebung der Mutterkuhprämie von 5,75 Eur/t auf 17,24 Eur/t im Rahmen der Quote ab 2005/06, plus zusätzliche Zahlung ("Zusatzprämie" und/oder Flächenzahlung) Aufstockung der Quote um insgesamt 2,39 %	Mehrere Optionen, u. a.: Fortsetzung der Agenda-2000-Maßnahmen bis 2015 Fortsetzung des Agenda-2000-Ansatzes mit einer weiteren Preissenkung (-15 % für Butter und -5 % für MMP) und Aufstockung der Quoten (+3 %) Einführung einer zweistufigen Quotenregelung Abschaffung der Quoten und Senkung des Interventionspreises um 25 %
--	---	---

{PRIVATE} <i>Ent- koppelung</i>	Verschiedene flächenbezogene Zahlungen, die an die Produktion spezifischer Kulturen gekoppelt sind Teilweise Entkoppelung nur wegen Anpassung an Getreide- und Ölsaatenzahlungen Tierprämien, die an die Erzeugung von Rindfleisch oder Milch und Milcherzeugnissen gekoppelt sind	Eine einzige produktionsentkoppelte betriebsbezogene Einkommenszahlung - kann in Zahlungsansprüche für die förderfähige Fläche (ha) geteilt werden. Die betriebsbezogene Einkommenszahlung schließt Zahlungen für folgende Sektoren ein: • Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Körnerleguminosen, • Reis, • Flachs und Hanf, • Stärkekartoffeln, • Hartweizen, • Trockenfutter (nach der Reform), • Rindfleisch, • Schafffleisch, • Milch ab 2005/06. Weitere Kulturen können folgen. Folgende Zahlungen sind ausgenommen: • Qualitätsprämie für Hartweizen • Zuschlag für Eiweißpflanzen, • Kulturspezifische Zahlungen für Reis, Faserflachs und Hanf, • Kartoffelstärke (Verarbeitungsbetriebe) • Trockenfutter (Verarbeitungsbetriebe) Mitgliedstaaten können innerhalb bestimmter Grenzen für eine andere Gewichtung optieren
--	--	--

{PRIVATE} <i>Cross- compliance</i>	Optionale Verwendung der durch die Kürzung der Direktzahlungen verfügbaren Beträge für die Durchsetzung des Umweltrechts und der sogenannten spezifischen Umweltauflagen	Verbindliche Cross- compliance-Bestimmungen gelten gesamtbetrieblich: Direktzahlungen werden nur bei Einhaltung der gesetzlichen Standards (Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz) gewährt und nur wenn Flächen in Übereinstimmung mit den Umweltauflagen in gutem landwirtschaftlichen Zustand erhalten werden
<i>Flächenstill- legung</i>	Stilllegung von 10 % der Fläche, Ausnahmen für Landwirte, die weniger als 92 t Getreide jährlich produzieren (berechnet anhand der Referenzerträge)	Fortsetzung der Flächenstilllegungsverpflichtung (auf der Grundlage einer 10 %igen Stilllegung) als langfristige nicht rotierende Flächenstilllegung (10 Jahre) Einhaltung der Landbewirtschaftungsauflagen

		(als Teil der Cross-compliance) Wegfall der Non-Food-Regelung für den Anbau auf der stillgelegten Fläche
Betriebsbezogene Audits	Der Aufbau (nicht aber die Anwendung) von Zertifizierungssystemen ist eine Option im Rahmen des Pakets ländliche Entwicklung	Betriebsbezogene Audits obligatorisch für alle Betriebe, die mehr als 5000 Eur/Jahr erhalten Einbeziehung aller relevanten Materialflüsse und innerbetrieblichen Prozesse in die Audits Finanzielle Unterstützung für die Durchführung der Audits im Rahmen der ländlichen Entwicklung förderfähig

{PRIVATE} Dynamische Modulation	Optionale Verringerung der Direktzahlungen um bis zu 20 % Eingesparte Beträge verbleiben bei den Mitgliedstaaten und können für Begleitmaßnahmen ausgegeben werden	Dynamisch Modulation in Höhe von 3 % jährlich bis zu insgesamt 20 % Eingesparte Beträge werden über den EU-Haushalt auf die ländliche Entwicklung (alle Maßnahmen) umgeschichtet (geschätzter Betrag: 500-600 Mio. Eur/Jahr ab 2005). Bei der Verteilung werden die landwirtschaftliche Fläche, die landwirtschaftliche Beschäftigung und ein Wohlstandskriterium zugrunde gelegt 5000 Eur/Betrieb von der Modulation freigestellt. Mitgliedstaaten können außerdem ab der dritten JAE eines Betriebs weitere 3000 Eur von der Modulation ausnehmen Deckelung bei 300 000 Eur/Betrieb, Einsparungen verbleiben in dem betreffenden Mitgliedstaat
Lebensmittelqualität	Investitionshilfen für die Förderung der Lebensmittelqualität, einschließlich des Aufbaus von Zertifizierungssystemen im Rahmen der ländlichen Entwicklungspläne förderfähig Absatzförderungsmaßnahmen im Rahmen von zwei horizontalen Regelungen: Maßnahmen innerhalb der EU und Maßnahmen in Drittländern	Einbeziehung eines Kapitels Lebensmittelqualität als neue Begleitmaßnahme einschließlich: Anreize für die Landwirte, sich an Qualitätssicherungs- und Zertifizierungsregelungen zu beteiligen. Unterstützung für Erzeugervereinigungen bei Absatzförderungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung, den geographischen Angaben und dem ökologischen Landbau Absatzförderungsmaßnahmen im Rahmen der 1. Säule nur auf Drittlandsmärkten

{PRIVATE} Tierschutz	Nur gesetzlich vorgeschriebene Maßnahmen (GD SANCO)	Neue Tierschutzmaßnahmen zusammen mit den Agrarumweltmaßnahmen und in der selben Logik (Entschädigung für die Kosten und Einkommenseinbußen, die durch die Einhaltung von über die gesetzlichen Auflagen hinausgehenden Verpflichtungen entstehen) Gewährung von Ausfuhrsubventionen für Lebewiehe nur auf der Grundlage begründeter Anträge und bei Einhaltung der Tierschutzauflagen
Agrarumweltmaßnahmen	Derzeitige Beihilfeintensität: • 75 % in den Ziel-1-Gebieten • 50 % in den übrigen	Anhebung : 85 % in den Ziel-1-Gebieten 60 % in den übrigen Gebieten

	Gebieten	
<i>Einhaltung der Standards</i>	Derzeit keine Anreize	Unterstützung für betriebsbezogene Audits pauschale Zahlungen an die Landwirte zur Deckung der Kosten derartiger Audits Degressive Übergangsbeihilfe (maximal 200 Eur/ha) zur Unterstützung der Landwirte bei der Einführung "verbindlicher Standards" Gilt nicht, wenn Nichtanwendung auf Nichteinhaltung bereits im nationalen Recht verankerter Standards zurückzuführen ist
<i>Staatliche Beihilfen</i>	Melde- und Genehmigungspflicht	Möglicherweise Gruppenfreistellungen zur Beschleunigung der Implementierung. Nachträgliche Berichte und Überwachung.

Anhang 3

MEMO/03/11

Brüssel, den 22. Januar 2003

GAP-Reform –

Vergleich zwischen der derzeitigen Situation, der Mitteilung über die Halbzeitbewertung (Juli 2002) und den Verordnungsvorschlägen (Januar 2003)

ACKERKULTUREN

	Status quo	Mitteilung (Juli 2002)	Verordnungsvorschläge (Januar 2003)
Getreide	Interventionspreis: 101,31 €/t; Direktzahlungen: 63 €/t, multipliziert mit dem Referenzertrag Sieben Monatszuschläge, durch die sich der Interventionspreis um jeweils 0,93 €/t erhöht	Abschließende Senkung des Interventionspreises um 5 % (anstatt, wie in der Agenda 2000 vorgeschlagen, um 20 %) auf 95,35 €/t. Anhebung der Direktzahlungen auf 66 €/t, entkoppelt Wegfall der monatlichen Zuschläge	Keine Änderung gegenüber Juli (Konsolidierung der GMO Getreide) Wegfall der Erstattungen für die Erzeugung von Getreidestärke und Stärkekartoffeln
Roggen	Intervention bei Roggen wie bei Getreide allgemein	Wegfall der Intervention bei Roggen	Keine Änderung gegenüber Juli
Hartweizen	Spezifischer Zuschlag: • 344,50 €/ha in den "traditionellen" Anbaugebieten • 138,90 €/ha in den Gebieten, in denen der Hartweizenanbau "üblich" ist im Rahmen der garantierten Höchstflächen (GHF) Zuschlagsgewährung abhängig von der Verwendung von zertifiziertem Saatgut	Entkopplung und - über einen Zeitraum von drei Jahren - Kürzung des Zuschlags auf • 250 €/ha in "traditionellen Anbaugebieten" • Null in den "üblichen Anbaugebieten" Einführung einer Qualitätsprämie von 15 €/t, abhängig von der Einhaltung von Mindestqualitätskriterien; Voraussetzung: Vertragsabschluss	Keine Änderung gegenüber Juli Prämie von 40 €/ha in "traditionellen Anbaugebieten", im Rahmen der GHF; Voraussetzung: Verwendung einer bestimmten Menge Saatgut von Sorten, die wegen ihrer Eignung für die Hartweizengriß- und Teigwarenerzeugung ausgewählt wurden
Ölsaaten	Angleichung der Flächenzahlung für Ölsaaten an die für Getreide	Keine besonderen Maßnahmen. Anhebung der Zahlungen auf 66 €/t, entkoppelt	Keine Änderung gegenüber Juli
Eiweißpflanzen	Spezifischer Zusatzbetrag von 9,5 €/t, multipliziert mit dem Referenzertrag	Neuer spezifischer Zusatzbetrag von 55,57 €/ha (9,5 €/t, multipliziert mit dem durchschnittlichen Referenzertrag der Regionen, in denen Eiweißpflanzen angebaut werden)	Keine Änderung gegenüber Juli Festsetzung der GHF auf 1,4 Mio. ha

SONSTIGE KULTUREN

	Status quo	Mitteilung (Juli 2002)	Verordnungsvorschläge (Januar 2003)
Reis	Interventionspreis: 298,35 €/t (Paddy-Reis) Direktzahlung von 52,65 €/t, multipliziert mit dem Referenzertrag, je ha bis zu den garantierten Höchstflächen (GHF)	50%ige Senkung des Interventionspreises auf 150 €/t, Auslösung der privaten Lagerhaltung, wenn der Marktpreis unter diesen Preis fällt. Besonderer Sicherheitsmechanismus, wenn der Betrag von 120 €/t unterschritten wird. Ausgleichszahlung von 177 €/t, von denen 75 €/t als kulturspezifische Zahlung gewährt werden (Blue Box) Verringerung der GHF auf den Durchschnitt der Jahre 1999-2001 oder die derzeitige GHF, je nachdem, welche Fläche kleiner ist	Keine Änderung gegenüber Juli
Stärke-kartoffeln	Maßnahmen für die Erzeuger: • Mindestpreis: 178,31 €/t • Zahlung von 110,54 €/t	Entkopplung	Zahlungen an die Erzeuger: 50% gekoppelt, 50% entkoppelt Abschaffung des Mindestpreises für Stärkekartoffeln und der Erstattungen für die Stärke-erzeugung
CO₂-Kredit	Anbau von nachwachsenden Rohstoffen (Non-food-Erzeugnissen) auf der stillgelegten Fläche (Voraussetzung: Vertrag mit einem Verarbeiter)	45 €/ha für Energiepflanzen (Voraussetzung: Vertrag mit einem Verarbeiter). GHF: 1,5 Mio. ha, aufgeteilt auf die MS	Keine Änderung gegenüber Juli EU-weite (EU-15) GHF - keine Aufteilung auf die Mitgliedstaaten

	Status quo	Mitteilung (Juli 2002)	Verordnungsvorschläge (Januar 2003)
Trockenfutter	Direktzahlungen: • 68,83 €/t für künstlich getrocknetes Futter • 38,64 €/t für sonnengetrocknetes Futter	Aufteilung (50/50) der Stützung: • entkoppelte Einkommenszahlung für die Landwirte (Gesamt volumen: 160 Mio. €) • einzige garantierte Höchstmenge + Industriebeihilfe von 33 €/t	Keine Änderungen, nur Klarstellungen: • Erzeugerbeihilfen auf der Grundlage der Lieferungen und einzelstaatlichen garantierten Mengen • Beibehaltung der Industriebeihilfe für 4 Jahre, degressive Kürzung • Wegfall des Freibetrags von 5%
Schalenfrüchte	Mehrjährige Pläne für die Verbesserung von Qualität und Vermarktung, die von den Erzeugergruppierungen durchgeführt werden Spezifische Maßnahmen wurden 1996 eingestellt, aber die Pläne können bis zum Ende ihrer Laufzeit (10 Jahre) fortgesetzt werden; die letzten laufen 2006/07 aus Keine spezifischen Stützungsmaßnahmen für die Folgezeit	Pauschale Zahlung von 100 €/ha, Möglichkeit für die MS, bis auf 109 €/ha aufzustoßen GHF: 800.000 ha Flächen im Rahmen von noch laufenden Verbesserungsplänen kommen für die neue Stützungsregelung nicht in Betracht	Keine Änderung gegenüber Juli

TIERISCHE ERZEUGNISSE

	Status quo	Mitteilung (Juli 2002)	Verordnungsvorschläge (Januar 2003)
Rindfleisch	Grundpreis: 2224 €/t, private Lagerhaltung möglich bei 103% des Grundpreises. Sicherheitsnetz-Interventionspreis: 1560 €/t Prämienzahlungen: 150 € für Ochsen (zwei Zahlungen), 210 €/Jahr für Bullen und 200 €/Jahr für Mutterkühe Schlachtpremie in Höhe von 80 € (Ochsen, Bullen, Kühe) bzw. 50 € (Kälber) Förderkriterien: Bis zu 1,8 GVE/ha (ab 1.1.2003, derzeit 1,9 GVE/ha); Obergrenze: 90 Tiere (mit Ausnahmen) Extensivierungsprämie: 100 €/Prämie (Besatzdichte: 1,4 GVE/ha) Weitere Optionen für die MS: 80 €/Prämie bei einer Besatzdichte von unter 1,4 GVE/ha und 40 € bei einer Besatzdichte zwischen 1,4 und 1,8 GVE/ha Nationaler Höchstbetrag	Keine besonderen Maßnahmen vorgesehen, allerdings wird sich die Entkopplung in diesem Sektor besonders spürbar auswirken Weniger Anreize für intensive Produktionssysteme (Entkopplung) Wirkungsvollere Cross-compliance-Bestimmungen, einschließlich von Verpflichtungen in Bezug auf die Bewirtschaftung der Flächen Stärkung des Qualitätsaspekts und Unterstützung einer umweltfreundlichen Rindfleischherzeugung im Rahmen der zweiten Säule Gewährung von Ausführsubventionen für Lebendvieh nur auf der Grundlage begründeter Anträge und bei Einhaltung der Tierschutzauflagen	Keine Änderung gegenüber Juli Flächen, die zum 31.12.2002 als Dauergrünland genutzt wurden, müssen als Dauergrünland erhalten bleiben (gute Landwirtschaftspraxis) Keine Änderung gegenüber Juli

	Status quo	Mitteilung (Juli 2002)	Verordnungsvorschläge (Januar 2003)
Milcherzeugnisse	Quotenregelung gültig bis 2008 Senkung des Interventionspreises in mehreren Schritten um 15% ab 2005/06 Anhebung der Mutterkuhprämie von 5,75 €/t auf 17,24 €/t im Rahmen der Quote ab 2005/06, plus zusätzliche Zahlung ("Zusatzprämie" und/oder Flächenzahlung) Aufstockung der Quote um insgesamt 2,39 % (erste Aufstockung für ES, IT, EL und IRL im Zeitraum 1999-2001 und für die übrigen MS ab 2005-2007)	Vier Optionen: (a) Fortsetzung der Agenda-2000-Maßnahmen bis 2015 (b) Fortsetzung des Agenda-2000-Ansatzes mit einer weiteren Preissenkung (-15% für Butter und -5% für MMP) und Aufstockung der Quoten (+3%) (c) Einführung einer zweistufigen Quotenregelung (d) Abschaffung der Quoten und Senkung des Interventionspreises um 25 %	Beibehaltung der Quoten bis 2014/15 Agenda 2000 (= Preiskürzung von 15%, ausgeglichen durch Direktzahlungen, Extraquoten) wird um ein Jahr vorgezogen, mit asymmetrischer Preiskürzung von • -3,5%/Jahr bei MMP • -7%/Jahr bei Butter Darüber hinaus werden diese Preiskürzungen in den Jahren 2007 und 2008 fortgesetzt, mit Anhebung der Quoten um 1%/Jahr und entsprechender Aufstockung der Zahlungen Von Anfang an (2004) Entkopplung der Direktzahlungen Obergrenze für Interventionskäufe von Butter: bei Überschreitung von 30 000 t erfolgen die Ankäufe im Rahmen von Ausschreibungsverfahren

ENTKOPPLUNG

	Status quo	Mitteilung (Juli 2002)	Verordnungsvorschläge (Januar 2003)
Geltungs- bereich	Verschiedene flächenbezogene Zahlungen, die an die Produktion spezifischer Kulturen gekoppelt sind Teilweise Entkopplung nur wegen der Anpassung an Getreide- und Ölsaatenzahlungen Tierprämien, die an die Erzeugung von Rindfleisch oder Milch und Milcherzeugnissen gekoppelt sind	Eine einzige produktionsentkoppelte betriebsbezogene Einkommenszahlung, die folgende Sektoren einschließt: - Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Flachs, Hanf, Leinsamen (Grundbeihilfe von 66 €/t) - Hartweizenzuschlag (gesenkt auf 250 €/t) - Stärkekartoffeln - Körnerleguminosen - Reis (102 €/t) - Trockenfutter (neu) - Rindfleisch - Schafffleisch - Milch ab 2004/05 Folgende Zahlungen sind ausgenommen: - Qualitätsprämie für Hartweizen - Zuschlag für Eiweißpflanzen (55,57 €/t) - kulturspezifische Zahlungen für Reis (75 €/t) - Flachs, Hanf (Verarbeitungsbetriebe) - Kartoffelstärke (Verarbeitungsbetriebe) - Trockenfutter (Verarbeitungsbetriebe, 33 €/t, übergangsweise) Obst und Gemüse sind ausgeschlossen	Die vorgeschlagene Maßnahme wird mit folgenden Anpassungen angenommen: • Milchzahlungen ab 2004 (Haushaltsjahr 2005) • 50% der Beihilfe für Stärkekartoffeln werden entkoppelt • Einbeziehung der Beihilfe für Saatgut • Einbeziehung bestimmter regionenbezogener Beihilfen (Regionen in äußerster Randlage, Ägäische Inseln, Trocknungszuschlag Finnland/Schweden für Kulturpflanzen) Gesamtbeträge der Beihilfen, Bedingungen und einzelstaatliche Obergrenzen sind im Anhang der Grundverordnung aufgeführt Nur Dauerkulturen sind ausgenommen, der Anbau von Obst und Gemüse auf den Ackerflächen ist nicht länger ausgeschlossen
Bezugs- zeitraum		Nicht angegeben	2000, 2001, 2002 Einzelstaatliche Reserve für Fälle höherer Gewalt und Erstniederlassungen

	Status quo	Mitteilung (Juli 2002)	Verordnungsvorschläge (Januar 2003)
Flächen- stilllegung	Für Ackerkulturen: Stilllegung von 10% der Fläche, Ausnahmen für Landwirte, die weniger als 92 t Getreide jährlich produzieren (berechnet anhand der Referenzerträge)	Beibehaltung der Flächenstilllegungsverpflichtung (auf der Grundlage einer 10%igen Stilllegung), jedoch als langfristige nicht rotierende Flächenstilllegung (10 Jahre) Wegfall der Non-food-Regelung für den Anbau auf stillgelegten Flächen	Keine Änderungen außer folgenden Ausnahmen: - keine Stilllegungsverpflichtung bei Anträgen auf entkoppelte Zahlungen für eine Fläche von weniger als 20 ha und für den ökologischen Landbau - keine vorgeschriebene Flächenstilllegung ohne Rotationsbrache bei Vorliegen von Umweltgründen Flächengebundene Verpflichtung
Berechnung und Übertragung der Ansprüche		Die einzelbetriebliche Zahlung kann in Zahlungsansprüche aufgeteilt werden, die an die förderfähige Fläche gebunden sind Die Übertragung der Ansprüche erfolgt parallel zur Übertragung der Flächen	Maßnahmen zur Ermittlung der Ansprüche. Definition der Flächen, bei denen Ansprüche entstehen, und der Flächen, die für die entkoppelte Zahlung in Betracht kommen. Nichtflächengebundene Berücksichtigung der Ansprüche (bestimmte Tierprämien) Übertragung der Ansprüche mit oder ohne Flächen Kontrollvorschriften (InVeKoS)
Optionen		Die Mitgliedstaaten können die Beihilfeshöhe innerhalb bestimmter Grenzen differenzieren	Festsetzung einzelstaatlicher Obergrenzen. Mögliche Entkopplung auf regionaler Ebene (allgemeine Grundsätze) und Gewährleistung einer durchschnittlichen entkoppelten Zahlung für Kulturen, für die derzeit keine Direktzahlungen gewährt werden

SONSTIGE HORIZONTALE MASSNAHMEN

	Status quo	Mitteilung (Juli 2002)	Verordnungsvorschläge (Januar 2003)
Degression und Modulation	Optionale Verringerung der Direktzahlungen um bis zu 20% Eingesparte Beträge verbleiben bei den Mitgliedstaaten und können für Begleitmaßnahmen ausgegeben werden	Dynamische Modulation in Höhe von 3% jährlich bis zu insgesamt 20% Freibetrag in Höhe von 5 000 €/Betrieb, der von der Modulation freigestellt ist. Die Mitgliedstaaten können außerdem ab der dritten JAE eines Betriebs weitere 3 000 € von der Modulation ausnehmen. Eingesparte Beträge werden auf den EU-Haushalt für die ländliche Entwicklung (alle Maßnahmen) umgeschichtet. Bei der Verteilung werden die landwirtschaftliche Fläche, die landwirtschaftliche Beschäftigung und ein Wohlstandskriterium zugrunde gelegt. Deckelung bei 300 000 €/Betrieb, Einsparungen verbleiben in dem betreffenden MS	Modulation ab 2006-2012. Festsetzung von jährlichen Kürzungssätzen: 1% im Jahr 2006 bis 19% im Jahr 2012 Progressive und differenzierte Kürzung der Beihilfe. Keine Kürzung bis 5000 €, zwischen 5 000-50 000 € mittlerer Kürzungssatz und über 50 000 € voller Kürzungssatz (siehe beiliegende Tabelle) Anhebung des Modulationsanteils (von 1% im Jahr 2006 auf 6% im Jahr 2012), der auf die EU-Mittel für die ländliche Entwicklung übertragen wird (Verteilungsschlüssel). Der Restbetrag dient zur Finanzierung neuer GAP-Reformen Keine Deckelung mehr bei 300 000 €
Cross- Compliance	Optionale Verwendung der durch die Kürzung der Direktzahlungen verfügbaren Beträge für die Durchsetzung des Umweltrechts und der sogenannten spezifischen Umweltauflagen	Verbindliche Cross-compliance-Bestimmungen (die gesamtbetrieblich gelten): Direktzahlungen bei Einhaltung der gesetzlichen Standards (Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz) und Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen Zustand	Teilweise oder vollständige Kürzung der Direktzahlungen bei Nichteinhaltung der • Verpflichtungen, die im Rahmen von ca. 40 direkt auf Betriebsebene anzuwendenden Rechtstexten bestehen (Minimalliste + sonstige auf Anfrage der MS) • Guten Landwirtschaftspraxis (allgemeiner Rahmen) • Erhaltung der Dauergrünflächen

	Status quo	Mitteilung (Juli 2002)	Verordnungsvorschläge (Januar 2003)
Betriebsbezogene Audits	Der Aufbau (nicht aber die Anwendung) von Zertifizierungssystemen ist eine Option im Rahmen des Pakets "ländliche Entwicklung"	Betriebsbezogene Audits obligatorisch für alle Betriebe, die mehr als 5 000 €/Jahr erhalten Einbeziehung aller relevanten Materialflüsse und innerbetrieblichen Prozesse in die Audits Finanzielle Unterstützung für die den Landwirten entstehenden Kosten ist im Rahmen der ländlichen Entwicklung möglich	Anerkennung des Beratungscharakters der Regelung (neue Bezeichnung: Betriebsberatungsregelung) Obligatorische Teilnahme von Betrieben, die mehr als 15 000 € im Jahr in Form von Direktzahlungen erhalten oder einen Umsatz von mehr als 100 000 € im Jahr verzeichnen Keine Änderung gegenüber Juli

LÄNDLICHE ENTWICKLUNG (zusätzlich zur Vereinfachung bestimmter laufender Maßnahmen)

	Status quo	Mitteilung (Juli 2002)	Verordnungsvorschläge (Januar 2003)
Lebensmittel- qualität	Investitionshilfen für die Förderung der Lebensmittelqualität, einschließlich des Aufbaus von Zertifizierungssystemen, sind im Rahmen der ländlichen Entwicklungspläne förderfähig Absatzförderungsmaßnahmen im Rahmen von zwei horizontalen Regelungen: Maßnahmen innerhalb der EU und Maßnahmen in Drittländern	Einbeziehung eines Kapitels Lebensmittelqualität als neue "Begleitmaßnahme" einschließlich: - Anreize für die Landwirte, sich an Qualitätssicherungs- und Zertifizierungsregelungen zu beteiligen - Unterstützung für Erzeugervereinigungen bei Absatzförderungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung, den geographischen Angaben und dem ökologischen Landbau Absatzförderungsmaßnahmen im Rahmen der ersten Säule nur auf Drittländersmärkten	Festsetzung von Obergrenzen: • Qualitätsregelungen: maximal 1 500 € je Betrieb/Jahr für einen Zeitraum von 5 Jahren • Absatzförderung: öffentliche Stützung bis zu 70% der zuschussfähigen Kosten Den Mitgliedstaaten und/oder Regionen steht frei, die Regelung anzuwenden oder nicht Keine Änderung gegenüber Juli
Tierschutz	Nur gesetzlich vorgeschriebene Maßnahmen (GD SANCO)	Neue Tierschutzmaßnahmen zusammen mit den Agrarumweltmaßnahmen und in derselben Logik (Entschädigung für die Kosten und Einkommenseinbußen, die durch die Einhaltung von über die gesetzlichen Auflagen hinausgehenden Verpflichtungen entstehen)	Keine Änderung gegenüber Juli Obergrenze von 500 € je Vieheinheit
Agrarumwelt- maßnahmen	Derzeitige Beihilfeintensität: - 75 % in den Ziel-1-Regionen - 50 % in den übrigen Regionen	Anhebung der Beihilfeintensität für Agrarumweltmaßnahmen auf - 85 % in den Ziel-1-Regionen - 60 % in den übrigen Regionen	Keine Anhebung der gemeinschaftlichen Kofinanzierungsrate

	Status quo	Mitteilung (Juli 2002)	Verordnungsvorschläge (Januar 2003)
Einhaltung Standards <i>der</i>	Derzeit keine Anreize	Unterstützung für betriebsbezogene Audits – pauschale Zahlungen an die Landwirte zur Deckung der Kosten derartiger Audits Degressive Übergangsbeihilfe (maximal 200 €/ha) zur Unterstützung der Landwirte bei der Einführung "verbindlicher Standards", sofern EU-Vorschriften noch nicht in nationales Recht umgesetzt worden sind Gilt nicht, wenn die Standards bereits in nationales Recht umgesetzt wurden	Beihilfe der öffentlichen Hand: bis zu 80% der den Landwirten bei der ersten Inanspruchnahme der Regelung entstehenden Kosten bis zu einem Höchstbetrag von 1 500 € Höchstbetrag: 10 000 €/Betrieb

ANHANG

DEGRESSION UND MODULATION:

Prozentuale Kürzung der Direktzahlungen

A: Degression

B bis D: nach Tranchen der Direktzahlungen

E: für die Haushaltsmittel zur Förderung der ländlichen Entwicklung

F: für die Finanzierung künftiger auf die Marktbedürfnisse ausgerichteter Maßnahmen

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
A	allgemeine prozentuale Kürzung der Direktzahlungen	1	4	12	14	16	18	19
	nacheinander auf die einzelnen Tranchen der Direktzahlungen anzuwendende prozentuale Kürzung							
B	von 1 bis 5000 EUR	0	0	0	0	0	0	
C= (A+E)/2	von 5001 bis 50 000 EUR	1	3	7,5	9	10,5	12	12,5
D = A	über 50 000 EUR	1	4	12	14	16	18	19
	davon prozentualer Anteil der Direktzahlungen, die für die Mittel zur Förderung der ländlichen Entwicklung bestimmt sind							
E	von 5001 bis 50 000 EUR	1	2	3	4	5	6	6
	über 50 000 EUR	1	2	3	4	5	6	6
	davon prozentualer Anteil der Direktzahlungen, die zur Finanzierung künftiger auf die Marktbedürfnisse ausgerichteter Maßnahmen bestimmt sind							
C-E	von 5001 bis 50 000 EUR	0	1	4,5	5	5,5	6	6,5
D-E	über 50 000	0	2	9	10	11	12	13

Anhang 4

IP/03/46

Brüssel, den 15. Januar 2003

Agrarreform: Studien zufolge würden „sich die Vorschläge der Kommission günstig auf die landwirtschaftlichen Einkommen auswirken“

Die Europäische Kommission hat heute zwei interne und vier externe Impaktstudien¹ veröffentlicht, die die allgemeine Ausrichtung ihrer Vorschläge vom Juli 2002 zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bestätigen. Aus den Studien geht hervor, dass die Entkopplung der Beihilfe von der Erzeugung zwar dort zu Anpassungen der Erzeugung führen würde, wo dies nötig wäre, aber keinesfalls eine Aufgabe der Erzeugung zur Folge haben würde. Die Studien heben auch hervor, dass die von der Kommission geplanten Reformen das Marktgleichgewicht erheblich verbessern würden. Dies bedeutet, dass unsere Steuergelder künftig nicht mehr dazu dienen würden, unverkäufliche Lebensmittelberge zu finanzieren. Der Plan der Kommission, die Direktzahlungen zu kürzen und mehr Geld für die Entwicklung des ländlichen Raums zur Verfügung zu stellen, die sogenannte Modulation, würde sich nur in geringem Maße auf die Märkte auswirken. Das wichtigste Ergebnis der Simulationen besteht darin, dass das landwirtschaftliche Einkommen insgesamt günstig beeinflusst werden wird. Die größten Auswirkungen der Entkopplung würden im Rindfleischsektor sichtbar. Die Auswirkungen auf den Ackerbau wären nur gering. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass unsere bestehende Regelung bereits weitgehend entkoppelt ist, so dass die Anpassungen bei der Erzeugung begrenzt bleiben werden.

In seinem Kommentar zu den Studien erklärte Franz Fischler, EU-Kommissar für Landwirtschaft: „Aus dieser Prüfung der Auswirkung der Maßnahmen geht deutlich hervor, dass die Abschaffung der Verbindung zwischen Zahlung und Erzeugung die Landwirte dazu führt, ihre Flächen so gewinnbringend wie möglich einzusetzen. Ich frage Sie: Wenn die Landwirte bessere Wirtschaftsmethoden sehen, weshalb sollte Brüssel sie daran hindern, ihre Chance zu ergreifen? Warum sollte Brüssel die Landwirte zwingen, mit Verlust zu arbeiten? Das Motto unserer Halbzeitbewertung ist: Der Landwirt soll entscheiden, was und wie viel er erzeugen will – natürlich immer auf nachhaltige Weise! Die Studien zeigen deutlich, dass die Schwarzseher, die behauptet haben, aufgrund unserer Reformen würde das britische Roastbeef vom Markt verschwinden oder die irische Rindfleischindustrie ihre Tätigkeit einstellen, Unrecht hatten.

¹ Die externen Studien wurden durchgeführt von:
- Food and Agricultural Policy Research Institute (FAPRI), University of Missouri
- EuroCARE, Universität Bonn
- Centre for World Food Studies, Amsterdam und The Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Den Haag

Es stimmt, dass unser Vorschlag, die derzeitige Prämienregelung zu vereinfachen und die Erzeuger von dem direkten Zusammenhang zwischen der Anzahl Tiere und den Zahlungen zu befreien, einen 3%igen Rückgang der Rindfleischerzeugung bewirken würde. Gleichzeitig würde jedoch der Preis um 7% ansteigen und so den Produktionsrückgang ausgleichen. Somit würde das Markteinkommen der Rindfleischerzeuger um 4% zunehmen – und darauf kommt es an.“

Ein andere Kritik bezieht sich auf die Modulation² und ihren angeblich ungünstigen Einfluss auf das landwirtschaftliche Einkommen. „Auch diese Kritik ist unbegründet. Den Studien zufolge wird sich die Halbzeitbewertung als Ganzes günstig auf das landwirtschaftliche Einkommen auswirken, so dass es sich um 1,75% erhöht“ sagte Fischler abschließend.

Hintergrund

Insgesamt hat die Kommission sechs Studien vorgelegt, von denen vier von externen Einrichtungen und zwei von der GD Landwirtschaft erstellt worden sind. Natürlich gab es dabei gewisse Beschränkungen wie die vorgegebene Zeitspanne und die Unmöglichkeit, die Modelle auf den neuesten Stand zu bringen. Eine andere Beschränkung besteht darin, dass die Lehrbücher Modelle zwar als die Darstellung der Realität definieren, die Realität von den Modellentwicklern, die ihre eigenen Analyseprioritäten und (akademisch gesehen) legitimen Ausrichtungen haben, jedoch unterschiedlich erfahren wird.

Diese Beschränkung wird offensichtlich, wenn man die externen und internen Studien der Auswirkungen der Halbzeitbewertung in zwei Bereichen vergleicht. Erstens wird in den Studien der GD Landwirtschaft danach unterschieden, welche politische Maßnahme zur Auswirkung führte (Marktmaßnahme, Entkupplung oder Modulation), während die externen Studien ohne Differenzierung nur eine einzige Zahl für die Auswirkung der Halbzeitbewertung enthalten.

Zweitens spiegelt die Darstellung der politischen Optionen der Halbzeitbewertung in einigen Studien eher die tatsächliche Struktur dieser Modelle wieder als die Option der Halbzeitbewertung. Ein deutliche Beispiel hierfür ist die Entkupplung. Zwei der externen Studien enthalten ein Alternativmodell zur Methode der Halbzeitbewertung: das Modell zeigt nicht die Entkupplung auf der Grundlage historischer Referenzen, sondern auf der Grundlage einer Flächenzahlung, die für alle Landwirte gleich ist.

Somit spiegeln ihre Ergebnisse in großem Maße die negative Umverteilung bei einer solchen Methode wider, was gerade der Grund dafür war, warum diese Option in der Halbzeitbewertung nicht berücksichtigt wurde.

In einer dritten Studie wird der Entkopplungsgrad auf der Grundlage einer recht akademischen Beurteilung der Politik behandelt, so dass die Umweltauflagen als Element einer „teilweisen“ Entkupplung ausgelegt werden. Die Kommission ist jedoch nie davon ausgegangen, dass die Entkupplung bedeutet, dass die Landwirte fürs Nichtstun bezahlt werden. Das Gegenteil trifft zu: Wer wird im Ernst behaupten, wir verlangten von den Landwirten, nichts zu tun, wenn wir wollen, dass sie die Landschaft pflegen, Tiere halten, ihren Grund bewirtschaften oder Heu ernten und die Auflagen erfüllen?

Trotz dieser Beschränkungen, wobei diese Forscher auch sich ihrer Kontrolle entziehenden zeitlichen und Verfahrenszwängen unterworfen waren, erbrachten die vier externen Studien jedoch nützliche Informationen über die potenziellen Auswirkungen der Halbzeitbewertung, insbesondere bei der Identifizierung von Bereichen, in denen eine weitere Analyse geboten sein könnte.

² Der Begriff „Modulation“ beschreibt den Vorschlag der Kommission, die Direktzahlungen an die Landwirte zu kürzen und diese Finanzmittel für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums wie Umweltprogramme, den biologischen Landbau, die Qualitätsförderung oder den Tierschutz zu verwenden.

Diese und andere für die Kommission durchgeführte Studien stellen zweifellos einen wesentlichen Beitrag dar.

Sobald die Kommission nächste Woche ihre Entscheidung über den Vorschlag für eine Reform der GAP getroffen hat, werden wir unsere interne Analyse natürlich aktualisieren, um etwaigen Änderungen Rechnung zu tragen und ihre Auswirkungen zu beurteilen.

Die Studien können auf folgender Webseite der GD Landwirtschaft eingesehen werden:

http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/index_en.htm

Wünschen Sie mehr Informationen über die GAP?

Falls Sie regelmäßig die neuesten Informationen über die Agrarpolitik der Union erhalten wollen, tragen Sie Sich bitte auf folgender Webseite in die Versandliste für den Agriculture News Digest der Kommission (nur in englischer Sprache) ein:

http://europa.eu.int/comm/agriculture/newsdigest_en.htm

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Berichte und Studien des Vorarlberger Naturschutzrat](#)

Jahr/Year: 2004

Band/Volume: [ST_GA_2004](#)

Autor(en)/Author(s): diverse

Artikel/Article: [Die GAP-Reform 2003 und ihre voraussichtlichen Auswirkungen auf die Landwirtschaft in Vorarlberg 1-57](#)