

Franz Sinabell, Erwin Schmid

# Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

## Wichtige Konsequenzen für Österreichs Landwirtschaft

Die EU-Kommission hat im Jänner 2003 detaillierte Vorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vorgelegt. Zu den Kernelementen der Reformpläne zählen die Entkopplung von Direktbeihilfen von der Produktion und die Senkung von Interventionspreisen. Damit soll der Agrarsektor wettbewerbsfähiger und das Einkommen des Agrarsektors stabilisiert werden. Die auf EU-Ebene beabsichtigten Effekte, nämlich eine Dämpfung der Produktion von Getreide und Rindfleisch, sind auch in Österreich zu erwarten – hier ist die Rindfleischproduktion stärker betroffen als jene von Getreide. Die Einführung einer von der Produktion unabhängigen Betriebsprämie kann zur Beschleunigung des Strukturwandels beitragen. Gleichzeitig werden die Einkommen weniger abhängig von Preisänderungen.

Der vorliegende Bericht beruht auf einer Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft: Franz Sinabell, Erwin Schmid, Entkopplung der Direktzahlungen. Konsequenzen für Österreichs Landwirtschaft, (2003, 70 Seiten, 40,00 €, Download 32,00 €: [http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=23706](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=23706)). • Erwin Schmid ist Mitarbeiter des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht an der Universität für Bodenkultur, Wien. • Begutachtung: Wilfried Puwein • Wissenschaftliche Assistenz: Dietmar Weinberger • E-Mail-Adresse: [Franz.Sinabell@wifo.ac.at](mailto:Franz.Sinabell@wifo.ac.at)

Die Beschlüsse des Rats von Berlin 1999 sehen vor, dass die Agenda-2000-Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) einer Halbzeitbewertung zu unterziehen ist. Die EU-Kommission hat im Jahr 2002 diese Bewertung vorgelegt und Vorschläge zur Anpassung der Agrarpolitik unterbreitet (*Europäische Kommission, 2002*). Nach der Präzisierung dieser Vorschläge vom Jänner 2003 wird mittlerweile von einer "Reform der GAP" zur Absicherung einer langfristigen Perspektive einer nachhaltigen Landwirtschaft gesprochen (*Fischler, 2003*).

Folgende Ziele strebt die Reform an (vgl. *European Commission, 2003*):

- Stimulierung der Wettbewerbskraft des EU-Agrarsektors: Produktionsentscheidungen sollen in Zukunft in erster Linie von Marktsignalen gelenkt werden und nicht – wie bisher – als Reaktion auf politische Eingriffe.
- Exportsubventionen sollen verringert werden, und ein neuer Modus der Direktzahlungen soll die Transfereffizienz steigern.
- Die landwirtschaftlichen Einkommen sollen stabilisiert werden.
- Das Programm der ländlichen Entwicklung soll mit zusätzlichen Mitteln ausgestattet werden.
- Für weitere Reformen einzelner Marktordnungen soll budgetärer Spielraum geschaffen werden.
- Die Agrarproduktion soll stärker an Konsumenteninteressen orientiert werden. Die Qualität landwirtschaftlicher Güter soll gesteigert, eine umwelt- und nutztiergerechte Produktionsweise gewährleistet werden.

Zur Umsetzung dieser Ziele sollen u. a. folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Anpassung einzelner Marktordnungen, etwa Änderung der Milchquotenregelung, Senkung von Interventionspreisen und damit Verringerung der Anreize zur Erzeugung von Getreide und Milch, Modifikation der Förderungen von Hartweizen- und Eiweißpflanzenanbau,

### Inhalt der Reformvorschläge der EU-Kommission

- Entkopplung der Direktbeihilfen von der Produktion von Agrargütern,
- Degression, d. h. Verringerung der Agrarförderung an größere Betriebe,
- Modulation, d. h. Verlagerung von Mitteln zum Programm der ländlichen Entwicklung und somit Umverteilung von Förderungen zwischen und innerhalb von EU-Mitgliedsländern,
- Einsatz mehrerer Instrumente zur Stärkung der Konsumentenangelegenheiten und der Qualitätsproduktion, etwa Betriebs- und Produktzertifizierung, Verbesserung der Ausbildung,
- Cross-Compliance, d. h. Maßnahmen, durch die Umwelt- und Nutztierschutzanliegen ein höherer Stellenwert eingeräumt wird,
- Steigerung des Know-hows in der Landwirtschaft durch Agrarberatung und Konsulentendienstleistungen.

Mit den zuletzt genannten Punkten werden Maßnahmen stärker in den Mittelpunkt gerückt, die zum Teil schon in der Agenda-2000-Reform vorgesehen waren und in einzelnen EU-Ländern bereits umgesetzt werden, deren Erfüllung jedoch bisher nicht allgemein verpflichtend war.

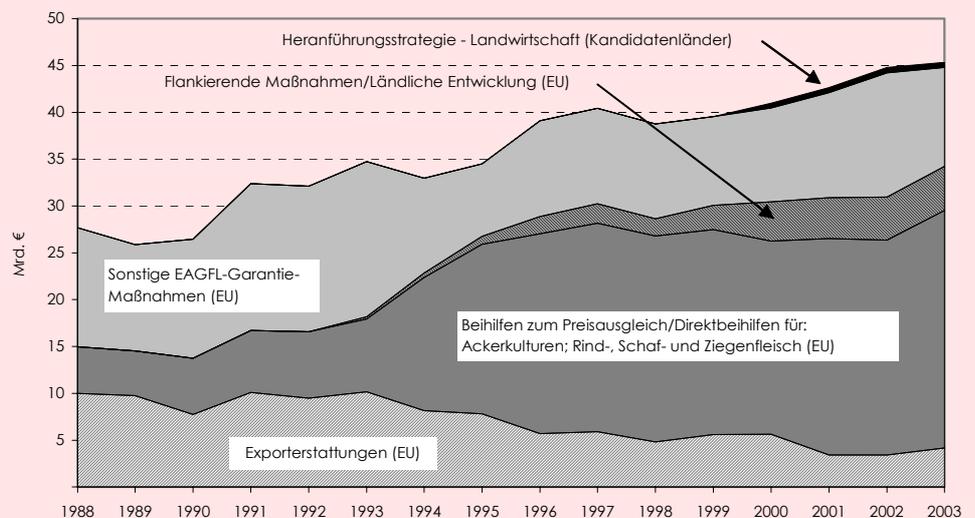
Derzeit werden in der EU für die Produktion bestimmter Kulturpflanzen unter verschiedenen Auflagen Prämien je Hektar gewährt. Auch für das Halten von bestimmten Wiederkäuern werden Prämien je gemästetes Tier bzw. je nach Haltedauer gezahlt. Zusätzlich erhalten Landwirte Subventionen, wenn solche Tiere geschlachtet werden oder der Viehbesatz je Hektar unter einer bestimmten Grenze liegt. Diese Prämien sollen im Zuge der Entkopplung von der Produktion ab dem Jahr 2004 als pauschale Betriebsprämie ausgezahlt werden ohne jegliche Verpflichtung zur Produktion von Agrargütern.

Die Förderungen, die nun entkoppelt werden sollen, wurden ursprünglich als Kompensation für Preissenkungen eingeführt. Sie werden – je nach Quelle oder Kontext – als "Beihilfen zum Preisausgleich", "GAP-Direktzahlungen", als "Direktbeihilfen", als "Ausgleichszahlungen" oder nur als "GAP-Prämien" bezeichnet. Häufig wird dabei zwischen "Kulturpflanzenausgleich" (KPF) und "Tierprämien" differenziert. In der Gemeinsamen Agrarpolitik erhalten Beihilfen zum Preisausgleich seit der Reform des Jahres 1992 immer größere Bedeutung (Abbildung 1).

**Die Reformvorschläge im Detail**

**Entkopplung, Degression und Modulation**

Abbildung 1: Entwicklung der Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, für die Landwirtschaft der EU und der Mittel für die Heranführungsstrategie Landwirtschaft für die Beitrittskandidatenländer Ost-Mitteuropas

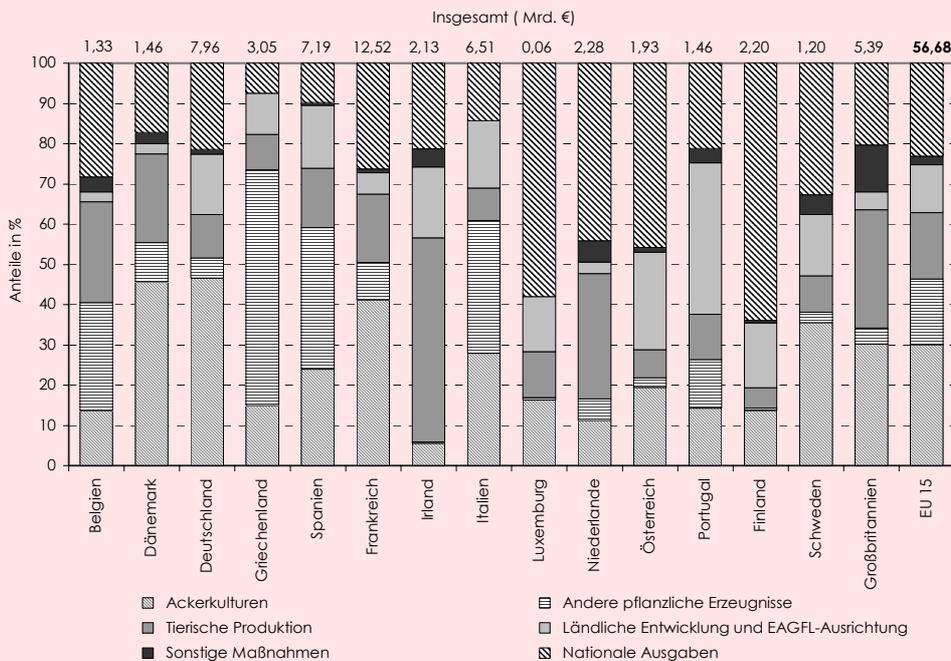


Q: Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union, Statistische und wirtschaftliche Informationen, verschiedene Jahrgänge.

Von der Entkopplung ist allerdings nur ein Teil der gesamten Transfers an den Agrarsektor betroffen. Für Österreich wichtige Bereiche wie die Ausgleichszahlungen für Betriebe in benachteiligten Gebieten oder die Prämien des Agrarumweltprogramms sind davon nicht berührt. Berücksichtigt man zusätzlich die aus dem nationalen Haushalt gewährten Förderungen (Abbildung 2), so verringert sich das relative Gewicht der zu entkoppelnden Beihilfen weiter.

Abbildung 2: Zahlungen aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und aus nationalen Mitteln in den EU-Ländern

Durchschnitt 2000/01



Q: Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union. Statistische und wirtschaftliche Informationen, verschiedene Jahrgänge.

Im Zuge der Agenda-2000-Reform im Jahr 1999 wurde vorgesehen, den Anreiz zur Milchproduktion zu senken. Die Verringerung des Milchpreises ab dem Jahr 2005 sollte durch eine Prämie je Tonne Milchquote ausgeglichen werden. Nach dem aktuellen Reformvorschlag soll nun diese Prämie in die pauschale Betriebsprämie inkludiert werden. Dazu muss die erst ein Jahr später vorgesehene Reform der Milchmarktordnung vorgezogen werden.

Durch die Entkopplung erwerben Bewirtschafter auf der Basis historischer Auszahlungen (bzw. von Milchlieferrechten) einen Förderungstitel. Diesem liegen Ansprüche aus zu entkoppelnden Förderungen zugrunde, deren Prämienhöhe im Zug der vorgesehenen Reform teilweise angehoben wird. Daher entspricht die vorgesehene Höhe der jährlichen Ansprüche nicht der durchschnittlichen Auszahlung in der Referenzperiode. Die Gesamtsumme der entkoppelten Prämien je Betrieb wird durch die Zahl der dem Förderungstitel zugrunde liegenden Acker- und Futterfläche dividiert und ergibt die Betriebsprämie je Hektar. Diese weicht aufgrund individueller Unterschiede in der Regel zwischen den Betrieben ab<sup>1)</sup>.

Die Produktionsanreize werden durch die Entkopplung signifikant verändert: Es besteht keine Notwendigkeit mehr, Agrargüter zu produzieren, um in den Genuss der Prämie zu gelangen. Nach der Entkopplung sollte deshalb die Produktion effizienter auf Marktsignale reagieren und weniger Ressourcen verwenden. Die Ansprüche auf entkoppelte Prämien können übertragen oder veräußert werden. Voraussetzung ist,

<sup>1)</sup> Hat ein Betrieb in der Referenzperiode auf einem Teil seiner Fläche z. B. nicht Getreide, sondern Speiseerdäpfel produziert, so ist die Betriebsprämie geringer: Für Speiseerdäpfel wird kein Kulturpflanzenausgleich gewährt, ihre Referenzfläche ist daher null.

dass der Betrieb, der die Prämienansprüche erwirbt, über eine äquivalente Fläche verfügt.

Ab 2006 werden die Prämienansprüche in jährlich steigenden Prozentsätzen gekürzt, bis im Jahr 2012 ein Satz von 19% erreicht wird (*Degression*). Betriebsprämien zwischen 5.000 € und 50.000 € pro Jahr werden in geringerem Ausmaß gekürzt, unter 5.000 € pro Jahr wird keine Kürzung vorgenommen.

Die so eingesparten Mittel schaffen Spielraum zur Finanzierung von weiteren Reformen (z. B. der Marktordnungen für Zucker oder Oliven).

Ein Teil der durch die Degression einbehaltenen Mittel soll durch die *Modulation* zur Finanzierung von Maßnahmen im Bereich des Programms der ländlichen Entwicklung verlagert werden (siehe Kasten "Die zwei Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik"). Diese Mittel sollen nach einem bestimmten Schlüssel zwischen den EU-Mitgliedsländern aufgeteilt werden. Die Modulation hat in geringem Umfang eine Umverteilung von EAGFL-Garantie-Fördermitteln zwischen EU-Mitgliedsländern und auch innerhalb der Mitgliedsländer zur Folge. Der Umfang dieser Umschichtung hängt vom (schwer einzuschätzenden) Aufkommen aus der Degression ab.

#### *Die zwei Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik*

In der Agrarreform des Jahres 1992 wurden "flankierende Maßnahmen" vorgesehen, um die Änderungen in den Marktordnungen für Agrargüter abzurunden. Seither nimmt der Anteil der Mittel, die in solche Maßnahmen gelenkt werden, kontinuierlich zu (Abbildung 1). Die Agenda-2000-Reform fasste diese Maßnahmen im "Programm der ländlichen Entwicklung" zusammen und modifizierte sie. Damit wird ein Politikfeld gestärkt, dem im Zusammenhang mit dem sehr vage formulierten "Europäischen Modell der Agrarpolitik" eine besondere Rolle zukommt. Gemäß dieser programmatischen Orientierung will die EU die Lebensfähigkeit von ländlichen Räumen stärken. Weiters soll die Agrarproduktion umweltfreundlich und kompatibel mit den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet werden. Die im Programm der ländlichen Entwicklung vorgesehenen Maßnahmen umfassen z. B. Agrarumweltprogramme, Ausgleichszahlungen für Betriebe in benachteiligten Gebieten, Investitionsbeihilfen und Förderungen zur Diversifikation.

Das Programm der ländlichen Entwicklung gilt als "zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik" – in anschaulicher Differenzierung zur "ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik", dem Bereich der Marktordnungen (also Intervention, Produktionsquoten bzw. Lieferrechte, Exporterstattungen, Direktbeihilfen zum Preisausgleich usw.). Im Gegensatz zu Mitteln aus der "ersten Säule", die vollständig aus dem EAGFL-Garantie-Fonds finanziert werden, ist für Maßnahmen der "zweiten Säule" eine Kofinanzierung durch die Länder erforderlich (in Ziel-1-Gebieten werden auch Mittel aus dem EAGFL-Ausrichtung-Fonds verwendet).

#### **Reformen der Marktordnungen für Ackerkulturen, Kuhmilch und Rindfleisch**

Der Interventionspreis (ein Mindestpreis) für *Getreide* (ausgenommen Roggen) soll ab dem Wirtschaftsjahr 2004/05 von 101,3 € auf 95,35 € je Tonne gesenkt werden. Im Gegenzug wird der Prämienanspruch aus Kulturpflanzenförderungen von 63 € auf 66 € je Tonne angehoben. Die Zuschläge zum Interventionspreis in Perioden unmittelbar nach der Ernte werden abgeschafft. Die Intervention für Roggen soll entfallen. Folglich orientiert sich der Preis dieses Getreides am Weltmarktpreis.

Sonderregelungen sind für Hartweizen, Eiweiß- und Energiepflanzen vorgesehen. Für diese Kulturpflanzen sollen nicht zu entkoppelnde Prämien als Produktionsanreiz gewährt werden. Auch für Stärkeerdäpfel sind Ausnahmen geplant. Für diese Hackfrucht wird eine "Teilentkopplung" vorgeschlagen (50% der an Erzeuger gewährten Prämien werden entkoppelt, 50% bleiben an den Anbau gekoppelt).

Die Quotenregelung auf dem *Milchmarkt* wird bis zum Wirtschaftsjahr 2014/15 aufrechterhalten. Ab 2004 werden die Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver gesenkt. 2008 sollen die Interventionspreise schließlich um 35% bzw. 17,5% niedriger sein als das Ausgangsniveau. Als Ausgleich wird Quoteninhabern eine bis 2008 jährlich steigende Prämie je Tonne Milchquote gewährt. Diese wird zu einem Bestandteil der entkoppelten Betriebsprämie. Sie beträgt ab der vollen Umsetzung

der Reform 28,74 € je Tonne und kann im Rahmen von nationalen Obergrenzen ergänzt werden (für Österreich sind ab 2008 jährlich 35,5 Mio. € vorgesehen). Als Teil der Milchmarktreform ist weiters geplant, die Quotenmenge 2007 und 2008 jeweils um 1% zu erhöhen.

Im Bereich der *Rindfleischproduktion* werden die bereits in der Agenda 2000 gesetzten Reformschritte als ausreichend eingeschätzt (seit dem Sommer 2002 gibt es keinen Interventionspreis, sondern einen Grundpreis). Die zahlreichen Prämien, die an den Output (Sonderprämie männliche Rinder, Schlachtungsprämie, Ergänzungsbeiträge) bzw. an die Haltung (Mutterkuhprämie, Extensivierungsprämie) geknüpft sind, sollen entkoppelt und somit Teil der Betriebsprämie werden.

Der Reformvorschlag sieht vor, dass Bezieher von entkoppelten Prämien 10% der Fläche stilllegen müssen (ausgenommen sind Kleinerzeuger). Eine Rotationsbrache ist nur in Ausnahmefällen gestattet<sup>2)</sup>. Stillgelegte Flächen dürfen nicht wie bisher zur Erzeugung von nachwachsenden Rohstoffen verwendet werden, sondern sollen ökologischen Zielen (z. B. der Erhöhung der Artenvielfalt) dienen. Sehr detailliert definierte Mindeststandards der Bewirtschaftung sind an die Auszahlung der pauschalen Betriebsprämie geknüpft (Cross-Compliance). Ab einer bestimmten Höhe der Prämienansprüche unterliegen die Betriebe weiteren Auflagen: Personal muss an Betriebsberatungsmaßnahmen teilnehmen, und die Einhaltung von Qualitätsstandards muss zertifiziert werden, damit die Prämienansprüche gewahrt werden.

Die OECD publiziert jährlich Kennzahlen zum Volumen der Stützungsmaßnahmen im Agrarsektor im internationalen Vergleich. Abbildung 2 zeigt die entsprechenden Werte für die EU seit dem Jahr 1988.

- Der Indikator PSE (Producer Support Estimate) erfasst die jährlichen Transfers an den Agrarsektor, und zwar unabhängig von der Entstehung (direkt aus den öffentlichen Haushalten oder aufgrund von Preisen über dem Weltmarktniveau). Bewertet werden diese Transfers zu Erzeugerpreisen; die Darstellung differenziert nicht nach dem Ziel oder nach den Produktions- und Einkommenswirkungen. Nach einem starken Anstieg dieser Kennzahl zu Beginn der neunziger Jahre verblieb sie über ein Jahrzehnt auf annähernd konstantem Niveau.
- In der Kennzahl MPS (Market Price Support – Marktpreisstützung) wird eine Komponente des PSE herausgegriffen. Sie misst, in welchem Umfang Transfers entstehen, wenn die Erzeugerpreise im Inland über den Referenzpreisen auf dem Weltmarkt liegen.

Der Vergleich von PSE und MPS zeigt die Auswirkungen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik aus dem Jahr 1992 (häufig McSharry-Reform genannt): Ein immer geringerer Teil der Produzentenstützung (gemessen am PSE) ist auf die Marktpreisstützung, also (direkte und indirekte) Eingriffe in das Preissystem von Agrargütern zurückzuführen (Abbildung 3). In der Agenda-2000-Reform von 1999 wurde die Reform von 1992 konsequent in dieselbe Richtung vorangetrieben. Die Vorschläge zur Agrarreform vom Sommer 2002 setzen diese Entwicklungslinie fort.

Die Änderung der Verwendung und Herkunft der Transfers an den Agrarsektor hat mehrere Implikationen: Der Anteil der Direktbeihilfen steigt, und das relative Gewicht der Subventionen zur Verwertung von Überschüssen (z. B. Exporterstattungen) sinkt (Abbildung 1). Durch Senkung der Interventionspreise verringert sich auch der Anteil der Transfers, die von den Konsumenten über höhere Marktpreise aufgebracht werden.

Die Entkopplung der Direktbeihilfen ist notwendig, damit auch die Verhandlungsposition der EU-Kommission vor der WTO (Doha-Runde) realisierbar wird. Mitte Dezember 2002 legte die Europäische Kommission eine detaillierte Position für die Verhandlungen zur Liberalisierung des Agrarhandels vor. In einem umfassenden Reformvorschlag strebt sie ab 2006 u. a. folgende Veränderungen an (Fischler, 2002):

- weitere Zollsenkung um durchschnittlich 36% und mindestens 15% je Zollposition,

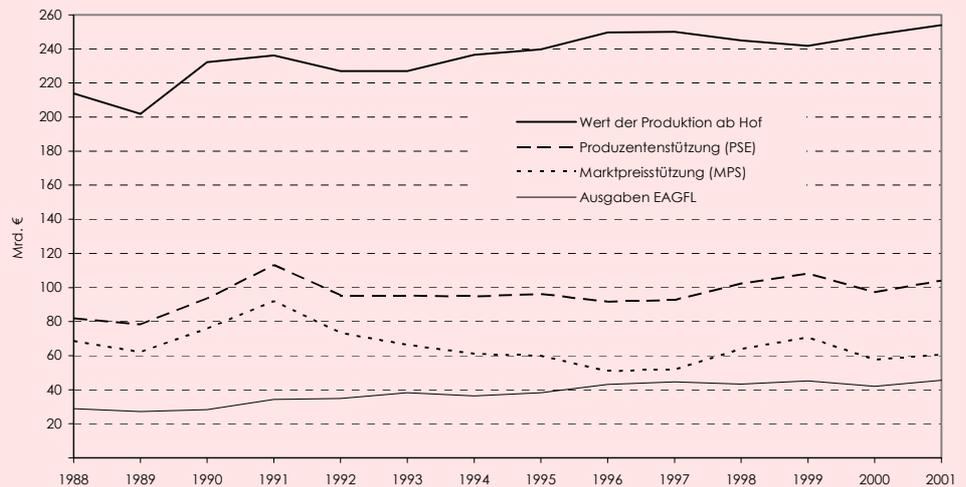
<sup>2)</sup> Eine solche Ausnahme wird biologisch wirtschaftenden Betrieben gewährt, was einer Subvention dieser Produktionsmethode gleichkommt.

## Auflagen

## Agrarpolitische Rahmenbedingungen

- Verringerung der öffentlichen Ausgaben für Exportsubventionen um 45%,
- Abschaffung von Exportsubvention für einzelne Produkte (Weizen, Ölsaaten, Olivenöl und Tabak),
- weitere Senkung der internen Stützung (gemessen am AMS – Aggregate Measure of Support) um 55%.

Abbildung 3: Entwicklung des Produktionswertes (ab Hof), der Produzentenstützung (PSE), der Marktpreisstützung (MPS) und der Ausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)



Q: OECD, PSE-Datenbank; Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union. Statistische und wirtschaftliche Informationen, verschiedene Jahrgänge.

Die EU-Kommission vertritt den Standpunkt, dass eine von der Produktion entkoppelte Prämie in die "Green Box" fällt – das sind gemäß WTO-Vereinbarungen erlaubte Stützungsmaßnahmen, die als "minimal handelsverzerrend" gelten. Mit der Senkung der Interventionspreise soll die Notwendigkeit der Subventionierung von Exporten wegfallen. Damit soll ein substantieller Beitrag geleistet werden, die Preisvolatilität auf den Weltagarmärkten zu verringern. In der Folge wird ein Anstieg der Preise von Agrargütern auf den betroffenen Märkten erwartet.

Die nach der Veröffentlichung der ersten Reformvorschläge vom Juni 2002 einsetzende Diskussion machte deutlich, dass neben den explizit von der EU-Kommission genannten Zielen weitere implizite Ziele angestrebt werden:

- Landwirtschaftliche Flächen sollen in kurzfristiger Produktionsbereitschaft gehalten werden (natürliche Sukzession, Aufforstung oder Anlage von Dauerkulturen bewirkt den Verlust des Prämienanspruchs; die Detailregelung ist hier noch nicht endgültig festgelegt).
- Die Verteilung der bisherigen Transfers soll weitgehend auf dem Stand von 2000/2002 festgeschrieben werden (größere Betriebe erleiden – wegen der Degression – allerdings Einbußen).
- Für Betriebe ohne langfristige Entwicklungsperspektive sollen die wirtschaftlichen Konsequenzen des Ausstiegs aus der Produktion gemildert werden.
- Durch den Modus der Entkopplung werden die derzeitigen Bewirtschafter von landwirtschaftlichen Flächen gegenüber den Eigentümern bevorzugt.
- Eine nominelle Festlegung dieser Subventionsansprüche bedingt, dass die (budgetwirksamen) Kosten der entkoppelten Flächenförderung langfristig real sinken, wenn kein Inflationsausgleich vorgenommen wird.

Die agrarökonomischen Kommentatoren teilen die Erwartungen der EU-Kommission in Bezug auf die Steigerung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit und die Vorteile

### Beurteilung der Reformvorschläge in der agrarpolitischen Diskussion

aus der Annäherung der Binnenmarktpreise an die Weltmarktpreise weitgehend. Vorbehalte betreffen den Umstand, dass auch nach der Reform Verzerrungen zwischen den einzelnen Produktmärkten bestehen bleiben. Neben solchen Inkonsistenzen einzelner Maßnahmen werden auch die Konsequenzen der Einführung willkürlicher Kriterien durch die Degression bzw. die geplanten Auflagen aufgezeigt und die erwarteten Effekte auf die Agrarstruktur kritisch gewertet (vgl. *Schneider, 2002, Alvensleben, 2003*).

Die Auswirkungen von Marktordnungsänderungen, von Degression und Modulation sind relativ gut einschätzbar. Die Konsequenzen des vorgeschlagenen Modus der Entkopplung sind im Gegensatz dazu im Detail sehr schwierig zu beurteilen. Die an der Referenzperiode orientierte Prämienbemessung und die geplanten Regeln zur Handelbarkeit können die Verteilung der Renten aus der Agrarpolitik grundlegend verändern.

Da jede Detailregelung der Übertragbarkeit von entkoppelten Prämien gravierende Auswirkung auf die Verteilung der daraus erwachsenden Ansprüche hat, gibt der Entwurf vom Jänner 2003 laut *Isermeyer (2003)* Anlass zur Verunsicherung (z. B. unter Bauern, deren Altersversorgung aus dem Pachterlös finanziert wird, oder unter Banken, deren Sicherstellungen möglicherweise entwertet werden).

In der allgemeinen öffentlichen Diskussion reichen die Kommentare zu den Reformvorschlägen von weitgehender Zustimmung (z. B. Niederlande, Schweden, Dänemark, Großbritannien) bis zur völligen Ablehnung.

Die wichtigsten österreichischen Akteure der Agrarpolitik (Bundesminister, Präsidentenkonferenz der Landeslandwirtschaftskammern und Österreichischer Bauernbund) nehmen eine differenzierte Position ein. Sie wird in einer gemeinsamen Erklärung von *Molterer – Grillitsch – Schwarzböck (2003)* festgehalten. Abgelehnt werden die Degression und dynamische Modulation der Direktzahlungen, die Entkopplung ohne konkrete Bewirtschaftungsauflagen, die Änderungen im System der Interventionspreise und die verpflichtende Betriebszertifizierung. Ende Mai 2003 wurde die Position des Landwirtschaftsministeriums näher präzisiert und die Teilentkopplung von Prämien als Verhandlungsposition bei der Agrarministerratssitzung Anfang Juni 2003 formuliert.

Vertreter von Landwirten und landwirtschaftlichen Genossenschaften auf EU-Ebene kritisieren, dass die Kommission mit den vorgelegten Vorschlägen ihr Mandat auf der Basis der Ratsbeschlüsse in Berlin von 1999 überschreite (*Agra-Europe, 2003*). Weitreichende Reformen sollten erst angedacht werden, wenn die Ergebnisse der WTO-Verhandlungen im Rahmen der Doha-Runde vorlägen. Zudem würden bei allfälligen Beschlüssen im Jahr 2003 die Beitrittsländer vor vollendete Tatsachen gestellt, ohne dass sie eine Möglichkeit der Mitentscheidung hätten.

Um die erwarteten Auswirkungen einer völligen Entkopplung der Direktzahlungen abzuwenden, wurden verschiedene Vorschläge zur "Teilentkopplung" entwickelt. Darunter werden zwei Modelle verstanden:

1. Gewährung eines Teils der bisherigen Direktbeihilfen einzelner Maßnahmen (z. B. der Hälfte) als "entkoppelte" Prämie und des Restes wie bisher als "gekoppelte" Prämie,
2. völlige Entkopplung von einigen Prämien und Nicht-Entkopplung der übrigen Prämien, also z. B. Entkopplung der Direktbeihilfen für Ackerkulturen und männliche Rinder und Kopplung jener für Mutterkühe, Mutterschafe und Ziegen.

Für Stärkeerdäpfel wird im Vorschlag der Kommission die erste Variante angestrebt (vgl. *European Commission, 2003*). Gegen eine solche Vorgangsweise spricht die zu erwartende Vervielfachung des Verwaltungsaufwands.

Der zweite Vorschlag wird als eine Möglichkeit gesehen, die Bewirtschaftung auf marginalen Standorten langfristig aufrechtzuerhalten. Diese Position nehmen das Europäische Parlament und Landwirtschaftsministerien Österreichs und Frankreichs ein.

## Entkopplung und Änderung der Marktordnungen: Auswirkungen auf Österreichs Landwirtschaft

### Untersuchte Szenarien und Modellannahmen

Im Jahr 2002 betrug das Fördervolumen der landwirtschaftlichen Gütersubventionen in Österreich 535 Mio. € (Sinabell, 2003). Den weit überwiegenden Teil dieser Subventionen machen Direktbeihilfen aus, die von der geplanten Entkopplung von der Produktion landwirtschaftlicher Güter betroffen wären. Die Entkopplung und die Detailanpassung der Marktordnungen (Senkung der Interventionspreise) werden wahrscheinlich in einigen Produktgruppen (Getreide, Milch) signifikante Anpassungen auslösen.

Die Konsequenzen sind schwierig einzuschätzen, vor allem wegen der Interaktionen zwischen tierischer und pflanzlicher Produktion. Zudem dürfte die Beibehaltung der übrigen Fördermaßnahmen in unveränderter Form (im Umfang von 1,2 Mrd. € im Jahr 2002) ebenfalls Auswirkungen auf die Produktionsentscheidungen haben.

Zur Messung der Effekte der Entkopplung und der Änderung der Marktordnungen wurden mit Hilfe eines Simulationsmodells Szenarioanalysen durchgeführt. Das Modell bildet den österreichischen Agrarsektor detailliert ab (siehe dazu den Kasten "PASMA – Positive Agricultural Sector Model of Austria"). Neben der nahezu vollständigen Berücksichtigung der Agrarmarktpolitik wird auch das Programm der ländlichen Entwicklung explizit modelliert. Das Agrarumweltprogramm ÖPUL und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete mit einem Fördervolumen von zusammen knapp 900 Mio. € im Jahr 2002 werden deshalb ebenfalls berücksichtigt.

#### *PASMA – Positive Agricultural Sector Model of Austria*

Zur Evaluierung von agrarpolitischen Maßnahmen und zur Schätzung von Einkommens- und Markteffekten auf aggregierter Ebene wird das Modell PASMA eingesetzt. Dieses partielle Agrarsektormodell bildet die Produktionsstruktur des österreichischen Agrarsektors im Detail ab.

Dabei wird die Methode der Positiven Mathematischen Programmierung (PMP) angewandt. Seit ihrer Vorstellung durch Howitt (1995) findet sie in Agrarsektormodellen zunehmend Verwendung (z. B. Lee – Howitt, 1996, Paris – Arfini, 1995, Heckeley – Britz, 1997, Cypris, 2000, Röhm, 2001, sowie Röhm – Dabbert, 2003). Die PMP-Methode erlaubt die Kalibrierung von Modellen an beobachtete Daten. Sie basiert auf dem Dualitätsprinzip der Linearen Programmierung (LP), die häufig zur Analyse agrarpolitischer Maßnahmen auf Betriebs- und Sektorebene eingesetzt wird.

Mit Hilfe dieses Verfahrens wird in PASMA die Produzentenrente landwirtschaftlicher Betriebe in Österreich maximiert. Die Ergebnisse basieren auf der Aggregation aus bis zu 40 Teilregionen (Bundesländer oder Hauptproduktionsgebiete).

PASMA bildet alle Politikinstrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik, soweit sie für Österreich relevant sind, explizit ab (z. B. die Direktbeihilfen, das Milchquotensystem, die Zuckermarktordnung). Darüber hinaus wird der in Österreich sehr wichtige Politikbereich der "zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik" explizit modelliert (die Ausgleichszahlungen in benachteiligten Gebieten und das Agrarumweltprogramm).

Dem partiellen Charakter des Modells entsprechend werden nicht alle Verflechtungen mit anderen Wirtschaftsbereichen im Detail modelliert. Abgesehen von Intermediärgütern sind alle Preise (sowohl Inputs als auch Outputs) exogen gegeben. Diese Annahmen scheinen gerechtfertigt, da der Agrarsektor in Österreich einen sehr geringen Anteil am BIP hat und innerhalb des Binnenmarktes für Agrargüter eine unbedeutende Rolle spielt.

Einzelheiten zum Modell und zur verwendeten Methode führen Sinabell – Schmid (2003) im Detail aus.

Das Modell bildet die Kernelemente der Legislativvorschläge der EU-Kommission vom Jänner 2003 (European Commission, 2003) in verschiedenen Szenarien ab. Untersucht werden die Auswirkungen der Entkopplung und der gleichzeitig vorgesehenen Änderungen der Marktordnungen.

Für die Gewährung einer entkoppelten Prämie besteht die Auflage, dass ein "guter landwirtschaftlicher Zustand" eingehalten wird. Diese Auflage wird so interpretiert, dass landwirtschaftlich genutzte Flächen (außer Almen und Bergmähder) nicht ver-

walden dürfen. Das Modell berücksichtigt die Auflage insofern, als Pflegekosten anfallen, falls Flächen nicht zur Agrarproduktion genutzt werden.

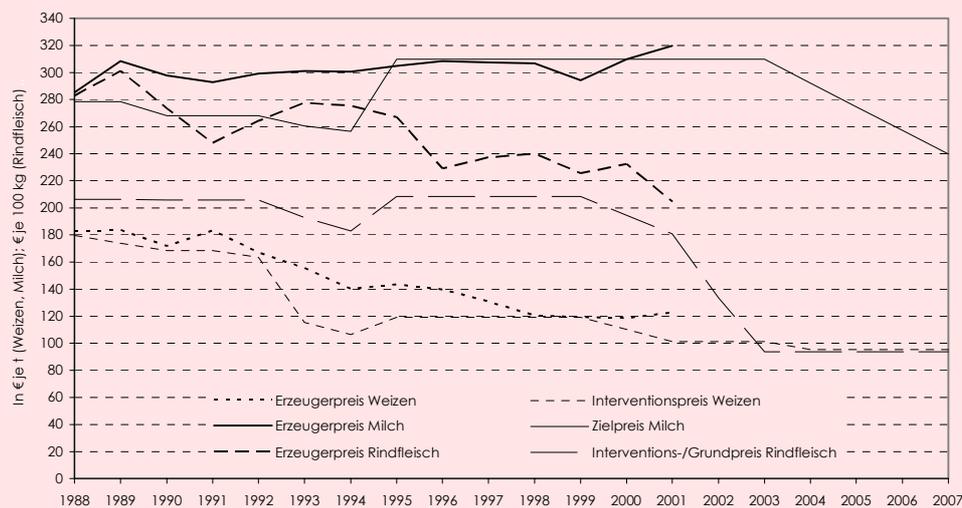
### Übersicht 1: Modellannahmen zur Preisentwicklung bis 2008/09

	Preiserwartung in den Szenarien			Referenzpreis
	Hoch	Mittel	Niedrig	
	Veränderung gegenüber den Erzeugerpreisen 2000/01 in %			
Mahlweizen	- 8	- 11	- 16	- 4
Futterweizen	- 8	- 11	- 14	- 3
Hartweizen	- 1	- 5	- 7	- 1
Mahlroggen	- 8	- 18	- 22	- 4
Futterroggen	- 7	- 15	- 19	- 2
Wintergerste	- 6	- 7	- 9	- 1
Sommergerste	- 8	- 12	- 14	- 3
Hafer	- 2	- 7	- 4	- 2
Triticale	- 9	- 14	- 17	- 4
Ackerbohne	- 6	- 6	- 6	- 6
Stärkekartoffeln	+ 2	- 3	- 3	+ 2
Milch A-Quote	- 12	- 16	- 25	- 12
Kalbfleisch	- 16	- 19	- 24	- 19
Kalbin für Milchkuh	- 11	- 14	- 19	- 14
Kalbin für Mutterkuh	- 16	- 19	- 24	- 19
Kalbinnenfleisch	- 16	- 19	- 24	- 19
Ochsenfleisch	- 16	- 18	- 24	- 18
Stierfleisch	- 16	- 18	- 24	- 18
Kälber männlich	- 11	- 13	- 19	- 13
Jungrindfleisch	- 11	- 13	- 19	- 13
Altkuhfleisch	- 20	- 22	- 28	- 22

Q: WIFO-Berechnungen.

Neben dem Vorschlag der EU-Kommission wurden im Zuge der Reformdebatte verschiedene Varianten der Teilentkopplung diskutiert. Das WIFO untersuchte daher die Auswirkungen, wenn anstelle der Vollentkopplung eine bzw. mehrere Prämien wie bisher an die Produktion geknüpft bleiben.

Abbildung 4: Erzeugerpreise (ab Hof) für Weizen, Milch und Rindfleisch im Vergleich mit dem jeweiligen Interventions-, Grund- bzw. Zielpreis in der EU



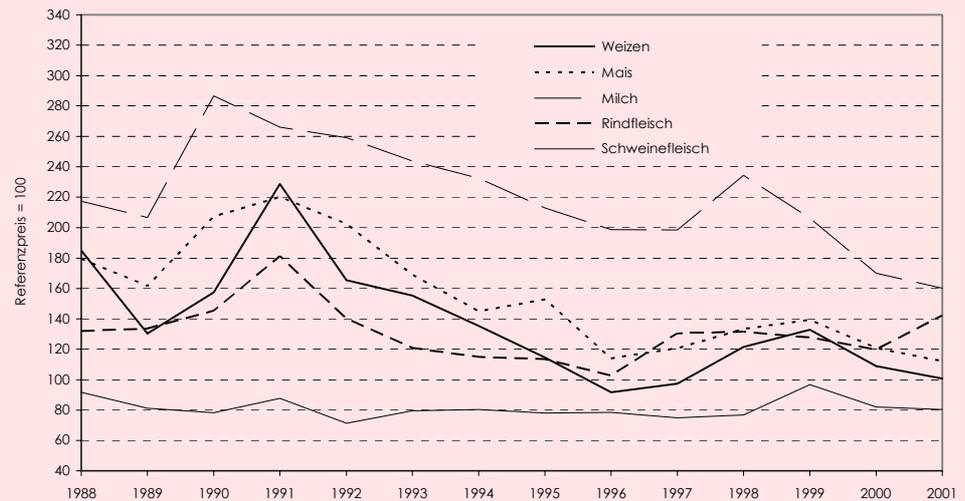
Q: OECD, PSE-Datenbank; Europäische Kommission, GD Landwirtschaft, Die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union. Statistische und wirtschaftliche Informationen, verschiedene Jahrgänge.

Der vom Modell abgebildete Zeitraum entspricht dem Wirtschaftsjahr 2008/09, also jener Periode, in der die Reform der Milchmarktordnung voll umgesetzt sein wird. Zu diesem Zeitpunkt steht die Umsetzung von Degression und Modulation erst am Anfang. Da die einbehaltenen und somit zur Umverteilung zur Verfügung stehenden Mittel noch sehr gering sind, wurden diese beiden Reformpunkte nicht berücksich-

tigt. Die in den Ergebnissen ausgewiesenen Werte geben den Endpunkt einer über sechs Jahre verlaufenden Anpassung wieder.

Die in das Modell eingehenden Preise werden exogen vorgegeben. Übersicht 1 stellt jene Preise gegenüber, die von jenen der Kalibrierungsperiode (2000/01) abweichen (vgl. dazu Übersichten 6 bis 9 in *Sinabell – Schmid, 2003*). Die Annahmen orientieren sich an den Änderungen der institutionell gesetzten Preise (Abbildung 4), am Abstand der EU-Preise von den Weltmarkt-Referenzpreisen laut OECD (Abbildung 5) und an Angaben über erwartete Preisentwicklungen in der Literatur.

Abbildung 5: Entwicklung einiger wichtiger landwirtschaftlicher Erzeugerpreise (ab Hof) in der EU in Relation zum jeweiligen Referenzpreis laut OECD



Q: OECD, PSE-Datenbank.

Verglichen mit diesen anderen Studien (vgl. *Consortium INRA – Wageningen, 2002, European Commission – DG Agri, 2002, 2003*) trifft die vorliegende Untersuchung eher vorsichtige Annahmen über die künftige Preisentwicklung. Die Einschätzungen liegen aber innerhalb der Bandbreite der zitierten Quellen. Die als "niedrig" eingestufteten Preise werden wahrscheinlich nicht unterschritten, da Interventionsmechanismen dies verhindern würden.

Zur Abschätzung der Effekte der Entkopplung auf das Einkommen wurde die Produzentenrente herangezogen. Diese ist äquivalent mit dem Deckungsbeitrag (also Erlös landwirtschaftlicher Güter plus Förderungen minus variable Kosten)<sup>3)</sup>. Die Ebene der Erfassung ist das Bundesgebiet.

Die Produzentenrente wurde unter verschiedenen Preisannahmen ermittelt und mit einer Referenzsituation verglichen. Als Referenzsituation gilt die volle Umsetzung der Agenda-2000-Reform, wie dies in den Beschlüssen von Berlin 1999 vorgesehen wurde. Da diese Reform wegen ausstehender Anpassungen auf dem Milchmarkt noch nicht abgeschlossen ist, wurde die Referenzsituation ebenfalls mit dem Modell ermittelt. Die einzelnen Szenarien werden daher nicht mit einer beobachteten Realisation verglichen, sondern mit einer antizipierten Situation.

Vergleicht man die Vorschläge der EU-Kommission vom Jänner 2003 (*European Commission, 2003*) mit diesem Referenzszenario, so sind Änderungen der Produzentenrente des Agrarsektors zwischen +2% und -4% zu erwarten. Optimistischere Annahmen zur Preisentwicklung (denkbar bei Rückgang der Produktion und unverän-

<sup>3)</sup> Die Definition dieses Einkommensindicators weicht vom Einkommensbegriff aus der Buchführung ab, da Fixkosten nicht berücksichtigt werden. Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Reform auf das Einkommen landwirtschaftlicher Haushalte werden anhand der Produzentenrente nur teilweise erfasst. Viele Haushalte verfügen über mehrere Einkommensquellen (z. B. Sozialeinkommen, Einkommen aus Nebenerwerb), die im Modell nicht abgebildet werden.

**Einkommenseffekte der vollständigen Entkopplung unter verschiedenen Annahmen zur Preisentwicklung**

derdem Nachfrageverhalten) haben eine Erhöhung des erwarteten Einkommens zur Folge (Übersicht 2).

### Übersicht 2: Effekte der Vorschläge zur EU-Agrarreform für den österreichischen Agrarsektor unter verschiedenen Preisannahmen (Zeithorizont 2008/09)

#### Modellergebnisse

	Preiserwartung		
	Hoch	Mittel	Niedrig
	Veränderung gegenüber dem Referenzszenario in %		
Produzentenrente (Markt- und Prämienerelöse minus Kosten)			
Agrarsektor insgesamt	+ 2	± 0	- 4
Je Hektar	+ 2	± 0	- 4
Je eingesetzte Arbeitsstunde	+ 9	+ 8	>+10
Inputs			
Variable Kosten der Tierproduktion	<-10	<-10	<-10
Variable Kosten der Pflanzenproduktion	- 3	- 5	- 6
Eingesetzte Arbeitszeit	- 7	- 7	<-10
Output (Menge)			
Rindfleisch	<-10	<-10	<-10
Übrige Fleischerzeugung	± 0	± 0	± 0
Eier	± 0	± 0	± 0
Milch innerhalb der Quote	+ 2	+ 2	+ 2

Q: WIFO-Berechnungen. Referenzszenario . . . Annahme der vollständigen Umsetzung der Agenda-2000-Reform von 1999.

Vergleicht man die Einkommenssituation in den Bereichen Tierhaltung und Pflanzenproduktion, so werden die Effekte der Entkopplung deutlich. Die Prämien, die aus Tierhaltungsprämien in der Referenzperiode abgeleitet werden, sind nunmehr Teil der Flächennutzung. Unter "Flächennutzung" wird hier jegliche Art der Nutzung verstanden, also Produktion von Nutzpflanzen oder auch lediglich Mindestpflege zur Wahrung der pauschalen Betriebsprämie. Folglich nimmt der Deckungsbeitrag aus der Tierhaltung signifikant ab, da die bisher gewährten Tierprämien nunmehr anders verbucht werden. Der Deckungsbeitrag aus der Flächennutzung steigt entsprechend deutlich. Für die Einkommenssituation der betreffenden Landwirte ist diese Differenzierung kurzfristig weitgehend unerheblich, da alle Tierhalter auch über Flächen verfügen.

Im Modell wird die Produzentenrente in Einzelregionen maximiert. Umgerechnet auf die Zahl der eingesetzten Arbeitsstunden ergibt sich die durchschnittliche Entlohnung des Faktors Arbeit in der jeweiligen Region. Durch die Reformvorschläge wird in der Produktion Arbeit freigesetzt, weil weniger und extensiver produziert wird. Bezieht man das Sektoreinkommen auf die verbliebenen Arbeitsstunden, so ergibt sich in jedem der Preisszenarien eine höhere Entlohnung je Arbeitsstunde. Gemessen an der vor der Reform eingesetzten Arbeit ist bei niedrigen Preisen mit einer Einkommensverringerung zu rechnen. Unter den anderen Preisannahmen ergibt sich eine Stagnation bzw. ein leichter Zuwachs.

Die Entkopplung bewirkt in allen untersuchten Preisszenarien einen Rückgang der Produktion. Davon ist in erster Linie die Erzeugung von Rindfleisch betroffen, sie nimmt deutlich ab. Die Outputverringerung wird auch an einer beträchtlichen Senkung der variablen Kosten sichtbar. Sie trägt dazu bei, dass die Preisdämpfung nicht in vollem Umfang auf das Einkommen durchschlägt.

Neben dem Vorschlag der EU-Kommission zur vollständigen Entkopplung der Direktbeihilfen liegen von einigen Mitgliedsländern verschiedene Vorschläge zur Teilentkopplung vor. Die Auswirkungen solcher Reformalternativen wurden ebenfalls untersucht. Diesen Szenarien liegt eine mittlere Preiserwartung zugrunde (Übersicht 1).

Die Szenarien 1 bis 4 unterscheiden sich darin, welche der Prämien entkoppelt werden (Übersicht 3):

- Szenario 1 sieht eine Entkopplung der Beihilfe für Kulturpflanzen vor, alle übrigen Beihilfen bleiben an die Produktion gekoppelt.

**Ausgewählte Effekte  
von Szenarien der  
Teilentkopplung bei  
mittlerer Preiserwartung**

- Szenario 2 berücksichtigt zusätzlich zu Szenario 1 eine Entkopplung der Sonderprämien für männliche Rinder, der Schlachtpremien, der Ergänzungsbeträge und der nationalen Zusatzprämie.
- Szenario 3 schätzt über Szenario 2 hinaus die Effekte der Entkopplung der Extensivierungsprämien; hier sind bis auf Prämien für Mutterkühe, Schafe und Ziegen alle Direktbeihilfen entkoppelt.
- Szenario 4 analysiert die völlige Entkopplung (identisch mit der Situation "mittlere Preiserwartung" in Übersicht 2).

Die Auswirkungen auf das Sektoreinkommen unterscheiden sich kaum zwischen den Varianten der Teilentkopplung (Übersicht 3). Werden nur die Prämien für Kulturpflanzen entkoppelt, so ergibt sich ein geringer Einkommensrückgang, in allen anderen Szenarien ist keine Änderung gegenüber dem Referenzszenario zu erwarten.

Übersicht 3: Ergebnisse der Entkopplungsszenarien bei mittlerer Preiserwartung (Zeithorizont 2008/09)

	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4
	Veränderung gegenüber dem Referenzszenario in %			
Produzentenrente (Markt- und Prämienerelöse minus Kosten)				
Agrarsektor insgesamt	- 1	± 0	± 0	± 0
Je Hektar	- 1	± 0	± 0	± 0
Je eingesetzte Arbeitsstunde	± 0	+ 4	+ 6	+ 8
Inputs				
Variable Kosten der Tierproduktion	- 7	- 9	- 10	<- 10
Variable Kosten der Pflanzenproduktion	- 5	- 4	- 5	- 5
Eingesetzte Arbeitszeit	± 0	- 4	- 6	- 7
Output (Menge)				
Rindfleisch	± 0	- 7	- 9	<- 10
Übriges Fleisch	± 0	± 0	± 0	± 0
Eier	± 0	± 0	± 0	± 0
Milch innerhalb der Quote	+ 2	+ 2	+ 2	+ 2
Flächennutzung				
Getreide (einschließlich Mais), konventionelle Wirtschaftsweise	- 5	- 4	- 4	- 4
Getreide (einschließlich Mais), biologische Wirtschaftsweise	>+ 10	>+ 10	>+ 10	+ 3
Acker	- 2	- 3	- 3	- 4
Mehrmähdige Wiesen insgesamt	+ 5	+ 6	+ 7	+ 7
Einmähdige Wiesen	>+ 10	>+ 10	>+ 10	>+ 10
Streuwiesen	- 4	- 3	- 1	+ 1
Kulturweiden	± 0	± 0	± 0	± 0
Hutweiden	± 0	± 0	± 0	± 0
Bergmähder	± 0	± 0	± 0	± 0
Almen	± 0	± 0	± 0	± 0
Waldfläche	± 0	± 0	± 0	± 0

Q: WIFO-Berechnungen. – Szenario 1 . . . nur Entkopplung der Beihilfe für Kulturpflanzen, Szenario 2 . . . zusätzlich Entkopplung der Sonderprämien für männliche Rinder, der Schlachtpremien, der Ergänzungsbeträge und der nationalen Zusatzprämie, Szenario 3 . . . zusätzlich Entkopplung der Extensivierungsprämien, Szenario 4 . . . Entkopplung aller Direktbeihilfen, Referenzszenario . . . Annahme der vollständigen Umsetzung der Agenda-2000-Reform von 1999.

Je mehr Direktbeihilfen entkoppelt werden, umso weniger Nutztiere werden gehalten und umso weniger Arbeit wird daher benötigt. Bezieht man das Einkommen auf die zur Produktion eingesetzten Arbeitsstunden, so ist mit zunehmender Entkopplung mit höherer durchschnittlicher Entlohnung zu rechnen. Bezieht man das Gesamteinkommen auf die Gesamtfläche, so hat die Teilentkopplung praktisch keine Auswirkungen, das Einkommen je Hektar bleibt also annähernd gleich.

An der Änderung der variablen Kosten der Tierproduktion ist ebenfalls deutlich abzulesen, dass bei vollständiger Entkopplung der Beihilfen der Einsatz von Inputs am geringsten ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass immer weniger Rindfleisch produziert wird. Die übrige Fleischproduktion und die Eierproduktion bleiben von der Entkopplung unberührt, weil die Preise dieser Güter sich nicht ändern und die Produktionsumstellung (z. B. von Stiermast auf Schweinemast) Kosten verursacht. Die Erzeugung von Milch nimmt im Rahmen der Quotenausweitung zu.

In allen Szenarien ist zu erwarten, dass die Getreideproduktion abnimmt, und zwar um rund 4% bis 5%. Dabei ist zu differenzieren zwischen herkömmlich erzeugtem Getreide und solchem unter den Auflagen der biologischen Wirtschaftsweise. Die Erzeugung von Bio-Getreide nimmt um über 10% zu – allerdings ist das Ausgangsniveau vergleichsweise gering. Dieses Ergebnis basiert auf der Annahme etwas höherer Preise als für konventionell hergestellte Agrarprodukte und eines unveränderten Agrarumweltprogramms. Im Szenario der vollen Entkopplung ist die Zunahme deutlich geringer, weil weniger Futtergetreide für die Bio-Rindfleischherzeugung nachgefragt wird.

Durch die Entkopplung wird die gesamte Produktion extensiver. Das Agrarumweltprogramm ÖPUL dämpft allerdings den Produktionsrückgang auf dem Ackerland. Ohne dieses Programm würde vor allem die Getreideproduktion noch stärker abnehmen. Das Umweltprogramm wirkt regional unterschiedlich der Extensivierung entgegen, sodass letztlich Flächen in der Produktion gehalten werden.

Zwischen den Kulturarten ergeben sich Verschiebungen: Die Ackerfläche nimmt ab (es wird weniger Getreide erzeugt) und wird in intensiv genutztes Grünland umgewandelt. Dieses wird in extensives Grünland übergeführt, sodass letztlich der Anteil von einmähdigen Wiesen deutlich zunimmt. An der Veränderung der Kulturartenverteilung wird ebenfalls deutlich, dass mit zunehmender Entkopplung die Produktion extensiver wird.

Aufgrund der Annahme, dass entkoppelte Prämien nur für landwirtschaftlich genutzte Flächen gewährt werden, nimmt die Waldfläche nicht zu. Sollte diese Auflage in den endgültigen Ratsbeschlüssen nicht mehr enthalten sein, dann dürften Flächen aufgeforstet werden oder natürlich verwalden.

Die Preise von Agrargütern werden nicht modellendogen bestimmt, sondern als Parameter in das Modell eingespeist. Die in Übersicht 2 vorgestellten Sensitivitätsergebnisse zeigen, dass eine der wichtigsten Kenngrößen zur Beurteilung der Reform, die Änderung der Produzentenrente auf Sektorebene, je nach Preiserwartung das Vorzeichen wechselt.

Aussagen über die Auswirkungen der von der Europäischen Kommission angestrebten Reform auf das Agrareinkommen sind daher mit Unsicherheiten behaftet. Sollten tatsächlich die für Landwirte günstigen Preiserwartungen der von der EU-Kommission vorgelegten Studien zutreffen, so wäre mit einem Anstieg des Einkommens auf Sektorebene in Österreich zu rechnen (vgl. *European Commission – DG Agri, 2003*).

Anders als die Auswirkungen auf das Sektoreinkommen sind die anderen Kennzahlen relativ robust gegenüber unterschiedlichen Preiserwartungen. In jedem der untersuchten Fälle ist zu erwarten, dass die Produktion extensiver wird, dass die Ackerfläche abnimmt, die erzeugte Getreidemenge sinkt und weniger Rindfleisch produziert wird. Die Extensivierung der Produktion bewirkt eine Dämpfung der Nachfrage nach Inputs, und folglich wird auch weniger Arbeit nachgefragt.

Die Modellergebnisse bestätigen die Erwartung der Europäischen Kommission, dass die angestrebten Reformschritte die Wettbewerbskraft der Landwirtschaft erhöhen werden. Die Produktion von Agrargütern sinkt zwar, sie erfolgt jedoch zu deutlich niedrigeren Durchschnittskosten. Die Freisetzung von Ressourcen (darunter Arbeit) ermöglicht deren Einsatz für andere Zwecke. Die Annäherung der Erzeugerpreise an die Weltmarktpreise lässt erwarten, dass bisher beobachtete negative Wohlfahrtseffekte aufgrund von Einschränkungen der Konsummöglichkeiten abgebaut werden.

Die EU-Kommission will die Exportsubventionen reduzieren, um negative Auswirkungen auf den Weltagrarmärkten zu verringern. Gemäß den Modellergebnissen dürfte sowohl die Getreide- als auch die Rindfleischproduktion abnehmen. Dadurch sinkt jedenfalls die Wahrscheinlichkeit von Exportsubventionen für diese Produkte. In der Folge der Stärkung des Einflusses von Preissignalen vom Markt auf die Produktionsentscheidung dürfte die Ressourcenallokation verbessert werden.

Durch die Reform ändert sich die Zusammensetzung der Einkommen aus der Landwirtschaft. Vereinfacht dargestellt erzielen Landwirte Einkommen aus dem Einsatz

---

## Diskussion der Modellergebnisse

---

## Schlussfolgerungen

ihrer Produktionsfaktoren Arbeit und Boden. Die entkoppelte Prämie steigert die Entlohnung des Faktors Boden (vorausgesetzt, die entsprechende Fläche wurde in der Referenzperiode entsprechend bewirtschaftet), sie stabilisiert damit diese Einkommenskomponente. Allerdings kann dieser Effekt beeinträchtigt werden, wenn durch den Abbau von Markteingriffen die Preisvolatilität zunimmt.

Der erwartete Produktionsrückgang (vor allem Rind- und Kalbfleisch sowie Roggen) stellt die betroffenen Landwirte zweifellos vor Anpassungsprobleme. Vor allem Betriebe, die in nun weniger profitable Betriebszweige investiert haben oder nur wenige Alternativen zur Betriebsumstellung vorfinden, stehen vor großen Herausforderungen. Der Umstand, dass die pauschalen Betriebsprämien weiterhin Einnahmen garantieren, wendet in vielen Fällen sicher die Existenzgefährdung ab.

Der seit Jahrzehnten beobachtete Strukturwandel wird durch die Reformvorschläge der Europäischen Kommission nicht abgeschwächt, sondern beschleunigt. In den letzten Jahrzehnten nahm die Zahl der Beschäftigten in der Agrarproduktion (gemessen zu Jahresarbeitskräften) jährlich im Durchschnitt um rund 2,7% ab, bei einer Spannweite von -0,7% bis -5,2%. Aufgrund der Modellergebnisse könnte – je nach Umfang der Entkopplung – die jährliche Abwanderung bis 2009 um etwa 0,4 Prozentpunkte zunehmen und dann wieder auf den langfristigen Pfad zurückkehren. Die bereits in den siebziger Jahren beobachtete Zunahme von Nebenerwerbsbetrieben (Puwein, 1976) wird durch die von der Europäischen Kommission vorangetriebene Änderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wahrscheinlich beschleunigt. Der Rückstand des Strukturwandels in Österreich gegenüber den anderen EU-Ländern wird sich in der Folge dieser Entwicklung etwas verringern.

Ob die bisher im Agrarsektor Beschäftigten in anderen Bereichen Arbeit finden, liegt jedoch nicht nur an den betroffenen Bauern und Bäuerinnen, sondern auch an der regionalen Arbeitsmarktsituation. Hier können die im Rahmen der Agrarpolitik vorgesehenen Möglichkeiten wie Ausbildungsmaßnahmen oder die vermehrte Nachfrage nach Umweltschutzleistungen in Gebieten mit Knappheiten gezielt genutzt werden, um den abzusehenden Anpassungsprozess zu erleichtern.

Unter den Bedingungen der Entkopplung ist es rentabel, selbst extensive Grünlandflächen in "gutem landwirtschaftlichen Zustand" zu halten. Betriebe werden diesen Zustand in zahlreichen Fällen jedoch nur aufrechterhalten, wenn entsprechende Auflagen an die Prämiengewährung geknüpft sind. Die Klärung der Frage, in welchem Umfang diese Flächen daher "in landwirtschaftlicher Produktion" gehalten werden, bedarf weiterer Untersuchungen.

Die beabsichtigten Anstrengungen zur Verbesserung der Lebensmittelqualität und die Sicherstellung hoher Standards in der Lebensmittelsicherheit treffen auf die legitimen Erwartungen der Konsumenten. Die Einführung von Qualitätssicherungsprogrammen, die Anstrengungen zur verbesserten Ausbildung und die Forcierung des lebenslangen Lernens von Landwirten sind Schritte in eine zukunftsfähige Richtung. Diese Vorhaben sollten weiterhin auf der Agenda der Agrarpolitik stehen, unabhängig davon, ob im politischen Willensbildungsprozess die Entkopplung der Direktbeihilfen letztlich umgesetzt wird oder nicht.

Im EU-Vertrag werden drei Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik definiert, nämlich

- günstigere Preisen für Konsumenten,
- die Steigerung der Effizienz der Produktion und
- ein angemessenes Einkommen für die Beschäftigten in der Landwirtschaft.

Die hier vorgelegten Ergebnisse stützen die Erwartung, dass die von der Europäischen Kommission geplante Reform zum Erreichen der ersten zwei Ziele beiträgt. Mit der geplanten Lösung, künftig Prämien aufgrund historischer Ansprüche auszuzahlen, wird dem Vertrauensschutz gegenüber Landwirten der Vorzug vor alternativen Möglichkeiten der innersektoralen Einkommensverteilung gegeben. Ob damit das dritte Ziel auch in längerer Frist erreicht wird, kann nicht vorbehaltlos bestätigt werden: Laut Vorschlag der EU-Kommission soll nicht primär der "Faktor Arbeit in landwirtschaftlicher Beschäftigung" gefördert werden, sondern der "Faktor Boden in gutem landwirtschaftlichem Zustand".

In der Zusammenschau werfen diese Ergebnisse Fragen auf, die in weiteren Forschungsvorhaben untersucht werden sollten. Die erwarteten Veränderungen sollten regional differenziert analysiert werden, um die Konsequenzen des Rückgangs der Rindfleischproduktion regional zuordnen zu können. Dabei könnten auch Auswirkungen auf die Kulturlandschaft oder benachteiligte Regionen aufgezeigt werden. In diesem Zusammenhang könnte auch geprüft werden, wieweit maßgeschneiderte Maßnahmen des Agrarumweltprogramms zur Stabilisierung der tierischen Produktion eingesetzt werden sollten, wenn dies aus Kosten-Nutzen-Erwägungen zu rechtfertigen ist.

Im vorliegenden Beitrag wurden wichtige Fragen im Zusammenhang mit der Agrarreform nicht untersucht. So ist unklar, ob die geplanten Umweltauflagen tatsächlich Umweltvorteile bringen oder ob die erwarteten Einsparungen der Administration realisiert werden können. Dies scheint vor allem in Bezug auf die Regulierung der Übertragbarkeit der pauschalen Betriebsprämien fraglich.

Agra-Europe, "Stellungnahme von COPA und COGECA zu den Midterm-Reformvorschlägen", Agra-Europe, Sonderbeilage 2, 2003, (8).

Alvensleben, R., "Kritik der neuen Agrarpolitik. Diskussionsbeitrag zum Verbraucherpolitischen Forum der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. auf der Internationalen Grünen Woche am 23. Januar 2003 in Berlin", Agra-Europe, 2003, (4).

Consortium INRA – Wageningen, Study on the Impact of Future Options for the Milk Quota System and the Common Market Organisation for Milk and Milk Products. Summary report, Commission working document, SEC(2002)789, Brüssel, 2002, <http://www.eu.int/http://europa.eu.int/comm/agriculture/>.

Cypris, C., "Positive Mathematische Programmierung (PMP) im Agrarsektormodell Raumis", Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bonn, 2000.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik, KOM(2002) 394 endgültig, Brüssel, 2002.

European Commission, Proposal for a Council Regulation establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and support schemes for producers of certain crops; Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1257/1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and repealing Regulation (EC) No 2826/2000; Proposal for a Council Regulation on the common organisation of the market in cereals; Proposal for a Council Regulation on the common organisation of the market in rice; Proposal for a Council Regulation on the common organisation of the market in dried fodder for the marketing years 2004/05 to 2007/08; Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1255/1999 on the common organisation of the market in milk and milk products; Proposal for a Council Regulation establishing a levy in the milk and milk-products sector, COM (2003) 23 final, Brüssel, 2003, [http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_en.htm).

European Commission – DG Agri, Impact Analysis of Agenda 2000 Decisions for CAP Reform – Overview, Brüssel, 2002, [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/impact/sum\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/caprep/impact/sum_en.pdf).

European Commission – DG Agri, Mid-Term-Review. External Impact Analyses, Brüssel, 2003, <http://europa.eu.int/comm/agriculture>.

Fischler, F., Europe's Position in the WTO Farm Trade Talks, Pressemitteilung, Brüssel, 16. Dezember 2002, [http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/index_en.htm).

Fischler, F., GAP-Reform eine Langzeitperspektive für eine nachhaltige Landwirtschaft, COMAGRI – Ausschuss für Landwirtschaft, Speech/03/20, Brüssel, 2003.

Heckeley, T., Britz, W., "Maximum Entropy Specification of PMP in CAPRI", Universität Bonn, CAPRI Working Paper, 1999 (8).

Howitt, R. E., "Positive Mathematical Programming", American Journal of Agricultural Economics, 1995, 77(May), S. 329-342.

Isermeyer, F., Wirkungen des Entkopplungsvorschlags der Europäischen Kommission, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Arbeitsbericht, 2003, (1), <http://www.bal.fal.de/download.htm>.

Lee, D. J., Howitt, R. E., "Modeling Regional Agricultural Production and Salinity Control Alternatives for Water Quality Policy Analysis", American Journal of Agricultural Economics, 1996, 78(January), S. 41-53.

Molterer, W., Grillitsch, F., Schwarzböck, R., "Forderungen zur Halbzeitbewertung", Agrarische Rundschau, 2003, (2), S. 31-32.

Paris, Q., Arfani, F., A Positive Mathematical Programming Model for the Analysis of Regional Agricultural Policies. Proceedings of the 40th Seminar of the European Association of Agricultural Economists, Ancona, 1995.

Puwein, W., "Die Entwicklung zur nebenberuflichen Landbewirtschaftung", Der Förderungsdienst, 1976, (1), S. 2-8.

---

## Literaturhinweise

- Röhm, O., Analyse der Produktions- und Einkommenseffekte von Agrarumweltprogrammen unter Verwendung einer weiterentwickelten Form der Positiven Quadratischen Programmierung, Schaker Verlag, Aachen, 2001.
- Röhm, O., Dabbert, S., "Integrating Agri-Environmental Programs into Regional Production Models: An Extension of Positive Mathematical Programming", American Journal of Agricultural Economics, 2003, 85(February), S. 254-265.
- Schneider, M., "Zur Diskussion um neue Reformen der EU-Agrarpolitik", WIFO-Monatsberichte, 2002, 75(10), S. 641-649, [http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=22884](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=22884).
- Sinabell, F., "Einkommensrückgang in der Landwirtschaft nach der Erholung im Vorjahr", in Scheiblecker, M., et al., "Österreichs Wirtschaft im Jahr 2002: Neuerlich ungenügendes Wachstum", WIFO-Monatsberichte, 2003, 76(4), S. 315-320, [http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=23875](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=23875).
- Sinabell, F., Schmid, E., Entkopplung der Direktzahlungen. Konsequenzen für Österreichs Landwirtschaft, WIFO, Wien, 2003, [http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo\\_search.get\\_abstract\\_type?p\\_language=1&pubid=23706](http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search.get_abstract_type?p_language=1&pubid=23706).

### *Reform of the Common Agricultural Policy and its Impact on the Austrian Agricultural Sector – Summary*

In January 2003, the EU Commission published details of the proposed reform of the Common Agricultural Policy. Core elements of this reform are the reduction of intervention prices (for grain and milk) and the decoupling of direct payments from production. Several countries (including Austria) submitted alternative proposals, among them a plan for the partial rather than full decoupling of direct payments.

The reform aims to make the EU's agricultural sector more competitive and to stabilise agricultural incomes. The prospective effects of the reform at EU level are assumed to be felt in Austria as well: production of crops and beef is envisaged to decline. Introduction of a flat-rate premium per farm will contribute to making incomes less dependent on price fluctuations. Another effect of the reform as planned by the EU Commission will be accelerated structural adjustment.

The impact of the reform on farm income is ambiguous. It will depend on the development of prices (which is difficult to estimate) and on the choice of income indicators. Assuming moderate price reductions, income of the agricultural sector and income per hectare of farm land will not change significantly. Indeed, if the projected sector income in 2009 is set against the number of persons then working in agriculture, an increase is expected, the extent of which will depend on the rate of migration from agricultural employment.

If direct payments are partly decoupled as alternatively proposed, farm output will decline at a lesser rate, structural adjustment will accelerate at a lower pace and the incentive to migrate from the agricultural sector will be dampened as well. In such a scenario, sector incomes and per-hectare incomes will remain practically unchanged whereas incomes per unit farm labour will decline compared to the proposal of the EU Commission.