

GEMEINSAME AGRARPOLITIK

INHALT

	<i>Ziffer</i>	<i>Seite</i>
EINLEITUNG	1 — 3	4
ALLGEMEINE FINANZIELLE ASPEKTE	4 — 31	4
Entwicklung der Agrarausgaben	4 — 11	4
Ausschöpfung des innerhalb des Haushaltsplans verfügbaren Spielraums ...	12 — 20	5
Gewährung von Beihilfen aus dem Haushaltsplan	21 — 31	7
LANDWIRTSCHAFTLICHE KULTURPFLANZEN	32 — 44	8
Hauptmerkmale der Reform	32 — 33	8
Interventionspreis und Weltmarktpreis für Getreide	34 — 38	8
Technische Kriterien der flächenbezogenen Beihilfen	39 — 44	9
RIND- UND KALBFLEISCH, MILCH UND MILCHERZEUGNISSE	45 — 60	10
Hauptmerkmale der Reform	45 — 46	10
Grundlegende Optionen	47 — 51	10
Technische Kriterien der Beihilfen für Rind- und Kalbfleisch	52 — 58	10
Spezifische Aspekte bei Milcherzeugnissen	59 — 60	11
FINANZVERWALTUNG DES EAGFL-GARANTIE	61 — 80	12
Haushaltsführung und Finanzverwaltung	61 — 68	12
Erweiterter Anwendungsbereich der Abteilung Garantie des EAGFL	69 — 80	13
SCHLUSSFOLGERUNG	81 — 90	14
Tabellen 1—4		16
Schaubilder 1—3		20

EINLEITUNG

1. In der Begründung zu ihren Verordnungsvorschlägen im Rahmen der Agenda 2000 betreffend die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ⁽¹⁾ analysiert die Kommission die Lage der Landwirtschaft in der Europäischen Union (EU) und erläutert ihre strategischen Leitlinien. Die Ziele der vorgeschlagenen Reform lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft in einem offenen und expandierenden Weltmarkt;
- b) Berichtigung bestimmter negativer Aspekte der GAP, wie unangemessene geographische und soziale Verteilung der Gemeinschaftsbeihilfen und Entstehen schädlicher Entwicklungen im Rahmen der landwirtschaftlichen Tätigkeit;
- c) Erhalt der Vielfalt und der spezifischen Eigenart der europäischen Landwirtschaft.

2. Im Hinblick auf das Erreichen dieser Ziele hat die Kommission folgende Vorschläge vorgebracht:

- a) Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugnisse aus der EU durch ausreichend umfangreiche Preiskürzungen, die auszugleichen sind durch einen Anstieg der Direktbeihilfen;
- b) teilweise Dezentralisierung der GAP, indem den Mitgliedstaaten nationale Finanzrahmen für die Gewährung und Differenzierung von Direktbeihilfen zugewiesen werden. Bestimmte gemeinsame Bedingungen sind zu erfüllen, wie Ausübung des Berufs des Landwirts und Festsetzung einer Beihilfenobergrenze pro Empfänger;
- c) Verstärkung der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und zum Schutz der Umwelt;
- d) weitere Vorschläge zu bestimmten Themenbereichen, wie Vereinfachung von Verordnungen und Anhebung der Milchquoten um 2 %.

3. Diese Leitlinien finden Ausdruck in verschiedenen Vorschlägen für Gemeinschaftsverordnungen, die entweder drei Markorganisationen betreffen, nämlich landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Milch und Milcherzeugnisse, Rind- und Kalbfleisch, oder bestimmte horizontale Themen, wie Finanzierung der GAP.

ALLGEMEINE FINANZIELLE ASPEKTE

*Entwicklung der Agrarausgaben***Einfluß der Übereinkommen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO)**

4. Die Senkung der Garantiepreise steht voll und ganz im Einklang mit den GATT-Übereinkommen von 1994, an deren Stelle nunmehr die WTO getreten ist. In den Sektoren landwirtschaftliche Kulturpflanzen, Rind- und Kalbfleisch sind die globalen Produktionsstützungsmaßnahmen (global production support measures, GPSM), d. h. die garantierten Preise, bereits um mindestens 28 % gegenüber ihrem Niveau im Zeitraum 1986-1988 gesunken. Die Reform im Rahmen der Agenda 2000 zielt auf eine weitere Senkung der Interventionspreise für die Erzeugnisse in den drei wichtigsten gemeinsamen Marktorganisationen ab. Die generelle Senkung der Garantiepreise soll nicht nur eine Eindämmung der Interventionsmaßnahmen bewirken, sondern auch eine Verringerung der Ausfuhrerstattungen.

5. Die Direktbeihilfen an die Erzeuger sollen steigen. Da diese Zahlungen an Flächen und feste Erträge gebunden sind bzw. im Bereich der Viehbestände an eine feste Anzahl von Einheiten, sind sie Teil der sogenannten „Blue-box“. Das bedeutet, die geltenden GATT-Übereinkommen sehen für diese Maßnahmen keine Verpflichtungen zur Verringerung der GPSM vor. Da die sogenannte „Friedensklausel“ ⁽²⁾ jedoch ab 2003 auslaufen wird und vergleichbare Ausgleichszahlungen in den Vereinigten Staaten im Jahre 1996 im Zuge des Farm Act abgeschafft wurden, ist damit zu rechnen, daß der Inhalt der „Blue-box“ bei der Anfang 1999 beginnenden nächsten WTO-Verhandlungsrunde neu ausgehandelt wird.

Wahrung der Kontinuität: von der Reform 1992 zur Agenda 2000

6. Mit der Reform im Rahmen der Agenda 2000 setzt sich der durch die Reform von 1992 begonnene Trend hin zu direkten Ausgleichszahlungen und weg vom traditionellen Preisstützungssystem fort. Wie aus dem nachstehenden *Schaubild 1* und aus *Tabelle 1* hervorgeht, kam es ab 1994, d. h. nach der ersten Reform, zu einem spektakulären Anstieg der Direktbeihilfen, einem Rückgang der Interventionsmaßnahmen und einer deutlichen Verringerung der Ausfuhrerstattungen. Die wichtigsten Markorganisationen, die von diesem Anstieg der Direktzahlungen profitierten, sind die landwirtschaftlichen Kulturpflanzen und Rind- und Kalbfleisch. Der Anteil der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen soll ab 2003 zurückgehen. *Tabelle 2* vermittelt einen Überblick über die Verteilung der Beihilfen nach Sektoren unter Berücksichtigung der MacSharry-Reform von 1992 und der Auswirkungen der

⁽¹⁾ KOM(98) 158 endg. vom 18. März 1998.

⁽²⁾ Die „Friedensklausel“ definiert die im Rahmen der Uruguay-Runde ausgehandelten Regelungen, auf die das im WTO-Übereinkommen vorgesehene Streitbeilegungsverfahren keine Anwendung findet.

im Rahmen der Agenda 2000 vorgeschlagenen Reform. Aus *Tabelle 3* geht hervor, wie sich die Ausgaben aus dem EAGFL, Abteilung Garantie, im Jahre 1997 nach Sektoren und Mitgliedstaaten verteilen.

7. Nach den Vorstellungen der Kommission sollen die aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanzierten Ausgaben für Strukturmaßnahmen ab dem Jahr 2000 deutlich steigen aufgrund der neuen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Zuordnung bestimmter, bereits bestehender Strukturmaßnahmen zu den Haushaltslinien der Abteilung Garantie des EAGFL. Für diese Ausgaben soll eine Obergrenze gelten; ferner sollen für jeden Mitgliedstaat bestimmte finanzielle Begrenzungen festgesetzt werden.

8. Die Kommission geht davon aus, daß die Reform ihre vollständige Wirkung ab dem Jahr 2003 entfalten wird, da es ab diesem Zeitpunkt zu einer Stabilisierung der Gesamtausgaben kommen soll. Zwischen 2004 und 2006 sollen die Direktbeihilfen durchschnittlich 72,3 % der Ausgaben ausmachen und die Strukturmaßnahmen 9,6 %. Dagegen sollen die traditionellen Marktstützungsmaßnahmen im selben Zeitraum nur noch 3,7 % der Ausgaben ausmachen und die Ausfuhrerstattungen 5,4 %.

9. Es besteht die allgemeine Annahme, daß die Verbraucher in der EU von der Senkung der Garantiepreise profitieren werden. Allerdings wirkt sich die Verringerung der Kosten für die Nahrungsmittelgrundstoffe nur begrenzt auf die Verbraucherpreise aus. Die mit der Verringerung der Agrarpreise verbundenen Auswirkungen werden unter Umständen weitgehend aufgehoben durch einen Anstieg der Verarbeitungs- und Vermarktungskosten und insbesondere der Handelsspannen. Es gibt wenig Hinweise darauf, daß die Verbraucher von der Reform von 1992 profitiert haben. Diese Frage ist von fundamentaler Bedeutung und verdient besondere Aufmerksamkeit.

Folgen der Dezentralisierung

10. Die Dezentralisierung baut auf dem Subsidiaritätsprinzip auf. Dieses Prinzip trägt den nationalen Besonderheiten Rechnung, bedeutet auf der Gemeinschaftsebene aber auch, daß die Kommission ihre Rolle zu einem bestimmten Teil einbüßt. Nun wird erwogen, den Landwirten künftig einen Teil der Milchkuhprämie nach nationalen Kriterien zu gewähren. Die Mitgliedstaaten sollen die Direktbeihilfen bei Nichteinhaltung bestimmter Umweltauflagen oder nach Maßgabe von Beschäftigungskriterien ändern können. Die in diesem Zusammenhang vorgetragene Forderung nach Einhaltung eines minimalen gemeinschaftlichen Rahmens wurde jedoch kaum präzisiert, da die Verordnungsvorschläge nur wenige diesbezügliche Bestimmungen enthalten, wie etwa: Der Beruf des Landwirts muß ausgeübt werden, und das Beihilfesystem muß degressiv gestaltet werden.

11. Die Ergebnisse der vorgeschlagenen Dezentralisierung werden sich erst im Lichte der Erfahrungen bewerten lassen, was insbesondere in bezug auf folgende Punkte gilt: geographische und soziale Verteilung der öffentlichen Beihilfen, Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und Erhalt der Umwelt. Gemäß den Schlußfolgerungen des Gipfels von Edinburgh von 1992 bleibt die Kommission für die Ausführung des Haushaltsplans und die Haushaltskontrolle verantwortlich. Die vorgeschlagene Dezentralisierung könnte jedoch dazu führen, daß sich nur schwer feststellen läßt, welcher Ausgabenanteil genau durch die Gemeinschaft förderungsfähig ist.

Ausschöpfung des innerhalb des Haushaltsplans verfügbaren Spielraums

Einbeziehung der Ausgaben für Strukturmaßnahmen und Beitritte in die Agrarleitlinie

12. Bei der Evaluierung der globalen finanziellen Auswirkungen ihrer Vorschläge stützt sich die Kommission im wesentlichen auf Ende 1997 von der OECD und dem IWF gemachte makro-ökonomische Voraussagen. Dadurch ergibt sich ein beachtlicher Spielraum im Rahmen der Agrarleitlinie, der es der Kommission nicht nur ermöglicht, dem Beitritt von sechs neuen Mitgliedstaaten ⁽³⁾ gelassen entgegenzusehen, sondern auch die Finanzierung bislang aus Teileinzelplan B2 des Gesamthaushaltsplans abgedeckter strukturpolitischer Ausgaben aus der Abteilung Garantie des EAGFL vorzuschlagen. Tatsächlich ergibt sich dieser Spielraum durch Zugrundelegung relativ optimistischer Hypothesen.

13. Legt man aktualisierte makro-ökonomische Daten zugrunde, die der Südostasienkrise und dem verringerten Wachstumspotential der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) Rechnung tragen, so ergibt sich eine weniger komfortable Agrarleitlinie; nach Berechnungen des Hofes ergäbe sich im Jahre 2006 eine Abweichung der Agrarleitlinie um rund 1,4 Milliarden ECU ⁽⁴⁾.

14. Die Kommission hätte bei der Veranschlagung der Ausgaben für die GAP „in ihrer gegenwärtigen Form“ weitere, auf unterschiedlichen Hypothesen aufbauende Ansätze vorlegen müssen. Geht man von weniger optimistischen Annahmen aus, wie z. B. den oben erwähnten, so könnten die jährlichen Kosten nach Berechnungen des Hofes um rund 1 Milliarde ECU höher ausfallen ⁽⁴⁾.

15. Darüber hinaus hat die Kommission bei der Berechnung der Kosten für die Erweiterung der EU um sechs

⁽³⁾ Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowenien, Estland, Zypern.

⁽⁴⁾ Hier wird auf die in *Tabelle 4* enthaltenen Informationen und Beträge verwiesen. Diese Annahmen bauen auf den im März 1998, d. h. zum Zeitpunkt der Vorlage der Kommissionsvorschläge, verfügbaren Informationen auf. Sie tragen dem verringerten Wachstumspotential der GUS und der MOEL Rechnung sowie der Südostasienkrise.

neue Mitgliedstaaten lediglich die Ausgaben für die Interventionsmaßnahmen berücksichtigt, aber nicht die Ausgaben für die Direktbeihilfen. Dies würde voraussetzen, daß für die sechs neuen Mitgliedstaaten nach ihrem Beitritt vorübergehend eine Sonderregelung gilt, während der die betreffenden Landwirte keinerlei Direktzahlungen erhielten. Da bislang keine Übergangsregelung dieser Art ausgearbeitet wurde, hätte die Kommission die Kosten für die zweite Option, d. h. Leistung von Direktzahlungen in voller Höhe an die betroffenen Landwirte, angeben müssen. Nach den Berechnungen des Hofes, die auf den Finanzdaten in den relevanten Beitrittsdokumenten aufbauen⁽⁵⁾, würden die jährlichen Haushaltsausgaben zwischen 2002 und 2006 dann durchschnittlich um 3,3 Milliarden ECU höher ausfallen.

16. Wie aus *Schaubild 2* hervorgeht, würden diese berichtigten Beträge zwischen 2002 und 2005 zu einer Überschreitung der Agrarleitlinie führen. Unabhängig von der grundlegenden Frage, ob es eine Übergangsregelung für die sechs neuen Mitgliedstaaten geben und wie diese aussehen wird, könnte diese Prognose auch dadurch beeinflusst werden, daß sich die aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanzierten Ausgaben für Strukturmaßnahmen entsprechend den Wünschen der Kommission und der Haushaltsbehörde ändern können, während die Höhe der Agrarmarktausgaben allein durch die jeweilige Ratsverordnung bestimmt wird.

17. In *Schaubild 2* wurde der Kommissionsbericht mit dem Titel „Die Finanzierung der Europäischen Union“ über das Funktionieren des Eigenmittelsystems vom 7. Oktober 1998⁽⁶⁾ nicht berücksichtigt. In diesem Bericht wird als ein Lösungsansatz erwogen, 25 % der Kosten für die Direktzahlungen auf die nationalen Haushalte zu übertragen, was eine Verringerung der Mittel für den EAGFL-Garantie im Haushaltsplan der EU zur Folge hätte.

18. Es ist fraglich, ob die von der Kommission vorgeschlagene Zuordnung bestimmter Strukturmaßnahmen zum EAGFL-Garantie wünschenswert ist. Behält die EU ihre Agrarpolitik und ihre Strukturpolitik in der gegenwärtigen Form bei, so würde diese Zuordnung die Koordinierung und Kohäsion der Strukturfondmaßnahmen nicht erleichtern. Außerdem würden sich dadurch die Bedingungen der Interinstitutionellen Vereinbarung än-

dern, da Rubrik 1 der Finanziellen Vorausschau (Agrarleitlinie) obligatorische Ausgaben betrifft, während es sich bei Rubrik 2 (Strukturmaßnahmen) um nichtobligatorische Ausgaben handelt. Sollte es jedoch eine Entscheidung zugunsten einer globalen Politik im ländlichen Bereich geben, so wäre es sinnvoller, alle betroffenen Verwaltungsinstrumente innerhalb desselben Haushaltsrahmens zusammenzufassen. In diesem Fall müßten klare Haushalts- und Finanzvorschriften formuliert werden.

Mögliche neue Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft

19. Es wäre wünschenswert, im Rahmen der Agenda 2000 neue Möglichkeiten zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft aufzuzeigen. Bislang wird als wichtigstes Instrument dieser Art (abgesehen von einigen, den zweiten Pfeiler der EU-Politik betreffenden Maßnahmen) die Senkung der Garantiepreise vorgeschlagen. Dies ist zwar ein entscheidender Schritt hin zu mehr Wettbewerbsfähigkeit, aber nicht das einzige denkbare Instrument. Weitere Maßnahmen hätten vorgeschlagen werden können, die den Erfordernissen und der Nachfrage auf den Weltmärkten Rechnung tragen. Maßnahmen dieser Art sollten im Hinblick auf einen schrittweisen, partiellen Abbau des Systems der Direktbeihilfen in Erwägung gezogen werden, damit zusätzliche Kosten vermieden werden. Ein Beispiel dafür wären Förderprogramme zur Erleichterung des Zugangs zu externen Märkten, insbesondere im Zusammenhang mit der Überwindung protektionistischer Maßnahmen⁽⁷⁾. Ferner hätten im Einklang mit der Richtlinie 98/29/EG des Rates vom 7. Mai 1998 zur Harmonisierung der wichtigsten Grundsätze für die Exportkreditversicherung bei Transaktionen mit mittel- und langfristiger Dekung⁽⁸⁾ spezifische Exportkreditgarantien vorgesehen werden können.

20. Eine der größten Herausforderungen für die moderne Landwirtschaft ist die Garantie der Lebensmittelsicherheit und der Lebensmittelqualität. Ferner sollten Innovationen entwickelt werden, die den sich wandelnden Verbrauchergewohnheiten Rechnung tragen. In diese Richtung wurden bereits Schritte unternommen, beispielsweise durch Annahme spezifischer Verordnungen in den Bereichen öffentliche Gesundheit und Schutz von Ursprungsbezeichnungen. Doch enthält die Agenda 2000 keine neuen Vorschläge zur Koordinierung dieser Rechtsvorschriften oder zur Verbesserung von Qualität, Sicherheit, Aufmachung und Geschmack der Erzeugnisse⁽⁹⁾. Ausgaben für Maßnahmen dieser Art würden als Teil der

⁽⁵⁾ Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Zyperns, 30. Juni 1993, KOM(93) 303.

Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag der Tschechischen Republik, 15. Juli 1997, KOM(97) 2009.

Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Estlands, 15. Juli 1997, KOM(97) 2006.

Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Ungarns, 15. Juli 1997, KOM(97) 2001.

Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Polens, 15. Juli 1997, KOM(97) 2002.

Stellungnahme der Kommission zum Beitrittsantrag Sloweniens, 15. Juli 1997, KOM(97) 2010.

⁽⁶⁾ Die Finanzierung der Europäischen Union — Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, 7. Oktober 1998.

⁽⁷⁾ In den Vereinigten Staaten (USA) wurden im Rahmen des 1996 erlassenen Fair Act über die Reform der Landwirtschaft interessante innovative Maßnahmen dieser Art eingeführt (wie das Marktzugangsprogramm, market access programme, das mit Kosten in Höhe von etwa 90 Mio US-Dollar für den Zeitraum 1996-2002 verbunden ist).

⁽⁸⁾ ABl. L 148 vom 19.5.1998, S. 22.

⁽⁹⁾ In den USA gibt es ein Programm über die Organisation der Vermarktung (marketing organisation programme), das die Stabilisierung der Märkte und die Verbesserung von Qualität und Verpackung der Erzeugnisse zum Ziel hat.

sogenannten „Green box“-Hilfen betrachtet, d. h. sie führen weder zu Wettbewerbsverzerrungen, noch wirken sie sich auf die Produktionsentscheidungen aus. Daher würden sie bei den nächsten WTO-Verhandlungen wahrscheinlich keine Probleme verursachen.

Gewährung von Beihilfen aus dem Haushaltsplan

Verteilung der Direktbeihilfen

21. Bei der Gewährung der Direktbeihilfen spielt die Betriebsgröße nur eine geringe Rolle. So wird für eine mit landwirtschaftlichen Kulturpflanzen bestandene Fläche von weniger als 5 Hektar derselbe Beihilfesatz pro Hektar gewährt wie für eine Fläche von mehr als 100 Hektar. Folglich spiegelt die Verteilung der Beihilfen an die Empfänger weitgehend die Verteilung der förderfähigen Flächen wider, d. h. die größten Betriebe, die nur eine geringe Anzahl ausmachen, erhalten die meisten Beihilfen (siehe *Schaubild 3*).

22. Gemäß Artikel 39 des Vertrags besteht eines der Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik darin, „der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“. Dies heißt nicht, daß die öffentlichen Beihilfen zu einer unangemessenen Aufstockung der im Rahmen normaler Handeloperationen erwirtschafteten Gewinne beitragen sollen. Nach Ansicht des Hofes ist es nicht gerechtfertigt, die öffentlichen Beihilfen ohne Differenzierung für landwirtschaftliche Tätigkeiten zu gewähren, die auch ohne Beihilfen relativ gewinnbringend wären.

23. In der Begründung zur Agenda 2000 heißt es ausdrücklich, daß die Stützung im Rahmen der gegenwärtigen GAP „recht ungleich verteilt ist und sich auf (Regionen) und Erzeuger konzentriert, die ihrer nicht am stärksten bedürfen“. Dies impliziert, daß eines der Ziele der Reform von 1992, nämlich Gewährleistung eines angemessenen Einkommens für alle Landwirte, nicht erreicht wurde. Abgesehen von dem Vorschlag, den im Rahmen der verschiedenen Beihilferegeln gewährten jährlichen Gesamtbetrag pro Landwirt ab einer bestimmten Schwelle zu reduzieren, enthält die Agenda 2000 keine Vorschläge, wie die ungleiche Verteilung der Beihilfen an die Landwirte berichtigt werden könnte.

Beihilfeobergrenzen und degressive Zahlungen

24. In der Agenda 2000 wird vorgeschlagen, die Direktbeihilfen degressiv zu gestalten, um zu vermeiden, „daß an bestimmte landwirtschaftliche Betriebe zu hohe Subventionen gezahlt werden“. Es wird vorgeschlagen, die Direktzahlungen an die Landwirte ab einem jährlichen Gesamtbetrag zwischen 100 000 ECU und 200 000 ECU um 20 % zu kürzen bzw. ab einem jährlichen Gesamtbetrag

von mehr als 200 000 ECU um 25 %. Die Kommission schätzt, daß dadurch etwa 400 Mio ECU jährlich eingespart werden könnten.

25. Ein degressives Beihilfesystem dieser Art würde nur unerhebliche Mitteleinsparungen erlauben und nicht verhindern, daß weiterhin bestimmte, schwer zu rechtfertigende Situationen auftreten, d. h. nach wie vor werden hohe Beträge an bereits relativ wohlhabende individuelle Empfänger fließen. Die von der Kommission vorgesehene Obergrenze von 100 000 ECU jährlich oder 8 330 ECU monatlich würde nämlich nicht verhindern, daß es weiterhin sehr hohe individuelle Zahlungen gibt. Außerdem könnten die Begünstigten auf das degressive Beihilfesystem mit einer Aufsplitterung der größten Betriebe in voneinander unabhängige, kleinere Einheiten reagieren.

26. Hätte sich die Kommission für eine einschneidendere Maßnahme entschieden, beispielsweise eine echte Obergrenze von 100 000 ECU (d. h. keine Zahlungen über diesen Betrag hinaus), und würden gleichzeitig die Beihilfen im Betrag zwischen 50 000 und 100 000 ECU jährlich um 50 % gekürzt, so könnten nach Schätzungen des Hofes im Jahre 2005 zusätzliche jährliche Haushaltsmittel in Höhe von mindestens 2,3 Milliarden ECU eingespart werden (siehe *Schaubild 3*). In der Praxis würden durch die genannten Obergrenzen jedoch einige, noch nicht völlig an die Bedingungen des freien Wettbewerbs angepaßten Betriebe im ehemaligen Ostdeutschland stark benachteiligt, so daß während eines begrenzten Zeitraums spezifische Ausnahmen erforderlich sein könnten.

27. Die Kommission sollte ihren Vorschlag zur Kappung der Beihilfen nochmals überdenken. So würden beispielsweise eine Herabsetzung der Schwellenwerte und eine progressivere Kappung der Beihilfen es ermöglichen, mehr Haushaltsmittel einzusparen und bei der Verteilung der Gemeinschaftsbeihilfen die Landwirte, die sie am meisten benötigen, sowie die wirklichen Prioritäten der GAP stärker zu berücksichtigen. Falls erforderlich könnten ergänzende nationale und mit den WTO-Vereinbarungen in Einklang stehende Beihilfen genehmigt werden. Falls die Kommission dieser Frage nicht mehr Aufmerksamkeit einräumt, besteht die sehr konkrete Gefahr, daß die EU-Gelder an Betriebe fließen, die einzig zu dem Zweck gegründet wurden, so viele öffentliche Beihilfen wie möglich auf sich zu konzentrieren.

28. Im kürzlich vorgelegten Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems⁽¹⁰⁾ wird die Möglichkeit erwogen, die Kosten für die Direktbeihilfen zwischen der EU (75 %) und den Mitgliedstaaten (25 %) aufzuteilen. In diesem Bericht weist die Kommission darauf hin, daß die Voraussetzungen für die Direktzahlungen weiterhin Teil der GAP blieben. Ziel dieses Ansatzes ist jedoch eine Berichtigung der Haushaltsungleichgewichte zwischen den Mitgliedstaaten. Es geht

⁽¹⁰⁾ Die Finanzierung der Europäischen Union — Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, 7. Oktober 1998.

hierbei also nicht um die GAP an sich. Eine Änderung dieser Art würde weder eine bessere Verteilung der Beihilfen an die Landwirte erlauben noch eine Senkung der Gesamtkosten für die GAP.

29. Da außerdem die Regierungen aller Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet wären, die betreffenden Mittel in ihren nationalen Haushaltsplänen auszuweisen, könnte dieser Ansatz ernsthafte finanzielle und wirtschaftliche Implikationen haben, insbesondere angesichts der Zwänge im Zusammenhang mit der Teilnahme an der Europäischen Währungsunion (EWU). Die Kommission sollte daher die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Folgen dieses Ansatzes überprüfen.

Administrativer Aufwand bei geringen Beträgen

30. Die mit der Gewährung von Gemeinschaftsbeihilfen verbundenen administrativen Formalitäten sind im Verhältnis zu den gewährten Beträgen häufig langwierig und aufwendig. Dies gilt besonders für Kleinerzeuger, die nicht viel Erfahrung mit dem Ausfüllen von Verwaltungsdokumenten haben. Dazu kommt noch die Belastung durch die auf nationaler Ebene und auf Gemeinschaftsebene notwendigen Kontrollen. Eine mögliche Lösung bestünde darin, den Kleinerzeugern einen globalen Pauschalbetrag zu gewähren statt mehrerer kleiner Zahlungen für verschiedene Beihilfearten. Ein System dieser Art hätte den Vorteil, daß die Erzeuger nur einen einzigen Beihilfeantrag ausfüllen müßten und nur eine einzige Zahlung pro Jahr erhielten. Ziel dieser Maßnahme wäre eine Vereinfachung der Verwaltung der Zahlstellen sowie eine Verringerung der kostspieligen Kontrollen.

31. Die Gewährung dieser Pauschalzahlungen sollte an die Einhaltung bestimmter Bedingungen geknüpft sein, wie etwa: Erfassung in der Gruppe der Landwirte bei der Erhebung der Sozial- und Steuerabgaben, Ausübung des Berufs des Landwirts als Haupterwerbstätigkeit und Einhaltung einer bestimmten, maximalen Betriebsgröße. Die Kommission sollte diese Möglichkeit ausführlich prüfen und dabei bedenken, daß eine Aufsplitterung der Betriebe vermieden werden sollte.

LANDWIRTSCHAFTLICHE KULTURPFLANZEN

Hauptmerkmale der Reform

32. Hauptziele der fortlaufenden Reform im Bereich der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen sind die Verbesserung der internen und externen Wettbewerbsfähigkeit von Getreide, der Wegfall der spezifischen Beihilfe für Ölsaaten und die Vereinfachung der Verordnungen. Die größere Wettbewerbsfähigkeit soll durch Kürzung des Interventionspreises um 20 % erreicht werden. Man geht davon aus, daß die EU-Überschüsse dann ohne Ausfuhrerstattungen und damit ohne Mengenbeschränkungen aufgrund des gegenwärtigen WTO-Übereinkommens aus-

geführt werden können. Der Wegfall der spezifischen Zahlung für Ölsaaten könnte es der Gemeinschaft ermöglichen, die komplizierten Vorschriften der WTO zu umgehen. Eine Vereinfachung der Regelung würde auch eine Vereinfachung der Kontrollen ermöglichen.

33. Die vorgeschlagene Reform ist in mehreren Punkten zufriedenstellend. Allerdings ist fraglich, ob die von der Kommission im Getreidesektor zugrunde gelegten Annahmen in bezug auf die Entwicklung des Weltmarkts, die Preisentwicklung und die Parität zwischen dem US-Dollar und dem Euro Bestand haben werden. Ferner wird versäumt, einige mit der Reform von 1992 verbundene Anomalien zu beseitigen, wie Unzuverlässigkeit der bei der Erstellung der Grundflächen und Regionalisierungspläne zugrunde gelegten statistischen Angaben und Unsicherheit hinsichtlich der 1991 mit landwirtschaftlichen Kulturpflanzen bestellten Flächen.

Interventionspreis und Weltmarktpreis für Getreide

34. Bei der gegenwärtigen Höhe der Interventionspreise müssen fast alle Getreideausfuhren bezuschußt werden. Die Kommission geht davon aus, daß die Verringerung des Interventionspreises ab dem Jahr 2000 von 119,19 Euro pro Tonne auf 95,35 Euro pro Tonne dazu führen wird, daß der EU-Weizen ohne Ausfuhrerstattungen ausgeführt werden kann.

35. In bezug auf anderes Getreide⁽¹¹⁾ ist die Kommission der Ansicht, daß der Durchschnittspreis innerhalb der Gemeinschaft weiterhin über dem Weltmarktpreis liegen wird, so daß bei der Ausfuhr Erstattungen gezahlt werden müssen und die im WTO-Übereinkommen festgelegte Obergrenze von 14,4 Mio Tonnen bezuschußten Ausfuhren zur Anwendung käme. Aus diesem Grund rechnet die Kommission damit, daß die Interventionsbestände im Jahre 2005 19,5 Mio Tonnen erreichen könnten.

36. Unter diesen Umständen würde sich die Reform lediglich auf die Weizenausfuhren positiv auswirken. Die Berechnungen der Kommission basieren auf der Annahme, daß sich der Weltmarktpreis für Weizen zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2006 auf etwa 140 bis 150 US-Dollar pro Tonne belaufen und die Währungsparität weiterhin bei 0,87 Euro für einen US-Dollar liegen wird, was der EU die Ausfuhr von 15 Mio Tonnen Weizen zusätzlich pro Jahr erlauben würde. Bei der Schätzung der Weizenpreise wurde von einer wachsenden Nachfrage v.a. aufgrund des anhaltenden Wirtschaftswachstums in den asiatischen Ländern ausgegangen. Die Kommission nimmt an, daß diese Länder künftig ein wichtiger Absatzmarkt für EU-Getreide sein werden⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Roggen, Gerste, Hafer, Mais, Triticale und andere Getreide.

⁽¹²⁾ CAP 2000 — Long term prospects: Grain, Milk and Meat Markets, Arbeitsdokument der GD 6, April 1997.

37. Angesichts der in der Vergangenheit zu beobachtenden Schwankungen beim Weltmarktpreis für Getreide und beim Kurs des US-Dollar ist jedoch fraglich, ob diese Hypothesen Bestand haben werden. Die gegenwärtige Wirtschaftskrise in den asiatischen Ländern und in Rußland und der potentielle Produktionsanstieg in Nordamerika, Australien und Argentinien (hauptsächlich aufgrund von Verbesserungen bei den Getreidearten) könnten die Preise nach unten drücken. Darüber hinaus könnte das größere Angebot von EU-Getreide auf dem Weltmarkt (der gegenwärtig etwa 100 Mio Tonnen aller Exporte aufnimmt) ein weiteres Absinken der Weltmarktpreise zur Folge haben.

38. Legt man pessimistischere Annahmen zugrunde als die Kommission, ergibt sich das Risiko, daß der Interventionspreis weiterhin zu hoch ist, um wenigstens bei den Weizenausfuhren den Wegfall der Ausfuhrerstattungen zu ermöglichen⁽¹³⁾. Sollte diese Entwicklung eintreten, so könnte sie die gesamte Reform zum Scheitern bringen. Falls nämlich Ausfuhrerstattungen gezahlt werden müßten, käme es zur Beschränkung der ausgeführten Mengen mit der Folge, daß mögliche Überschüsse zur Intervention angekauft werden müßten. Schließlich müßten erneut Flächenstillegungsmaßnahmen zur Regulierung der Erzeugung eingeführt werden. In diesem Fall müßten aus dem Haushalt die Kosten für ein Doppelsystem finanziert werden, das sowohl direkte Einkommensbeihilfen in Form von flächenbezogenen Beihilfen vorsieht als auch Preisstützungsmaßnahmen in Form der Intervention und der Ausfuhrerstattungen. Gemäß dem Kommissionsvorschlag würden die direkten Einkommensbeihilfen erhöht, um die Senkung der Interventionspreise teilweise auszugleichen. Sollte sich der Markt weniger günstig entwickeln als von der Kommission angenommen, würden die anderen Ausgabenarten steigen und die Interventionsbestände erneut zunehmen. Die Kommission sollte ihre Ausgabenansätze unter Berücksichtigung dieser möglichen Entwicklungen überprüfen.

Technische Kriterien der flächenbezogenen Beihilfen

Grundflächen und Regionalisierungspläne

39. Die Grundflächen und Regionalisierungspläne werden weiterhin auf der Grundlage der bereits bei der Reform von 1992 verwendeten statistischen Daten erstellt. Abgesehen von der Streichung der besonderen Grundflächen und spezifischen Erträge für Mais, unternimmt die Kommission also keinen Versuch zur Lösung der vom Hof in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1996⁽¹⁴⁾ aufgezeigten Probleme.

⁽¹³⁾ Anfang September 1998 lag der Weltmarktpreis für Weizen lediglich bei 90 ECU pro Tonne, d. h. etwa 5 % unter dem vorgeschlagenen neuen Interventionspreis.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 348 vom 18.11.1997.

40. Im Bereich der Grundflächen wird wegen der Unzuverlässigkeit der nationalen Statistiken⁽¹⁵⁾ eine unausgeglichene Situation aufrechterhalten mit der Folge, daß diese bei bestimmten Mitgliedstaaten mit zu kleiner Grundfläche zwecks Vermeidung von Überschreitungen dauerhaft oder vorübergehend erhöht werden muß, während andere Mitgliedstaaten mit zu großer Grundfläche weiterhin über eine Sicherheitsmarge verfügen, so daß sie keine Verringerung der Zahlungen fürchten müssen.

41. Was die Regionalisierungspläne betrifft, so können die Mitgliedstaaten ihre gegenwärtigen Regionalisierungspläne beibehalten und lediglich die spezifischen Erträge für Mais streichen. Hier ist festzuhalten, daß die vom Hof bereits in der Vergangenheit vorgebrachten Bemerkungen über die Unzuverlässigkeit der Statistiken und die Ungenauigkeit der errechneten Durchschnittserträge⁽¹⁶⁾ weiterhin Gültigkeit haben.

Ertragsstabilisator, für die flächenbezogenen Beihilfen in Frage kommender Boden, Hartweizen

42. Da die geltenden Bestimmungen über den Ertragsstabilisator⁽¹⁷⁾ nicht geändert wurden, wird dieser auch künftig für bestimmte Mitgliedstaaten zu hoch sein⁽¹⁸⁾. Die historischen Erträge werden immer weniger der Realität entsprechen, so daß die Beibehaltung der spezifischen höheren Erträge für Bewässerungskulturen nicht gerechtfertigt ist.

43. Es können nur Beihilfeanträge für Flächen gestellt werden, die am 31. Dezember 1991 weder als Dauerweiden noch als Dauerkulturen oder Wald genutzt wurden oder anderen, nichtlandwirtschaftlichen Zwecken dienten. Da sich die Einhaltung dieser Bedingung nur schwer überprüfen läßt, sollte ein anderes Kriterium eingeführt werden, beispielsweise Verwendung von Angaben über die Bodennutzung während der letzten drei Jahre.

44. Die zuletzt im Jahre 1997 geänderte Hartweizenregelung wurde unverändert in die Vorschläge im Rahmen der Agenda 2000 übernommen. Der Hof vertritt die Ansicht⁽¹⁹⁾, daß es keine wirkliche Rechtfertigung für die hohe Sonderbeihilfe für Hartweizen gibt.

⁽¹⁵⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1996, Ziffer 3.29, ABl. C 348 vom 18.11.1997.

⁽¹⁶⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1996, Ziffer 3.22 und Tabelle 3.3, ABl. C 348 vom 18.11.1997.

⁽¹⁷⁾ Der Stabilisator bewirkt eine Anpassung der Ausgleichszahlungen im darauffolgenden Jahr, wenn ein gegebener Durchschnittsertrag den Stabilisator überschreitet, der als Durchschnittsertrag aufgrund des 1993 zur Anwendung gekommenen Regionalisierungsplans berechnet wird. Dieser Mechanismus wurde eingeführt, damit Mitgliedstaaten, die komplizierte Regionalisierungspläne verabschiedeten, keine höhere Ausgleichsbeihilfe erhalten können als Mitgliedstaaten, die einfachere Regionalisierungspläne erstellten.

⁽¹⁸⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1996, Ziffern 3.24-3.28, ABl. C 348 vom 18.11.1997.

⁽¹⁹⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1997, Kapitel 2, Titel 2 (AbI. C 349 vom 17.11.1998).

RIND- UND KALBFLEISCH, MILCH UND MILCHERZEUGNISSE***Hauptmerkmale der Reform***

45. Die Kommission schlägt vor, den Interventionspreis für Rind- und Kalbfleisch innerhalb von 3 Jahren um 30 % zu senken und langfristig durch einen Grundpreis in Höhe von 1 950 ECU pro Tonne zu ersetzen, mit Bezug auf den eine Beihilfe für die private Lagerhaltung gewährt werden kann. Darüber hinaus sollen die bestehenden Prämien erhöht und ein zusätzliches Beihilfesystem eingeführt werden, das direkt von den Mitgliedstaaten innerhalb einer spezifischen Begrenzung verwaltet wird.

46. Im Sektor Milcherzeugnisse schlägt die Kommission eine Reduzierung der Interventionspreise um 15 % in vier Schritten vor. Ferner soll eine direkte Beihilfe für die Milcherzeuger eingeführt werden, die sich zusammensetzt aus einem gemeinsamen Grundbetrag und einer zusätzlichen, auf nationaler Ebene veränderbaren Beihilfe. Die globale Milchreferenzmenge (Milchquoten) in der Gemeinschaft soll um 2 % angehoben werden.

Grundlegende Optionen**Rind- und Kalbfleisch: Fortbestehen der Überschußproduktion**

47. Der gemeinschaftliche Rind- und Kalbfleischmarkt zeichnet sich aus durch einen etwa sechs Jahre umfassenden Produktionszyklus und eine durch den stetigen Rückgang der Nachfrage verursachte, nunmehr seit mehr als fünfzehn Jahren andauernde Überschußproduktion. Es ist sehr unwahrscheinlich, daß der Trend hin zu einem konstanten Rückgang des Verbrauchs durch sinkende Preise umgekehrt werden kann, wenn man von einem kurzfristigen Anstieg nach Überwindung der BSE-Krise absieht. Darüber hinaus ergibt sich das Verhältnis zwischen dem Interventionspreis und dem Marktpreis nicht rein automatisch. Der Vorschlag der Kommission, die Begrenzung der Sonderprämien beizubehalten und nationale Obergrenzen für die Mutterkuhprämien einzuführen, reicht wahrscheinlich nicht aus, um ein langfristiges Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage herzustellen. Nach Schätzungen des Hofes ⁽²⁰⁾ könnte die Überschußproduktion, deren Absatz einen Anstieg der Haushaltsausgaben verursachen würde, im Jahre 2005 bei 0,9 Mio Tonnen liegen.

48. Da etwa zwei Drittel des Rind- und Kalbfleischs aus dem Milchkuhbestand stammen, würde die Anhebung der Milchquoten um 2 % außerdem zu einem Anstieg der Rind- und Kalbfleischproduktion führen, der von der

Kommission ebensowenig evaluiert wurde wie die mit dem Wegfall der Kälberverarbeitungsprämie verbundenen Auswirkungen. Somit ist es wahrscheinlich, daß die Anhebung der Milchquoten zu einem Anstieg der Fleischüberschüsse und insbesondere einem Überangebot an Schlachtkälbern führen wird.

Beibehaltung der Quotenregelung und Anhebung der Milchquoten

49. Die Kommission nimmt an, daß die Anhebung der Milchquoten um 2 % ausgeglichen wird durch eine Zunahme des Binnenverbrauchs und der Ausfuhren als Folge der gesunkenen Preise. Obwohl eine entsprechende Nachfrageentwicklung nicht auszuschließen ist, sollte man nicht vergessen, daß gegenwärtig eine strukturelle Veränderung der Ernährungsgewohnheiten zu beobachten ist, die mit einem dauerhaften Rückgang der Gesamtnachfrage nach Milcherzeugnissen sowie nach Rind- und Kalbfleisch in der EU einhergeht. Gegenwärtig gibt es in der Gemeinschaft noch immer einen Produktionsüberschuß bei Milch und Milcherzeugnissen; die Selbstversorgungsrate variiert zwar je nach Erzeugnis, liegt aber in jedem Fall über 100 %. Die vorgeschlagene Anhebung der Milchquoten könnte dazu führen, daß sich im Jahre 2005 ein Überschuß von bis zu 10 Mio Tonnen Milch ergibt ⁽²⁰⁾.

50. Bei den gegenwärtigen Kosten für Interventionsmaßnahmen zum Absatz von Magermilchpulver und Butter würde die vorgeschlagene Anhebung der Milchquoten einen Anstieg der Haushaltskosten verursachen. Nach Revision der Quotenregelung im Jahre 1993 konnte trotz weiterhin hoher Quoten eine gewisse Stabilisierung der Überschüsse erreicht werden. Seitdem gingen die mit dem Absatz dieser Überschüsse verbundenen Haushaltsausgaben zurück. Es wäre ratsam, diese Politik fortzusetzen, statt Schritte in die entgegengesetzte Richtung zu unternehmen. Falls es um die besondere Berücksichtigung von Junglandwirten und Landwirten in Berggebieten geht, so sollte sie im Rahmen der bestehenden nationalen Quoten erfolgen.

51. An dieser Stelle möchte der Hof generell an die ökonomischen Nachteile der Milchquotenregelung erinnern, auf die er in seinem Sonderbericht Nr. 4/93 ⁽²¹⁾ hingewiesen hat. Da diese Regelung für weitere sechs Jahre fortbestehen soll, sollte die Kommission prüfen, ob die Beibehaltung der Milchquotenregelung wirtschaftlich gerechtfertigt ist und welche Folgen ihre Abschaffung für die europäische Landwirtschaft und den Gemeinschaftshaushalt hätte.

Technische Kriterien der Beihilfen für Rind- und Kalbfleisch**Sonderprämie und Mutterkuhprämie**

52. Landwirte mit einer Milchquote bis zu 120 000 kg können für die nicht zur Erzeugung ihrer Milchquote

⁽²⁰⁾ Bei diesen Schätzungen wurde die Differenz zwischen Erzeugung und Verbrauch in den sechs voraussichtlichen neuen Mitgliedstaaten der EU nicht berücksichtigt.

⁽²¹⁾ ABl. C 12 vom 15.1.1994.

erforderlichen Kühe eine Mutterkuhprämie erhalten. Die Verordnungsbestimmungen sollten präzisiert werden, damit eindeutig daraus hervorgeht, daß die Mutterkuhprämien nur für die Anzahl von Kühen gewährt werden, die verbleibt, nachdem die Anzahl der zur Erzeugung der Milchquote erforderlichen Kühe von der Anzahl der insgesamt auf dem Betrieb gehaltenen Kühe abgezogen wurde. Dies sollte auch dann gelten, wenn diese Berechnung dazu führt, daß der Erzeuger seine Prämienansprüche nicht voll ausschöpfen kann („individuelle Obergrenze“ für die Mutterkuhprämie).

Besatzdichtefaktor, Extensivierungsbeihilfen

53. Gemäß Artikel 10 Absatz 2 der von der Kommission vorgeschlagenen Verordnung ist bei der Bestimmung des Besatzdichtefaktors, mit dem zu intensive Haltungsmethoden verhindert werden sollen, die Anzahl der Tiere zu berücksichtigen, für die Prämienanträge gestellt wurden, und nicht die Anzahl der insgesamt im Betrieb gehaltenen Tiere. Demnach sind weiterhin auch Landwirte mit intensiver Viehhaltung beihilfeberechtigt. So muß beispielsweise ein Rindermäster mit mehreren hundert männlichen Rindern, der die jährliche Obergrenze von 90 Tieren derselben Altersklasse, für die eine Sonderprämie gewährt werden kann, voll ausschöpfen will, angesichts des von der Kommission vorgeschlagenen Besatzdichtefaktors von 2 Großvieheinheiten pro Hektar (GVE/ha) ⁽²²⁾ nur eine Futterfläche von 27 Hektar nachweisen.

54. In ihrer Antwort zu den diesbezüglichen Bemerkungen des Rechnungshofs ⁽²³⁾ weist die Kommission darauf hin, daß sie bereits in ihrem Vorschlag für die Reform 1992 vorgesehen hatte, den Besatzdichtefaktor auf der Basis aller im Betrieb gehaltenen Tiere zu berechnen; schließlich habe aber der Rat wegen des Fehlens eines leistungsfähigen Kennzeichnungssystems das Kriterium der Tiere, für die eine Prämie beantragt wird, festgelegt.

55. Seitdem wurde jedoch in der gesamten Gemeinschaft das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVe-KoS) eingeführt, das ein System zur Kennzeichnung und Registrierung aller Rinder umfaßt. Ferner schlägt die Kommission vor, bei der Gewährung der zusätzlichen Extensivierungsprämie einen enger gefaßten Besatzdichtefaktor zugrunde zu legen, bei dem die Anzahl aller im Betrieb gehaltenen Tiere ausschlaggebend ist. Es gibt also

keinen stichhaltigen Grund dafür, warum der Basis-Besatzdichtefaktor nicht anhand der Anzahl der im Betrieb insgesamt gehaltenen Tiere berechnet werden sollte.

56. Aufzuheben ist die Regelung, wonach der Besatzdichtefaktor nicht für Erzeuger gilt, deren Prämienanträge 15 GVE nicht überschreiten. Dank dieser Regelung können sogar Großerzeuger mit intensiver Viehhaltung, die keinerlei Futterflächen besitzen, für bis zu 25 männliche Rinder Prämien erhalten. Die zusätzliche Extensivierungsprämie ist an folgende Bedingung geknüpft: „(Die Tiere) müssen während der Wachstumsperiode effektiv auf der Weide gehalten werden“ ⁽²⁴⁾. Hier sollte klargestellt werden, daß nur auf der Weide gehaltene Tiere prämienberechtigt sind, also keine Tiere, die im Stall gehalten und mit frischem Gras gefüttert werden.

Im Rahmen der Globalbeträge der Mitgliedstaaten gewährte Ergänzungsbeträge

57. Gemäß Artikel 14 Absatz 2 der vorgeschlagenen Verordnung ist „die Gewährung tierbezogener Ergänzungsbeträge gebunden an von den Mitgliedstaaten festzulegende präzise Auflagen hinsichtlich der Besatzdichte“. In diesem Zusammenhang sollte klargestellt werden, daß diese Auflagen nicht im Widerspruch stehen dürfen zu den Zielen des Besatzdichtefaktors. So sollten die Ergänzungsbeträge keinesfalls dazu dienen, die Einkommen von Landwirten mit intensiver Viehhaltung aufzustocken.

58. Ferner werden spezifische Ergänzungsbeträge für Färsen vorgeschlagen, die während der Lebenszeit eines Tieres gewährt werden können und einen bestimmten Höchstbetrag nicht überschreiten dürfen. Darüber hinaus können für Färsen innerhalb bestimmter Begrenzungen zusätzliche Mutterkuhbeträge gewährt werden. Es sollte klargestellt werden, daß während der Lebenszeit einer Färse nicht beide zusätzlichen Zahlungen gewährt werden können.

Spezifische Aspekte bei Milcherzeugnissen

59. Die Beihilfe für Magermilchpulver sollte an einen bestimmten Mindesteiweißgehalt gebunden sein. Außerdem sollte der Beihilfesatz für zur Futtermittelherstellung bestimmtes Magermilchpulver im Wege eines Ausschreibungsverfahrens bestimmt werden ⁽²⁵⁾. Der so ermittelte Satz sollte auch als Bezugswert bei der Festlegung des Beihilfesatzes für Magermilch herangezogen werden. Bei der Festsetzung des Beihilfesatzes für zu Kasein und

⁽²²⁾ Bei der Berechnung bestimmter Beihilfen muß der Viehbestand in „Großvieheinheiten“ (GVE) umgerechnet werden. Der Vorschlag für eine Verordnung enthält im Anhang eine Umrechnungstabelle, die folgendes vorsieht: Ein männliches Rind im Alter zwischen 6 und 24 Monaten entspricht 0,6 GVE. Demnach entsprechen 90 männliche Rinder 54 GVE.

⁽²³⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1996, Ziffer 4.42, ABl. C 348 vom 18.11.1996.

⁽²⁴⁾ Vorschlag für eine Verordnung, 98/0109 (CNS) — KOM(98) 158 endg., Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 2, S. 57.

⁽²⁵⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1988, Ziffern 6.63-6.66, ABl. C 132 vom 12.12.1989.

Kaseinaten verarbeitete Magermilch sollte der Unterschied zwischen dem Magermilchpreis in der Gemeinschaft und dem Magermilchpreis auf dem Weltmarkt berücksichtigt werden ⁽²⁶⁾.

60. Die vorgeschlagenen zusätzlichen Referenzmengen für Milch sollen den Erzeugern zugeteilt werden, deren Betriebe sich gänzlich in Berggebieten befinden (Artikel 4 Absatz 4). Die Kommission sollte überlegen, ob sie darüber hinaus zusätzliche Referenzmengen an Landwirte gewährt, die Transhumanz betreiben, d. h. sowohl Gelände in den Ebenen besitzen (wo das Vieh im Winter gehalten wird) als auch in den Bergen (wo das Vieh im Sommer weidet).

FINANZVERWALTUNG DES EAGFL-GARANTIE

Haushaltsführung und Finanzverwaltung

Rechnungsabschlußverfahren

61. Der Vorschlag KOM(1998) 158 endg. — 98/0112 (CNS), durch den die Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1971 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ersetzt werden soll ⁽²⁷⁾, beinhaltet keine Änderung der gegenwärtigen Rechnungsabschlußverfahren, zu denen die Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission vom 7. Juli 1995 ⁽²⁸⁾ Durchführungsbestimmungen enthält.

62. Der Hof hat sich bereits zur Anwendung der gegenwärtigen Rechnungsabschlußverfahren geäußert ⁽²⁹⁾, wobei er insbesondere auf die Notwendigkeit hingewiesen hat, die Anzahl der Zahlstellen auf das erforderliche Mindestmaß zu begrenzen und die Unabhängigkeit der bescheinigenden Stellen zu garantieren. Der Hof wird seine Untersuchungen in bezug auf die Anwendung dieser Verfahren fortsetzen. Im Zusammenhang mit den Vorschlägen im Rahmen der Agenda 2000 möchte der Hof die nachfolgenden Bemerkungen zu den bescheinigenden Stellen vorbringen.

63. Das neue Rechnungsabschlußverfahren sieht vor, daß die von den Mitgliedstaaten benannten bescheinigenden Stellen einen Bericht erstellen, aus dem hervorgeht, „ob ausreichend gewährleistet ist, daß die der Kommission zu übermittelnden Rechnungen richtig, vollständig und genau sind und ob das interne Kontrollsystem zufriedenstellend funktioniert hat“. Auf diese wichtige Aufgabe wird in Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1663/95 der Kommission eingegangen, wo es ferner heißt: „(Die Bescheinigung) erstreckt sich auf die Übereinstimmung der Zahlungen mit den Gemeinschaftsvorschriften nur

insoweit, als es sich um die Angemessenheit der Verwaltungsstrukturen der Zahlstelle handelt, durch die sichergestellt werden soll, daß die Einhaltung der Vorschriften vor der Ausführung einer Zahlung kontrolliert worden ist“.

64. Wie die Prüfungen des Hofes gezeigt haben, entschieden sich die bescheinigenden Stellen im allgemeinen für eine restriktive Auslegung dieser Bestimmungen. Indem sie lediglich ermittelten, welche Kontrollsysteme es innerhalb der Zahlstellen gibt, beschränkten sie sich darauf, gegenüber den auftraggebenden Stellen zu bestätigen, daß es Kontrollsysteme gibt, welche die Konformität der Zahlungen sicherstellen sollen, führten aber keine ausreichenden Konformitätsprüfungen durch, um das wirksame Funktionieren dieser Kontrollsysteme während des gesamten Bezugszeitraums sicherzustellen. Indem die bescheinigenden Stellen nur die Richtigkeit einzelner Vorgänge prüfen, führen sie keine ausreichenden Prüfungen auf der Ebene der Begünstigten durch, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen bestätigen zu können. Nach Ansicht des Hofes sollte sich die Bescheinigung nicht nur auf die Zuverlässigkeit der Rechnungen beziehen, sondern im Einklang mit den allgemein anerkannten Prüfungsnormen auch auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben.

Fehlende Übereinstimmung zwischen den einzelnen Haushaltsjahren

65. Die Agrarverordnungen enthalten eine Vielzahl von Finanzbestimmungen zu den Zeitpunkten, ab denen Anspruch auf Gemeinschaftsbeihilfen besteht sowie zu den Fristen für die Beihilfezahlungen, den für die Annahme der Anträge geltenden Zeiträumen und der Verbuchung im Rahmen des Haushaltsplans. In der Praxis ermöglicht der ausführliche Haushaltseingliederungsplan es nicht, die für eine strenge und konsequente Haushaltsführung erforderlichen Daten zu erfassen. Noch dazu deckt sich das EAGFL-Haushaltsjahr, das am 15. Oktober endet, nicht mit dem allgemeinen Haushaltsjahr, das am 31. Dezember endet.

66. Die zu Lasten der verschiedenen Konten der Haushaltsrechnung verbuchten Ausgaben sind daher heterogen, und die verschiedenen Haushaltsjahre lassen sich nicht richtig miteinander vergleichen. Die Kommission hätte im Rahmen der Agenda 2000 eine Lösung dieses Problems vorsehen sollen.

Finanzierungsverordnungen

67. Der Vorschlag der Kommission KOM(1998) 158 endg. — 98/0112 (CNS) betrifft nur Artikel 43 des Vertrags und nicht mehr auch Artikel 209, wie die vorherige Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates. Dies ist ein Widerspruch zum Titel der Finanzierungsverordnung für den EAGFL, der eine Verbindung herstellt zum durch die gegenwärtig geltende Verordnung (EWG) Nr. 729/70 geschaffenen Rahmen. Der Hof weist ferner dar-

⁽²⁶⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1993, Ziffer 4.54, ABl. C 327 vom 24.11.1994.

⁽²⁷⁾ ABl. L 94 vom 28.4.1970, S. 13.

⁽²⁸⁾ ABl. L 158 vom 8.7.1995, S. 6.

⁽²⁹⁾ Sonderbericht Nr. 21/98 des Rechnungshofs über das auf den Rechnungsabschluß des EAGFL-Garantie 1996 angewandte Zulassungs- und Bescheinigungsverfahren (AbI. C 389 vom 14.12.1998).

auf hin, daß die gemäß Artikel 209 obligatorische Einholung seiner Stellungnahme nach dem Kommissionsvorschlag fakultativ wird.

68. Insgesamt tragen die Vorschläge der Kommission den vom Rechnungshof in seiner Stellungnahme Nr. 4/97⁽³⁰⁾ vorgebrachten Bemerkungen nicht ausreichend Rechnung. In dieser Stellungnahme wies der Rechnungshof darauf hin, daß die in den verschiedenen Agrarverordnungen enthaltenen Finanzvorschriften eine Vielzahl von Unstimmigkeiten aufweisen und sich durch einen Mangel an Kohärenz auszeichnen; außerdem hob er die Notwendigkeit von Schritten hin zu einer periodengerechten Buchführung hervor.

Erweiterter Anwendungsbereich der Abteilung Garantie des EAGFL

69. Gemäß dem Verordnungsvorschlag sollen künftig auch folgende Maßnahmen aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert werden: Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums, Strukturmaßnahmen im Fischereisektor, Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen sowie Informationskampagnen über die gemeinsame Agrarpolitik.

Entwicklung des ländlichen Raums

70. Die „flankierenden Maßnahmen“⁽³¹⁾ werden gegenwärtig aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert; grundsätzlich finden dabei dieselben administrativen Vorschriften (InVeKoS) und Kontrollvorschriften (Rechnungsabschlußverfahren) Anwendung wie auf die Ausgaben im Rahmen der GMO. Anders als die GMO-Ausgaben werden die flankierenden Maßnahmen jedoch von der Kommission auf der Grundlage von Programmen angenommen. Diese Programme werden von den Mitgliedstaaten vorgelegt und vor ihrer Annahme im sogenannten „STAR“-Ausschuß behandelt (diesem für Strukturhilfeausgaben zuständigen Ausschuss gehören Vertreter der Mitgliedstaaten und der Kommission an).

71. Die Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Programmen betreffen einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren⁽³²⁾. Tatsächlich handelt es sich bei den

flankierenden Maßnahmen von der Sache her um Ausgaben im Bereich der Ausrichtung, für die der Haushaltsplan normalerweise getrennte Mittel vorsieht. Bei den Mitteln des EAGFL, Abteilung Garantie, handelt es sich jedoch um nichtgetrennte Mittel, für die weder der Haushaltsplan noch die Haushaltsrechnung einen Fünfjahreszeitraum abdeckende Verpflichtungen bzw. daraus resultierende Zahlungen vorsehen.

72. Der Vorschlag, mehr Strukturhilfeausgaben in die Abteilung Garantie des EAGFL zu integrieren, muß ergänzt werden durch entsprechende Anpassungen bei der Verwaltung des Haushaltsplans, damit die vollständige und richtige Erfassung der finanziellen Verpflichtungen der Gemeinschaft und die hundertprozentige Einhaltung der Haushaltsobergrenzen gewährleistet wird.

73. In bezug auf die Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sieht Artikel 5 des Vorschlags vor, daß die von der Kommission für die Programmdurchführung gewährten Vorschußzahlungen als Ausgaben gelten, die am ersten Tag des Monats getätigt wurden, der auf den Monat der Genehmigungsentscheidung folgt. Das bedeutet, daß zu Beginn der Programmdurchführung, d. h. noch bevor irgendwelche Ausgaben getätigt wurden, echte Vorschüsse gezahlt werden.

74. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1997⁽³³⁾ weist der Hof erneut darauf hin, daß aus den Finanzausweisen hervorgehen sollte, in welchem Umfang die von der Kommission aus den Strukturfonds getätigten Haushaltsausgaben, bei denen es sich größtenteils um Vorschüsse oder Abschlagszahlungen handelt, tatsächlich durch Ausgaben auf der Ebene der Endbegünstigten absorbiert wurden. Dies könnte geschehen, indem die noch nicht verwendeten Vorschüsse als Guthaben in der Vermögensübersicht ausgewiesen werden und indem die Erläuterungen zu den Finanzausweisen eine Übersicht über die Veränderungen bei der Finanzlage enthalten. Diese Übersicht sollte den Saldo vortragen der Vorschüsse zum 1. Januar enthalten sowie die während des Jahres verzeichneten Zu- und Abgänge in der Haushaltsrechnung und den Endsaldo der Vorschüsse zum 31. Dezember.

75. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, die genauen Bedingungen für die Gewährung und Abrechnung der oben erwähnten Vorschüsse in den Durchführungsbestimmungen zu definieren, damit Funktionsweise und Kontrolle dieser Vorschüsse vereinbar sind mit dem Rechnungsabschlußsystem für den EAGFL, das auf der Kontrolle der tatsächlich getätigten Ausgaben aufbaut.

Strukturmaßnahmen im Fischereisektor

76. In bezug auf die Strukturmaßnahmen im Fischereisektor stellt der Hof fest, daß Ausgaben, die Zahlungser-

⁽³⁰⁾ ABl. L 144 vom 13.5.1997.

⁽³¹⁾ Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren, ABl. L 215 vom 30.7.1992, S. 85.

Verordnung (EWG) Nr. 2079/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für den Vorruhestand in der Landwirtschaft, ABl. L 215 vom 30.7.1992, S. 91.

Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 des Rates vom 30. Juni 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Beihilferegelung für Aufforstungsmaßnahmen in der Landwirtschaft, ABl. L 215 vom 30.7.1992, S. 96.

⁽³²⁾ Siehe Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates, Artikel 3, und Verordnung (EWG) Nr. 2080/92 des Rates, Artikel 3.

⁽³³⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1997, Ziffer 8.24 (AbL. C 349 vom 17.11.1998).

mächtigungen von bis zu 500 Mio ECU pro Jahr nicht überschreiten, ab 1. Januar 2000 durch zwei verschiedene Verwaltungssysteme abgedeckt werden, nämlich das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) und/oder den EAGFL, Abteilung Garantie.

77. Das Nebeneinander dieser beiden Verwaltungssysteme in bestimmten Regionen wird zu einer komplizierten Verwaltung führen. Der administrative Aufwand wird noch größer, und die zuständigen nationalen Behörden werden in einigen Fällen gezwungen sein, einen Balanceakt zwischen beiden Verordnungen zu vollbringen, obwohl es sich um Strukturmaßnahmen derselben Art handelt.

78. Da es hier nur um relativ geringe Beträge geht, empfiehlt der Hof dem Rat, die Wirksamkeit dieser neuen Regelung nochmals zu überprüfen.

Veterinär- und Pflanzenschutzmaßnahmen

79. Es wird vorgeschlagen, die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft an bestimmten Veterinärmaßnahmen aus dem EAGFL, Abteilung Garantie zu finanzieren. Dies stellt eine grundlegende Veränderung dar. Das bisherige Finanzierungssystem unterschied sich relativ deutlich vom Garantiesystem und unterlag traditionellerweise einer strengerer Kontrolle. Ausgaben dieser Art, beispielsweise im Zusammenhang mit dem derzeitigen Ausbruch der klassischen Schweinepest in Spanien, Deutschland, Belgien und den Niederlanden, wurden nämlich bislang von einer besonderen Kommissionseinheit (GD VI G.2) kontrolliert.

80. Die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft betrifft zwei verschiedenen Ebenen: 70 % für sogenannte Marktstützungsmaßnahmen und 50 % für Veterinärmaßnahmen. Der Hof hat festgestellt⁽³⁴⁾, daß sowohl auf Kommissionsebene als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten Unklarheit hinsichtlich der Einstufung der Maßnahmen herrscht. Diese Unklarheit wird zwar durch den Vorschlag ausgeräumt, da nunmehr alle Ausgaben dieser Art als Garantiegausgaben betrachtet werden sollen, doch sollte die Kommission nach Ansicht des Hofes die Gelegenheit nutzen, ausführliche Regeln über die Höhe der Gemeinschaftsbeteiligung an Ausgaben dieser Art festzulegen.

SCHLUSSFOLGERUNG

81. Ziel der im Rahmen der Agenda 2000 vorgebrachten Verordnungsvorschläge ist es, einige der mit der GAP in ihrer gegenwärtigen Form verbundenen Probleme zu

berichtigen. Der Hof begrüßt diese Initiative der Kommission, insbesondere sofern sie die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft der EU betrifft, glaubt aber, daß die vorgeschlagene Reform keine entscheidende Änderung der Ausgabenentwicklung im Rahmen der GAP nach der MacSharry-Reform bewirken wird. Des weiteren ist der Hof der Ansicht, daß die zum Erreichen der verschiedenen spezifischen Ziele vorgeschlagenen Mittel nur wenige Innovationen beinhalten und nicht weitgehend genug sind.

82. Im Sektor landwirtschaftliche Kulturpflanzen spielt die Entwicklung des Weltmarktpreises für Weizen eine zentrale Rolle. Dieser könnte mittelfristig unter den vorgeschlagenen Interventionspreis absinken. In diesem Fall müßten die Überschüsse aufgrund der im Rahmen des WTO-Übereinkommens festgelegten Begrenzungen für Ausfuhrerstattungen zur Intervention angekauft und die Flächenstilllegungsmaßnahmen wiedereingeführt werden. Würde sich diese pessimistische Annahme bewahrheiten, so ergäben sich hohe Haushaltsausgaben sowohl auf der Ebenen des Systems der Direktzahlungen als auch auf der Ebene des Preisgarantiesystems, was die gesamte Reform zum Scheitern bringen könnte (siehe Ziffern 32-44).

83. Die Annahme der Kommission, die Nachfrage nach Rindfleisch und Milcherzeugnissen werde steigen, ist zu optimistisch. Es ist sehr wahrscheinlich, daß sich der Rückgang des Verbrauchs selbst dann fortsetzen wird, wenn die Verbraucherpreise leicht sinken. Vermieden werden sollte daher jede Maßnahme, die zu einem Anstieg der Erzeugung führen könnte. Ferner sollten die Kosten für den Absatz der Überschüsse in den Finanzansätzen berücksichtigt werden. Die Quotenregelung sollte von der Kommission überprüft werden (siehe Ziffern 45-60).

84. In ihren Vorschlägen geht die Kommission kaum auf problematische Themen ein, wie Umweltschutz, Auswirkungen der GAP auf die Verbraucher und Dezentralisierung. Die GAP in ihrer traditionellen Form enthält zahlreiche Anreize für eine Steigerung und Intensivierung der Erzeugung, die nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Bestes Beispiel dafür ist die auf intensiven Methoden aufbauende Agrarindustrie. In diesem Zusammenhang werden nur begrenzt Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung vorgeschlagen. Die Interessen der Verbraucher standen nicht im Mittelpunkt der Agenda 2000, und wahrscheinlich werden die Verbraucher nur wenig von den Preiskürzungen profitieren. Die Dezentralisierung könnte dazu führen, daß es schwierig ist, in der gesamten EU gleiche Wettbewerbschancen zu garantieren, da ein Teil der Direktzahlungen nach nationalen Kriterien gewährt würde (siehe Ziffern 9,10,11 und 53-56).

85. Im Bereich der Haushaltsführung und Finanzverwaltung hat sich das neue Rechnungsabschlußverfahren als zu begrenzt erwiesen, da die bescheinigenden Stellen in der Mehrzahl der Fälle lediglich überprüfen, ob die Zahlstellen über interne Kontrollsysteme verfügen, ohne die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Ausgaben zu prüfen (siehe Ziffern 61-68).

⁽³⁴⁾ Jahresbericht des Rechnungshofs zum Haushaltsjahr 1995, Ziffer 3.28, ABl. C 340 vom 12. 11.1996.

86. Die Zuordnung von Ausgaben für die ländliche Entwicklung und für flankierende Maßnahmen zur Abteilung Garantie des EAGFL bedeutet, daß es ermöglicht werden muß, mit getrennten Mitteln verbundene Mehrjahresverpflichtungen zu erfassen und weiterzuverfolgen. Das Rechnungsführungssystem muß Aufschluß geben über die Verwendung der Vorschüsse, und die betreffenden Salden müssen in den konsolidierten Finanzausweisen der EU aufgeführt werden (siehe Ziffern 70-75).

87. Mit der Reform im Rahmen der Agenda 2000 setzt sich der mit der Reform von 1992 begonnene Trend hin zu mehr Direktzahlungen fort, die zum wichtigsten Instrument der GAP werden. Gegenwärtig werden die Direktzahlungen in voller Höhe an die Landwirte gewährt, wobei die Betriebsgröße nur eine geringe Rolle spielt. Folge ist eine ungleichmäßige Verteilung der GAP-Beihilfen, wobei etwa 40 % der Zahlungen an 4 % der Erzeuger gehen, nämlich an die größten Betriebe. Der Vorschlag der Kommission, die Zahlungen an die individuellen Erzeuger im Betrag von mehr als 100 000 ECU jährlich um 20 % bzw. 25 % zu kürzen, würde daran wenig ändern und hätte außerdem nur geringe Haushalts-einsparungen zur Folge. Als wirksamere Maßnahme sollte auch eine generelle progressive Kappung der Beihilfen erwogen werden. Zwischen dem Eigenmittelsystem und den Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, sollte es keinerlei Interferenz geben (siehe Ziffern 6-8, 21-23 und 28-29).

88. Obwohl die Entwicklung hin zu einer stärkeren Anbindung der europäischen Landwirtschaft an die Kräfte des Marktes bestätigt wird, werden die Beihilfen weiterhin ohne Differenzierung an alle Betriebe gewährt, unabhängig von ihrer Rentabilität. Wettbewerbsfähige Landwirte sollten ermutigt werden, wirtschaftlich unabhängig zu werden, wobei die Hilfe eher in Richtung einer Unterstützung bei der Erschließung neuer Absatzmärkte

gehen sollte. Diese Ziele wurden auf europäischer Ebene bislang nicht innerhalb eines kohärenten Rahmens verfolgt (siehe Ziffern 24-29).

89. Die Kommissionsvorschläge sehen nach wie vor eine mit hohen Haushaltsausgaben verbundene Stützung der europäischen Landwirtschaft vor, wobei die Direktzahlungen fast drei Viertel der Ausgaben des EAGFL, Abteilung Garantie, ausmachen, während man eigentlich eine Verringerung der GAP-Ausgaben erwartet hätte. Legt man etwas weniger optimistische makro-ökonomische Annahmen und höhere Kosten für die GAP in ihrer gegenwärtigen Form zugrunde als in den Vorschlägen im Rahmen der Agenda 2000, so würde die Agrarleitlinie nach dem Jahr 2002 überschritten, falls auch an die sechs neuen Mitgliedstaaten Direktzahlungen in voller Höhe gewährt und zusätzliche Strukturmaßnahmen aus der Abteilung Garantie des EAGFL finanziert würden (siehe Ziffern 12-18).

90. Abschließend läßt sich sagen, daß die Kommission nach Wegen suchen sollte, wie die grundlegenden Ziele der Gemeinschaftsmaßnahmen kosteneffektiver umgesetzt werden können. So sollten die Gemeinschaftsbeihilfen beispielsweise auf folgende Ziele beschränkt werden: Unterstützung der benachteiligten Landwirte, Erhalt der Umwelt, Organisation der Forschung im Bereich der öffentlichen Gesundheit und der Lebensmittelsicherheit und Erschließung externer Märkte. In diesen Bereichen tragen die Marktmechanismen nämlich wenig zur Befriedigung der aktuellen Verbraucherbedürfnisse und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU bei. Diese Aspekte der Landwirtschaft berühren nicht nur die GAP, sondern auch andere EU-Politiken. Die GAP ist nur eines der Instrumente (wenn auch das wichtigste), das Teil einer globalen, multifunktionalen Strategie zur Entwicklung des ländlichen Raums sein sollte, die unter anderem folgende Bereiche umfaßt: Landwirtschaft, Beschäftigung, Umwelt, fairen Wettbewerb und Berücksichtigung der Weltmarktinteressen.

Tabelle 1

EAGFL-Garantie: Getätigte Ausgaben nach Art der Ausgaben (1988–2006)

(Mio ECU)

Jahr	Ausfuhrerstattungen	Direktzahlungen ⁽¹⁾	Strukturmaßnahmen ⁽²⁾	Interventionen der 2. Kategorie und sonst. Interventionen d. 1. Kategorie	Heranführungshilfen, Marktmaßnahmen im Zusammenhang mit der GAP, Maßn. zur Entwickl. d. ländl. Raums, flankierende Maßnahmen	Sonstige Ausgaben	Insgesamt
1988	9 686,1	10 256,2	637,2	5 481,6	0,0	375,1	26 436,2
1989	9 708,0	11 389,1	974,3	3 455,6	0,0	349,0	25 876,0
1990	7 722,0	12 731,4	712,2	4 334,1	0,0	974,8	26 474,5
1991	10 079,6	15 034,5	1 102,7	5 065,3	0,0	1 107,2	32 389,3
1992	9 472,3	15 471,1	1 264,6	5 205,7	0,0	857,5	32 271,2
1993	10 159,2	15 522,0	1 434,0	7 074,2	0,0	558,8	34 748,2
1994	8 300,8	21 707,2	877,5	2 037,1	0,0	489,3	33 411,9
1995	7 802,2	24 453,6	1 765,7	818,5	0,0	(337,3)	34 502,7
1996	5 705,0	29 541,4	2 752,7	1 512,8	0,0	(404,2)	39 107,7
1997	5 884,0	30 111,4	2 760,4	1 645,0	0,0	274,3	40 675,1
1998	5 336,0	29 716,0	2 442,0	1 908,5	0,0	834,4	40 236,9
1999	5 004,0	30 143,0	2 689,0	1 742,0	0,0	862,0	40 440,0
2000	4 957,9	29 842,2	4 832,5	1 421,2	530,0	1 066,2	42 650,0
2001	3 796,2	33 946,5	4 877,4	1 649,1	540,0	920,9	45 730,0
2002	3 406,4	35 766,3	4 917,1	1 998,4	2 250,0	896,9	49 235,0
2003	3 015,8	37 605,5	4 957,1	2 044,8	2 760,0	876,9	51 260,0
2004	2 859,7	38 057,7	4 997,1	1 918,7	3 270,0	866,9	51 970,0
2005	2 865,6	38 040,1	5 036,8	1 884,6	3 890,0	862,9	52 580,0
2006	2 816,6	38 032,1	5 076,8	1 961,6	4 500,0	862,9	53 250,0

Fußnoten: ⁽¹⁾ Direktzahlungen sind an die Erzeugung gebundene Zahlungen, die direkt an den Erzeuger oder eine Erzeugerorganisation und seltener auch an die Verarbeiter gezahlt werden. Die Verarbeitungs- und Verbrauchsbeihilfen sind ebenfalls eingeschlossen.

⁽²⁾ Ausrichtungsprämien, flankierende Maßnahmen und neue Strukturmaßnahmen (ab 2000).

Quellen: 1988–1997: Jahresberichte des Rechnungshofs.

1998–1999: Die Zahlenangaben stützen sich auf den Gesamthaushaltsplan 1998 und den Vorentwurf des Haushaltsplans 1999. Zuordnung nach Art der Ausgaben durch den Hof.

2000–2006: Die Zahlenangaben stützen sich auf die Agenda 2000. Zuordnung nach Art der Ausgaben durch den Hof.

Tabelle 2

EAGFL, Abteilung Garantie: Entwicklung der Agrarausgaben von 1989 bis 2005 (in % der Gesamtausgaben aus dem EAGFL)

	(%)				
Haushaltslinie	1989	1993	1997	2001	2005
Ackerkulturen	25,6	30,7	43,1	44,4	41,5
Zucker	8,1	6,3	4,0	4,1	3,8
Olivenöl	6,0	7,1	5,4	5,4	5,0
Trockenfutter und Körnerleguminosen	0,9	1,5	0,9	0,9	0,8
Textilpflanzen und Seidenraupen	2,5	2,5	2,2	2,0	1,8
Obst und Gemüse	4,2	4,8	3,9	4,5	4,1
Weinbauerzeugnisse	4,7	4,4	2,5	1,9	1,7
Tabak	4,7	3,4	2,5	2,4	2,2
Sonstige pflanzliche Erzeugnisse	0,8	0,8	0,7	1,0	0,9
Titel 1 insgesamt	57,4	61,5	65,2	66,4	61,9
Milch und Milcherzeugnisse	20,4	15,1	7,7	7,4	9,7
Rind- und Kalbfleisch	10,0	11,5	16,3	13,3	17,0
Schaf- und Ziegenfleisch	6,0	5,2	3,5	4,5	4,2
Schweinefleisch	1,1	0,6	1,2	0,1	0,1
Eier und Geflügel	1,0	0,8	0,2	0,0	0,0
Sonstige Maßnahmen zugunsten der tierischen Erzeugnisse	0,0	0,4	0,2	0,3	0,2
Fischerei	- 0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
Titel 2 insgesamt	38,4	33,7	29,2	25,7	31,4
Nicht unter Anhang II fallende Erzeugnisse	2,3	2,1	1,4	0,8	0,6
Beitritts- und Währungsausgleichsbeträge, agromonetäre Maßnahmen	1,5	0,4			
Nahrungsmittelhilfe	0,5	0,5	0,0	0,8	0,6
Finanzierung der an die Mitgliedstaaten zu zahlenden Zinsen	0,2	0,3	0,0		
Verteilung v. landwirtschaftl. Erzeugnissen an stark benachteiligte Personen	0,5	0,4	0,5		
Betrugsbekämpfungsmaßnahmen		0,2	0,1	0,1	0,1
Rechnungsabschluß	- 0,8	- 1,1	- 2,1		
Ländliche Entwicklung		0,0	0,0		
Fördermaßnahmen		1,3	0,1	0,2	0,2
Sonstige Maßnahmen		0,0	0,5		
Titel 3 insgesamt	4,2	4,1	0,5	1,9	1,6
Einkommensbeihilfen		0,1	0,0		
Flankierende Maßnahmen		0,6	5,1	6,5	6,0
EAGFL insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: 1989: Rechnungsabschlüsse der Kommission.

1993 und 1997: Finanzbericht über den EAGFL, Abteilung Garantie — Haushaltsjahr 1997 — KOM(98) 552 endg.

2001 und 2005: Agenda 2000; Berechnung der Prozentsätze durch den Rechnungshof.

Tabelle 3

Im Jahr 1997 aus dem EAGFL-Garantie getätigte Ausgaben nach Sektoren und Mitgliedstaaten

(Mio ECU)

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	CE	Insges.	%
Ackerkulturen	183	682	3 563	459	1 652	5 236	124	2 160	10	229	374	211	249	475	1 809	0	17 414	43,1
Zucker	209	71	260	6	81	612	10	84	0	58	21	3	16	28	149	0	1 608	4,0
Olivenöl	0	0	0	607	550	9	0	971	0	0	-1	55	0	0	1	4	2 196	5,4
Trockenfutter und Körnerleguminosen	0	15	21	4	178	86	0	43	0	13	0	1	0	0	6	0	367	0,9
Textilpflanzen und Seidenraupen	9	0	4	606	227	38	0	0	0	4	1	0	0	0	19	0	907	2,2
Obst und Gemüse	7	0	3	408	429	240	0	415	0	4	0	56	0	0	6	0	1 569	3,9
Wein	0	0	1	20	308	225	0	441	0	1	2	31	0	0	1	0	1 030	2,5
Tabak	3	0	27	349	122	81	0	395	0	0	1	18	0	0	0	3	998	2,5
Sonst. pflanzl. Erzeugn.	4	23	20	32	61	31	0	72	0	11	-3	15	1	0	8	0	274	0,7
Milch u. Milcherzeugn.	259	217	400	-2	-30	850	297	-110	0	696	16	6	85	47	370	0	3 101	7,7
Rind- und Kalbfleisch	213	137	987	46	438	1 232	1 195	317	8	248	146	89	46	83	1 398	0	6 581	16,3
Schaf- und Ziegenfleisch	1	1	32	186	358	142	106	121	0	12	4	47	2	3	411	0	1 425	3,5
Schweinefleisch	20	25	17	1	43	7	0	5	0	357	2	1	1	0	0	0	479	1,2
Eier und Geflügel	2	9	2	0	1	55	0	1	0	9	0	1	0	0	0	0	79	0,2
Sonst. tierische Erzeugn.	0	0	0	7	69	8	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	94	0,2
Fischerei	0	3	0	0	11	10	1	0	0	0	0	4	0	1	3	0	34	0,1
Nicht unter Anhang II fallende Erzeugnisse	43	34	116	6	22	53	46	27	0	97	17	2	18	13	74	0	566	1,4
Nahrungsmittelhilfe	5	1	1	0	1	1	0	4	0	0	0	0	0	0	1	0	15	0,0
Finanzierung der Zinsen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Rechnungsabschluß	-10	0	-38	-98	-196	-61	-23	-394	0	-6	1	-9	0	0	-33	0	-868	-2,1
Flankierende Maßnahmen	6	10	286	65	209	233	187	418	4	14	264	86	148	83	53	0	2 065	5,1

Quelle: 27. Finanzbericht über den EAGFL, Abteilung Garantie — Haushaltsjahr 1997 — KOM(98) 552 endg.
Berechnung der Prozentsätze durch den Rechnungshof.

Tabelle 4

Entwicklung der Agrarleitlinie und der Agrarausgaben zwischen 2000 und 2006

In der Agenda 2000 von der Kommission aufgestellte Hypothese

(Mio ECU)

Jahr	Agrarleitlinie (EU-21)	Neue Veterinär- und Strukturmaßnahmen	Erweiterung (*)	„Gegenwärtige“ GAP	Insgesamt EU-21
2000	46 940	2 045	530	40 075	42 650
2001	48 750	2 090	540	43 100	45 730
2002	50 940	2 130	2 250	44 855	49 235
2003	52 990	2 170	2 760	46 330	51 260
2004	55 120	2 210	3 270	46 490	51 970
2005	57 350	2 250	3 890	46 440	52 580
2006	59 680	2 290	4 500	46 460	53 250

(*) Heranführungshilfen, Marktmaßnahmen im Rahmen der GAP, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und flankierende Maßnahmen.

Quelle: Agenda 2000, im Zusammenhang mit der Reform aufgestellte Hypothese, KOM(98) 158 endg.

Revidierte Hypothese im Zusammenhang mit der Agenda 2000

(Mio ECU)

Jahr	Agrarleitlinie ⁽¹⁾ (EU-21)	Neue Veterinär- und Strukturmaßnahmen ⁽²⁾	Erweiterung ⁽³⁾	„Gegenwärtige“ GAP ⁽⁴⁾	Insgesamt EU-21
2000	46 681	2 045	530	40 655	43 230
2001	48 340	2 090	540	44 090	46 720
2002	50 370	2 130	5 550	45 975	53 655
2003	52 240	2 170	6 110	47 430	55 710
2004	54 190	2 210	6 640	47 750	56 600
2005	56 210	2 250	7 150	47 750	57 150
2006	58 310	2 290	7 670	47 770	57 730

Anmerkungen: ⁽¹⁾ Vom Hof zugrunde gelegte Hypothesen:

- *Wachstum*: 2,4 % jährlich zwischen 1998 und 2000 einschließlich, 2 % im Jahr 2001 und 2,095 % zwischen 2002 und 2006, womit dem Beitritt der sechs neuen Mitgliedstaaten ab diesem Zeitpunkt Rechnung getragen werden soll. Bei der Gewichtung des Beitrags dieser sechs neuen Mitgliedstaaten zum neuen BSP der Gemeinschaft wurde lediglich einem geschätzten Anstieg ihres BSP-Volumens von 3,8 % jährlich Rechnung getragen.

- *Deflator*: 2,1 % jährlich.

Die Schätzungen in bezug auf das Wachstum und eine inflationsbedingte Unterhöhung decken sich mit den gedämpften Hypothesen der OECD. Angesichts der Konjunktorentwicklung ist es durchaus wahrscheinlich, daß sich diese Hypothesen bewahrheiten werden. Der IWF geht ebenfalls von einer Wachstumsrate von etwa 2 % während des betreffenden Zeitraums aus.

- ⁽²⁾ Diese Angaben decken sich mit den Kommissionsangaben.

- ⁽³⁾ Heranführungshilfen, Marktmaßnahmen im Rahmen der GAP, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und flankierende Maßnahmen. Die Ausgaben für die Marktmaßnahmen im Rahmen der GAP wurden geschätzt anhand der Daten in den Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen der sechs Bewerberländer, (KOM(93) 303, KOM(97) 2001, KOM(97) 2002, KOM(97) 2006, KOM(97) 2009, KOM(97) 2010).

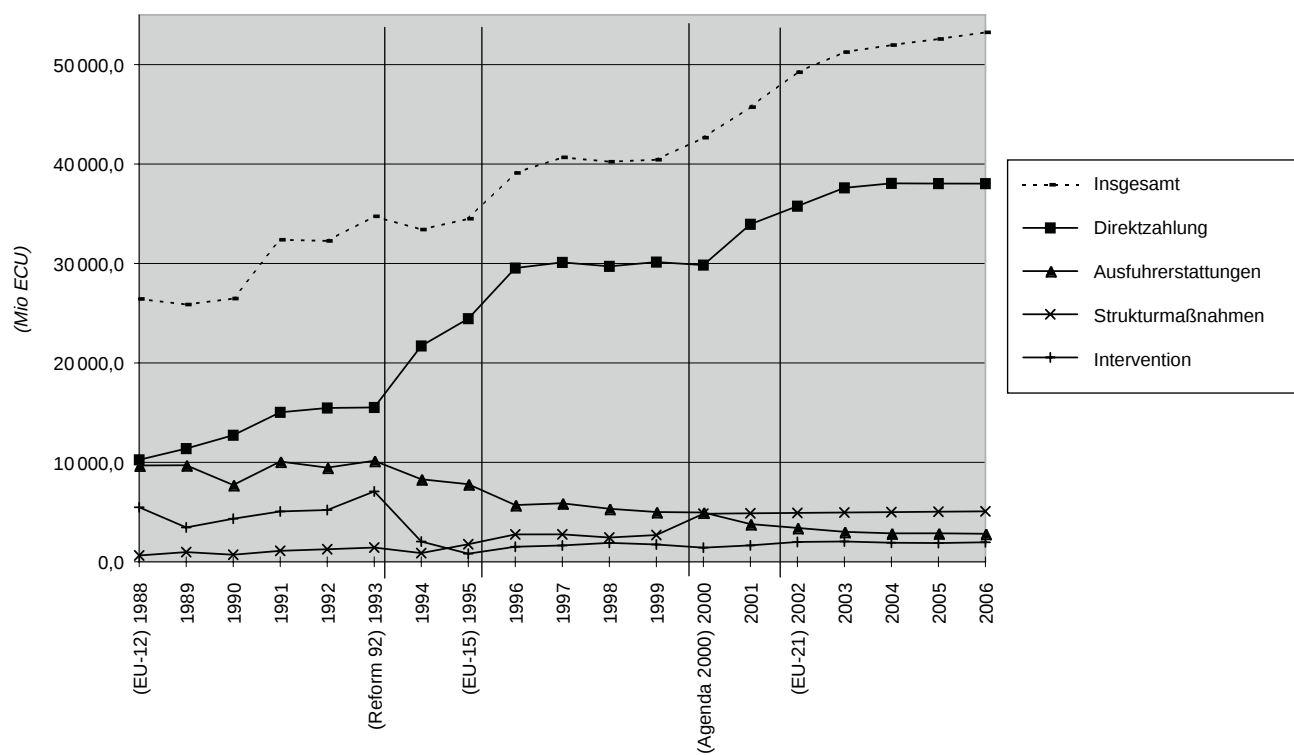
- ⁽⁴⁾ Die Differenz gegenüber den Zahlen der Kommission ergibt sich aufgrund folgender Elemente:

- *landwirtschaftliche Kulturpflanzen*: Es wurden niedrigere Weltmarktpreise für Getreide angenommen, wodurch sich höhere Ausgaben ergeben aufgrund der Ausfuhrerstattungen und/oder der Wertberichtigung der Lagerbestände, die auf 420–580 Mio ECU jährlich geschätzt werden.
- *Milch und Milchzeugnisse*: Es wird von einem geringeren Anstieg der Nachfrage ausgegangen, was Kosten für den Absatz verursacht, die auf 40–230 Mio ECU jährlich geschätzt werden.
- *Rindfleisch*: Es wird von einem geringeren Anstieg der Nachfrage ausgegangen, was zusätzliche Kosten für die Lagerhaltung verursacht, die auf 120–310 Mio ECU jährlich geschätzt werden.
- *Schaf- und Ziegenfleisch*: Es wird von einem Rückgang des internen Preises für diese Erzeugnisse ausgegangen, was zusätzliche Direktzahlungen verursacht, die auf 350 Mio ECU jährlich geschätzt werden.

Quelle: Schätzungen des Hofes.

Schaubild 1

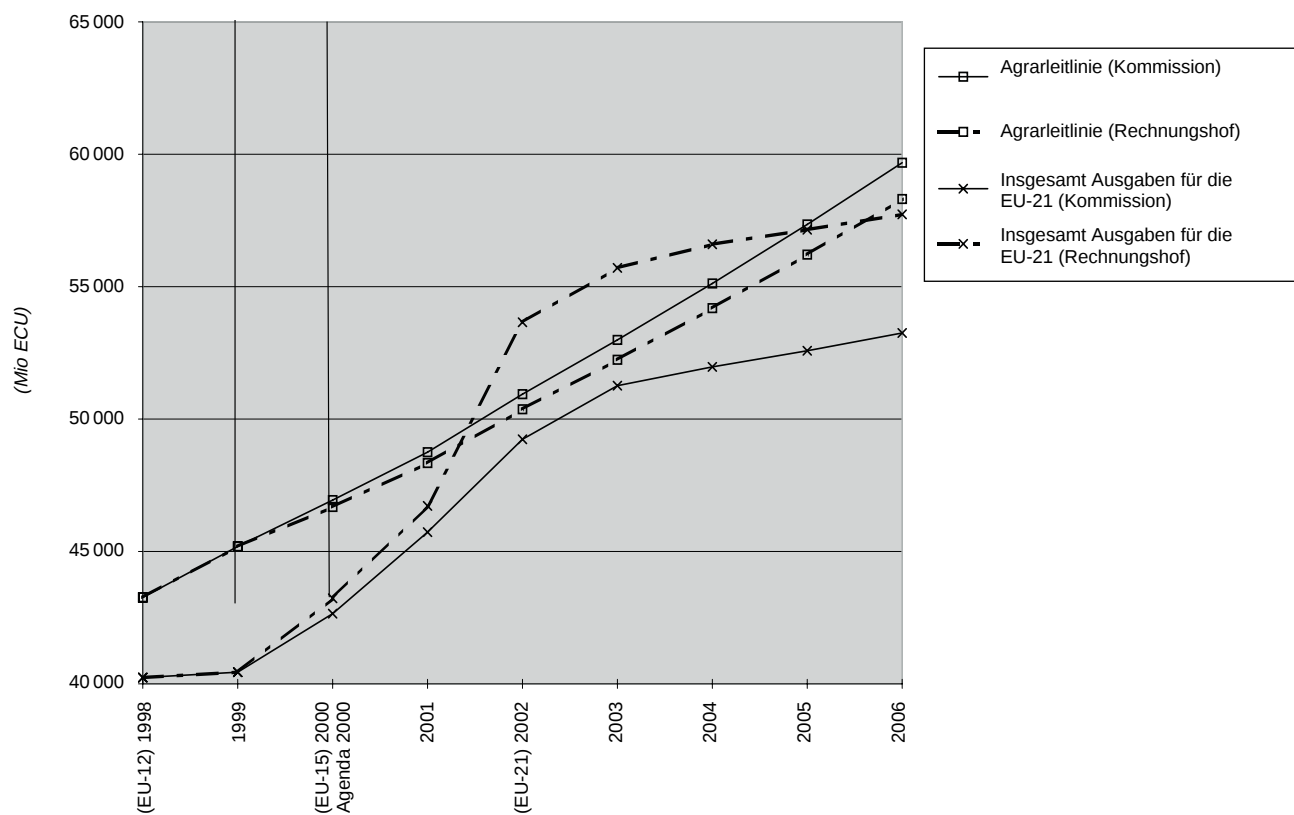
Entwicklung der EAGFL-Ausgaben nach Art der Ausgaben (1988—2006)



Quelle: Siehe Tabelle 1.

Schaubild 2

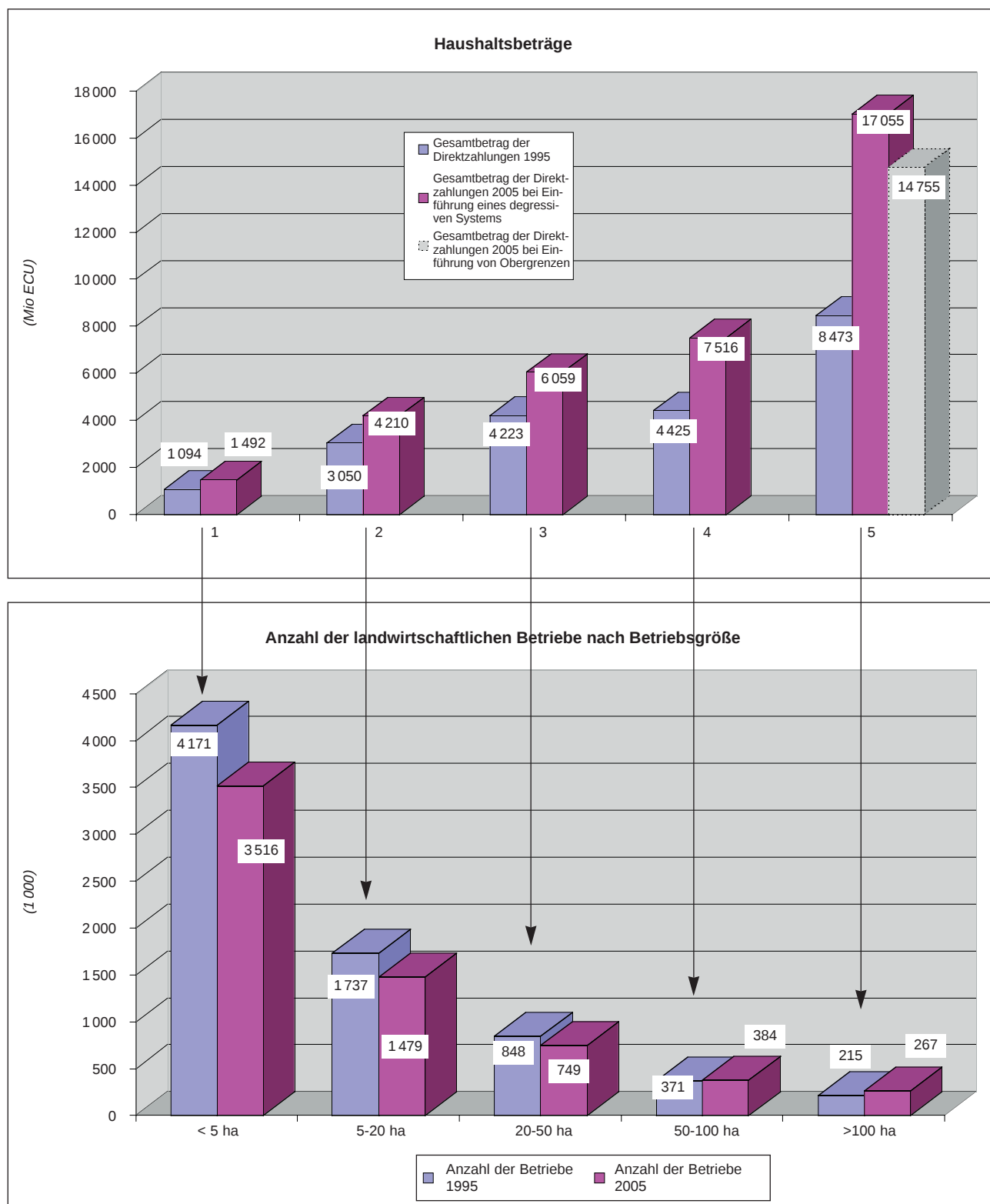
Vergleich der Agrarleitlinie und der Gesamtausgaben (EU-21)



Quelle: Siehe Tabelle 4.

Schaubild 3

Verteilung der Direktzahlungen nach Größe der begünstigten Betriebe — Finanzielle Auswirkungen der Obergrenzen



Quellen: Die Haushaltsbeträge wurden vom Hof geschätzt. Die Differenz gegenüber Tabelle 1, Spalte 3, (3 200 Mio ECU für 1995 und 1 700 Mio ECU für 2005) entspricht den Verarbeitungs- und der Verbrauchsbeihilfen, die in diesem Schaubild nicht berücksichtigt wurden.
Zahl der Betriebe: Eurostat für 1995; die Zahl für das Jahr 2005 wurde vom Hof auf der Grundlage der vorherigen Tendenzen geschätzt.