

Michael Groier

---

## Umweltinstrument oder agrarökologisches Feigenblatt? Die Cross-Compliance im internationalen Kontext

---

Facts & Features 40 - Jänner 2008



---

Medieninhaber (Verleger) und Herausgeber:  
Bundesanstalt für Bergbauernfragen,  
A-1030 Wien, Marxergasse 2  
<http://www.berggebiete.at>  
Tel.: +43/1/504 88 69 - 0; Fax: +43/1/504 88 69 – 39  
[office@babf.bmlfuw.gv.at](mailto:office@babf.bmlfuw.gv.at)  
Layout: Roland Neissl  
Michaela Hager  
ISBN: 978-3-85311-089-8

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2. Agrarpolitischer Kontext der Cross-Compliance</b>	<b>5</b>
<b>3. Die Philosophie und Struktur der Cross Compliance</b>	<b>7</b>
3.1 Das Instrument der CC	7
3.2 Die Struktur der CC	8
3.2.1 <i>Grundanforderungen an die Betriebsführung</i>	8
3.2.2 <i>Guter landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ)</i>	9
<b>4. Die Implementierung der Cross-Compliance</b>	<b>11</b>
4.1 Die Umsetzung der CC in der EU	11
4.2 Die Umsetzung in Österreich	13
4.2.1 <i>Umsetzungsschritte</i>	13
4.2.2 <i>Beratung und Akzeptanz</i>	14
<b>5. Ausblick</b>	<b>15</b>
5.1 Problemfelder	15
5.1.1 <i>Zementierung der Betriebsprämien</i>	15
5.1.2 <i>Mangelnde Effizienz und Zielgenauigkeit</i>	15
5.1.3 <i>Konflikte mit Agrarumweltprogrammen</i>	16
5.1.4 <i>Schutz des Dauergrünlands</i>	16
5.2 Zukunftsaspekte	16
5.2.1 <i>CC im OECD-Szenario</i>	17
5.2.2 <i>Neuausrichtung der GAP</i>	18
<b>6. Literatur</b>	<b>19</b>
<b>7. Links Cross-Compliance</b>	<b>21</b>
<b>8. Publikationen der Bundesanstalt für Bergbauernfragen</b>	<b>23</b>



## 1. Einleitung

Diese Publikation bildet den Abschluss des Projekts BF 108/06 „Cross-Compliance“. Die Arbeit stützt sich in wesentlichen Bereichen auf Ergebnisse des Ende 2006 fertig gestellten internationalen Forschungsprojektes „Study on Environmental Cross-Compliance Indicators in the context of the Farm Advisory System – CIFAS“, an dem die BA für Bergbauernfragen als österreichischer Projektpartner beteiligt war. Zusätzlich flossen auch Ergebnisse von ExpertInneninterviews und weiterführenden Literaturstudien in die Arbeit ein. Der Referenzrahmen der folgenden Analysen war der Zeitraum 2005/06.

Inhaltlich befasst sich diese Arbeit mit folgenden Punkten der Cross-Compliance (CC):

- ◆ Der agrarpolitische Kontext
- ◆ Die Philosophie und Struktur
- ◆ Die Implementierung
- ◆ Ausblick

Unter Cross-Compliance (CC) versteht man prinzipiell die Bindung des Bezugs von einkommenswirksamen Direktzahlungen an ökologische und sonstige Standards. Werden diese von den BäuerInnen nicht eingehalten, so treten finanzielle Sanktionen in Kraft (Prämienkürzungen). Da im Rahmen der seit 2005 wirksamen CC (Bindung an die Betriebsprämie) vor allem bereits bestehende Rechtsvorschriften eingehalten werden müssen, dient dieses agrarökologische Instrument hauptsächlich dazu, die Einhaltung dieser Standards seitens der BäuerInnen durch verstärkte Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten zu verbessern.



## 2. Agrarpolitischer Kontext der Cross-Compliance

In der EU etablierte sich der Begriff Cross-Compliance erstmals im Rahmen des MacSharry-Plans, der als Kompensation zu den Preissenkungen die Einführung von Direktzahlungen vorsah. Konkretisiert wurde die CC-Strategie jedoch erst im Zuge der Agenda 2000, indem die Mitgliedsländer entscheiden konnten, ob sie eine umweltgerechte landwirtschaftliche Praxis entweder über CC oder agrarische Umweltprogramme erreichen wollten. Während sich einige Länder für die CC-Option entschieden (z.B. Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien), entschlossen sich andere Länder, so auch Österreich, für die Strategie der finanziellen Anreize im Rahmen der agrarischen Umweltprogramme (Kristensen u.a. 2004). Als obligatorisches agrarökologisches Instrument etablierte sich die CC erst im Rahmen der GAP-Reform 2003.

Die Rahmenbedingungen und Eckpunkte der GAP Reform 2003 waren:

- ◆ Anpassung der Marktstützungspolitik im Zuge des WTO-Prozesses (weitere Liberalisierung der Agrarmärkte)
- ◆ Osterweiterung der EU (EU-25/27)
- ◆ Die angespannte Finanzsituation der EU
- ◆ Weitere Entkoppelung der landwirtschaftlichen Einkommen von der Produktion (Kompatibilität mit WTO-„Green-box“ Maßnahmen)
- ◆ Schaffung einer „Einheitliche Betriebsprämie“ anstelle der produktionsbezogenen Markt-Ausgleichszahlungen
- ◆ Koppelung der Betriebsprämien und anderer Direktzahlungen an Umweltstandards (CC)
- ◆ Modulation der Marktordnungsgelder zugunsten der „Ländlichen Entwicklung“

Im Zuge der weiteren Entkoppelung der landwirtschaftlichen Einkommen von den Produktpreisen wurde anstelle der bisherigen produktionsbezogenen Markt-Ausgleichszahlungen die so genannte einheitliche Betriebsprämie eingeführt, deren Auszahlung an die Einhaltung bestehender, verpflichtender ökologischer und anderer Mindeststandards gebunden wurde. Diese Mindeststandards - in Österreich auch „anderweitige Verpflichtungen“ genannt – wurden stufenweise umgesetzt und umfassen unter dem ursprünglich aus den USA stammenden Begriff „Cross Compliance“ (Anhang III, Artikel 5VO 1782/03) die drei Verpflichtungsbereiche „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ (GadB), „Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“ (GLÖZ) und „Erhaltung des Dauergrünlandes“.

Neben der einheitlichen Betriebsprämie sind auch andere Marktordnungs-Direktzahlungen wie z.B. die Qualitätsprämie für Hartweizen, die Eiweißpflanzenprämie, die Schlachtpremie für Großrinder und Kälber oder die Mutterkuhprämie von der CC-Koppelung betroffen. Ab dem Jahr 2007 ist die Berücksichtigung der CC auch für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung (zweiten Säule der GAP) wie z.B. dem neuen ÖPUL 2007 (Agrarisches Umweltprogramm), der AZ (Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete) oder dem Naturschutzprogramm Natura 2000 verpflichtend.

Prinzipiell bedient sich die Agrarische Umweltpolitik –also die Schnittstelle zwischen Agrarpolitik und Umwelt- und Naturschutzpolitik - eines „Policy-mix“, der sich aus Ordnungsrecht, Umwelthaftungsrecht, Leistungsabgeltungen, Umweltabgaben oder Steuern sowie Beratung und Information zusammensetzt (Nitsch, Osterburg 2004). Die so genannte Cross-Compliance stellt also ein Instrument der agrarischen Umweltpolitik dar.

Die rechtliche Basis der CC besteht aus folgenden Regelungen (AMA 2007):

- ◆ **EU-VO 1782/03** (Abl. Nr. L 270/1); In dieser Grundverordnung zur EU-Marktordnung wird auch die einheitliche Betriebsprämie geregelt, die wiederum an die CC gekoppelt ist. Die Anhänge III und IV dieser Verordnung befassen sich mit den Zielen und der Struktur der CC.
  - ◆ *Anhang III*: Grundanforderungen an die Betriebsführung (GadB); Bundes- und Landesgesetze
  - ◆ *Anhang IV*: Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand (GLÖZ)
- ◆ **EU-VO 796/04** (Abl. Nr. L 141/18); In dieser EU-Umsetzungsverordnung werden unter anderem die Kontrolle und der Prüfbericht reglementiert. Sie ist Basis für die nationalen Umsetzungsverordnungen.
- ◆ **EU-VO 1698/05** (Abl. Nr. L 277/1); In dieser Verordnung bezüglich der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finden sich weitere Bestimmungen zur CC

- ◆ **Nationale Invekos-Umsetzungsverordnung 2005** (BGBl. II Nr. 474/2004); In der Nationalen Umsetzungsverordnung werden die landesspezifische Implementierung der CC im Rahmen der EU-Verordnungen konkretisiert.

Die Anhänge III und IV der EU-VO 1782/03 beinhalten die Bestimmungen, auf denen die Umsetzung der CC in den einzelnen Mitgliedsländern basiert.

### 3. Die Philosophie und Struktur der Cross Compliance

#### 3.1 Das Instrument der CC

Entsprechend dem steigenden gesellschaftlichen Druck, ökologische Belange in die Agrarpolitik einfließen zu lassen, haben viele OECD-Länder in den letzten 20 Jahren begonnen, ihre landwirtschaftlichen Direktzahlungen an agrarökologische Auflagen zu binden. Hauptkritikpunkt ist dabei die Diskrepanz zwischen dem hohen, über Steuergelder finanzierten Aufwand für agrarische Direktzahlungen und den zunehmenden negativen Umwelteffekten, die von der Intensivlandwirtschaft ausgehen. Die Forderung nach einer Bindung der Agrarförderung an Umweltstandards war daher die Folge. Zusätzlich spielte auch der Druck, agrarische Direktzahlungen WTO-kompatibel zu gestalten und so für die Landwirtschaft abzusichern, eine gewichtige Rolle.

Das Instrument der CC wurde nicht in der EU erfunden. Der Begriff stammt ursprünglich aus den USA (Conservation-Compliance), wo seit 1986 die Teilnahme an Maßnahmen zum Erosionsschutz und dem Schutz von Feuchtgebieten zur Voraussetzung für den Erhalt von direkten Agrarstützungen gemacht wurde (Nitsch, Osterburg 2006). Auch die Schweiz hat seit 1999 den Bezug von Direktzahlungen großteils an die Einhaltung von CC-Auflagen (Nährstoffbilanzen, Tiergerechtigkeit, Mindestausmaß an Ökoflächen, Fruchtfolgen und Bodenschutz, Begrenzung des Pestizideinsatzes) gebunden. Unter dem CC-Standard werden keine Förderungen gewährt. So sind fast 70% der budgetierten Agrarförderungen in der Schweiz an Landwirtschaftsbetriebe CC-gebunden, nur 12% laufen über das Umweltprogramm (Kristensen u.a.2004).

Das Kernziel der CC ist die verstärkte Integration von Umweltzielen in die GAP und soll durch eine verpflichtende Koppelung definierter Umwelt- und Naturschutzstandards, Standards zur Gesundheit von Mensch und Tier sowie Tierschutzstandards an Direktzahlungen erreicht werden. Zusätzlich soll durch die Integration von Umweltzielen in Förderprogramme die finanzielle Solidarität der SteuerzahlerInnen mit den BäuerInnen längerfristig gesichert werden.

Prinzipiell unterscheidet man bezüglich der CC zwei Ansätze (Baldock u.a.1995):

- ◆ „**Red-Ticket**“-Ansatz: obligatorische Verpflichtung: Koppelung von (einkommensorientierten) Direktzahlungen an die Einhaltung von Umweltstandards
- ◆ „**Orange-Ticket**“-Ansatz: Koppelung des Bezugs von einkommensorientierten Direktzahlungen an die Teilnahme an freiwilligen Umweltmaßnahmen (z.B. ÖPUL). Hier sollen also positive Umwelteffekte durch Koppelung an freiwilligen, bezahlten Umweltmaßnahmen erreicht werden. Da die Umweltauflagen von Maßnahmen der agrarischen Umweltprogramme über jenen der CC liegen müssen, können mit diesem Ansatz prinzipiell günstigere Umwelteffekte erreicht werden (gerade in Ländern mit einer hohen Akzeptanz bezüglich der Umweltprogramme).

Unter dem Begriff „**Green-Ticket**“ wiederum werden Umweltdirektzahlungen (agrarische Umweltprogramme) subsumiert, die nicht an einkommenswirksame Direktzahlungen gekoppelt sind.

Vor 2005 war die Koppelung derartiger Standards an Förderungen freiwillig. So wurden z.B. in Österreich Umweltauflagen („Gute landwirtschaftliche Praxis“) an das agrarische Umweltprogramm ÖPUL und die AZ (Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete) gekoppelt. Mit der Agenda 2000 war eine freiwillige Koppelung der CC an Markt-Ausgleichszahlungen vorgesehen. Ab 2005 sind die CC-Verpflichtungen in allen EU-Mitgliedsstaaten obligatorisch umzusetzen.

CC ist prinzipiell ein freiwilliges Instrument, da es an den Bezug von (einkommenswirksamen) Direktzahlungen gebunden ist. Durch die hohe Abhängigkeit der Betriebe von öffentlichen Transferleistungen ist sie aber de-facto obligatorisch.

CC ist also ein Instrument, um die Implementierung und Kontrolle von bestehendem Umweltrecht mittels Erhöhung der Kontrollfrequenz und mittels finanziellen Sanktionen zu intensivieren (Nitsch, Osterburg 2006).

## 3.2 Die Struktur der CC

Die Kurzdarstellung der komplexen Struktur der CC in Österreich ist für das Verständnis der folgenden Ausführungen wichtig und basiert auf dem CC-Merkblatt der AMA (AMA 2007), in dem auch die rechtlichen Grundlagen ausführlich dokumentiert sind.

Die ökologischen und sonstigen Mindeststandards der CC können in zwei Blöcke gegliedert werden:

- ◆ **Grundanforderungen an die Betriebsführung (GadB):**  
bestehende EU-Regelungen, die keine direkten, zusätzliche finanziellen Belastungen der landwirtschaftlichen Betriebe bewirken, aber zu verschärften Kontrollen führen und Sanktionsmöglichkeiten beinhalten
- ◆ **Gute landwirtschaftliche und ökologische Praxis (GLÖZ):**  
zusätzliche Auflagen für die landwirtschaftlichen Betriebe, die bisher nicht durch EU-Recht geregelt waren; Zusatzkosten für die Betriebe; Kontrollen und Sanktionsmöglichkeiten

### 3.2.1 Grundanforderungen an die Betriebsführung

Darunter werden bereits bestehende verpflichtende EU- und nationale Regelungen in den Bereichen Naturschutz und Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie der Tierschutz subsummiert. Konkret müssen BäuerInnen ökologische und sonstige Mindeststandards in folgenden Bereichen einhalten (AMA 2007):

#### Natur- und Umweltschutz

- ◆ **Naturschutz:**  
Erhaltung wild lebender Vogelarten und Erhaltung der natürlichen Lebensräume – Natura 2000 (Vogelschutzrichtlinie; Fauna-Flora-Habitatrichtlinie/FFH-Richtlinie)
- ◆ **Grundwasserschutz:**  
Grundwasserschutzverordnung, Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung, Verbot der direkten Einleitung bzw. Bewilligung bei direkter Einleitung von gefährlichen Stoffen (Wasserrechtsgesetz)
- ◆ **Verwendung von Klärschlamm:**  
Regelung der Qualität des Klärschlammes, der Eignung der Böden, Mengenregelung, Ausbringungsverbote und Beschränkungen, Aufzeichnungspflicht
- ◆ **Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat – Nitratrichtlinie / Aktionsprogramm:**  
Schutz der Gewässer vor Nitratreinträgen aus landwirtschaftlichen Quellen
  - ◆ zeitliche und mengenmäßige Beschränkungen der Ausbringung von stickstoffhaltigen Düngemitteln
  - ◆ Bestimmungen über die Lagerkapazität von Wirtschaftsdünger (mindestens sechs Monate)
  - ◆ Regelungen für die Ausbringung stickstoffhaltiger Düngemittel, insbesondere entlang von Gewässern sowie in Hanglagen (EU-Nitratrichtlinie)

#### Gesundheit von Mensch und Tier – Tierkennzeichnung (diverse VO)

- ◆ **Rinderkennzeichnung** (zentrale Rinderdatenbank ZRDB)
- ◆ **Schweinekennzeichnung** (Veterinärinformationssystem VIS)
- ◆ **Schaf- und Ziegenkennzeichnung** (Veterinärinformationssystem VIS)

Diese Bestimmungen sollen durch ordnungsgemäße Kennzeichnung, korrekte Meldung an die Datenbank und Aufbewahrung des Bestandsverzeichnisses/-registers die Identifizierung der Tiere sicherstellen, um die Rückverfolgbarkeit der Verbringungswege zwecks effizienter Seuchenbekämpfung sowie zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit sicherzustellen.

- ◆ **Verwendung von Pflanzenschutzmitteln:**  
Regelung der Inverkehrbringung und Verwendung von Pflanzenschutzmitteln
  - ◆ Nur zugelassene Pflanzenschutzmittel
  - ◆ Einhaltung der Anwendungsbestimmungen
  - ◆ Bei Ausbringung Einhalten der guten landwirtschaftlichen Praxis (möglichst auch der Bestimmungen des integrierten Pflanzenschutzes)
- ◆ **Hormonanwendungsverbot und Arzneimittelanwendung:**  
Sicherung der Lebensmittelqualität durch:
  - ◆ Verbot der Hormonanwendung
  - ◆ Dokumentation der Arzneimittelanwendung
  - ◆ Ordnungsgemäßer Lagerung und Einhalten der notwendigen Wartezeiten
- ◆ **Lebensmittelsicherheit:**  
Sicherstellung der Lebensmittelsicherheit
  - ◆ Verhinderung von Verunreinigungen von Tieren und Pflanzen und Sicherstellung der Sauberkeit
  - ◆ Verhinderung der Übertragung von Infektionskrankheiten von Tieren auf den Menschen
  - ◆ Dokumentation der Verwendung von Bioziden und Pflanzenschutzmitteln
- ◆ **Futtermittelsicherheit:**
  - ◆ Vermeidung der Beeinträchtigung der Gesundheit von Mensch und Tier
  - ◆ Vermeidung von Verunreinigungen
  - ◆ Zulassung besonderer Futtermittelzusatzstoffe
  - ◆ Überprüfung der Einhaltung der Anforderungen
  - ◆ Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit
- ◆ **Bekämpfung von Tierseuchen:**  
Rasche Bekämpfung und Verhinderung der Ausbreitung von Tierseuchen wie z.B. MKS, Rinderpest, Blauzungenkrankheit BSE
  - ◆ Meldung bei Verdacht oder Ausbruch
  - ◆ Mithilfe der Tierhaltenden Betriebe
- ◆ **Handel mit lebenden Rindern, Schafen und Ziegen und deren Sperma, Embryonen und Eizellen:**  
Sicherstellung der Unbedenklichkeit durch Gesundheitsbescheinigungen, Eintragungen in die Bestandesregister und tierärztliche Grenzkontrollen

## Tierschutz

Dieser Bereich wird folgendermaßen differenziert:

- ◆ Schutz von landwirtschaftlichen Nutztieren
- ◆ Schutz von Kälbern
- ◆ Schutz von Schweinen

Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere durch:

- ◆ Geeignete Betreuungspersonen
- ◆ Eigenkontrolle der Tierbestände
- ◆ Aufzeichnungen
- ◆ Gewährung entsprechender Bewegungsfreiheit und eines tiergerechten Stallklimas

### 3.2.2 Guter landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ)

Ab 2005 müssen die einzelnen Mitgliedsländer zusätzliche ökologische Mindeststandards etablieren, die vor allem nicht mehr landwirtschaftlich genutzte Flächen betreffen. Ziele sind der Schutz landwirtschaftlicher Böden, die Sicherung von Bodenstruktur und organischer Bodensubstanz, landschaftspflegerische Instandhaltungsmaßnahmen

men sowie die Vermeidung der Zerstörung von Lebensräumen. (div. Richtlinien). Dabei gelten Mindeststandards für:

- ◆ Begrünung von Flächen, die nicht mehr für die landwirtschaftliche Produktion verwendet werden
- ◆ Maschineneinsatz bei der Bodenbearbeitung
- ◆ Bodenbearbeitung in Gewässernähe
- ◆ Schutz von Terrassen
- ◆ Verbot des Abbrennens von Stroh
- ◆ Erhaltung der Flächen in einem zufrieden stellenden agronomischen Zustand
- ◆ ***Erhaltung von geschützten Landschaftselementen***
- ◆ Erhaltung des Dauergrünlandes

Alle Mitgliedsländer sind verpflichtet, die Dauergrünlandflächen des Referenzjahres 2003 im Wesentlichen (mit einem beachtlichen Spielraum, siehe Kapitel 4.1.4) aufrecht zu erhalten. Grünlandumbruch ist also prinzipiell möglich; bei Rückgang der Dauergrünlandfläche besteht jedoch Genehmigungspflicht, für spezielle Grünlandflächen wie Hanglagen oder Gewässerrandstreifen ein absolutes Umbruchsverbot. Bei der Einhaltung dieses CC-Bereiches ist auch auf entsprechende Bestimmungen in Einzelmaßnahmen des ÖPUL zu achten.

## 4. Die Implementierung der Cross-Compliance

Die folgenden Ausführungen basieren auf Ergebnissen aus dem internationalen Forschungsprojekt „Study on Environmental Cross Compliance Indicators in the context of the Farm Advisory System – CIFAS“. Im Rahmen dieses Projekts wurden neben Basiserhebungen in ausgewählten Ländern auch vertiefende Interviews durchgeführt (Dänemark, Deutschland, Griechenland, Großbritannien, Niederlande, Portugal und Tschechien). Zusätzlich wurde die Situation in Österreich anhand von Literaturstudien und ExpertInneninterviews beleuchtet.

### 4.1 Die Umsetzung der CC in der EU

*Schramek, J. Sommer, J. 2006*

Erstmals wurde die CC als optionales agrarökologisches Instrument im Zuge der Agenda 2000 eingeführt und ist im Rahmen der EU-Reform 2003 für alle Mitgliedsländer obligatorisch. Bei der Umsetzung der CC haben die einzelnen EU-Länder bezüglich der Ausgestaltung und Umsetzung einigen Spielraum (z.B. Spezifizierung des GLÖZ, Etablierung des Kontroll- und Sanktionssystems).

Die Ergebnisse aus dem internationalen EU-Kooperationsprojekt zeigen folgende Fakten und Entwicklungen:

#### Implementierung

- ◆ In den untersuchten Ländern ist der CC-Bereich „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ weitgehend in Kraft gesetzt worden. Entsprechend der Auslegung der VO 1782/03 weist die Konkretisierung bzw. Ausarbeitung konkreter CC-Auflagen und Richtlinien in den Erhebungsländern jedoch große Unterschiede auf. In einigen Ländern, z.B. Italien, wurden die Auflagen zur Umsetzung der Vogelschutz Richtlinie noch nicht konkretisiert bzw. implementiert. In den Mitgliedsländern der letzten Erweiterungsphasen (Osteuropa) ist eine Umsetzung der CC erst 2009 zu erwarten.
- ◆ Da die Bereiche „Nitratbelastung des Grundwassers“ und die „Abnahme der Biodiversität“ in den Erhebungsländern als agrarökologische Hauptprobleme gesehen werden, wird diese Gewichtung auch in der Umsetzung der CC sichtbar (z.B. Wasserschutz).

#### Betriebsberatungssysteme und Beratungsinstrumente

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor bei der Umsetzung der CC ist die Schaffung eines effizienten Informations- und Beratungssystems, das die Akzeptanz der CC bei den BäuerInnen zu steigern vermag. Im Zuge der Umsetzung der CC sind die EU-Mitgliedsländer verpflichtet, ab 2007 ein CC-spezifisches Beratungssystem mit spezifischen Beratungsinstrumenten zu installieren. In der Studie kamen dabei einige interessante Aspekte zu Tage:

- ◆ Die Erfüllung der Verpflichtungen aus der EU VO 1782/03 hält die Mitgliedsstaaten an, einem Großteil der Betriebe ein spezielles CC-Beratungsangebot zukommen zu lassen, wobei der Fokus auf Betrieben mit einer Förderungssumme von mehr als 15.000 € (Direktzahlungen) liegt. Der Beratungserfolg ist großteils vom Vorhandensein eines landesweiten CC-Betriebsberatungssystems (BBS) und damit von einer ausreichenden Anzahl von qualifizierten BeraterInnen abhängig.
- ◆ Da in einigen Ländern CC-Beratung nur in einigen Landesteilen oder nur für spezielle Betriebsformen angeboten wird, wird die CC-Beratung in mehr als der Hälfte der untersuchten Länder als unbefriedigend erachtet.
- ◆ In vielen Ländern (wie auch in Österreich) wird die CC-Beratung in bereits existierende Beratungssysteme integriert bzw. von BeraterInnen als zusätzlicher Beratungsinhalt mitbearbeitet. Da von der Notwendigkeit einer mindestens dreijährigen Berufserfahrung ausgegangen wird, erscheint die Intensität der CC-Ausbildung der BeraterInnen in einigen Ländern derzeit oft nicht ausreichend. Spezielle Qualifizierungsmaßnahmen bzw. die Aufstockung der Beratungskapazitäten sind daher erforderlich.

- ◆ Als beratungstechnisch attraktiv haben sich vor allem, spezielle Informationstage, Betriebsexkursionen sowie Gruppenberatungen herausgestellt.
- ◆ Wichtig für die Beratung ist es darüber hinaus, neben den ökologischen auch soziökonomische Gesichtspunkte in die CC-Beratungsaktivitäten mit einzubeziehen.
- ◆ Die Akzeptanz der BäuerInnen, an CC-Informations- und Beratungsveranstaltungen teilzunehmen, kann durch den Ersatz der Kosten gehoben werden. Große Betriebe mit hohen Direktzahlungen können sich komplexe, teure CC-Beratungsleistungen oft eher zukaufen als kleine Betriebe.
- ◆ Zum Zeitpunkt der Projektarbeiten (2005/2006) wurden in den EU-Ländern spezielle Beratungsinstrumente verwendet. Zu erwähnen sind dabei:
  - ◆ Fachzeitschriften, Broschüren und Newsletter
  - ◆ Spezielle Beratungssoftware ( z.B. standardisierte PowerPoint Präsentationen)
  - ◆ Hotlines
  - ◆ Pläne und Karten
  - ◆ Spezielle Checklisten (in einigen Ländern scheinen in den Checklisten für die BäuerInnen nur Teile der CC-Auflagen auf, was zu Problemen bei der Einhaltung der Auflagen führen kann)
- ◆ Weiters zeigen die Ergebnisse, dass die Beratungsinstrumente nicht an spezielle Betriebstypen angepasst sind und sich die BäuerInnen deshalb die für ihren Betrieb relevanten Bestimmungen heraussuchen müssen.
- ◆ In einigen Ländern haben sich gerade jene Betriebe um CC-Beratung bemüht, die ihren Hof schon bisher im Wesentlichen nach den Umweltstandards der CC bewirtschaftet haben.
- ◆ Wesentliche Faktoren des Beratungserfolges sind das Vorhandensein ausreichender zeitlicher und finanzieller Ressourcen, der Umfang und die Intensität der Beratung, die Art des Beratungsinstruments, die Fachkompetenz der BeraterInnen und vor allem das Vertrauensverhältnis zwischen BäuerInnen und BeraterInnen. Der intensive persönliche Kontakt vor Beginn des eigentlichen Beratungsprozesses zwischen BeraterInnen und BäuerInnen ist dabei von zentraler Bedeutung.
- ◆ Weiterentwickelte CC-Betriebsberatungssysteme sollten den Betrieben individuell gebündelte Betriebsberatungsinstrumente, die auf verschiedene Betriebstypen abgestimmt sind und den gesamten Beratungsprozess abdecken, anbieten.

### Effektivität und Effizienz

- ◆ Obwohl in der VO 1782/03 dezidiert festgeschrieben ist, dass die CC bestehende agrarische Umweltprogramme nicht beeinträchtigen soll, wird z.B. in Deutschland befürchtet, dass durch die Einführung eines neuen regionalen Grünlandprogramms ein erheblicher Anteil der Agrar-Umweltförderungen in Frage stellen könnte (Jörg Schramek, Jan Sommer 2006).
- ◆ Aufgrund der CC entsteht der Verwaltung (Administration, Kontrolle, Beratung) ein zusätzlicher finanzieller Aufwand. Da die CC für die SteuerzahlerInnen prinzipiell keine zusätzlichen direkten Kosten verursachen soll, müssen die finanziellen Aufwendungen für die Verwaltung der CC aus dem bestehenden Budget finanziert werden.
- ◆ Der zusätzliche Aufwand, der den landwirtschaftlichen Betrieben durch die CC entsteht (Kontrollen, Aufzeichnungen, Beratung) scheint im Hinblick auf die hohen öffentlichen Transferleistungen an die Land-

wirtschaft sowie die Tatsache, dass im Rahmen der CC groÙteils ohnehin nur groÙteils bestehende Rechtsvorschriften eingehalten werden mÙssen, gerechtfertigt.

- ◆ Vor allem aus FÙrderungsstrategischer Sicht ist es wesentlich, dass die Akzeptanz der CC bei den BÙuerInnen vor allem von der HÙhe der an sie gekoppelten Direktzahlung – sprich der BetriebsprÙmie – abhÙngig ist. Je niedriger die PrÙmien, desto geringer die Teilnahme an der CC. Durch die CC kommt es also quasi zu einer „Zementierung“ der BetriebsprÙmien, was je nach agrarpolitischer Zielsetzung als positiv (Beibehaltung) oder negativ (Reformhindernis) betrachtet werden kann.

## 4.2 Die Umsetzung in Òsterreich

### 4.2.1 Umsetzungsschritte

Wesentliche Voraussetzung fÙr die Implementierung der CC in Òsterreich war die Erstellung eines Konzepts zur stufenweisen Umsetzung der CC sowie der Aufbau eines funktionierenden CC-Beratungssystems. Das Beratungskonzept (Bildungsinitiative Cross-Compliance BCC) basiert auf einer Kooperation des Bundes mit den Landwirtschaftskammern und wird auf Betriebsebene von den Bezirksbauernkammern umgesetzt.

Schon im Jahr 2003 startete das BMLFUW in Zusammenarbeit mit den Landwirtschaftskammern und den Landwirtschaftlichen Fortbildungsinstituten (LIFs) die Vorbereitungsarbeiten. Auf Ebene der LÙnder und Bezirke fand ein 2-stufiges „Multiplikator-Training“ statt (Bund>LÙnder, LÙnder>Bezirke), welches den Transfer des entsprechenden CC-Know-hows bis auf die Ebene der BeraterInnen der Bezirksbauernkammern gewÙhrleistete. Im Folgejahr wurden entsprechende Informations- und Beratungsinstrumente entwickelt:

- ◆ CC-Schulungsordner (Ùhnlich dem AMA-Merkblatt, aber mit Checklisten)
- ◆ Ein CC-Informationsheft der AMA
- ◆ Spezielle standardisierte Power Point- PrÙsentationen fÙr die Beratung

Im Jahr 2005 wurde die CC-Beratung schlieÙlich auf Ebene der Bezirksbauernkammern (BBK) operationalisiert, was vor allem in Form von Info-Veranstaltungen der BBKs (jÙhrliche Veranstaltungen) sowie Extraschulungen fÙr SpezialfÙlle (z.B. Intensivbetriebe) geschah.

Die einzelnen Bereiche der CC wurden in Òsterreich zwischen 2005 und 2007 stufenweise umgesetzt:

#### 2005:

- ◆ Natura 2000 (Vogelschutz- und FFH-Richtlinie)
- ◆ Grundwasser
- ◆ KlÙrschlamm
- ◆ Nitratrichtlinie
- ◆ Tierkennzeichnung
- ◆ Erhaltung des DauergrÙnlandes

#### 2006:

- ◆ Pflanzenschutz
- ◆ Tiergesundheit

#### 2007:

- ◆ Tierschutz

Ab dem Jahr 2007 werden in Òsterreich also alle CC-Bestimmungen in Kraft treten und die Etablierung eines funktionsfÙhigen CC-Betriebsberatungssystems mit entsprechenden CC-Betriebsberatungsinstrumenten im Wesentlichen abgeschlossen sein.

### 4.2.2 Beratung und Akzeptanz

Die Umsetzung in den ersten Jahren erbrachte folgende Erfahrungen (BMLFUW 2006/07):

- ◆ Die CC-Beratung läuft im Rahmen der normalen Beratungstätigkeit der Bezirksbauernkammern (Beratervertrag), wobei die CC einen zusätzlichen Schwerpunkt innerhalb der üblichen Beratungsaktivitäten bildet.
- ◆ Die AMA administriert und kontrolliert die Einhaltung der CC-Auflagen (ausgenommen der Naturschutzbestimmungen – Naturschutzabteilungen der Länder) und führt bei Verstößen auch die Sanktionen (Prämienrückforderungen) durch.
- ◆ Gefördert wird die Umsetzung der CC durch Mittel aus der „Ländlichen Entwicklung“ (Dauer 3 Jahre)
- ◆ Die CC-Beratung wird einerseits im Zuge der üblichen (jährlichen) Veranstaltungen der Landwirtschaftskammern, andererseits mittels Spezialseminaren - z.B. für IntensivtierhalterInnen oder Betrieben in Naturschutzgebieten - angeboten
- ◆ Insgesamt sind in Österreich ca. 600 BeraterInnen in der allgemeinen Landwirtschaftsberatung im Einsatz. 2005 waren ca. 120 BeraterInnen in die CC-Beratung involviert (einige davon ausschließlich im Bereich CC).
- ◆ Das meiste CC-relevante Wissen ist bei den BeraterInnen vorhanden und wird durch spezielle CC-Schulungen unterstützt. Naturschutzrelevante Inhalte werden in Zusammenarbeit mit den Landesnaturschutzabteilungen vermittelt.
- ◆ Im Jahr 2005/06 wurden - bei insgesamt ca. 150.000 Mehrfachanträgen - ungefähr 90.000 CC-Schulungsordner verteilt, wobei davon ca. 80.000 direkt an die BäuerInnen gingen. Damit wurde im ersten Geltungsjahr ca. die Hälfte der Betriebe erreicht („Spitze in der EU“). In den Folgejahren wurde dieses Service weiter ausgebaut.
- ◆ Das anfängliche Misstrauen und die Vorbehalte der BäuerInnen gegenüber der CC zu Beginn der Geltungsperiode (Verständnis- und Akzeptanzschwierigkeiten) haben sich durch die gute Beratungstätigkeit gelegt, „die CC-Beratung läuft jetzt gut“.
- ◆ Der zusätzliche Aufwand und die Aversion gegenüber den CC-Auflagen seitens der BäuerInnen sind in Österreich auch deshalb vergleichsweise gering, da die Betriebe durch die Teilnahme am umfangreichen Umweltprogramm ÖPUL, das ja in einigen Maßnahmen ebenfalls diverse CC-ähnliche Bestimmungen enthielt/enthält, mit der Einhaltung umweltorientierter Auflagen relativ gut vertraut sind. In den osteuropäischen EU-Ländern, die erst am Beginn der Einführung von Agrarumweltprogrammen stehen, sind die Probleme hingegen größer.
- ◆ Nach Auskunft des BMLFUW manifestiert sich die relativ problemlose Umsetzung der CC in Österreich auch in den geringen Rückforderungen (Kürzungen der Betriebsprämie) im Zuge der Kontrollen der AMA, die „im Promillebereich liegen“.

## 5. Ausblick

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Etablierung der Cross-Compliance von den meisten ExpertInnen prinzipiell als ein richtiger Schritt in Richtung der Durchsetzung einer nachhaltigen Landbewirtschaftung sowie der Sicherung der finanziellen Solidarität der SteuerzahlerInnen/KonsumentInnen mit den BäuerInnen gesehen wird. Es wird aber moniert, dass die CC entsprechend der eher niedrigen Standards weiterentwickelt werden sollte.

Die Cross-Compliance stellt ein wichtiges Instrument zur Integration von ökologischen Zielsetzungen in die Landwirtschaft dar. Wenn auch im bescheidenen Ausmaß, so sind von der Etablierung der CC doch positive Umwelteffekte zu erwarten, die vor allem auf der verstärkten Kontrolle und der Sanktionierungsmöglichkeiten großteils bestehender Umweltauflagen sowie auf der Verbesserung des Umweltbewusstseins seitens der BäuerInnen und der Beratung basieren.

Aufgrund der steigenden Umweltsensibilität wäre zu erwarten, dass sich daraus positive Impulse (verstärkte Teilnahme an ökologisch wertvollen Maßnahmen) auf das Teilnahmeverhalten am über dem CC-Niveau angesiedelten Umweltprogramm ÖPUL ergeben könnten.

### 5.1 Problemfelder

#### 5.1.1 Zementierung der Betriebsprämien

Studien (z.B. [www.oecd.org/dataoecd](http://www.oecd.org/dataoecd); [www.cababstractplus.org](http://www.cababstractplus.org)) führen an, dass zwischen den Markt-Direktzahlungen und den CC-Umweltauflagen systembedingte Ziel- und Interessenskonflikte bestehen, weshalb die Effektivität der CC nur bedingt gegeben sei. Gemeint sind damit die unterschiedlichen/teilweise gegensätzliche Ziele „Einkommenssicherung“ und „positive ökologische Effekte“, wodurch die CC zu einem Kompromiss wird. Einerseits sind die Standards zu schwach, andererseits bedarf es relativ hoher einkommensbezogener Direktzahlungen, um die BäuerInnen an deren Teilnahme und den daran gekoppelten Umweltauflagen zu motivieren. Dies wiederum führt zu einer faktischen Zementierung der einkommensorientierten Direktzahlungen (Betriebsprämien), die in einigen Reformkonzepten zugunsten der Agrarumweltprogramme mittel- und langfristig abgebaut werden sollen. Die OECD bspw. hält deswegen die CC nur für die „zweitbeste Lösung“ und ein System mit zwei getrennten Instrumenten für effektiver.

#### 5.1.2 Mangelnde Effizienz und Zielgenauigkeit

Durch die Einführung der CC sollen - ohne zusätzliche direkte Kosten für die SteuerzahlerInnen – in der Landwirtschaft positive Umwelteffekte erzielt werden. Durch die niedrigen Standards als auch die steigenden Kosten, die sich für die Verwaltung und auch die BäuerInnen ergeben, wird sich die Effizienz der CC jedoch in Grenzen halten. Manche Interessenvertreter sprechen in diesem Zusammenhang sogar von einem „Kontrollterror“ (Deutscher Bauernverband), übersehen dabei aber, dass das Prinzip der Sozialpflichtigkeit der Landwirtschaft gegenüber der Gesellschaft (Naturschutzleistungen etc.) speziell im Hinblick auf die immensen öffentlichen Mittel, die der Landwirtschaft zufließen, durch entsprechende Regelungen langfristig sichergestellt wird.

Die potentiellen positiven Umwelteffekte der CC sind eher als gering einzustufen, da sie vor allem auf bestehenden Rechtsvorschriften beruhen, die von den Betrieben ohnehin schon einzuhalten sind. Die CC weist zudem Zielsetzungen auf (Einkommenseffekte, Umwelteffekte), die sich in mancher Hinsicht widersprechen und die Effizienz dieses Instrumentes mindern (nicht nur bezüglich der Betriebsprämien, sondern auch der Umweltprogramme).

So sind etwa bestandsstarke, flächenunabhängige Betriebe, die agrarökologisch problematisch sind und auf die CC und Umweltprogramme abzielen, weniger auf Marktordnungszahlungen (Betriebsprämien) angewiesen als kleine, extensive Betriebe. Dies kann die CC-Akzeptanz und die damit verbundenen positiven Umwelteffekte vermindern.

Betriebe mit hohem Pachtanteil erhalten niedrigere Betriebsprämien und erleiden bei etwaigen Prämienkürzungen höhere Einkommensverluste (pauschale Kürzungssätze). Wenig spezialisierte Betriebe mit mehreren Betriebszweigen sind benachteiligt, weil bei Verstößen die gesamten Direktzahlungen gekürzt werden (Dräger de Teran 2006).

### 5.1.3 Konflikte mit Agrarumweltprogrammen

Durch die Einführung der Cross Compliance können Konflikte mit Agrarumweltmaßnahmen entstehen, wenn bisher freiwillig eingehaltene, über das Fachrecht hinausgehende Auflagen durch die Verknüpfung mit Direktzahlungen quasi obligatorisch werden (z.B. Grünlandumbruchverbot) und deshalb Förderungsgelder wegfallen. Aus diesem Grund sind die CC-Standards sehr niedrig angesetzt, wobei auf regulierende Möglichkeiten durch die CC verzichtet wird. So gewährleistet die CC z.B. keinen umfassenden Schutz des Dauergrünlandes (Nitsch, Osterburg, 2004). Eine Verschärfung der CC-Auflagen würde die positiven Umwelteffekte der CC prinzipiell erhöhen, deren Akzeptanz aber verringern und das Volumen der Umweltdirektzahlungen beschneiden. Dementsprechend muss hier eine Balance zwischen den unterschiedlichen Interessen und Zielsetzungen gefunden werden (Einsparungen für den Staat – Einkommensverluste für die BäuerInnen). Um hier entsprechenden Spielraum zu gewinnen, muss zukünftig eine effizientere Vergabe der Förderungsmittel angestrebt werden (Verteilungsgerechtigkeit, zielgerechtere Förderungen).

### 5.1.4 Schutz des Dauergrünlands

Eines der meistdiskutierten Problemfelder der CC betrifft die „Erhaltung des Dauergrünlandes“. Laut Verordnung 1782/03 muss das Ausmaß der im Jahr 2003 genutzten gemeldeten Dauergrünlandfläche im Wesentlichen erhalten werden. Dabei darf das Verhältnis von Dauergrünland zur gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche um nicht mehr als 10 % abnehmen. Verändert sich dieses Verhältnis zu Ungunsten des Dauergrünlandes, wird Grünlandumbruch genehmigungspflichtig. Reduziert sich der Dauergrünlandanteil um über 10 %, so ist die Neuanlage von Dauergrünland behördlich zwingend vorzuschreiben. Das bedeutet, dass der Grünlandumbruch in gewissem Ausmaß legal ist und dass prinzipiell – entsprechend der 10 % Klausel - eine große Fläche an Dauergrünland potentiell durch Umbruch gefährdet ist.

Die Grundförderung des ÖPUL, die als „Basismaßnahme“ von fast allen ÖPUL-TeilnehmerInnen in Anspruch genommen wurde, Voraussetzung für die Teilnahme an anderen ÖPUL-Maßnahmen und deshalb recht wirksam war, beinhaltete auch Regelungen bezüglich des Grünlandumbruchsverbotes. Mit der Streichung der Grundförderung wurden daher diese generellen „Mindestauflagen“ außer Kraft gesetzt. Das Verbot des Grünlandumbruchs sollte durch die Einführung der CC sowie die Verankerung derartiger Auflagen in einigen ÖPUL-Maßnahmen (z.B. „Biologische Wirtschaftsweise“) kompensiert werden.

Mit diesen Veränderungen kommt es in Anbetracht der diesbezüglichen „flexiblen“ Bestimmungen in der CC sowie der Änderungen im ÖPUL de facto zu einer Aufweichung des Grünlandsschutzes in Österreich, dessen Konsequenzen noch nicht abschätzbar sind.

Kommende Evaluierungen werden zeigen, in welchem Ausmaß die Betriebe in welchen Regionen diese Regelungen Gebrauch gemacht haben, in welchem Ausmaß dies zu Lasten des (extensiven), ökologisch wertvollen Dauergrünlandes erfolgte und welche ökologischen Effekte damit ausgelöst wurden.

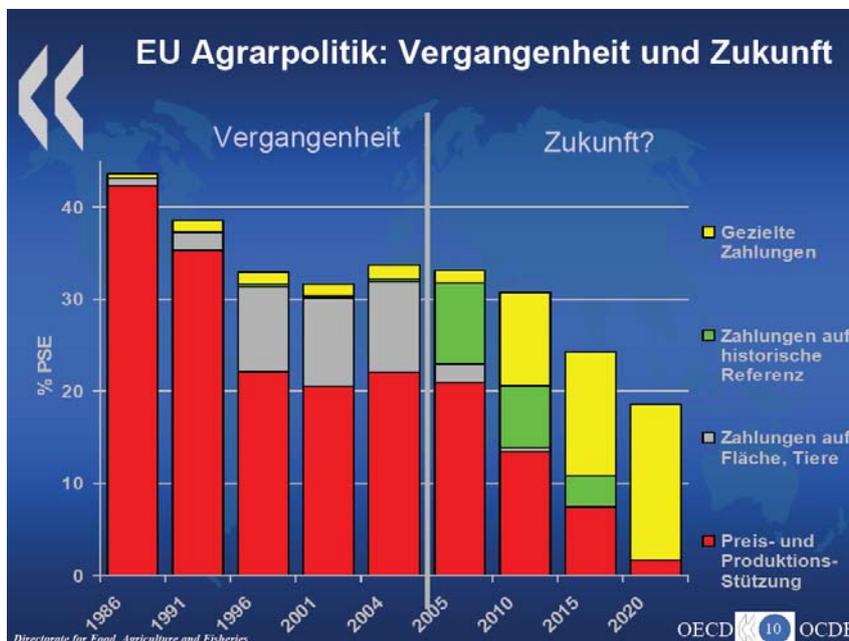
## 5.2 Zukunftsaspekte

Die zukünftige Entwicklung der CC sowie deren Auswirkungen auf die Einkommens- und Umweltpolitik kann nur im Kontext der zukünftigen Entwicklung der GAP beurteilt bzw. abgeschätzt werden. Dies ist davon abhängig, ob und wie das Zielsystem der GAP den modernen Anforderungen entsprechend (Umwelt-, Regional- und Energiepolitik) neu ausgerichtet wird, inwieweit das Förderungssystem konsistent gestaltet bzw. dessen Instrumente weiterentwickelt werden und wie sich das Agrarbudget verändern wird.

### 5.2.1 CC im OECD-Szenario

Interessant ist es, sich die Zukunft der CC unter Berücksichtigung der Prognosen der OECD (OECD: [www.wzw.tum.de](http://www.wzw.tum.de)) bezüglich der Entwicklung der EU-Agrarpolitik näher anzusehen.

**Abbildung 1: Prognosen zur EU-Agrarpolitik (2006)**



Die Abbildung verdeutlicht folgende bisherige und zukünftig prognostizierte Entwicklungen der GAP:

- ◆ Der Anteil des Gesamtvolumens der Transferzahlungen (PSE= Producer Support Estimate) am Bruttoproduktionswert (% PSE) ist zwischen 2001 und 2004 leicht gestiegen, nimmt aber generell gegenüber 1986 ab und wird zwischen 2005 und 2020 drastisch sinken (von ca. 33% auf 18%).
- ◆ Zentral dabei ist, dass sich die Preis- und Produktionsstützungen, die 1986 bspw. noch über 40 % betragen haben, gegen null bewegen werden und Direktzahlungen auf Flächen und Tiere schon 2015 ganz verschwinden sollen. Auch historisch bedingte Zahlungen (Flächen, Tiere) werden mittelfristig abgebaut.
- ◆ Im Gegensatz zu dieser Entwicklung wird sich der Anteil so genannter gezielter Zahlungen (bspw. Umwelt) relativ stark ausweiten und zur bedeutendsten Direktzahlungskategorie der EU werden.

Strategisch soll auf den Reformschritt „Decoupling/Entkoppelung“ also der Schritt „Targeting/zielgerichtete Förderungen“ folgen. Das bedeutet, dass preis- und produktionsbezogene, flächen- und tierbezogene Transferzahlungen abgebaut und zielgerechte Direktzahlungen ausgebaut werden sollen.

Diese prognostizierten Entwicklungen der OECD müssen im Lichte der WTO-Strategie der Liberalisierung der Agrarmärkte und einem generellen Abbau des Subventionsaufwands für die Landwirtschaft gesehen werden. Die Prognose entspräche einem totalen Umbau der GAP und auch des bisherigen Förderungssystems und hätte einschneidende Konsequenzen auf die gesamte Agrarstruktur (Strukturwandel etc.).

Obwohl die tatsächliche Entwicklung der GAP von jenem Szenario sicherlich abweichen wird, sind darin dennoch wesentliche Entwicklungseckpunkte enthalten.

Bezüglich der CC ist diesbezüglich aber vor allem eines interessant: bei einem Abbau der einkommensbezogenen Direktzahlungen würde die daran gekoppelte CC bei den Betrieben an Akzeptanz verlieren bzw. gänzlich obsolet werden. Das würde bedeuten, dass die CC als Instrument der agrarischen Umweltpolitik schon bald nach Auslaufen der Förderungsperiode 2007-2013 wirkungslos wäre und agrarische Umweltpolitiken die Hauptlast der Einkommens- und agrarischen Umweltpolitik übernehmen würden. Während des Prozesses vom „Decoupling“

zum „Targeting“ könnte der „Red-Ticket-Ansatz“ durch den „Orange Ticket Ansatz“ abgelöst werden oder schlussendlich in einem reinen „Green-Ticket-Ansatz“ münden.

### 5.2.2 Neuausrichtung der GAP

Das alte, auf Produktivitätssteigerung ausgerichtete Zielsystem der GAP wurde - trotz negativer Auswirkungen auf Natur und Umwelt, im Rahmen der letzten EU-Reformen nicht ersetzt, sondern erweitert (Verbraucher- und Umweltschutz, Förderung ländlicher Regionen), was zu Inkonsistenzen im Zielsystem führte. Steigerung der Produktivität und Ökologisierung sowie agrarischer Strukturwandel und Regionalentwicklung sind Zielsetzungen bzw. Entwicklungen, die große Antagonismen aufweisen. Davon profitiert haben davon vor allem größere Betriebe und die Agrarindustrie (Reichert 2006).

Dies wiederum bewirkt systematische Effizienzverluste, die - angesichts der zunehmend angespannten finanziellen Lage sowie der der neuen Herausforderungen an die Agrarpolitik wie z.B. Industrialisierung- und Abwanderung, Energie- und Umweltproblematik, Globalisierung, Regionalisierung, gesellschaftlicher Wertewandel – einschneidende Korrekturen nötig machen. Die Inkonsistenz der GAP (mit negativen Effekten auf die Umwelt und die Regionalentwicklung) bedarf also einer Neuanpassung des Zielsystems sowie einer Harmonisierung verschiedener Politikbereiche und Politikinstrumente, die die Zukunft des ländlichen Raumes gestalten werden.

Auch wenn sich die Agrarpolitik in Europa nicht so radikal ändern sollte, wie es das OECD-Szenario voraussieht, so gehen die internationalen Weichenstellungen seitens der WTO dennoch klar in diese Richtung. Für die Agrarpolitik bedeutet dies, dass das Instrumentarium zur Realisierung einer flächendeckend nachhaltigen Landbewirtschaftung neu überdacht werden muss. Folgende Ansatzpunkte müssen im Rahmen des nächsten Reformschrittes 2009 (Health Check) diskutiert werden:

- ◆ Neuanpassung und Harmonisierung des Zielkatalogs der GAP mit Fokus auf Nachhaltigkeit und Regionalität
- ◆ Bündelung der relevanten Politikinstrumente (Agrar-, Regional- und Umweltpolitik etc.) zu einem konsistenten Förderungsansatz für ländliche Regionen
- ◆ Stufenweise Anpassung der agrarischen Umweltpolitik zur Verbesserung der Umweltsituation in der Landwirtschaft (Steigerung der Effektivität und Effizienz):
  - ◆ Evaluierung der CC-Effekte und Effizienz ist noch ausständig. Mangel an klaren Zielen auf EU Ebene, fehlende Klarheit erschwert die Evaluierung und damit die Einschätzung ihrer Effektivität und Effizienz
  - ◆ Diskussion über Optionen einer zukünftigen CC-Strategie
  - ◆ Anheben der CC-Standards und Intensivierung der Kontrollen/Verschärfung der Sanktionen (im Rahmen des kommenden „Health Check“ der GAP mit dem nächsten Reformschritt 2009 steht eine Anhebung einiger CC-Standards im Raum, die auch eine Nachjustierung des ÖPUL zur Folge haben könnte)
  - ◆ Koppelung aller Direktzahlungen an die CC
  - ◆ Bei Reduktion bzw. Abbau der einkommensbezogenen Direktzahlungen sollte die Option einer Umstellung auf den „Orange-Ticket“ Ansatz diskutiert werden

Die konsequente Integration von Umweltaspekten in die Agrarpolitik und die landwirtschaftliche Praxis stellt eine der zentralen Zukunftsaufgaben für die Weiterentwicklung des ländlichen Raumes dar. Die derzeitige Kombination aus CC („Red-Ticket“ Ansatz) und agrarischem Umweltprogrammen ist ein erster Schritt in diese Richtung. Da schon in naher Zukunft mit einschneidenden Veränderungen im Entwicklungsprozess der GAP zu rechnen sein wird, sind die verantwortlichen PolitikerInnen gut beraten, nicht nur die Integration von Umweltaspekten in die Agrarpolitik zu realisieren (siehe auch CC), sondern längerfristig die Integration der Agrarpolitik in integrale, in sich konsistente Politikkonzepte für nachhaltige Regionalentwicklung zu Weiterentwicklung ländlicher Regionen voranzutreiben.

Umweltinstrument oder agrarökologisches Feigenblatt? Die Etablierung der CC- war ein erster kleiner Schritt in die richtige Richtung – was aber wird folgen?

## 6. Literatur

- AMA (2007): Cross-Compliance. Einhaltung anderwärtiger Verpflichtungen. Merkblatt 2007.
- Baldock, D. Mitchell, K. (1995): Cross Compliance within the Common Agricultural Policy. IEEP. London.
- BMLFUW (2006/2007): Experteninterviews mit DI. Wolfgang Ettl (Abt. II/2)
- Dräger de Teran, T.(2006): Die Transparenz-Offensive. WWF Deutschland (draeger@wwf.de)
- Nitsch H., Osterburg, B.(2004): Cross-Compliance als Instrument der Agrarumweltpolitik. Landbauforschung Völkenrode 3/2004 (54)
- Kristensen, L. u.a. (2004): Potential for environmental cross-compliance to advance agri-environmental objectives. Danish Centre for Forest, Landscape and Planning, The Royal Veterinary and Agricultural University. Denmark
- Reichert, T. (2006): EU-Agrarsubventionen auf dem Prüfstand. Abl. German Watch ([www.germanwatch.org/tw/eu-agr05](http://www.germanwatch.org/tw/eu-agr05))
- Schramek, J., Sommer, J. (Hrg.) (2006): Study on Environmental Cross-compliance Indicators in the context of the Farm Advisory System – CIFAS. Final Report. Institut für Ländliche Strukturforchung (IfLS) an der Johann Wolfgang Goethe-Universität. Frankfurt/Main
- Tangermann, St.(2006): Die Zukunft der Direktzahlungen. OECD ([www.wzw.tum.de/wdl/lehre/vorlesungen/skripten/ressourcen/targeting\\_tangermann](http://www.wzw.tum.de/wdl/lehre/vorlesungen/skripten/ressourcen/targeting_tangermann)).
- [www.aiz.info](http://www.aiz.info)
- [www.agrar.net/info](http://www.agrar.net/info) (Kammer-Beratung)
- [www.cababstractplus.org](http://www.cababstractplus.org)
- [www.europa.eu.int/eur/de](http://www.europa.eu.int/eur/de) (EU-Verordnungen)
- [www.Lebensministerium.at/article/articleview/32007](http://www.Lebensministerium.at/article/articleview/32007) (2005)
- [www.oecd.org/dataoecd](http://www.oecd.org/dataoecd)
- [www.ris.bka.gv.at](http://www.ris.bka.gv.at) (Bundes- und Landesgesetze)



## 7. Links Cross-Compliance

### **Landwirtschaftskammer Österreich**

[office@lk-oe.at](mailto:office@lk-oe.at)

### **Landeslandwirtschaftskammern**

[josef.kugler@lk-bgld.at](mailto:josef.kugler@lk-bgld.at)

[invekos@lk-kaernten.at](mailto:invekos@lk-kaernten.at)

[invekos@lk-noe.at](mailto:invekos@lk-noe.at)

[bibe@lk-ooe.at](mailto:bibe@lk-ooe.at)

[nikolaus.lienbacher@lk-salzburg.at](mailto:nikolaus.lienbacher@lk-salzburg.at)

[praesidium@lk-stmk.at](mailto:praesidium@lk-stmk.at)

[office@lk-tirol.at](mailto:office@lk-tirol.at)

[stefan.simma@lk-vbg.at](mailto:stefan.simma@lk-vbg.at)

[rudolf.assfall@lk.wien.at](mailto:rudolf.assfall@lk.wien.at)

### **Agrarmarkt Austria (AMA)**

[office@ama.gv.at](mailto:office@ama.gv.at)

### **Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasser (BMLFUW)**

Ing. Ernst Semmelmeier (Abt. III/7)

DI. Wolfgang Ettl (Abt. II/2)



## Publikationen der Bundesanstalt für Bergbauernfragen

### Forschungsberichte

FB 59	<b>Innovativ bergauf oder traditionell bergab?</b> Politik für das österreichische Berggebiet am Beginn des 21. Jahrhunderts (von Michael Groier und Gerhard Hovorka - 2007)	ISBN: 3-85311-085-0 €22,00
FB 58	<b>Das Politische ist persönlich, das Persönliche ist politisch</b> Zeitzeugen der Agrarpolitik (von Elisabeth Loibl und Josef Krammer - 2007)	ISBN: 3-85311-084-3 €26,00
FB 57	<b>Zeitreisen(de) im ländlichen Raum</b> Diskurse Re.Visionen (Red.: Theresia Oedl-Wieser - 2007)	ISBN: 3-85311-082-9 €27,00
FB 56	<b>Frauen und Politik am Land</b> (von Theresia Oedl-Wieser - 2006)	ISBN: 3-85311-080-0 €21,00
FB 55	<b>Bio-Landbau in Österreich im internationalen Kontext</b> Band 2: Zwischen Professionalisierung und Konventionalisierung (von Michael Groier, Markus Schermer (Hg.) - 2005)	ISBN: 3-85311-077-0 €23,30
FB 54	<b>Bio-Landbau in Österreich im internationalen Kontext</b> Band 1: Strukturentwicklung, Förderung und Markt (von Michael Groier, Norbert Gleirscher - 2005)	ISBN: 3-85311-076-2 €22,50
FB 53	<b>Versorgung gefährdet?</b> Soziale und wirtschaftliche Infrastrukturentwicklung im ländlichen Raum (von Ingrid Machold, Oliver Tamme - 2005)	ISBN: 3-85311-074-6 €22,50
FB 52	<b>Den Bergbauernbetrieben wird nichts geschenkt</b> Evaluierung der Ausgleichszulage im Rahmen des österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raumes (von Gerhrad Hovorka - 2004)	ISBN: 3-85311-073-8 €19,90
FB 51	<b>Wachsen und Weichen</b> Rahmenbedingungen, Motivationen und Konsequenzen von Betriebsaufgaben in der österreichischen Landwirtschaft (von Michael Goier - 2004)	ISBN: 3-85311-067-3 €22,00
-	<b>Das Brot der Zuversicht</b> Über die Zusammenhänge von Esskultur und bäuerlicher Landwirtschaft (von Elisabeth Loibl - 2003)	ISBN: 3-85311-064-9 €19,00
-	<b>Voices of Rural Youth</b> A break with traditional patterns (edited by T. Dax and I. Machold - 2002)	ISBN: 3-85311-062-2 €8,00
FB50	<b>Jung und niemals zu Hause</b> Jugendliche auf der Suche nach Perspektiven im Ländlichen Raum. (von Thomas Dax und Ingrid Machold - 2002)	ISBN: 3-85311-059-2 €7,70
FB 49	<b>Beschäftigungseffekte agrar- und regionalpolitischer Maßnahmen -</b> Landwirtschaft, Beschäftigung und die Entwicklung des ländlichen Raumes (von Oliver Tamme – 2002)	ISBN: 3-85311-057-6 €12,40
FB 48	<b>Biodiversität im Alpengebiet</b> Evaluation und Bewertung – OECD Fallstudie ( BA f. Bergbauernfragen und Umweltbundesamt, von Josef Hoppichler – 2002)	ISBN: 3-85311-058-4 €5,00
FB 47	<b>Keine Berglandwirtschaft ohne Ausgleichszahlungen</b> Evaluierung der Maßnahme Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und Nationale Beihilfe (von Gerhard Hovorka – 2001)	ISBN: 3-85311-055-X €7,27
FB 46	<b>Die vielen Gesichter der ländlichen Armut -</b> Eine Situationsanalyse zur ländlichen Armut in Österreich (von Georg Wiesinger – 2000)	ISBN: 3-85311-054-1 €8,72

## Facts &amp; Features

FF 40	<b>Umweltinstrument oder agrarökologisches Feigenblatt?</b> Die Cross-Compliance im internationales Kontext (von Michael Groier - 2008)	ISBN: 978-3-85311-089-8 gratis berggebiete.at €5,00
FF 39	<b>Was brachte der EU-Beitritt für die österreichische Landwirtschaft?</b> (von Josef Hoppichler - 2007)	ISBN: 978-3-85311-087-4 gratis berggebiete.at €14,00
FF 38	<b>Regionale bäuerliche Produkte und der EU-Markenschutz</b> Geschützte geographische Bezeichnungen in Österreich im Kontext nachhaltiger Regionalentwicklung (von Michael Groier - 2007)	ISBN: 978-3-85311-086-7 gratis berggebiete.at €11,00
FF 37	<b>Soziale Nachhaltigkeit und Netzwerke im Alpenraum</b> (von Thomas Dax, Georg Wiesinger - 2008)	ISBN: 978-3-85311-088-1 gratis berggebiete.at €8,00
FF 36	<b>Wenn der Postfuchs nicht mehr winkt</b> Postversorgung auf dem Land nach der Schließungswelle (von Oliver Tamme - 2007)	ISBN: 978-3-85311-083-6 gratis berggebiete.at €19,00
FF 35	<b>Benachteiligte Gebiete in den Neuen Mitgliedsstaaten</b> Integration in das EU-Förderinstrumentarium (von Thomas Dax und Ingrid Machold - 2006)	ISBN: 978-3-85311-081-2 gratis berggebiete.at €12,00
FF 34	<b>Räumliche Wirkung der GAP und der ländlichen Entwicklungspolitik.</b> Ergebnisse aus dem ESPON-Projekt 2.1.3 (von Thomas Dax - 2005)	ISBN: 3-85311-079-7 gratis berggebiete.at €12,00
FF 33	<b>Braucht Sloweniens Landwirtschaft eine soziale Betriebshilfe?</b> Ergebnisse einer explorativen Bedarfsanalyse (von G. Wiesinger/M. Dolensek/D. Trpin Svikart - 2005)	ISBN: 3-85311-078-9 gratis berggebiete.at €25,50
FF 32	<b>Berggebiete in Europa - Ergebnisse des internationalen Forschungsprojektes zur Abgrenzung, Situation und Politikanalyse</b> (von Thomas Dax, Gerhrad Hovorka - 2004)	ISBN: 3-85311-075-4 gratis berggebiete.at €12,00
FF 31	<b>Auswirkungen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raumes auf die Bevölkerungsstruktur</b> (Mid Term Evaluierung 2003)(O. Tamme - 2004)	ISBN: 3-85311-072-x gratis berggebiete.at €13,00
FF 30	<b>Beschäftigungswirkungen im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raumes</b> (Mid Term Evaluierung 2003)(O. Tamme - 2004)	ISBN: 3-85311-071-1 gratis berggebiete.at €15,00
FF 29	<b>Einkommenswirkung im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raumes</b> (Mid Term Evaluierung 2003)(G. Hovorka - 2004)	ISBN: 3-85311-070-3 gratis berggebiete.at €14,00
FF 28	<b>Chancengleichheit im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raumes</b> (Mid Term Evaluierung 2003) (Th. Oedl-Wieser - 2004)	ISBN: 3-85311-069-x gratis berggebiete.at €18,00
FF 27	<b>Sozioökonomische Effekte des Österreichischen Agrarumweltprogramms</b> (Mid term Evaluierung 2003) (M. Groier - 2004)	ISBN: 3-85311-068-1 gratis berggebiete.at €16,00
FF 26	<b>The Role of Austrian Farm Women in On-Farm Activities</b> (R. Boenink - 2004)	ISBN: 3-85311-066-5 gratis berggebiete.at €15,-
FF 25	<b>Regionalentwicklung im Berggebiet und institutioneller Wandel</b> (T.Dax/G. Hovorka - 2003)	ISBN: 3-85311-065-7 gratis berggebiete.at €11,-

