Änderungen der Agrar- und Regionalpolitik Österreichs durch den EU-Beitritt und deren Auswirkungen

Autor(en): **Krammer, Josef**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie = Économie et sociologie rurales [1980-2007]**

Band (Jahr): **- (1996)**

Heft 2

PDF erstellt am: **05.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-966365

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Änderungen der Agrar- und Regionalpolitik Österreichs durch den EU-Beitritt und deren Auswirkungen

Josef Krammer

1 Welche wesentlichen Änderungen brachte der EU-Beitritt Österreich in der Agrarpolitik?

1.1 Weitgehender Verlust der eigenständigen nationalen Gestaltung der Agrarpolitik

Der EU-Beitritt stellt für die österreichische Agrarpolitik eine historische Zäsur dar. War die österreichische Agrarpolitik vor der EU-Integration nicht unabhängig von internationalen Entwicklungen, so konnten doch grundlegende Entscheidungen in Österreich getroffen werden. Seit dem Beitritt zur EU muß die österreichische Agrarverwaltung in vielen Detailfragen die Zustimmung der EU-Kommission einholen, und die Einflußmöglichkeit auf grundlegende agrarpolitische Entscheidungen beschränkt sich auf den EU-Agrarministerrat. Die Einflußmöglichkeiten auf die Entscheidungen des Agrarministerrates sind für einen Kleinstaat wie Österreich sehr begrenzt. Auch in der Agrarstrukturpolitik (sprich Förderungspolitik) sind nach der EU-Strukturfondsreform 1988 die nationalen Gestaltungsspielräume sehr klein geworden.

1.2 Enorme Zunahme des Verwaltungsaufwandes für die Abwicklung der Agrarförderungen

Bereits vor dem EU-Beitritt mußte ein hoher Verwaltungsaufwand zur Abwicklung der Marktordnungen und der verschiedenen Förderungsmaßnahmen betrieben werden. Dieser Aufwand hat durch die EU-Integration enorm zugenommen. Allein die verwaltungsmäßige Abwicklung der Flächenbasiserhebung 1995 und die jährlichen Mehrfachanträge waren und sind eine enorme Herausforderung für die Agrarverwaltung. Die EU-konforme Umsetzung des „Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems" (INVEKOS) hat sich für viele Landwirte, aber auch für manchen Verwaltungsbeamten zu einem wahren bürokratischen Alptraum entwickelt. Das mit dem EU-Beitritt eingeführte Antrags- und Kontrollsystem im landwirtschaftlichen Förderungswesen hat zur verstärkten Fremdbestimmung und Abhängigkeit der Bauern von der Agrarverwaltung geführt und das in der politischen Polemik vielzitierte Gespenst vom „gläsernen Bauern" in die Realität verwandelt.

1.3 Tiefgehende Veränderungen in der Markt-, Preis- und Förderungspolitik

Die EU-Integration der österreichischen Landwirtschaft brachte tiefgehende Änderungen in der Markt-, Preis- und Förderungspolitik, sowie in der Organisation der Agrarmärkte und in den Wettbewerbsverhältnissen.

Da Österreich bei den Beitrittsverhandlungen keine Übergangs- und Anpassungszeit zur Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik eingeräumt wurde, erfolgte mit dem Beitritt die uneingeschränkte Öffnung des bisher sehr geschützten österreichischen Agrarmarktes. Die österreichischen Bauern haben den Gemeinsamen Agrarmarkt in den ersten Monaten nach dem Beitritt als schockartiges Erlebnis erfahren. Der Preissturz war bei einigen Produkten noch größer als erwartet: Der Erzeugermilchpreis fiel um ein Drittel und lag damit unter dem Niveau von Bayern. (Diese Erzeugermilchpreisdifferenz zu Bayern ist durch die geringere Effizienz der österreichischen Milchindustrie und

durch die Überwälzung der starken Absenkung der Konsumentenpreise - um den österreichischen Absatzmarkt nach der Grenzöffnung zu halten - bedingt.) Der Erzeugerpreis fiel bei Getreide auf die Hälfte, bei Schweinen um rund 20% und bei Schlachtvieh um 17% (vgl. Grüner Bericht 1995).

Die zeitlich degressiven Ausgleichszahlungen haben zwar im ersten Jahr den Preisverfall weitgehend ausgeglichen; in den kommenden Jahren wird es aber nicht möglich sein, die Produktionskosten in dem Ausmaß zu senken, als die degressiven Ausgleichszahlungen abnehmen. Es wird zu Einkommensverlusten vor allem bei den kleineren Betrieben in ungünstigen Lagen kommen. Mit einem verstärkten Aufgeben der landwirtschaftlichen Tätigkeit und der Stillegung von landwirtschaftlichen Betrieben muß gerechnet werden. Trotz massiver Direktzahlungen macht sich eine stille Resignation unter den Bauern breit, die diesen raschen Strukturwandel noch beschleunigen wird.

1.4 Massiver Ausbau der Direktzahlungen an Landwirte[1]

Nach dem EU-Beitritt können die österreichischen Bauern Direktzahlungen aus vier verschiedenen Bereichen erhalten, und zwar:

a. Ausgleichszahlungen aus der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP-Ausgleichszahlungen)
b. Degressive Ausgleichszahlungen in der Übergangsphase nach dem EU-Beitritt
c. Direktzahlungen in Berggebieten und sonstigen benachteiligten Gebieten
d. Direktzahlungen zur Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren

a) GAP-Ausgleichszahlungen

Diese Ausgleichszahlungen wurden in der EU im Zuge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 1992 eingeführt und kamen nach dem EU-Beitritt auch in Österreich zur Anwendung. Die GAP-

[1] Dieses Kapitel wurde nach HOVORKA (1996) zusammengestellt.

Ausgleichszahlungen, welche zur Gänze aus dem EU-Agrarbudget finanziert werden, stellen auch für die österreichische Landwirtschaft eine wichtige einkommenswirksame Maßnahme dar. Die primäre Zielvorgabe besteht in einer Kompensation der aufgrund der Preissenkungen im Rahmen des Reformprozesses entstandenen Einkommenseinbußen. Als Bezugsgröße wurden die Produktionsfaktoren Fläche bzw. Vieh gewählt. Bei den Flächen wurden die regionalisierten Durchschnittserträge in Verbindung mit Stillegungsverpflichtungen für größere Betriebe als produktionsbeschränkende Maßnahme festgelegt. Die erwarteten Preisverluste je produzierter Einheit wurden über den durchschnittlichen Hektarertrag auf Flächeneinheiten umgerechnet und werden über diese Direktzahlungen ausgeglichen. Die Flächenprämien sind weder degressiv noch an betriebliche Obergrenzen gebunden. Die Viehprämien sind mit großzügigen Obergrenzen je Betrieb begrenzt. Daraus folgt, daß die flächenstarken Ackerbaubetriebe und die großen intensiv wirtschaftenden Grünlandbetriebe hohe Förderungssummen erhalten, während kleine Betriebe aufgrund ihrer geringen Flächenausstattung und kleinen Viehbestände nur geringe Direktzahlungen aus dem Titel GAP-Ausgleichszahlungen erhalten können. Diese Form der Ausgleichszahlung entspricht nicht der kleinstrukturierten Landwirtschaft in Österreich und dem Weg einer „ökosozialen Agrarpolitik".

b) Beihilfen für die Lagerabwertung und degressive Ausgleichszahlungen

Die mit dem Beitritt erfolgte sofortige Marktöffnung hat zu starken Preisrückgängen geführt. Diese Preisanpassung bewirkte auch eine Wertminderung der zum Beitrittszeitpunkt bestehenden Vorräte. Um den Integrationsprozeß zu erleichtern und insbesondere die zu erwartenden Preisrückgänge und Einkommenseinbußen auszugleichen bzw. zu verringern, wurden einerseits einmalige Beihilfen für die Lagerabwertung und andererseits über Jahre degressiv abnehmende Ausgleichszahlungen eingeführt, welche von der EU kofinanziert werden. Für die Lagerabwertung wurden 1995 4,5 Mrd. öS ausbezahlt, wobei sich die EU mit 1,96 Mrd. beteiligte. Für die degressiven Ausgleichszahlungen wurden 1995 rund 7 Mrd. öS aufgewendet mit einer EU-Beteiligung von 1,7 Mrd. öS. Die Kosten der degressiven Ausgleichsprämien über vier Jahre werden insgesamt auf 15,9 Mrd. öS geschätzt, davon werden von der EU 353 Mill. ECU, das ist ein Anteil

von 30%, beigesteuert (vgl. BMLF 1994, S. 14). Die zeitliche Degression der Zahlungen über die 4 Jahre ist sehr ausgeprägt. Die Anpassungsmöglichkeiten der Landwirtschaft an die EU-Bedingungen werden entsprechend dieser zeitlichen Mittelaufteilung als sehr dynamisch angenommen. Eine regionale Differenzierung der Ausgleichssätze wäre laut Beitrittsvertrag möglich, ist aber bei der Umsetzung in Österreich nicht vorgesehen worden. Als Bezugsgröße der degressiven Ausgleichszahlungen wurde im Ackerbau die Fläche, bei den Tieren die Stückzahl und bei der Milch die Menge, die im Rahmen des einzelbetrieblichen Kontingents geliefert wird, festgelegt. Wie erste Analysen über die Verteilungswirkung zeigen (vgl. HOVORKA 1996) profitieren von den degressiven Ausgleichszahlungen und den GAP-Zahlungen insbesondere die größeren Betriebe in den begünstigten Lagen. Besonders stark benachteiligt durch die konkrete Ausgestaltung dieser Direktzahlungen sind die Bergbauern mit einem sehr geringem Anteil an den Förderungen im Marktordnungsbereich. Für die Bergbauernbetriebe gilt: je höher die Erschwernis, desto kleiner die Tierbestände, die Einkommen aus der Landwirtschaft und die degressiven Ausgleichszahlungen und GAP-Zahlungen. Hinsichtlich der Verteilungswirkung der Ausgleichszahlungen nach Erschwerniszonen wäre die Festlegung von Obergrenzen je Betrieb und eine degressive Staffelung nach der Größe besonders für die Bergbauernbetriebe mit größerer Erschwernis von Vorteil. Die Bergbauernbetriebe wären von dieser Maßnahme am wenigsten betroffen. Die eingesparten Mittel könnten zu einer Verstärkung der Agrarstrukturpolitik eingesetzt werden.

c) Direktzahlungen in Berggebieten und sonstigen benachteiligten Gebieten[2]

Im Vergleich zur EU wurden in Österreich vor dem EU-Beitritt in der Agrarstrukturpolitik soziale und regionale Aspekte stärker berücksichtigt. Aufgrund des hohen Anteils an Berggebieten und benachteiligten Gebieten in Österreich ist die spezielle Förderung der Bergbauernbetriebe und der Betriebe in benachteiligten Gebieten von besonderer gesellschaftlicher Bedeutung. Ohne Bergbauernbetriebe wäre die Aufrechterhaltung der sozialen, kulturellen, ökologischen und wirt-

---

[2] Eine detaillierte Gegenüberstellung der Bergbauernförderung vor und nach dem EU-Beitritt findet sich bei HOVORKA (1996).

schaftlichen Funktionsfähigkeit des Berggebietes in Österreich nicht zu gewährleisten.

Die wichtigsten Direktzahlungen für benachteiligte Gebiete in Österreich waren vor dem EU-Beitritt der Bergbauernzuschuß des Bundes, die Bewirtschaftungsprämien der Länder und die Direktzahlungen von Bund und Ländern gemeinsam an Betriebe in den sonstigen benachteiligten Gebieten (Programmgebiete Nordost und Südost). Die größte Bedeutung kam dabei dem Bergbauernzuschuß des Bundes zu, der im Jahr 1993 an 86.078 Bergbauernbetriebe ausbezahlt wurde und ein Gesamtförderungsvolumen von 1.058 Millionen öS aufwies.

Der Bergbauernzuschuß des Bundes bestand bisher aus dem betriebsbezogenen Grundbetrag und einem Flächenbeitrag. Der Grundbetrag hatte eine globale Leistungsabgeltung für die Bergbauernbetriebe zum Ziel. Seine Höhe war von der natürlichen Bewirtschaftungserschwernis des Betriebes (Erschwerniszone) und dem Einkommen des Betriebsleiterehepaares (gemessen als fiktiver Einheitswert) abhängig. Je größer die Bewirtschaftungserschwernis und je niedriger das Einkommen, desto höher war die Förderungssumme für den Bergbauernbetrieb. Der Flächenbeitrag wurde 1993 für maximal 8 Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche gewährt und war nach Erschwerniszonen, nicht aber nach dem Einkommen abgestuft. Der österreichische Bergbauernzuschuß in seiner bisherigen Ausgestaltung hatte eine hohe Akzeptanz und einen hohen Zielerreichungsgrad aufzuweisen. Er wirkte produktionsneutral, war durch die soziale Staffelung vor allem für die kleinen und mittleren Bergbauernbetriebe mit hoher Bewirtschaftungserschwernis einkommenswirksam, leistete durch die Auflage einer ganzjährigen Bewohnung einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedelung in von Abwanderung bedrohten Gebieten. Die Auflage einer pfleglichen Bewirtschaftung förderte die nachhaltige Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft im ökologisch besonders sensiblen Berggebiet.

Bei den Beitrittsverhandlungen konnte die Beibehaltung des bisherigen österreichischen Systems der Direktzahlungen für die Bergbauernbetriebe und die Kofinanzierung durch die EU nicht durchgesetzt werden. Statt dessen wurde vereinbart, das System der EU-Ausgleichszulage zu übernehmen. Da der Übergang vom bisherigen System zur EU-Ausgleichszulage nicht nur eine Abkehr von der agrarpolitischen Zielsetzung des Bergbauernzuschusses des Bundes

bedeutet, sondern auch für viele kleinere und mittlere Betriebe unmittelbar eine geringere Direktzahlung bzw. überhaupt den Verlust der Förderung mit sich gebracht hätte, wurde bei den Beitrittsverhandlungen eine „Wahrungsklausel" vereinbart. Dadurch wird es Österreich ermöglicht, in den nächsten 5 bzw. 10 Jahren jenen Betrieben, die nach dem EU-Beitritt durch die Übernahme des Ausgleichszulagensystems schlechter gestellt sind, die Differenz zur Förderungssumme des Jahres 1993 durch eine nationale Beihilfe auszugleichen. Die Wahrungsregelung kommt vor allem kleinen Betrieben mit hoher Bewirtschaftungserschwernis und niedrigem Einkommen zugute. Weiters kommen in den Genuß der Wahrungsregelung jene Betriebe, die weniger als 3 ha landwirtschaftliche Nutzfläche bewirtschaften und bisher Direktzahlungen erhielten und jene Betriebe, die Flächen in Gemeinden bewirtschaften, die nicht im benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiet gemäß EU-Gemeinschaftsverzeichnis liegen, sowie Betriebe die von Altersrentnern bewirtschaftet werden.

Die Einstufung der Bergbauernbetriebe in vier Erschwerniszonen bleibt auch nach dem EU-Beitritt aufrecht. Im Berggebiet können zukünftig allerdings auch Betriebe gefördert werden, die nach dem österreichischen System aufgrund zu geringer Erschwernis keiner der vier Erschwerniszonen zugeordnet sind und daher auch keine Bergbauernbetriebe sind.

In Österreich wird bei der Ausgestaltung der EU-Ausgleichszulage die Förderungsobergrenze der EU je GVE bzw. Hektar voll genützt (in der Erschwerniszone 4 werden 2.412 öS je Einheit gezahlt), es werden entsprechend der EU-Obergrenze maximal 1,4 GVE je ha Futterfläche gefördert, die Förderungssätze werden nach Erschwerniszonen gestaffelt, die Betriebe ohne Erschwernis im Berggebiet bzw. benachteiligten Gebiet werden ebenfalls gefördert. Für diese Betriebe beträgt der Förderungssatz 1.000 öS je Einheit (GVE bzw. Hektar). Die Obergrenze wurde mit 90 Einheiten festgelegt (die EU würde bis zu 120 Einheiten gestatten) und es wurde eine Degression in Abhängigkeit von der Anzahl der ausgleichszulagenfähigen GVE bzw. der Fläche vorgesehen. Für die Nichtbergbauernbetriebe beginnt die Degression ab 30,01 Einheiten, für die Erschwerniszonen 1 und 2 ab 40,01 Einheiten und für die Erschwerniszonen 3 und 4 ab 50,01 Einheiten.

Im Gegensatz zum bisherigen Bergbauernzuschuß wird das Einkommen des Förderungswerbers nicht berücksichtigt, obwohl diese Möglichkeit in den Rahmenbedingungen der EU-Ausgleichszulage ausdrücklich erwähnt wird und in Österreich einen wichtigen Beitrag zu einer größeren sozialen Gerechtigkeit innerhalb der Landwirtschaft leistete. Ebenfalls weggefallen ist die Auflage einer ganzjährigen Bewohnung als Förderungsvoraussetzung, die die Aufrechterhaltung der Besiedelung im Berggebiet unterstützte. Weiters können, im Gegensatz zum Bergbauernzuschuß auch juristische Personen eine Ausgleichszulage erhalten.
Die Budgetmittel für die EU-Ausgleichszulage wurden nach dem EU-Beitritt um ca. eine Milliarde öS aufgestockt. Aufgrund der Rahmenbedingungen der EU und vor allem der konkreten Umsetzung in Österreich kommt diese zusätzliche Förderungsmilliarde vor allem den großen Betrieben mit geringer oder keiner Bewirtschaftungserschwernis zugute. Kleine und mittlere Betriebe mit hoher Erschwernis und niedrigem Einkommen erhalten keine höhere Förderung als bisher, sondern werden durch die Wahrungsregelung für die nächsten Jahre vor Förderungsverlusten gerettet.

Für die österreichische Agrarstruktur gilt: je höher die Bewirtschaftungserschwernis, desto geringer ist im Durchschnitt die Betriebsgröße. Entsprechend der sozialen Orientierung des Bergbauernzuschusses erhielten bisher nicht die großen Betriebe die höchste Förderung, sondern jene mit dem geringsten Einkommen und der größten Erschwernis. Dieses Prinzip wird durch die neue Regelung ins Gegenteil verkehrt. Die Gewinner im neuen Direktzahlungssystem sind die großen Betriebe mit hohem Einkommen und niedriger oder keiner Erschwernis. Nach dem Koalitionsübereinkommen der neuen österreichischen Bundesregierung wird Österreich sich bemühen, in Brüssel die besondere Berücksichtigung der Berg- und sonstigen benachteiligten Gebiete sowie eine verstärkte soziale Orientierung (insbesondere durch Einführung von Sockelbeträgen und Förderungsobergrenzen) durchzusetzen[3].

---

[3] Die österreichische Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsübereinkommen vom 11. März 1996 unmißverständlich festgelegt, daß sie in Brüssel daraufhin wirken wird, „daß die EU bei der Konzeption von Agrarförderungen wesentlich stärker als bisher soziale Kriterien berücksichtigt. In diesem Sinne wird sich Österreich bei der Weiterentwicklung der EU-Förderprogramme dafür einsetzen, daß insbesondere im Bereich der Berg- und sonstigen benachteiligten Gebiete sowie der biologischen Landwirtschaft Sockelbeträge möglich sein sollen. Bei der Förderung großer Betriebe sollen entweder die Effekte

d) Direktzahlungen zur Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren

Die EU hat zur Abstützung der Agrarreform von 1992 als eine der flankierenden Maßnahmen ein Aktionsprogramm für den landwirtschaftlichen Umweltschutz beschlossen und durch die Verordnung 2078/92 vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren konkretisiert. Österreich hatte bereits vor Abschluß der Beitrittsverhandlungen ein sehr umfassendes Umweltprogramm (ÖPUL) erstellt, das im Laufe der innerösterreichischen Diskussion und bei den Verhandlungen mit der EU-Kommission über die konkrete Ausgestaltung noch in einigen Punkten abgeändert wurde. Als Bezugseinheit wurde - entsprechend der VO 2078/92 - bei den meisten Maßnahmen des Umweltprogrammes die Fläche festgelegt. Die Höhe der Förderung eines Betriebes ist daher von der Teilnahme und der optimalen Kombination der Förderungsmöglichkeiten, der Prämienhöhe je Flächeneinheit und der Betriebsgröße in Hektar abhängig. Aufgrund der Fläche als Bezugsgröße können flächenstarke Betriebe hohe Fördersummen aus dem Umweltprogramm erhalten. Da Umweltförderungen neben der Abgeltung ökologischer Leistungen auch - wie im Zielkatalog formuliert - einen positiven Einkommenseffekt haben, verstärken flächenbezogene Umweltprämien die intralandwirtschaftlichen Einkommensdisparitäten zwischen den Betrieben unterschiedlicher Größe. Im österreichischen Umweltprogramm wurden zwar Prämienobergrenzen pro Hektar, jedoch weder eine betriebliche Obergrenze noch eine Degression nach der Betriebsgröße festgelegt.

---

der Kostendegression berücksichtigt werden oder bei einzelnen Maßnahmen Förderungsobergrenzen gelten" (vgl. Koalitionsübereinkommen, Kapitel 13: Land- und Forstwirtschaft).

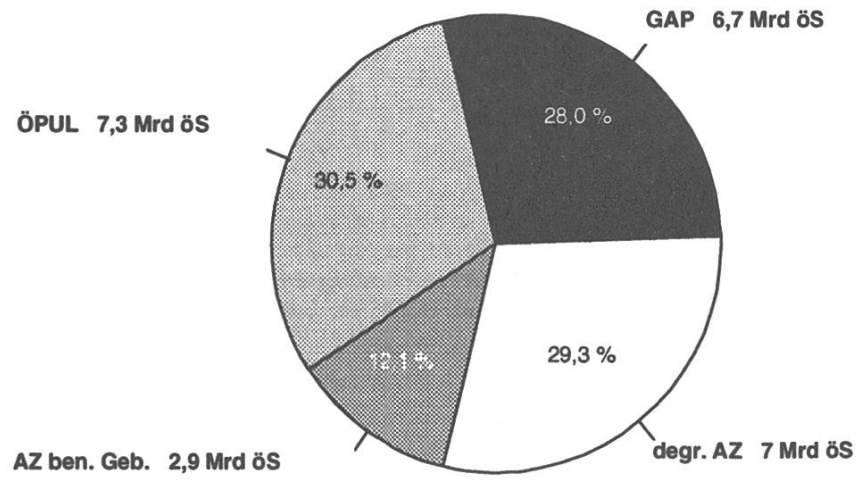
2 Bedeutung und Verteilung der Direktzahlungen in Österreich nach dem EU-Beitritt

2.1 Bedeutung der Direktzahlungen

Die unterschiedliche Bedeutung der einzelnen Gruppen von Direktzahlungen für die österreichische Landwirtschaft kann auch aus der unterschiedlichen Höhe der ausbezahlten Förderungsgelder im Jahr 1995 ersehen werden (vgl. Abbildung 1).

Insgesamt besitzen die Direktzahlungen für die Einkommens- und Existenzsicherung der österreichischen Landwirtschaft eine zentrale Bedeutung. Beträgt die gesamte Einkommensschöpfung der österreichischen Land- und Forstwirtschaft rund 40 Mrd. öS so sind davon rund 25 Mrd. öS oder 63% staatliche Direktzahlungen.

Abbildung 1: Direktzahlungen an Landwirte 1995



Anmerkung: Von der AMA an die Landwirte ausbezahlte Förderungssumme von 23,9 Mrd. öS (ohne 1,4 Mrd Lagerabwertung für Mais) für 1995 (inkl. Nachträge bis Mai 1996)

Quelle: BMLF, Grüner Bericht 1995

BABF-Grafik, M.KOGLER, Wien 1996

Diese Förderungsgelder sind einzelbetrieblich und regional extrem unterschiedlich verteilt. Geht man davon aus, daß in Österreich auch vor dem EU-Beitritt die Marktordnungspolitik wesentlich stärker den Gunstlagen und den größeren Betrieben zugute kam, so wird diese ungleiche Verteilung nach dem EU-Beitritt durch die konkrete Ausgestaltung des neuen Direktzahlungssystems fortgesetzt. Um die enorme Bedeutung der Direktzahlungen zur Erhaltung der Berg- und sonstigen benachteiligten Gebiete und der kleinbetrieblichen Agrarstruktur längerfristig zu sichern, ist eine stärkere soziale Orientierung bei der Verteilung der Förderungsgelder dringend notwendig. Eine degressive Staffelung der Direktzahlungen nach der Größe der Betriebe läßt sich mit dem größeren Anpassungspotential und der günstigeren Kostenrelation größerer Betriebe rechtfertigen.

2.2 Verteilung der Direktzahlungen

a) Vorbemerkung zur Analyse der Verteilung der Direktzahlungen

Bevor im Folgenden die Verteilung der Direktzahlungen in Österreich analysiert wird, sind einige Vorbemerkungen und Klarstellungen notwendig, um Mißverständnissen vorzubeugen und um zu verhindern, daß die Verteilungsdiskussion in billige vordergründige Polemik abgleitet.

1. Die Vergrößerung der Verteilungsgerechtigkeit ist ein wichtiges Ziel der Agrarpolitik.

Die Agrarpolitik verfolgt neben der Vergrößerung der Verteilungsgerechtigkeit ein ganzes Bündel von oft widersprüchlichen Zielen - es seien hier nur einige genannt, wie:

* „Steigerung der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit“ und oft im Widerspruch dazu steht die Zielsetzung:
* „Erhaltung einer bäuerlichen Landwirtschaft mit einer möglichst großen Anzahl bäuerlicher Betriebe“
* „Anpassung der Produktion an die Aufnahmefähigkeit in- und ausländischer Märkte“ - was leicht in Widerspruch gerät zum Ziel:
* „Sicherung und Verbesserung der Einkommenssituation der Bauern“.

* „Ökologisierung der landwirtschaftlichen Produktion und Erhaltung der Nachhaltigkeit natürlicher Ressourcen".

2. *Die Frage nach der gerechten Verteilung, von Chancen und Hemmnissen, von Einkommen und Förderungen, von Abgaben und Belastungen, gewinnt zunehmende Bedeutung auch in der Agrarpolitik. - Warum?*

* Durch die globalen Liberalisierungstendenzen ist eine verstärkte und rasant zunehmende Auseinanderentwicklung unserer Gesellschaft zu beobachten - die Landwirtschaft ist von dieser Entwicklung nicht ausgenommen - daher wird ganz allgemein die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit wieder mehr an Bedeutung gewinnen.
* Durch die zunehmende Budgetknappheit und die zu beobachtende Einengung des Budgetspielraumes verschärft sich die Verteilungsfrage noch zusätzlich.
* Durch die mit der EU-Integration Österreichs erfolgte Änderung der Agrarpolitik in Richtung verstärkter Direktzahlungen wird der Zufluß öffentlicher Mittel in die Landwirtschaft transparenter und die fehlende soziale Ausgewogenheit der Verteilung öffentlicher Mittel wird offensichtlicher.
* Ohne soziale Orientierung bei der Vergabe von Direktzahlungen ist die Akzeptanz der öffentlichen Mittel für die Landwirtschaft bei der übrigen Bevölkerung auf Dauer nicht aufrecht erhaltbar. Daher wird in Zukunft die Frage der Verteilungsgerechtigkeit öffentlicher Mittel in der Agrarpolitik eine zentrale Rolle spielen.

3. *Die Frage nach „der gerechten Verteilung öffentlicher Mittel in der Landwirtschaft" läßt sich nach der „Höhe der Direktzahlungen pro Betrieb" mit einigen Einschränkungen durchaus zielführend und sinnvoll behandeln.*[4]

Um Fehlschlüsse zu vermeiden, ist bei der Interpretation der Ergebnisse der Analyse der Verteilung der Direktzahlungen pro Betrieb zu beachten:

* daß die einzelnen Arten der Direktzahlungen zwar unterschiedlich einkommenswirksam sind, daß aber auch bei jenen Direktzahlungen, die für Maßnahmen gegeben werden die einen geringen Ertrag bzw. höhere Aufwendungen bewirken, (wie bei vielen ÖPUL-

---

[4] Vergleiche die Kontroverse zwischen SCHNEIDER und HOVORKA über die Ergebnisse des Forschungsberichts Nr. 37 der BA für Bergbauernfragen. Meine Ausführungen zu diesem Punkt stützen sich weitgehend auf die Entgegnung Hovorkas auf die Kritik von Schneider am Forschungsbericht Nr. 37.

Maßnahmen) der einkommensrelevante Anteil sehr hoch einzuschätzen ist,

* daß zwar für alle Arten der Direktzahlung eine Gegenleistung erbracht werden muß, daß diese aber sehr unterschiedlich sein kann. So werden für die GAP und die degressiven Ausgleichszahlungen als Gegenleistung neben der Bedarfssicherung auch agrarische Produkte erzeugt, die einen Beitrag zur Überschußproduktion mit hohen Kosten der Verwertung verursachen. Bei der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete besteht die Gegenleistung weniger in der Erzeugung von Überschüssen als vielmehr in der Erfüllung der sozialen, regionalen, ökologischen und wirtschaftlichen Funktion und in der Aufrechterhaltung der Besiedelung.

Die „Höhe der Summe der Direktzahlungen pro Betrieb" ist für eine zielführende Verteilungsdiskussion durchaus geeignet, weil

* hinter einem bäuerlichen Betrieb in der Regel eine Familie bzw. ein Haushalt steht;
* eine Umlegung der Direktzahlungssumme je Betrieb auf den Arbeitskraftbesatz des Betriebes keine wesentlich anderen Ergebnisse bringt, sondern die intralandwirtschaftlichen Unterschiede noch deutlicher und schärfer zeigen würde, da Betriebe in Ungunstlagen im Vergleich zu den Ackerbaubetrieben in den Gunstlagen einen höheren Arbeitskraftbesatz je Betrieb bzw. je ha RLN aufweisen.

b) Ergebnisse der Analyse der Verteilung öffentlicher Gelder bzw. Direktzahlungen im Jahr 1995

Die Buchführungsergebnisse für das Jahr 1995 (vgl. Grüner Bericht 1995) zeigen:

1. Gebiete mit hohem Einkommen haben auch hohe öffentliche Zuschüsse.

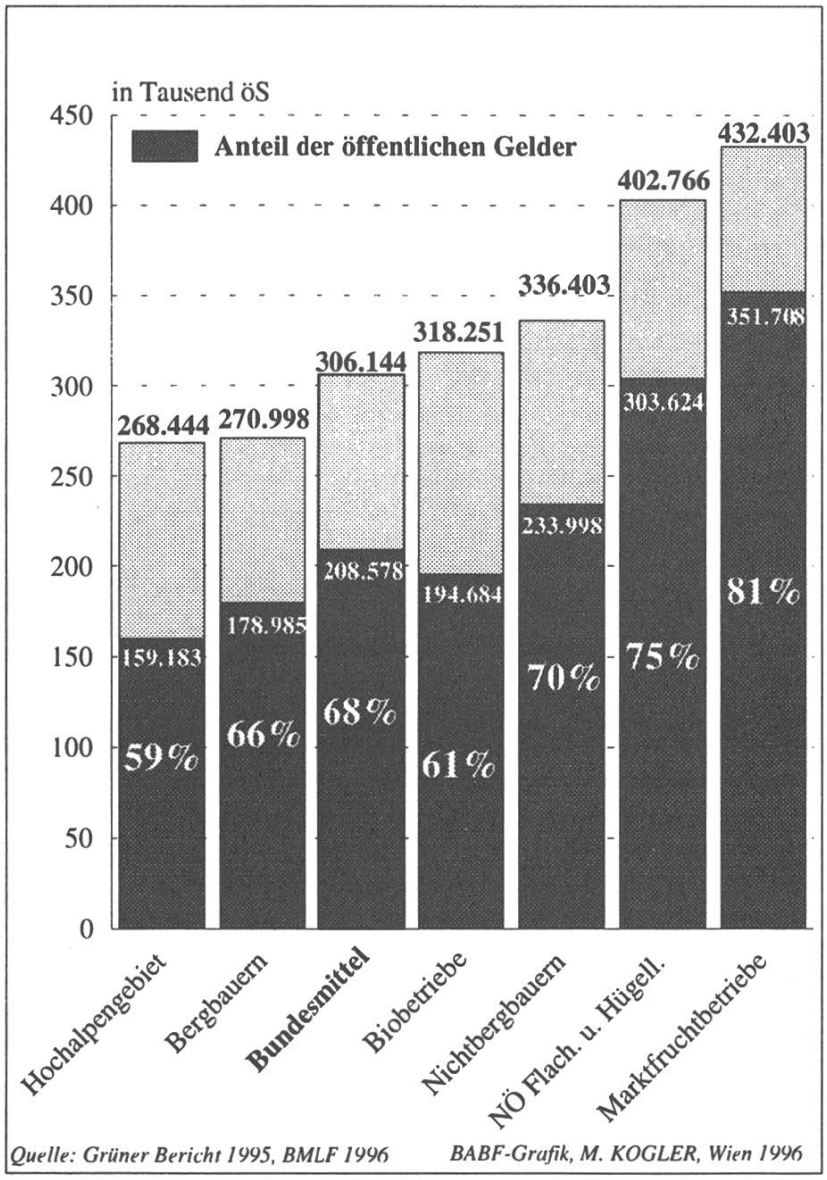
Es besteht ein klarer regionaler Zusammenhang zwischen der Höhe der Einkünfte aus der Land- und Forstwirtschaft und der Höhe der öffentlichen Gelder (vgl. Karte 1 und 2). Die landwirtschaftlichen Gunstlagen Österreichs haben nicht nur die weitaus höchsten Einkommen je Betrieb, sondern auch die weitaus höchsten öffentlichen Gelder je Betrieb.

2. Der Anteil der öffentlichen Gelder nimmt mit steigendem Einkommen zu.

Wie Abbildung 2 bei ausgewählten Betriebsgruppen zeigt, nimmt der Anteil der öffentlichen Gelder an den Einkünften aus der Land- und Forstwirtschaft zu. Dies ist ein generelles Phänomen und gilt nicht nur bei den dargestellten Betriebsgruppen.

3. Die Zusammensetzung (Struktur) der öffentlichen Gelder ist nach Betriebsgruppen und Regionen sehr verschieden; ÖPUL-Gelder haben in fast allen Gruppen eine zentrale Bedeutung (vgl. Abbildung 3).

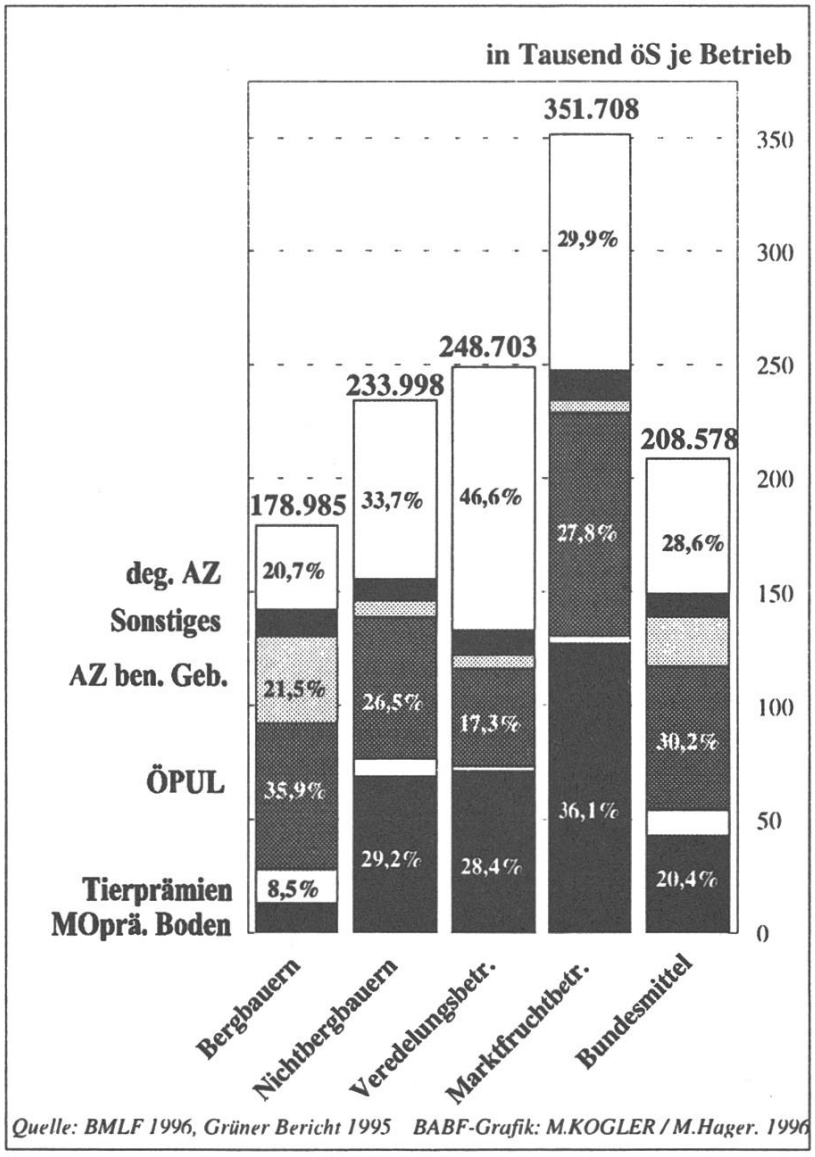
Abbildung 2: Anteil der öffentlichen Gelder an den Einkünften aus der Land- und Forstwirtschaft je Betrieb 1995



Quelle: Grüner Bericht 1995, BMLF 1996 *BABF-Grafik, M. KOGLER, Wien 1996*

Die Analyse der Struktur der öffentlichen Gelder zeigt, daß Direktzahlungen für die Teilnahme an ÖPUL-Maßnahmen eine zentrale Rolle bei der Herkunft der öffentlichen Gelder spielen. Der Anteil der ÖPUL-Direktzahlungen an der Gesamtsumme der öffentlichen Gelder je Betrieb liegt in den einzelnen Betriebsgruppen zwischen 25 und 43% - ausgenommen Veredelungsbetriebe 17%. Die degressiven Ausgleichszahlungen haben bei den Veredelungsbetrieben mit 47% die größte Bedeutung.

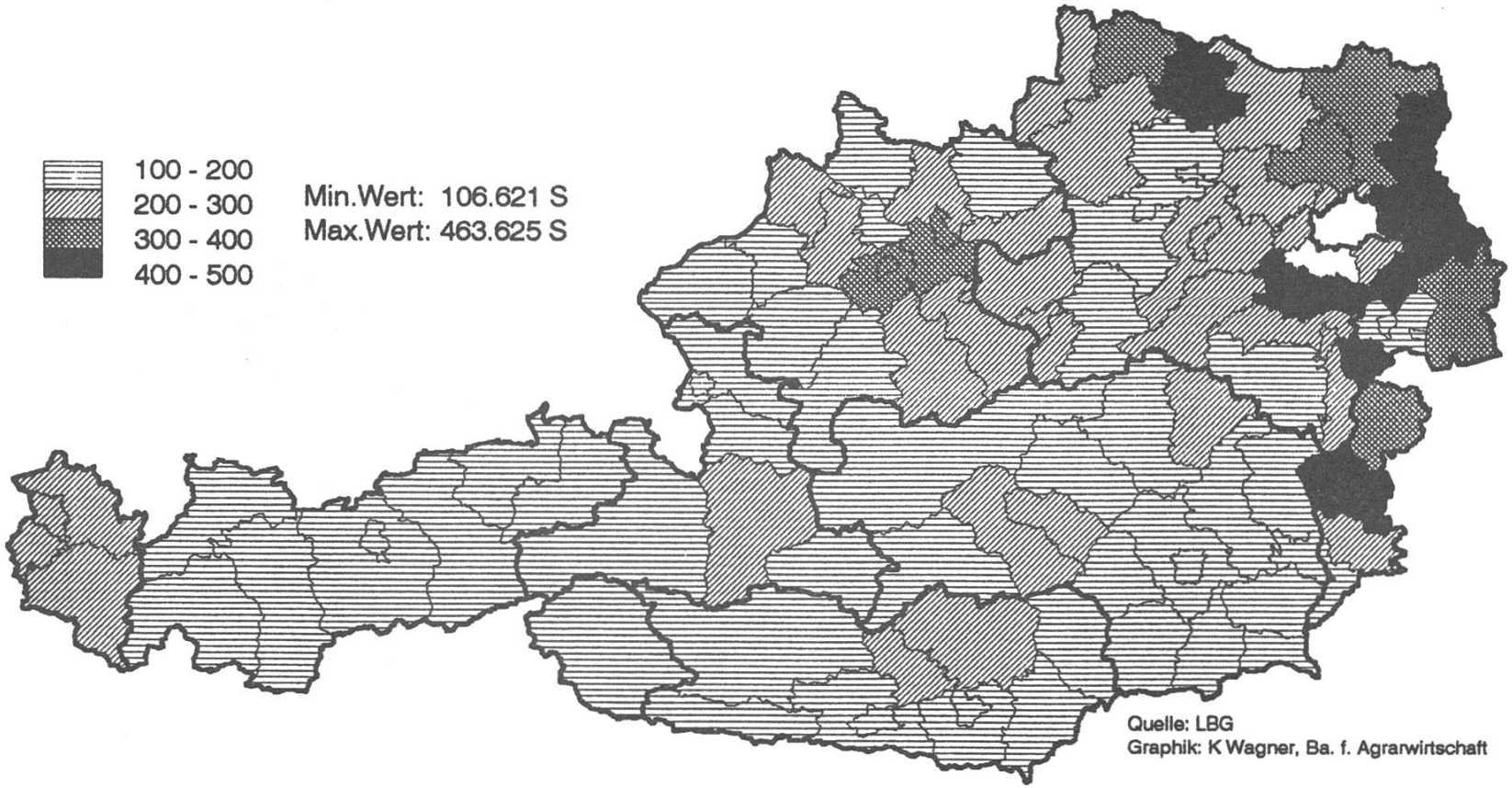
Abbildung 3: Struktur der öffentlichen Gelder bei ausgewählten Betriebsgruppen



Quelle: BMLF 1996, Grüner Bericht 1995 BABF-Grafik: M.KOGLER / M.Hager. 1996

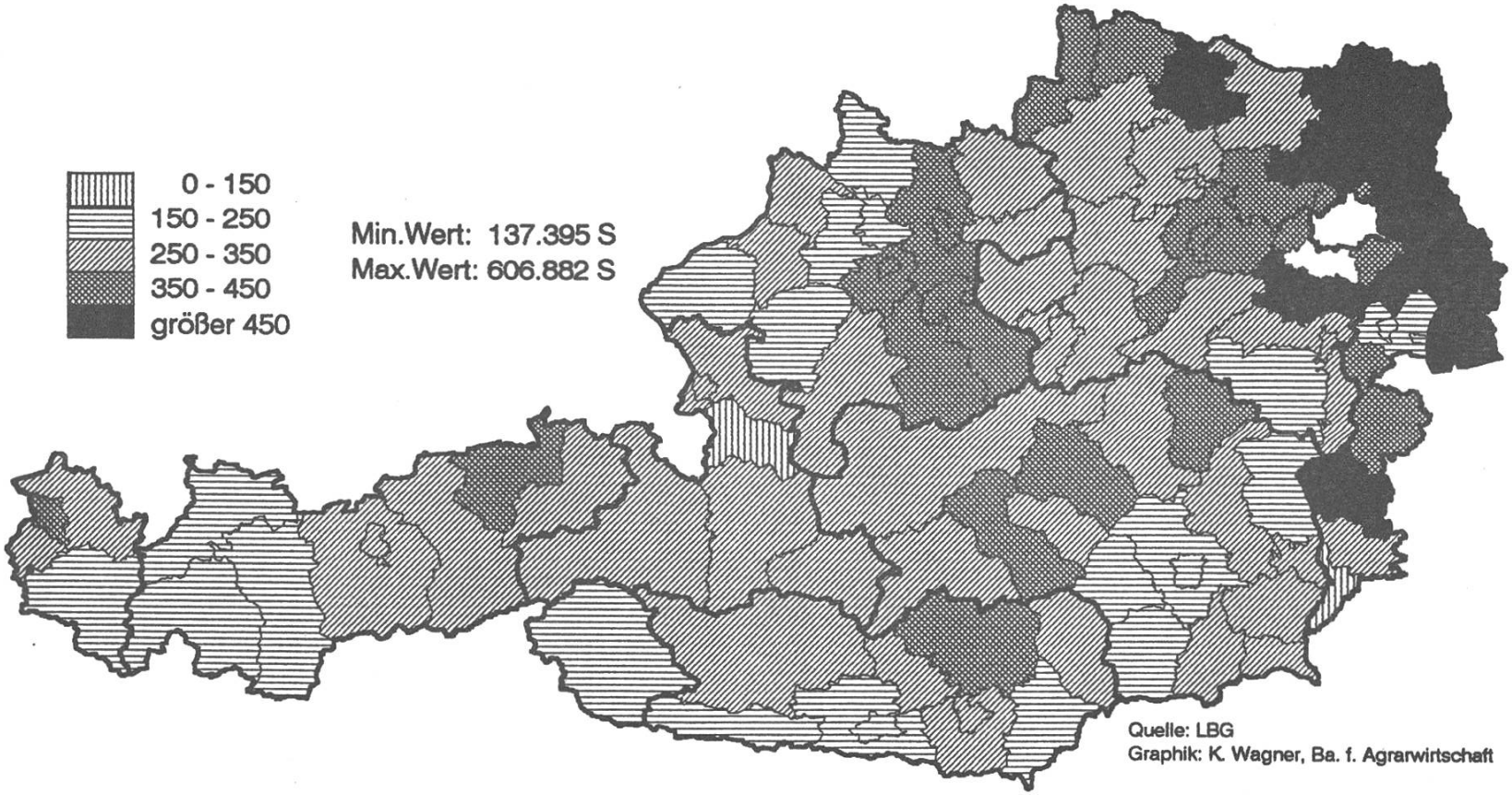
Öffentliche Gelder je Betrieb

Ausgewertet nach politischen Bezirken für das Jahr 1995 (in 1.000 Schilling)



Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft je Betrieb

Ausgewertet nach politischen Bezirken für das Jahr 1995 (in 1.000 Schilling)

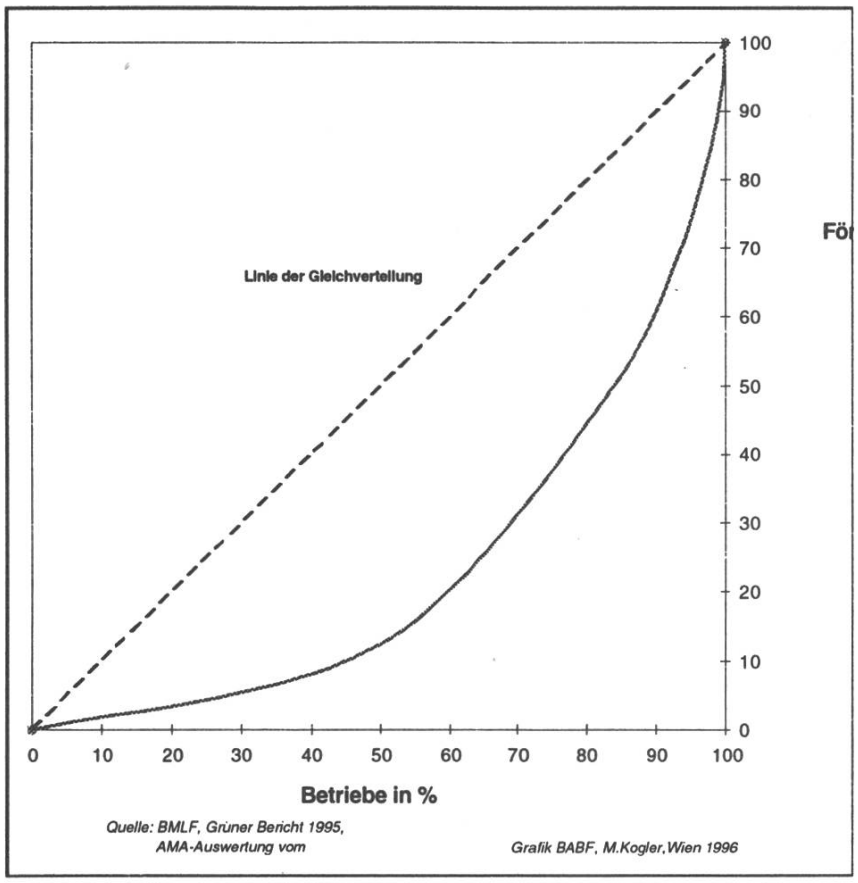


Quelle: LBG
Graphik: K. Wagner, Ba. f. Agrarwirtschaft

4. Die Direktzahlungen sind extrem ungleich auf die Betriebe verteilt. Wie die Lorenzkurve der Verteilung der von der AMA für das Jahr 1995 ausbezahlten Direktzahlungen[5] zeigt:

* erhielten 50% der (unteren) Direkzahlungsempfänger nur 12% der Direktzahlungssumme;
* hingegen erhielten 16% der (oberen) Direktzahlungsempfänger 50% der Direktzahlungssumme.

Abbildung 4: Verteilung der Direktzahlungen 1995



Die 1995 an die Landwirte von der AMA ausbezahlten Direktzahlungen im Ausmaß von rund 24 Mrd. öS verteilen sich wie folgt auf die Betriebe:

---

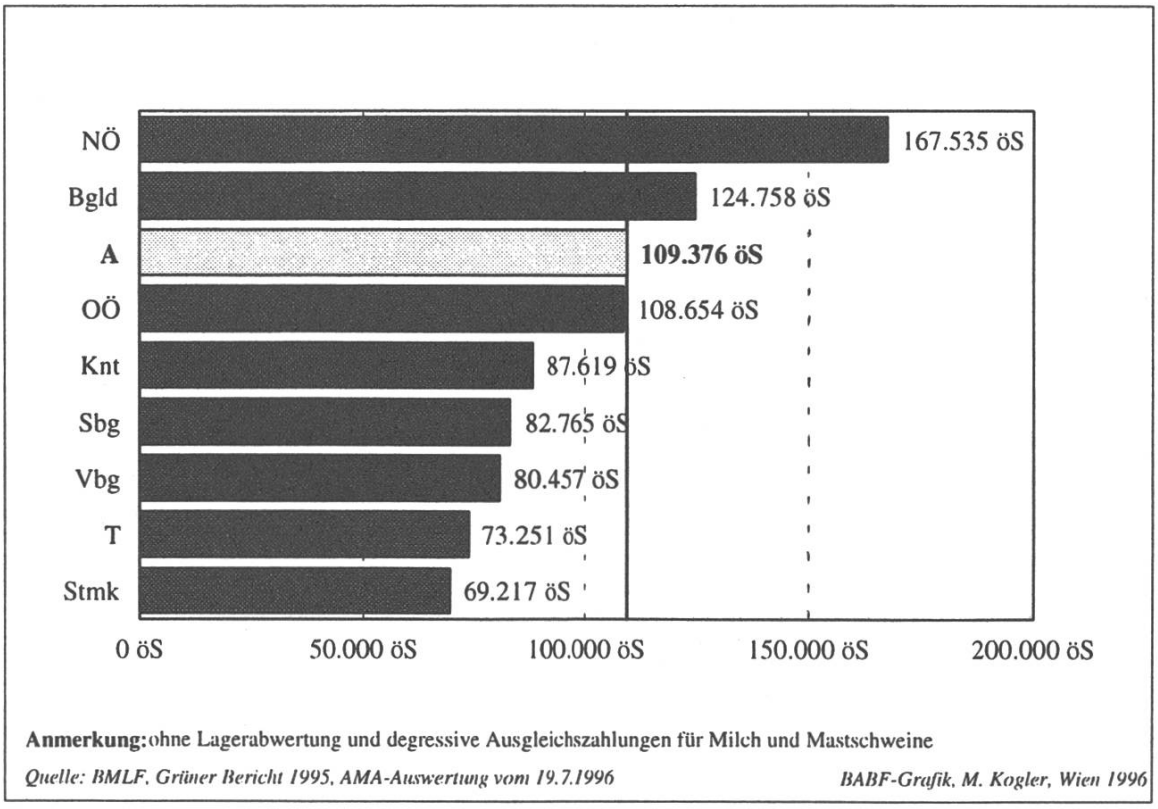
[5] Die Analyse der Verteilung der Direktzahlungssumme auf die Betriebe und auf die Bundesländer stützt sich auf die Auswertung der AMA vom 19.7.1996, welche aufgrund des Landwirtschaftsgesetzes § 9, Abs. 3 (Novelle 1996) durchgeführt und im Grünen Bericht 1995 im Tabellenanhang (S. 262-279) publiziert wurde.

* 41% der Betriebe erhielten unter 50.000,- öS Direktzahlung, sie hatten einen Anteil von nur 8,2% an der Auszahlungssumme
* 45% der Betriebe erhielten zwischen 50.000,- und 200.000,- öS - ihr Anteil an der Auszahlungssumme betrug 44%;
* 12,5% der Betriebe erhielten zwischen 200.000,- und 500.000,- öS - ihr Anteil an der Auszahlungssumme betrug 34%;
* 1,8% der Betriebe erhielten mehr als 500.000,- öS - ihr Anteil an der Auszahlungssumme betrug rund 14%.

5. Betriebe in den östlichen Bundesländern haben die weitaus höheren Direktzahlungen als in den südlichen und westlichen Bundesländern

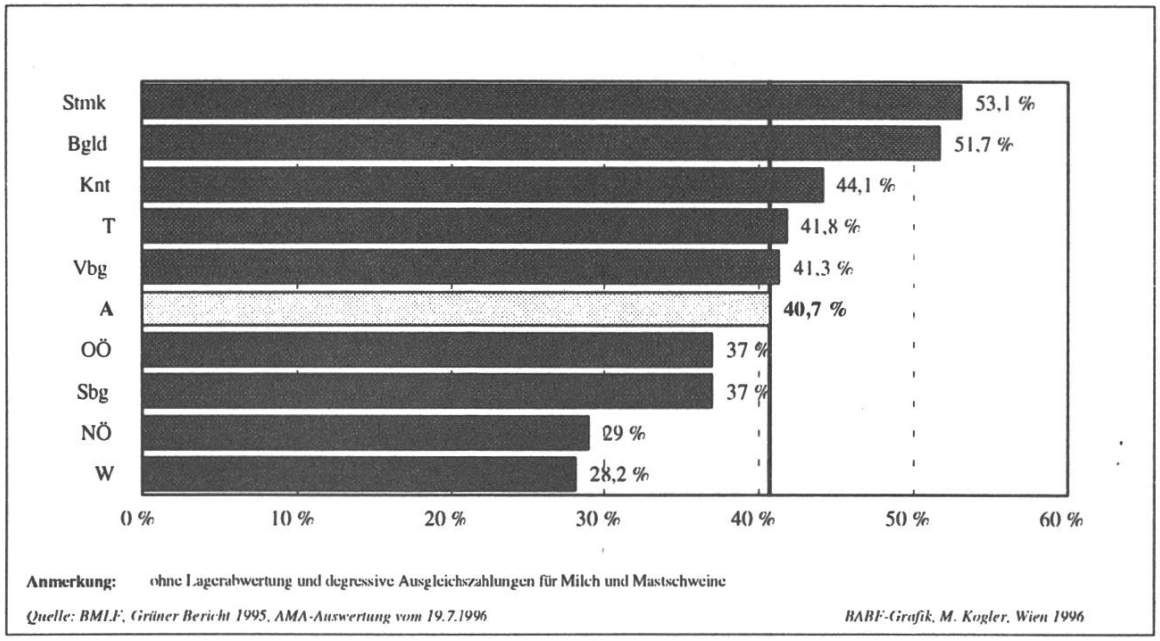
Weitaus überdurchschnittliche Direktzahlungen weisen die Betriebe in Niederösterreich aus. Burgenland liegt über und Oberösterreich im österreichischen Durchschnitt. Die restlichen Bundesländer (Kärnten, Salzburg, Tirol, Vorarlberg und die Steiermark) liegen weit unter dem österreichischen Durchschnitt (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Durchschnittliche Direktzahlung pro Betrieb 1995



Der Anteil der Betriebe mit sehr kleinen Direktzahlungen (unter 50.000,- öS pro Betrieb) ist in der Steiermark und im Burgenland mit über 50% besonders hoch. Hingegen in Niederösterreich und Wien mit unter 30% relativ gering (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Anteil der Betriebe mit unter öS 50.000,- Direktzahlungen 1995



Der Anteil der Betriebe mit hohen Direktzahlungen (über 500.000,- öS pro Betrieb) ist mit fast 5% der Betriebe in Niederösterreich und Burgenland relativ hoch (vgl. Abbildung 7). In den westlichen Bundesländern (Salzburg, Tirol und Vorarlberg) gibt es fast keine Betriebe mit hohen Direktzahlungen, der Anteil liegt unter einem Zehntel Prozent. Die Anzahl der Betriebe mit sehr hohen Direktzahlungen (über eine Million) ist in Niederösterreich mit 256 und im Burgenland mit 125 Betrieben, verglichen mit den wenigen Betrieben im Westen und Süden Österreichs sehr hoch (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 7: Anteil der Betriebe mit über öS 500.000,- Direktzahlungen 1995

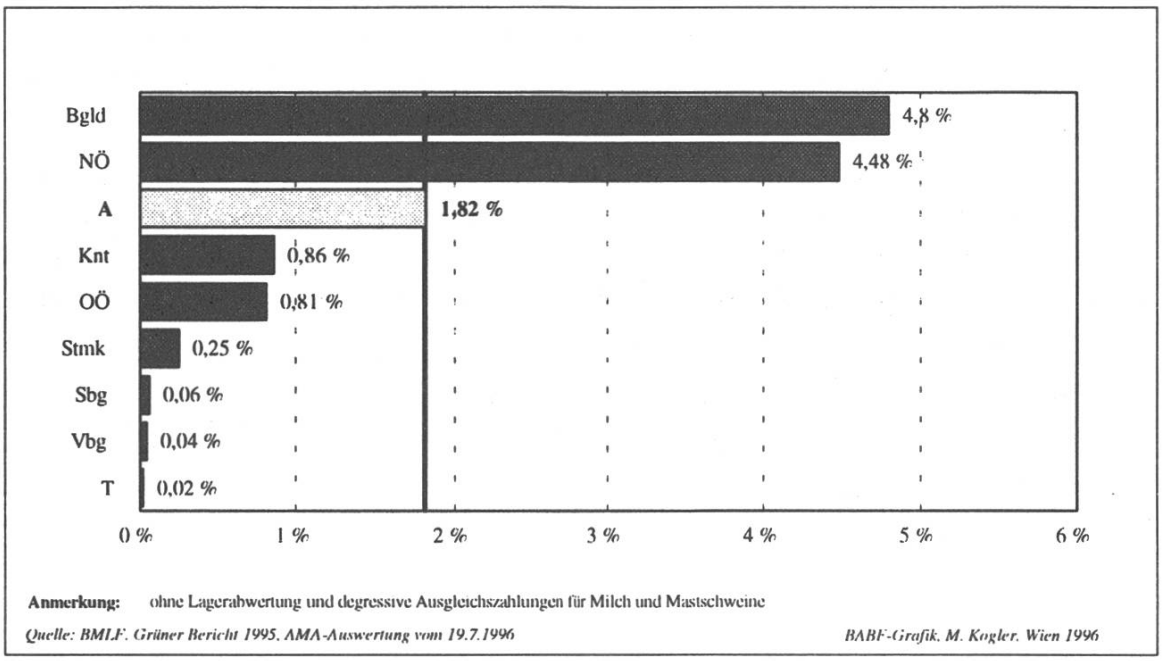
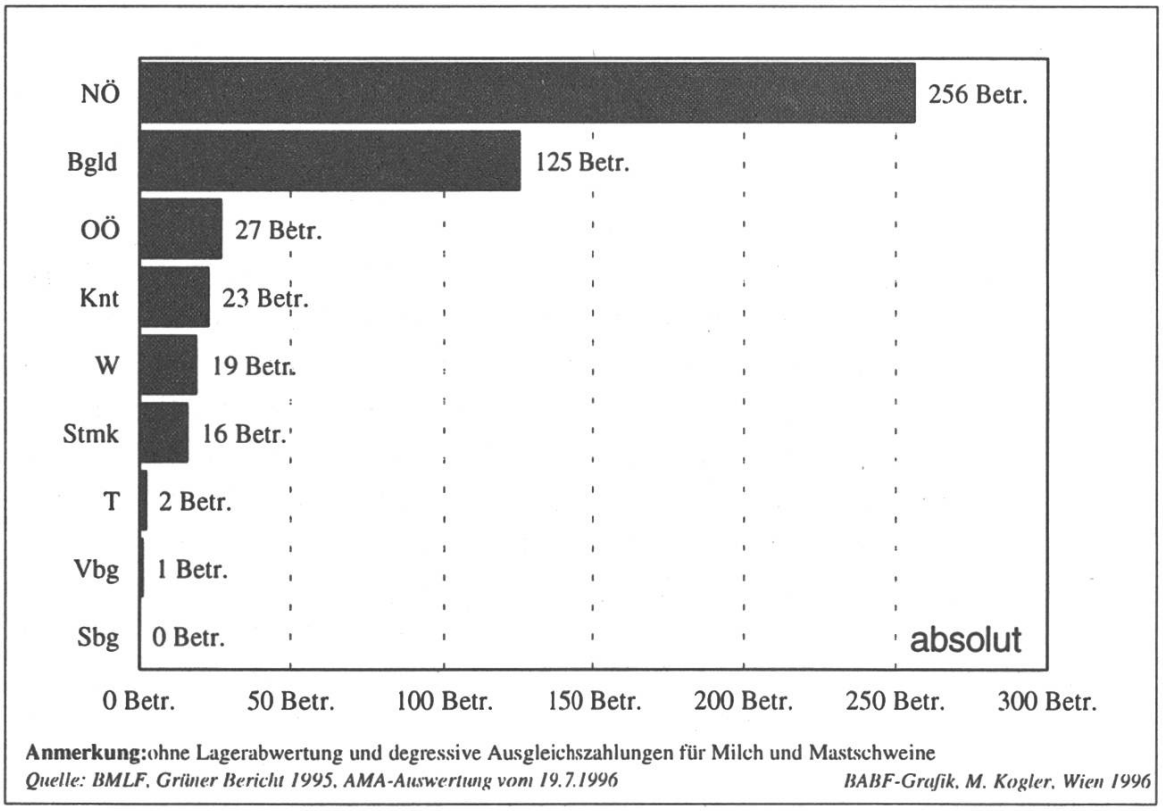


Abbildung 8: Anzahl der Betriebe mit über 1 Million öS Dirketzahlungen 1995



3 Perspektiven und Reformvorschläge

Hat der Beitritt der drei EFTA-Staaten Finnland, Österreich und Schweden die Gemeinsame Agrarpolitik nicht verändert, so wird dies sicher geschehen, wenn die EU-Beitrittswerber in Mittel- und Osteuropa in die EU aufgenommen werden. Denn sie werden gewichtige Agrarsysteme in die EU einbringen, die mit der derzeitigen Gemeinsamen Agrarpolitik nicht zu steuern sind. Die österreichischen Bauern, welche aufgrund der kleinbetrieblichen Struktur und den schwierigen natürlichen Produktionsbedingungen den EU-Beitritt nur schwer verkraften, können sich mit der Osterweiterung der EU auf gravierende Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik einstellen - es erhebt sich die Frage, was dann von den Ansätzen zur Sicherung der bäuerlichen Landwirtschaft in der Gemeinsamen Agrarpolitik noch übrig bleiben wird.

In der Nichtbewältigung der Osterweiterung mit dem derzeitigen agrar- und regionalpolitischen Instrumentarium der EU könnte aber auch für ein kleines Land wie Österreich eine Chance gesehen werden vor allem dann, wenn es zur Renationalisierung der agrarischen Förderungspolitik kommt. Unabhängig von der möglichen Osterweiterung der EU ist aber eine Reform der Reform der Gemeinsamen Agrar- und Regionalpolitik der EU notwendig. Folgende zentrale Forderungen wären an eine solche Reform zu stellen (vgl. KRAMMER 1996):

1. Einführung regionaler und integraler Konzepte auch in der Agrarpolitik. Die Strukturprogramme der EU (nach Ziel 1 und 5b) beinhalten eine integrale Konzeption, die alle Bereiche im ländlichen Raum (Landwirtschaft, Handwerk, Tourismus, Umweltschutz und öffentliche Strukturen) und auch die Mitgliedstaaten und Regionen sowohl finanziell wie auch strategisch einbindet. Für den Bereich der Agrarpolitik gibt es keine vergleichbare Vorgangsweise, nicht einmal im Bereich der Direktzahlungen (Ausgleichszulage, Umweltprämie) liegen ausgereifte Modelle vor. In den regionalen, integralen Konzepten der künftigen Agrarpolitik müßte eine Verlagerung der Förderunsmaßnahmen in drei Richtungen erfolgen:
   (a) von der sektoralen Agrarpolitik zur integralen Regionalpolitik,
   (b) von den Einzelmaßnahmen zu Förderungsprogrammen und
   (c) von der Fläche zum Betrieb.

2. Soziale Differenzierung der Agrarpolitik im allgemeinen und der Direktzahlungen im besonderen. Die Agrarpolitik und die damit verbundenen Ausgaben von Steuergeldern wird auf Dauer nur dann die Akzeptanz breiter Bevölkerungskreise behalten, wenn sie sozial ausgewogen ist und eine soziale Orientierung besitzt. Mit wachsender Betriebsgröße degressiv abnehmende Direktzahlungen bei gleichzeitiger Regionalisierung der Programme sind ein Ausweg, um von den subventionsoptimierenden, nicht standortgerechten Produktionsweisen wegzukommen. Auch die Einbeziehung der Einkommenssituation bei der Bemessung der Direktzahlungen ist notwendig.

3. Zusammenführung der verschiedenen Ausgleichszahlungen zu einer einzigen betriebsgebundenen Direktzahlung. Die Fläche als Bezugspunkt für den Großteil der derzeitigen Förderungsmaßnahmen führt zu unerwünschten Begleiterscheinungen und verringert die Treffsicherung und Zielkonformität. Es sollten die verschiedenen Ausgleichszulagen nach einem Punktemodell in einem Betrieb auf eine einzige Direktzahlung zusammengeführt werden (vgl. POHL 1995c).

4. Entbürokratisierung und Vereinfachung der Agrarförderungen. Eine Vereinfachung der Förderungsabwicklung, eine Erhöhung der Treffsicherheit der Maßnahmen und eine Verringerung der Bevormundung der Bauern ist dringend notwendig.

5. Einführung eines Ziel 7 für die Strukturfonds zur „nachhaltigen Entwicklung der Berggebiete". Die Berücksichtigung der Berglandwirtschaft im Bereich der Förderungen nach Ziel 5a ist mangelhaft und unzureichend. Es existiert lediglich eine Ausgleichszahlung, wie sie für sonstige benachteiligte landwirtschaftliche Gebiete auch gewährt wird, d.h. es existiert keine spezifische Förderung der Berglandwirtschaft. Die Berglandwirtschaft ist mit dem derzeitigen agrarpolitischen EU-Instrumentarium (Marktordnungen und Förderungen) nicht erhaltbar. Gerade die Berglandwirtschaft bedarf spezieller Maßnahmen (wie berggebietsspezifische Maßnahmen in den Umweltprogrammen, eine eigene Quote für das Berggebiet bei Milch und prämenfähigen Tieren etc.) und eines integralen regionalpolitischen Entwicklungsansatzes. Wie der Tourismus eine intakte Berglandwirtschaft braucht, benötigt die Berglandwirt-

schaft ein funktionsfähiges wirtschaftlich, sozial und ökologisch intaktes Umfeld. Die Strukturfondsreform 1999 bietet für Österreich die Chance, weiterführende europäische Anliegen gemeinsam mit anderen Ländern aktiv zu vertreten. Insbesondere soll Österreich die Initiative für ein eigenes regionales Förderungsziel zur nachhaltigen Entwicklung der Berggebiete ergreifen und gemeinsam mit anderen EU-Ländern (vor allem Italien, Frankreich, Deutschland, Spanien und Griechenland) durchsetzen. Es bedarf der besonderen Anstrengung der Agrar- und Regionalpolitik, damit die Menschen im Berggebiet auch unter EU-Bedingungen eine Zukunftsperspektive haben.

Literaturverzeichnis

BMLF: Das Solidarpaket. Das Ergebnis der EU-Agrarverhandlungen und die Umsetzung in Österreich, Wien 1994

BMLF: Grüner Bericht 1995, Wien 1996

HOVORKA, G.: Das Direktzahlungssystem in Österreich nach dem EU-Beitritt, Forschungsbericht Nr. 37 der BA für Bergbauernfragen, Wien 1996

KRAMMER, J.: Österreichs EU-Beitritt: Die verpaßte Chance für eine europaweite ökosoziale Agrarpolitik, in : Agrarbündnis (Hrg), Landwirtschaft 96, Der kritische Agrarbericht, Bonn 1996

KRAMMER, J.: Agrar- und Regionalpolitik der EU, Facts & Features Nr. 12 der BA für Bergbauernfragen, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wien 1995

POHL, B.: EU-Förderung I, Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstrukturen (Ziel 5a), Facts&Features Nr. 14 der BA für Bergbauernfragen, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wien 1995a

POHL, B.: EU-Förderung III, Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes (Ziel 5b), Facts&Features Nr. 16 der BA für Bergbauernfragen, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wien 1995b

POHL, B.: Vorschlag einer integrierten Agrar- und Regionalpolitik für die Bergbauernbetriebe des Alpenbogens, Auszug aus dem Endbericht zum Konzept über die Existenzsicherung der bäuerlichen Landwirtschaft in Vorarlberg, Eppan 1995c

SCHNEIDER, M.: Chancen und Risiken der Landwirtschaft im EU-Binnenmarkt, WIFO-Monatsberichte, Sonderheft, Mai 1994
SCHNEIDER, M.: Entwicklung der Land- und Forstwirtschaft 1995/96, WIFO-Vorträge, Heft 71, April 96

Anschrift des Verfassers:

Josef Krammer
Bundesanstalt für Bergbauernfragen
Möllwaldplatz 5
1040 Wien