

Entwicklung geht vor Marktordnung

Umsetzung der Agrarreform und der Förderung der ländlichen Entwicklung in Österreich

von Gerhard Hovorka

Die Agrarreform wird in Österreich auf Basis des Betriebsprämienmodells umgesetzt. Hintergrund dieser Entscheidung war das Ziel, eine Umverteilung bestehender Förderungen möglichst zu vermeiden. Anders als in den meisten EU-Ländern hat in Österreich die Förderung der ländlichen Entwicklung ein größeres budgetäres Gewicht als die Marktordnungszahlungen. Die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen in der neuen Programmperiode 2007 – 2013 ist daher für die Zukunft vieler landwirtschaftlicher Betriebe, insbesondere im Berggebiet, von zentraler Bedeutung.

Trotz des zunehmenden Strukturwandels ist die österreichische Landwirtschaft mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 18,4 Hektar landwirtschaftlicher Fläche (LF) und einem Anteil von 75 Prozent der Betriebe mit weniger als 20 Hektar LF noch immer durch eine kleinbetriebliche Struktur gekennzeichnet. Seit dem EU-Beitritt im Jahr 1995 haben allerdings 32 Prozent der Nebenerwerbsbetriebe die Bewirtschaftung aufgegeben, während die Zahl der Haupteinwerbungsbetriebe fast gleich geblieben ist.

Ein hoher Anteil der Betriebe (72 Prozent) liegt in landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten. Gemäß EU-Gemeinschaftsverzeichnis sind 81 Prozent der Landesfläche (= Katasterfläche) bzw. 71 Prozent der LF als benachteiligtes Gebiet eingestuft (in Deutschland gilt etwa die Hälfte der LF als benachteiligtes Gebiet) und ein Großteil der landwirtschaftlichen Fläche wird relativ nachhaltig bewirtschaftet (1). Eine besondere Bedeutung in Österreich hat die Berglandwirtschaft (Anteil des Berggebietes von 70 Prozent an der Landesfläche bzw. von 58 Prozent an der LF). Ihr fällt eine Schlüsselrolle für die Sicherung des sensiblen Ökosystems und bei der Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft zu.

Im Vergleich zum EU-Durchschnitt hat in Österreich die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums, eine wesentlich größere Bedeutung. Von den Ausgaben aus dem EAGFL-Garantie wurden 2004 41 Prozent für die ländliche Entwicklung aufgewendet (in Deutschland waren dies dreizehn Prozent). Rechnet

man auch die nationalen Mittel (Bundes- und Landesmittel) hinzu, so fließen in Österreich etwa zwei Drittel der Budgetmittel in den Bereich der Politik für den ländlichen Raum und nur etwa ein Drittel in den Bereich der Marktordnungen (in Deutschland fließen etwa 60 Prozent in den Bereich Marktordnungen).

Ein besonderes Kennzeichen des österreichischen politischen Systems ist das Verbändesystem und die intensive Zusammenarbeit zwischen den Interessensverbänden und der Regierung. Die Agrarpolitik wird seit Jahrzehnten von der Österreichischen Volkspartei (ÖVP) geprägt, kaum beeinflusst von der jeweiligen Regierungskonstellation. Eine Teilorganisation der ÖVP ist der Bauernbund, der vorherrschende Bauernverband Österreichs. Zum zuvor genannten Verbändesystem gehören für den Agrarbereich die Landwirtschaftskammern, für die per Gesetz eine Pflichtmitgliedschaft besteht. Bei deren Funktionärswahlen hält die ÖVP 80 Prozent der Stimmen. Ein zentraler wirtschaftlicher, aber auch politischer Machtfaktor ist der Raiffeisenkonzern. Die Agraropposition in Österreich hat keine große realpolitische Bedeutung. Politische Differenzierungen im Agrarbereich gibt es nur in geringen Ansätzen.

Ein Diskussionspunkt in den Medien ist die ungleiche Verteilung der Direktzahlungen (Marktordnungsgelder, Agrarumweltzahlungen und Ausgleichszulage). Aufgrund des flächen- und tierbezogenen Direktzahlungssystems erhalten große Betriebe hohe Zahlungen und kleine Betriebe geringe Summen. Dies führt dazu, dass in Österreich 50 Prozent der Betriebe nur 15 Prozent der Direktzahlungen erhalten.

Umsetzung der EU-Agrarreform

Die Umsetzung der Agrarreform auf Basis der EU-Bestimmungen (GAP-Reform) erfolgt in Österreich seit dem 1. Januar 2005. Die Eckpunkte der nationalen Umsetzung der Reform wurden vom zuständigen Bundesminister in enger Abstimmung mit der Interessensvertretung bereits im Herbst 2003 fixiert. Ausgangsbasis der Ausgestaltung des nationalen Spielraums war der „Grundsatz der inneragraren Ausgewogenheit“, das heißt die politischen Entscheidungsträger sprachen sich dezidiert gegen eine Umverteilung zwischen den Produktionsparten oder den Regionen aus.

Das Betriebsprämien-Modell ...

Entsprechend dieser Zielvorgabe wurde in Österreich das Betriebsprämien-Modell („Einheitliche Betriebsprämie“) eingeführt. Ausgenommen von der Entkoppelung wurden im Rinderbereich die Mutterkuhprämie (zu 100 Prozent) und die Schlachtpremie (zu 40 Prozent). Die anderen Prämien wurden in die Betriebsprämie übertragen (Flächenprämien im Ackerbau, Milchprämien ab 2007, Sonderprämien für männliche Rinder, Extensivierungsprämien, Schaf- und Ziegenprämien sowie 60 Prozent der Schlachtpremien für Rinder). Als Basis des Referenzbetrages der Förderung wurde der durchschnittliche Prämienanspruch der Jahre 2000 bis 2002 herangezogen. Dieser Referenzbetrag wurde auf die damalige Referenzfläche des Betriebes bezogen, so dass ein einzelbetriebliches Prämienrecht je Hektar beihilfenfähige Fläche (Dauergrünland und Ackerland gemeinsam) entsteht. Aus der Nationalen Reserve werden Härtefälle versorgt. Bei den Detailverhandlungen im Verwaltungsausschuss der EU wurden noch drei österreichische Forderungen berücksichtigt, die die Umsetzung erleichtern sollen (flexiblere Handhabung der Futterflächenregelung und der Bestimmungen zur Grünlanderhaltung sowie ein Gestaltungsspielraum bei der Übertragung von Zahlungsansprüchen ohne entsprechende Fläche).

Die Betriebsprämie ist an die Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und -schutz geknüpft („Cross Compliance“). Dabei handelt es sich allerdings um keine neuen, sondern um bereits bisher gültige Bestimmungen. Neu ist, dass zumindest ein Prozent der Förderungswerber vor Ort geprüft werden müssen. Im Konkreten müssen in Zukunft Grundanforderungen an die Betriebsführung (19 Rechtsnormen), die Vorschriften für den Erhalt des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes der landwirtschaftlichen Flächen sowie die Bestimmungen zur Erhaltung des Dauergrünlandes eingehalten werden. Bei einem Verstoß erfolgt die Kürzung aller Direktzahlungen des Betriebes im betreffenden Jahr.

Die von der EU festgelegte jährliche Kürzung der Direktzahlungen (drei Prozent Modulation im Jahr 2005) wird den Betrieben bis zu einer Höhe von 5.000 Euro GAP-Förderungen (Freibetrag je Betrieb) zurückerstattet. In Österreich erhalten rund zwei Drittel der Betriebe weniger Direktzahlungen als diesem Freibetrag entspricht. Die EU hat sich bei der Freigrenze an der Kleinerzeugerregelung orientiert (zum Beispiel die Direktzahlungen für 15 Hektar Getreide ergeben 5.000 Euro). Die freiwerdenden Mittel durch die Modulation stehen für die zusätzliche Förderung des ländlichen Raums zur Verfügung.

Die konkrete Umsetzung der Reform stellt für die Agrarverwaltung und vor allem die Bauern und Bäuerinnen eine große Herausforderung dar (2). Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Betriebsprämienmodells liegen im Detail, für die Lösungen gefunden werden mussten. Beispielsweise waren Sonderregelungen für Biobetriebe und für Ackerflächen mit Ölkürbis, Kleinalternativen etc. erforderlich. Aber auch die Übertragung von Zahlungsansprüchen bringt administrativen Aufwand. Für Sonderfälle und Härtefälle wurden eigene Regelungen geschaffen. Die „Einheitliche Betriebsprämie“ wurde im Jahr 2005 im Rahmen des Mehrfachantrages (Mantelantrag für Flächenförderungen zum Beispiel Umweltprogramm, AZ) von 88 Prozent der Förderungswerber beantragt.

... und seine Probleme

Widerstand gegen das Betriebsprämienmodell gab und gibt es auch noch in der Umsetzungsphase. So hat sich eine „Überparteiliche Initiative für eine gerechte Agrarreform in Österreich“ gegründet, die eine Petition im Nationalrat eingebracht hat. Diese Initiative wird von den Oppositionsparteien (Die Grünen, Sozialdemokratische Partei) und von der Agraropposition (Österreichische Bergbauern und Bergbäuerinnen Vereinigung, Unabhängiger Bauernverband) aktiv unterstützt. Die Hauptforderungen sind, dass die Prämienzahlungen den tatsächlichen BewirtschafterInnen zustehen müssen und dass ein Alternativmodell gemäß EU-Verordnung zur Agrarreform geprüft werden soll.

Die wichtigsten Nachteile des Betriebsprämienmodells sind folgende:

- Die bestehenden großen Förderungsdifferenzen innerhalb der Landwirtschaft werden für viele Jahre zementiert.
- Die Betriebsprämie ist für jeden Betrieb unterschiedlich hoch und auch die Höhe der Zahlungsansprüche je Hektar ist in der Regel zwischen den Betrieben unterschiedlich.
- Zukünftig können Betriebe mit gleicher Produktion sehr unterschiedliche Prämienansprüche je Hektar

haben, falls sie im Referenzzeitraum unterschiedliche Zahlungsansprüche hatten (zum Beispiel kann ein Stier(Bullen)mäster mit Ackerflächen auf eine andere Produktion umsteigen und behält den Großteil seiner Prämienrechte).

- Die Prämie steht grundsätzlich jenem zu, der die Fläche in den Jahren 2000–2002 bewirtschaftet hat. Er muss zur Aktivierung seiner Ansprüche die entsprechende Fläche vorweisen, kann aber nicht dazu gezwungen werden, die Prämienansprüche weiterzugeben. Dies führt vor allem bei Pachtflächen zu Schwierigkeiten.
- Aufgrund von Pachtungen/Verkäufen kann ein Betrieb in einigen Jahren Flächen mit unterschiedlich hohen Prämienansprüchen bewirtschaften. Es wird schwierig sein, das Pachtsystem und den Kauf/Verkauf von Flächen in Zukunft für alle Beteiligten ausreichend transparent zu gestalten.
- In Zukunft ist nicht mehr automatisch der Bewirtschafter auch der Empfänger der Prämien. Die Prämienansprüche können – trotz einiger Einschränkungen – wie „Wertpapiere“ gehandelt werden.

Die Vorteile der Agrarreform liegen in einer gewissen Planungssicherheit, einer Bestandswahrung und einem Gestaltungsspielraum für die landwirtschaftlichen Betriebe bis zum Jahr 2013. Durch die Modulation können zukünftig Budgetmittel für die Entwicklung des ländlichen Raums umgeschichtet werden.

Programm für ländliche Entwicklung

In Österreich ist der Bereich Ländliche Entwicklung seit dem Beitritt zur Europäischen Union (1995) der finanziell bedeutendste Bereich der Agrarförderungen. Österreich ist es in der laufenden Programmperiode (2000–2006) gelungen, ein umfassendes, horizontal angewandtes Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums umzusetzen. Für die Kofinanzierung dieses Programms durch die EU erhält Österreich einen relativ hohen Anteil der EU-Fördermittel von 9,7 Prozent (3,2 Milliarden Euro für die Gesamtperiode).

Der Budgetaufwand (EU, Bund, Länder) für dieses Programm beträgt knapp über eine Milliarde Euro pro Jahr, das sind circa 47 Prozent des Förderbudgets für die Land- und Forstwirtschaft. Die österreichische Kofinanzierung wird im Verhältnis 60:40 zwischen Bund und Länder aufgeteilt. Dieses Programm hat auch für die Einkommensbildung in der Landwirtschaft mit einem Anteil von 46 Prozent am Landwirtschaftseinkommen einen zentralen Stellenwert.

Der Schwerpunkt des Programms liegt bei zwei Maßnahmengruppen:

1. Das Österreichische Agrarumweltprogramm (ÖPUL): Dieses Programm benötigt 61 Prozent der zur Verfügung stehenden Finanzmittel und umfasst 32 Maßnahmen. Es werden 78 Prozent aller Betriebe mit landwirtschaftlicher Nutzfläche (LF) und 88 Prozent der LF (ohne Almen) erfasst. Die Grundförderung ist sowohl hinsichtlich der Flächen als auch der ausbezahlten Prämien die am häufigsten in Anspruch genommene Maßnahme (16 Prozent der Mittel), gefolgt von der Maßnahme Begrünung der Ackerflächen (15 Prozent der Mittel). An dritter Stelle liegt die ökologisch bedeutendste Maßnahme des Programms, die Förderung der biologischen Wirtschaftsweise (14 Prozent der Mittel).

2. Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete:

Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete bindet 26 Prozent der Finanzmittel und fließt zu 89 Prozent in das Berggebiet beziehungsweise zu den Bergbauernbetrieben, der Rest in das sonstige benachteiligte Gebiet und das „Kleine Gebiet“. Zentrales Maß für die Förderhöhe je Hektar ist die Bewirtschaftungsergebnis eines Bergbauernbetriebes. Bergbauernbetriebe mit extremer Bewirtschaftungsergebnis erhalten durchschnittlich 390 Euro je Hektar Förderfläche, Bergbauernbetriebe mit geringer Erschwernis hingegen durchschnittlich 142 Euro je Hektar Förderfläche. Es ist also eine klare Differenzierung zugunsten der Bergbauernbetriebe mit hoher Bewirtschaftungsergebnis festgelegt.

Weil der Löwenanteil der Budgetmittel in diesen beiden Bereichen gebunden ist, bleibt für alle anderen Maßnahmen eine entsprechend begrenzte Dotierung übrig. Beispielweise sind für Investitionsförderungen vier Prozent und für den gesamten Bereich der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten (Art. 33 – Maßnahmen) nur drei Prozent budgetiert. Vor allem aus dem nichtagrarischen Bereich kam in den letzten Jahren vielfach die Kritik, dass es sich beim „Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums“ in Wahrheit um ein reines Programm für die Landwirtschaft handelt.

LEADER in Österreich

Die Gemeinschaftsinitiative LEADER zur Unterstützung innovativer Strukturen und Aktivitäten konnte in Österreich auf den bereits bestehenden Bottom-up-Ansatz in der Regionalpolitik aufbauen. In der Periode von LEADER+ bestehen 56 (in Deutschland 148) Leader Regionen mit Lokalen Aktionsgruppen (LAG's), die 56 Prozent der Gesamtfläche Österreichs (in Deutschland 36 Prozent) und 27 Prozent der Bevölkerung (in Deutschland 13 Prozent) umfassen. Es wurden zahlrei-

che innovative Projekte umgesetzt, so dass die Gemeinschaftsinitiative LEADER in Österreich als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden kann.

Neue Programmperiode 2007–2013

Die EU-Kommission hat ihre Vorschläge für die Rahmengesetzgebung der neuen Programmperiode 2007–2013 im Juli 2004 veröffentlicht. Diese wurden auf EU-Ebene und in den Mitgliedsländern heftig diskutiert und in Folge auch noch abgeändert. Der Agrarministerratsbeschluss vom Juni 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums hat schließlich den Rechtsrahmen für die kommende Förderperiode festgelegt. Der Kern der Reform sieht Folgendes vor:

- Nur mehr ein einziges Finanzierungsinstrument der EU (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums – ELER).
- Einheitliches Programmplanungs-, Finanzierungs- und Kontrollsystem.
- Vier Programmschwerpunkte, bestehend aus drei thematischen Achsen und dem LEADER-Ansatz als methodische Achse.
- Für jede Achse muss ein Minimum an Finanzmitteln bereitgestellt werden. Der Kompromiss sieht zehn Prozent für die Achsen 1 und 3 vor, für die Achse 2 sind es 25 Prozent und für LEADER sind es mindestens fünf Prozent (anrechenbar auf die thematischen Achsen).
- Festlegung von maximalen EU-Kofinanzierungssätzen je Achse.

Der Kommissionsvorschlag wurde in Österreich insgesamt positiv bewertet. Vehemente Kritik gab es allerdings an der Höhe der Mindestdotierung für die einzelnen Achsen. Da in Österreich bisher in die Achse 2 etwa 89 Prozent der Budgetmittel (Umwelt, benachteiligte Gebiete, Forst) geflossen sind, wäre gemäß des Kommissionsvorschlages (maximal 70 Prozent der Mittel in der Achse 2) die Fortführung des Programms in einer ähnlichen Form wie bisher unmöglich geworden. Im Agrarministerratsbeschluss wurde der Kritik Rechnung getragen und die Mindestdotierung für die einzelnen Achsen gesenkt. Dies hat für Österreich den Vorteil, nicht allein aufgrund der EU-Verteilungsvorgaben massive Änderungen am bisherigen Programm vornehmen zu müssen. Es birgt aber auch die Gefahr, dass der nichtlandwirtschaftliche Bereich – so wie im derzeitigen Programm – nur gering dotiert wird.

Im Herbst 2004 wurden die politischen Eckpunkte von der Politik und der Interessensvertretung formuliert. Seither werden in Arbeitsgruppen die einzelnen Bestandteile (Maßnahmen) des zukünftigen Pro-

gramms formuliert. Ausgangsbasis der Diskussion ist das bisherige Programm, das entsprechend den neuen Bedingungen (auch aufgrund der Cross Compliance-Bestimmungen der GAP-Reform) und den Ergebnissen der Evaluierung adaptiert werden soll. Auch in Zukunft werden das Österreichische Agrarumweltprogramm und die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete budgetär die zentrale Rolle spielen. Allerdings wird die Bedeutung anderer Fördermaßnahmen in Achse 1 und 3 etwas zunehmen, dabei ist vor allem eine Verstärkung im Bereich der Investitionen gedacht. Die Öffentlichkeit ist an der Programmdiskussion nur in einem geringen Maß eingebunden. Der Terminplan sieht eine Finalisierung des Programms bis Ende 2005 und die Genehmigung durch die EU im Herbst 2006 vor. Ab 1. Januar 2007 soll das neue Programm angewendet werden.

Die Ausgestaltung und der Umfang des zukünftigen Programms wird aber nicht nur ein Ergebnis der Verhandlungen innerhalb Österreichs sein. Entscheidend wird sein, wie groß das Gesamtbudget der EU für die ländliche Entwicklung für die Jahre 2007–2013 ausfällt und wie hoch der Anteil Österreichs an diesem Budget sein wird. Es ist davon auszugehen, dass der Budgetrahmen für das österreichische Programm von der EU nicht angehoben wird. Nachdem aber der Leistungskatalog ausgebaut werden soll, sind Einsparungen in bisherigen Bereichen zu erwarten. Daraus folgt, es wird Gewinner und Verlierer geben.

Anmerkungen

- (1) Von der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) Österreichs wurden im Jahr 2004 89 Prozent durch das Agrarumweltprogramm gefördert (die Almflächen sind in dieser Statistik nicht berücksichtigt). Der Anteil der Biobetriebe an Betrieben mit LF ist mit elf Prozent an den Betrieben und 14 Prozent an der Fläche im internationalen Vergleich sehr hoch.
- (2) Das Merkblatt der Abwicklungsstelle Agrarmarkt Austria (AMA) an die Bauern und Bäuerinnen umfasst alleine für die Einheitliche Betriebsprämie 24 Seiten. Dazu kommen noch 24 Seiten Merkblatt „Cross Compliance“. Die Merkblätter zum Mehrfachantrag „Flächen“ als Basis für die Antragstellung haben 61 Seiten, d.h. in Summe sind über 100 Seiten Merkblätter zu berücksichtigen.

Autor

Dr. Gerhard Hovorka ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Bundesanstalt für Bergbauernfragen in Wien.

Bundesanstalt für Bergbauernfragen
Marxergasse 2/Mezzanin
A-1030 Wien, Österreich
E-Mail:
gerhard.hovorka@babf.bmlfuw.gv.at

