

Gerhard Hovorka

Die Reform der Agrarpolitik der EU aus Sicht der Berggebiete

Zusammenfassung

Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) nach 2013 ist in Diskussion. Ein wichtiger Teil betrifft Ziele, Budgetumfang, Ausgestaltung und Verteilungsmechanismen der Direktzahlungen. Aus Sicht des EU-Agrarkommissars Ciolos in der Kommissionsmitteilung vom November 2010 muss die Agrarpolitik umweltfreundlicher, gerechter, effizienter und wirkungsvoller gestaltet werden. In diesem Beitrag wird die neuere Geschichte der EU-Agrarpolitik kurz dargestellt und auf ein paar wesentliche Fragen der Diskussion eingegangen. Weiters werden aus der Sicht der Berggebiete einige empirische Befunde der Direktzahlungen beschrieben und Alternativen vorgestellt. Für die Berglandwirtschaft ist das europäische Modell der multifunktionalen Landwirtschaft ein geeigneter Ansatz und die Ausgleichszulage bleibt für die Zukunft eine wichtige Fördermaßnahme.

Summary

The reform of the Common Agricultural Policy (CAP) after 2013 is on the public agenda. Important issues of the debate are the aims, the budget, the design and the distribution mechanism of direct payments. Commissioner Ciolos underlines in the European Union (EU) communication paper from November 2010 the importance of making the CAP greener, fairer, more efficient and more effective. This paper outlines the recent history of the CAP and some key questions of the current discussion. It focuses on the relationship between CAP, mountain farming and mountain regions and presents some alternatives in favour of mountain farming. Payments for less favoured areas are still an important support instrument in the next period of the CAP.

Einleitung

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) hat einen hohen Anteil am Gesamthaushalt der EU (45% im Jahr 2009). Die Bedeutung der Direktzahlungen der GAP (Marktordnungszahlungen) am Agrarbudget hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Allerdings werden ihre Verteilung- und Einkommenswirkungen kritisiert. Die Direktzahlungen der 1. Säule der GAP sind zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch innerhalb der Mitgliedstaaten sehr ungleich

verteilt. In Österreich ist im Vergleich die Verteilungsschere bei den Direktzahlungen weniger stark ausgeprägt und wird durch die Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage der 2. Säule der GAP noch verringert. Beide Maßnahmen haben für die Berggebiete eine große Bedeutung.

Das Optionenpapier vom November 2010 der EU-Kommission enthält neben einer Analyse der aktuellen Situation und der zukünftigen Herausforderungen auch den Aufruf zur Diskussion von drei zukünftigen Optionen. Die weitere Unterstützung der Betriebe in benachteiligten Gebieten ist darin explizit vorgesehen. Die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung in den Berggebieten ist ohne spezielle Förderung unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nicht möglich, daher ist die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete unverzichtbar. Würden bei den Direktzahlungen aus der 1. Säule der GAP in Zukunft die Standardarbeitszeiten als Basis herangezogen, würden die Bergbauernbetriebe davon profitieren.

In diesem Beitrag wird zu Beginn die neuere Geschichte der GAP der EU erläutert. Im nächsten Kapitel werden die empirischen Daten hinsichtlich der Ist-Situation der Verteilung der Direktzahlungen und anderer Agrarförderungen in der EU und in Österreich analysiert. Anschließend werden deren Auswirkungen auf das landwirtschaftliche Einkommen der Berglandwirtschaft behandelt. Dem derzeitigen System wird die Alternative der Standardarbeitszeit als Basis für Direktzahlungen gegenübergestellt und die Verteilungswirkung diskutiert. Die Ziele und der Diskussionsstand der Reform der GAP für die Zeit nach 2013 folgen als nächstes. Zum Abschluss folgen einige Schlussfolgerungen und ein Ausblick für die Landwirtschaft in den Berggebieten.¹

Geschichte der GAP

Die Agrarpolitik ist der am stärksten vergemeinschaftete Politikbereich der Europäischen Union und hat dementsprechend mit 45% (Jahr 2009) einen hohen Anteil am Gesamthaushalt der EU. Ähnliche Größenordnungen sind auch in den Jahren bis 2013 geplant.² Allerdings hat der Anteil der Landwirtschaft am Budget seit Ende der 1970er Jahre (damals rund 75%) mit zunehmender Bedeutung anderer Politikbereiche – vor allem der

¹ Bei diesem Beitrag handelt es sich um die gekürzte und aktualisierte Fassung eines Vortrags beim Kongress Momentum10 am 23.10.2010 in Hallstatt, Österreich.

² Für das Jahr 2010 wurde vom EU Parlament ein Budget von 122,9 Mrd. Euro gebilligt. Davon entfallen 46% (56,8 Mrd. Euro) für die Landwirtschaft inkl. Förderung des ländlichen Raumes (BMLFUW 2010).

Strukturfonds – abgenommen (European Commission 2010a). Die Europäische Agrarpolitik wird in 7-Jahres-Programmen umgesetzt. Die gegenwärtige Programmperiode läuft von 2007-2013 und das zukünftige Programm (2014 – 2020) ist derzeit in Diskussion. Die Agrarpolitik mit ihren Zielen und Instrumenten ist allerdings nicht statisch, sondern unterliegt Reformprozessen. Die vier wichtigsten Reformen der GAP seit 1992 können wie folgt beschrieben werden (European Commission 2009):

MacSharry Reform 1992

In den ersten Jahrzehnten der GAP bestand die Unterstützung der Landwirtschaft vor allem in Garantiepreisen, Außenschutz und Marktinterventionen. Dies führte in den 1970er und 1980er Jahren zu großen Überschüssen, hohen Budgetkosten und massiven Handelskonflikten. Ab 1992 wurden die Agrarpreise schrittweise gesenkt und im Gegenzug Direktzahlungen als Ausgleich für die Einkommensverluste an die Landwirtschaft gezahlt und die Agrarstrukturmaßnahmen verstärkt. Eine verpflichtende Flächenstilllegung sollte die Produktionsmenge begrenzen. Dadurch konnte das Angebot und somit der Bedarf an Exportsubventionen verringert werden (Sinabell et al. 2009a, 3f.)

Agenda 2000 Reform

Die Agenda 2000 brachte eine Vertiefung der Reform von 1992 (die Preise wurden nochmals gesenkt und weitere Produktgruppen wurden in das Direktzahlungssystem übernommen). Mit der Etablierung der „zweiten Säule“, dem Programm der ländlichen Entwicklung, in dem die Agrarstrukturpolitik zusammengefasst und erweitert wurde, wird seit dem Jahr 2000 versucht, inhärente Zielkonflikte (Einkommensziel in der landwirtschaftlichen Bevölkerung, Ziel niedriger Preise für die KonsumentInnen sowie die Umweltschutzziele) besser zu lösen.

GAP Reform 2003 –Fischler Reform

Im Jahr 2003 wurde beschlossen, das 1992 eingeführte System der Direktzahlungen neu zu gestalten. Es wurden ab 2005 pauschale Zahlungsansprüche (entkoppelte Betriebsprämien = Single Payment Scheme) eingeführt, die nicht mehr an eine bestimmte Produktion, sondern an die Aufrechterhaltung eines „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands“ gebunden sind (Cross Compliance). Die Höhe der Zahlungen hing vor allem von den historisch erworbenen Zahlungsansprüchen ab. Weiters wurde die Politik zur Entwicklung des Ländlichen Raumes ausgebaut und in einem einzigen Fonds (Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes, ELER) konzentriert. Die Marktordnungszahlungen ab 5.000 Euro je Betrieb wurden gekürzt.

Health Check 2008

Bereits im Zuge der Beschlüsse der GAP Reform 2003 wurde – aufgrund der widerstreitenden Interessen der Mitgliedstaaten – vereinbart, eine Nachjustierung im Jahre 2008 auf Basis der bisherigen Erfahrungen insbesondere mit der Entkoppelung der Direktzahlungen durchzuführen. Die Kürzung der Direktzahlungen wurde verstärkt, weitere Förderungen in das Betriebsprämien-system integriert und neue Herausforderungen (z.B. der Klimawandel) wurden in den Zielkatalog aufgenommen.

Die Verteilung der Agrarförderungen in der EU und in Österreich

Ein wichtiger Kritikpunkt am bisherigen Fördersystem im Allgemeinen und an den Direktzahlungen der GAP im Besonderen sind ihre Einkommens- und Verteilungswirkungen. Diese Direktzahlungen machten im Finanzjahr 2008 mit 37,6 Mrd. Euro 70% der Agrarausgaben aus. Die Direktzahlungen sind zwischen den Mitgliedstaaten, aber auch innerhalb der Mitgliedstaaten sehr ungleich verteilt. Im Jahr 2008 erhielten 82% der Betriebe der EU-27 (Kategorie bis 5.000 Euro/Betrieb) gemeinsam nur 15% der Fördermittel, während an der Spitze der Verteilungspyramide 1,4% der Betriebe (Kategorie mehr als 50.000 Euro/Betrieb) 31% der Fördermittel lukrieren konnten (Tabelle 1). Die untere Kategorie erhielt im Durchschnitt 818 Euro je Betrieb und Jahr, die obere Kategorie erhielt im Durchschnitt 100.060 Euro je Betrieb und Jahr. Seit dem Jahr 2000 haben die durchschnittlichen Zahlungen je Betrieb zugenommen, aber auch die Ungleichheit der Verteilung der Direktzahlungen ist größer geworden (Sinabell et al. 2009b, 115; European Commission 2010b, 9).³ Für eine detaillierte Darstellung empfiehlt es sich, zwischen den „alten“ Mitgliedstaaten (EU-15) und den „neuen“ Mitgliedstaaten (EU-12) zu unterscheiden, da im Beobachtungszeitraum in den neuen Mitgliedstaaten noch ein wesentlich geringeres Niveau an Förderungen bezahlt wurde (siehe Tabelle 1).

In Österreich ist im Vergleich zum EU Durchschnitt und vor allem im Vergleich der EU-15 die Verteilungsschere bei den Direktzahlungen weniger stark ausgeprägt. Knapp 63% der Betriebe in Österreich erhielten zusammen 21% der Fördermittel (Tabelle 1).⁴

³ Die Gesamtverteilung der direkten Agrarförderungen (inkl. Exporterstattungen) für das Budgetjahr 2009 beinhaltet laut einer Auswertung von Farmsubsidy insgesamt für die EU 1.267 Fördermillionäre (von 7,951 Mill. Förderungsempfänger), die zusammen 5,1 Milliarden Euro erhielten (von 55,83 Mrd. Euro Förderungen, das sind 9% der Gelder). Der Großteil dieser Betriebe sind Verarbeitungsbetriebe der Zucker- u. Milchindustrie (farmsubsidy 2010).

⁴ Die Gesamtverteilung der direkten Agrarförderungen (inkl. Exporterstattungen) für das Budgetjahr 2009 in Österreich beinhaltet laut einer Auswertung von Farmsubsidy insgesamt 26 Fördermillionäre, die zusammen 48 Mill. Euro erhielten. An der Spitze steht die Fa. Rauch mit 7,2 Mill. Euro, gefolgt von der Zuckerindustrie. Auch zwei Großgrundbesitzer sind in dieser Liste enthalten (farmsubsidy 2010).

Tabelle 1: Verteilung der Direktzahlungen aus der Marktordnung in der EU nach Förderklassen (Finanzjahr 2008)

Förderklassen	Österreich	EU-15	EU-12	EU-27
Anzahl der Empfänger (in 1.000 Euro)	125,25	4.826,03	3.296,65	8.122,68
Fördersumme (in Mill. Euro)	709,02	34.325,98	3.254,65	37.580,63
Förderung je Betrieb (in Euro)	5.661	7.113	987	4.627
Förderklasse < 1.250 Euro (Betriebe %)	26,6	48,7	89,5	65,2
Förderklasse < 1.250 Euro (Fördersumme %)	2,7	2,9	27,3	5,0
Förderklasse < 5.000 Euro (Betriebe %)	62,9	71,9	97,8	82,5
Förderklasse < 5.000 Euro (Fördersumme %)	20,9	11,6	46,2	14,6
Förderklasse <= 50.000 Euro (Betriebe %)	0,3	2,3	0,2	1,4
Förderklasse <= 50.000 Euro (Fördersumme %)	4,7	31,3	28,4	31,1

Quelle: European Commission 2010c; eigene Berechnungen

Anmerkungen: Das Finanzjahr 2008 umfasst im Wesentlichen die Direktzahlungen für 2007. Für 2007 wurde in den 10 neuen Mitgliedsstaaten nur 40% des Förderniveaus je Hektar der EU-15 und für Bulgarien und Rumänien nur 25% des Förderniveaus der EU-15 bezahlt (European Commission 2010b, 2). Die Prozentangaben bei Betrieben und Fördersumme bis 5.000 Euro sind kumuliert.

Das Programm Ländliche Entwicklung aus der 2. Säule der GAP hat in Österreich einen größeren Stellenwert als in anderen EU Staaten. Die Verteilungsdiskrepanz der Förderungen im Marktordnungsbereich wird unter zusätzlicher Betrachtung der Förderungen aus dem Programm Ländliche Entwicklung (insbesondere Agrarumweltmaßnahmen und der „Bergbauernförderung“ AZ) verringert. Im Jahr 2009 hatten 81% der Betriebe einen Anteil an diesen gesamten Förderungen von 45%.

Tabelle 2: Verteilung der Förderungen in Österreich nach Förderklassen (Jahr 2009)

Förderklassen in Euro	Anzahl Förderfälle	Anteil Förderfälle in %	Fördersumme in 1000 Euro	Anteil Fördersumme in %	Förderung je Fall in Euro
0 – 5.000	48.411	35,6	100.936	5,7	2.085
5.000 – 20.000	61.595	45,3	681.951	38,9	11.072
20.000 – 50.000	22.079	16,2	650.173	37,0	29.448
über 50.000	4.029	3,0	322.233	18,4	79.978
Österreich gesamt	136.114	100,0	1.755.293	100,0	12.896

Quelle: BMLFUW 2010; eigene Berechnungen

Anmerkungen: In dieser Verteilungstabelle sind die Marktordnungszahlungen der EU und die Förderungen aus dem EU-kofinanzierten Programm Ländliche Entwicklung enthalten. Nicht enthalten sind die rein nationalen oder regionalen Förderungen (Bundesländer etc.). Es sind nur die Zahlungen an landwirtschaftliche Betriebe enthalten, nicht die Exporterstattungen an Industriebetriebe etc.

Verteilungswirkung der Förderungen auf Einkommen und Vermögen

Da die Förderungen einen großen Teil des landwirtschaftlichen Einkommens ausmachen, hat die ungleiche Verteilung der Förderungen Auswirkungen auf die Verteilung des Einkommens und des Vermögens in der Landwirtschaft. Die folgende Tabelle 3 enthält die Gegenüberstellung wichtiger Einkommenskennzahlen für Österreich, die EU-27 und Großbritannien (als Beispiel für die großbetriebliche Agrarstruktur) sowie Rumänien (als Beispiel für die kleinbetriebliche Agrarstruktur in einem neuen Mitgliedstaat) für den

Durchschnitt der Jahre 2007 und 2008.⁵ Die öffentlichen Gelder (Förderungen) sind in Österreich mehr als doppelt, in Großbritannien mehr als viermal so hoch als im EU-27 Durchschnitt. In Rumänien hingegen erreicht der Durchschnitt der Betriebe nicht einmal 10% der Förderungen in Österreich. Der Anteil der Förderungen am Familienbetriebseinkommen beträgt in Österreich 60%, in Großbritannien sogar 84%, in Rumänien nur 28% und im EU-27 Durchschnitt 52% (Tabelle 3). Auf Hektar umgerechnet liegt der Hektarsatz der Förderungen mit 594 Euro/ha in Österreich von den vier Vergleichsgruppen am höchsten. Der Hektarsatz ist mehr als doppelt so hoch als in Großbritannien. Dies liegt vor allem an den umfangreichen Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL) und an der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (Bergbauernförderung). Werden die Förderungen aller EU Mitgliedstaaten betrachtet, so zeigt sich bei einem EU-27 Durchschnitt von 320 Euro je Betrieb eine Spannbreite zwischen 874 Euro je Hektar in Griechenland bis zu 115 Euro je Hektar in Bulgarien.⁶

Tabelle 3: Einkommens- und Förderungszahlen in der EU-Landwirtschaft im Vergleich (Durchschnitt 2007/2008)

Kennzahl	Österreich	GB	Rumänien	EU-27
Familienbetriebseinkommen in Euro	33.503	54.358	7.020	17.928
Öffentl. Gelder in Euro	20.130	45.703	1.977	9.335
Öffentl. Gelder/FBEK in %	60,1	84,1	28,2	52,1
Öffentl. Gelder/Unternehmensertrag in %	26,5	19,6	13,2	16,6
Familienbetriebseinkommen/FJAE in Euro	22.707	41.738	2.982	13.792
Öffentl. Gelder/je ha landw. Fläche in Euro	594	287	175	320

Quelle: BMLFUW 2009 u. 2010; eigene Berechnungen

Anmerkungen: FBEK = Familienbetriebseinkommen; FJAE = Familienjahresarbeitseinheiten.

Einkommensvergleich zwischen Bergbauern-, Bio- und Ackerbaubetrieben in Österreich

Das landwirtschaftliche Einkommen der Bergbauernbetriebe mit Extremerschwerenissen (BHK-Gruppe 4) erreicht nur zwei Drittel des österreichischen Durchschnittes bzw. 27% der großen Ackerbaubetriebe. Bei diesen Bergbauernbetrieben sind die öffentlichen Gelder höher als das landwirtschaftliche Einkommen, das zu 92,5% aus dem ÖPUL der AZ besteht. Bei den Biobetrieben liegen die öffentlichen Gelder und das landw. Einkommen über dem

⁵ Die Berechnungen beruhen auf den Ergebnissen der Statistik der für den Grünen Bericht buchführenden Betriebe. Aus den Aufzeichnungen dieser Betriebe wird in der Statistik für die gesamte Landwirtschaft der einzelnen EU Mitgliedstaaten und für die EU als gesamtes die Einkommenszahlen und andere Vergleichszahlen hochgerechnet. Nicht abgebildet sind in dieser Statistik die vielen kleinen Betriebe sowie die wenigen sehr großen Betriebe. Die Buchführungsstatistik ist mit der Verteilungsstatistik der Direktzahlungen nicht direkt vergleichbar.

⁶ Die öffentlichen Gelder hatten im Durchschnitt der Jahre 2007/2008 einen Anteil von 17% am Unternehmensertrag des EU-27. Nach der OECD Berechnungsmethode, die ein umfangreicheres Konzept beinhaltet (Producer Support Estimate = PSE), wird der Anteil der Agrarstützungen am Unternehmensertrag für die OECD-Staaten für 2009 allerdings mit 22% bzw. für die EU mit 24% angegeben (OECD 2010).

österreichischen Durchschnitt. Die großen Ackerbaubetriebe erhalten - vor allem aufgrund ihrer Flächengröße - eine mehr als doppelt so hohe Förderung als die hier dargestellten Vergleichsgruppen und die öffentlichen Gelder machen 77% des landwirtschaftlichen Einkommens aus.⁷ Der Großteil der Förderungen der großen Ackerbaubetriebe kommt aus der Marktordnung, aber auch das Agrarumweltprogramm trägt fast 30% zu den Förderungen bei. Während der Verschuldungsgrad⁸ bei allen Vergleichsgruppen mit 10 bis 11% sehr ähnlich ist, haben die Bergbauernbetriebe mit Extremerschwernissen trotz deutlich niedrigeren Privatverbrauchs als die Ackerbaubetriebe nur eine Überdeckung des Verbrauchs von 10%, die großen Ackerbaubetriebe hingegen von 21%.⁹

Tabelle 4: Einkommens- und Verbrauchszahlen in der Landwirtschaft nach Bergbauern-, Bio- und Ackerbaubetrieben in Österreich (Durchschnitt 2008/2009)

Kennzahl	Bergbäuerinnen- und Bergbauernbetriebe		Durchschnitt Österreich	Biobetriebe	Große Ackerbaubetriebe
	(Extrem)	Durchschn.			
Landw. Einkommen in Euro	15.306	22.048	22.742	24.345	56.368
Öffentl. Gelder in Euro	19.622	18.828	17.598	21.390	43.398
Öffentl. Gelder/LEK in %	128,2	85,4	77,4	87,9	77,0
ÖPUL u. AZ/LEK in %	92,5	48,6	37,6	53,1	29,9
Gesamteinkommen in Euro	34.627	41.756	42.702	45.348	69.575
Überdeckung des Verbrauchs in %	10,1	17,6	13,4	18,3	20,9
Verschuldungsgrad in %	11,5	9,7	10,3	9,4	11,4
Öffentl. Gelder/Landw. Fläche in Euro	629	633	617	659	584

Quelle: LBG 2009; BMLFUW 2010; eigene Berechnungen

Anmerkungen: Der Fachterminus für Land. Einkommen (LEK) im Grünen Bericht ist Einkünfte aus Land- u. Forstwirtschaft (Ertrag minus Aufwand). ÖPUL = Agrarumweltmaßnahmen. AZ = Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (zum Großteil Bergbauernförderung). Im Durchschnitt Österreich sind auch die Bergbauernbetriebe enthalten.

Die Durchschnittszahlen in Tabelle 4 überdecken allerdings eine große Spannweite. Im Jahr 2009 hatten 48% aller Betriebe eine Unterdeckung des Verbrauches. Das Medianeinkommen je landwirtschaftlicher Familienarbeitskraft betrug im Jahr 2009 11.540 Euro (Mittelwert von 14.521 Euro), im Hochalpengebiet waren dies nur 9.112 Euro (BMLFUW 2010).

⁷ Der österreichische Grüne Bericht beinhaltet auch kleinere Betriebe als der EU-Bericht, daher sind die Tabellen 3 und 4 nicht unmittelbar vergleichbar. Weiters war das Jahr 2009 ein sehr schlechtes Einkommensjahr für die Landwirtschaft, so dass die Einkommen trotz steigender Förderungen stark gesunken sind. Dies wirkt sich natürlich auch auf den Durchschnitt der Jahre 2008/2009 aus.

⁸ Der Verschuldungsgrad gibt an, wie hoch der Anteil des Fremdkapitals am Gesamtkapital ist (BMLFUW 2010, 309).

⁹ Die Überdeckung des Verbrauchs ist definiert als Gesamteinkommen abzüglich des Privatverbrauchs und der Sozialversicherungsbeiträge (BMLFUW 2010, 309).

Standardarbeitszeitmodell als Basis für Direktzahlungen

Der überwiegende Anteil der Direktzahlungen (1. Säule) für landwirtschaftliche Betriebe in der EU und in Österreich wird auf Basis der Fläche ausbezahlt. Eine andere Möglichkeit als Grundlage für die Auszahlung von Direktzahlungen in der Landwirtschaft wäre die Verknüpfung mit der Arbeitszeit. In einer in Österreich durchgeführten Studie wurden die Auswirkungen der Einbeziehung des Standardarbeitszeitbedarfes als Kriterium zur Vergabe von Direktzahlungen und deren Verteilungswirkung analysiert (KIRNER et al., 2008). Damit konnten Erkenntnisse für die Diskussion der zukünftigen Ausrichtung der GAP gewonnen werden. Verglichen wurde die Verteilung der Marktordnungsprämien unter gegenwärtigen Kriterien mit jener der Einbeziehung der Standardarbeitszeiten. In der Studie wurden 50 Prozent der Marktordnungsprämien (entspricht 342 Mio. Euro) nach dem Standardarbeitszeitbedarf auf die Betriebe neu verteilt.¹⁰

Bei dieser Berechnungsart würden in Österreich 66 % der Betriebe im Datensatz profitieren, vor allem Betriebe mit einem hohen Arbeitseinsatz. Das sind insbesondere Betriebe mit einem hohem Viehbesatz (vor allem Milchviehbetriebe) und/oder Bergbauernbetriebe (Tabelle 5). Kleinere und mittelgroße Betriebe würden im Durchschnitt gewinnen, hingegen Nichtbergbauernbetriebe, Marktfruchtbetriebe und große Betriebe würden Direktzahlungen und somit Einkommen verlieren (Kirner/Hovorka/Handler 2009, 76f).

Tabelle 5: Änderung der Direktzahlungen je Betrieb nach ausgewählten Betriebsmerkmalen bei Anwendung des Standardarbeitszeitmodells in Österreich

Kennzahl	Bergbauernbetriebe (Extrem)	Futterbaubetriebe	Marktfruchtbetriebe	Mittlere Betriebe	Großbetriebe
Standardarbeitszeitbedarf je Betrieb in Stunden	1.410	2.521	1.010	2.235	3.859
Marktordnungsprämie (MOP) je Stunde (alt) in Euro	1,5	2,1	9,3	2,0	14,6
MOP (alt) je Betrieb in Euro	2.070	5.308	9.392	4.391	56.148
MOP neu je Betrieb in Euro	3.138	6.413	6.202	5.529	33.828
Veränderung MOP in Euro	1.068	1.105	-3.190	1.138	-22.320
Veränderung MOP in %	52	21	-34	26	-40

Quelle: Kirner et al. 2008; eigene Berechnungen

Anmerkungen: Im Modell wurden 50% der Marktordnungsprämien neu nach Standardarbeitszeitbedarf und 50% wie bisher verteilt. Futterbaubetriebe sind vor allem Milchviehbetriebe. Marktfruchtbetriebe sind Ackerbaubetriebe. Als mittlere Betriebe wurden die Größe 10 bis 20 ha landwirtschaftliche Fläche definiert. Als Großbetriebe wurden die Betriebe ab 100 ha landwirtschaftliche Fläche definiert.

¹⁰ Da nicht die tatsächliche Arbeitszeit eines Betriebes, sondern die berechnete Standardarbeitszeit nach Standardverfahren zur Anwendung kam, würde durch das Modell eine höhere Arbeitsproduktivität eines Betriebes im Vergleich zu den Standardverfahren zu keinen Nachteilen führen.

Das Modell wäre insbesondere für Bergbauernbetriebe attraktiv und könnte als Alternative für eine Neuausrichtung der GAP nach 2013 - in jenen Mitgliedstaaten die sich für dieses Modell entscheiden - die flächenbezogenen Direktzahlungen ablösen.¹¹

Ziele und Diskussionsstand der Reform der GAP für die Zeit nach 2013

Im Zentrum der Diskussion der Reform der GAP stehen die Gewichtung der Ziele der GAP (Wettbewerb versus Nachhaltigkeit und gesellschaftliche Leistungen), der zukünftige Budgetumfang (Kürzungen oder Beibehaltung), die Aufteilung des Budgets zwischen den Mitgliedstaaten (Nettozahlerdiskussion) und zwischen 1. Säule (Marktordnung) und 2. Säule (ländliche Entwicklung) sowie die Einführung neuer Marktregulierungsmaßnahmen (z.B. Versicherungssystem). Auch der Verteilungsmechanismen zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben steht zur Disposition.¹²

In Vorbereitung der Kommissionsmitteilung zur GAP nach 2013 wurde von Agrarkommissar Ciolos von April bis Juni 2010 eine breit angelegte, öffentliche Konsultation zur künftigen Agrarpolitik initiiert. Die Ergebnisse wurden im Juli 2010 bei einer Dialogkonferenz zur Zukunft der GAP nach 2013 (Konferenz zur öffentlichen Debatte“ am 19./20. Juli 2010 in Brüssel) vorgestellt und mit ca. 500 TeilnehmerInnen diskutiert (Ciolos 2010). Der Dialogprozess floss in der Folge in die Mitteilung der Kommission (Optionenpapier) ein (Europäische Kommission 2010a). Diese Mitteilung enthält neben einer Analyse der aktuellen Situation und der zukünftigen Herausforderungen auch den Aufruf zur Diskussion von drei zukünftigen Optionen: 1. Status Quo plus; 2. wesentliche Überarbeitung in Richtung Nachhaltigkeit; 3. Fokus auf Umwelt- und Klimaziele. Die Kommission bevorzugt die zweite Option. Agrarkommissar Ciolos betonte bei der Präsentation, dass die GAP „umweltfreundlicher, gerechter, effizienter und wirkungsvoller“ gestaltet werden muss. Aus seiner Sicht muss die europäische Landwirtschaft nicht nur wirtschaftlich, sondern auch ökologisch wettbewerbsfähiger werden (Europäische Kommission 2010b). Die Unterstützung der Betriebe in benachteiligten Gebieten ist explizit auch für die Zukunft vorgesehen. Diese Mitteilung der Kommission ist die Basis für die weitere Diskussion, die in den Beschluss der Rechtstexte im Jahr 2012 münden soll.

¹¹ Im Modell sind keine Obergrenzen und keine zusätzliche Größendegression der Zahlungen kalkuliert, dies könnte aber bei der Anwendung zusätzlich berücksichtigt werden.

¹² Eine einheitliche Prämie in der ersten Säule innerhalb der EU würde ca. 210 - 240 Euro/ha ergeben und würde zu deutlichen Umverteilungen führen, die in dieser Form politisch nicht durchsetzbar wäre (Ciolos 2010).

Schlussfolgerungen und Ausblick

Grundsätzlich ist zwischen dem neoliberalen Konzept der Agrarindustrialisierung („farming“) mit einer hochintensiven, semiindustriellen und regional konzentrierten Produktionsform und dem Entwicklungsweg eines europäischen Agrarmodells der multifunktionalen Landwirtschaft („agriculture“) mit einer nachhaltigen Produktionsform, in der ökonomische, ökologische und soziale Zielsetzungen gleichberechtigt angestrebt werden und die auf Ernährungssouveränität setzt, zu unterscheiden.¹³ Für die Erfüllung der multifunktionalen Leistungen der Landwirtschaft kann der freie Markt in einer globalisierten Welt nicht ausreichend sorgen. Dies gilt im besonderem Maß für die Berggebiete. Es ist vielmehr eine Gemeinsame Agrarpolitik erforderlich, die sich am Europäischen Agrarmodell orientiert und in Zukunft stärker die Nachhaltigkeitsaspekte und die neuen Herausforderungen betont.¹⁴

Die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung in den Berggebieten ist ohne spezielle Förderung unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen nicht möglich, daher ist die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete unverzichtbar. Aber auch die Agrarumweltmaßnahmen tragen wesentlich zur Bewirtschaftung im Berggebiet bei. Mit der Berglandwirtschaft steht und fällt die Lebensqualität der außerlandwirtschaftlichen Bevölkerung und der TouristInnen in den Berggebieten. Das Berggebiet hat auch eine europäische Dimension und ist als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und Biodiversitätsraum daher von gesamteuropäischem Interesse (siehe auch Alpenkonvention, Karpatenkonvention etc.).

Derzeit sind in der EU die Direktzahlungen aus der GAP und die Einkommen sehr ungleich verteilt. Eine Möglichkeit wäre, die Direktzahlungen der 1. Säule in Zukunft an den standardisierten notwendigen Arbeitseinsatz zu knüpfen. Die Arbeitskraft ist der zentrale Anknüpfungspunkt bei der Schaffung von Mehrwert und entwickelt sich in der täglichen Praxis auf den Bauernhöfen immer mehr zum knappsten Gut. Mit der Verfügbarkeit der notwendigen Arbeitszeit steht und fällt die Betriebsorganisation und –form und entscheidet sich längerfristig, ob ein Betrieb weiter bewirtschaftet wird oder nicht. Das Arbeitszeitmodell würde sich positiv auf kleinere, auf vielfältig bewirtschaftete Betriebe, auf Betriebe mit hohem Arbeitseinsatz (Milchviehbetriebe) und auf Bergbauernbetriebe auswirken.

¹³ Die folgenden Überlegungen beziehen sich auf das Dialogpapier der Bundesanstalt für Bergbauernfragen zur Reform der GAP nach 2013 (Dax/Hovorka 2010).

¹⁴ Die BürgerInnen erwarten sich als Gegenleistung für die Förderungen von der Landwirtschaft vor allem die Erzeugung gesunder Lebensmittel zu fairen Preisen, die Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft, die Einhaltung von hohen Tierschutz- und Qualitätskriterien, einen positiven Beitrag zum Klimaschutz sowie zur Bewältigung der anderen neuen Herausforderungen (Biodiversität, Tierschutz, erneuerbare Energien, Wassermanagement).

Die zukünftige Ausgestaltung der GAP ist nicht nur für den Agrarbereich von hohem Interesse. Die Ergebnisse der Agrarpolitik spüren alle Menschen unmittelbar beim Essen und mittelbar durch die Auswirkungen auf die Umwelt (Landschaft, Grundwasser, Biodiversitätsverlust, Klimaproblematik) und auf die Steuerausgaben. Vielfach wird gefordert, dass als Gegenleistung für die landwirtschaftlichen Förderungen zukünftig klarer begründete und nachweisbare Leistungen für die Gesellschaft erbracht werden. Diese Orientierung unter dem Slogan „public money for public goods“ meint vor allem die Umweltleistungen der Landwirtschaft (Cooper et.al 2009; Verbände-Plattform 2010).

Die Diskussion der zukünftigen GAP wurde von Kommissar Ciolos bisher breit geführt. Sie mündete in der Mitteilung der EU- Kommission vom November 2010, die neben einer Analyse der aktuellen Situation und der zukünftigen Herausforderungen auch den Aufruf zur Diskussion der drei darin präsentierten Optionen enthält. Der Diskussions- und Entscheidungsprozess soll im Beschluss der Rechtstexte im Jahr 2012 münden. Die Ergebnisse werden auch die Zukunftschancen der Berglandwirtschaft stark beeinflussen.

Literatur:

BMLFUW (2010). Grüner Bericht 2010. Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Wien.

Ciolos, Dacian (2010). Ich will eine starke, effektive und ausgewogene GAP. Speech/10/400 am 20. Juli 2010. Brüssel.

Cooper, T./ Hart, K. / Baldock, D. (2010). The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union. Institute for European Environmental Policy. London.

Dax, Thomas/ Hovorka, Gerhard (2010). Eckpunkte der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 aus Sicht der Berglandwirtschaft. Beitrag zur Diskussion der Zukunft der GAP auf der EU-Homepage am 31.5.2010. Wien. 6 Seiten.

http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/debate/contributions/index_en.htm#contributor3

European Commission (2010a). CAP expenditure in the total EU expenditure. Graph. Brüssel.
http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/graphs/graph1_en.pdf

European Commission (2010b). Report on the distribution of direct aids to the producers (Financial year 2008). Brüssel.

http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2008/annex2_en.pdf

European Commission (2010c). Indicative figures on the distribution of direct aid to farmers, by size-class of aid (Financial year 2008). Brüssel.

http://ec.europa.eu/agriculture/fin/directaid/2008/annex1_en.pdf

European Commission (2009). The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation. Agricultural Policy Perspectives. Brief No. 1. Brüssel.

Europäische Kommission (2010a). Mitteilung der Kommission. Die GAP bis 2010: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. KOM (2010) 672 final. Brüssel.

Europäische Kommission (2010b). Kommission legt Konzept für eine zukunftsgerichtete Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013 vor. Pressemitteilung IP/10/1527 vom 18. November 2010. Brüssel.

Farmsubsidy.org (2010): EU boosts farm subsidy millionaires by 30 per cent. Presseausendung vom 4. Mai 2010. https://docs.google.com/View?id=dct5h2jr_39gmkk57g8

Kirner, Leopold/ Hovorka, Gerhard/ Handler, Franz/ Tamme, Oliver/ Stadler, Markus/ Hofer, Otto/ Blumauer, Emil (2008). Analyse der Einbeziehung des Arbeitseinsatzes für die Ermittlung von Direktzahlungen in der Landwirtschaft. Wien.

Kirner, Leopold/ Hovorka, Gerhard/ Handler, Franz (2009). Der Standardarbeitszeitbedarf als ein Kriterium für die Ermittlung von Direktzahlungen in der Landwirtschaft. In: Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, Vol. 18(1). Wien. 71-80.

LBG (2009). Buchführungsergebnisse 2008 der Land- und Forstwirtschaft Österreichs. Wien.

OECD (2010). OECD Agricultural Policies in OECD Countries 2010 at a Glance. Paris.

Sinabell, Franz/ Pitlik, Hans/ Schmid, Erwin (2009a). Zukunft der Finanzierung und Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik. Forschungsbericht des WIFO. Februar 2009. Wien.

Sinabell, Franz/ Schmid, Erwin/ Hofreither, Markus (2009b). The distribution of Direct Payments of the Common Agricultural Policy. In: Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, Vol. 18(1). Wien. 111- 119.

Verbände-Plattform (2010). Für eine grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik. Gemeinsames Papier von Verbänden aus Umwelt- u. Naturschutz, Landwirtschaft, Entwicklungspolitik, Verbraucherschutz u. Tierschutz. Rheinbach/Hamm.

Korrespondenz und Rückfragen zum Artikel an

Dr. Gerhard Hovorka
Bundesanstalt für Bergbauernfragen
Marxergasse 2
1030 Wien
gerhard.hovorka@babf.bmlfuw.gv.at