

DIE GEMEINSAME AGRARPOLITIK DER EU – EIN INSTRUMENT ZUR UMBERTEILUNG?

1. Verteilung zwischen den Gesellschaftsgruppen	208
2. Verteilungswirkung innerhalb des Agrarsektors	215
3. Verteilungswirkung im ländlichen Raum	219
4. Fazit	221

Auszug aus WISO 4/2007

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Gruberstraße 40–42

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@akooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Maria Burgstaller

**Mitarbeiterin
der Abteilung
Wirtschaftspolitik der
Kammer für Arbeiter
und Angestellte für
Wien**

*drei agrar-
politische
Themen
bewegen
Öffentlichkeit*

Drei agrarpolitische Themen bewegten die Öffentlichkeit in den letzten Tagen und Wochen: die exorbitant gestiegenen Agrarpreise, die unverändert hohen Agrarsubventionen und die Diskussion um die Veröffentlichung der Agrargelder (Transparenz). Eng verbunden damit ist die Frage nach der Verteilungswirkung agrarpolitischer Eingriffe.

Umverteilung im klassischen Sinn wird als gezielter Eingriff politischer Instrumente gesehen, der die Ungleichheiten bezogen auf Einkommen oder Vermögen in der Gesellschaft reduzieren soll.

Was wäre also naheliegender, als die agrarpolitischen Ziele, wie sie im EG-Vertrag festgeschrieben sind, unter diesem Blickwinkel näher zu betrachten:

„Art. 33 (1) Ziel der Agrarpolitik ist es:

- a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktivitätsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;
- b) auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.“

Diese Zielformulierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nimmt keinen direkten Bezug auf Umverteilung, wiewohl die

damit begründeten Maßnahmen eine starke Verteilungswirkung aufweisen können. Besonders bemerkenswert ist die Formulierung, dass die „in der Landwirtschaft tätigen Personen“ insgesamt angesprochen werden und nicht nur die BetriebsinhaberInnen, obwohl nur Letztere bei der Umsetzung durch Preisstützungen und Direktzahlungen begünstigt wurden. Trotz der schlechten Versorgungslage zu Beginn der GAP in den Sechzigerjahren wurden Versorgungssicherheit und Preise nachrangig angesprochen. Nach der Reihenfolge der Ziele und ihrer eindeutigen Formulierung orientiert sich die GAP in erster Linie am Agrareinkommen und nachrangig an gesellschaftlichen Bedürfnissen. Während die Richtung für die Landwirtschaft nach oben zeigt, indem „höhere“ Produktivität und „höheres“ Einkommen angestrebt werden, haben die Preise lediglich „angemessen“ zu sein. Gewisse Zielkonflikte waren damit sozusagen vorprogrammiert.

*Zielgruppe „in
Landwirtschaft
tätige Personen“
und nicht nur
Betriebs-
inhaberInnen*

Auch wenn diese Ziele weiterhin aufrecht sind, so hat die Europäische Union inzwischen nicht nur die Zahl ihrer Mitglieder erweitert. Mit den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza und den Schlussfolgerungen der Räte wurden neue Schwerpunkte gesetzt, die auch für die zukünftige GAP gelten. Im Jahr 2001 beschloss der Europäische Rat die europäische Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Schwerpunkte sind die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen, Lebensmittelqualität und Lebensmittelsicherheit, die seither auf die GAP Einfluss nehmen sollen.

*nachhaltige
Nutzung
natürlicher
Ressourcen*

Die Auswirkungen der GAP und insbesondere die Vergabe von Agrarsubventionen können in ihrer Verteilungswirkung aus unterschiedlichem Blickwinkel betrachtet werden. Näher beleuchtet werden soll hier die Verteilungswirkung zwischen folgenden Gruppen:

*Blickwinkel der
Verteilungs-
wirkung*

- Die Verteilung zwischen den Gesellschaftsgruppen (LandwirtInnen – KonsumentInnen – SteuerzahlerInnen)
- Die Verteilung innerhalb des Agrarsektors
- Die Verteilung der Förderung im ländlichen Raum

1. Verteilung zwischen den Gesellschaftsgruppen

*Finnland und
Österreich
führen bei
nationalen
Zahlungen*

Die Ausgaben für die EU-Landwirtschaft betragen im Jahr 2006 54,58 Mrd. €, das sind immer noch 50,8 %¹ des EU-Budgets. Im Ranking der zusätzlichen nationalen Zahlungen an den Agrarsektor, die neben den EU-Budgetmitteln bereitgestellt werden, wird die Spitze der spendabelsten Mitgliedstaaten von Finnland und Österreich angeführt. Diese zwei Länder zahlen die höchsten zusätzlichen Budgetmittel bezogen auf ihre landwirtschaftliche Fläche bzw. den Beitrag zum BIP. Österreich schießt national in der Größenordnung von 70 % zu. Im Jahr 2006 kamen etwa 1,4 Mrd. € direkt aus dem EU-Budget, weitere rund 900 Mio. waren durch Bund und Länder finanziert.

Die GAP enthält Elemente der Preisstützungen und Direktzahlungen aus öffentlichen Budgets. Daneben überlässt es die EU den Mitgliedstaaten, durch weitere indirekte Unterstützungen, z. B. im Rahmen der Steuergesetzgebung, den Agrarsektor durch niedrige Steuersätze oder Steuerbefreiungen zu unterstützen und in einem bestimmten Ausmaß auch national finanzierte Beihilfen zu verteilen, die allerdings notifiziert werden müssen.

*Kosten für die
OECD-Länder
300 Mrd. Dollar*

Es gibt eine Reihe von Untersuchungen, die sich damit beschäftigen, wie agrarpolitische Maßnahmen auf ProduzentInnen und KonsumentInnen einer Gesellschaft wirken, wie hoch die Wohlfahrtsgewinne oder -verluste sind. Für die Agrarpolitik der OECD-Länder wurden Kosten für die SteuerzahlerInnen und KonsumentInnen von 300 Mrd. Dollar² festgestellt. Neben der Frage, wie hoch die Mehrausgaben der KonsumentInnen und die Transferleistungen der SteuerzahlerInnen sind, ist entscheidend, welche positiven aber auch negativen Externalitäten für die Gesellschaft erzielt werden. Externalitäten könnten durch zweierlei Instrumente gesteuert werden. Durch Verbote, z. B. Düngemittelreduktion aufgrund von gesetzlichen Beschränkungen, oder durch Anreize wie z. B. Prämien an jene, die bestimmte für die Umwelt schädliche Stoffe nicht mehr verwenden.

Positive Externalitäten, die mit der GAP angestrebt werden sollen, werden nur teilweise erreicht. Zwischen 1995 und 2005 ging die Beschäftigung in der Landwirtschaft um durchschnittlich 2,3 % jährlich (EU-15) zurück. Einzelne Maßnahmen verfolgen zwar konkrete Ziele in Richtung mehr Umweltschutz. Für den Großteil der Agrarsubventionen müssen allerdings nicht mehr als die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden. Am Beispiel der Verschmutzung des Trinkwassers lässt sich deutlich zeigen, dass die GAP zu keiner flächendeckenden umweltfreundlichen und konsumentenorientierten Landwirtschaft geführt hat. Das Leibnitzer Feld in der Südsteiermark, die Gemüseanbauregion in Altamira/Südspanien und Teile der Niederlande sind nur einige Regionen der EU, die eines gemeinsam haben: Das Trinkwasser ist wegen der hohen Nitratkonzentration gesundheitsschädlich.

GAP führte zu keiner flächendeckenden umweltfreundlichen Landwirtschaft

1.1. Wirkung der Direktzahlungen

Direktzahlungen machen eine gezielte Verteilung möglich. Theoretisch zumindest, denn dazu müssten sie zielgenau definiert sein und nicht als Abbild der Preisstützungen so verteilt werden, dass jene, die am meisten produzieren bzw. die größten Agrarflächen besitzen, die höchsten Direktzahlungen erhalten.

Die Direktzahlungen waren wegen der erwarteten niedrigen Preise auf dem Markt eingeführt worden. Tatsächlich haben sich die Preise für viele Agrarprodukte aber genau in die gegenteilige Richtung entwickelt. Bereits im Jahr 2006 wirkten sich die gestiegenen Agrarpreise deutlich auf die Agrareinkommen aus. In Österreich stiegen 2006 im Durchschnitt die Agrareinkommen um 16 % verglichen mit dem Vorjahr. Im zweiten Halbjahr 2007 kam es zu unerwartet hohen Preisanstiegen, deren Höhe und Dauer noch nicht abschätzbar ist. Das bedeutet, dass die KonsumentInnen sowohl die höheren Preise tragen und noch als SteuerzahlerInnen zur Kasse gebeten werden.

Direktzahlungen werden trotz hoher Marktpreise bezahlt

*Agrarreform
2003: zwei
Modelle zur
Auswahl ...*

*... in Österreich
fiel Entscheidung
für Beibehaltung
des Betriebs-
prämienmodells*

Ein erster kleiner Schritt in Richtung Möglichkeiten einer Neuverteilung der EU-Direktzahlungen ist durch die Agrarreform 2003 gelungen. Die Kommission überlässt seither den Mitgliedstaaten die Auswahl zwischen zwei Modellen. Zum einen ist es den Mitgliedstaaten freigestellt, das neue Regionalmodell einzuführen, mit dem die regionalen Unterschiede in den Mitgliedstaaten besser berücksichtigt werden können. Zum anderen kann das sogenannte Betriebsprämienmodell gewählt werden, das auf historischen Zahlungen an LandwirtInnen zwischen den Jahren 2000 und 2002 basiert und keine Änderung in der Verteilung der Agrarsubventionen bewirkt. Für Österreich hat BM Pröll das zweite, das historische Modell gewählt, was er in einer parlamentarischen Debatte damit kommentierte, dass er sich „immer klar dahingehend positioniert habe, dass die Agrarreform zu keiner Umverteilung führen soll“. Die Möglichkeiten zur Umverteilung, die den Mitgliedstaaten durch den nationalen Spielraum eröffnet wurden, bezogen sich sowohl auf die Verschiebung der „klassischen“ Agrarsubventionen zugunsten der Förderung des ländlichen Raums³ als auch auf die Auswirkungen durch die Wahl des Modells. Mit dem Regionalmodell hätte der Westen mit mehr Viehhaltung und arbeitsintensiverer Wirtschaftsweise zugunsten der Ackerbauern in Ostösterreich gewonnen. Grünland- und Berggebiete⁴ hätten gewonnen. Die gegenwärtige Verteilung durch die Wahl des Betriebsprämienmodells und die Ablehnung der Modulation zugunsten der „2. Säule“ (ländliche Entwicklung) ist daher nicht nur auf „Brüssel“ zu schieben, sondern wurde „hausgemacht“ prolongiert. Eine Reform zugunsten der kleineren Betriebe oder der Grünlandbetriebe wurde so bewusst abgelehnt.

Im Gegensatz zu Österreich nutzen einige Mitgliedstaaten⁵ die Möglichkeiten der Umverteilung. Deutschland hat sich für ein gemischtes Modell entschieden und will ab 2013 zu einem reinen Regionalmodell wechseln.

Für die Agrarreform 2003 sah der Vorschlag der Kommission die Verbindung der Direktzahlungen mit Cross-Compliance-Verpflichtungen vor und wollte damit die positiven Externalitäten zukünftiger Agrarsubventionen hervorheben. Der erste Vorschlag der Kommission zielte auf die Verknüpfung einer breiten Palette von Bedingungen und der Gewährung von Agrarsubventionen. Darunter war ursprünglich auch die Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen vorgesehen, die von den Agrarministern jedoch entschieden abgelehnt wurde. Im Reformergebnis wurden die Cross-Compliance-Verpflichtungen auf wenige bereits bestehende gesetzliche Bestimmungen beschränkt, die im Falle der Nichteinhaltung⁶ zu Verwarnungen und Sanktionen führen. Das Ergebnis der Reform unterschied sich auch hier wesentlich vom ursprünglichen Vorschlag und hatte keine zusätzliche Wirkung für die Lebensmittelsicherheit und Umwelt, da sie nicht über bereits bestehende gesetzliche Auflagen hinausgeht. Im Zuge der „Vereinfachung der Agrarbürokratie“ wurden die Sanktionsbestimmungen dazu nochmals entschärft.

Einhaltung von arbeitsrechtlicher Bestimmungen wurde abgelehnt

Insgesamt betrachtet können den Direktzahlungen im Rahmen der ländlichen Entwicklung⁷ die besten Chancen auf Externalitäten eingeräumt werden. Andererseits ist unbestritten, dass trotz hoher Agrarsubventionen viele negative Externalitäten nicht beseitigt oder durch die Gestaltung mancher Maßnahmen sogar mitverursacht wurden, wie der hohe Wasserverbrauch durch die Landwirtschaft (vor allem im Süden Europas), der hohe Stickstoff- und Pestizideintrag⁸ im Grundwasser, der Rückgang der Biodiversität und die Verursachung von 10 % der Treibhausgase.⁹

1.2. Agrardiesel

Als Beispiel für eine rein nationale Fördermaßnahme Österreichs sei hier die Mineralölsteuerrückvergütung unter dem Begriff Agrardieselförderung angeführt. Damit soll die Differenz zwischen der Mineralölsteuer (MöSt) für Diesel mit 34,7

Cent/Liter und der für Heizöl von 9,8 Cent/Liter an die LandwirtInnen rückerstattet werden. Die LandwirtInnen erhalten die in einer Verordnung des Landwirtschaftsministers aufgelisteten Pauschalbeträge. Differenziert wird nach der Nutzung von Ackerflächen und Grünland, wobei die höchsten Fördersätze für Garten-, Wein- und Obstbau, Zuckerrüben, Kartoffeln und Feldgemüse vorgesehen sind. Falls durch die Einreichung von Dieselrechnungen ein höherer Verbrauch nachgewiesen werden kann, werden innerhalb einer festgelegten Obergrenze auch diese erstattet. Wie eine Abgrenzung zu einem allfälligen Privatverbrauch für den Pkw sichergestellt wird, ist unklar. Die „Rückzahlung“ im Pauschalverfahren erhalten auch jene LandwirtInnen, die den von der MöSt befreiten Biodiesel tanken und keinerlei MöSt bezahlt haben. Jene LandwirtInnen, die den höchsten Dieselverbrauch oder im Pauschalverfahren die meisten Ackerflächen mit den höchstdotierten Fördersätzen vorweisen können, erhalten die höchsten Subventionen.

2006:
44 Mio. € MöSt-
Rückvergütung

Für das Jahr 2006 wurden unter diesem Titel zusätzlich 44 Mio. € an die Agrarbetriebe gezahlt. Auch hier ist die Verteilungswirkung eindeutig von den SteuerzahlerInnen hin zu den LandwirtInnen. Die SteuerzahlerInnen erhalten dafür keine Leistung. Argumentiert wurde die MöSt-Rückzahlung manchmal damit, dass Traktoren nicht auf Autobahnen fahren und deshalb für Diesel weniger Steuern bezahlt werden sollten. Der Bau von ländlichen Güterwegen wird allerdings auch vom allgemeinen Steueraufkommen mitfinanziert. Sollte zudem die Verbilligung durch die Rückerstattung nach Rechnungslegung zu einem veränderten Fahrverhalten führen, könnten sogar negative Externalitäten für die Umwelt folgen.

1.3. Agrotreibstoffe

Unter Agro- oder Biotreibstoffen¹⁰ werden die aus Agrarprodukten hergestellten Rapsmethylester als Dieselerersatz und Ethanol als Benzinersatz verstanden. Die EU-Kommission und

da allen voran die Agrarminister trieben den verpflichtenden Einsatz dieser Produkte voran, indem die EU-Mitgliedstaaten die Substitution der fossilen Treibstoffe durch bestimmte Mengen¹¹ dieser Agrotreibstoffe zu erfüllen haben. Der eigentliche Grund für die Einführung der Agrotreibstoffe war, die Agrarproduktion zu unterstützen und die Agrarpreise zu „stabilisieren“. Die Wirkung dieser Agrotreibstoffe ist allerdings aus zwei Gründen äußerst umstritten.

*Agrotreibstoffe
aus zwei
Gründen
umstritten*

Zum einen wird der Umweltnutzen nur geringfügig positiv bis sogar negativ bewertet. Denn all diese Produkte brauchen in der Erzeugung viel (meist fossile) Energie, Kunstdünger und Spritzmittel. Gentechniksaatgut könnte dafür salonfähig gemacht werden. Die gestiegene Nachfrage nach öl- und stärkehaltigen Agrarrohstoffen führt zu einer „Inbetriebnahme“ von Naturressourcen, wodurch beispielsweise Regenwälder in Ländern wie Malaysia, Indonesien oder Brasilien gefährdet sind und der Wasserverbrauch steigen wird. Zum anderen gibt es immer mehr wissenschaftliche Untersuchungen und entwicklungspolitische Gruppen, die vor der Subventionierung von Agrotreibstoffen warnen, weil die Agrarpreise dadurch in die Höhe getrieben werden. Die Auswirkung auf die Lebensmittelpreise ist vor allem für ärmere Bevölkerungsschichten in weniger entwickelten Ländern fatal. Die Proteste der mexikanischen Bevölkerung, die sich die täglichen Tortillas nicht mehr leisten kann, sind um die Welt gegangen. Mittlerweile appelliert die UNO bereits an die EU und die USA, die hohen Substitutionsziele für Agrotreibstoffe zurückzunehmen.

Wie hoch die Preisstützungen sind, die KonsumentInnen weltweit für die Subvention der Agrotreibstoffe zahlen oder noch zahlen werden, wurde bisher nicht berechnet. Ohne Agrotreibstoffe würden weltweit die Getreidevorräte nicht sinken. Die Subventionspolitik der USA und der EU hat jedoch bewirkt, dass weltweit betrachtet der Verbrauch an Getreide höher ist als die Produktion. Es gibt zwar noch immer Lager-

Agrotreibstoffpolitik vernachlässigt Versorgungssicherheit und angemessene Verbraucherpreise

bestände aus früheren Überschusszeiten, diese „schrumpfen“ jedoch kontinuierlich, was wiederum als Grund für die enormen Preissteigerungen der letzten Monate gilt. Die GAP hat mit ihrer Agrotreibstoffpolitik auch ihre Ziele „Versorgungssicherheit“ und „angemessene Preise für Verbraucher“ vernachlässigt.

Neben höheren Preisen für Lebensmittel und Treibstoffe tragen die europäischen SteuerzahlerInnen einen weiteren Teil der Kosten. Agrotreibstoffe sind steuerlich besser gestellt als fossile Treibstoffe. Dadurch kommt es zu einem geringeren Steueraufkommen, das von anderer Seite bedeckt werden muss. In Österreich ist Biodiesel gänzlich von der MöSt befreit, im Fall von Beimischungen ist eine Steuerreduktion vorgesehen. Bezogen auf die derzeit vorgeschriebene Menge an Agrotreibstoffen liegt der Steuerausfall dafür in Österreich bei 39 Mio. €. Steuergelder, mit denen deutlich höhere positive Externalitäten erzielt werden könnten, wenn dadurch effizientere Klimaschutzmaßnahmen wie z. B. Wärmedämmung finanziert worden wären.

1.4. Gestiegene Agrarpreise

steigende Agrarpreise belasten v. a. einkommensschwache Haushalte

Preisstützungen belasten die Agrarbudgets durch direkte Kosten der Maßnahmen (z. B. Exportsubvention, Lagerkostenzuschüsse) und treffen zusätzlich über höhere Lebensmittelpreise in einem stärkeren Ausmaß sozial schwache Gruppen. Größere Familien mit geringerem Einkommen geben im Verhältnis zu ihren gesamten Haushaltsausgaben relativ mehr für Lebensmittel aus und tragen an den durch Preisstützungen verursachten Teuerungen einen höheren Anteil. Preisstützungen bedeuten eine Verteilung von unten nach oben – vom kinderreichen Haushalt mit niedrigem Einkommen zu wohlhabenderen Großproduzenten.

Wie hoch die Preise mancher Agrarprodukte heuer tatsächlich gestiegen sind, ist noch nicht absehbar. Das GAP-Ziel der

„Stabilisierung der Märkte“ ist ins Wanken geraten. Agrarische Rohstoffbörsen, die vor allem in Europa in den vergangenen Jahren nur mehr eine geringe Bedeutung für die Preisbildung hatten, melden Preissteigerungen von weit über 100 % im Vergleich zum Vorjahr. Wie groß die zu diesem Preis gehandelten Mengen sind und wo sich das Preisniveau in den nächsten Monaten einpendeln wird, kann derzeit niemand voraussagen. Zu spekulativ ist die Marktlage. Insgesamt sind die Auswirkungen der Agrarpreissteigerungen auf die Lebensmittel deutlich spürbar. Die Preise für Nahrungs- und Genussmittel auf dem Weltmarkt für Rohstoffe sind im Vergleich zum Vormonat im Oktober 2007 um 27,5 %¹² gestiegen.

2. Verteilungswirkung innerhalb des Agrarsektors

Die bereits zu Zeiten des früheren Kommissionspräsidenten Delors bestehende Situation, dass EU-weit 80 % der Agrarförderungen an nur 20 % der LandwirtInnen gingen, ist noch immer aufrecht. Unter Kommissar Fischler wurden Zahlen veröffentlicht, die darstellten, dass 5 % der größten Betriebe etwa 50 % der EU-Marktordnungszahlungen erhalten. Bedingt durch die teilweise großen Betriebsstrukturen in den zehn neuen Mitgliedstaaten ist auch dort die Verteilung der Subventionen sehr ungleich. Nach einer neuen Statistik der Kommission erhalten 7 % der Betriebe in den neuen Mitgliedstaaten 61 % der Subventionen. Hinter der Verteilung der Agrarsubventionen liegt ein einfaches Prinzip: Je größer ein Agrarbetrieb, desto höher die Subventionen. Argumentiert werden Agrarsubventionen in der Öffentlichkeit allerdings meist mit dem Erhalt der bäuerlichen Landwirtschaft, wobei mediengerecht aufbereitet oft Bilder mit schwer arbeitenden Bergbauern auf steilen Bergwiesen gezeigt werden. Auch wenn inzwischen viele Reformvorschläge auf dem Tisch lagen, hat sich das Verhältnis der Mittelaufteilung kaum verändert. Sie scheiterte am Widerstand der Agrarminister. Der Bund für Umwelt und Naturschutz in Deutschland sieht in der Politik gegen eine Umverteilung einen Zusammenhang, weil „Spitzenfunktionäre

nach wie vor gehen noch 80 % der Agrarförderung an nur 20 % der LandwirtInnen

Widerspruch zwischen Argumentation und Wirkung

der Agrarlobbyisten zu den großen Subventionsempfängern zählen¹³. Diese Beobachtung, dass größere Agrarbetriebe besser in der agrarischen Vertretung verankert sind, dürfte allerdings auch für andere Mitgliedstaaten gelten.

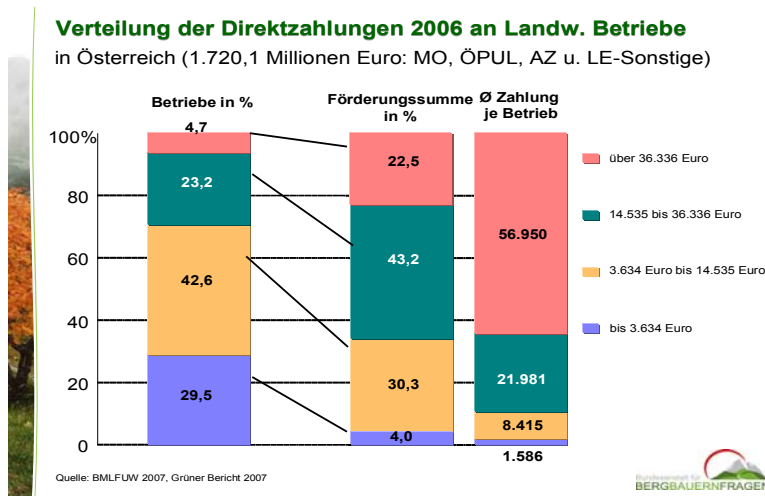
2.1. Verteilung innerhalb des Agrarsektors in Österreich

Die öffentlichen Gelder für den Agrarsektor sind in den letzten Jahren gestiegen, während die Anzahl der Beschäftigten zurückging. Die Gesamtsumme der Förderungen an die Land- und Forstwirtschaft betrug im Jahr 2006 2,4 Mrd. €, im Vergleich dazu waren die Budgetmittel dafür zu Beginn der Jahrtausendwende noch bei 2 Mrd. €. Die Zahl der LandwirtInnen ging in den letzten zehn Jahren um 18 Prozent zurück. Immer weniger LandwirtInnen erhalten so immer mehr Geld.

*durchschnittliche
Förderung
11.826 € pro
landw. Betrieb*

Der rechnerische Durchschnittswert aus den rund 1,72 Mrd. € an Direktzahlungen¹⁴ lag im Jahr 2006 bei 11.826 € pro landwirtschaftlichem Betrieb. Die tatsächliche Verteilung lässt sich zumindest innerhalb definierter Größenklassen nachvollziehen. So lagen die „Fördermillionäre“¹⁵, die größten 947 Betriebe (0,65 % aller Betriebe), in der Kategorie über 72.673 € (vormals 1 Mio. S) mit einer Gesamtsumme von 110,5 Mio € oder 6,4 %.

Grafik 1 zeigt sehr anschaulich die Verteilung der Direktzahlungen in vier Gruppen:

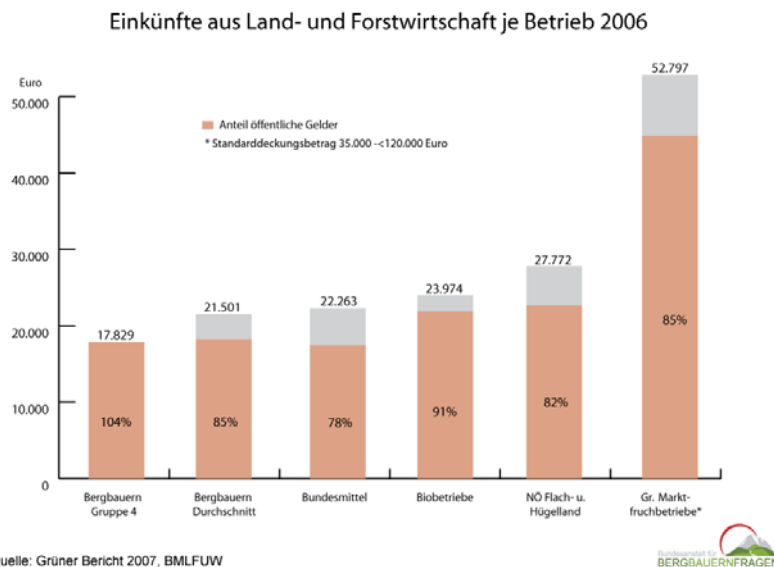


Der Anteil der öffentlichen Gelder am Einkommen im Durchschnitt aller Betriebe stieg von 66 % im Jahr 2001 auf 78 % im Jahr 2006. Die Marktfruchtbetriebe¹⁶ hatten nicht nur insgesamt wesentlich höhere Förderungen als Bergbauernbetriebe und Biobetriebe, sondern auch höhere Förderungen aus dem Umweltprogramm.

Das durchschnittliche landwirtschaftliche Einkommen der Bergbauern liegt bei 21.501 €, das der großen Marktfruchtbetriebe bei 52.797 €. Der Anteil an den öffentlichen Geldern liegt zwar bei beiden Betriebstypen bei 85 %. Ein Vergleich der absoluten Subventionsbeträge ergibt jedoch eine 2,5-mal höhere Subvention für den Marktfruchtbetrieb als für den Bergbauernbetrieb. Bei den Bergbauern der Gruppe 4 (höchste Erschwernis) übersteigt der Aufwand den Ertrag – sodass der Anteil öffentlicher Gelder an den Einkünften aus der Land- und Forstwirtschaft 104 % beträgt.

2,5-mal höhere Subvention für Marktfruchtbetriebe

Grafik 2 zeigt den Anteil der öffentlichen Gelder am Einkommen aus der Land- und Forstwirtschaft der verschiedenen Betriebs-typen, jedoch ohne Einkommen aus Gewerbe bzw. unselbst-ständiger Arbeit.



*Fördermittel
ungerecht
verteilt*

Die Auswertungen zeigen, dass die Fördermittel innerhalb des Agrarsektors, sowohl zwischen Groß und Klein als auch zwischen den Betriebsformen und Produktionsgebieten, sehr ungerecht verteilt sind. Die größten Summen erhielten, unabhängig vom Arbeitsaufwand bzw. der Zahl der Beschäftigten, die flächenmäßig großen Betriebe.

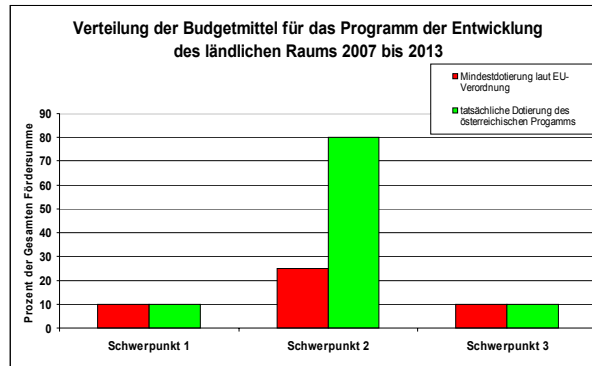
Die Agrarsubventionen haben zwar, wie die Zahlen zeigen, einen großen Einfluss auf die Höhe der Agrareinkommen. Sie werden jedoch unabhängig von sonstigen Einkommensmöglichkeiten und der Vermögenslage in den Agrarbetrieben verteilt. Eine Ausnahme in diesem Fördersystem war die frühere Bergbauernförderung, die in den Siebzigerjahren unter der Regierung Kreisky eingeführt wurde. Der Zuschuss war von der

Erschwernis der Bewirtschaftung und vom Gesamteinkommen abhängig – eine zu dieser Zeit einzigartige Fördermaßnahme, die soziale und regionalpolitische Aspekte berücksichtigte. Mit dem EU-Beitritt ist die soziale Einkommenskomponente in der Bergbauernförderung entfallen.

3. Verteilungswirkung im ländlichen Raum

Als eine zweite Säule für die Förderung des Agrarsektors wurde in den 1990er-Jahren das Programm zur „Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums“ eingeführt. Für die neue Programmperiode 2007 bis 2013 hatte die Kommission einen Vorschlag vorgelegt, der sich nicht nur an den Agrarsektor, sondern auch verstärkt an den gesamten ländlichen Raum wandte. Als Zielgruppe waren unter anderem auch Frauen, Jugendliche und Ältere hervorgehoben. Damit sollte die Förderung auf den ländlichen Lebensraum in Form der Förderung von Bildung, Kultur und Initiativen zur Verbesserung von Dienstleistungen und Beschäftigung ausgerichtet und nicht ausschließlich auf InhaberInnen landwirtschaftlicher Betriebe abgestellt werden. Der für diesen Programmteil (Schwerpunkt 3) vorgeschlagene Budgetanteil wurde jedoch vom Agrarministerrat abgelehnt, auch der österreichischen Landwirtschaftsminister wollte diese „Umverteilung“ nicht mittragen. Die ursprünglich höher vorgeschlagene Mindestdotierung für diese Maßnahmen musste daher von der Kommission auf 10 % der Fördermittel zurückgenommen werden, sodass letztlich die Mindestaufteilung der Schwerpunkte mit 10 : 25 : 10 festgelegt wurde.

*umfassende
Förderung des
ländlichen
Raums wurde
abgelehnt*



*großer
Gestaltungsspielraum für
Mitgliedstaaten*

FörderwerberInnen in Schwerpunkt 1 und 2 sind BetriebsinhaberInnen landwirtschaftlicher Betriebe und deren Angehörige. Innerhalb des Schwerpunktes 3, „Bereich Diversifizierung im ländlichen Raum“, können Maßnahmen finanziert werden, die sich sowohl an den Agrarsektor als auch an Interessierte anderer Sektoren richten. Innerhalb des von der EU vorgegebenen Rahmens bleibt den Mitgliedstaaten ein großer Gestaltungsspielraum sowohl zwischen den Schwerpunkten als auch mit deren Maßnahmen. Für das österreichische Programm, das Landwirtschaftsminister Pröll unter dem Titel „Grüner Pakt“ erstellte, sind 90 % des Budgets für die Schwerpunkte 1 und 2 reserviert. Für Schwerpunkt 3 hätten in Österreich statt 10 % bis zu 65 % der Budgetmittel bereitgestellt werden können. Mit einer anderen Programmgestaltung wären mehr Fördermittel an den gesamten ländlichen Raum und weniger ausschließlich an die Agrarbetriebe verteilt worden.

Österreich erhält aus dem Titel „Ländliche Entwicklung“ einen relativ hohen Anteil aus dem EU-Budget.¹⁷ Grund dafür ist die Notwendigkeit für die Mitgliedstaaten, diese EU-Budgetmittel national zu verdoppeln. Österreich profitiert davon, da andere Mitgliedstaaten weniger großzügig Budgetmittel zur Verfügung gestellt hatten. Für Österreich stehen in der neuen Programmperiode 7,8 Milliarden Euro an EU- und nationalen Budgetmitteln zur Verfügung. Also jährlich mehr als eine Milliarde Euro.

Wenn auch der EU-Rechnungshof in einem kürzlich erschienenen Bericht Kritik an manchen Maßnahmen unter dem Programmtitel „Ländliche Entwicklung“ übt, so hat oder besser hätte dieser Teil der GAP doch zahlreiche Vorteile gegenüber den herkömmlichen Flächenzahlungen und Preisstützungselementen. Das Programm „Ländliche Entwicklung“ wird dezentral gesteuert, d. h. die Mitgliedstaaten bestimmen in hohem Maße, ähnlich wie bei Strukturmaßnahmen, wie das Programm ausgestaltet wird. Sowohl zwischen den Schwerpunkten als auch innerhalb der darin beschriebenen Maßnahmen ist ein maßgeschneiderter Ansatz möglich. Damit könnte auch auf die Bedürfnisse in den unterschiedlichen Regionen eines Mitgliedstaates Rücksicht genommen werden. Die Kommission hat damit eine hohe Verteilungskompetenz sowohl zwischen den Regionen, zwischen den Sektoren als auch innerhalb des Agrarsektors übertragen.

4. Fazit

Der Agrarsektor braucht nicht mehr Zuschüsse, sondern eine bessere Verteilung der Fördermittel, ausgerichtet auf soziale, ökologische und beschäftigungswirksame Maßnahmen. Vieles spricht dafür, von einer sektoralen Förderung wegzugehen. Das Programm für den ländlichen Raum wäre dem Namen nach so eine Möglichkeit. Dem müsste allerdings bei der Neugestaltung ab 2013 gefolgt werden. Auch der Health Check kann uns ein Stück weiter zu einer gerechteren Verteilung bringen, abhängig davon, ob die „Gesundheitsberater“ einen ganzheitlichen Ansatz wählen. Bisher wurde die Chance zu einer gerechteren Verteilungspolitik nicht genutzt.

*bessere
Verteilung der
Fördermittel
wäre wichtig*

Um die GAP in Richtung Umverteilungspolitik zu gestalten, braucht es vor allem einige grundsätzliche Richtungsänderungen:

1. Eine auf Umweltschutz, Konsumentenschutz, Beschäftigung und Regionalpolitik orientierte GAP.
2. Eine möglichst geringe Belastung der SteuerzahlerInnen

durch Transferleistungen bzw. Steuerbegünstigungen für ohnehin Wohlhabende.

3. Keine Preisstützungen, die sozial schwache Gruppen belasten.
4. Die Integration der Agrarpolitik in regionalpolitische Konzepte, die auf die sehr unterschiedlichen ländlichen Regionen besser Rücksicht nehmen können.
5. Durch die Kofinanzierung der GAP sollte mehr Verantwortlichkeit an die Mitgliedstaaten übertragen werden. Der Fokus wäre dann weniger, „das Geld in Brüssel abzuholen“, sondern die kostbaren nationalen Kofinanzierungsmittel für sinnvolle Maßnahmen und eine gerechtere Verteilung einzusetzen.

Anmerkungen:

- 1 EU-Ausgaben unter dem Titel „Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen (Landwirtschaft)“ in: EU-Amtsblatt L77/2007
- 2 OECD, Zahlen für das Jahr 2000
- 3 Siehe unter Kapitel 3.
- 4 Berechnungen des Landwirtschaftsministeriums zu Verteilungswirkungen der Reformvorschläge auf die österreichische Landwirtschaft.
- 5 www.gruener-bericht.at, Tab 5.6.2
- 6 Die Kontrollfrequenz wurde mit 1 bis 2 % festgelegt.
- 7 Siehe Kapitel 3.
- 8 In Österreich wird immer noch Atrazin nachgewiesen, obwohl die Anwendung seit 1984 verboten ist.
- 9 European Environment Agency
- 10 Nur unbedeutende Mengen werden derzeit aus Abfallstoffen hergestellt.
- 11 Bis 2010 ist nach den Vorgaben der EU eine Beimischungsquote von 5,75 Prozent zu erreichen. Bis 2020, so der Plan der EU, soll dieser Anteil auf 10 Prozent erhöht werden. Hierfür rechnet die EU-Kommission mit einem Verbrauch von 59 Mio. t Getreide (das sind 18 Prozent des gesamten Getreideverbrauchs der EU).
- 12 Quelle: HWWI, Hamburger Weltwirtschaftsinstitut
- 13 Zeitschrift Ernährungsdienst, 17. Oktober 2007
- 14 Grüner Bericht: Tabelle 5.2.11
- 15 Als größten Förderempfänger hatte das Profil die Stiftung Fürst Liechtenstein mit 1.770.000 € Agrarsubventionen im Jahr 2006 geoutet.
- 16 Marktfruchtbetriebe sind spezialisiert auf die Produktion von Getreide und Zuckerrüben und liegen meist in Gunstlagen.
- 17 Im Vergleich stehen in Österreich für Maßnahmen aus dem Regionalfonds (EFRE) lediglich 670 Millionen Euro (für territoriale Kooperationen weitere 224 Euro) und aus dem Sozialfonds (ESF) 524 Millionen Euro zur Verfügung.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



Oberösterreich

BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Gruberstraße 40-42, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@akooe.at
Internet: www.isw-linz.at