

zu BEILAGE G

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT

FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Dr. Matthias Schneider

März 1989

Studie EG - Land- und Forstwirtschaft

Teil: Förderung benachteiligter Gebiete

Agrarisch geprägte Gebiete sind ein sowohl in Österreich als auch in der EG bekannter und gewichtiger Typus wirtschaftlich benachteiligter Regionen. Die Land- und Forstwirtschaft als zentrale wirtschaftliche Basisaktivität dieser Gebiete ist ein wichtiger Ansatzpunkt regionalpolitischer Maßnahmen. Die bäuerliche Bevölkerung ist darüberhinaus von den meisten übrigen Aktionen zugunsten peripherer Problemregionen mitbetroffen.

1. Allgemeine Regionalpolitik

1.1 Österreich

1.1.1 Raumordnungskonzept 1981

Das 1981 von der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK) beschlossene Raumordnungskonzept steckt den Rahmen für die österreichische Raumordnungspolitik ab (ÖROK, 1981).

- 2 -

Ziele der Raumordnungspolitik

Als wichtigstes gesellschaftliches Ziel nennt das Raumordnungskonzept die "Herstellung von möglichst gleichwertigen und ausgewogenen Lebensbedingungen in ganz Österreich". Für Gebiete mit gravierenden Problemen sollen Maßnahmenprogramme zur Verbesserung der Lebensbedingungen ausgearbeitet werden.

Abgrenzung von Problemgebieten

Das Raumordnungskonzept der ÖROK aus 1981 definiert drei Typen von Problemregionen:

- Entwicklungsschwache Problemgebiete
- Strukturschwache Problemgebiete (Industriegebiete)
- Erneuerungsbedürftige städtische Problemgebiete

Aus agrarischer Sicht sind die entwicklungsschwachen Problemgebiete von besonderem Interesse, weil sie sich mit peripheren ländlichen Gebieten decken.

Bereits 1975 hat die ÖROK einen Bericht über die Grenzgebiete Österreichs vorgelegt (ÖROK, 1975). Die Abgrenzung erfolgte nach Planungsregionen, teils Planungsräumen (i.e. Teile von Planungsregionen). In diesem

- 3 -

Bericht wird auf besondere Probleme und auf einen zum Teil erheblichen Entwicklungsrückstand der Osthälfte der Grenzgebiete (d.h. der Grenzgebiete zur CSSR, Ungarn und Jugoslawien) hingewiesen. Im Raumordnungskonzept 1981 kommt der Begriff "Grenzland" nicht vor. Die Ostgrenzgebiete decken sich zum Teil mit den dort als entwicklungsschwach und strukturschwach charakterisierten Problemgebieten.

Die im Rahmen der ÖROK vereinbarten Abgrenzungen von Problemregionen wurden in der wirtschaftspolitischen Praxis gelegentlich modifiziert. Zudem wurden für diverse Förderungsprogramme des Bundes und der Länder eigene Abgrenzungen vorgenommen.

Unter dem Eindruck der ab Mitte der siebziger Jahre einsetzenden Wirtschaftsflaute, zunehmender Arbeitsmarktprobleme und Anpassungskrisen in bedeutenden Industriesparten hat die Regionalpolitik an Bedeutung eingebüßt. Regionalpolitische Interventionen des Bundes wurden zunehmend auf alte Industriegebiete (insbesondere Eisen- und Stahlindustrie) konzentriert.

1.1.2 Maßnahmen der Regionalpolitik

Die Raumordnungsberichte der ÖROK geben einen guten Überblick über Förderungsprogramme und Aktionen mit

- 4 -

Regionalbezug bzw. das zur regionalen Wirtschaftsförderung eingesetzte Instrumentarium. Ihr Schwerpunkt liegt bei diversen Formen der Investitionsförderung.

1.2 Europäische Gemeinschaft

1.2.1 Regionalpolitische Ziele und Instrumente

Die EG (12) umfaßt Länder und Regionen mit sehr unterschiedlichem Lebensstandard und wirtschaftlichem Entwicklungsniveau. Darin liegt eine Gefahr für den Zusammenhalt der Gemeinschaft. Aus dieser Sicht postuliert schon die Präambel des EWG-Vertrages die Verringerung der regionalen Disparitäten als grundlegendes Anliegen. Die Einheitliche Europäische Akte bekräftigte und präzisierte 1987 die regionalpolitischen Zielsetzungen der Gemeinschaft unter dem bezeichnenden Titel "Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" in den neuen Artikeln 130a bis 130e des Vertrages.

Regionalpolitik lag in der Gemeinschaft vorerst weitgehend in der Zuständigkeit der Mitgliedsländer. Die EG begnügte sich damit, die Aktivitäten der Länder finanziell zu fördern und zu ergänzen. In den achtziger Jahren hat die Gemeinschaft ihr Engagement in der Regionalpolitik deutlich verstärkt. Den Anstoß lieferten einerseits die Wirtschaftsflaute, die ab Mitte der siebziger Jahre die

- 5 -

regionalen Probleme akzentuierte, und die Süderweiterung der EG. Zugleich sollte damit der neuerliche Versuch den einheitlichen Binnenmarkt zu verwirklichen, abgestützt werden.

Der Kommission stehen zwei wichtige regionalpolitische Instrumente zur Verfügung:

- Kontrolle und Beeinflussung der Regionalpolitik der Mitgliedsländer
- finanzielle Interventionen der Gemeinschaft.

Daneben kann die Gemeinschaft über ihre Kompetenzen in diversen Bereichen (z.B. in der Agrarpolitik) regionalpolitische Akzente setzen.

Die Kompetenz der Kommission zur Kontrolle der nationalen Regionalpolitiken ergibt sich aus dem Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft (Bestimmungen über staatliche Beihilfen, Art.92 bis 94 des EWG-Vertrages). Danach sind staatliche Beihilfen die den Wettbewerb verfälschen, soweit sie den innergemeinschaftlichen Handel beeinträchtigen, grundsätzlich untersagt. Allerdings gibt es Ausnahmen, u.a. für die Regionalpolitik. Die Mitgliedsstaaten haben die Kommission über jede beabsichtigte Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu unterrichten. Die Kommission hat die nationalen Beihilfen laufend zu überprüfen.

- 6 -

Vereinbar mit dem Gemeinsamen Markt und damit erlaubt sind gemäß Art.92 (3) "Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht" und "Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die den gemeinsamen Interessen zuwiderläuft". Damit sind zentrale Instrumente der Regionalpolitik angesprochen.

Gestützt auf die Bestimmungen des Art.92 (3) über regionale Ausnahmen vom Beihilfenverbot haben sich für die Regionalpolitik der EG das BIP je Einwohner und die Arbeitslosenrate als die wichtigsten Kriterien zur Messung regionaler Disparitäten herausgebildet.

Die bedeutendsten Finanzierungsinstrumente der Gemeinschaft mit regionaler Relevanz sind der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung. Diese drei Fonds sind als "Strukturfonds" bekannt.

Gemessen an den bestehenden Problemen waren bisher die Ausgaben der Gemeinschaft für die Regionalpolitik eher

- 7 -

bescheiden. Für die Strukturfonds waren z.B. 1988 insgesamt 7,4 Mrd.ECU vorgesehen, das sind knapp 19% des gesamten EG-Haushalts. Im Februar 1988 haben die Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft gemeinsam mit den Beschlüssen zur Reform der Agrar- und Finanzpolitik eine Intensivierung der gemeinsamen Regionalpolitik vereinbart. Die Zuschüsse aus den Strukturfonds sollen bis 1993 gegenüber 1987 real verdoppelt und auf die ärmsten Regionen (insbesondere im Süden der EG) konzentriert werden.

Parallel zur Verstärkung ihres regionalpolitischen Engagements bemüht sich die Gemeinschaft um eine Präzisierung der anzustrebenden Ziele, Koordination der Instrumente und Überprüfung und eventuelle Neuabgrenzung der förderungswürdigen Problemregionen.

In Verordnung (EWG) Nr. 2052 vom Juni 1988 wurden die regionalpolitischen Anliegen der Gemeinschaft in Form von fünf vorrangigen Zielen konkretisiert:

1. Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (Ziel Nr.1);
2. Umstellung der Regionen die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind (Ziel Nr.2);
3. Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (Ziel Nr.3);

- 8 -

4. Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben (Ziel Nr.4);
5. Im Hinblick auf die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik
 - a) beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen (Ziel Nr.5a).
 - b) Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (Ziel Nr.5b).

Aus agrarischer Sicht sind die Ziele 1, 5a und 5b von besonderer Relevanz. Die Strukturfonds sollen zur Erreichung dieser Ziele beitragen. Für die Ziele 1 und 5b sind alle drei Fonds zuständig, für das Ziel Nr. 5a nur der EAGFL-Abteilung Ausrichtung.

Die Abgrenzung der Problemgebiete und die Form der vorgesehenen Interventionen ist in den Verordnungen (EWG) 2052/88 und 4253/88 geregelt.

Unter Ziel Nr.1 fallen NUTS-Regionen der Ebene II (in Österreich entspricht dies etwa den Bundesländern), deren BIP je Kopf in den letzten drei Jahren weniger als 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt sowie einige in der Verordnung namentlich genannte Regionen für deren Berücksichtigung besondere Gründe bestehen.

Förderungswürdige Regionen im Rahmen des Ziels 5b sind ländliche Gebiete mit einer hohen Agrarquote, niedrigen Agrareinkommen und einem niedrigen sozio-ökonomischen

- 9 -

Entwicklungsstand. Die Gemeinschaft kann weiters über Antrag eines Mitgliedstaates auch in anderen ländlichen Gebieten intervenieren, wenn diese Gebiete einem oder mehreren der angeführten Kriterien genügen, z.B.

- niedrige Bevölkerungsdichte und/oder starke Abwanderung
- Randlage im Verhältnis zu den großen Zentren der Gemeinschaft
- Sensibilität gegenüber Maßnahmen im Zuge der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (beurteilt an der Entwicklung der Agrareinkommen)
- Berggebiete oder sonstige benachteiligte Gebiete.

1.2.2 Strategien für den ländlichen Raum

Das verstärkte regionalpolitische Engagement der EG spiegelt sich auch in einer zunehmenden Beschäftigung mit den Problemen des ländlichen Raums. In einem im Juli 1988 vorgelegten Grundsatzpapier über "Die Zukunft des ländlichen Raums" befaßt sich die EG-Kommission eingehend mit den Problemen des ländlichen Raums und Strategien zu deren Bewältigung (Kommission der EG, 1988). Die Kommission zeigt drei Problemkreise auf:

- Druck der modernen Entwicklung in ländlichen Gebieten im Umkreis von Ballungszentren. Diesem Druck soll mit verstärktem Schutz der ländlichen Umwelt begegnet werden.

- 10 -

- Niedergang des ländlichen Raums (Entwicklungsrückstand, wirtschaftliche Alternativen fehlen). Dem soll durch Diversifizierung der Wirtschaft (über Stärkung des endogenen Potentials durch Förderung der lokalen Klein- und Mittelbetriebe) und Förderung der Landwirtschaft gegengesteuert werden. Diese Regionen finden sich insbesondere in mediterranen Randgebieten der EG.
- Entvölkerung und Aufgabe von Flächen. Diese Probleme sieht die Kommission in besonders benachteiligten Gebieten, z.B. gewissen Gebirgsregionen und Inseln. Hier geht es primär um die Erhaltung der Besiedelung und einer landwirtschaftlichen Mindestnutzung zum Schutz der empfindlichen Umwelt.

Nach Ansicht der Kommission ist zur Bewältigung der Probleme des ländlichen Raums ein integraler Ansatz unter Einbindung aller Bereiche der Gemeinschaftspolitik notwendig. Die GAP soll zu diesem Zweck künftig noch mehr an die regionalen und örtlichen Bedingungen angepaßt werden (Bevorzugung kleiner, wirtschaftlich schwacher Familienbetriebe und der Betriebe in benachteiligten Gebieten). Umweltfreundliche Bewirtschaftungsmethoden sollten durch Beihilfen gefördert werden, unter Umständen auch auf Dauer. Weitere Ansätze sind die Forstwirtschaft und die Nutzung erneuerbarer Energien. Die Regionalpolitik sollte zur Entwicklung des ländlichen

- 11 -

Raums insbesondere durch die Entfaltung von mittelgroßen Zentren, Stimulierung des vorhandenen Potentials in Klein- und Mittelbetrieben und Förderung des Fremdenverkehrs beitragen. Die Telekommunikation und Informationstechnologie könnten eine strategische Rolle in der Entwicklung ländlicher Regionen spielen. Zugleich wird auf die Bedeutung eines vollwertigen Bildungsnetzes in diesen Regionen hingewiesen.

Der neue EG-Agrarkommissar Ray MacSharry hat anlässlich der Grünen Woche 1989 in Berlin die Dringlichkeit der Förderung benachteiligter ländlicher Gebiete neuerlich unterstrichen. Konkrete Maßnahmen sind in Vorbereitung.

1.2.3 Grenzlandförderung in der Bundesrepublik Deutschland

In der BRD ist die Regionalpolitik primär als "Gemeinschaftsaufgabe" von Bund und Ländern definiert. Die Förderungsgebiete und vorgesehenen Maßnahmen werden in Rahmenplänen festgelegt. Die Länder ergänzen diese Aktivitäten durch eigene Regionalförderungsprogramme. Sämtliche Maßnahmen, einschließlich der Abgrenzung der Förderungsgebiete, unterliegen der Kontrolle der EG-Kommission.

Art. 92 (2) des EWG-Vertrages sieht neben den Ausnahmen vom Beihilfenverbot für regionalpolitische Maßnahmen in

- 12 -

Problemregionen eine Sonderregelung für die Zonenrandgebiete der BRD vor. In diesen Gebieten sind staatliche Beihilfen für die Wirtschaft erlaubt, soweit sie zum Ausgleich der durch die Teilung Deutschlands verursachten wirtschaftlichen Nachteile erforderlich sind.

Das Zonenrandgebiet ist als ein etwa 40 km breiter Streifen entlang der Grenze zur DDR und CSSR definiert. Die Förderung dieser gelegentlich auch als Grenzland bezeichneten Gebiete hat in der BRD hohen Stellenwert. Maßnahmen zugunsten des Zonenrandgebietes sind in vielen Gesetzen und Programmen des Bundes und der Länder verankert. Sie erfassen alle Bereiche, vom Finanzausgleich, Ausbau der Infrastruktur, Siedlungswesen bis zur Förderung von Industrie und Gewerbe. Der jährlich vorgelegte Grenzlandbericht der bayrischen Staatsregierung gibt einen guten Überblick über den integralen Ansatz und die vielfältigen Maßnahmen der Grenzlandförderung in Bayern.

1.3 Folgen der Integration für die österreichische Regionalpolitik

1.3.1 Beihilfenprüfung

Österreich hätte als EG-Mitglied sämtliche staatliche und aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige

- 13 -

den Wettbewerb verfälschen könnten, damit auch die im Rahmen regionalpolitischer Programme der Gebietskörperschaften angebotenen Begünstigungen, der EG-Kommission zur Überprüfung vorzulegen. Die Kommission war in den vergangenen Jahren bemüht, sowohl an die Höhe der Förderungen als auch an die Abgrenzung der Förderungsgebiete strenge Maßstäbe anzulegen. Dies bekamen insbesondere die hochentwickelten Länder, z.B. die BRD, zu spüren.

Das österreichische Institut für Raumplanung hat in einer rezenten Studie die Regionalpolitik der Gemeinschaft und die voraussichtlichen Folgen eines eventuellen EG-Beitritts auf die österreichische Regionalförderung analysiert (Tödtling-Schönhofer, 1988). Auf die landwirtschaftliche Regionalförderung wurde dabei allerdings nicht näher eingegangen. Nach Ansicht des ÖIR dürften sich (in den analysierten Bereichen) keine weitreichenden Konsequenzen ergeben. Die meisten heimischen Regionalförderungen sind aus der Sicht der EG "Beihilfen von geringer Bedeutung", die ohne nähere Prüfung genehmigt werden. Auch gegen die bestehende Abgrenzung der Förderungsgebiete werden nur wenige Einwände erwartet. Die Einführung einer zusätzlichen, übernationalen Kontroll- und Koordinationsstelle wäre allerdings mit Einbußen an nationaler Autonomie, mehr bürokratischem Aufwand und weniger Flexibilität verbunden.

- 14 -

1.3.2 Finanzielle Beiträge der Gemeinschaft

Gemessen an den in der Gemeinschaft bestehenden Disparitäten und mit den Maßstäben der EG sind die regionalen Probleme Österreichs gering. Österreich könnte deshalb nur mit geringen finanziellen Mitteln aus den EG-Strukturfonds für die Problemgebiete rechnen. Finanzielle Zuschüsse aus dem Regionalfonds kämen nach Ansicht des ÖIR wahrscheinlich nur für das Burgenland in Frage. Zuschüsse aus dem Sozialfonds wären unter Umständen für die Umstrukturierung der alten Stahlgebiete (Teile der Obersteiermark und Linzer Raum) möglich. Interessanter für Österreich und die heimische Ernährungswirtschaft sind der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung. Dieser Fonds gewährt u.a. Beihilfen für die Modernisierung von agrarischen Produktionsstrukturen, Strukturverbesserungen in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie und der Vermarktung von Agrarprodukten. Der EAGFL beteiligt sich zudem an den Beihilfen für landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten (Direktzahlungen an Bergbauern usw.).

1.3.3 Problematik der Ostgrenzgebiete

Die Ostgrenzgebiete Österreichs, von Oberösterreich bis Kärnten, haben durch die Grenzziehung nach dem Zerfall der

- 15 -

Monarchie und die politische Teilung Europas nach dem 2. Weltkrieg schwere Nachteile erlitten. Sie gerieten in eine Randlage, die ihre wirtschaftliche Entwicklung erheblich behinderte. Die ÖROK hat zwar die besonderen Probleme der Ostgrenzgebiete aufgezeigt, gezielte öffentliche Förderungen gab es jedoch bisher nur in bescheidenen Ansätzen. Beispiele sind Begünstigungen für den industriell-gewerblichen Bereich im Rahmen der Grenzlandförderung in Niederösterreich und die zwischen dem Bund und den betroffenen Ländern vereinbarte und gemeinsam durchgeführte landwirtschaftliche Grenzlandförderung.

Nimmt Österreich am Europäischen Binnenmarkt teil, könnte die Randlage der Ostgrenzgebiete noch verstärkt werden. In der Folge besteht die Gefahr einer Vergrößerung der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zu Lasten dieser Regionen.

Einer solchen, aus nationaler staatpolitischer Sicht, eventuell auch aus der Sicht der Gemeinschaft unerwünschten Entwicklung könnte auf zwei Ebenen entgegengewirkt werden. Einerseits wäre zu überlegen, die wirtschaftlichen Beziehungen der Ostgrenzgebiete zu den angrenzenden Gebieten der Nachbarländer soweit möglich zu fördern und auszubauen. Hierfür bieten sich regionale Sonderregelungen an, die an den besonderen Bedingungen dieser Regionen oder auch traditionellen Beziehungen anknüpfen. Ein Beispiel sind die

- 16 -

Handelsbeziehungen zwischen Südtirol und Nordtirol im Rahmen des Accordino. Zumindest wäre darauf zu achten, daß die bestehenden wirtschaftlichen Beziehungen nicht beeinträchtigt werden. Ein weiterer Ansatzpunkt wäre ein integriertes Grenzlandprogramm mit gezielten Förderungen, die sich an den Bedürfnissen und Entwicklungsmöglichkeiten dieser Gebiete orientieren. Die oben diskutierte Sonderregelung für die deutschen "Zonenrandgebiete" gemäß Artikel 92 (2) des EWG-Vertrages könnte als Präzedenzfall gesehen und die Erfahrungen mit dem bayrischen Grenzlandprogramm geprüft werden.

2. Agrarische Regionalförderung in Österreich

Sowohl der Bund als auch die Länder fördern die Land- und Forstwirtschaft bzw. landwirtschaftliche Betriebe in den benachteiligten Gebieten im Rahmen spezieller Programme und regional differenzierter Einzelmaßnahmen. Ein Teil der landwirtschaftlichen Regionalförderung wird von Bund und Ländern gemeinsam getragen.

Die gesetzliche Basis und die Ziele der regionalpolitischen Aktivitäten der öffentlichen Hand in der Land- und Forstwirtschaft sind in verschiedenen Gesetzen und Konzepten verankert. Das österreichische Raumordnungsgesetz 1981 postuliert als ein Ziel der Raumordnungspolitik im Bereich Land- und Forstwirtschaft die Wettbewerbsnachteile in

- 17 -

Ungunstlagen auszugleichen, zumindest aber zu reduzieren. Gemäß Landwirtschaftsgesetz 1976 des Bundes i.d.g.F. ist es Ziel der Agrarpolitik "einen wirtschaftlich gesunden und leistungsfähigen Bauernstand in einem funktionsfähigen ländlichen Raum zu erhalten, wobei auf die Aufrechterhaltung der Besiedelung in benachteiligten Regionen und Berggebieten besonders Bedacht zu nehmen ist". Im jährlichen Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft sind Bergbauerngebiete und Betriebe in benachteiligten Regionen besonders zu berücksichtigen. Auch die Landwirtschaftsgesetze der Länder enthalten regionalpolitische Zielsetzungen und Ansätze.

2.1 Agrarische Regionalförderung des Bundes

2.1.1 Förderungsgebiete

Die agrarische Regionalförderung des Bundes kennt nach dem aktuellen Stand drei Typen von Förderungsgebieten:

- Berggebiete
- Grenzland
- sonstige Regionalförderungsgebiete (z.B. steirisches Hügelland, Wachau, Waldviertel, Osttirol, Lungau, Pinzgau).

- 18 -

Die Bergbauernbetriebe werden durch Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft festgelegt. Die Definition des Grenzlandes basiert auf der Abgrenzung der Ostgrenzgebiete der ÖROK (1975). In einigen Fällen (Weinviertel, Marchfeld, usw.) ist die Grenzziehung enger. Die Abgrenzung des Grenzlandes und sonstiger vom Bund anerkannter Regionalförderungsgebiete wurde zwischen dem Bund und den betroffenen Ländern vereinbart.

Anlässlich der Arbeitskräfteerhebung 1986 wurden 284.000 land- und forstwirtschaftliche Betriebe gezählt. Mit Stand 1988 weist das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft rd. 114.000 Bergbauernbetriebe der Zonen 1 bis 4 aus. Im Grenzland liegen rd. 93.000 Betriebe, davon rd. 31.000 Bergbauernbetriebe. In sonstigen Regionalförderungsgebieten sind es rd. 20.000 Betriebe. Damit liegen (ohne Doppelzugehörigkeit) insgesamt rd. 196.000 land- und forstwirtschaftliche Betriebe oder rd. 70% aller Anwesen in landwirtschaftlichen Förderungsgebieten des Bundes. Das Grenzland und die sonstigen Regionalförderungsgebiete überschneiden sich zum Teil mit dem Berggebiet.

- 19 -

2.1.2 Förderungsprogramme und Maßnahmen

Die wichtigsten Maßnahmen des Bundes zugunsten der Berggebiete werden seit Anfang der siebziger Jahre im Rahmen des Bergbauernsonderprogramms zusammengefaßt. Die finanziellen Mittel sind unter Titel 602, Grüner Plan - Bergbauernsonderprogramm, veranschlagt. Die Mittel des Bergbauernsonderprogramms werden ausschließlich für Berggebiete eingesetzt. Andererseits sind nicht alle Förderungen für Berggebiete in diesem Programm enthalten. Beispiele sind Teile der Regionalförderung und Verkehrserschließung in Berggebieten.

Für 1988 standen für das Bergbauernsonderprogramm insgesamt 1.281 Mill.S zur Verfügung. Die Bundesmittel wurden überwiegend für Direktzahlungen an Bergbauern, den Ausbau der Infrastruktur, die einzelbetriebliche Investitionsförderung (Investitionszuschüsse) und die Vergütung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages für Milch aufgewendet. Weiters wurden der Viehabsatz, Produktionsalternativen und diverse forstliche Maßnahmen in den Berggebieten gefördert. In einige Aktionen zugunsten der Berggebiete sind die Länder mit eingebunden (landwirtschaftliche Regionalförderung).

- 20 -

Die Grenzlandförderung wurde 1974 gemeinsam mit Maßnahmen für sonstige Regionalförderungsgebiete in Niederösterreich begonnen und bis 1976 auf die Bundesländer Kärnten, Oberösterreich, Steiermark und Burgenland ausgedehnt. Sie basiert auf Vereinbarungen zwischen dem Bund und den betroffenen Ländern. Die jeweiligen Förderungsprogramme werden je zur Hälfte vom Bund und vom betreffenden Bundesland finanziert.

1988 standen für die Grenzlandförderung 102 Mill. S aus Bundesmitteln zur Verfügung. Sie wurden als Zuschüsse insbesondere für einzelbetriebliche Investitionen (primär bauliche Maßnahmen) und die Verkehrserschließung verwendet.

1988 wurden im Rahmen eines auf die Steiermark begrenzten Programms bäuerlichen Betrieben im extremen Grenzgebiet (ausgewählte Gemeinden an der jugoslawischen Grenze) erstmals direkte Einkommenszuschüsse aus Bundes- und Landesmitteln gewährt. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Ausweitung der Grenzlandförderung, die bisher im Vergleich zur Bergbauernförderung deutlich zurückblieb. 1989 soll diese Aktion auf die übrigen Ostgrenzgebiete ausgeweitet werden. Im Bundeshaushalt (Titel 602) sind hiefür 25 Mill. S veranschlagt. Die konkrete Ausgestaltung dieser neuen Maßnahme ist noch offen. Unter anderem sollen die in der Steiermark gesammelten Erfahrungen berücksichtigt werden.

- 21 -

Die Landwirtschaftliche Regionalförderung ist Teil der Bergbauern- und Grenzlandförderung und steht darüberhinaus auch landwirtschaftlichen Betrieben in sonstigen Regionalförderungsgebieten offen. Die Förderung ist auf die Existenzsicherung wirtschaftlich schwächerer Betriebe konzentriert. Gefördert wird über Investitionszuschüsse und/oder Zinsstützungen für Kredite.

1987 wurden für die Landwirtschaftliche Regionalförderung 158 Mill.S an Bundesmitteln aufgewendet (1988: 190 Mill.S). Sie wurden durch Aufwendungen der Länder im Ausmaß von 100 Mill.S ergänzt.

Neben Begünstigungen im Rahmen der angeführten Sonderprogramme profitieren die bäuerlichen Betriebe aller agrarischen Regionalförderungsgebiete von Sonderkonditionen im Rahmen des Agrarinvestitionskredits (AIK). Die Förderungshöchstsätze, Kreditlaufzeiten und der Zinsenzuschuß sind für Bewerber aus Regionalförderungsgebieten günstiger.

2.2 Agrarische Regionalförderung der Länder

Neben der Beteiligung an der Landwirtschaftlichen Regionalförderung des Bundes setzen die Länder eigene regionalpolitische Maßnahmen im Agrarbereich. Der

- 22 -

Schwerpunkt dieser Aktivitäten liegt im Berggebiet. Alle Länder, außer Wien und Burgenland, haben eigene Programme für Berggebiete. Sie gewähren Bewirtschaftungsprämien für den Ausgleich der Erschwernisse bei der Nutzung landwirtschaftlicher Grundstücke im Berggebiet, fördern die Almbewirtschaftung über Auftriebsprämien usw. 1988 haben die Länder für Bewirtschaftungs- und Alpungsprämien usw. insgesamt rund 300 Mill.S an Bergbauern ausbezahlt.

Einige Länder haben zudem landwirtschaftliche Förderungsprogramme für bestimmte Regionen eingeführt. Beispiele hiefür sind das Steinfeld-Sonderprogramm oder das Wienerwald-Sonderprogramm des Landes Niederösterreich (siehe hiezu: Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 1987).

2.3 Direktzahlungen des Bundes und der Länder an Bergbauern

Wie erwähnt, leisten sowohl der Bund als auch die Länder (außer Burgenland und Wien) Direktzahlungen an Betriebe im Berggebiet. Das Ziel dieser Förderung ist die Abgeltung von Bewirtschaftungerschwernissen und zugleich die Stützung der Einkommen der Bergbauern. Damit soll die Besiedelung sowie die Pflege und Erhaltung der Kulturlandschaft in den Berggebieten gesichert werden.

- 23 -

Bergbauernzuschuß des Bundes

Der Bergbauernzuschuß des Bundes wurde 1970 eingeführt. Die Abgrenzung und Differenzierung der Bergbauernbetriebe wird seit Jahrzehnten diskutiert und laufend fortentwickelt. Das derzeit geltende System ist die Bergbauernzonierung. Seit 1985 gibt es 4 Erschwerniszonen. Die Klassifizierung und Zuordnung der Betriebe erfolgt nach ihrem Anteil (nicht dem Ausmaß) an Erschwernisflächen (landwirtschaftliche Nutzflächen mit einer Hangneigung von mindestens 25%, Zone 4 50%) an der gesamten selbstbewirtschafteten LN. Ergänzend werden die äußere Verkehrslage und die Ertragsfähigkeit der landwirtschaftlichen Nutzflächen mitberücksichtigt.

Im Frühjahr 1988 waren 114.000 ganzjährig bewohnte und bewirtschaftete Betriebe ab einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von 0,5 ha als Bergbauernbetriebe registriert, d.s. rund 40% aller land- und forstwirtschaftlichen Betriebe.

Übersicht: Bergbauernbetriebe in Österreich

Der Bergbauernzuschuß ist seiner grundsätzlichen Ausrichtung nach eine (weitgehend) produktionsunabhängige Direktzahlung an Betriebe. Seine Höhe ist derzeit ausschließlich nach Erschwernislage des Betriebes und Einkommenssituation des

III-113 der Beilagen XVII. GP - Bericht - 10 Beilage G/2 (gescanntes Original)
Anzahl der Bergbauernbetriebe in ÖSTERREICH
nach den Zonierungsergebnissen

Stand: März 1988

Bundesland	ZONE 1	ZONE 2	ZONE 3	ZONE 4	SUMME
Burgenland	243	994	0	0	1.237
Kärnten	2.742	3.272	5.681	1.323	13.018
Niederösterreich	12.256	6.988	6.273	99	25.616
Oberösterreich	12.884	6.537	5.703	120	25.244
Salzburg	2.403	2.224	2.351	810	7.788
Steiermark	4.535	5.778	8.296	664	19.273
Tirol	3.755	4.129	6.230	3.166	17.280
Vorarlberg	992	1.358	1.622	574	4.546
Österreich	39.810	31.280	36.156	6.756	114.002

Stand: März 1989

Bundesland	ZONE 1	ZONE 2	ZONE 3	ZONE 4	SUMME
Burgenland	243	980	0	0	1.223
Kärnten	2.736	3.257	5.667	1.336	12.996
Niederösterreich	11.795	6.753	6.227	98	24.873
Oberösterreich	12.887	6.516	5.686	120	25.209
Salzburg	2.403	2.210	2.338	809	7.760
Steiermark	4.517	5.758	8.238	666	19.179
Tirol	3.592	3.795	6.052	3.155	16.594
Vorarlberg	989	1.348	1.626	578	4.541
Österreich	39.162	30.617	35.834	6.762	112.375

Q: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft

Bergbauernzuschuß - Vergleich 1986/87/88

Beträge in S je Bergbauernbetrieb und Jahr

	<u>fikt.Einheitswert</u>	1986	1987	1988
Zone II	bis S 50.000	8.000	8.600	9.200
	S 50.001 - S 110.000	5.300	5.800	6.000
	S 110.001 - S 200.000	3.800	4.100	4.200
	S 200.001 - S 300.000	3.400	3.600	3.700
Zone III	bis S 50.000	13.500	15.000	15.700
	S 50.001 - S 110.000	10.200	11.300	11.800
	S 110.001 - S 200.000	8.400	9.200	9.500
	S 200.001 - S 300.000	7.800	8.300	8.500
Zone IV	bis S 50.000	16.500	19.000	20.000
	S 50.001 - S 110.000	13.000	14.700	15.400
	S 110.001 - S 200.000	10.800	12.000	12.400
	S 200.001 - S 300.000	9.500	10.500	10.800

Q: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft.

DIREKTZAHLUNGEN DES BUNDES - BERGBAUERNZUSCHÜSSE - 1970 - 1988

Jahr	Höhe des Zuschusses pro Jahr und Betrieb in S			Anzahl der Empfänger	Gesamtsumme in S
1970/71	300			109.072 1)	32,721.600
1972	2.000	KKW		16.518 2)	33,036.000
1973	1.000	2.000	KKW	35.478 3)	52,178.000
1974	1.000	2.000	KKW	34.858 3)	51,310.000
1975	1.250	2.500	KKW	35.312 3)	64,948.750
1976	2.500	3.000	III	32.046 4)	84,348.000
1977	3.000	4.000	III	33.008 4)	106,976.000
1978	3.500	4.500	III	32.455 4)	120,251.000
1979	4.500	5.500	III	57.008 5)	186,356.000
	1.000	2.000	II		
1980	5.000	6.000	III	57.445 5)	215,858.500
	1.500	2.500	II		
1981	7.000	7.500	8.500 III	57.561 5)	327,453.000
	2.800	3.300	4.300 II		
1982	7.000	8.000	10.000 III	58.270 5)	358,112.000
	3.000	4.000	6.000 II		
1983	7.350	8.400	10.500 III	58.459 5)	382,344.000
	3.150	4.200	6.300 II		
1984	7.350	7.700	9.000 11.500 III	57.869 5)	403,483.250
	3.150	3.500	4.700 7.000 II	57.869 5)	403,483.250
	9.000	10.000	12.000 15.000 IV		
1985	7.500	8.000	9.500 12.500 III	57.262 6)	431,704.900
	3.300	3.700	5.000 7.500 II		
	9.500	10.800	13.000 16.500 IV		
1986	7.800	8.400	10.200 13.500 III	56.197 6)	449,600.300
	3.400	3.800	5.300 8.000 II		
	10.500	12.000	14.700 19.000 IV		
1987	8.300	9.200	11.300 15.000 III	54.880 6)	481.810,400
	3.600	4.100	5.800 8.800 II		
	10.800	12.400	15.400 20.000 IV		
1988	8.500	9.500	11.800 15.700 III	54.880 6)	497.300.000
	3.700	4.200	6.000 9.200 II		

1) alle Bergbauernbetriebe

2) Bergbauernbetriebe mit einem KKW über 150

3) Bergbauernbetriebe mit einem KKW von 80 - 149 bzw. über 150

4) Bergbauernbetriebe der Zone III

5) Bergbauernbetriebe der Zone II und III

6) Bergbauernbetriebe der Zone II, III und IV

Q: Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs.

- 24 -

Bewirtschafters (gemessen am fiktiven Einheitswert) gestaffelt. Je höher die Erschwernisklasse und je schwächer die wirtschaftliche Lage des Betriebes, umso höher der Zuschuß. Das Ausmaß der schwer zu bewirtschaftenden Fläche bleibt unberücksichtigt.

Der Kreis der anspruchsberechtigten Betriebe wurde seit 1970 einige Male geändert. 1988 waren es Bergbauernbetriebe der Zonen 2 bis 4, die ganzjährig bewohnt und bewirtschaftet waren, in der Regel mindestens 2 ha landwirtschaftliche Nutzfläche ortsüblich bewirtschafteten und deren fiktiver Einheitswert 300.000 S nicht überstieg. Im Nebenerwerb und von Rentnern bewirtschaftete Betriebe waren grundsätzlich anspruchsberechtigt, Betriebe juristischer Personen hingegen nicht. Für 1989 wurde neben einigen kleineren Änderungen die Obergrenze des fiktiven Einheitswertes auf 350.000 S angehoben.

1988 haben knapp 55.000 Bergbauern den Zuschuß des Bundes bezogen, rd. die Hälfte aller Bergbauernbetriebe bzw. drei Viertel aller Betriebe der für die Förderung zugelassenen Zonen 2 bei 4. Insgesamt wurden hiefür 497,3 Mill.S aufgewendet. Die Höhe des Zuschusses lag zwischen 3.700 S für Betriebe der Zone 2 mit einem fiktiven Einheitswert zwischen 200.000 und 300.000 S und 20.000 S für Bergbauern der Zone 4 mit einem fiktiven Einheitswert bis 50.000 S; im Mittel waren es rd. 9.100 S je geförderten Betrieb. Für 1989

- 25 -

sind 608 Mill.S veranschlagt; je Betrieb sollen zwischen 2.000 S (für die neu aufgenommenen Betriebe der Zone 2 mit einem fiktiven Einheitswert von 300.000 S bis 350.000 S) und 26.000 S ausbezahlt werden (im Durchschnitt rd. 11.000 S je Betrieb).

Direktzahlungen der Länder

Die wichtigsten Maßnahmen der Länder (außer Burgenland und Wien) zur Förderung ihrer Berggebiete sind Bewirtschaftungsprämien und Alpungsprämien. Beide Förderungen sind produktions- bzw. leistungsorientiert. Bemessungsgrundlage ist die bewirtschaftete Erschwernisfläche, bzw. der Viehbestand (Rauhfutterverzehrer). Die Förderung steigt proportional zur Fläche bzw. der Anzahl RGVE. Die Leistungen der Länder unterscheiden sich damit grundsätzlich vom Bergbauernzuschuß des Bundes. In der Steiermark und in Oberösterreich ist die für die Bewirtschaftungsprämie anrechenbare Fläche nach oben begrenzt, der Zuschuß nach einkommenspolitischen Kriterien differenziert. Das Land Vorarlberg gewährt neben der Bewirtschaftungs- und Alpungsprämie Zuschüsse zu den Sozialversicherungskosten des Almpersonals und seit 1988 betriebsbezogene Bergbauernzuschüsse.

Die Abgrenzung der förderungsfähigen Betriebe, die Differenzierung der Förderungen und ihre Höhe sind von Land

BEWIRTSCHAFTUNGSPRÄMIEN (Bundesländer) im Jahr 1987

Beträge in S pro Einheit (Betrieb, Fläche etc.)

Erschwernisflächen nach landesspez. Bewirtschaftungszonen:Mahnutzung:

Vorarlberg	a) Zone I	800 S/Erschwernisfläche
	b) Zone II	2.000 S/Erschwernisfläche
	Weidebewirtschaftung (Zone I und II):	350 S/ha Weide
	Richtlinien für betriebsbezogene Zuschüsse in Ausarbeitung (Budgetrahmen 14 Mio.S)	

Tirol	Bergbauernbetriebe nach Landwirtschaftskataster
	Landesprämie = (KKW - 80) x GVE x Faktor
	Voraussetzung mind. 135 KKW

Betriebe nach landesspez. Erschwerniszonen:

Salzburg	a) Zone I	900 S/ha Erschwernisfläche
	Klimazuschlag	225 S/ha Erschwernisfläche
	b) Zone II	1.300 S/ha Erschwernisfläche
	Klimazuschlag	325 S/ha Erschwernisfläche

Nieder- Österreich	Bergbauernbetriebe nach Bergbauernzonierung:	
	a) Zone I	85 S/ha Ldwl.Nutzfläche (LN)
	b) Zone II	190 S/ha LN
	c) Zone III	330 S/ha LN
	d) Zone IV	480 S/ha LN

Ober- Österreich	Bergbauernbetriebe nach Bergbauernzonierung:	
	a) Zone I	80 S/ha Ldwl.Nutzfläche (LN)
	b) Zone II	120 S/ha LN (ha-Satz < S 5.300)
	c) Zone III	240 S/ha Ldwl.Nutzfläche (LN)
	d) Zone IV	290 S/ha LN (ha-Satz < S 4.000)
		480 S/ha Ldwl.Nutzfläche (LN)
		530 S/ha LN (ha-Satz < S 3.000)
		650 S/ha LN

Steiermark	Bergbauernbetriebe nach landesspez. Bergbauernregister:
	je Registerpunkt und ha: 37,90 S
	mind. 4, max. 10 Registerpunkte 152,00 S/ha bis 379 S/ha
	Beträge für Landschaftspflege:

Kärnten	Zone I	600 S/ha Erschwernisfläche (über 50% Hangneigung)
	Zone II	900 S/ha Erschwernisfläche
	Zone III	1.400 S/ha Erschwernisfläche
	Zone IV	2.000 S/ha Erschwernisfläche

Q: Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs.

ALPUNGSPRÄMIE 1987 in S pro Einheit

	RINDER	SCHAFE	PFERDE
Kärnten	je Tier 100 S	_____	je Tier 100 S
Niederösterreich	je Tier 100 S	_____	je Tier 100 S
Oberösterreich	je Tier 150 S	je Tier 20 S	je Tier 150 S
Salzburg	je Tier 130 S Kühe in Milch S 170	-----	je Tier 170 S
Steiermark	je Tier 100 S	je Tier 12 S	je Tier 100 S
Tirol	Alpunyszuschuß = GVE x Höhenzahl x Erschließungszahl x Faktor Höhenzahl: 4 - 6 Punkte Erschließungszahl: 5 - 10 Punkte Faktor: 2,68, pro GVE 70 - 90 S		
Vorarlberg	je Kuh 500 S je Rind über ein Jahr 200 S je Kalb (bis ein Jahr) 100 S	je Tier 30 S	je Tier 200 S je Fohlen (bis ein Jahr) 100 S

Q: Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskämmern Österreichs.

DIREKTZAHLUNGEN DER BUNDESLÄNDER
 (Bewirtschaftungsprämien und Alpungsprämien, Gesamtaufwand in S)

	V	Sbg	T	Stmk	NÖ	ÖÖ	K	Ö
1972	5,264.640	753.500						6,018.140
1973	6,034.050	1,966.274						8,000.324
1974	22,752.290	2,890.272						25,642.562
1975	23,461.110	4,809.760	23,419.446	1,674.160	812.800	553.920		54,731.196
1976	25,234.135	15,508.140	23,608.994	5,331.532	789.600	556.400		71,028.801
1977	26,439.505	16,660.883	25,725.756	5,732.332	35,523.040	25,856.390		135,937.906
1978	25,774.443	22,316.738	27,840.495	29,054.544	38,333.270	32,414.152		175,733.642
1979	28,642.982	22,696.100	28,605.853	29,797.273	38,166.870	38,911.820	3,713.200	190,534.098
1980	28,869.529	23,151.988	34,234.779	30,298.588	38,620.700	40,484.835	4,179.800	199,840.219
1981	32,690.052	27,169.625	34,105.314	29,950.292	38,655.560	42,614.645	4,272.900	209,458.388
1982	32,801.672	28,778.670	35,569.713	29,963.208	38,344.580	40,692.210	4,512.400	210,662.453
1983	32,983.824	31,194.560	39,707.174	29,761.937	37,857.320	38,451.840	4,749.600	214,706.255
1984	37,671.860	31,770.710	44,430.597	30,205.525	37,362.900	38,516.940	5,005.200	224,963.732
1985	37,677.305	30,126.250	44,616.063	30,242.506	36,904.600	40,747.000	10,100.000	230,413.724
1986	38,880.605	32,043.075	44,856.330	31,055.612	36,601.140	40,415.500	20,061.800	243,914.062
1987	38,554.884	32,104.718	45,207.810	30,749.826	44,985.305	45,858.160	20,099.700	257,560.403
1988	53,950.000	32,440.000	50,762.885	31,000.000	44,987.705	45,984.750	20,099.700	279,225.040

- 26 -

zu Land unterschiedlich. 1988 wurden im Rahmen der angeführten Förderungen an rd. 81.000 Bergbauernbetriebe insgesamt rd. 300 Mill.S ausgeschüttet. Davon entfielen 241 Mill.S auf Bewirtschaftungsprämien, 38 Mill.S auf Alpungsprämien und 22 Mill.S auf weitere Aktionen des Landes Vorarlberg.

Folgen für die Einkommen

Die öffentlichen Zuschüsse haben sich seit ihrer Einführung sukzessive zu einem wichtigen Einkommensfaktor der geförderten Bergbauernbetriebe entwickelt. Der Einkommensabstand zwischen Bergbauern und Nicht-Bergbauern konnte damit allerdings nur gemildert, keinesfalls ausgeglichen werden.

Laut Grüner Bericht 1987 haben im Jahre 1987 repräsentative, hauptberuflich geführte Bergbauernbetriebe im Bundesmittel S 17.753 an öffentlichen Zuschüssen (Bergbauernzuschuß des Bundes, Bewirtschaftungsprämien und Alpungsprämien von Ländern und Gemeinden sowie Investitionsbeihilfen) erhalten, d.s. 7,4% des Erwerbseinkommens dieser Betriebe. In den extremen Lagen des Alpengebietes (Zone 4) waren die Förderungen mit durchschnittlich S 39.883 (22,5%) am höchsten. Im Vergleich zu Nicht-Bergbauernbetrieben waren trotz diesen öffentlichen Hilfen die Erwerbseinkommen je GFAK im Mittel aller Bergbauernbetriebe (Zone 1 bis 4) um

- 27 -

25% geringer; für die Zone 4 wurde sogar ein Abstand von 46% ermittelt. In den Landwirtschaftlichen Einkommen inklusive öffentlicher Zuschüsse je FAK waren die Differenzen zu ungunsten der Bergbauern mit 31% und 59% noch gravierender.

Wesentlich geringer sind die Einkommensunterschiede zwischen Berg- und Talbetrieben der gleichen Region. 1987 waren z.B. die Erwerbseinkommen je GFAK der Bergbauernbetriebe im Alpengebiet um 5%, im Wald- und Mühlviertel um 6% geringer. Für die Zone 4 wurde ein Abstand zum Mittel der Talbetriebe von 31% ermittelt.

Die Einkommensunterschiede zwischen Bergbauern und Nicht-Bergbauern schwanken von Jahr zu Jahr; 1986 waren sie geringer als 1987. Die grundsätzliche Problematik und auch die Größenordnung der Differenzen bleibt jedoch unverändert.

2.4 Regionale Differenzierungen in der Markt- und Preispolitik

In der österreichischen agrarischen Markt- und Preispolitik gibt es keine direkten Differenzierungen zugunsten benachteiligter Regionen.

Einige Aktionen im Rahmen des Bergbauernsonderprogramms setzen allerdings am Absatz (bzw. Tierbestand) der Betriebe an und führen dadurch indirekt zu Preis- bzw. Erlösvorteilen

- 28 -

der begünstigten Betriebe. Die wichtigsten Maßnahmen sind die Vergütung des allgemeinen Absatzförderungsbeitrages für Milch an Bergbauern der Zone 3 und 4 (Wirtschaftsjahr 1987/88: 128 Mill.S) und Zuschüsse für den Zuchtrinderabsatz der Bergbauern der Zonen 2 bis 4 (1988: 25 Mill.S). Weiters wird im Berggebiet die Haltung von Mutterkühen durch Prämien gefördert (1988: 49,5 Mill.S).

Die Transportausgleiche für Getreide und Milch begünstigen zwar periphere (oft wirtschaftlich schwächere) Gebiete, wurden aber nicht explizit als Maßnahmen zugunsten benachteiligter Regionen konzipiert.

3. Agrarische Regionalförderung in der EG

3.1 Allgemeine Bestimmungen über die Agrarförderung

Die Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrages gelten auch für die Erzeugung und Vermarktung von Agrarprodukten. Weiters unterliegt die Landwirtschaft grundsätzlich den Bestimmungen über staatliche Beihilfen gemäß Art.92 bis 94 des EWG-Vertrages. Die Mitgliedsstaaten müssen daher alle geplanten Maßnahmen zur Förderung ihrer Land- und Forstwirtschaft, inklusive regionaler Programme, der Kommission zur Überprüfung vorlegen. Dadurch soll unerwünschten regionalen und sonstigen Wettbewerbsverzerrungen und der Gefahr einer

- 29 -

Renationalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik vorgebeugt werden.

Die Gemeinschaft hat mit Verordnung (EWG) Nr.797/85 vom März 1985 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur ("Effizienzverordnung"), zuletzt geändert durch die Verordnung (EWG) Nr.1760/87, den Rahmen für die Agrarförderung in der Gemeinschaft abgesteckt. Die darin enthaltenen Konzepte und Kriterien sind für die Mitgliedsländer verbindlich. Ihre konkrete Ausgestaltung obliegt den Mitgliedsländern. Dadurch besteht die Möglichkeit, regionale Besonderheiten besser zu berücksichtigen. Die Länder sind auch für die Durchführung der Agrarförderung zuständig. Die Durchführungsbestimmungen der Länder sind der EG-Kommission zu notifizieren und werden auf Übereinstimmung mit den Rahmenrichtlinien des Rates überprüft. Die Gemeinschaft beteiligt sich an den Kosten der meisten Förderungen. Das Ausmaß der finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft ist je nach Maßnahme unterschiedlich, zum Teil gibt es auch regionale Differenzierungen. Die Finanzierung des Gemeinschaftsanteils erfolgt im wesentlichen über den EAGFL, Abteilung Ausrichtung.

Als Ziele der landwirtschaftlichen Förderung der Gemeinschaft (Art.1 der Effizienzverordnung) werden neben Wiederherstellung des Marktgleichgewichts und Steigerung der Effizienz, die Erhaltung einer lebensfähigen

- 30 -

Agrargemeinschaft, auch in den Berggebieten und benachteiligten Gebieten, sowie der Schutz der Umwelt angeführt. Damit ist der regionalpolitische Aspekt der Agrarförderung klar verankert.

Zur Erreichung dieser Ziele sind Maßnahmen in folgenden Bereichen vorgesehen:

- Stilllegung von Ackerflächen, Extensivierung und Umstellung der Erzeugung
- Förderung von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben
- Sonderförderung für Junglandwirte
- Sonstige Maßnahmen (Förderung der Einführung der Buchführung und von Vereinigungen für Betriebshilfe und Betriebsmanagement)
- Sondermaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten
- Maßnahmen für besondere Gebiete
- Beihilfen in Gebieten mit besonderer Notwendigkeit des Schutzes der Umwelt, der natürlichen Ressourcen sowie der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes und der Landschaft
- Forstliche Maßnahmen in landwirtschaftlichen Betrieben (Aufforstung, Verbesserung des Waldes)
- Verbesserung der landwirtschaftlichen Berufsausbildung.

Die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für

- 31 -

landwirtschaftliche Erzeugnisse ist mit Verordnung (EWG) Nr. 355/77 vom Februar 1977 geregelt. Die Gemeinschaft beteiligt sich an Investitionen im Verarbeitungs- und Vermarktungssektor, soweit bestimmte Kriterien erfüllt sind, mit Beihilfen aus dem EAGFL, Abteilung Ausrichtung.

3.2 Maßnahmen zugunsten der Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten

Ziel der in Teil III der Effizienzverordnung als Sondermaßnahmen bezeichneten Aktionen zugunsten der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten ist die Erhaltung der Landschaft und einer Mindestbevölkerungsdichte durch Sicherung der landwirtschaftlichen Nutzung. Ein wichtiges Instrument ist die Ausgleichszulage. Diese den landwirtschaftlichen Betrieben jährlich gewährte Beihilfe soll die naturbedingten Nachteile für die Bewirtschaftung ausgleichen und ein angemessenes landwirtschaftliches Einkommen sichern. Daneben sind einige andere Maßnahmen und Begünstigungen vorgesehen.

Die Rahmenbedingungen für die regionalpolitischen Eingriffe im Agrarbereich werden vom Rat für die gesamte Gemeinschaft bindend vorgegeben. Die konkrete Ausgestaltung und Durchführung obliegt, wie in der gesamten Agrarförderung, den Mitgliedsländern, die dabei der Kontrolle der EG-Kommission unterliegen.

3.2.1 Abgrenzung der Förderungsgebiete

Die EG führt ein Gemeinschaftsverzeichnis der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete. Die Kriterien für die Abgrenzung dieser Gebiete sowie das Verfahren zur Erstellung des Gemeinschaftsverzeichnisses sind in der Verordnung (EWG) 268/75 über die Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten festgelegt.

Die Gemeinschaft kennt drei Kategorien von benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten:

- * Berggebiete
- * benachteiligte Agrarzonen
- * kleine Gebiete

Übersicht: Kategorien der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete in der EG

Die Mitgliedsstaaten legen unter Beachtung der EG-Richtlinien die näheren Kriterien für die Abgrenzung der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete fest. Sie führen auch die notwendigen Erhebungen durch. Das Ergebnis bedarf vor Aufnahme in das Gemeinschaftsverzeichnis der Billigung durch den Rat.

Kategorien der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete
in der EG

gem. Artikel 3 der Verordnung (EWG) 268/75 i.d.g.F.

	<u>Art der Benachteiligung</u>	<u>Ursache der Benachteiligung (Abgrenzungskriterien)</u>
1. Berggebiete	* erheblich eingeschraenkte Moeglichkeiten der Bodennutzung und * bedeutend hoehere Arbeitskosten	* Hoehenlage (erheblich verkuerzte Vegetationszeit wegen schwieriger klimatischer Verhaeltnisse) * oder starke Hangneigung (erschwerte Mechanisierung) * oder Zusammentreffen beider Kriterien mit gleichwertigen negativen Folgen
2. Benachteiligte Agrarzonen (von Entvoelkerung bedrohte landwirtschaftliche Gebiete)	* schwache natuerliche Ertragsfaehigkeit der Landwirtschaft	* wenig ertragsfaehiger Boden * unterdurchschnittliche wirtschaftliche Lage in der Landwirtschaft * entweder geringe Bevoelkerungsdichte oder Tendenz zur Abnahme * Landwirtschaft als wichtigster Erwerbszweig
3. Kleine Gebiete (kleine, durch spezifische Nachteile gekennzeichnete Gebiete)	wie unter Punkt 2	wie unter Punkt 2 Obergrenze: 4% der Gesamtflaeche des betreffenden Mitgliedslandes

Anmerkung: Die Abgrenzung erfolgt nach Gemeinden oder Gemeindeteilen.

- 33 -

In der Bundesrepublik Deutschland wurden für die Abgrenzung der Berggebiete die Kriterien Höhenlage sowie eine Kombination von Höhenlage und Hangneigung verwendet. Die benachteiligten Agrarzonen wurden mittels der Merkmale landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ, als Maß für die Ertragskraft des Bodens) und eines Schwellenwertes der Bevölkerungsdichte abgegrenzt. Für die Abgrenzung der Kleinen Gebiete waren neben der LVZ eventuell bestehende Bewirtschaftungsauflagen von Bedeutung. Die Differenzierung der Förderungssätze erfolgt in Bayern nach dem Grad der Benachteiligung, mit der LVZ als Maß.

Ende 1987 lagen in der BRD 6,028 Mill.ha oder 50,1% der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche in benachteiligten Gebieten; mit 5,558 Mill.ha dominierten die benachteiligten Agrarzonen. 1988 wurden einige Kleine Gebiete zusätzlich abgegrenzt und damit das Gesamtausmaß der benachteiligten Gebiete etwas erweitert.

Südtirol ist zum überwiegenden Teil Berggebiet (Ausnahme: Tallagen). Die Abgrenzung und Differenzierung des Berggebietes basiert auf der Höfekartei. Für Zwecke dieser Kartei wurden verschiedene Merkmale wie Höhenlage, Klima, Zufahrtsmöglichkeit und Geländeneigung nach einem Punktesystem gewichtet.

- 34 -

3.2.2 Konzept der Ausgleichszulage

Die Mitgliedsstaaten können in den im Gemeinschaftsverzeichnis aufgenommenen benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten die landwirtschaftliche Tätigkeit durch eine jährliche Beihilfe zum Ausgleich der ständigen natürlichen Nachteile fördern.

Nicht alle in benachteiligten Gebieten gelegenen Betriebe haben Anspruch auf die Ausgleichszulage. Empfangsberechtigt sind gemäß EG-Richtlinien nur Betriebsinhaber, die mindestens 3 ha LN (regionale Ausnahmen: 2 ha LN) bewirtschaften und sich verpflichten, dies i.d.R. noch mindestens fünf Jahre weiter zu tun. Die Betriebe müssen daneben bestimmten nationalen Auflagen entsprechen. In Bayern darf z.B. die LVZ des Betriebes einen bestimmten Schwellenwert nicht übersteigen.

Bemessen wird die Ausgleichszulage im Falle der Viehhaltung (Rinder, Schafe, Ziegen und Einhufer) am Viehbestand, ausgedrückt in RGVE, in anderen Fällen an der bewirtschafteten Fläche (mit bestimmten Ausnahmen). Die Höhe der Ausgleichszulage bestimmen die Mitgliedsstaaten im Rahmen vom Rat vorgegebener Grenzen. Als Untergrenze sind derzeit 20,3 ECU, als Obergrenze 120 ECU je RGVE bzw. ha förderbare Fläche fixiert. Je ha Futterfläche darf der

- 35 -

Zuschuß nur für eine RGVE gewährt werden. Für die Erstattung aus dem EAGFL gilt eine Zulage von 50% des Referenzeinkommens je Arbeitskraft als Obergrenze. (Das Referenzeinkommen darf den durchschnittlichen Bruttolohn außerlandwirtschaftlicher Arbeitnehmer im betreffenden Gebiet nicht übersteigen.) Die Mitgliedsstaaten müssen die Ausgleichszulage unter Berücksichtigung der bestehenden natürlichen Erschwernisse variieren.

Wegen der gewählten Bemessungsgrundlage steigt die Ausgleichszulage proportional zum Viehbestand bzw. zur Fläche des Betriebes (bis zur Höchstgrenze); größere Betriebe bekommen mehr als kleinere.

3.2.3 Sonstige regionale landwirtschaftliche Förderungsprogramme

Neben der Ausgleichszulage bietet die Effizienzverordnung weitere Ansatzpunkte für die landwirtschaftliche Regionalförderung, die von den Mitgliedstaaten auch genutzt werden.

Ein bedeutender Punkt sind höhere Obergrenzen für Investitionsbeihilfen an landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten. Diese Beihilfen können als Kapitalzuschuß, Zinsvergütung, Tilgungsaufschub oder als Kombination dieser Formen gewährt werden. In Bayern wurden

- 36 -

z.B. 1988 Investitionen landwirtschaftlicher Betriebe mit einem Zinsenzuschuß von 4% p.a. gefördert; für Betriebe in benachteiligten Gebieten betrug der Zinsenzuschuß 6% p.a.

Weiters können in benachteiligten Gebieten Investitionen der landwirtschaftlichen Betriebe in den Fremdenverkehr oder das Handwerk, kollektive Investitionen in die Futterversorgung und Maßnahmen zur Verbesserung von gemeinsam genutzten Weiden und Almen gefördert werden. (Artikel 16 und 17 der Effizienzverordnung).

Artikel 18 der Effizienzverordnung enthält eine Art Generalklausel. Danach können die Mitgliedsstaaten mit Zustimmung des Rates in "besonderen Gebieten" zur Beseitigung struktureller oder infrastruktureller Nachteile Sondermaßnahmen zur Förderung der gesamten Landwirtschaft ergreifen.

Artikel 19 sieht in Gebieten mit besonderer Notwendigkeit des Schutzes der Umwelt und der natürlichen Ressourcen sowie die Erhaltung des natürlichen Lebensraumes und der Landschaft, Beihilfen in Form einer jährlichen Hektarprämie vor. Die Landwirte müssen sich verpflichten, bestimmte Auflagen einzuhalten.

3.3 Regionale landwirtschaftliche Förderungsprogramme in Bayern und Südtirol

3.3.1 Ausgleichszulage

Die deutschen Bauern waren in den vergangenen Jahren von der restriktiven Agrarpreispolitik der EG besonders betroffen. Um die negativen Folgen für die Agrareinkommen zu mildern, hat die BRD die Möglichkeiten der Ausgleichszulage weitgehend ausgeschöpft. Das Ausmaß der anerkannten benachteiligten Gebiete wurde 1986 und 1988 substantiell ausgeweitet, die Beihilfensätze bis an die vom Rat vorgegebenen Obergrenzen erhöht und die finanziellen Mittel kräftig aufgestockt. Dadurch wurde die Ausgleichszulage zu einem wichtigen Einkommensbestandteil der deutschen Bauern.

In der BRD ist die Ausgleichszulage Teil der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". Sie wird im Verhältnis 60:40 von Bund und Ländern finanziert; 25% der Gesamtausgaben werden aus Mitteln des EAGFL refundiert. Die Richtlinien für die Ermittlung der Ausgleichszulage sind von Land zu Land etwas verschieden. Formal entscheiden über die Höhe der Ausgleichszulage die Länder.

- 38 -

Nach dem Agrarbericht 1989 wurden in der BRD im Jahre 1988 für Ausgleichszulagen insgesamt rd. 711 Mill.DM ausbezahlt. Mit 237.000 Betrieben wurden rd. 36% aller landwirtschaftlichen Anwesen gefördert. Die durchschnittliche Ausgleichszulage je Betrieb erreichte rd. 3.000 DM. Nach den Buchführungsergebnissen repräsentativer Betriebe erhielten 1987/1988 42% aller Vollerwerbsbetriebe eine Ausgleichszulage von durchschnittlich 3.780 DM, das sind 10,3% ihres gesamten Gewinns. Die Ausgleichszulage trug dazu bei, daß die Betriebe in benachteiligten Gebieten erstmals höhere Gewinne je Unternehmen erzielten, als Betriebe in nichtbenachteiligten Gebieten. Für 1989 ist eine Aufstockung der Mittel für die Ausgleichszulage auf insgesamt rd. 755 Mill.DM (rd. 3.000 DM je geförderten Betrieb) vorgesehen. Die Zahl geförderter Betriebe soll leicht steigen.

In Bayern wurden gemäß Bayerischem Agrarbericht 1988 im Jahre 1987 rund 244 Mill.DM für Ausgleichszulagen an rund 97.000 Betriebe aufgewendet (durchschnittlich 2.530 DM je Betrieb). Damit waren 41% aller bayrischen Betriebe in die Förderung einbezogen. In repräsentativen Haupterwerbsbetrieben entfielen 1986/87 zwischen 7,7% (benachteiligte Agrarzone) und 13,0% (Kerngebiet) des Gewinns auf die Ausgleichszulage. Dies war ein entscheidender Grund dafür, daß in diesem Jahr die Einkommen

- 39 -

in allen Förderungsgebieten jene in den Gunstlagen sogar leicht übertrafen.

Nach Erhebungen der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern wurden 1988 in Bayern rund 291 Mill.DM für Ausgleichszulagen an rund 104.000 Betriebe aufgewendet (\varnothing 2.798 DM je Betrieb). Je RGVE bzw. ha förderfähige Fläche war die Beihilfe mit 60 DM bis 286 DM festgelegt, maximal 12.000 DM je Betrieb (die Höhe der Beihilfen ergibt sich durch Umrechnung der vom Rat in ECU vorgegebenen Werte mit dem grünen Kurs für die Milch).

In der in Summe sehr ausgeprägten Agrarförderung Südtirols hat die Ausgleichszulage weniger Gewicht als in Bayern. Sowohl die Beihilfensätze, als auch der Kreis der Begünstigten sind kleiner. Im Falle Südtirol wird die Ausgleichszulage aus dem EAGFL zu 50% refundiert.

1988 wurden nach Erhebungen der Präsidentenkonferenz in Südtirol je RGVE bzw. ha förderfähige Fläche zwischen 33.000 Lit und 180.000 Lit an Ausgleichszulagen geboten. Der Höchstbetrag war mit 2,7 Mill.Lit festgelegt. (Die Umrechnung mit Devisenmittelkursen für 1988, 100 Lire = 0,95 S, ergibt Werte von 314 S, 1.710 S und 25.650 S.) Insgesamt wurden an rd. 8.600 Betriebe und damit etwa ein Drittel aller Südtiroler Bauern rd. 47 Mill.S bezahlt (\varnothing 5.500 S je Betrieb).

- 40 -

3.3.2 Sonstige Maßnahmen

Neben der Ausgleichszulage und differenzierten Investitionsbeihilfen haben die Mitgliedsstaaten und Regionen der Gemeinschaft eine Reihe weiterer Möglichkeiten, die Landwirtschaft bzw. landwirtschaftliche Betriebe in bestimmten Regionen zu fördern. Ansätze hiefür finden sich einerseits in der Effizienzverordnung. Daneben gibt es landwirtschaftliche Förderungen die zumindest dem Inhalt nach, zum Teil auch formal, den EG-Richtlinien widersprechen und deshalb umstritten sind. Die Situation ist von Region zu Region unterschiedlich. Die Bundesrepublik Deutschland, insbesondere das Land Bayern, versucht auch hier die Möglichkeiten weitgehend auszuschöpfen.

Das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm stützt sich z.B. auf Artikel 19 der Effizienzverordnung. Ziel ist die Abgeltung von Sonderleistungen der Landwirtschaft für Natur und Umwelt und eine Extensivierung der Erzeugung mittels Beihilfen auf der Basis von Verträgen. Rund 39% der Flächen Bayerns gelten als Förderungsgebiet, zum Teil gibt es Überschneidungen mit benachteiligten Gebieten. Das bayrische Landwirtschaftsministerium stellt für dieses Programm 1989 56 Mill.DM zur Verfügung. Hinzu kommen Mittel aus anderen Quellen. Als Förderungsgrenze sind 12.000 DM je Betrieb und Jahr festgelegt. Diese Obergrenze kann zusätzlich zur gleich

- 41 -

hohen Obergrenze für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten ausgeschöpft werden.

Südtirol gewährt Betrieben unter 3 ha, die gemäß EG-Richtlinie keinen Anspruch auf die Ausgleichszulage haben, einen Grünlanderhaltungsbeitrag. 1987 lag dieser Beitrag zwischen 200 S und 950 S je ha förderbare Fläche oder GVE. Diese Aktion wird als Umweltschutzmaßnahme angesehen und ist mit der EG-Kommission nicht akkordiert. Die Bewirtschafter von Almen haben Anspruch auf eine Alpungsprämie von 150 S je GVE. Diese Maßnahme ist wahrscheinlich nicht EG-konform, ihre Fortführung daher offen.

In der wirtschaftspolitischen Praxis viel gewichtiger sind direkte und indirekte Hilfen für die Landwirtschaft in verschiedenen Politikbereichen, die nicht unter die EG-Richtlinien für die Agrarförderung fallen und damit im Ermessen der Mitgliedsstaaten liegen. Beispiele sind die Sozialpolitik, Steuerpolitik oder der Ausbau und die Erhaltung der Infrastruktur in den ländlichen Gebieten. Von Bedeutung sind auch Förderungen für die Vermarktung und zur Verbesserung der Struktur der Be- und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Maßnahmen in diesen Sparten können im Rahmen dieser Teilstudie nicht näher durchleuchtet werden. Ihre Bedeutung sowohl für die wirtschaftliche und soziale Lage der

- 42 -

Landwirtschaft einer Region als auch ihr Beitrag zur interregionalen Wettbewerbskraft eines Gebietes ist bekannt. Einschlägige Vergleiche müssen daher Maßnahmen in diesen Bereichen gebührend mitberücksichtigen. Ein oft zitiertes Beispiel für ein vielfältiges Bündel von Maßnahmen zugunsten der Landwirtschaft ist Südtirol.

3.4 Regionale Differenzierungen in der EG-Markt- und Preispolitik

Die Markt- und Preispolitik der EG sah in den letzten Jahren einige Differenzierungen zugunsten bestimmter Gruppen von Erzeugern und bestimmter Regionen vor. So wurden z.B. Lieferanten aus Berggebieten und bestimmten kleinstrukturierten Gebieten von der Mitverantwortungsabgabe auf Milch (derzeit 2% des Richtpreises, in der BRD rund 9 g je kg Milch) ausgenommen; für Kleinerzeuger in sonstigen benachteiligten Gebieten ist die MVA auf 1,5 Prozentpunkte reduziert. Auf dem Getreidemarkt bestehen ähnliche Regelungen. Kleine Betriebe erhalten die MVA und die zusätzliche MVA über eine Beihilfe refundiert. Die Ergänzungsbeihilfe für Hartweizen wird nur in bestimmten strukturschwachen Gebieten gewährt.

Die EG-Kommission hat die Absicht bekundet, die Gemeinsame Agrarpolitik künftig noch stärker den örtlichen Bedingungen anzupassen und regional zu differenzieren (Kommission der

- 43 -

EG, 1988). Bisher hatten die regional und sozial orientierten Differenzierungen in der Markt- und Preispolitik der Gemeinschaft allerdings nur bescheidenes Gewicht.

4. Gegenüberstellung der agrarischen Regionalförderung in Österreich und in der EG und mögliche Folgen der Integration für Österreich

Wie bereits erwähnt, beschränken sich die Regelungen der Gemeinschaft für die Agrarförderung auf verbindliche Rahmenrichtlinien, die den Mitgliedsstaaten einen gewissen Spielraum für die konkrete Ausgestaltung gewähren. Für konkrete Gegenüberstellungen wird hier in der Regel die Praxis in der Bundesrepublik Deutschland (Bayern) herangezogen.

4.1 Abgrenzung der Förderungsgebiete

Die Abgrenzung der benachteiligten Gebiete ist im Falle einer Integration für die agrarische Regionalförderung in Österreich von zentraler Bedeutung, weil die Mitgliedsstaaten nur im Gemeinschaftsverzeichnis eingetragene Regionen im Wege der Ausgleichszulage, höherer Investitionsbeihilfen usw. besonders fördern dürfen.

- 44 -

Die Gemeinschaft grenzt die benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete nach regionalen Kriterien ab. Für Berggebiete sind es (in der BRD) die Höhenlage und durchschnittliche Hangneigung der Gemeinde oder eines Gemeindeteils. Für die übrigen benachteiligten Gebiete sind es die durchschnittliche landwirtschaftliche Vergleichszahl (LVZ) sowie ein Schwellenwert für die Bevölkerungsdichte (130 Personen pro km²) (Bildung geschlossener Gebiete wird angestrebt). Diese Abgrenzung ist administrativ einfach, aber grob und wenig differenziert. Es werden beiden Typen von benachteiligten Gebieten der natürlichen Benachteiligung und der Bewirtschaftungserschwernis nach sehr unterschiedliche Betriebe zugeordnet. Die im zweiten Schritt vorgenommene Differenzierung der Betriebe nach ihrer individuellen LVZ kann die tatsächlich gegebene Benachteiligung bzw. Bewirtschaftungserschwernis nur unzureichend widerspiegeln.

In Österreich geht die Feststellung der Bergbauernbetriebe und ihre Zuteilung zu Erschwerniszonen vom einzelnen Betrieb aus, der nach einem umfangreichen Kriterienkatalog begutachtet wird. Die bestehenden Erschwernisse können dadurch wesentlich zutreffender erfaßt werden. Die Abgrenzung des Grenzlandes und der übrigen Regionalförderungsgebiete ist hingegen globaler als die Definition der benachteiligten Agrarzonen in der BRD. Eine

- 45 -

Differenzierung wird nicht vorgenommen. (Die Abgrenzung der Zonenrandgebiete der BRD als 40 km breiter Grenzstreifen ist sehr formal.)

Die geltende Abgrenzung der österreichischen Berggebiete einschließlich der Differenzierung der Betriebe nach Erschwerniszonen dürfte im wesentlichen den EG-Richtlinien entsprechen und könnte daher im Falle einer Integration voraussichtlich beibehalten werden. Die Erfahrungen in Südtirol deuten in die gleiche Richtung. Eine strikte Anwendung der EG-Richtlinien würde allerdings einige Modifikationen (sowohl Streichungen als auch Neuaufnahmen) erfordern. Ihr Ausmaß ist ohne aufwendige Erhebungen kaum näher abzuschätzen. Weiters könnten nationale Interessen einige Änderungen (z.B. in der Definition der Erschwerniszonen) nahelegen.

Die Definition des Grenzlands und der sonstigen landwirtschaftlichen Regionalförderungsgebiete stützt sich derzeit nur zum Teil auf Kriterien, die den EG-Richtlinien für benachteiligte landwirtschaftliche Gebiete entsprechen. Nimmt man die BRD mit einem Anteil von mehr als die Hälfte der landwirtschaftlichen Nutzfläche im benachteiligten Gebiet (inkl. Berggebiete), oder Bayern mit 58% zum Vergleich, dann liegt die Vermutung nahe, daß ein namhafter Teil des österreichischen Staatsgebiets (zusätzlich zum Berggebiet) die EG-Kriterien für benachteiligte

- 46 -

landwirtschaftliche Gebiete erfüllen dürfte. Diese Vermutung trifft insbesondere für den Großteil des derzeitigen Grenzlands und der sonstigen Regionalförderungsgebiete zu. Nähere Untersuchungen sind an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen und am Österreichischen Institut für Raumplanung im Gange. Genaue Aussagen sind allerdings aus mehreren Gründen nicht möglich:

- Die genauen Kriterien einer Abgrenzung wären erst in den Verhandlungen zu klären.
- Wichtige Daten sind kleinregional (Gemeinden oder Gemeindeteile) nur begrenzt verfügbar.
- Die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik hätte nach dem derzeitigen Stand erhebliche und in diesem Zusammenhang besonders wichtig, regional sehr unterschiedliche Folgen für die Agrareinkommen. Stützt sich eine Abgrenzung auf das Kriterium Einkommen oder wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft, dann wären diese Folgen zu berücksichtigen.
- Die Form der Gebietsabgrenzung (nach Bezirken, Gemeinden usw.) beeinflußt das Ergebnis und bietet zugleich einen gewissen nationalen Spielraum.

Die besondere Problematik der Ostgrenzgebiete im Falle einer Integration und die Möglichkeiten eines integrierten Grenzlandprogramms (das landwirtschaftliche Maßnahmen miteinschließt) wurden bereits im Rahmen der Überlegungen

- 47 -

zur allgemeinen Regionalpolitik diskutiert (siehe hiezu auch Schneider, 1989).

4.2 Förderungsprogramme und Maßnahmen

4.2.1 Direktzahlungen an Betriebe in benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten

Direktzahlungen haben sich sowohl in der Gemeinschaft als auch in Österreich zum einem wichtigen Instrument der landwirtschaftlichen Regionalförderung entwickelt. Die österreichische Landwirtschaft erwartet unter Hinweis auf die Topographie und die schwierigen natürlichen Verhältnisse in weiten Teilen des Landes im Falle einer Integration in diesem Bereich Vorteile für die Bauern. Dies legt eine sorgfältige Überprüfung nahe.

Europäische Gemeinschaft

In der Gemeinschaft können die Mitgliedstaaten Betriebe in den benachteiligten Gebieten durch eine Ausgleichszulage fördern. In welchem Maße die nationalen Regierungen die vom Rat abgesteckten Möglichkeiten tatsächlich nutzen, liegt in ihrem Ermessen.

Das ursprüngliche Ziel der Ausgleichszulage war die Sicherung der landwirtschaftlichen Nutzung durch Ausgleich

- 48 -

natürlicher Bewirtschaftungsschwierisse. Dadurch sollte die Landschaft erhalten und eine Mindestbesiedelung gewährleistet werden. Ab Mitte der achtziger Jahre kamen soziale und einkommenspolitische Überlegungen hinzu. Der Versuch, die Folgen der restriktiven Preispolitik für die Agrareinkommen durch höhere Transfers zu dämpfen und die Reformbeschlüsse 1988 abzusichern, ist unschwer erkennbar.

Ursprünglich war die Ausgleichszulage nach dem Viehbestand bemessen (RGVE) und damit auf Grünlandgebiete (Berggebiete) orientiert. Die Einführung der bewirtschafteten Fläche als zweite Bemessungsbasis und die Ausdehnung der Beihilfe auf bestimmte Ackerflächen ermöglichte eine starke Ausweitung des Anteils der geförderten Betriebe. Die Bemessung der Beihilfe proportional zum Viehbestand bzw. der Fläche des Betriebes entsprach dem ursprünglichen Ziel des Ausgleichs von Bewirtschaftungsschwierissen. Dem Verteilungsaspekt wurde erst später durch die Möglichkeit die Ausgleichszulage nach der wirtschaftlichen Lage der Betriebe bzw. dem Einkommen des Empfängers zu variieren (Artikel 15(1)c der Effizienzverordnung), Rechnung getragen. Die Mitgliedstaaten haben vor allem Obergrenzen für die Ausgleichszulage je Betrieb, z.T. ergänzt durch zusätzliche Prosperitätsschwellen, eingeführt.

In der Gemeinschaft können alle benachteiligten Gebiete in die Förderung einbezogen werden (nicht nur Berggebiete). Die

- 49 -

geförderten Betriebe müssen mindestens 3 ha LN bewirtschaften (in bestimmten Mittelmeerregionen 2 ha). Bayern fördert z.B. Betriebe in allen benachteiligten Gebieten; die Ausgleichszulage wird sowohl im Haupterwerb als auch im Nebenerwerb bewirtschafteten Betrieben gewährt, nicht jedoch Rentnerbetrieben.

Die Ausweitung der benachteiligten Gebiete verbunden mit einer Aufstockung der Beihilfensätze hoben in den vergangenen Jahren die einkommenspolitische Bedeutung der Ausgleichszulage für die EG-Bauern und ließen zugleich die finanziellen Aufwendungen der öffentlichen Hand steigen. Dadurch traten Widersprüche und Inkonsistenzen stärker hervor und provozierten Kritik.

Der EG-Rechnungshof verwies bereits 1980 in einem Sonderbericht über Maßnahmen zugunsten der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten auf die sozialpolitische Problematik der Festlegung einer Mindestbetriebsgröße für Zwecke der Ausgleichszulage. Er stellte aber zugleich die Frage, "ob die Inhaber so kleiner Betriebe wirklich unterstützt werden sollen". Seiner Einschätzung nach müßten sich sozialpolitische und Raumordnungsmaßnahmen an eine "weniger streng definierte Agrarbevölkerung wenden und sich gleichzeitig schärfter von den spezifischen Interventionen abheben, die der Strukturverbesserung dienen" (EG-Rechnungshof, 1980).

- 50 -

In der BRD wird die Ausgleichszulage von Ökonomen als markt-, einkommens- und strukturpolitisch bedenklich und ökologisch fragwürdig kritisiert. Köhne (1988) verweist z.B. auf den Widerspruch zur geförderten Flächenstilllegung, der in Ackerbauregionen besonders offensichtlich ist, und zur Vorruhestandsregelung. Er bezeichnet es angesichts der Notwendigkeit die Agrarmärkte zu stabilisieren als unrealistisch, die ungünstigere Hälfte der landwirtschaftlichen Flächen der BRD über Prämien in der Produktion halten zu wollen. Die einkommenspolitische Problematik ergibt sich in der BRD aus dem Faktum, daß die Einkommen der Betriebe in benachteiligten Gebieten inzwischen die Einkommen in den Gunstlagen erreicht haben und diese sogar überholen könnten.

Die Diskussion über die Ausgleichszulage hält in der Gemeinschaft an, die Weiterentwicklung ist schwer abzusehen. Bleibt es bei der restriktiven Agrarpreispolitik, wäre als flankierende Maßnahme zur Einkommenstützung eine weitere Anhebung dieser Beihilfe möglich. Dann dürften die wirtschaftliche Lage des Betriebes bzw. das Einkommen des Bewirtschafters als Zuteilungskriterien an Gewicht gewinnen. Einiges deutet darauf hin, daß die bewirtschaftete LN als Bemessungsbasis gegenüber dem Viehbestand stärker betont werden könnte. Wie in allen Bereichen der Regionalpolitik ist die Kommission auch bei der Ausgleichszulage bemüht, in

- 51 -

den wohlhabenderen Ländern der Gemeinschaft strengere Maßstäbe anzulegen und zugleich die verfügbaren finanziellen Mittel auf die ärmeren Regionen zu konzentrieren.

Österreich

Auch in Österreich haben Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe an Bedeutung gewonnen. In den Zielen, Konzepten und ganz besonders im Kreis der Begünstigten gibt es allerdings markante Unterschiede zur EG.

Der Bergbauernzuschuß des Bundes als bedeutendste Transferleistung zielt primär auf die Stützung der Einkommen der wirtschaftlich schwächeren Betriebe. Damit soll ihre Existenz gefestigt und ein Beitrag zur Erhaltung der erforderlichen Besiedlungsdichte sowie der Kultur- und Erholungslandschaft in den Berggebieten geleistet werden.

Der Kreis der anspruchsberechtigten Betriebe ist im Vergleich zum Rahmen den die EG-Richtlinie absteckt oder der Praxis in der BRD wesentlich enger. Gefördert wurden 1988 nur Bergbauern der Zonen 2 bis 4. Die Untergrenze war mit i.d.R. 2 ha LN, die Obergrenze mit 300.000 S fiktivem Einheitswert (davon max. 200.000 S forstlicher Einheitswert) festgelegt. Den Zuschuß bekamen nur Betriebe natürlicher Personen, allerdings einschließlich Nebenerwerbs- und

- 52 -

Rentnerbetrieben. 1988 waren es insgesamt rd. 55.000 Bergbauern, rund die Hälfte aller Bergbauernbetriebe und weniger als ein Fünftel aller landwirtschaftlichen Betriebe.

Der Bergbauernzuschuß ist nach zwei Kriterien differenziert:

- * Erschwerniszone (1988 Zone 2, 3 und 4)
- * Fiktiver Einheitswert des Betriebes (1988 insgesamt 4 Klassen)

Der fiktive Einheitswert gilt als Maß für die Einkommenslage des Bewirtschafters. Der Zuschuß ist produktionsunabhängig konzipiert, d.h. im Gegensatz zu den EG-Bestimmungen werden der Viehbestand oder die bewirtschaftete Fläche nicht (direkt) berücksichtigt. Je höher die Erschwerniszone, welcher der Betrieb zugeordnet ist, umso höher ist bei gleichem Einheitswert der Zuschuß. Bei gleicher Erschwerniszone fällt der Zuschuß mit steigendem fiktiven Einheitswert stufenweise ab.

Der Bergbauernzuschuß wirkt in Richtung seines deklarierten Ziels, die bäuerlichen Betriebe in den Berggebieten wirtschaftlich zu festigen und leistet damit einen Beitrag zur Besiedelung. Daneben gibt es auch im Falle des heimischen Bergbauernzuschusses Widersprüche zu anderen Teilzielen der Agrar- und Wirtschaftspolitik. Zielkonflikte sind allerdings in der gesamten Wirtschaftspolitik keine Ausnahme.

Klar zu ersehen ist der Widerspruch der Bergbauernförderung über produktionsunabhängige Transfers zum Ziel einer wettbewerbefähigen Agrarstruktur und einer effizienten landwirtschaftlichen Erzeugung. Die angepeilte Festigung der Existenz auch (oder gerade) kleiner Betriebe behindert schon ihrer Zielsetzung nach den Strukturwandel. In der Regel dürfte darunter auch die Wirtschaftlichkeit leiden.

Mit den marktpolitischen Zielen der Agrarpolitik gibt es keine größeren Konflikte. Dies deshalb, weil die Milchmarktleistung über Quoten geregelt ist und Marktfrüchte in den Betrieben der Zonen 2 bis 4 nur in geringem Maße anfallen. Letztlich beeinflussen allerdings auch "produktionsunabhängig" konzipierte Förderungen die landwirtschaftliche Erzeugung, weil sie die Aufgabe der Betriebe oder auch eine Flächenumwidmung (z.B. Aufforstung) zumindest verzögern.

Aus der Sicht der Erhaltung und Pflege der Kultur- und Erholungslandschaft ist der Bergbauernzuschuß als nicht (oder nur zum kleineren Teil) leistungsgerecht zu beurteilen. Dies deshalb, weil für die Höhe des Zuschusses nur die Einstufung des Betriebes in eine Erschwerniszone zählt, nicht aber das Ausmaß der bewirtschafteten Flächen. Über den Einheitswert drückt sogar eine größere Flächenausstattung, auch ein Mehr an schwer zu

- 54 -

bewirtschaftenden und für die Erhaltung der Kulturlandschaft besonders bedeutsamen Flächen, den Zuschuß. Kleinere Betriebe erhalten c.p. eine höhere Förderung als größere, obwohl sie weniger Flächen pflegen. Der Grund für diesen Zielkonflikt liegt im Bestreben, den Zuschuß nach der wirtschaftlichen Lage des Betriebes zu staffeln. Der mangelnde Leistungsbezug ist ein wesentlicher Unterschied zum Konzept der Ausgleichszulage der EG.

Die Beurteilung des Bergbauernzuschusses aus dem Blickwinkel der Einkommenspolitik und seiner Folgen für die Verteilung gewinnt dadurch an Gewicht. Stichhältige Aussagen dazu wären empirisch zu überprüfen. Dazu fehlen hier die notwendigen Informationen. Die folgenden Aussagen sind unter diesem Vorbehalt zu sehen.

Werden die geförderten Betriebe den nichtgeförderten jeweils als Gruppe gegenübergestellt, sind kaum Probleme zu erkennen, weil (anders als in der BRD) die Einkommen der geförderten Betriebe noch immer deutlich nachhinken. Der Zuschuß verringert die Einkommensdifferenz und führt damit zu mehr Gleichheit und "Verteilungsgerechtigkeit" zwischen diesen beiden Gruppen. Komplizierter und kontroversieller wird es, wenn die Verteilungswirkungen innerhalb der Gruppe der Zuschußbezieher zu beurteilen sind, oder die Frage gestellt wird, ob es nicht andere bäuerliche Gruppen in

- 55 -

ähnlich schwieriger wirtschaftlicher Lage gibt, die keine öffentliche Hilfe erhalten.

Die Problematik resultiert aus der Verwendung des fiktiven Einheitswertes als alleinigen Maßstab für die wirtschaftliche Lage eines Betriebes bzw. der Einkommenssituation der Bewirtschafterfamilie, verbunden mit einer geringen erforderlichen Mindestgröße des Betriebes im Konzept für die Zuverkennung und Bemessung des Zuschusses.

Der fiktive Einheitswert ist die Summe aus dem land- und forstwirtschaftlichen Einheitswert des Betriebes und der fiktiven Zuschläge für außerlandwirtschaftliche Einkünfte des Betriebsleiters und dessen Ehepartners. Für die aus landwirtschaftlicher Tätigkeit erzielten Einkommen ist der Einheitswert des Betriebes ein sehr grobes und wenig zuverlässiges Maß. Betriebe mit gleich hohem Einheitswert können recht unterschiedliche Einkommen abwerfen. Zudem bleiben einige Einkünfte pauschalierter Betriebe unberücksichtigt (z.B. bäuerliche Gästebeherbergung). Die fiktiven Zuschläge werden im Falle der Löhne, Gehälter und Renten von den bereinigten Jahres-Bruttobezügen, im Falle von Einkommen aus selbständiger Tätigkeit vom Jahresumsatz, abgeleitet. 1988 wurden die Löhne, Gehälter und Renten mit einem Faktor von 1,05, die Umsätze mit einem Faktor von 0,35 multipliziert. Diese Faktoren wurden wiederholt gekürzt; für 1989 wurden sie mit 1,0 und 0,3 fixiert. Die Einkommen aus

- 56 -

selbständigungem Erwerb sind mit dieser Methode wohl nur grob faßbar. Die Addition von Einheitswert des landwirtschaftlichen Betriebes und so ermittelten fiktiven Zuschlägen zu einem Maß für die Einkommenslage der Bewirtschafterfamilie erfordert weitere "starke" Annahmen, die in der Wirklichkeit oft nicht zutreffen. Besonders problematisch wird dieser Maßstab dann, wenn landwirtschaftliche Vollerwerbsbetriebe mit Haushalten verglichen werden, in denen das außerlandwirtschaftliche Einkommen dominiert.

Die niedrige erforderliche Mindestgröße von i.d.R. 2 ha LN (z.T. ab 0,5 ha LN) und die Berücksichtigung aller sozio-ökonomischen Kategorien, außer Betrieben juristischer Personen, führt dazu, daß auch sehr kleine, im Nebenerwerb oder von Rentnern geführte Betriebe gefördert werden. 1988 waren rd. 60% aller Bezahler des Bergbauernzuschusses Nebenerwerbsbauern und Rentner. Ein Teil dieser Betriebe sind der LN nach kleine und kleinste Einheiten, bei denen die landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit eine untergeordnete Rolle spielt, im Extremfall bloß ländliche Heimstätten. 1988 bewirtschafteten rd. 700 geförderte Betriebe weniger als 2 ha LN; die von der EG fixierte Untergrenze von 3 ha LN wurde von einem substantiellen Anteil der Betriebe unterschritten.

- 57 -

Gemessen am tatsächlich verfügbaren Einkommen dürfte der fiktive Einheitswert als ausschlaggebender Indikator der wirtschaftlichen Lage des Bewirtschafters und Maßstab für die Differenzierung des Zuschusses in vielen Fällen eine Besserstellung der Nebenerwerbs- und Rentnerbetriebe im Vergleich zu Vollerwerbsbetrieben ergeben. Trifft diese Vermutung zu, dann würde dies dem Ziel, den Zuschuß nach sozialen Gesichtspunkten zu staffeln, zumindest in Teilen der Bergbauernbetriebe widersprechen. Es würde auch bedeuten, daß keine eindeutige Aussage darüber möglich ist, ob das österreichische System des Bergbauernzuschusses aus dem Blickwinkel einer ausgeglicheneren Einkommensverteilung z.B. dem bayrischen Konzept der Ausgleichszulage überlegen ist oder nicht.

Ein fiktiver Einheitswert von 350.000 S (1989) bedeutet zudem, daß nach dem geltenden Konzept auch Personen mit überdurchschnittlichem Einkommen aus nichtlandwirtschaftlichem Erwerb oder Renten, Pensionen usw. Anspruch auf den Bergbauernzuschuß haben. 1988 betrug z.B. der Brutto-Jahresverdienst je Beschäftigten in der österreichischen Industrie durchschnittlich rd. 268.000 S (je Arbeiter durchschnittlich rd. 220.000 S).

Die Verringerung der für die Berechnung der fiktiven Zuschläge für außerlandwirtschaftliche Einkünfte verwendeten

- 58 -

Multiplikatoren und die Anhebung der Einheitswert-Obergrenze verschärft die aufgezeigte Problematik. Als möglicher Ausweg könnte z.B. eine vom außerlandwirtschaftlichen Einkommen der jeweiligen Region abgeleitete Obergrenze für nichtagrарische Einkünfte diskutiert werden.

Mit einkommenspolitischen Argumenten ist sowohl die vermutete Bevorzugung von Nebenerwerbs- und Rentnerbetrieben im Vergleich zu schwächeren Vollerwerbsbetrieben als auch die Förderung von Haushalten mit mittleren (im Einzelfall auch überdurchschnittlichen) Einkommen schwer vereinbar. Für die Pflege und Erhaltung der Landschaft dürften zumindest die kleinen Nebenerwerbs- und Rentnerbetriebe von untergeordneter Bedeutung sein. Bleibt die Frage, ob diese Betriebe ohne öffentliche Förderung gefährdet und zugleich für die Besiedelung unverzichtbar sind.

Die aufgezeigte einkommenspolitische Problematik des Bergbauernzuschusses scheint einer näheren Analyse wert.

Folgen der Integration für die Konzeption der Direktzahlungen

Artikel 13 (2) der Effizienzverordnung untersagt die Gewährung einer Zulage zum Ausgleich ständiger natürlicher Nachteile, wenn diese Zulage die festgelegten Grenzen übersteigt oder von den in dieser Verordnung angeführten

Bedingungen abweicht. Der Bergbauernzuschuß des Bundes weicht in wichtigen Punkten von dieser EG-Richtlinie ab. Es fehlt vor allem ein Bezug zur Fläche und/oder zum Tierbestand, der ein tragendes Element der EG-Ausgleichszulage ist. Damit ist der Bergbauernzuschuß seiner Grundkonzeption nach nicht EG-konform. Die Bewirtschaftungsprämien der Länder erfüllen hingegen weitgehend die Anforderungen der Effizienzverordnung.

Die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik würde grundlegende Änderungen erfordern. Bund und Länder müßten ihre Direktzahlungen zu einer Ausgleichszulage, die den EG-Rahmenrichtlinien entspricht, umgestalten. Insbesondere wäre die Beihilfe nach dem Viehbestand bzw. der bewirtschafteten LN zu bemessen. Zur Differenzierung könnten neben der Bewirtschaftungsschwierigkeit gemäß Artikel 13 (1)c der Effizienzverordnung auch die wirtschaftliche Lage des Betriebes und das Einkommen des Empfängers herangezogen werden. Nach dieser Bestimmung können z.B. Obergrenzen für die Beihilfe je Betrieb oder für das Einkommen der geförderten Betriebe festgelegt werden. Bei der Konzeption der Ausgleichszulage könnte der bestehende nationale Spielraum genutzt werden; dies erlaubt auch regionale Differenzierungen z.B. nach Bundesländern.

Die Beihilfensätze könnten innerhalb der von der Gemeinschaft festgelegten Grenzen national festgelegt

- 60 -

werden. Gleiches gilt für den Finanzierungsschlüssel
Bund/Länder.

Folgen der Integration für die Landwirtschaft der
benachteiligten Gebiete und die öffentliche Hand

Die Integration dürfte sowohl das gesamte Ausmaß der Direktzahlungen an Betriebe in benachteiligten Regionen als auch die regionale Verteilung und die Verteilung nach Betrieben wesentlich beeinflussen. Die tatsächlichen Folgen hängen entscheidend von drei Faktoren ab:

- * Abgrenzung der Förderungsgebiete
- * Höhe der Beihilfensätze sowie
- * regionale und sonstige Differenzierungen und eventuelle Begrenzungen der Beihilfe.

In allen drei Bereichen besteht ein beachtlicher nationaler Spielraum.

Die EG-Richtlinien erlauben eine wesentliche Ausweitung des Förderungsgebietes und der Zahl geförderter Betriebe. Im Berggebiet dürfte neben den bisher geförderten Betrieben der Zonen 2 bis 4 auch die Zone 1 die Anforderungen weitgehend erfüllen. Eine weitere substantielle Ausweitung ist von der Abgrenzung sonstiger benachteiligter Gebiete zu erwarten. In welchem Maße die Möglichkeiten der EG-Richtlinien tatsächlich ausgeschöpft werden, liegt in nationaler Kompetenz. Wegen der Anhebung

- 61 -

der Untergrenze von 2 ha LN auf 3 ha LN würde allerdings ein Teil der zur Zeit geförderten Betriebe den Anspruch auf die Ausgleichszulage verlieren.

Offene Fragen über die Ausgestaltung einer eventuellen Ausgleichszulage lassen konkrete Aussagen über die Folgen für die Landwirtschaft nicht oder nur unter bestimmten Annahmen zu. Solche Angaben wären zudem durch detaillierte Analysen zu fundieren, die den Rahmen dieser Studie übersteigen. Einschlägige Analysen sind an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen in Arbeit.

Nützt Österreich die bestehenden Möglichkeiten voll aus, dann lassen grobe Schätzungen am Beispiel Bayern von der Übernahme der Gemeinschaftsregelungen für Direktzahlungen an benachteiligte Gebiete für die österreichische Landwirtschaft in Summe deutliche Vorteile erwarten. Vorteile ergeben sich insbesondere für alle in die Förderung neu einbezogenen Gebiete (Zone 1 des Berggebietes und sonstige benachteiligte Gebiete). Gewinnen könnten wegen der Fläche bzw. dem Viehbestand als neue Bezugsgröße auch größere Betriebe. Verlieren würden Kleinstbetriebe unter 3 ha LN der Zonen 2 bis 4, die den bisherigen Zuschuß verlieren dürften und generell kleinere Betriebe, bei denen die Ausgleichszulage wegen geringer Fläche bzw. geringem Viehbestand den derzeit unabhängig von der Produktionskapazität gewährten Zuschuß nicht erreicht. Es

- 62 -

sind dies vor allem im Nebenerwerb bewirtschaftete Betriebe und Rentnerbetriebe.

Die Folgen einer eventuellen Neuregelung gemäß den EG-Richtlinien für die öffentliche Hand sind aus den gleichen Gründen schwer abzuschätzen. Neben den oben angeführten Fragen sind in diesem Fall die Erstattungen aus dem EAGFL zusätzlich zu beachten. Im Normalfall beteiligt sich die Gemeinschaft in den höher entwickelten Ländern an den Ausgaben für die Ausgleichszulage mit 25%. In den Mittelmeerregionen, aber auch in Südtirol sind es 50%. Ob es Österreich in den Verhandlungen gelingen könnte, den Erstattungssatz Südtirols zu erreichen, ist naturgemäß offen.

Die Folgen einer Umstellung der geltenden Bergbauernförderung auf eine Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete nach EG-Muster sind aus der Sicht verschiedener wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele unterschiedlich zu beurteilen. In beiden Fällen stärkt die Beihilfe die Einkommen und festigt die Existenz der geförderten Betriebe. Sie trägt damit zur Erhaltung der Besiedelung in den benachteiligten Gebieten bei. Aus der Sicht der Landschaftspflege ist die EG-Ausgleichszulage leistungsgerechter als der österreichische Bergbauernzuschuß. Sie fördert eher wettbewerbsfähige Strukturen. Vom Standpunkt des Marktausgleichs bringt sie

leichte Nachteile. Über die Folgen für die Verteilung ist keine eindeutige Aussage möglich. Sie hängen u.a. von einer eventuellen Differenzierung nach Einkommenskriterien ab. Der Ausschluß von Kleinstbetrieben und die erwarteten Nachteile für kleinere Betriebe können wegen der diskutierten Problematik des fiktiven Einheitswertes und weil in diesen Größenklassen Nebenerwerbsbetriebe und Rentnerbetriebe dominieren, nicht a priori als Schritt zu weniger Einkommensgleichheit interpretiert werden.

4.2.2 Sonstige Maßnahmen

Neben der Ausgleichszulage könnten im Integrationsfall die aufgezeigten Ansätze der Effizienzverordnung für regional differenzierte Förderungen grundsätzlich auch von Österreich genutzt werden.

Besonders wichtig ist die Möglichkeit zur Differenzierung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung zugunsten benachteiligter Gebiete. Die im Rahmen der landwirtschaftlichen Regionalförderung derzeit benachteiligten Gebieten gewährten Begünstigungen könnten damit grundsätzlich beibehalten werden. Die Richtlinien der EG sind jedoch stärker auf entwicklungsfähige Vollerwerbsbetriebe ausgerichtet (Landwirtschaft als Hauptberuf, ausreichende berufliche Fähigkeiten, Vorlage eines BetriebSENTwicklungsplanes, Verpflichtung zu einer

- 64 -

vereinfachten Buchführung). Weiters wäre eine Nutzung der in Art.19 der Effizienzverordnung gegebenen Möglichkeiten ähnlich dem Bayerischen Kulturlandschaftsprogramm möglich.

In der Markt- und Preispolitik waren sowohl in Österreich als auch in der Gemeinschaft regionale Differenzierungen bisher von untergeordneter Bedeutung. Österreich müsste in diesen Bereichen die EG-Regelungen übernehmen.

Auf die vielfältigen Möglichkeiten und die große Bedeutung von direkten und indirekten Hilfen für die Landwirtschaft in Politikbereichen außerhalb der Agrarförderung i.e.S. wurde bereits hingewiesen. Diese Möglichkeiten stehen grundsätzlich auch Österreich offen. Ihre mehr oder weniger aktive Nutzung dürfte die Position der österreichischen Bauern im Integrationsfall entscheidend mitbestimmen.

Literaturhinweise

Amt der niederösterreichischen Landesregierung, "Bericht 1987 über die wirtschaftliche und soziale Lage der Land- und Forstwirtschaft in Niederösterreich", Wien 1988.

Bayerische Staatsregierung, "Grenzlandbericht 1986", München 1987.

- 65 -

Köhne, M., "Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete ist revisionsbedürftig", Agra-Europe, Nr.14/1988.

Kommission der EG, "Die Zukunft des ländlichen Raumes", Brüssel 1988.

ÖROK, "Die Grenzgebiete Österreichs", ÖROK-Schriftenreihe Nr.7, Wien 1975.

ÖROK, "Österreichisches Raumordnungskonzept", ÖROK-Schriftenreihe Nr.28, Wien 1981.

Rechnungshof der EG, "Sonderbericht über die Anwendung der Richtlinie 75/268/EWG des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten", Amtsblatt der EG, 31.12.1980.

Schneider, M., "Ostgrenzgebiete als Problemregion", Vortrag anlässlich der Fachtagung "EG - Chance oder Gefahr für das Grenzland?", Österreichische Gesellschaft für Land- und Forstwirtschaftspolitik, Nikitsch, März 1988.

Tödtling-Schönhofer, H., "Auswirkungen eines EG-Beitritts Österreichs auf die Instrumente der regionalen Wirtschaftsförderung", Österreichisches Institut für Raumplanung, Wien 1988.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
<u>Förderung benachteiligter Gebiete</u>	1
1. Allgemeine Regionalpolitik	1
1.1 Österreich	1
1.1.1 Raumordnungskonzept 1981	1
1.1.2 Maßnahmen der Regionalpolitik	3
1.2 Europäische Gemeinschaft	4
1.2.1 Regionalpolitische Ziele und Instrumente	4
1.2.2 Strategien für den ländlichen Raum	9
1.2.3 Grenzlandförderung in der Bundesrepublik Deutschland	11
1.3 Folgen der Integration für die österreichische Regionalpolitik	12
1.3.1 Beihilfenprüfung	12
1.3.2 Finanzielle Beiträge der Gemeinschaft	14
1.3.3 Problematik der Ostgrenzgebiete	14
2. Agrarische Regionalförderung in Österreich	16
2.1 Agrarische Regionalförderung des Bundes	17
2.1.1 Förderungsgebiete	17
2.1.2 Förderungsprogramme und Maßnahmen	19
2.2 Agrarische Regionalförderung der Länder	21
2.3 Direktzahlungen des Bundes und der Länder an Bergbauern	22
2.4 Regionale Differenzierungen in der Markt- und Preispolitik	27
3. Agrarische Regionalförderung in der EG	28
3.1 Allgemeine Bestimmungen über die Agrarförderung	28
3.2 Maßnahmen zugunsten der Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten	31
3.2.1 Abgrenzung der Förderungsgebiete	32
3.2.2 Konzept der Ausgleichszulage	34
3.2.3 Sonstige regionale landwirtschaftliche Förderungsprogramme	35

- 67 -

3.3 Regionale landwirtschaftliche Förderungs-	
programme in Bayern und Südtirol	37
3.3.1 Ausgleichszulage	37
3.3.2 Sonstige Maßnahmen	40
3.4 Regionale Differenzierungen in der EG-Markt-	
und Preispolitik	42
4. Gegenüberstellung der agrarischen Regionalförderung	
in Österreich und in der EG und mögliche Folgen der	
Integration für Österreich	43
4.1 Abgrenzung der Förderungsgebiete	43
4.2 Förderungsprogramme und Maßnahmen	47
4.2.1 Direktzahlungen an Betriebe in benach-	
teiligten landwirtschaftlichen Gebieten	47
4.2.2 Sonstige Maßnahmen	63
Literaturhinweise	64
Inhaltsverzeichnis	66