

## Wirkt Agrarförderpolitik sozial und ökologisch?

1. Wieso den Agrarsektor noch fördern? – Die Entwicklung verlangt ein Umdenken	106
2. Darstellung der sozialen Entwicklung und Wirkung der Agrarpolitik	108
3. Ein Saustall ist kein Kindergarten	116
4. Ungelöste ökologische Probleme	117
5. Agrarförderungen müssten grundlegend verändert werden	121

*Maria  
Burgstaller*

*Abteilung Wirtschaftspolitik der  
Arbeiterkammer  
Wien*

**Auszug aus WISO 3/2012**

**isw**

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften  
Volksgartenstraße 40  
A-4020 Linz, Austria  
Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889  
E-Mail: [wiso@akooe.at](mailto:wiso@akooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)

## 1. Wieso den Agrarsektor noch fördern? – Die Entwicklung verlangt ein Umdenken

*Warum weiterhin den Agrarsektor subventionieren?*

Steigende Agrareinkommen, steigende Agrarpreise, steigende Produktion und sinkende Zahl der Agrarbetriebe – warum also, so stellen sich immer mehr SteuerzahlerInnen die Frage, soll die Öffentlichkeit den Agrarsektor weiterhin mit hohen Steuermitteln subventionieren? Welche Effekte haben diese Förderungen oder könnten sie erreichen? Die Fragen lassen sich nicht ohne die Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) und den großen Einfluss der Agrarminister klären. Darüber hinaus dürfen nationale Steuerungsmöglichkeiten nicht außer Acht gelassen werden. Die Mitgliedstaaten beeinflussen die Vergabe der Fördermittel durch die Gestaltung der EU-Förderprogramme. Mit ihrer nationalen Gesetzgebung können sie mehr oder weniger wirksame Auflagen für die Bewirtschaftung festlegen. Ein wichtiger „Hebel“ wie die Besteuerung der Betriebe liegt ausschließlich in nationaler Kompetenz.

*Verhältnisse haben sich massiv geändert – immer weniger Beschäftigte im Agrarbereich*

Seit den sechziger Jahren, als die GAP beschlossen wurde, haben sich die Verhältnisse, die zur Unterstützung des Agrarsektors führten, massiv geändert. Ursprünglich zielte die GAP darauf ab, mit der „Steigerung der Produktivität“ eine „angemessene Lebenshaltung der in der Landwirtschaft tätigen Personen“ zu gewährleisten und die „Verbraucher zu angemessenen Preisen“<sup>1</sup> zu versorgen. Damals war, trotz zunehmender Bedeutung der anderen Sektoren, noch ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung im Agrarsektor tätig. Beeinflusst durch die GAP wurden die wachsenden Überschüsse an Agrarprodukten in den achtziger Jahren ein teures Problem, das zu Verzerrungen auf den Märkten führte. Marktinstrumente wie Quoten kamen dazu, andere Mechanismen wie Außenschutz und staatliche Aufkäufe wurden verändert weitergeführt. Preis- bzw Produktionsstützungsmaßnahmen verloren an Gewicht. Kernstück der „Agrarreformen“ der neunziger Jahre waren und sind Direktzahlungen<sup>2</sup> an die Agrarbetriebe. Sie wurden mit der Rücknahme der institutionellen Preise argumentiert. Statt dem prognostizierten Rückgang der Marktpreise war allerdings ein unerwartet hohes Preisniveau festzustellen. Mittlerweile zeigen alle Prognosen auf ein zwar volatiles, aber steigendes Preisniveau und höhere Agrareinkommen. Trotz dieser Entwicklungen lagen die EU-Agrarausgaben im Jahr 2010 mit

58 Mrd €<sup>3</sup> noch immer bei 47% der Gesamtausgaben.

Es gibt immer mehr Argumente, die gegen hohe Agrarausgaben sprechen:

- Sie sind nicht ableitbar durch die Ziele der GAP,
- die ursprünglichen Ziele der GAP wollten keine ständige Subventionierung der Betriebe, sondern die Produktionsgrundlagen für die Einkommenserzielung verbessern,
- Direktzahlungen waren nie als Dauersubventionen eingerichtet,
- die Begründung der Direktzahlungen im Zusammenhang mit dem Preisrückgang kann nicht aufrechterhalten werden,
- mit einem Plus von 34% sind die durchschnittlichen Agrareinkommen in Österreich im Jahr 2011 im Vergleich zum Jahr 2010 weiter kräftig gestiegen,
- mit einem Minus von ebenfalls 34% sind die familieneigenen Arbeitskräfte in Österreich in den letzten zehn Jahren deutlich gesunken,
- das Minus von mehr als 20% der Agrarbetriebe in den letzten zehn Jahren bedeutet auch: Statistisch gesehen sperrten täglich 12 Betriebe zu, von den weiterhin hohen Fördermitteln profitieren die verbleibenden größer werdenden Betriebe am meisten,
- es gibt dringende wirtschafts- und sozialpolitische Probleme in der EU wie zB die hohe Jugendarbeitslosigkeit,<sup>4</sup> für deren Unterstützung finanzielle Mittel fehlen,
- die inzwischen beschlossenen 2020-Ziele<sup>5</sup> im Vertrag von Lissabon verlangen andere Schwerpunkte für die Politik der Europäischen Union und wären auch für die GAP einzuhalten.

*immer mehr spricht gegen hohe Agrarausgaben*

*andere Bereiche sind wichtiger – z.B. Jugendarbeitslosigkeit in der EU*

Wenn aber die öffentlichen Ausgaben für den Agrarsektor auf hohem Niveau weitergeführt werden, wie es der EU-Vorschlag zur finanziellen Vorausschau von 2014 bis 2020<sup>6</sup> vorsieht, ist es umso wichtiger, dass diese Steuermittel bestmöglich eingesetzt werden. Direktzahlungen haben theoretisch den Vorteil, besser und zielgerechter Steuern zu können als Preis- oder Produktionsstützungen. Bei genauer Betrachtung der GAP, wie sie derzeit und wahrscheinlich auch in den nächsten sieben Jahren ablaufen wird, gäbe es Möglichkeiten, besser zu steuern, auch wenn sie bisher kaum genutzt werden.

*bestmöglicher Einsatz von Steuermitteln – Direktzahlungen sollten zielgerechter steuern*

Die sogenannte „2. Säule der GAP“, das „Programm für die Ländliche Entwicklung“ (LE), wird durch die Schwerpunktsetzung der Mitgliedstaaten bestimmt. Es ist mit ca 20% des EU-

*die „Großen“  
erhalten die  
höchsten Sub-  
ventionen*

Agrarbudgets begrenzt. Dagegen sind die Direktzahlungen der „1. Säule der GAP“<sup>7</sup> heftig umstritten. Sie verschlingen mehr als 70% des Agrarbudgets und werden den Agrarbetrieben als Flächensubventionen ohne zusätzliche Auflagen gezahlt. Die „Großen“ erhalten daher die höchsten Subventionen.

*gesamtgese-  
lschaftliche An-  
sprüche bleiben  
außen vor*

In den folgenden Kapiteln kann aufgrund der komplexen Zusammenhänge und Vielzahl der Fördermaßnahmen nur ein Einblick auf soziale und ökologische Wirkungen von einigen Agrarförderungen gegeben werden. Ob die geplante GAP 2014 bis 2020<sup>8</sup> die Bezeichnung Reform verdient, kann bezweifelt werden. Denn die Erfahrung zeigt: Die Mehrheit der Agrarminister verhindert echte Reformen. Selten sind „die in Brüssel“ (alleine) schuld, wenn etwas schief läuft. Die Mitbestimmung durch das Europäische Parlament (EP) scheint da wenig zu ändern. Die Mitglieder des Agrarausschusses des EP vertreten eher Interessen der Agrarverbände ihrer Herkunftsländer und weniger gesamtgesellschaftliche Ansprüche, wie die Verhandlungen zur Agrarreform bisher zeigen. Der Verhandlungsprozess soll im Jahr 2013 zu einem Ergebnis führen.

## **2. Darstellung der sozialen Entwicklung und Wirkung der Agrarpolitik**

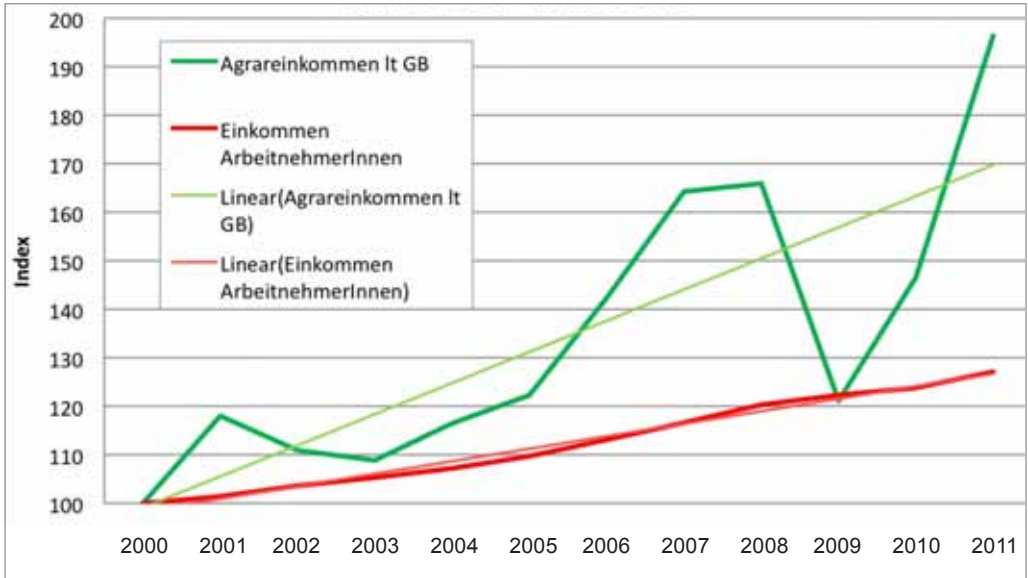
*Förderbedürftig-  
keit spielt keine  
Rolle*

Agrarförderungen werden unabhängig vom tatsächlichen Einkommen und Vermögen ausbezahlt. Anders als bei vielen anderen einkommenswirksamen Zuschüssen wie der Mindestsicherung spielt die Bedürftigkeit der Förderungsbezieher keine Rolle. Das widerspricht eigentlich den ursprünglichen Zielen der GAP, die von einer „angemessenen Lebensführung“ sprechen, also einen gewissen Ausgleich erreichen wollten.

*Agrareinkom-  
men viel stärker  
gestiegen als  
ArbeitnehmerIn-  
neneinkommen*

Sofern die 2020-Ziele der EU ernst genommen werden, müsste die soziale Dimension der öffentlichen Mittel und damit die soziale Entwicklung der Fördergruppe in die zukünftige Planung besser einbezogen werden. Die Entwicklung der Einkommen im Agrarsektor spricht jedenfalls gegen eine Weiterführung der bisherigen Förderpolitik. Die Grafik 1 zeigt deutlich, dass die Agrareinkommen viel stärker gestiegen sind als jene der ArbeitnehmerInnen.

Grafik 1: Einkommensentwicklung in Österreich  
Index 100 = Jahr 2000



Quelle: WIFO und Grüne Berichte des BMLFUW; AK-Berechnung und Darstellung

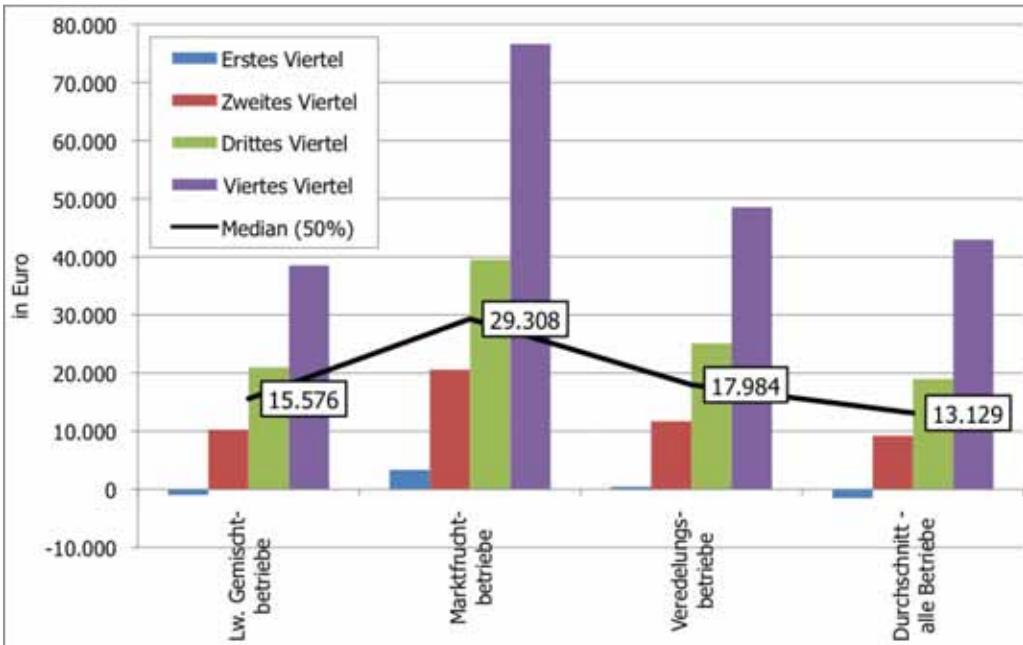
Der enorme agrarische Einkommenszuwachs lässt sich durch die massiven, wenn auch schwankenden Preissteigerungen und die stetige Zunahme der Agrarfördermittel erklären. In den Spitzenjahren 2007/08 und 2011 waren die Agrarpreise, die Erntemengen und die durchschnittlichen Agrarförderungen pro Kopf gestiegen. 2009 schmälerten gesunkene Agrarpreise und hohe Betriebsmittelpreise den Gewinn. 2009 war für den Agrarsektor ein schlechtes Jahr – im Vergleich mit den ArbeitnehmerInnen lag es jedoch „auf Linie“.

Aufgrund der viel besseren Entwicklung der Agrareinkommen kann abgeleitet werden, dass eine generelle und dauerhafte einkommenswirksame Förderung des Agrarsektors aus einkommenspolitischer Sicht nicht gerecht ist. Aber auch innerhalb des Agrarsektors klaffen die Einkommen weit auseinander. Die folgende Grafik 2 zeigt, dass die Agrareinkommen im oberen und unteren Viertel sehr weit auseinander liegen und zusätzlich zwischen den Betriebstypen sehr stark variieren. Die einkommensstärkste Gruppe der Marktfruchtbetriebe (Ackerbau) erhält die höchsten Direktzahlungen.

*dauerhafte Förderung des Agrarsektors nicht gerecht*

*große Unterschiede der Agrareinkommen zwischen den Betriebstypen*

Grafik 2: Einkommen landwirtschaftlicher Betriebe nach ausgewählten Betriebsformen – Medianeinkommen und Mittelwerte in Viertelgruppierungen 2010



Quelle: Grüner Bericht 2011, AK-Darstellung

*extreme Einkommensunterschiede*

*hohe landwirtschaftliche Einkommen*

Die extremen Einkommensunterschiede zeigen, dass im Jahr 2010 das obere Viertel der Bauern ein Durchschnittseinkommen von 42.958 € hatte, während das untere Viertel der Bauern mit einem durchschnittlichen Betriebsergebnis von -1.529 € berechnet wurde. Diese kleineren einkommensschwachen Betriebe sind zudem meist jene, die in der Bevölkerung als „unterstützenswert“ gelten, die jedoch aufgrund ihrer Größe nur sehr geringe Unterstützung erhalten. Diese Zahlen zeigen aber auch, dass zumindest ein Viertel der Bauern ein sehr gutes Einkommen hat, das jedenfalls steuerrelevant sein müsste. Das obere Viertel der Marktfruchtbetriebe lag sogar bei einem Durchschnittseinkommen von 76.622 €/Kopf. In diesen Ergebnissen ist der durchschnittliche Einkommenszuwachs von +34% im Jahr 2011 noch nicht einberechnet. Die Aussage, dass die Bauereinkommen generell niedrig sind, ist falsch, das zeigen diese offiziellen Berechnungen. Im Zusammenhang mit der Entwicklung der Agrareinkommen ist auch die Auflistung der Mittel, die die Landwirtschaft aus dem

Budget erhält, im Vergleich dazu, was der Sektor an Abgaben und Steuern leistet, zu betrachten. Die nachfolgende Tabelle zeigt auch, dass ein großer Teil der budgetrelevanten Ausgaben und Einnahmen national festgelegt wird und ohne Zustimmung diverser EU-Gremien geändert werden könnte. Rechnerisch gesehen fiel eine Verdoppelung der Steuereinnahmen allerdings weit weniger ins Gewicht als eine Halbierung der Agrarförderungen.

*Tabelle 1: Budgetmittel: Was bekommen Bauern und was zahlen sie?*

<b>Budget 2010</b>			
<b>Was fließt aus dem Budget in die Landwirtschaft?</b>		<b>Was fließt aus der Landwirtschaft ins Budget?</b>	
<b>Agrarförderungen</b> aus Bundes-, Landes- und EU-Mitteln	2.326.580.000	<b>Steuereinnahmen</b>	
<b>Sozialleistungen</b> davon: Pensionsversicherung (mit AZ)	2.029.508.000	Einkommenssteuer**	45.000.000
Pflegegeld	1.705.238.000	Körperschaftssteuer	11.000.000
FLAF	223.600.000	Abgaben von land- u. forstwirtschaftlichen Betrieben	20.400.000
	100.670.000	Beiträge von land- u. forstwirtschaftlichen Betrieben	6.300.000
<b>Steuererleichterungen*</b> davon: Pauschalierung	325.000.000	Grundsteuer A	27.000.000
Ermäßigter Steuersatz	200.000.000		
Kfz-Befreiung Zugmaschinen	5.000.000		
tw. Befreiung Versicherung	110.000.000		
	10.000.000		
<b>Summe Ausgaben</b>	<b>4.681.088.000</b>	<b>Summe Einnahmen</b>	<b>109.700.000</b>

Anmerkung: \*Förderbericht des BMF 2010, \*\* In den letzten Jahren wurde die Einkommenssteuer auf 30 bis 35 Mio € geschätzt. Seit das niedrige Steueraufkommen in der Öffentlichkeit diskutiert wird, wurde die Steuerschätzung nach oben revidiert

Quelle: Grüner Bericht 2011, Förderbericht BMF 2010

Die Auflistung des Budgets macht deutlich, dass neben den Sozialleistungen an den Sektor der wertmäßig größte Steuerungseffekt bei den Agrarförderungen liegt. Im Vergleich dazu sind die Strukturfördermittel für die Wirtschafts- und Sozialpolitik aus dem EFRE und ESF<sup>9</sup> bescheiden bedient. In Österreich fließen zwischen 70 und 80% aller EU-Gelder direkt in den Agrarsektor. Trotzdem verlangt der Vizekanzler<sup>10</sup>, dass zwar das gesamte EU-Budget gekürzt werden soll, die Agrarausgaben davon aber ausgenommen werden müssen. Das bedeutet naturgemäß eine

*zwischen 70 und 80% aller EU-Gelder fließen direkt in den Agrarsektor*

Kürzung der Fördermaßnahmen außerhalb des Agrarsektors. In Zeiten, wo nationale Sparpakete geschnürt werden, wären EU-Gelder wichtiger denn je.

*weiterhin  
Fördermillionäre*

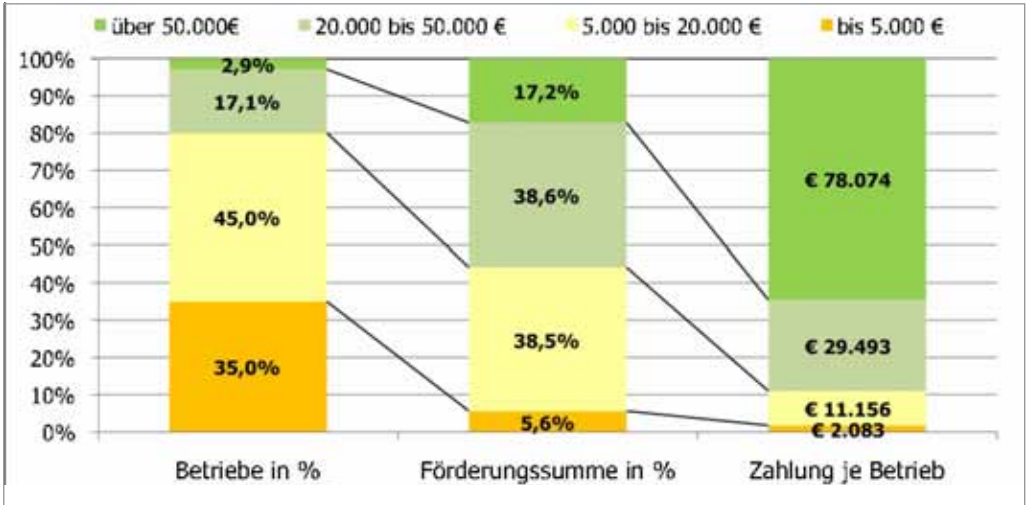
Aufgrund der negativen Pressemeldungen über die Verteilung der Agrarsubventionen hatte die Europäische Kommission mehrmals versucht, geringe Korrekturen bei der Aufteilung der Gelder auf die Betriebe durchzusetzen. Bisher ist dieses Vorhaben nicht gelungen, es gibt weiterhin Fördermillionäre, auch wenn sie in der Transparenzdatenbank<sup>11</sup> namentlich nicht mehr angeführt werden. AgrarökonomInnen meinen, dass ein erheblicher Teil der europäischen Agrarbetriebe wettbewerbsfähig ist, und stellen die Flächenzahlungen insgesamt in Frage. Die Kommission hält jedoch an diesen Agrarsubventionen fest und hat für die Zeit ab 2014 vorgeschlagen, dass ein Teil der Agrarsubventionen bis 300.000 € gedeckelt werden soll, wobei darüber hinaus jedem Agrarbetrieb Lohnkosten bezahlt werden sollen. Weitere Agrarfördergelder unter anderem Titel sind von der Deckelung nicht betroffen, sodass es weiterhin Fördermillionäre geben wird. Manche Mitgliedstaaten lehnen diese Einschränkung dennoch ab. Es gibt die nicht ganz unberechtigte Befürchtung, dass Großbetriebe in Teile „zerfallen“, um die Obergrenze für Subventionen nicht zu überschreiten. Das in der Vergangenheit häufig publizierte Verhältnis 80:20 gilt im Wesentlichen weiterhin. Es bedeutet, dass 20% Agrarbetriebe der EU in Summe etwa 80% der Agrarsubventionen aus der ersten Säule kassieren. Den Rest der 20% verbleibenden Mittel teilen sich die 80% Klein- und Mittelbetriebe. Wenn sich dieses Verhältnis etwas geändert hat, dann deshalb, weil kleinere Bauernhöfe aufgehört haben und die Flächen verpachtet oder verkauft wurden. Die entsprechenden Fördergelder gehen an jene Betriebe, die die Flächen übernommen haben.

*80:20-Verhältnis:  
20% der  
Agrarbetriebe  
kassieren 80%  
der Agrarsub-  
ventionen*

Die Grafik 3 zeigt, dass auch in Österreich das meiste öffentliche Geld an die Großbetriebe fließt.



Grafik 3: Verteilung der Agrarförderungen 2010 an landwirtschaftliche Betriebe in Österreich



Anm: 1.746,0 Millionen Euro: MO, ÖPUL, AZ und LE-Sonstige  
 Quelle: Grüner Bericht 2011

Die größte gesellschaftliche Akzeptanz bezüglich finanzieller Mittel an den Agrarsektor gibt es für Kleinbauern und Bergbauern. Die Verteilung zeigt allerdings ein anderes Bild. Lediglich 5,6% der öffentlichen Mittel fließen an Kleinbauern (35% der Betriebe), die im Durchschnitt 2.083 € erhalten. 3% der Großbetriebe erhalten dagegen jährlich mehr als 50.000 € an Agrarsubventionen, der größte bäuerliche Subventionsempfänger in Österreich bekommt 1,7 Mio € an öffentlichen Geldern aus dem Agrarbudget. In der folgenden Darstellung lässt sich sehr anschaulich zeigen, dass die 35% Kleinbetriebe die gleiche Summe bekommen wie die 0,39% der Betriebe in der obersten Größenklasse.

*Akzeptanz für Klein- und Bergbauern*

Die Grafik 4 zeigt eine sehr ungleiche Verteilung der Agrarsubventionen. Die Fördersumme für die größten 526 Bauern ist fast so hoch wie jene, die auf rund 47.000 Kleinbetriebe aufgeteilt wird, d.h. 0,39% bekommen fast die gleiche Summe wie 35% der Bauernhöfe. Dieser Vergleich zeigt ganz eindeutig: Läge der Schwerpunkt der Agrarförderung tatsächlich bei der Unterstützung der kleinen Betriebe, wäre ein sehr viel niedrigeres Agrarbudget ausreichend. Agrarökonom<sup>12</sup> sehen einen Zusammenhang

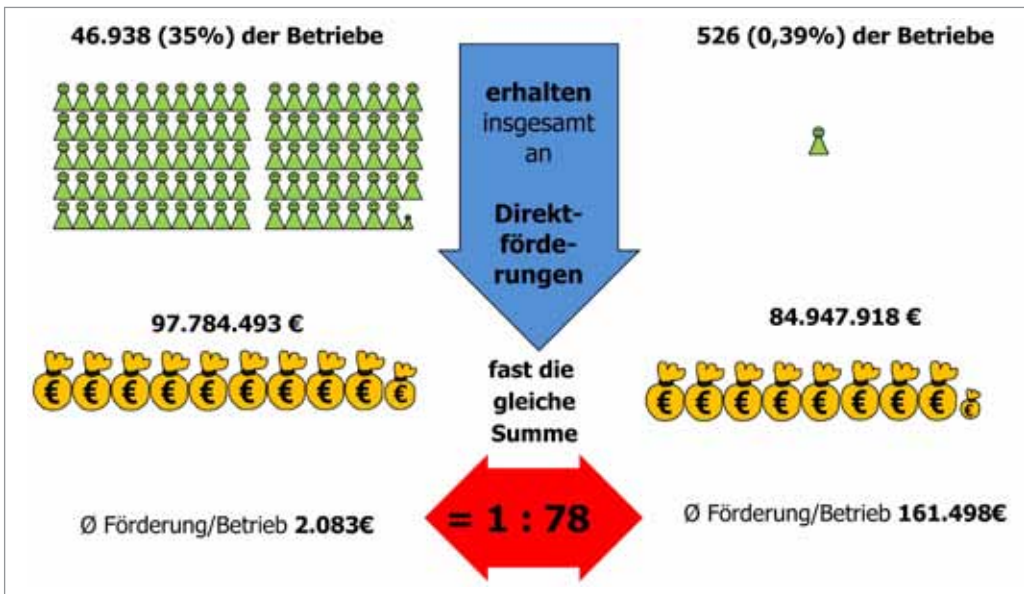
*sehr ungleiche Verteilung der Agrarsubventionen*

große Betriebe  
„fressen“ die  
Kleinen und das  
mit Hilfe der Ag-  
rarsubventionen

Arbeitsrechts-  
bestimmungen  
spielen keine  
Rolle

zwischen hohen Agrarsubventionen und dem Rückgang an Beschäftigten und Betrieben im Agrarsektor. Die großen Betriebe „fressen“ die Kleinen, und das mit Hilfe der Agrarsubventionen. Die Höhe der Agrarsubventionen aus der ersten Säule, die ein Betrieb erhält, richtet sich nach der Hektaranzahl und der historischen Subventionshöhe aus dem Zeitraum 2000 bis 2002. Nur ein Teil von bestehenden Bewirtschaftungsauflagen, die ohnehin gesetzlich verankert sind, muss eingehalten werden, was in der Fachsprache als *cross compliance*<sup>13</sup> bezeichnet wird. Im Zuge der Agrarreform im Jahr 2000 machte die Kommission sogar den Vorschlag, als Bedingung für Direktzahlungen die Einhaltung einer bestehenden arbeitsrechtlichen Bestimmung vorzuschreiben. Diese und einige andere substanzielle Vorschläge wurden allerdings von den Agrarministern abgeschmettert. Großbetriebe erhalten daher weiterhin Direktzahlungen in voller Höhe, auch wenn Arbeitsrechtsbestimmungen verletzt werden. Sowohl die Entwicklung innerhalb des Agrarsektors als auch die Betrachtung der Förderauflagen zeigt: Agrarsubventionen der ersten Säule haben keine positiven sozialen Effekte und streben diese auch nicht an.

Grafik 4: Verteilungsungerechtigkeit in der österreichischen Förderlandschaft 2010



Quelle: Grüner Bericht 2011, AK-Darstellung

Anders als die Direktzahlungen der ersten Säule wäre das Programm für den ländlichen Raum (LE) besser geeignet, zielgerechter zu steuern. Das LE-Programm ist ein zaghafter Versuch, Förderungen aus dem reichen Agrartopf auch für nichtagrарische Projekte zugänglich zu machen. Ländliche Regionen weisen nur einen sehr geringen Teil an agrарischer Bevölkerung auf. Auch wenn die Kommissionsverordnung vieles möglich macht, in der Realität ist das LE in vielen Mitgliedstaaten auch weiterhin ein spezifisch auf den Agrarsektor ausgerichtetes Programm. In Österreich gibt es nur sehr wenige Möglichkeiten, gefördert zu werden, wenn man nicht vom Bauernhof abstammt. So betrachtet hält die Bezeichnung „Förderung für den ländlichen Raum“ nicht, was sie verspricht. In Österreich werden im LE hauptsächlich Flächenförderungen mit Umweltauflagen (ÖPUL<sup>14</sup>), Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete<sup>15</sup>, Investitionsförderungen, Bildungsmaßnahmen (mit wenigen Ausnahmen speziell für die am Hof lebenden Personen) und viele kleinere Maßnahmen, die hauptsächlich agrарische Aktivitäten wie Urlaub am Bauernhof, Verarbeitungs- und Vermarktungsprojekte fördern, angeboten. Im laufenden Programm wird der Schwerpunkt „Diversifizierung und Grundversorgung der ländlichen Bevölkerung“ nur in der vorgeschriebenen Minimalvariante angeboten. Bei genauerer Betrachtung werden auch dort vorzugsweise agrарische Projekte wie Agroenergie finanziert. So wie der Vorschlag der Kommission aussieht, ist das LE-Programm bis 2020 auch weiterhin von den Entscheidungsträgern in den Mitgliedstaaten stärker bestimmt als von Zielvorgaben der EU. Alle Zeichen deuten darauf hin, dass es in Österreich wieder fast ausschließlich ein Agrарprogramm<sup>16</sup> wird. Die soziale Wirkung des Programms, die durch das LE durchwegs erzielt werden könnte, spielt sich daher auch am ehesten noch innerhalb des Agrarsektors ab. Im besten Fall gibt es eine indirekt positive Wirkung in der Region. Die Abwanderung aus ländlichen Regionen Richtung Ballungszentren kann nicht mit klassischen Agrarförderungen abgefedert werden. Bezogen auf den Rückgang der Agrарquote ist die Agrarförderpolitik ein kostspieliges Mittel, den Agrарstrukturwandel zu begleiten. Am ehesten kann noch die Ausgleichzahlung für benachteiligte Gebiete als stabilisierend betrachtet werden, wodurch die Betriebsaufgabe in Berggebieten<sup>17</sup> weniger schnell voranschreitet. Wichtiger als Direktzahlungen für Kleinbetriebe wäre allerdings die Schaffung von Arbeitsplätzen, denn kleine Höfe bieten oft nicht einmal Arbeitsaufwand und Ein-

*Programm für den ländlichen Raum (LE) besser geeignet*

*fast nur agrарische Projekte finanziert*

*Agrarförderpolitik ein kostspieliges Mittel*

kommen für eine Person. Auch aus dieser Tatsache heraus wäre eine Förderung von Beschäftigung sinnvoller als Flächenzahlungen.

### 3. Ein Saustall ist kein Kindergarten

*für den Schweinestall gibt es Geld*

Wie sehr sich politische Förder-Entscheidungen über öffentliche Gelder im tatsächlichen Leben auswirken, soll ein Beispiel veranschaulichen. In einem kleinen Dorf leben zwei Familien mit jeweils zwei Kindern im Alter von zwei und vier Jahren. Familie Huberbauer hat in den letzten Jahren ihren Schweinestall modernisiert. Von den 300.000 €, die diese Investition in das damit geschaffene Betriebsvermögen kostete, haben die SteuerzahlerInnen 100.000 € als direkte Investitionsförderung bezahlt. Durch dieses Steuergeld wurde die Erwerbsmöglichkeit der Familie verbessert und der Arbeitsaufwand im Schweinestall verringert, mit der zusätzlichen positiven Wirkung, dass Frau Huberbauer die Kinderbetreuung mit der landwirtschaftlichen Tätigkeit besser vereinbaren kann. Es gibt keinen Kindergarten im Ort, was zwar die moderne und aufgeschlossene Frau Huberbauer bedauert, denn sie sieht eine vorschulische Förderung als sinnvoll an, doch sie kann immerhin ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen und damit Einkommen im Betrieb erzielen.

*für Kinderbetreuung gibt es kein Geld*

Frau Kellner kann mangels Kinderbetreuung nur mehr Teilzeit arbeiten. Das ohnehin niedrige Karenzgeld, das auch Frau Huberbauer für ihre Kinder erhielt, ist ausgelaufen. Der Kindergarten im Nachbarort schließt zu Mittag, es gibt keine Tanten oder Omas, die einspringen könnten. Würde Familie Kellner in einem Ballungszentrum leben, hätte sie bessere Chancen, um Erwerbstätigkeit und Kinder vereinbaren zu können.

Es scheint, dass Schwein und Glück hier eher übereinstimmt als ein idyllisches Landleben mit Kindern. In Zeiten knapper öffentlicher Kassen sollte die Politik in ihren Entscheidungen jedoch die bestmögliche Wirkung erzielen. Evaluationen über die Wirkung der eingesetzten Steuermittel sprechen zudem von „Mitnahmeeffekten“ und meinen, dass ein erheblicher Teil dieser privaten Agrarinvestitionen auch ohne Steuermittel durchgeführt worden wären. Im Jahr 2010 wurden in Österreich für Agrar-Investitionsförderungen 111,5 Mio € an EU-kofinanzierten<sup>18</sup> Mitteln und 11,5 Mio € an zusätzlichen nationalen Budgetmitteln ausgegeben. Laut österrei-

chischem Institut für Familienforschung kostet ein Platz in einem Kindergarten derzeit 4.000 Euro pro Jahr. Alleine mit öffentlichen Geldern in der Höhe der agrarischen Investitionsförderung aus dem Jahr 2010 könnten in einem Jahr 30.750 Kindergartenplätze zusätzlich finanziert werden. Damit würden wertvolle Arbeitsplätze in der Betreuung geschaffen und die Möglichkeit für die Eltern, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen bzw. eine besser qualifizierte Arbeit anzunehmen. Dieser Vergleich ist auch deshalb angebracht, weil im Förderprogramm für den ländlichen Raum beides förderbar wäre: eben agrarische Investitionsförderung unter dem Titel „Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe“ – was in Österreich großzügig angeboten wurde, und „Förderung der Grundversorgung ländlicher Gebiete“ – was der Landwirtschaftsminister und die Agrarlandesräte den Biomasseprojekten und nicht den Kinderbetreuungsprojekten zugesprochen hatten. Diese Entscheidung widerspricht auch dem Nationalen Reformprogramm der Bundesregierung mit dem Ziel, „Verbesserungen in Bezug auf das Angebot an Ganztagesbetreuungseinrichtungen und Pflegediensten, um die Möglichkeiten für ganztags arbeitende Frauen auszuweiten und den hohen geschlechtsspezifischen Lohnunterschied zu reduzieren“<sup>19</sup>, zu erreichen.

*wertvolle Kindergartenplätze könnten zusätzlich finanziert werden – dadurch entstehen neue Arbeitsplätze*

Auch die Europäische Union hat das allgemein gültige klare Ziel formuliert, vor allem auch die Erwerbstätigkeit von Frauen erhöhen zu wollen. Finanzielle Unterstützung, diese und andere soziale Ziele zu erreichen, gibt es allerdings zu wenig bzw. wurden die Prioritäten für die Mittelvergabe bisher weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen, die die Förderprogramme gestalten. Die Kommission der Europäischen Union nahm bei einer Veranstaltung zum Programm ländlicher Raum eindeutig Stellung: „Kinderbetreuung und Pflegeeinrichtungen können unterstützt werden, wenn die Mitgliedstaaten das wollen“. Bei der Umsetzung der EU-Programme ist die Subsidiarität gewichtiger als die Europäischen Ziele. In der Förderpolitik wiegt die Zugehörigkeit zu einem Sektor schwerer als die Grundbedürfnisse breiter Bevölkerungsschichten.

*Subsidiarität gewichtiger als die Europäischen Ziele*

#### **4. Ungelöste ökologische Probleme**

„In meiner Region gibt es 50% weniger Bauern und 30% weniger Vögel“, so hat ein sehr hoher Bauernbundfunktionär bei einer

Veranstaltung das Ergebnis der Agrarpolitik in Zusammenhang mit der Biodiversität<sup>20</sup> ausgedrückt. Sein Resümee ließe sich auf vielfältige Weise interpretieren.

*Biodiversität  
geht verloren*

Im Jahr 2001 setzte sich die EU das politische Ziel, den Verlust an biologischer Vielfalt bis 2010 im EU-Gebiet zu stoppen. Das Ziel wurde nicht erreicht, sodass eine neue Strategie bis 2020 verabschiedet wurde. Intensive landwirtschaftliche Produktion ist eine Hauptursache des Biodiversitätsverlustes und der Degradierung von Ökosystemen. Bezüglich Biodiversität zeigen die Evaluierungen der Agrarfördermaßnahmen ein eindeutig negatives Bild.

*90% des EU-  
Agrarbudgets  
werden ohne  
zusätzliche  
Umweltauflagen  
vergeben*

Agrarförderpolitik wird jedoch immer häufiger mit ökologischen Effekten argumentiert. In der Öffentlichkeit entsteht der Eindruck, als ob Steuergelder mehr für die Umwelt und weniger für Agrarbetriebe bestimmt wären. Es stellt sich daher die Frage, wie die Agrarpolitik in dieser Hinsicht ausgestaltet ist und was sie tatsächlich bewirkt. Dabei dürfen zwei wesentliche Grundsätze nicht übersehen werden: Erstens – alle Subventionen beeinflussen das Verhalten bezüglich Umwelt, speziell Maßnahmen, die (mehr) Geld bringen, ohne dafür Auflagen einhalten zu müssen. Über 90% des EU-Agrarbudgets werden ohne zusätzliche Umweltauflagen vergeben und beeinflussen die Umwelt stärker als der klägliche Rest des Agrarbudgets. Praktisch gesehen kann ein Großbetrieb hohe Subventionen bekommen und trotzdem die Umwelt belasten. Daher will die Europäische Kommission ab 2014 einen Teil der Agrarsubventionen „grün anstreichen“<sup>21</sup>, was UmweltNGOs als ökologisch unzureichend kritisieren und die Agrarminister „entschärfen“ wollen.

Zweitens – und das wird im Diskurs um die Agrarpolitik oft vergessen –, es gibt auch die Möglichkeit, durch (nationale) Bewirtschaftungsauflagen Verbesserungen zu erreichen.

*es braucht eine  
umweltgerechte  
Landwirtschaft*

Bisher haben weder gesetzliche Auflagen noch Förderungen durch die GAP zu einer flächendeckend umweltgerechten Landwirtschaft geführt. In Gebieten mit „verseuchtem“ Grundwasser ist dies wohl am direktesten spürbar. Trinkwasser ist das wichtigste Lebensmittel der Menschen. Dort, wo das Grundwasser hohe Nitratwerte und Rückstände von Spritzmitteln aufweist, muss es aufwendig aufbereitet bzw. kann es nicht zum Trinken verwendet werden.

Untersuchungen zeigen, dass trotz Förderungen in intensiven landwirtschaftlichen Gebieten Grenzwerte weiter überschritten werden. Für Förderungen gegen die Verschmutzung von Grundwasser gibt es neben den gesetzlichen Auflagen gleich zwei verschiedene Quellen. Zum einen sind es Agrarumweltfördermaßnahmen des „ÖPUL“ und zum anderen zahlen die KonsumentInnen über die Wasserversorger durch den Vertragswasserschutz<sup>22</sup> für Bewirtschaftungsauflagen. Wenn beide ZahlerInnen für ein und dasselbe zahlen, ist das eine Doppelförderung.

*Grenzwerte werden weiter überschritten*

Der größte Erfolg am ÖPUL ist mit 74% die Anzahl der teilnehmenden Betriebe. Das spiegelt jedoch auch wider, dass für fast jeden Betrieb etwas dabei ist. Ökologisch gesehen ist die große Auswahl an mehr oder weniger wirksamen Förderungen auch ein Problem in der Qualität der Wirkung. Es werden Maßnahmen angeboten, die nur eine geringe bzw. keine Änderung in der Bewirtschaftung verlangen. Dadurch kommt es zu einer geringen Effizienz der Mittel und vor allem kann das auch eine vergebene Chance für die Teilnahme an höherwertigen, also wirksameren Maßnahmen bedeuten. Eine Bilanz nach 15 Jahren ÖPUL: Die Menge an eingesetzten Pestiziden stieg von 3.620 Tonnen im Jahr 1994 auf 3.692 Tonnen im Jahr 2010. Nachweislich umweltschädliche Spritzmittel wie Glyphosat und Neonicotinoide, ein Bienengift, dürfen weiter verwendet werden.

*geringe Effizienz der ÖPUL-Mittel*

Die höchsten durchschnittlichen ÖPUL-Prämien fließen an große Ackerbaubetriebe im nordöstlichen Flach- und Hügelland. Mit 8.844 € pro Hektar waren sie doppelt so hoch wie in den Bergbaubetrieben des Hochalpengebietes<sup>23</sup>. Ob die Ökoleistung dem entspricht, sei dahingestellt. Wenn der Europäische Rechnungshof kritisiert, dass die Ziele der Agrarumweltmaßnahmen zu vage formuliert sind und es zu keinen spürbaren Umweltentlastungen kommt, gilt das auch für einen beträchtlichen Teil des ÖPUL.

Biologische Landwirtschaft gab es zwar schon vor dem ÖPUL, doch die Fördermaßnahme hat sicherlich dazu beigetragen, dass die Zahl der Biobetriebe auf 16% gestiegen ist. Mittlerweile ist ein Biobetrieb im Durchschnitt größer als ein konventioneller Betrieb. Ob ein Betrieb auf Bio umsteigt, hängt von vielen Überlegungen ab. Bezüglich Agrarförderungen liegt der Anreiz in der Differenz zwischen Bio und anderen Fördermöglichkeiten. Wenn also

*Biobetriebe mittlerweile größer als konventionelle Betriebe*

*Bioförderung ist zweifellos eine der wichtigsten Maßnahmen*

andere Maßnahmen fast so viel bringen wie Bio, aber weniger Auflagen zu erfüllen sind, ist der Lenkungseffekt unzureichend. Bio bringt durch das Verbot von Kunstdünger und synthetischen Spritzmitteln eine wertvolle Entlastung für die Umwelt und geringere Rückstände in Lebensmitteln. Bioförderung ist zweifellos eine der wichtigsten Maßnahmen im ÖPUL und daher positiv zu bewerten. Dennoch können erlaubte Mittel wie Kupfer und Schwefel bei großzügiger Anwendung zur Boden- und Grundwasserbelastung führen.

*für den Biolandbau gibt es viele Ausnahmeregelungen*

Manchmal erliegen KonsumentInnen dem Irrtum, Bio sei in jeder Hinsicht besser. Für den Biolandbau gibt es jedoch keine Vorschriften zu sozialen oder arbeitsrechtlichen Bestimmungen. Auch bezüglich Tierhaltungsvorschriften gelten viele Ausnahmeregelungen. Die Anbindehaltung bei Rindern<sup>24</sup> und das Abbrennen der Ziegenhörner kommt auch in Biobetrieben vor. Dem Bio-Image hat es bisher nur wenig geschadet, weil die Bevölkerung nicht Bescheid weiß.

Nicht erst, seit in den Charts das „Vahoazn vom Woazn“ besungen wird, ist die Förderpolitik für Agrotreibstoffe<sup>25</sup> in Verruf geraten. Die negativen Umweltauswirkungen<sup>26</sup> dieser Förderungen sind vielseitig dokumentiert. Agrotreibstoffe werden von zwei Interessensgruppen forciert: von Konzernen, die bei Verarbeitung und Handel verdienen, und von Teilen der Agrarwirtschaft.

*Maßnahmen gegen den Klimawandel – 25% der LE-Mittel für klimaschutzrelevante Maßnahmen*

Der EU-Vorschlag für die Agrarförderpolitik ab 2014 stellt Maßnahmen gegen den Klimawandel ins Zentrum der LE-Prioritäten, indem 25% der LE-Mittel für klimaschutzrelevante Maßnahmen reserviert werden. Die Agrarminister haben bereits darüber beraten und lehnen die Mittelbindung als Verpflichtung ab. Die 25% sollen nach Meinung der Agrarminister als Empfehlung gelten und die Einrechnung der Fördermaßnahmen soll großzügig gestaltet werden, indem kostenintensive Investitionen dazugerechnet werden. Dabei gilt die Landwirtschaft sowohl als Verursacherin als auch als Betroffene des Klimawandels. Einerseits werden durch die Agrarproduktion klimaschädliche Gase verursacht, andererseits ist sie von der Klimaänderung betroffen. Es läge daher auch im Interesse des Sektors, offensiver die Probleme zu lösen. Auch der hohe Wasserverbrauch durch die Landwirtschaft soll dem EU-Vorschlag nach nicht mehr durch Förderungen unterstützt werden.



Die Kommission will Förderprogramme für Bewässerungen nicht mehr ermöglichen. Doch auch diese Einschränkung wollen die Agrarminister nicht akzeptieren. Ob die nächste Förderperiode bis zum Jahr 2020 eine bessere Umweltbilanz bringt, bleibt fragwürdig.

## **5. Agrarförderungen müssten grundlegend verändert werden**

Langfristig sollten Agrarförderungen nur mehr an messbare Umweltleistungen und an gesellschaftliche Erfordernisse geknüpft werden. Kurzfristig scheint es nur schwer möglich, echte Reformen durchzusetzen. Das liegt vor allem auch an den Entscheidungsträgern. So lange bei vermeintlichen Änderungen in der Öffentlichkeit das Bild des „Bergbauernsterbens“ gezeichnet wird, bleiben KritikerInnen im Hintertreffen.

*Agrarförderungen müssen an messbare Umweltleistungen geknüpft werden*

Eine Lösung vieler Probleme durch die Agrarpolitik, so zeigt es die Entwicklung der GAP, ist nicht möglich. Der Blick ist zu starr auf nur eine Bevölkerungsgruppe gerichtet, obwohl sich die meisten Probleme nicht auf einen Sektor eingrenzen lassen. Wenn also eine hohe österreichische Agrarfunktionärin fordert, mehr öffentliche Mittel für (Kinder-)Betreuung am Bauernhof bereitzustellen, geht das am eigentlichen Problem vorbei: Erstens brauchen wir dringend mehr qualifizierte Kinderbetreuung mit entsprechend ausgebildeten PädagogInnen, – das sollen, unabhängig ob bäuerlich oder nicht, Personen mit entsprechenden Qualifikationen sein. Zweitens gibt es selten Bäuerinnen, die über zu wenig Arbeit klagen und diese zeitaufwendige Arbeit nebenbei machen könnten.

*eine Lösung vieler Probleme ist nicht möglich, weil der Blick zu starr ist*

Die Wirkung der Agrarförderpolitik lässt zu wünschen übrig, weil sie nicht auf soziale und zu wenig auf wirksame ökologische Ziele ausgerichtet ist. Logisch wäre es, die Agrarpolitik zu entlasten und für die Erreichung von sozialen und ökologischen Zielen einen wesentlichen Teil des Budgets an die Sozial- und Umweltpolitik abzugeben. Das derzeit durch die Agrarpolitik dominierte Programm für den ländlichen Raum könnte in den Händen der Regionalpolitik seine Ganzheitlichkeit besser wahrnehmen. Das LE-Programm für den Zeitraum 2014 bis 2020 könnte eine Chance bieten, besser auf die Bedürfnisse des ländlichen Raums zu reagieren. Es liegt einzig und allein an der nationalen Umsetzung der Entscheidungsträger auf Bundes- und Länderebene.

*Wirkung der Agrarförderpolitik lässt zu wünschen übrig*

### Anmerkungen

1. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Art. 33 (1)
2. Direktzahlungen oder Agrarförderungen sind Teil des in der Literatur verwendeten Überbegriffs Agrarsubventionen. Österreichische Agrarier bevorzugen den Begriff „Leistungsabgeltung“. Alle diese Bezeichnungen meinen aber dasselbe: Steuermittel an die Agrarbetriebe, die unter verschiedenen Fördertiteln vergeben werden und zum Teil an Auflagen geknüpft sind.
3. Grüner Bericht 2010, S 286: Ausgaben für die Landwirtschaft inklusive Tierseuchenbekämpfung, Nahrungsmittelhilfe und Fischerei
4. In Spanien ist jeder zweite Jugendliche arbeitslos
5. Unter dem Begriff „2020-Ziele“ sind die 5 Kernziele für Europa gemeint, die im Vertrag von Lissabon verankert sind: Beschäftigung, Forschung & Entwicklung und Innovation, Klimawandel und Energie, Bildung, Verminderung der Armut und sozialen Ausgrenzung
6. Der EU-Vorschlag sieht vor, dass das Agrarbudget nominell auf hohem Niveau eingefroren wird.
7. Die Direktzahlungen der EU werden grob in 2 Säulen kategorisiert, die sich in ihrer Dotierung und Programmierung unterscheiden: Die 1. Säule wird zu 100% EU-finanziert und ist mehrheitlich eine reine Flächensubvention; die 2. Säule muss national kofinanziert werden und wird über ein nationales Programm ausgestaltet.
8. Die EU-Verordnungen liegen seit November 2010 vor: [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com626/626\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com626/626_de.pdf)
9. EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung; ESF: Europäischer Sozialfonds
10. Pressekonferenz gemeinsam mit dem Agrarminister am 10. Mai 2012
11. Die Transparenzdatenbank wurde durch eine EuGH-Entscheidung gekippt und sollte von der Kommission auf neue gesetzliche Grundlagen gestellt werden.
12. Prof. Swinnen, Vortrag Wintertagung ökosoziales Forum, 13.02.2012
13. *Cross compliance*: übersetzt „Überkreuzeinhaltung von Verpflichtungen“, gemeint ist das Einhalten von bestimmten gesetzlichen Vorschriften
14. Österreichisches Umweltprogramm
15. Auch als Bergbauernförderung bekannt – aber auch Talbauern bekommen diese Förderung
16. Die Eröffnung zur Diskussion für das LE-Programm im Mai stand ganz im Zeichen des Festhaltens an agrarischen Fördermaßnahmen
17. Siehe Agrarstrukturerhebung 2010 unter [www.statistik.at](http://www.statistik.at)
18. EU-kofinanzierte Mittel bedeutet für Agrarförderungen: 50% EU-, 30% Bund-, 20% Länderbudget
19. <http://www.bundeskanzleramt.at/DocView.axd?CobId=47619>
20. Biologische Vielfalt oder Artenvielfalt an Pflanzen, Tieren und Ökosystemen
21. *greening*: Drei Bewirtschaftungsauflagen wurden vorgeschlagen: Maximal 70% der Fläche darf mit einem Produkt bepflanzt werden, 7% der Fläche soll als Vorrangfläche gelten, Wiesen sollen nicht mehr umgeackert werden.
22. Der Rechnungshof kritisierte den Wasserverband Leibnitz-Unterfeld, die Abgeltung von Bewirtschaftungsauflagen verteuert das Wasser um 50%.
23. Studie „Wohin fließen die ÖPUL-Gelder?“, [www.berggebiete.at](http://www.berggebiete.at)
24. Nach Art. 39 und 95 der Verordnung (EG) Nr. 889/2008
25. Agrotreibstoffe werden meist „Biotreibstoffe“ genannt, obwohl das mit „Bio“ nichts zu tun hat
26. Hohe Treibhausgasemissionen bei der Produktion, Anreiz für Intensivlandwirtschaft, teure CO<sup>2</sup>-Maßnahmen etc.

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](http://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](http://www.isw-linz.at).



Oberösterreich

## BESTELLSCHHEIN\*

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](http://www.isw-linz.at)

Name \_\_\_\_\_

Institution/Firma \_\_\_\_\_

Straße \_\_\_\_\_

Plz/Ort \_\_\_\_\_

E-Mail \_\_\_\_\_

### BESTELLADRESSE:

ISW  
Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz  
Tel. ++43/732/66 92 73  
Fax ++43/732/66 92 73-28 89  
E-Mail: [wiso@akooe.at](mailto:wiso@akooe.at)  
Internet: [www.isw-linz.at](http://www.isw-linz.at)