

Vorwort

Die umweltfreundliche und landschaftsdienliche Entwicklung der Vorarlberger Landwirtschaft ist ein zentrales Anliegen des Naturschutzrates. Der Rat unterstützt daher prinzipiell das Instrument der umweltorientierten Direktförderungen. Er sieht sich aber auch als kritische Instanz, nicht zuletzt aufgrund der beträchtlichen Finanzmittel, die aus Umwelttiteln der Landwirtschaft zufließen. Von den 55,882 Mio. Euro, die im Jahr 2000 in Vorarlberg an Förderbeiträgen aufgewendet wurden, entfielen ein Drittel auf Agrarumweltmaßnahmen, wobei ein wesentlicher Beitrag aus Bundesmitteln bzw. Zahlungen der Europäischen Union stammen.

Zweifellos dienen diese Förderungen einmal dazu, bäuerliche Landnutzungsstrukturen, welche auch das Landschaftsbild mitbestimmen, zu sichern. Dies findet vor dem Hintergrund einer immer perfekteren, technisch präzisen Landnutzungstechnik statt, welche wiederum die Marktentwicklung mitbestimmt. Diese modernen Produktionsformen entkoppeln die Landwirtschaft immer mehr von den naturräumlichen Gegebenheiten und der Landschaft. Vorarlberg ist hier nicht ausgenommen. Viele Bauern sehen sich daher einem Konflikt gegenüber. Einerseits sind sie auf Förderbeiträge angewiesen und sollen naturschonend und landschaftsdienlich operieren, andererseits wollen sie modern sein und mit dem technischen Fortschritt mithalten.

Der Naturschutzrat ist sich dieser Zwickmühle, in die unsere Bauern geraten sind, bewußt. Daher will er gemeinsam mit den Betroffenen, der Politik und Gesellschaft, Visionen einer Vorarlberger Landschafts- und Landwirtschaftszukunft kreativ entwickeln. Die freie Natur, das heißt, die Vielfalt der Vorarlberger Lebewelt wird dabei genauso Bedeutung haben, wie die Produktion gesunder und vielfältiger Lebensmittel. Ein erster Schritt war daher zwangsläufig die Sichtung der Vorarlberger Förderungslandschaft. Der Auftrag erging an das Ökologieinstitut in Bregenz (Federführung Dr. Martin Geser). Der vorliegende Bericht beinhaltet neben den eigenen Recherchen des Instituts auch die Ergebnisse von zwei Workshops zum Thema, an dem Experten aus Landwirtschaft und Naturschutz teilgenommen haben. Allen Beteiligten sei daher an dieser Stelle Dank ausgesprochen. Der Rat hofft, daß diese Studie nun von breiten Kreisen wahrgenommen wird und Startpunkt einer zweifellos nicht konfliktfreien, wohl aber sachlichen Diskussion sein wird.

Prof. Dr. Georg Grabherr

Vorsitzender des Vorarlberger Naturschutzrates

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Zusammenfassung	5
3. Landwirtschaftliche Förderungspraxis gestern und heute	10
4. Die agrarpolitischen Möglichkeiten des Landes Vorarlberg im Rahmen des EU-Wettbewerbsrechtes	16
5. Die einzelnen Förderkategorien und deren Bedeutung	19
5.1 EU-Marktordnungsprämien (MO-Prämien)	20
5.2 Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (AZ) und Nationale Beihilfe (NB)	23
5.3 Agrarumweltmaßnahmen	25
5.4 Einzelbetriebliche Investitionsmaßnahmen inkl. Erstniederlassungsprämien	32
5.5 Berufsbildungsmaßnahmen	35
5.6 Verarbeitung, Vermarktung und Qualitätssicherung	37
5.7 Entwicklung von ländlichen Gebieten	40
5.8 Arbeitnehmer- und Sozialmaßnahmen	42
5.9 Sondergebiete der Landwirtschaft	44
5.10 Sonstige Maßnahmen	47
5.11 Sonderkategorie „Im Jahr 2000 eingestellte Fördermaßnahmen“	48
5.12 Zusammenfassende Darstellung der relevanten Größen	50
6. Ein Blick über den Zaun – Landwirtschaftsförderung im Bundesländervergleich	52
7. Zwei Expertenworkshops zum Thema „Landwirtschaftsförderung in Vorarlberg“ – Inhalte und Ergebnisse	56
7.1 Verschiedene Expertenmeinungen	56
7.2. Bewertung verschiedener Förderungsziele	58
7.3 Wo stehen wir heute in der Landwirtschaftsförderung?	60
7.4 Ökologisches Stärken-Schwächenprofil der Förderkategorien	61
7.5 Potenzialanalyse einzelner Förderkategorien	63
8. Schlussfolgerungen	65



1. Einleitung

Die Aufgaben der Landwirtschaft haben sich in nur wenigen Jahren grundlegend geändert. Die Bedeutung der Rohstoffherzeugung ging zurück. Gleichzeitig wurden seit Mitte der 80er Jahre „neue“ gesellschaftliche Aufgaben wie beispielsweise die möglichst flächendeckende Pflege der Kulturlandschaft formuliert. Dies ist auf das landwirtschaftliche Förderungssystem nicht ohne Folgen geblieben. Statt Produktpreisstützungen werden produktionsunabhängige Prämien für die Flächenbewirtschaftung, möglichst in Verbindung mit ökologischen Auflagen, gewährt.

In Expertenkreisen hat sich für diese Form der Unterstützung die Bezeichnung „Entgelt für die Erbringung von (ökologischen) Leistungen für die Allgemeinheit“ etabliert. Auf Ebene der Landwirte hat sich die Eigendefinition als Erbringer von Leistungen erst in Ansätzen durchgesetzt. Für die Konsumenten und Steuerzahler ist das landwirtschaftliche Förderungssystem mehr und mehr zum undurchschaubaren Moloch geworden, der über 50% des EU-Haushaltes sowie namhafte Bundes- und Landesmittel verschlingt. Dies ist eine Situation, welche nicht a priori dazu geeignet ist, das gegenseitige Verständnis von Landwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Gruppen zu erhöhen.

Die vorliegende Arbeit versteht sich als Darstellung des landwirtschaftlichen Förderungssystems in Vorarlberg in seiner finanziellen und konzeptiven Breite sowie im Zusammenspiel mit den Rahmenbedingungen auf EU- und Bundesebene. Um die Vielfalt einzelner Fördermaßnahmen übersichtlich darstellen zu können werden diese in Förderkategorien zusammengefasst und beschrieben. Besonderes Augenmerk wird dabei der Frage geschenkt, ob von der betreffenden Förderkategorie ein Impuls in Richtung eines ökologischen Fort-/Rückschrittes zu erwarten bzw. wie stark dieser ist.

Ebenso werden Handlungsoptionen zur Verbesserung der ökologischen Wirkung landwirtschaftlicher Förderungen formuliert sowie zukünftige Handlungsfelder aufgezeigt. Dies ist für den Vorarlberger Naturschutzrat als beratendes Instrument der Landesregierung und Auftraggeber dieser Studie von besonderem Interesse. Ein weiteres Ziel besteht darin, eine objektive Ausgangsbasis für Kommunikation zu den Themen Landwirtschaftsförderung, Selbstverständnis der Landwirtschaft und gesellschaftliche Integration der Landwirtschaft zu schaffen.



In die Arbeit sind auch die Ergebnisse von zwei Workshops eingeflossen. Den teilnehmenden Experten' aus Landwirtschaft und Naturschutz sei für ihr kooperatives Verhalten und das Engagement hiermit herzlich gedankt. Speziellen Dank auch Herrn Günter Osl vom Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung Landwirtschaft, für die hilfreichen Gespräche sowie den Beitrag zum EU-Wettbewerbsrecht. Ebenfalls Dank an alle Personen, mit denen im Laufe der Erstellung dieser Studie fachliche oder persönliche Gespräche geführt worden sind.

'Auf geschlechtsneutrale Schreibweise wird zu Gunsten der Lesbarkeit verzichtet. Wird die männliche oder weibliche Schreibweise verwendet, so sind jeweils beide Geschlechter gemeint. Wie auch andere Bereiche ist die Landwirtschaft ohne das tatkräftige Engagement beider Geschlechter nicht vorstellbar.



2. Zusammenfassung

Landwirtschaftsförderung gestern und heute

Von der Definition der europäischen Agrarpolitik 1958 bis in die frühen 90er Jahre wurde von der EU überwiegend das Instrumentarium der Marktordnung angewandt. Mit der „Reform der gemeinsamen Agrarpolitik 1992“ wurde ein grundlegender Wandel der landwirtschaftlichen Stützungs politik eingeleitet und 2000 unter dem Titel Agenda 2000 weiter ausgebaut.

Das agrarpolitische Instrument der Direktzahlung fand in den frühen 70er Jahren sowohl in der EU als auch anderen Ländern (z. B. Österreich) Anwendung. Im Verlauf der Jahre 1998 bis 2000 sind die Direktzahlungen in Österreich leicht angestiegen. Die Ausgaben für die Umweltprogramme waren 2000 aufgrund des Rückganges der Anzahl an Betrieben niedriger als in den Vorjahren.

Die Änderungen im Bereich der Landwirtschaft betreffen nicht nur die agrarpolitischen Ziele und die zu deren Erreichung angewandten Instrumente, sondern auch fundamental das bäuerliche Selbstverständnis. Ausgehend von der Position des Landwirtes als „Ernährer“ der Bevölkerung folgte eine bis heute andauernde Überschussproduktion in Verbindung mit drohendem Preisverfall und massiven staatlichen Eingriffen.

Die mit dem EU-Beitritt Österreichs verbundene Änderung des Förderprinzips (Fläche statt Produktpreis) brachte erhebliche Änderungen mit sich. Die Bauern sahen sich mit der Herausforderung eines bürokratischen Aufwandes konfrontiert, von dessen Bewältigung oft die Liquidität des Betriebes abhängig war.

Regionale Spielräume und das EU-Wettbewerbsrecht

Das EU-Wettbewerbsrecht wurde in seinen Grundzügen schon im Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 festgelegt.

Die Anwendungspraxis präzisiert, dass vom EU-Wettbewerbsrecht das Einsetzen sowohl von Bundes-, als auch Landesmitteln stark reglementiert wird. Sogar Projekte mit ausschließlich regionaler Tragweite können aus Landesmitteln oft nur mit Auflagen und bürokratischem Aufwand unterstützt werden. Tendenziell finden die Erfordernisse einer nachhaltigen Landwirtschaft in Brüssel immer stärkere Beachtung.



Die einzelnen Förderkategorien

EU-Marktordnungsprämien

Marktordnungsprämien werden in Anbetracht der Zielsetzungen der Agenda 2000 auch zukünftig von hoher Bedeutung sein. Ihre ökologische Orientierung ist dem Auftrag marktordnungspolitischer Instrumente entsprechend von untergeordneter Bedeutung. Das deutlichste ökologisch positive Signal im Bereich der Marktordnungsprämien geht von der Mutterkuhprämie aus. Ökologisch positiv ist auch das Steuerungsinstrument der Extensivierungsprämien zu beurteilen.

Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und Nationale Beihilfe

Mit der Einführung von Ausgleichszulage und nationaler Beihilfe wurden beim EU-Beitritt Österreichs unmittelbare „Beitrittsverlierer“ vermieden. Ökologisch in hohem Maße relevant ist, dass sich die von den Zielbetrieben dieser Fördermaßnahme bewirtschafteten Flächen überwiegend in Grenzertragsregionen befinden.

Die Gestaltung der Vergabekriterien von Ausgleichszulage und nationaler Beihilfe liegen außerhalb der Kompetenz der Regionen. Für Betriebe im benachteiligten Gebiet sind Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe praktisch zu einer Grundförderung geworden, welche nicht an ökologische Kriterien gebunden ist.

Agrarumweltmaßnahmen

In der Förderkategorie Agrarumweltmaßnahmen sind auf Bundesebene das Förderprogramm ÖPUL sowie auf Landesebene die Vorarlberger Umweltbeihilfe und die Bewirtschaftungsprämie für Kleinbetriebe zusammengefasst.

Das ÖPUL-Programm wird in hohem Maß von den Landwirten angenommen. Das Programm wird kontinuierlich begleitet und evaluiert. ÖPUL besteht aus Maßnahmen, welche bundesweit in der selben Form angeboten werden, ein geringerer Teil der Maßnahmen kann regional spezifisch abgestimmt werden.

Sämtliche Programme der Kategorie Agrarumweltmaßnahmen sind von hoher ökologischer Relevanz.

Die Erkenntnisse aus den Evaluierungen zum ÖPUL-Programm gelten sinngemäß auch für die Vorarlberger Umweltbeihilfe, da hier einzelne ÖPUL-Maßnahmen aufgewertet werden.

Die im ÖPUL-Programm nicht berücksichtigten Betriebsgrößen von unter 2 ha werden aus Landesmitteln im Rahmen der „Bewirtschaftungsprämien für Kleinbetriebe“ unterstützt.

Einzelbetriebliche Investitionsmaßnahmen

Im Rahmen der Investitionsförderung werden Anreize zur Anpassung betrieblicher Strukturen gesetzt. In diesem Bereich engagiert sich das Land Vorarlberg deutlich über den geforderten Kofinanzierungsanteil hinaus.



Aus ökologischer Sicht positiv wirkt sich die im Rahmen der Investitionsförderung getätigte Erweiterung der betrieblichen Güllelagerkapazität aus. Für den Bereich Wohnhausbau gelten die anspruchsvollen Richtlinien der Vorarlberger Wohnbauförderung. Bezüglich der Verwendung regionaler Baustoffe bei der Errichtung von Wirtschaftsgebäuden bestehen keine Förderkriterien.

Berufsbildungsmaßnahmen

Anbetracht des Wertewandels in der Landwirtschaft kommt den Bildungsmaßnahmen hohe Bedeutung zu. Auch hier werden starke landesspezifische Akzente gesetzt. Weiterbildungsveranstaltungen mit ökologischem Hintergrund finden in erster Linie im Zusammenhang mit der Einhaltung der für umweltrelevante Förderungen geltenden Kriterien statt.

Verarbeitung, Vermarktung und Qualitätssicherung

Der Standard bei der Erzeugung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohprodukte betrifft die sensible Verbindung zwischen landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Bevölkerung.

Im Bereich Verarbeitung, Vermarktung und Qualitätssicherung wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Organisationen geschaffen sowie Projekte initiiert und erfolgreich durchgeführt.

Ökologische Aspekte dieser Förderkategorie sind geringe Umweltauswirkungen bei der Verarbeitung und der Erhalt möglichst geschlossener, regionaler Produktkreisläufe. Eine verstärkte Beachtung umweltschonender Landbaumethoden würde den Bedürfnissen der Konsumenten entgegenkommen.

Entwicklung von ländlichen Gebieten

Die Attraktivität ländlicher Regionen hängt wesentlich von der Pflege einer Infrastruktur ab, die in vitalem Zusammenhang mit der Landbewirtschaftung steht. Die in Projekten eingesetzten Mittel müssen genauso wie deren Auswirkungen ganzheitlich betrachtet werden.

Im Rahmen der Agenda 2000 wurden die Rechtsgrundlagen für die EU-Strukturfonds reformiert. Im Vergleich zu den Vorjahren stehen zusätzliche Budgetmittel für den ländlichen Raum zur Verfügung.

Arbeitnehmer- und Sozialmaßnahmen

Förderungen für Arbeitnehmer und Sozialmaßnahmen zielen darauf ab, die Anstellung von Personal in Saisonbetrieben attraktiv zu machen und einen begrenzten, landwirtschaftsinternen Arbeitsmarkt zu schaffen (Betriebsshelferring). Die eingesetzten Mittel werden ausschließlich durch das Land Vorarlberg aufgebracht.

Die ökologische Relevanz von Arbeitnehmer- und Sozialmaßnahmen besteht in der Tatsache, dass in dieser Förderkategorie die personelle Ausstattung landwirtschaftlicher Betriebe in Ausnahmesituationen abgesichert wird.



Sondergebiete der Landwirtschaft

In dieser Förderkategorie sind Maßnahmen im Bereich Fischerei und Imkerei zusammengefaßt. Förderungsziel ist die Erhaltung bzw. der Ausbau von Binnenfischerei und Aquakultur. Von ökologischer Bedeutung ist die Tatsache, dass der Besatz heimischer Gewässer mit Fischen erfolgt, die von Elterntieren aus der Region stammen. Förderungsziel in der Fischerei ist die Erhaltung der Berufsfischereibetriebe und die Verbesserung von deren Marktposition

Die Imkerei hat durch die Bestäubungstätigkeit der Bienen große Bedeutung für den Obstbau bzw. die Erhaltung der Biodiversität generell. Förderungsziele liegen in erster Linie in der Absicherung von Qualität und Ertrag der Obstkulturen sowie der Qualität von Produkten aus der Imkerei.

Sonstige Maßnahmen

Hierbei handelt es sich in erster Linie um die „bundesländerübergreifenden Maßnahmen“, wo Organisationen von seiten des Bundes unterstützt werden, die in mehreren oder allen Bundesländern für die Landwirtschaft tätig sind. Die vom Bund aufgewendeten Fördermittel werden nach einem festgelegten Schlüssel auf die Bundesländer verteilt.

Sonderkategorie „Im Jahr 2000 eingestellte Förderungen“

Im Jahr 2000 wurden insgesamt Förderungen im Wert von 5,4 Mio. Euro eingestellt. Dies erfolgte im Rahmen der Anpassung der Förderpraxis an den rechtlichen Rahmen der EU.

Die Tatsache der Einstellung der Fördermaßnahmen bedeutet nicht einen Verlust dieser Mittel für die Landwirtschaft.

Insgesamt wurden in Vorarlberg im Jahr 2000 in der Landwirtschaft 55,882 Mio. Euro an Förderbeträgen aufgewendet. Davon stammen 31,3 % aus Mitteln der Europäischen Union, 21,6% wurden vom Bund und 47,1% durch das Land Vorarlberg aufgebracht.

Die Förderkategorie mit der größten Bedeutung insgesamt sind die Ararumweltmaßnahmen (31,1%) vor Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe (16,3%). Eine besondere Schwerpunktsetzung im finanziellen Engagement des Landes Vorarlberg erfolgt in den Bereichen Arbeitnehmer- und Sozialförderung, Vermarktung, Verarbeitung und Qualitätssicherung sowie einzelbetriebliche Investitionsprämien.

Expertenworkshops

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurden zwei Expertenworkshops zum Thema umweltorientierte Landwirtschaftsförderung veranstaltet. Die Teilnehmer waren Experten aus Landwirtschaft und Naturschutz, die von verschiedensten Standpunkten aus mit dem Thema Landwirtschaftsförderung befasst sind.



Von den derzeit in Gesetzen formulierten Förderungszielen kommt nach Expertenmeinung der Sicherung einer angemessenen Lebenshaltung der in der Landwirtschaft Tätigen die größte allgemeine Bedeutung zu. Als ökologisch wirksamste Ziele der Agrarförderung wurden die Viehhaltung allgemein und speziell die Alpeng von Milchvieh sowie der Erhalt der Kultur- und Erholungslandschaft bewertet.

Nach Meinung der Experten hat die Ökologisierung der Agrarförderung bereits ein hohes Maß erreicht. Der mit der Förderbürokratie verbundene Zeitaufwand wurde im Verhältnis zum erzielbaren Einkommen als gering beurteilt. Die herausragende Anforderung für die Zukunft ist eine verstärkte Kommunikation innerhalb der Landwirtschaft ebenso wie zwischen der Landwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Gruppierungen.

Eine Analyse der einzelnen Förderkategorien zeigte, dass das höchste ökologische Verbesserungspotential aus regionaler Sicht dort gefunden werden kann, wo ein hoher regionaler Gestaltungsspielraum mit einer derzeit mittleren ökologischen Relevanz verbunden ist. Dies trifft vor allem dort zu, wo bei der Genehmigung von Projekten auf Landesebene entscheidend mit eingegriffen werden kann und gleichzeitig der von EU- und Bundesebene vorgegebene formale Rahmen nicht überschritten wird.



3. Landwirtschaftliche Förderungspraxis gestern und heute

Landwirtschaftliche Förderung wie wir sie heute kennen, besteht seit ca. 60 Jahren und hat sich sowohl in der Wahl der verwendeten Förderinstrumente als auch in den verfolgten Zielen grundlegend geändert. Im folgenden Kapitel soll anhand verschiedener Themenbereiche die sich ändernde Betrachtungsweise bzw. Werthaltung an praktischen Beispielen aufgezeigt werden. Faktoren, welche Einfluss auf die landwirtschaftliche Förderpraxis ausüben, sind u. a. weltwirtschaftliche Ereignisse und Strömungen (z. B. GATT- bzw. WTO-Verhandlungen), Trends im Ernährungsverhalten sowie die Sensibilisierung gegenüber Umweltanliegen.

Historisch gesehen sind die deutlichsten Zäsuren in der österreichischen Agrarförderung der Beitritt zur Europäischen Union 1995 und weiters die Einführung erster Direktzahlungen Anfang der 70-er Jahre.

Geordnete kontra freie Märkte

Die europäische Agrarpolitik von 1958 bis 1992 wurde vorwiegend mit Instrumenten der Marktordnung durchgeführt. Grundsatz dabei ist die Einschränkung der Funktion marktwirtschaftlicher Regulationsmechanismen durch Eingriffe des Staates bzw. ganzer Staatengruppen. Marktordnende Maßnahmen kommen den Landwirten im überwiegenden Teil der Fälle indirekt zugute, erst in jüngster Vergangenheit wurden Marktordnungsprämien als Direktzahlung etabliert.

Nachdem sich die Agrarpolitik in den 80-er Jahren durch wachsende Überschüsse und damit verbundene Finanzierungsprobleme, aber auch durch ihre negativen Umweltauswirkungen zunehmend in eine Sackgasse manövriert hatte, machten verschiedene Tendenzen eine grundlegende Reform nötig. Eine treibende Kraft dabei waren die Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels im Rahmen des GATT (General Agreement of Tariffs and Trade). An dieser Liberalisierung war aufgrund der stark exportorientierten Industrie- und Dienstleistungsstruktur nicht nur die EU, sondern auch die USA sehr interessiert. Die sogenannte Uruguay-Runde des GATT (1986-1993) hatte dabei die Landwirtschaft als einen von 14 Verhandlungsgegenständen vorgesehen. Der Streit der USA und der EU über eine Öffnung der Agrarmärkte entwickelte sich zum entscheidenden Hinderungsgrund für den Fortgang der Verhandlungen, sodass ein vollständiges Scheitern Anfang der 90-er Jahre wahrscheinlich war. Das Problem dabei waren besonders die EU-Agrarmarktordnungen. Noch vor Ende der GATT-Verhandlungen beschloss die EU daher eine grundle-



gende Reform ihrer gemeinsamen Agrarpolitik um gegenüber den USA neuen Verhandlungsspielraum zu gewinnen. In der „Reform der gemeinsamen Agrarpolitik 1992“ wurde daher ein grundsätzlicher Wandel der landwirtschaftlichen Stützungspraxis eingeleitet. Die Garantie hoher Preise wurde stark abgebaut und das Instrument produktionsunabhängiger Direktzahlungen als (zumindest teilweise) Ersatz für den Einkommensausfall durch niedrigere Produkterlöse eingeführt. Unter dem Titel „Agenda 2000“² wurde Ende der 90-er Jahre über die Weiterentwicklung der Politikreform von 1992 diskutiert und dann auch beschlossen. Im Hinblick auf die Osterweiterung der Gemeinschaft, aber auch auf die Fortentwicklung der weltweiten Handelsliberalisierung unter dem Dach der WTO (World Trade Organisation), die das GATT abgelöst hat, sollte die Reform der Agrarpolitik nach den Vorstellungen der EU-Kommission konsequent fortentwickelt werden auf eine stärkere Freigabe der Preise, eine weitere Verlagerung der Unterstützungspolitik auf direkte Einkommenszahlungen und möglichst auch auf eine Koppelung dieser Zahlungen an ökologische Vorgaben („cross compliance“).

Direktzahlungen in der Agrarförderung

Direktzahlungen fanden in den letzten Jahren vermehrt Einzug in die agrarpolitische Diskussion und gelten heute als wichtiges Instrument zur gezielten Unterstützung und Lenkung der Landwirtschaft.

Der Begriff Direktzahlung ist nur zum Teil selbsterklärend. Das Ziel dieser Zahlungen ist im Allgemeinen entweder eine finanzielle Besserstellung einzelner Berufsgruppen, eine gezielt ausgerichtete Stützung eines Betriebes bzw. Produktes oder ein Leistungsentgelt. Sinnvoll erscheint das Instrument der Direktzahlungen vor allem bei Bindung an konkrete Leistungsaufträge und Leistungskontrollen. Bei Direktzahlungen im landwirtschaftlichen Bereich ist dies die Bindung an definierte ökologische Leistungen. Direktzahlungen sind an keinen Produktpreis gebunden und produktionsunabhängig. Als ökologisch können sie betrachtet werden, wenn ihre Zahlungen auf die Erhaltung und Mehrung der standort-, art- und landschaftsbezogenen Ressourcen einer nachhaltigen Landschaftsnutzung abgestimmt sind (Broggi, 1997³).

In der europäischen Agrarpolitik wurden Direktzahlungen ab den beginnenden 70-er Jahren eingeführt. Auf der EU-Ebene war dies die Richtlinie 75/268 (1975), in Österreich auf Bundesebene der Bergbauernzuschuss (1972) und auf Landesebene die Bewirtschaftungsprämie in Vorarlberg (1974).

² Agenda 2000: Vollständiger Text des Agrarteils unter: http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_de.htm

³ Broggi, Mario F. et al, 1997: Ökologisch motivierte Direktzahlungen in der Berglandwirtschaft des Alpenbogens. Europäische Akademie Bozen, Fachbereich: Alpine Umwelt. – Berlin: Blackwell Wiss.-Verl.



Tabelle 3.1: Anzahl der Anträge auf Elementarförderung, ÖPUL-Prämien und durchschnittliche ÖPUL-Fördersumme je Betrieb in Vorarlberg in den Jahren 1998 – 2000. (Quelle: „Der grüne Bericht“, 1998- 2000, BMLFUW)

Jahr	Anträge auf Elementarförderung (Differenz zum Vorjahr)	Summe der ÖPUL-Prämien in Vorarlberg (in Mio. Eur)	Durchschnittliche Fördersumme je Antrag (in Eur)
1998	3.985	16,833	4.224
1999	3.898 (- 87)	16,766	4.301
2000	3.750 (- 148)	16,373	4.366

Was Österreich konkret betrifft, betrug der Anteil der Direktzahlungen mit Euro 1,29 Mrd. ca. 69,4 % der im Jahre 2000 insgesamt aufgewendeten EU-, Bundes- und Landesmittel (Euro 2,03 Mrd.). Seit 1998, dem Jahr in dem letztmals degressive Übergangsbeihilfen ausbezahlt wurden, ist der Anteil der Direktzahlungen um ca. 3,5 % gestiegen (Grüner Bericht 1998, 2000). Der Grund für den Anstieg der Direktzahlungen sind die erhöhten Marktordnungsprämien als Folge der Agenda 2000. Die Ausgaben für Umweltprogramme waren 2000 niedriger als in den Vorjahren, da im Zuge des Strukturwandels jährlich weniger Betriebe daran teilnehmen (siehe Tabelle 3.1).

Entwicklungen in der Agrar- und Naturschutzförderung

Ein Bereich, aus dem ein deutlicher gesellschaftlicher Wertewandel hervorgeht, ist die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den Naturschutz und damit einher gehend die Dotierung von Naturschutzvorhaben. Im Gegensatz zum frühen Naturschutzrecht sind jüngere Bestimmungen nicht ausschließlich darauf ausgerichtet den natürlichen Lebensraum für die Aufrechterhaltung der bisherigen Nutzung zu sichern (Bussjäger, 1997⁴).

Durch die rechtliche Verankerung der Landschaftsschutzabgabe auf Basis des 1973 erlassenen Landschaftsschutzgesetzes und die Einrichtung des Landschaftspflegefonds in Vorarlberg (Novellierung des Landschaftsschutzgesetzes 1981) gelang es, die Erhaltung von Streuwiesen zuerst im Rheindelta und später auch darüber hinaus durch Förderungen für die betroffenen Landwirte attraktiv zu machen.

Im Auftrag des Landschaftspflegefonds wurden auch umfangreiche Erhebungen zum Biotopinventar Vorarlbergs durchgeführt, welche die Grundlage für das 1989 ins Leben gerufene Vorarlberger Biotopschutzprogramm darstellen.

Der im Rahmen des EU-Beitrittes erfolgte Umstieg von der produktpreisbezogenen auf die flächenbezogene Förderung stellte zweifellos einen deutlichen Schritt in

⁴ Bussjäger, Peter 1997: Vorarlberger Naturschutzrecht. Hecht Verlag, Hard



Richtung Ökologisierung dar. Primäres Ziel der Förderung ist jedoch nicht die Ökologisierung, sondern der Einkommensausgleich durch den Rückgang der Produktpreise. Ein Beispiel für die konsequente Weiterentwicklung eines Förderprogrammes stellt das ÖPUL (Österreichischen Programm für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende Landwirtschaft) dar. Seit dem Start im Rahmen des EU-Beitrittes 1995 wurde dieses Förderprogramm evaluiert, ökologisch orientierte Verbesserungsstrategien definiert und in den Programmversionen 1998 und 2000 umgesetzt.

Ein Bereich, in dem zwar keine wesentliche Änderung der rechtlichen Leitlinien, wohl aber eine deutliche Richtungsänderung in der Praxis erfolgt ist, stellt ein geradezu klassisches Spannungsfeld zwischen Landwirtschaft und Naturschutz dar, nämlich die Durchführung von Güterzusammenlegungen.

Bezüglich der Entwässerung von Feuchtgebieten gilt ähnliches, wobei sich hier auch die rechtlichen Bedingungen insofern geändert haben, als für die Genehmigung ein stärker formalisiertes Verfahren durchlaufen werden muss (einschließlich dem positiven Gutachten eines Naturschutzsachverständigen).

Anders als in den 70-er und frühen 80-er Jahren erfolgte in den letzten Jahren bei der Planung und Durchführung derartiger Projekte eine zunehmende Sensibilisierung gegenüber Anliegen des Naturschutzes. Projekte, die zwar innerhalb der rechtlichen Leitlinien liegen, jedoch geeignet sind, den Widerstand von Naturschutzorganisationen zu wecken, werden heute schon im Planungsstadium wesentlich sensibler beurteilt als noch vor 15 bis 20 Jahren.

Eine zunehmend aktuelle Frage ist jene der Wiederentwässerung. Dies betrifft defekte Entwässerungsanlagen, wo der Prozess der Renaturierung bereits mehr oder weniger weit fortgeschritten ist und eine Sanierung ähnliche Effekte wie eine Neuanlage hätte wie eine Neuanlage.

Auch in der Förderung land- und forstwirtschaftlicher Erschließungen (Wegebau) hat sich die Ausgangslage verändert. Der Schwerpunkt der Aktivitäten in diesem Bereich hat sich vom Bau neuer auf die Sanierung bereits bestehender Wege verlagert. Dies liegt allerdings weniger an einer mangelnden Bereitschaft als vielmehr an der Tatsache, dass durch die regen Aktivitäten in den letzten Jahrzehnten der Bedarf an „neuen“ Projekten rückläufig und jener an Sanierungen steigend ist.

Vom Landwirt zum Landschaftswirt

Ein Bereich, dessen fundamentale Änderung für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung eher schwer nachvollziehbar ist, betrifft das bäuerliche Selbstverständnis. Ausgehend von der beginnenden Industrialisierung bis in die späten 60-er Jahre des vergangenen Jahrhunderts bestand ein kontinuierlicher Nachfrageüberhang



nach landwirtschaftlichen Produkten. Dementsprechend war die Position des Landwirtes als „Ernährer“ der Bevölkerung anerkannt und geschätzt. Die Definition der Aufgabe der Landwirtschaft fand als „Versorgungsauftrag für die Bevölkerung“ vielfach Niederschlag in Gesetzestexten.

Heute, mehr als zwei Generationen nach dem Auftreten der ersten Probleme beim Absatz landwirtschaftlicher Produkte, findet sich dieser Produktionsauftrag zwar immer noch in fast allen Landwirtschaftsgesetzen – an Aktualität hat er jedoch stark eingebüßt.

Der Landwirt ist nicht mehr der umworbene Nahrungsmittelproduzent, dessen vorrangigstes Anliegen eine Ausweitung des betrieblichen Outputs ist, sondern Anbieter einer meistens im Überschuss erzeugten Ware, dessen Einkommen deutlich mehr als zur Hälfte von der öffentlichen Hand finanziert wird.

Auch wenn diese Zusammenhänge schon Jahrzehnte vor dem EU-Beitritt Österreichs aktuell waren, so wurden sie im Alltag von der Tatsache überdeckt, dass eine Subventionierung über Produktpreise im Gegensatz zu Direktzahlungen für den Landwirt selbst noch die Vorstellung erlaubt, sein Einkommen aus dem Produktverkauf zu erwirtschaften und nicht (zumindest teilweise) von Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand abhängig zu sein. Von der Warte der Landwirtschaft aus gesehen war mit der indirekten Unterstützung durch hohe Produktpreise auch der Vorteil eines minimalen administrativ-bürokratischen Aufwandes für die Landwirte selbst verbunden.

Die mit dem EU-Beitritt Österreichs verbundene Änderung des Förderprinzips (Fläche statt Produktpreis) brachte auch in dieser Hinsicht massive Umwälzungen mit sich. Beginnend von der Flächenerhebung über Angaben zu verschiedensten Einzelheiten der Wirtschaftsweise bis hin zur Anzeige von Änderungen im Tierbestand wurde die fristgerechte Meldung aller in den Förderungskriterien erwähnten betrieblichen Details zum Alltag für alle Förderwerber. Dies stellte und stellt für die Landwirtschaft in mehrfacher Hinsicht eine Herausforderung dar.

Insbesondere für ältere Generationen war es ohne massive Beratungsunterstützung, die überwiegend durch die Landwirtschaftskammern geleistet wurde, praktisch unmöglich den seitens der Förderbürokratie gestellten Anforderungen zu entsprechen.

Abgesehen vom hohen Antragsaufwand stellt sich die Kontrollpraxis für den Landwirt nicht selten als unverständlich und geradezu absurd dar. Kleinste Ungenauigkeiten führen oft zu drastischen Rückforderungen oder Auszahlungsstops. Dadurch können ernste Liquiditätsprobleme für einen Betrieb entstehen. Einem betroffenen Landwirt ist oft nicht klar, dass auch die ausführende Kontrollbehörde gegenüber ihren Aufsichtsorganen auf Bundes- und EU-Ebene keinen Spielraum hat.



Es ist wenig verwunderlich, dass diese Bürokratisierung der Agrarförderung im Vergleich zur „guten alten Zeit“ der Preisregulierung über weite Strecken sinnlos und inhaltsleer wirkt. Leistungsabgeltungen oder Sozialhilfe beantragen: Vom Gefühl her ist das für viele Bauern das Gleiche. Mit der „Formulararbeit“ lassen sich zwar große Summen bewegen, aber im Gegensatz zur Arbeit in Stall und Feld ergibt sich daraus nicht die gewohnte Sinnerfüllung oder Bestätigung.

Der Wandel vom Ernährer zum Erbringer von Dienstleistungen ist Ergebnis eines in sich widersprüchlichen Prozesses: einerseits wird die Funktion eines Bauern als Erzeuger von Lebensmitteln um gesellschaftliche Aufgaben erweitert, gleichzeitig wird er mit der Neuausrichtung auf diese öffentlichen Leistungen durch zentral verwaltete Direktzahlungen zum „Staatsangestellten“.

Die Gestaltung der Fördermaßnahmen, einzuhaltende Meldefristen und andere Aspekte der Förderbürokratie unterliegen einer beachtlichen Dynamik. Für die in den Förderungsalltag Involvierten, nämlich Bauern, Berater und Beamte der Förderungsadministration, stellt dies eine hohe Herausforderung dar. Die Besorgnis, nicht die optimale Kombination von Förderkategorien gewählt, Anträge bzw. Meldungen nicht fristgerecht eingebracht zu haben oder Aufzeichnungen nicht in der vorgeschriebenen Form vorweisen zu können, empfinden viele Förderungswerber als einen permanenten und belastenden Druck.

Je klarer der Anteil von Direktzahlungen am Gesamteinkommen der Landwirtschaft wird, um so drängender wird die Forderung nach einer qualitativen und quantitativen Integration aller bäuerlichen Leistungen in ein Gesamtkonzept. Der Übergang von einem die Produktion fördernden zu einem bedarfsorientierten Fördersystem ist vollzogen. Die Herausforderung eines integrierten Gesamtkonzeptes verbleibt als Aufgabe für die Zukunft.



4. Die agrarpolitischen Möglichkeiten des Landes Vorarlberg im Rahmen des EU-Wettbewerbsrechtes

Günter Osl (Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilung Landwirtschaft)

Die Idee eines geeinten Europas ist von Grundfreiheiten geprägt, die unter anderem auch einen uneingeschränkten Waren- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten vorsehen. Eine logische Konsequenz daraus ist, dass der Vertrag von 1957 über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) Wettbewerbsregeln enthält, die auf staatliche Beihilfen anzuwenden sind. Der Grundgehalt dieser Regelungen hat sich seit 1957 nicht verändert und besagt, dass „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar [sind], soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen“ (Artikel 92 Abs 1 EG-Vertrag).

In langjähriger Anwendungspraxis wurde präzisiert, dass „staatliche Mittel“ sehr umfassend zu verstehen sind, sowohl Ausgaben staatlicher Stellen als auch Einnahmeverzichte (zB Steuerbegünstigungen) umfassen und keinesfalls nur Bundesmittel sondern auch Landesmittel betreffen.

■ Konsequenz für die Agrarpolitik des Landes:

Das Wettbewerbsrecht der EU ist voll inhaltlich zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der „Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige“ zeigt die Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofes, dass allen sektoralen Vorhaben (zB „reinen“ Landwirtschaftsmaßnahmen, speziellen Tourismusprogrammen, ...) mit großem Vorbehalt begegnet wird.

Für die Betroffenen oft kaum verständlich sind auch Entscheidungen bezüglich der „Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten“. Beispielsweise wurden unter Hinweis auf die potenziellen Handelsbeeinträchtigungen Beihilfen an Unternehmen verboten, auch wenn diese Unternehmen nachwiesen, keinerlei Handelsbeziehungen in andere Mitgliedsstaaten zu unterhalten und versicherten auch künftig keine solchen aufnehmen zu wollen. Die von den europäischen Behörden entwickelte Position besagt, dass die Unterstützung heimischer Erzeuger und Anbieter den Zugang für Mitbewerber anderer Mitgliedsstaaten erschwert.



■ Konsequenz:

Sogar kleine regionale Projekte, die im Hinblick auf Nachhaltigkeit, Kreislaufwirtschaft und Stärkung der ländlichen Gebiete äußerst positiv bewertet werden, können mit Landesmitteln oft nur mit besonderen Auflagen und erheblichem bürokratischem Aufwand unterstützt werden.

Generell ausgenommen von der oben skizzierten rigorosen Grundhaltung sind nur Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher und Beihilfen zur Beseitigung von Schäden, die durch Naturkatastrophen entstanden sind (Artikel 92 Abs 2 EG-Vertrag).

Der für Wettbewerbsfragen zentrale Artikel 92 des EG-Vertrages enthält auch noch die Kann-Bestimmung, dass Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft (Artikel 92 Abs 3 lit c). Dieser vordergründige Hoffnungsschimmer für eine ambitionierte und eigenständige Agrarpolitik des Landes verliert seine Wirkung sobald bewußt wird, dass für einige Sektoren wie zB Landwirtschaft und Fischerei, aber auch Schiffsbau, Kohle, Stahl und Verkehr einschränkende Sonderregelungen gelten.

Die Agrarpolitik ist der am meisten vergemeinschaftete Politikbereich der EU. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist nicht nur ein fester Fachbegriff sondern auch ein wesentlicher Teil des Gemeinschaftshaushaltes (EU-Budget) und des Gemeinschaftsrechtes.

■ Konsequenz:

Nur bei eingehender Befassung mit den europäischen Regelwerken sind die wenigen Gestaltungsspielräume auch aufspürbar.

In vielen Fällen wird in den EU-Marktordnungen die Möglichkeit der Gewährung staatlicher Beihilfen ausdrücklich ausgeschlossen oder zumindest sehr klar eingegrenzt. Die Milchmarktordnung untersagt beispielsweise dezitiert Beihilfen, die nach dem Preis oder der Menge der Milchprodukte bemessen werden. Im Bereich der Tierprämien ist als einziger nationaler Spielraum die Gewährung einer zusätzlichen Mutterkuhprämie möglich. Diese darf aber nicht zu einer Ungleichbehandlung von Rinderhaltern eines Mitgliedstaates führen, ein Alleingang eines einzigen Bundeslandes oder weniger Länder ist damit nicht möglich.

Hinsichtlich der Ausrichtung der GAP kann aber mit gewisser Erleichterung und Hoffnung festgestellt werden, dass neben den unter dem Postulat der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit beinahe dogmatischen Verweisen auf die Grundfrei-



heiten zunehmend die Erfordernisse einer nachhaltigen Landwirtschaft Platz gewinnen. Damit steigt auch bei den Mitarbeitern der europäischen Dienststellen in Brüssel das Verständnis für die zentralen Ziele der Vorarlberger Agrarpolitik wie die flächendeckende Bewirtschaftung des Landes, die tierfreundliche Haltung, die deklarierte Herkunft qualitativ hochwertiger Lebensmittel aus der Region, das Bemühen um das Wohl der Bauernfamilien und die Sicherheit der Konsumenten.

■ **Konsequenz:**

Argumente müssen nicht nur im eigenen Land, sondern auch in Brüssel überzeugen. Der Aufwand ist dadurch höher, gute Ergebnisse aber durchaus möglich, wie die Umweltbeihilfe und der Tiergesundheitsfonds zeigen.

5. Die einzelnen Förderkategorien und deren Bedeutung

Landwirtschaftliche Förderungen erstrecken sich auf eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen. Auf die Weise kann auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene zielgenau auf die bestehenden Notwendigkeiten eingegangen werden. Wenn jedoch, wie in der vorliegenden Arbeit, eine geraffte und übersichtliche Darstellung des landwirtschaftlichen Förderwesens erfolgen soll, so erschwert die Vielfalt der Förderungen diese Aufgabe erheblich.

Nachfolgend wurden einzelne Fördermaßnahmen nach inhaltlichen Kriterien in Förderkategorien zusammengefasst (siehe Tabelle 5.1). Diese Vorgangsweise ermöglicht zwar ein gewisses Maß an Übersicht, senkt jedoch andererseits die Aussagekraft der Angaben, da ausschließlich aggregierte Zahlen angegeben werden können.

Die einzelnen Förderkategorien werden anhand kurzer Informationen zu verschiedenen Bereichen (Allgemeine Bemerkungen, Fördermaßnahmen, Förderungsziele, ...) inhaltlich und in deren monetärer Bedeutung charakterisiert. Abschließend wird in „Bewertung und Handlungsoptionen“ eine Einschätzung der Momentansituation vorgenommen sowie mögliche Optionen zur Stärkung der ökologischen Wirksamkeit zur Diskussion gestellt.

Wie aus dem Zusammenhang bzw. dem Kommentar zum Vorarlberg-Bezug ersichtlich ist, liegt die Kompetenz zur Umsetzung der erwähnten Handlungsoptionen nicht immer im ausschließlichen Entscheidungsbereich von Vorarlberg.

Tabelle 5.1 Übersicht über die im vorliegenden Kapitel beschriebenen Förderkategorien und -maßnahmen.

Kapitel Nr.	Förderkategorie (Kurzbezeichnung)	Fördermaßnahmen
.1	EU-Marktordnungsprämien (MO-Prämien)	Flächenprämien, Tierprämien (z. B. Stier-, Mutterkuh-, Kalbinnen-, Extensivierungsprämien für Milchkühe im Berggebiet, ...)
.2	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und Nationale Beihilfe (AZ/NB)	Ausgleichszulage, Nationale Beihilfe
.3	Agrarumweltmaßnahmen (Umweltn.)	ÖPUL-Förderprogramm, Vorarlberger Umweltbeihilfe, Bewirtschaftungsprämien für Kleinbetriebe
.4	Einzelbetriebliche Investitionsmaßnahmen (Invest.prä.)	Investitionsmaßnahmen, Bäuerlicher Siedlungsfonds, EU-Erstniederlassungsprämie, Jungübernehmerförderung des Landes Vorarlberg
.5	Berufsbildungsmaßnahmen (Berufsbildg.)	LFI – Angebot (Ländliches Fortbildungsinstitut), landwirtschaftliches Versuchswesen, Pflanzenschutzinfo, Feuerbrandkontrollprogramm, Personalkostenanteil der Berater der Landwirtschaftskammer
.6	Verarbeitung, Vermarktung, Qualitätssicherung (VeVeQu)	Förderung der Tätigkeit verschiedenster Vereinigungen
.7	Entwicklung von ländlichen Gebieten (Entw. Land)	Zielgebietsförderungen (z. B. LEADER), Förderung verschiedener umwelt- und kulturtechnischer Maßnahmen, Verkehrserschließung ländlicher Gebiete usw.



Kapitel Nr.	Förderkategorie (Kurzbezeichnung)	Fördermaßnahmen
.8	Arbeitnehmer- und Sozialmaßnahmen (Arbeits- Soz.)	Lohnnebenkosten für Arbeitnehmer auf Alpen und Kleinsennereien, Betriebs helfer dienst, Schulungs- und Lehrlings beihilfen, Einzelhilfen in siedlungsgefährdeten Gebieten
.9	Sondergebiete der Landwirtschaft (Sondergeb.)	Fischerei und Imkerei
.10	Sonstige Maßnahmen (Sonstige)	Bundesländerübergreifende Maßnahmen, Hagelversicherung, Maschinenring, Forschungsvorhaben
.11	Sonderkategorie „Im Jahre 2000 eingestellte Fördermaßnahmen“ (Eingestellte)	Vorarlberger Tierhalteprämie, Zuschlag für Bergkäseerhaltbarkeit der Milch, Lohnnebenkosten für Arbeitgeber auf Alpen und in Kleinsennereien

Daraus ergibt sich eine Charakterisierung aller in Vorarlberg relevanten Förderkategorien, eine grobe Abschätzung von Größen und Relationen in der Agrarförderung sowie Informationen darüber, von welchen Förderkategorien derzeit überhaupt eine ökologische Relevanz zu erwarten ist. Ebenso werden Handlungsoptionen für die Zukunft dargestellt. Der Betrachtungszeitraum erstreckt sich auf das Jahr 2000 und bezieht sich somit auf die aktuelle Förderperiode (d.i. 2000-2006), sofern Fördermaßnahmen der AGENDA 2000 (EU-Ebene) betroffen sind.

5.1 EU-Marktordnungsprämien (MO-Prämien)

Allgemein

Mit der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik 1992 wurden die Interventionspreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse gesenkt, um diese innerhalb und außerhalb der EU wettbewerbsfähiger zu machen. Als Ausgleich dafür wurden die flächen- und tierbestandsbezogenen Direktzahlungen ausgeweitet. In der Agenda 2000 wurde dieser 1992 eingeschlagene Weg bestätigt und deutlich ausgebaut. Dies betrifft sowohl die Anzahl an Förderkategorien als auch zur Verfügung stehende Budgets. Der Anteil der MO-Prämien an den gesamten Direktzahlungen vergrößert sich zunehmend, deren zukünftiges Potential ist als hoch einzuschätzen (siehe Tabelle 5.1.1).

Fördermaßnahmen

Im pflanzlichen Bereich werden Flächenprämien, im tierischen Bereich Tierprämien gewährt.

Für Flächenprämien können Landwirte zwischen einer allgemeinen und einer Kleinerzeugerregelung wählen. Als Kleinerzeuger können sich Landwirte deklarieren, die für eine Fläche von maximal 17,46 ha einen Antrag auf Flächenprämie stellen. Werden Flächenprämien nach der allgemeinen Regelung beantragt, so muss ein bestimmter Prozentsatz stillgelegt werden (= ungebaut bleiben).



Im Bereich der Tierprämien wird die Haltung bestimmter Tierkategorien (Masttiere und -ochsen, Mutterkühe, Kalbinnen, Schafe, Ziegen) gefördert. Bei Mutterkühen besteht für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, neben der Grundprämie (ausschließlich durch die EU finanziert) eine Zusatzprämie (nationale Finanzierung) zu gewähren. Österreich nimmt diese Möglichkeit in Anspruch. Im Zusammenhang mit einer maximalen Besatzdichte von 1,4 GVE/ha sowie der Bedingung, daß mindestens 50% der betrieblichen Futterfläche auch als Weide genutzt werden, wird zusätzlich eine Extensivierungsprämie für bestimmte Tierkategorien gewährt (siehe Tabelle 5.1.1 und 5.1.2). Für Rinder wird, abhängig vom Alter, seit 2000 eine Schlachtprämie gewährt.

Zielsetzung

Das klare Bekenntnis der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik zu niedrigen Lebensmittelpreisen und einer Senkung der Preise für landwirtschaftliche Rohprodukte bis auf Weltmarktniveau war und ist mit Einkommensverlusten für landwirtschaftliche Betriebe verbunden. Ziel ist es, diese Einkommensverluste durch die Auszahlung der MO-Prämien zumindest teilweise auszugleichen. Bestandteile der europäischen Marktordnung sind neben den Direktzahlungen auch andere Instrumente wie z. B. Produktprämien und die Erstattung von Lagerhaltungskosten.

Tabelle 5.1.1: Ausbezahlte Tierprämien in Vorarlberg 1998 – 2000 (in Mio. Euro)
Quelle: „Der Grüne Bericht“, BMLF 1998 bis 2000

Tierkategorie	1998	1999	2000
Männliche Rinder	0,341	0,341	0,450
Mutterkühe ⁶	0,792	0,763	1,039
Extensivierungsprämie Männliche Rinder	0,116	0,109	0,225
Extensivierungsprämie Milchkühe im Berggebiet	0	0	1,104
Extensivierungsprämie Mutterkühe ⁵	0,348	0,334	0,603
Schafe und Ziegen	0,167	0,159	0,145
Gesamt	1,764	1,706	3,566

Tabelle 5.1.2: Tierprämien in Vorarlberg – geförderte Stückzahlen
Quelle: „Der Grüne Bericht“, BMLF 1998 bis 2000

Tierkategorie	1998	1999	2000
Männliche Rinder	2694	2701	3009
Mutterkühe ⁵	4615	4389	6486
Extensivierungsprämie Männliche Rinder	2378	2253	2284
Extensivierungsprämie Milchkühe im Berggebiet	0	0	11190
Extensivierungsprämie Mutterkühe ⁵	4476	4294	6048
Schafe und Ziegen	6015	6017	5763

⁵ Männliche Rinder, Milchkühe im Berggebiet (seit 2000), Mutterkühe

⁶ Die Werte für das Jahr 2000 beinhalten auch Kalbinnen



Mittelaufbringung

Insgesamt betragen die MO-Prämien für Vorarlberg 3,434 Mio. Euro. Von diesen werden über 96% durch die EU finanziert. Die nationalen Mittel zur Aufstockung der Mutterkuhprämie (0,116 Mio. Euro) werden im Verhältnis 60:40 von Bund und Land aufgebracht.

Spezieller Vorarlberg-Bezug

MO-Prämien sind ein grundlegender Bestandteil der EU-Marktordnungspolitik und werden ausschließlich in Brüssel gestaltet. Die Ausweitung der MO-Prämien (Agenda 2000) hat bereits 2000 begonnen und wird sich auch über die kommenden 3 Jahre hin ziehen, da die Rücknahme der Produktpreise stufenweise umgesetzt wird. Von 1999 auf 2000 stiegen die ausbezahlten Marktordnungsprämien in Vorarlberg um annähernd 40% (!).

Ökologische Relevanz

Die Höhe des Fördereinkommens durch MO-Prämien ist ausschließlich größenabhängig. Dadurch ergibt sich ein Anreiz zur Intensivierung bzw. zur Ausweitung der Produktion (je mehr Stück bzw. je mehr Hektar, desto höher das Fördereinkommen). Von der Struktur her gesehen bedeutet dies einen Druck hin zu großen Einheiten. Dies läuft den Bemühungen, wie sie in der VO (EWG) Nr. 2078/92⁷ auf EU-Ebene festgehalten und in Österreich durch die ÖPUL-Sonderrichtlinie in nationales Recht umgesetzt worden sind, klar entgegen. Über diese Tatsache können ökologisch orientierte „Extensivierungsprämien“ nicht hinweg täuschen.

Bewertung und Handlungsoptionen

Von ihrer ökologischen Ausrichtung her stellen MO-Prämien eine Unterstützung des Prinzips „Masse vor Klasse“ dar. MO-Prämien haben per definitionem die Aufgabe eines zumindest teilweisen Einkommensausgleiches. Gemäss der Zielsetzung muss dieser für große bzw. intensiv wirtschaftende Betriebe höher ausfallen als für kleinere bzw. extensiv wirtschaftende. Ein Impuls in Richtung Extensivierung, Ökologisierung oder umweltgerechtere Landbewirtschaftung darf hier folglich nicht erwartet werden. Handlungsoptionen zur stärkeren ökologischen Orientierung stellen sich nicht auf Landes- oder Bundesebene, sondern auf Ebene der EU-Kommission. Sie stehen jedoch dem Ziel eines Einkommensausgleiches für alle Betriebe in vergleichbarer Relation entgegen.

⁷Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 DES RATES vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren



5. 2 Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (AZ) und Nationale Beihilfe (NB)

Allgemein

Mit dem EU-Beitritt wurde von Österreich das EU-Direktzahlungssystem (EU-Ausgleichszulage) zugunsten der Landwirtschaft in den Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten übernommen.

In der Formulierung der Kriterien zur Gewährung der AZ wurde ab dem Jahr 2001 erstmals ein Sockelbetrag („Flächenbetrag 1“) eingeführt. Bis dahin stellte die vom Betrieb bewirtschaftete Fläche den alleinigen Faktor für die Höhe der AZ dar. Die Einführung vom „Flächenbetrag 1“ bedeutet, dass für die ersten 6 ha Futterfläche im benachteiligten Gebiet pro ha ein gleichbleibender Fördersatz gewährt wird. Für die über 6 ha hinausgehende Fläche kommen abnehmende Hektarsätze zur Anwendung.

Der „Flächenbetrag 2“ als weiterer Bestandteil der AZ unterliegt einer Größenmodulation und wird nur für Betriebe mit einer Fläche bis maximal 60 Hektar in voller Höhe ausbezahlt. Sowohl AZ als auch NB werden ausschließlich für Betriebe mit einer bewirtschafteten Fläche ab 2 Hektar ausbezahlt.

Ab dem Jahre 2002 ist mit dem Abschluss der umfangreichen Vorbereitungsarbeiten zur Erstellung des Berghöfekatasters (BHK) zu rechnen, der an Stelle der Bergbauernzonierung in Zukunft als Berechnungsgrundlage der AZ herangezogen wird.

Fördermaßnahmen

Die Ausgleichszulage (AZ) ersetzt die wichtigsten bis zum EU-Beitritt im Jahre 1995 geleisteten Direktzahlungen für Bergbauernbetriebe und Betriebe in benachteiligten Regionen. Diese waren der Bergbauernzuschuss des Bundes und die Bewirtschaftungsprämien der Länder.

Als weitere Maßnahme wird – entsprechend dem Beitrittsvertrag – bis zum 31.12.2004 eine Nationale Beihilfe (NB) für jene Betriebe gewährt, die mit Übernahme des EU-Systems im Vergleich zum Direktzahlungssystem vor dem EU-Beitritt eine niedrigere bzw. keine AZ mehr erhalten hätten.

Zielsetzung

Mit der Einführung der AZ bzw. insbesondere der NB wurden unmittelbare „Beitrittsverlierer“ bei den Direktzahlungen vermieden.

Die gesetzliche Verankerung der AZ stellt auf EU-Ebene die VO (EG) 1257/99⁸ sowie die entsprechende Durchführungsverordnung (EG) 1750/99⁹ dar. Auf

⁸Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 DES RATES vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen

⁹Verordnung Nr. 1750/99 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung 1257/99



nationaler Ebene ist die „Sonderrichtlinie betreffend die Gewährung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und der Nationalen Beihilfe in der Programmplanungsperiode 2000 bis 2006“ maßgebend. Darin sind folgende Förderungsziele festgehalten:

- *Gewährleistung des Fortbestands der landwirtschaftlichen Bodennutzung und somit Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft im ländlichen Raum; Erhaltung des ländlichen Lebensraums;*
- *Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedelung und pfleglichen Bodenbewirtschaftung auch unter ungünstigen Standortbedingungen mit erheblichen naturbedingten Nachteilen im benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiet;*
- *Anerkennung im öffentlichen Interesse erbrachter Leistungen der Betriebe im benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiet und auch der Bergbauernbetriebe in den übrigen Gebieten;*

Mittelaufbringung

Von den für Vorarlberg insgesamt aufgebrauchten 9,215 Mio. Euro stammen 41% (3,779 Mio. Euro) von der EU. Der verbleibende Rest von 5,436 Mio. Euro verteilt sich nach dem Schlüssel 60:40 auf Bund und Land.

Spezieller Vorarlberg-Bezug

Die gesetzlichen Vorgaben zur Förderungserteilung liegen in der Kompetenz von EU- bzw. auf nationaler Ebene. Aufgrund der natürlichen Produktionsbedingungen und des hohen Anteiles von Bergbauern haben AZ und NB in Vorarlberg eine große Bedeutung. Wie aus Tabelle 5.2.1 ersichtlich ist, beträgt die Höhe aller in Vorarlberg ausbezahlten Mittel für AZ und NB für 2000 mehr als die Hälfte der ÖPUL-Mittel.

Tabelle 5.2.1: Ausgleichszulage, Nationale Beihilfe und ÖPUL in Vorarlberg 2000
Quelle: „Der Grüne Bericht“, BMLF 2000

	Anzahl Betriebe	Mio. Euro
Ausschl. AZ-Betriebe	2.140	5,443
Betriebe AZ + NB	1.106	3,488
Ausschl. NB-Betriebe	276	0,203
AZ + NB gesamt	3.522	9,135
ÖPUL gesamt	4.155	16,373



Ökologische Relevanz

AZ und NB tragen zur strukturellen Stabilisierung in Berg- und anderen benachteiligten Gebieten bei. Ökologisch in hohem Maße relevant ist, dass sich die von den Zielbetrieben dieser Förderungskategorie bewirtschafteten Flächen überwiegend in Grenzertragsregionen befinden. Diese sind von der Bewirtschaftungsaufgabe weit stärker bedroht, als jene in Gunstlagen.

Bewertung und Handlungsoptionen

Monetär stellen AZ und NB die nach dem ÖPUL-Programm wichtigste singuläre Fördermaßnahme dar. Ausgehend von der ursprünglichen Zielsetzung, unmittelbare „Verlierer“ im Zuge des EU-Beitrittes zu vermeiden ist vor allem die AZ zu einem kaum verzichtbaren Stabilitätsfaktor für die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung in benachteiligten Regionen geworden. Nach den derzeit definierten Zielen, die mit der Erteilung von AZ und NB angestrebt werden, ist eine quantitative Angabe zum Grad der Zielerreichung nicht möglich.

Die Voraussetzung zum Erhalt von AZ und NB ist im wesentlichen ausschließlich die Tatsache, dass überhaupt eine landwirtschaftliche Tätigkeit gegeben sein muss. Als Handlungsoption ist eine Verknüpfung mit der Einhaltung minimaler ökologischer Standards vorstellbar, wie dies z. B. mit der Basis- bzw. Grundförderung im ÖPUL 2000 erfolgte. Diese Handlungsoption stellt sich nicht auf Landes-, sondern auf Bundesebene.

5.3 Agrarumweltmaßnahmen

Allgemein

Die Umweltauswirkungen der Landwirtschaft, insbesondere unerwünschte, finden immer wieder breite öffentliche Beachtung. Dieser Umstand hat den Umweltanliegen jenen herausragenden Stellenwert in der Förderpolitik verschafft, den sie heute genießen. Im Jahre 2000 wurden dem Titel „Umweltschonende Maßnahmen und Qualitätsverbesserung“ 30% der gesamten Fördersumme für die Österreichische Land- und Forstwirtschaft (insgesamt 2,035 Mrd. Euro) zugeordnet.

Fördermaßnahmen

In dieser Kategorie sind auf Bundesebene das Förderprogramm ÖPUL und auf Landesebene die „Vorarlberger Umweltbeihilfe“ sowie die „Bewirtschaftungsprämien für Kleinbetriebe unter 2 ha“ zusammengefasst.

Aufgrund der Bedeutung der genannten Förderprogramme werden diese nachfolgend kurz beschrieben:

ÖPUL (Österreichisches Programm für eine umweltgerechte, extensive und den natürlichen Lebensraum schützende Landwirtschaft)



Mit der (Lenkungs-)Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 wurde im Rahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 1992 eine flankierende Maßnahme zur Reduktion der Erzeugerpreise für landwirtschaftliche Produkte umgesetzt. Sie stellt den Rahmen für die ÖPUL-Programme 95 u. 98 dar. Das ÖPUL 2000 basiert auf der EU-VO 1257/99 zur ländlichen Entwicklung.

Kleinstbetriebe, die eine Fläche von 2 ha oder weniger bewirtschaften, sind von der Gewährung von ÖPUL-Prämien ausgeschlossen.

Vom Start des ÖPUL- Programms im Jahr 1995 an wurde dieses – wie in der VO vorgesehen - begleitet und dessen Auswirkungen evaluiert¹⁰. Die daraus folgenden Erkenntnisse wurden in die Gestaltung der ÖPUL-Programme 98 und vor allem 2000 eingearbeitet. Beispiele für ökologische Verbesserungen des Programmes ÖPUL 2000, die auf Anregungen des Evaluierungsbeirates zurückgehen, sind:

■ **Maßnahme: „Elementarförderung“**

Weiterentwicklung der Elementarförderung zu einer verbindlichen Einstiegsschwelle in das ÖPUL, um einen ökologischen Mindeststandard im Programm sicher zu stellen. Integration der 4. Auflage der „Richtlinien für die sachgerechte Düngung“

■ **Maßnahme: „Schnittzeitaufgaben“**

Zusammenlegung mit der Maßnahme „Pflege ökologisch wertvoller Flächen“ zur Straffung des Programms und zur Erhöhung der Akzeptanz

■ **Maßnahme: „Pflege ökologisch wertvoller Flächen“**

Die Prämienhöhen sollten im Vergleich zu anderen ÖPUL-Maßnahmen ohne spezifische Auflagen besser gestellt werden.

■ **Maßnahme „Alpung und Behirtung“:**

Festlegung standortangepasster Unter- und Obergrenzen der Viehbesatzdichten.
Ausbringungsverbot almfremder Dünger
Verstärkte Förderung von nicht mit Wegen erschlossenen Almen durch Anhebung der Alpungs- oder Behirtungsprämien

¹⁰ Bisher wurden folgende Evaluierungsberichte zum Österreichischen Umweltprogramm (ÖPUL) der EU-Kommission übermittelt:

1. Bericht: Österreichisches Umweltprogramm 1995 (1996)
2. Ökologische Evaluierung des Umweltprogrammes (1996)
3. Erste Monitoring- und Evaluierungsergebnisse zum Regionalprogramm Ökopunkte Niederösterreich (1996)
4. Ökonomische Evaluierung des österreichischen Umweltprogrammes 1995 (1997)
5. Evaluierung des ÖPUL 95 – Berichts 1998 inkl. Anhang (1998)



Das ÖPUL-Programm ist seit dem EU-Beitritt die monetär wichtigste singuläre Fördermaßnahme für die österreichische Landwirtschaft. Der Anteil der Prämien des ÖPUL-Programmes an den gesamten Direktzahlungen betrug im Jahr 2000 ca. 39% (Grüner Bericht 2000, BMLF) und somit ca. 3% weniger als im Vorjahr.

Vorarlberger Umweltbeihilfe

Diese Maßnahme stellt gemeinsam mit der Bewirtschaftungsprämie für Kleinbetriebe insofern eine Ausnahme von der übrigen Förderungslandschaft dar, als die finanziellen Mittel dafür ausschließlich durch das Land Vorarlberg aufgebracht werden. Unter der Bezeichnung „Vorarlberger Umweltbeihilfe“ ist ein Fördertopf zu verstehen, über dessen Vergabe ausschließlich das Land Vorarlberg zu entscheiden hat. Hier stehen Mittel zur Verfügung, mit deren Verwendung betont landesspezifische Akzente gesetzt werden.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Vergabekriterien einer Förderungsmaßnahme von der EU-Kommission in Brüssel nicht auf Kriterien des Wettbewerbsrechts geprüft und bei Nichtentsprechen auch nicht genehmigt werden. Diesbezüglich kann das Land Vorarlberg auf leidvolle Erfahrungen verweisen.

Verschiedene Konzepte wurden zur Begutachtung eingereicht und in der Folge nicht genehmigt. Dies war mit ein entscheidender Grund für den derzeit eingeschlagenen Weg, mit diesen Landesgeldern verschiedene ÖPUL-Maßnahmen aufzustocken (Osl¹¹, 2001). Bis zum Jahre 2000 wurde auch eine Tierhalteprämie gewährt, welche auf Grund geänderter EU-Vorschriften nicht mehr in dieser Form weiter bestehen durfte. Die frei werdenden Mittel wurden zu einem erheblichen Teil für eine markante Aufstockung der ÖPUL-Maßnahmen „Offenhaltung der Kulturlandschaft in Hanglagen“, „Alpungsprämie“ sowie eine Erweiterung des Kataloges förderbarer Maßnahmen im Rahmen der „Vorarlberger Umweltbeihilfe“ verwendet (siehe Tabelle 5.3.1). Im Jahre 2001 wurde auch die gesetzliche Grundlage für die Einrichtung eines Tiergesundheitsfonds geschaffen (siehe auch: Kapitel Schlußfolgerungen).

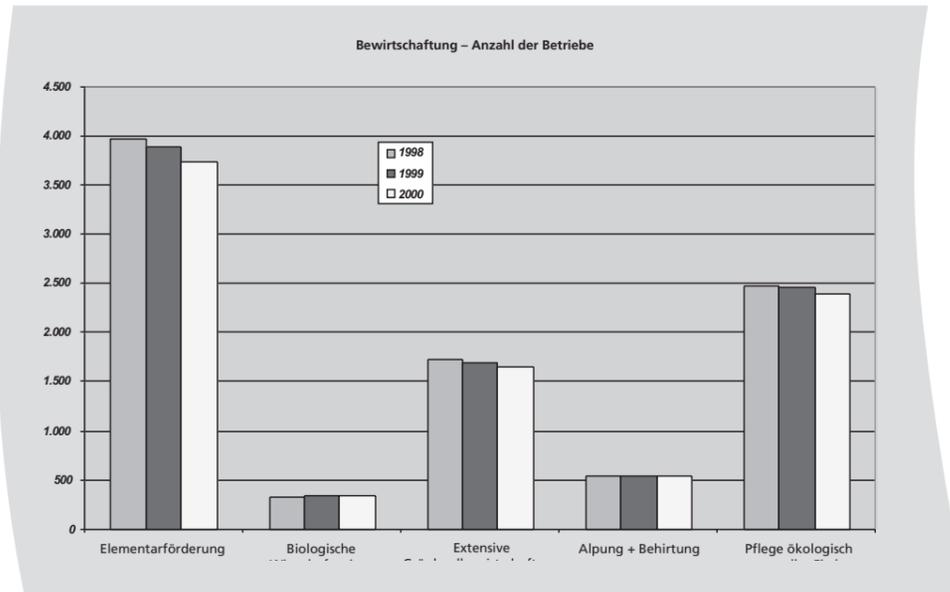
Bewirtschaftungsprämien für Kleinbetriebe

Wie bereits erwähnt sind „Kleinbetriebe“ per ÖPUL Sonderrichtlinie (=Bundesrecht) von der Gewährung von ÖPUL-Prämien ausgeschlossen. In Vorarlberg wurde im Gegensatz zu allen anderen österreichischen Bundesländern mit Ausnahme des Burgenlandes die Entscheidung getroffen, diese Betriebe aus Landesmitteln zu unterstützen. Hier wird jedoch nicht die gesamte ÖPUL-Maßnahmenpalette angeboten. Unterstützt werden die Maßnahmen „Bewirtschaftung von Steiflächen“ sowie „Bewirtschaftung ökologisch wertvoller Flächen“. Für die Zielgruppe dieser Förderungskategorie gilt, dass sich verhältnismäßig wenig Viehhalter darin finden. In den Genuss dieser Förderung kommen jährlich ca. 300 Betriebe.

¹¹ Osl Günter, Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abt. Landwirtschaft



Grafik 5.3.1: Anzahl der Betriebe in Vorarlberg, die einzelne ÖPUL-Maßnahmen in den Jahren 1998 – 2000 beantragt haben; Quelle: „Der grüne Bericht“ 1998 – 2000, BMLF



Grafik 5.3.2 Bewirtschaftete Flächen innerhalb einzelner ÖPUL-Maßnahmen in den Jahren 1998 – 2000; Quelle: „Der grüne Bericht“ 1998 – 2000, BMLF

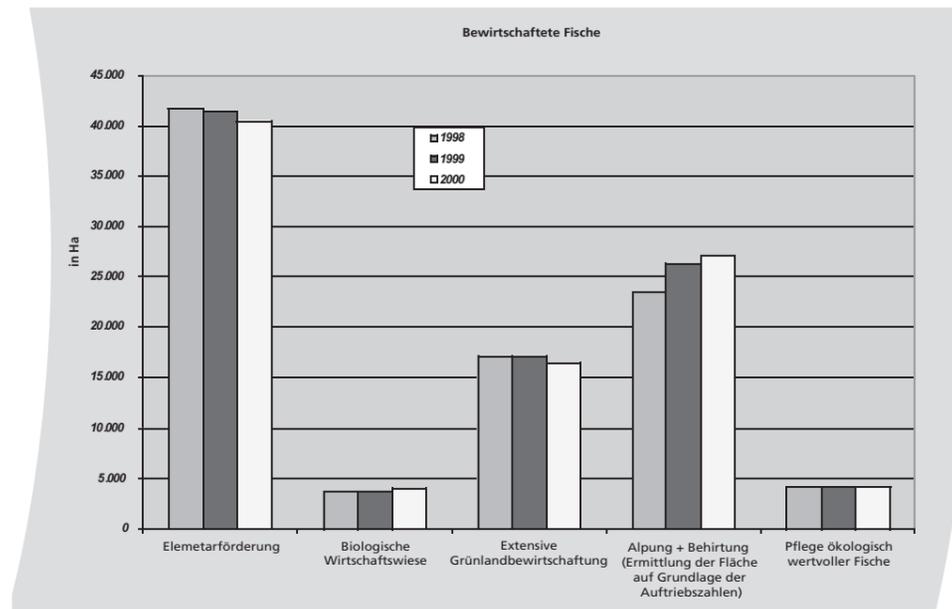


Tabelle 5.3.1 : Geförderte Maßnahmen im Rahmen der „Vorarlberger Umweltbeihilfe“ in den Jahren 1998 - 2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Elementar- bzw. Basisförderung	70% ^{*1)}	70 %	80 %	80 %	80 %
Biologische Wirtschaftsweise	Nein	Nein	Nein	Nein	45 %
Verzicht auf ertragssteigernde Betriebsmittel Gesamtbetrieb	Nein	Nein	Nein	Nein	45 %
Verzicht auf ertragssteigernde Betriebsmittel auf Einzelflächen	Nein	Nein	Nein	Nein	45 %
Steifläche M1	Eur 29,07/ha	Eur 29,07/ha	Eur 29,07/ha	Eur 29,07/ha	60 % (neue Form der Berechnung)
Steifläche M2	Eur 43,60/ha	Eur 43,60/ha	Eur 43,60/ha	Eur 43,60/ha	
Pflege ökolog. Wertvoller Flächen (WF) ^{*2)}	40%	40 %	35 %	35 %	35 %
Alpungsprämie Milchkühe	Eur 32,70/ Kuh	Eur 32,70/ Kuh	Eur 65,40/ Kuh	Eur 65,40/ Kuh	Eur 109,00/ Kuh
Alpungsprämie Mutterkühe	Nein	Nein	Eur 58,14/ Kuh	Eur 58,14/ Kuh	Eur 58,14/ Kuh
Alpungsprämie Schafe	Nein	Nein	Eur 1,82/ Schaf	Eur 1,82/ Schaf	Eur 1,82/ Schaf
Extensive Grünlandbewirtschaftung	60%	Nein	Nein	Nein	Nein

^{*1)}Die Angabe in % bezieht sich auf die betriebliche ÖPUL-Förderungssumme der entsprechenden Maßnahme aus dem jeweiligen Vorjahr.

^{*2)} Dadurch, dass ökologisch wertvolle Flächen ab 1999 förderungsmäßig höher eingestuft wurden, bedeutet der Rückgang des Förderprozentsatzes von 40% auf 35% nicht gleichzeitig einen Rückgang der Förderbeträge. Vielmehr stieg der für diese Förderkategorie aufgewendete Gesamtbetrag auch von 1998 auf 1999 leicht an.

Erläuterung zur obigen Tabelle anhand eines vereinfachten Beispiels:

Die Fördersumme für den Betrieb XY beträgt für das Jahr 2000 für die Fördermaßnahmen „Elementar- bzw. Basisförderung“ Euro 218,02 und für „Biologische Wirtschaftsweise“ Euro 508,71. Auf die Angabe weiterer Maßnahmen wird in diesem Beispiel verzichtet.

Im Jahr 2001 erhält dieser Betrieb im Rahmen der „Vorarlberger Umweltbeihilfe“ für die Maßnahme „Elementar- bzw. Basisförderung“ Euro 174,42 (d. i. 80% von 218,02) sowie Euro 228,92 für die Maßnahme „Biologischer Landbau“ (d. i. 45 % von 508,71).



Zielsetzung

ÖPUL-Programm

Die Ziele des ÖPUL-Programmes sind in der „Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL 2000)“ festgehalten. Die wichtigsten davon sind:

- Eine Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen zu fördern, die mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt und der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes, der Landschaft, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt vereinbar ist.
- Förderung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren, welche die umweltschädigenden Auswirkungen der Landwirtschaft verringern helfen.
- Umweltfreundliche Extensivierung der pflanzlichen und tierischen Produktion.
- Anreiz für langfristige Stilllegung von landwirtschaftlichen Flächen und Pflegemaßnahmen aus Gründen des Umweltschutzes

Gegenüber einigen anderen EU-Ländern, die ihre Programme in abgegrenzten, umweltsensiblen Gebieten anbieten (z. B. Großbritannien), wurde für das österreichische Umweltprogramm beim überwiegenden Teil der Maßnahmen ein integraler, horizontaler Ansatz gewählt. Dies bedeutet, dass die entsprechende Fördermöglichkeit im gesamten Bundesgebiet unabhängig vom Betriebsstandort beansprucht werden kann. Ein (geringerer) Teil von Maßnahmen ist dann jeweils spezifisch durch das entsprechende Bundesland definiert und kann auch nur dort beantragt werden (regionaler Ansatz). Der großteils bundesweit einheitliche Ansatz ist in dieser Klarheit in Europa eher singulär.

Vorarlberger Umweltbeihilfe und Bewirtschaftungsprämien für Kleinbetriebe

Die gesetzliche Grundlage für die ausschließliche Gewährung von Landesmitteln bildet die Richtlinie des Vorarlberger Naturschutzfonds. Der von der Gestaltung dieser Förderprogramme ausgehende Impuls ist als Beitrag zur Verzögerung des Strukturwandels durch akzentuierte Unterstützung von Kleinbetrieben zu interpretieren.



Mittelaufbringung

Der Aufteilungsschlüssel bei der Aufbringung der ÖPUL-Mittel beträgt 50% EU, 30% Bund und 20% Land. Im Jahre 2000 wurden in Vorarlberg Euro 16,373 Mio. oder 3% des gesamten ÖPUL-Budgets ausbezahlt.

Die Mittel für die verbleibenden 2 Förderprogramme werden wie erwähnt ausschließlich durch das Land Vorarlberg aufgebracht. Für das Förderprogramm „Vorarlberger Umweltbeihilfe“ (inkl. Tierhalteprämie) wurden in den Jahren 1997 bis 2000 durchschnittlich Euro 6,548 Mio. aufgebracht.

Die Unterstützung von Kleinbetrieben unter 2 ha betrug im Jahre 2000 Euro 65.405,- (ca. 0,4% der ÖPUL-Mittel für Vorarlberg).

Spezieller Vorarlberg-Bezug

Der durch entsprechende EU-Verordnungen vorgegebene Rahmen für das ÖPUL-Programm wird auf Bundesebene konkretisiert und ausgefüllt. Bei derartigen Entscheidungsprozessen werden zwar die Bundesländer in Form von Arbeitsgruppen einbezogen, die Durchsetzung spezifischer Länderinteressen muss sich allerdings verständlicherweise einer Konsensorientierung unterordnen, soweit Fördermaßnahmen betroffen sind, die im gesamten Bundesgebiet angeboten werden.

Wie bereits erwähnt bietet das ÖPUL-Programm auch Raum für länderspezifische Fördermaßnahmen. Im Programm ÖPUL 2000 wurde dieser Spielraum durch die Arbeit einer Gruppe von Vertretern des Naturschutzes und der Landwirtschaft ausgefüllt. Dabei wurde eine Reihe von Maßnahmen definiert, die sich vorwiegend auf die Höherbewertung ökologisch wertvoller Flächen (WF-Flächen nach bisheriger ÖPUL-Praxis) sowie die naturschützerischen Bedürfnisse des Biosphärenparks Großes Walsertal, des Biotopverbundes Rheintal/Walgau, der Erhaltung von Uferschutzstreifen und kleinflächiger, räumlich begrenzter und ökologisch wichtiger Strukturen beziehen.

Ökologische Relevanz

Die in dieser Kategorie erwähnten Förderprogramme sind zweifelsohne von hoher ökologischer Relevanz. Im ÖPUL-Programm werden mit wenigen Ausnahmen Schritte in Richtung einer Extensivierung der Wirtschaftsweise unterstützt. In Kombination mit der hohen Akzeptanz des Programms bei den Landwirten sind die Lenkungseffekte dieser Fördermaßnahme als stark einzuschätzen (siehe Evaluierungsberichte des BMLF).

Bezüglich der landesspezifischen Förderprogramme werden durch die Maßnahmen der „Vorarlberger Umweltbeihilfe“ keine neuen Akzente gesetzt, sondern der im ÖPUL-Programm beschrittene Weg und somit auch dessen ökologische Relevanz unterstrichen. Bezüglich des Förderprogramms für Kleinbetriebe darf ein ökologisch positiver Einfluss in Bezug auf die Flächen (Steil- und ökologisch wertvolle Flächen) unterstellt werden.



Bewertung und Handlungsoptionen

Das ÖPUL-Programm wird von den österreichischen Landwirten in hohem Maße angenommen (siehe „Evaluierung des ÖPUL 95 – Bericht 1998“, BMLF). Wenn auch in regional unterschiedlichem Maße, so wurden die Ziele der Beibehaltung extensiver Bewirtschaftungsformen und die Vermeidung einer weiteren Intensivierung bisher in hohem Maße erreicht. Die für bestimmte Gebiete (Wasserschutz) angestrebten Extensivierungseffekte wurden nicht im gewünschten Maß umgesetzt.

Im Bereich der Umweltprogramme ist auf allgemeiner Basis die Einführung konkreter bzw. quantifizierbarer Zielformulierungen (Umsetzungsziele) wünschenswert. Dadurch würde es möglich, den Grad der jeweiligen Zielerreichung definieren und dementsprechend Verbesserungen bzw. Nachjustierungen vornehmen zu können.

Eine weitere Handlungsoption für die Zukunft bietet sich in der Qualifizierung und Ausweitung regional abgestimmter Maßnahmen mit zielorientierter Prämien-gestaltung in den Bereichen Natur- und Wasserschutz an. Auf diese Weise kann auf bestimmte regional konzentrierte agrarökologische Probleme eingegangen werden. Diese Handlungsoptionen sind nicht auf Landesebene, sondern auf Bundesebene wahrzunehmen. Vorarlberg hat diesbezüglich, wie schon erwähnt, nur beschränkten Möglichkeiten der (Mit-) Gestaltung.

Der länderspezifische Teil im ÖPUL-2000 wurde durch die bereits erwähnte Arbeitsgruppe gestaltet. Die Ergebnisse dürfen als herausragendes Beispiel einer gelungenen Zusammenarbeit von Landwirtschaft und Naturschutz gelten.

Was die Vorarlberger Umweltbeihilfe betrifft, so stellt sich die Frage, ob die Gewichtung horizontal ausgerichteter Maßnahmen (Grundförderung, Einzelflächenverzicht auf ertragssteigernde Betriebsmittel) gegenüber gesamtbetrieblich und betont extensivierungsorientierten Maßnahmen (Biologische Wirtschaftsweise, Gesamtbetriebsmittelverzicht) in der bestehenden Form beibehalten werden soll.

Sofern es gelingt, die 2001 eingestellte Tierhalteprämie in vergleichbarer Form und Höhe in einer EU-kompatiblen Weise neu zu schaffen (Tiergesundheitsfonds), so ist die exorbitante Erhöhung der Landesbeiträge für die Milchkuhhalpung (66 % von 2000 auf 2001) zu überdenken.

5.4 Einzelbetriebliche Investitionsmaßnahmen inkl. Erstniederlassungsprämien

Allgemein

Wie im Bereich von Industrie, Handel und Gewerbe werden auch in der Landwirtschaft Investitionen unter Einhaltung bestimmter Kriterien gefördert. Diese Investitionen stellen nicht nur einen Indikator für die Zukunftsfähigkeit und Innovationskraft des betreffenden landwirtschaftlichen Betriebes dar, sondern auch



einen wesentlichen Impuls für das „landwirtschaftsnahe“ Gewerbe (z. B. Bau- und Baunebengewerbe, Landmaschinenhandel, -werkstätten usw.).

Im einzelbetrieblichen Bereich wurde in den vergangenen Jahren insbesondere in die (Außen- und Innen-) Mechanisierung sowie die Errichtung von Um- und Neubauten investiert.

Fördermaßnahmen

In dieser Förderkategorie sind verschiedenste einzelbetriebliche Investitionsmaßnahmen zusammengefasst. Diese reichen von der Errichtung landwirtschaftlicher Bauten (Heimbetrieb und Alpen), Innenmechanisierung, bäuerlichen Siedlungsmaßnahmen (Siedlungshöfe, Grundankauf) über Maßnahmen der Alp- und Weideverbesserung sowie Güterzusammenlegung bis hin zur Förderung von Materialeilbahnen und der Behebung von Katastrophenschäden. Dazu kommt die EU-Erstniederlassungsprämie sowie die Jungübernehmerförderung des Landes Vorarlberg.

Die Methoden der Investitionsförderung sind direkte Zuschüsse, die Gewährung von zinsbegünstigten Krediten (Agrarinvestitionskredite) oder sonstige Zinszuschüsse (Härtefälle, Jungübernehmer, Bäuerlicher Siedlungsfonds).

Zielsetzung

Die Zielsetzung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in der Landwirtschaft unterscheidet sich nur wenig von anderen Wirtschaftsbereichen. In erster Linie geht es um den Anreiz zur Anpassung betrieblicher Strukturen an die zukünftig zu erwartenden Anforderungen. Im Falle der Jungübernehmerförderung (bzw. EU-Erstniederlassungsprämie) geht es um die Schaffung von Anreizen zur Betriebsnachfolge bzw. -übernahme.

Laut Sonderrichtlinie für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben werden als Ziele dieser Förderkategorie in erster Linie Erhaltungs- und Verbesserungsziele (landwirtschaftliches Einkommen, Arbeits- und Produktionsbedingungen, Hygienebedingungen, Tierschutzstandards,...) genannt.

Mittelaufbringung

Die gesetzliche Grundlage der Investitionsförderung stellt die „Sonderrichtlinie für die Umsetzung der „sonstigen Maßnahmen“ des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raumes (SRL C III)“, Unterkapitel „Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben“ dar.

Der insgesamt für Österreich zur Verfügung stehende Gesamtbetrag für Investitionsförderungen beträgt 67,949 Mio. Euro und wird auf die Bundesländer aufgeteilt. Danach standen für Vorarlberg im Jahre 2000 Euro 2,376 Mio. bereit. Solange sich die Förderbeträge innerhalb dieses Rahmens bewegen beträgt die Verteilung der Mittelaufbringung zwischen EU 50% zu Bund 30% zu Land 20%. Weiter besteht ein nationales Finanzierungsprogramm mit einer Verteilung der



Mittelaufbringung von Bund 60% zu Land 40% in geringem Umfang. Da die insgesamt nachgefragten Förderbeträge den gesetzten Rahmen übersteigen und es sich das Land Vorarlberg zur Aufgabe gemacht hat, alle Förderungsansuchen zu bearbeiten, wird der Differenzbetrag allein aus Landesmitteln abgedeckt. Unter Berücksichtigung der allein durch das Land aufgebrachtten Förderbeträge ergibt sich ein Verteilungsschlüssel von EU 18% zu Bund 18% zu Land 64%. Die gesamte Förder-summe belief sich 2000 auf 7,246 Mio. Euro.

Spezieller Vorarlberg-Bezug

Die Kriterien zur Vergabe einer Investitionsförderung sind in der SRL C III (siehe oben) eingehend aufgelistet und gelten für alle Bundesländer. Ähnlich wie in der Umweltförderung setzt das Land Vorarlberg über den nationalen bzw. EU-Kofinanzierungsrahmen hinaus Geldmittel ein, um Investitionsförderung gewähren zu können.

Ökologische Relevanz

Investitionen im landwirtschaftlichen Bereich haben mannigfaltige ökologische Relevanz. Dies reicht von der Art und Weise von Bauausführungen (inkl. Materialauswahl) über die Wahl von Tierhaltungssystemen bis hin zur Frage der ökologischen Auswirkung von Güterzusammenlegungen und der Anlage von Güterwegen.

Förderkriterien mit dem ausdrücklichen Ziel ökologischer Effizienz finden sich in der betreffenden Sonderrichtlinie nur in Einzelfällen. Grundsätzlich gilt, dass bei Viehbesatzdichten von über 2 GVE/ha keine Investitionsförderung erteilt wird. Als besonders tierfreundlich bezeichnete Haltungssysteme werden mit einem höheren Prozentsatz der Investitionssumme gefördert als solche, die der genannten Einschätzung nicht entsprechen. Mit der neuesten Richtlinienänderung durch das BMLFUW werden außerdem die notwendigen Stallbauinvestitionen zur Erfüllung der Bio-Anforderungen in der Tierhaltung um 5 %-Punkte höher bezuschusst. Für die Umstellung von Käfig- auf Boden- bzw. Freilandhaltung bei Legehennen wird laut Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung eine Umstiegsbeihilfe gewährt. Ab August 2003 ist die Käfighaltung von Legehennen verboten.

Abgesehen von tierhaltungsspezifischen Kriterien bleibt jedoch die ökologische Qualität in der Planung und Ausführung von Wirtschaftsgebäuden ohne Relevanz bezüglich Förderung.

Eine Frage von ökologischer Relevanz im Zusammenhang mit der Investitionsförderung ist jene der „erzwungenen Intensivierung“ durch die Erweiterung der Kapazitäten in der Tierhaltung. Ein daraus folgender höherer Futterbedarf kann entweder durch Flächenausweitung, Futterzukauf oder durch Intensivierung der Wirtschaftsweise erfolgen. Letztere Möglichkeiten bedeuten entweder eine Störung betriebsinterner Nährstoffkreisläufe oder eine nicht erwünschte Steigerung der Bewirtschaftungsintensität.



Bewertung und Handlungsoptionen

Für den Wohnhausbau in der Landwirtschaft gelten die anspruchsvollen Richtlinien der Vorarlberger Wohnbauförderung¹². Bei der Beurteilung, ob ein Haltungssystem als besonders tierfreundlich und damit besonders förderungswürdig einzuschätzen ist, wird nach den Kriterien des „Tiergerechtheitsindex“ nach Bartussek (1998)¹³ vorgegangen.

Für die Planungsphase landwirtschaftlicher Neu- und Umbauten darf das bestehende Beratungsangebot (auch bezüglich ökologischer Aspekte) als nicht den Erfordernissen entsprechend bezeichnet werden. Landwirte sind immer noch relativ stark auf die Beratung anbietender Firmen ausgerichtet (Weratschnig¹⁴, 2001). Im Bereich Handwerk und Gewerbe sind vergleichbare Angebote auf vitales betriebliches Interesse gestoßen (Beispiel: ÖKOPROFIT Vorarlberg¹⁵).

Für die Förderung der Errichtung landwirtschaftlicher Betriebsgebäude gibt es keinerlei verbindliche Leitlinien für die Verwendung regionaler Baustoffe (darunter ist insbesondere heimisches Holz zu verstehen).

Eine Möglichkeit zur Vermeidung von Intensivierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit einer Ausweitung der Kapazitäten in der Tierhaltung wäre eine Planung der notwendigen Flächen zur Abdeckung des erhöhten Futterbedarfes bei Aufrechterhaltung der gegebenen betrieblichen Bewirtschaftungsintensität. An die Einführung von Förderungskriterien mit dieser oder ähnlicher Zielsetzung ist jedoch nur im Zusammenhang mit einer generellen Leitbilddiskussion für die Landwirtschaft in Vorarlberg zu denken.

5.5 Berufsbildungsmaßnahmen

Allgemein

Bildungsmaßnahmen sind wichtig für die berufliche Identifikation und das bäuerliche Selbstverständnis. Dies gilt besonders für den intensiven Wandel von Werten, Methoden und Zielrichtungen, denen die bäuerliche Gesellschaft unterliegt. Wird das umfangreiche Angebot der Weiterbildungsinstitutionen sowie dessen Inanspruchnahme durch die bäuerliche Bevölkerung betrachtet, so darf festgestellt werden, dass diese Herausforderung auch in großem Umfang angenommen wird.

¹² Beschlossen von der Vorarlberger Landesregierung gemäß § 17 des Wohnbauförderungsgesetzes 1989, LGBL Nr. 31/1989, am 21.11.2000.

¹³ Unterlagen sind zu beziehen über: BAL-Gumpenstein, A-8952 Irdning

¹⁴ Weratschnig Andreas, Landwirtschaftskammer Vorarlberg, Planungsabteilung

¹⁵ Auskünfte über: ÖKOPROFIT-Koordinationsstelle der Wirtschaftsabteilung des Landes Vorarlberg, (Fr. Mag.ª Gerda Schmid)



Fördermaßnahmen

Diese Förderkategorie betrifft das Angebot des LFI (Ländliches Fortbildungsinstitut). Darunter sind sämtliche Weiterbildungsangebote von Landjugend, Fachverbänden (z. B. Braunviehzuchtverband, Maschinenring, ...), Bäuerinnenorganisation und ARGE Landwirtschaftsmeister zu verstehen, sofern diese den Kriterien der Sonderrichtlinie C III des „Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raumes“, entsprechen.

Ebenso fällt in diese Förderkategorie das landwirtschaftliche Versuchswesen und Informationsdienste wie z. B. „Pflanzenschutzinfo“ und Feuerbrandkontrollprogramm. Den größten Anteil der insgesamt aufgewendeten Fördersumme nimmt die teilweise Übernahme der Personalkosten für das Beratungspersonal der Landwirtschaftskammer durch das Land Vorarlberg in Anspruch.

Zielsetzung

Als Ziel von Maßnahmen der beruflichen (Weiter-)Bildung werden in der bereits erwähnten Sonderrichtlinie C III u. a. angeführt:

- Verbesserung der fachlichen, wirtschaftlichen und ökologischen sowie der persönlichen Kompetenzen
- Verbesserung und Qualitätssteigerung von Produktionsverfahren
- Aufbau innovativer Erwerbskombinationen zur Einkommenssteigerung und Entwicklung marktgerechter Dienstleistungen
- Verbesserung der Qualifizierungsinfrastruktur für den ländlichen Raum
- Vernetzung von Einrichtungen der Bildungsarbeit, Bildungs Kooperationen
- Qualifizierung für Naturschutz und Landschaftspflege

Mittelaufbringung

Von den insgesamt in dieser Förderkategorie aufgewendeten 2,357 Mio. Euro im Jahre 2000 wurden 1,45 % oder 34.156 Euro durch die EU aufgebracht. Bezüglich beruflicher Weiterbildung fördert die EU vorwiegend Bildungsaktivitäten nach den Kriterien der erwähnten SRL C III. Dies ist jener Bereich, der in Österreich durch die Tätigkeit der LFI's in den Bundesländern abgedeckt wird. Vom Bund wurde für berufliche Weiterbildung in Vorarlberg ein Betrag von rund 187.000 Euro. aufgewendet. Darin sind neben der nationalen Kofinanzierung der LFI-Aktivitäten auch Weiterbildungsveranstaltungen im Förderbereich (z. B. ÖPUL) enthalten. Über 90% oder knapp 2,18 Mio. Euro der insgesamt aufgewendeten Fördermittel für die Weiterbildung im bäuerlichen Bereich werden durch das Land Vorarlberg aufgebracht.



Spezieller Vorarlberg-Bezug

Generell fällt der hohe Landesanteil von Mitteln für die Weiterbildung auf. Zu einem nicht geringen Anteil ergibt sich dieses Bild durch die Tatsache, dass in dieser Förderkategorie auch Kosten für das Beraterpersonal der Landwirtschaftskammer enthalten sind und Beratungsarbeit üblicherweise nicht als Bildungsaufgabe zu betrachten ist.

Für den Tätigkeitsbereich des LFI gilt, dass Wünsche der einzelnen Fachverbände nach Förderung von Weiterbildungsveranstaltungen auf Richtlinienkonformität geprüft und nach den budgetären Gegebenheiten genehmigt werden.

Ökologische Relevanz

Grundsätzlich darf von erhöhter Bildung auch eine erhöhte ökologische Kompetenz erwartet werden. Im einzelnen hängt dieser zu erwartende Effekt jedoch stark von den angebotenen Bildungsinhalten ab.

Sofern im aktuellen Bildungsprogramm Weiterbildungsveranstaltungen mit ökologischem Hintergrund angeboten werden ist im wesentlichen die Einhaltung der für umweltrelevante Förderungen (v. a. ÖPUL) geltenden Kriterien das vorrangige Thema.

Bewertung und Handlungsoptionen

Innerhalb des bestehenden Bildungsangebotes nimmt die Erhöhung der ökologischen Kompetenz eine bescheidene Stellung ein¹⁶.

Eine konsequente und gerichtete Berücksichtigung ökologischer Anliegen in der landwirtschaftlichen Bildungspolitik besteht derzeit nicht (siehe Kapitel „Spezieller Vorarlberg-Bezug“). Eine an den zukünftig zu erwartenden Erfordernissen ausgerichtete Bildungsplanung ist in Angriff zu nehmen.

Wie bereits im Kapitel „Betriebliche Investitionsförderung“ erwähnt wurde, erscheint es sinnvoll, die Forcierung ökologischer Kompetenzen in der Beratung voran zu treiben.

5.6 Verarbeitung, Vermarktung und Qualitätssicherung

Allgemein

Die Einhaltung höchster Standards bei der Erzeugung und Verarbeitung landwirtschaftlicher Rohprodukte sowie insbesondere deren Vermarktung betreffen die sensible Verbindung zwischen landwirtschaftlicher und nichtlandwirtschaftlicher Bevölkerung und sind daher von besonderer Bedeutung. Die rasante Entwicklung insgesamt sowie die Anpassung an das EU-Recht stellen und stellen immer wieder hohe Anforderungen an die Landwirtschaft.

¹⁶ Ländliches Fortbildungsinstitut (LFI), Programm für die Jahre 2000/2001. Hrsg. Landwirtschaftskammer Vorarlberg



Der Aufbau grundlegender Infrastrukturen sowie die Unterstützung innovativer Ansätze stellen nicht nur eine Absicherung der momentanen Marktposition dar, sondern sichern auch die Wahrung zukünftiger Chancen.

Das Bewusstsein dieser außerordentlichen Bedeutung ist in der Landwirtschaft derzeit sehr unterschiedlich ausgeprägt. Bei Landwirten, welche ihre Rolle nicht als reine Rohstoffproduzenten sehen, sondern (wieder) in direkten Kontakt mit den Kunden treten, ist die Innovationsbereitschaft in diesem Bereich hoch. Dies betrifft z. B. die AnbieterInnen von „Urlaub am Bauernhof“, bäuerliche Direktvermarkter und in anderer Weise direkt mit Tourismus, Gastronomie oder Lebensmittelhandel kooperierende Landwirte. Einige Beispiele aus der Palette derartiger Initiativen sind die „Käsestraße“, „Bewußt leben im Montafon“ oder der Verein „Vom Ländle Bur“. Besondere Erwähnung verdient die zu Beginn des Jahres 2002 gegründete „Ländle Qualitätsprodukte Marketing – GmbH“ als Zusammenschluß der Vereine „Ländle Marketing“ und „Qualitätsmanagement für Lebensmittel aus Vorarlberg“.

Fördermaßnahmen

Neben verschiedenen Anbauverbänden (vorwiegend im Biobereich) haben sich in Vorarlberg verschiedene Vereine und Gesellschaften etabliert, deren Kernkompetenz die Bereiche Qualitätssicherung und Marketing sind. Auch traditionelle Zucht- und Leistungskontrollverbände werden in ihren Tätigkeiten gefördert, sofern diese der Qualitätssicherung und Vermarktung dienen (z. B. Leistungskontrolle, Tierkennzeichnung, Maßnahmen der Tiergesundheit).

Auch Firmen und Vereine, deren Haupttätigkeit nicht im beschriebenen Bereich liegt, können bei der Durchführung von Werbemaßnahmen (z. B. Ausstellungs- und Messebeteiligung, Lehrschauen usw.) unterstützt werden.

Aktivitäten im Bereich Verarbeitung, Vermarktung und Qualitätssicherung können auch innerhalb von Projekten gefördert werden, die im Rahmen spezifischer EU-Programme stattfinden (z. B. Käsestraße).

Die verschiedenen Förderprogramme, innerhalb derer Aktivitäten aus den genannten Bereichen unterstützt werden, und die Vielzahl von Aktivitäten, die in diesem Bereich unternommen (und gefördert) werden, bedingen allerdings auch eine eher uneinheitliche Förderpraxis.

Zielsetzung

Die Unterstützung von Verarbeitung, Vermarktung und Qualitätssicherung in der landwirtschaftlichen Erzeugung ist sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene gesetzlich verankert⁷. Voraussetzung für unterstützende Maßnahmen ist dabei die Einhaltung gesetzlich vorgegebener (Mindest-)Standards in den Bereichen Qualität und Hygiene. Ziel sind darüber hinaus reichende Sicherheiten bezüglich Herkunft, Darbietung und Prozessqualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Dass Bemühungen um die erfolgreiche Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte so stark aus dem Bereich der Land-

⁷ Landwirtschaftsgesetz BGBl. Nr. 375/1992 und Landwirtschaftsförderungsgesetz LGBl. Nr. 107/1974.



wirtschaft selbst und nicht allein aus dem Lebensmittelhandel kommen müssen, musste im „jungen“ EU-Land Österreich nach staatlich garantierten Abnahmemengen und Preisen erst wieder „gelernt“ werden. Diese Herausforderung wurde in Vorarlberg über weite Strecken in vorbildlicher Weise bewältigt. Nach Meinung von Experten könnten Vereinheitlichungen in diesem Bereich allerdings noch verschiedentlich Synergien freisetzen.

Mittelaufbringung

Insgesamt wurden im Jahre 2000 für den Bereich Verarbeitung, Vermarktung und Qualitätssicherung 2,318 Mio. Euro aufgewendet. An EU-Mitteln konnten lediglich 10.900 Euro (oder 0,47%) lukriert werden. Mehr als vier Fünftel (81,25%) wurden vom Land Vorarlberg aufgewendet, die verbleibenden 18,28% stammen aus Bundesmitteln. Der Untersuchungszeitraum 2000 ist insofern untypisch als eine Programmperiode gerade ab- und die darauf folgende erst angelaufen war. Im Durchschnitt der Jahre seit dem EU-Beitritt lag der Anteil an EU-Mitteln deutlich über der oben genannten Größe.

Spezieller Vorarlberg-Bezug

In Vorarlberg hat sich das traditionell hohe Konsumentenvertrauen in regional erzeugte Produkte insbesondere im Milchbereich auch über den EU-Beitritt hinaus gehalten. Für die zukünftigen Absatzmöglichkeiten ist dies deshalb wichtig, als die in Vorarlberg erzeugbaren landwirtschaftlichen Produkte nur unter erhöhtem Aufwand zu erzeugen und dadurch auch nur in oberen Preis- (und Qualitäts-)schienen absetzbar sind.

Die Wirkungszusammenhänge von hoher Attraktivität der Landschaft in Berg und Tal mit einer klein bis mittel strukturierten Landwirtschaft mit hoher Qualität von Lebensmitteln und der Akzeptanz erhöhter Preise durch die Konsumenten sind in Vorarlberg offensichtlich noch nicht in Vergessenheit (bzw. Nichtbeachtung) geraten. Der hohe Anteil an Landesmitteln in der Aufbringung der gesamten Fördersumme weist auf die Bedeutung hin, die diesem Bereich seitens des Landes Vorarlberg zugemessen wird.

Ökologische Relevanz

Erfahrungen der vergangenen Jahre zeigen, dass ein verschärfter Preisdruck den Wettbewerbsvorteil mittlerer und großer Betriebe und damit den Strukturwandel hin zu größeren Betriebseinheiten vorantreibt und die Bewirtschaftung von Grenzertragsböden zunehmend unwirtschaftlich macht. Diese Kette von Ursache und Wirkung ist ökologisch bedeutsam.

So lange verstärkte Förderungen im Bereich Verarbeitung, Vermarktung und Qualitätssicherung zur Aufrechterhaltung regionaler Kreisläufe und zur Realisierung kurzer Transportwege beitragen, ist eine ökologische Relevanz gegeben.



Bewertung und Handlungsoptionen

Auf Landesebene werden beachtliche Anstrengungen unternommen, durch Sicherung von Herkunft, Qualität und Verarbeitung von Lebensmitteln aus Vorarlberg das bestehende Kundenvertrauen auch weiterhin zu rechtfertigen. In der Umsetzung dieser Strategie konnten zahlreiche Erfolge erzielt werden.

Die verschiedenen Förderprogramme, innerhalb derer Aktivitäten aus den genannten Bereichen unterstützt werden, und die Vielzahl von Aktivitäten, die in diesem Bereich unternommen werden, bedingen allerdings auch eine eher uneinheitliche Förderpraxis.

Im Verhältnis zur Herkunft wird der Wirtschaftsweise, nach der die Produkte erzeugt werden (biologische, integrierte oder konventionelle Landwirtschaft), auffallend wenig Bedeutung zugemessen. Hier bleibt ein nicht zu vernachlässigendes Markt- und gleichzeitig auch ökologisches Potential ungenutzt. Verstärkte Betonung umweltschonender Landbaumethoden würde dem Bedürfnis der Konsumenten entgegenkommen und könnte noch verschiedentlich nicht realisierte Potentiale in der Vermarktung freisetzen.

5.7 Entwicklung von ländlichen Gebieten

Allgemein

Die Attraktivität ländlicher Gebiete für eine ganzjährige und nachhaltige Besiedlung hängt nicht zuletzt vom Vorhandensein und der Pflege einer Infrastruktur ab, die vorrangig im Zusammenhang mit einer vitalen Landbewirtschaftung steht. Werden Projekte im Rahmen der Entwicklung ländlicher Räume gefördert, so bleibt deren Wirkung nur selten auf die Landwirtschaft beschränkt. Eine Beurteilung der Auswirkungen muss ebenso in ganzheitlicher Betrachtungsweise erfolgen wie die eingesetzten Mittel.

Dieser Zusammenhang wird um so deutlicher, je höher die Attraktivität dieser Räume für die Naherholung bzw. der Beitrag des Tourismus zum Gesamteinkommen einer Region ist.

Die Notwendigkeit einer gezielten Strukturpolitik wird allgemein anerkannt und stellt einen zentralen Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik dar.

Fördermaßnahmen

Diese Förderkategorie beinhaltet konkrete förderbare Aktivitäten wie z. B. die Durchführung kulturtechnischer Maßnahmen, Verkehrserschließung ländlicher Gebiete, Kulturlandschaft und Landschaftsentwicklung, Diversifizierung und Neuausrichtung landwirtschaftlicher Betriebe und die Erzeugung von Energie aus Biomasse (in Vorarlberg vorwiegend Holz).

Einen weiteren Bestandteil dieser Förderkategorie stellen Zielgebietsförderungen (in Vorarlberg bis zum Jahre 1999 vorwiegend 5b-Förderungen im ländlichen Bereich) sowie regional wirksame Gemeinschaftsinitiativen (z. B. INTERREG und LEADER+) im Rahmen der Vergabe von Mitteln aus dem EU-Strukturfonds dar.



Zielsetzung

Im Rahmen des Maßnahmenpaketes Agenda 2000 wurden die Rechtsgrundlagen für die EU-Strukturfonds für die Periode 2000 – 2006 reformiert. Neben der Reduktion der vorrangigen Ziele war die Bündelung der Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung ein zentrales Ziel der Reform.

Entsprechend der Verordnung (EG) 1257/1999 und der Durchführungsverordnung der Kommission (VO (EG) 1750/1999) wurde von Österreich ein Programmplanungsdokument mit der Bezeichnung „Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes“ erarbeitet, bei der Generaldirektion Landwirtschaft der Europäischen Kommission eingereicht und am 21. Juli 2000 formell genehmigt.

Ökologisch relevante generelle Zielsetzungen im Programmplanungsdokument sind:

- Die Förderung von Wirtschaftsweisen, die den Prinzipien der Nachhaltigkeit entsprechen.
- Die Förderung von Bauern, die in den benachteiligten Gebieten wirtschaften müssen.

Mittelaufbringung

Für die sonstigen Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Gebiete wurden in Vorarlberg insgesamt 3,746 Mio. Euro an Fördermitteln in Anspruch genommen. Was den Anteil von EU-Mitteln betrifft, konnte in diesem Bereich der für EU-Förderungen üblicherweise geltende Kofinanzierungsschlüssel von 50:30:20 mit 45,0:32,4:22,6 relativ zielgenau umgesetzt werden. Dies bedeutet, dass seitens des Landes Vorarlberg Projekte gefördert wurden, die durch EU- und Bundesmittel kofinanzierbar waren, und dass der entsprechende Finanzrahmen nicht überschritten wurde.

Spezieller Vorarlberg-Bezug

Durch die Neuordnung der EU-Strukturfonds (siehe oben) ist der Bereich „Entwicklung ländlicher Gebiete“ in der vorliegenden Form entstanden. Die genannten Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2000 und lassen für diesen Bereich keine auch nur annähernden Schlüsse auf die davor liegende Programmperiode zu.

Ökologische Relevanz

Über die ökologische Relevanz der geförderten Aktionen und Projekte im Bereich ländliche Entwicklung lässt sich keine generelle Aussage machen. So sehr beispielsweise Wegebau und auch Projekte zur Erhaltung ländlicher Lebensräume einen konkreten ökologischen Fortschritt oder zumindest eine „ökologische Umweltrentabilität“ durch die Absicherung der Besiedlung dieser Räume haben, so oft können sich auch konkrete ökologische Schäden (Verlust von Landschaftselementen, Durchschneidung von Lebensräumen, Anreize zur landwirtschaftlichen Intensivierung usw.) oder, und dies ist nicht selten, ökologische „Nullvarianten“ ergeben. Konkrete Projekte sind individuell zu prüfen und an den zur Verfügung stehenden Alternativen zu messen.



Eine generell eher positive Wirkung von Projekten der ländlichen Entwicklung darf in soziologischer und wirtschaftlicher Hinsicht unterstellt werden.

Bewertung und Handlungsoptionen

Auch wenn eine Bewertung von Projekten der ländlichen Entwicklung nach ökologischen Kriterien nur im Einzelfall sinnvoll ist, so ist nach der Reform der EU-Strukturfonds in Kombination mit den nationalen Programmplanungsdokumenten für die ländliche Entwicklung in dieser Förderkategorie ein großes Potential enthalten. Projekte im Rahmen der ländlichen Entwicklung bieten innerhalb dem national definierten Rahmen auf regionaler Ebene durchaus Entscheidungsmöglichkeiten. Das Maß, in dem ökologische Aspekte bei der Projektgenehmigung mit entscheidend sind, hängt nicht unwesentlich von Leitlinien ab, die auf lokaler (Landes-) Ebene definiert werden. Dazu darf auf die Güterweg-Richtlinie des Landes Vorarlberg verwiesen werden, die bereits im Vorprüfungsverfahren die Beurteilung der Auswirkungen auf Natur und Landschaft sowie die Koordination mit anderen Wegeplanungen (Forstwirtschaft, Wildbach- und Lawinerverbauung) fordert.

5.8 Arbeitnehmer- und Sozialmaßnahmen

Allgemein

In verschiedenen Bereichen landwirtschaftlicher Tätigkeit ist die Einstellung von Saisonarbeitskräften notwendig, so z. B. bei der Bewirtschaftung von Alpen und dem Betreiben von Kleinsennereien. Für diese, von der Kostenstruktur her benachteiligten Betriebe, stellen insbesondere durch korrekt abgeschlossene Arbeitsverhältnisse entstehende Lohnnebenkosten ein Problem dar. Die in diesem Bereich durch das Land Vorarlberg getroffenen Maßnahmen bedeuten einen Beitrag zur Absicherung des Fortbestandes dieser Betriebe.

Aktivitäten im Bereich sozialer Maßnahmen zielen auf die Errichtung bzw. Absicherung von Hilfsstrukturen für „unverschuldet“ (z. B. durch Arbeitsunfälle) in Not geratene Betriebe ab bzw. sind Versuche, den außerfamiliären Arbeitskräftebedarf in der Landwirtschaft auch aus der Landwirtschaft selbst abzudecken (Betriebshelferring).

Fördermaßnahmen

In diese Förderkategorie fällt die Übernahme der Lohnnebenkosten für Arbeitnehmer im Bereich Alppersonal und Kleinsennereien im Halbjahresbetrieb. (Anmerkung: Gemäss dem „Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen im Agrarsektor“ dürfen seit 2001 nicht mehr die gesamten Sozialversicherungsbeiträge übernommen werden.) Weiter sind u. a. Förderung des landwirtschaftlichen Betriebshelferdienstes, Schulungs- und Lehrlingsbeihilfen und Einzelhilfen in entsiedlungsgefährdeten Gebieten Bestandteile dieser Förderkategorie.



Zielsetzung

Die Übernahme der Sozialversicherungskosten für Arbeitnehmer auf Alpen und in Halbjahressennereien machte die Anstellung von Personal für diese Betriebe attraktiv. Gleichzeitig bedeutet dies für die vorwiegend aus dem landwirtschaftlichen Bereich stammenden Arbeitnehmer eine soziale Absicherung.

Auch die Organisation des Betriebshelferwesens hat ähnliche Effekte. Auf diese Art wird ein, wenn auch kleiner, landwirtschaftsinterner Arbeitsmarkt geschaffen. Natürlich muss auch der primäre Effekt der Unterstützung landwirtschaftlicher Familien in Ausnahmesituationen (Unfall, Krankheit usw.) erwähnt werden. Die Erteilung von Schulungs- und Lehrlingsbeihilfen ist jener in anderen Wirtschaftsbereichen vergleichbar.

Mittelaufbringung

Für die Förderung von Arbeitnehmer- und Sozialmaßnahmen wurden im Jahre 2000 insgesamt 1,075 Mio. Euro aufgewendet. Die Aufbringung der Mittel erfolgte ausschließlich durch das Land Vorarlberg.

Spezieller Vorarlberg-Bezug

Abgesehen von einem ähnlichen Ansatz in wenigen anderen Bundesländern wird die Übernahme von Lohnnebenkosten österreichweit nur in Vorarlberg praktiziert. Die Betriebshilfe ist in allen Bundesländern ähnlich organisiert.

Ökologische Relevanz

Ergebnisse der Kulturlandschaftsforschung zeigen, dass zwischen der personellen Ausstattung von Alpen und verschiedenen landschaftsökologischen Parametern ein deutlich positiver Zusammenhang besteht. Tendenziell wird durch den Anreiz zur Einstellung von Arbeitskräften auf Alpen die Ausführung von Arbeiten begünstigt, die von Hand ausgeführt werden. Eine darüber hinaus gehende ökologische Relevanz dieser Förderkategorie kann nicht festgestellt werden.

Die immer noch mögliche Übernahme von Lohnnebenkosten zu gewissen Teilen führt in erster Linie zur „Legalisierung“ von Arbeitsverhältnissen und hat als solche durchaus wünschenswerte soziale Konsequenzen. Ähnliches darf für den landwirtschaftlichen Betriebshelferdienst, Schulungs- und Lehrlingsbeihilfen und für Einzelhilfen in entsiedlungsgefährdeten Gebieten unterstellt werden.

Bewertung und Handlungsoptionen

Direkte ökologische Konsequenzen der Förderkategorie „Arbeitnehmer- und Sozialmaßnahmen“ sind nur in Randbereichen feststellbar. Insofern ergeben sich eher Handlungsoptionen mit sozialem Hintergrund.

Aus der jüngsten Erhebung zu Standardarbeitszeiten in der österreichischen Land



wirtschaft¹⁸ ist für die Bewirtschaftung von Steilflächen im Berggebiet ein mehrfach höherer Arbeitsaufwand nötig, als in den Tallagen. Diese Tatsache stellt die Ausrichtung von Förderungen nach der bewirtschafteten Fläche bzw. nach Stückzahlen im Viehbestand grundsätzlich in Frage. Hierbei handelt es sich allerdings um ein Problem, für dessen Lösung die Förderkategorie „Arbeitnehmer- und Sozialmaßnahmen“ keinen adäquaten Ausgangspunkt bietet.

5.9 Sondergebiete der Landwirtschaft

Allgemein

Unter der Bezeichnung „Sondergebiete der Landwirtschaft“ sind die Bereiche Fischerei und Imkerei zusammengefasst. Im Vergleich zu anderen Förderkategorien nehmen diese Bereiche eine vergleichsweise bescheidene Stellung ein. Trotzdem haben sowohl die Fischerei als auch die Imkerei eine traditionell stark verankerte und nicht zu vernachlässigende Bedeutung. Insbesondere wegen der Lage am Bodensee gibt es die Berufsfischerei als Haupterwerb. Überdies ist Vorarlberg das einzige Bundesland Österreichs, das über ein Landesfischereizentrum mit Fischzuchtbetrieb verfügt.

Die Imkerei hat sowohl für den in ganz Vorarlberg traditionellen Streuobstbau als auch insbesondere für den Intensivobstbau und die Erhaltung von Wildkulturen Bedeutung.

Gemeinsam ist den Produkten Fisch und Honig, dass die Eigenproduktion den Bedarf in Vorarlberg bei weitem nicht decken kann. Die Nachfrage nach regional erzeugten Produkten und die damit zusammenhängenden Absatzchancen legen eine Steigerung des derzeitigen Produktionsniveaus nahe. Abgesehen vom Hauptprodukt Honig besteht auch nach weiteren Erzeugnissen aus der Bienenhaltung (z. B. Pollen, Wachs) rege Nachfrage.

Fördermaßnahmen

Die geförderten Maßnahmen in der Fischerei ergeben sich aus der „Sonderrichtlinie des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor im Rahmen des EU-Strukturfonds für die Fischerei (FIAF) in Österreich“ sowie dem entsprechenden Ergänzungsdokument. Ihrer Intention nach sind die Maßnahmen als Strukturförderung zu bezeichnen. Die Abwicklung erfolgt als Investitionsförderung.

In Vorarlberg werden die Bereiche Aquakultur und Binnenfischerei gefördert. Dabei geht es vorwiegend um die Modernisierung bzw. den Ausbau vorhandener Kapazitäten. Dies betrifft sowohl die Produktion von Speisefischen und Besatzfischen in

¹⁸ Greimel, Martin: Standardarbeitszahlen in der österreichischen Landwirtschaft – Methodik und Ergebnisse, Bundesanstalt für alpenländische Landwirtschaft Gumpenstein, 2002



Fischzuchtbetrieben als auch die Berufsfischerei (z. B. Fanggeräte, Fischverarbeitung, Bootsmotoren, ...). Die Teichwirtschaft hat in Vorarlberg praktisch keine Bedeutung.

Was die Imkerei betrifft, so werden Maßnahmen zur fachlichen Schulung und Beratung der Bienenzüchter gefördert. Dies betrifft vorrangig die Tätigkeit der Wanderlehrer (Vorträge und Kurse in örtlichen Bienenzuchtvereinen). Ebenso wird der Einsatz „alternativer“ Mittel zur Bekämpfung der Varroamilbe sowie Rückstandsuntersuchungen bei Honig und Wachs unterstützt.

Ein weiterer Bereich, wo Imker öffentliche Unterstützung erhalten, ist das Betreiben von Reinzucht-Belegstellen. Dies deshalb, da in Vorarlberg ausschließlich Hochgebirgs-Belegstellen betrieben werden und aus diesen Vatervölkern keinerlei Ertrag zu erwirtschaften ist.

Zielsetzung

Als Förderungsziel im Bereich Fischerei ist die Erhaltung bzw. der Ausbau von Binnenfischerei und Aquakultur zu nennen. Die Investitionsförderung in der Binnenfischerei ist nicht im Sinne der Erhöhung des Fangertrages zu verstehen, sondern als Verbesserung der Vermarktungs- und Verarbeitungsmöglichkeiten, der Hygiene und der Umweltbedingungen. Durch Veredelung (z. B. Filet und Räucherfische) und Selbstvermarktung der Fische können die Berufsfischer bessere Erlöse erzielen. Dies ist von besonderer Bedeutung, weil durch den abnehmenden Nährstoffgehalt im Bodensee derzeit auch die Ertragslage bei den wirtschaftlich wichtigen Fischarten rückläufig ist. Zielsetzung für die Aquakultur ist sowohl die Produktion von Speisefischen als hochwertiges Lebensmittel als auch die Nachzucht von Besatzfischen von Elterntieren aus der Region für den Einsatz in die heimischen Gewässer.

Zielsetzung der Förderung im Bereich Imkerei ist die Absicherung von Qualität und Ertrag der Obstkulturen in Vorarlberg durch flächendeckende Bestäubung. Auch abseits des Ertragsobstbaues trägt die Honigbiene zur Bestäubung von Wildkulturen jeglicher Art bei und leistet somit einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität. Ein weiteres Förderungsziel ist es, durch intensive und breit angelegte Produktuntersuchungen die Qualität von Honig als reinem Naturprodukt abzusichern. Nicht zu vergessen sind auch die Bemühungen zur züchterischen Integration sowie der fachlichen Weiterbildung der Vorarlberger Imker. Insbesondere die flächendeckende Versorgung mit Reinzucht-Belegstellen trägt wesentlich dazu bei, die züchterischen Erfolge im Merkmal „Sanftmut der Honigbiene“ auch zukünftig abzusichern.

Mittelaufbringung

Insgesamt wurden die „Sondergebiete der Landwirtschaft“ mit 155.000 Euro gefördert. Vom Land Vorarlberg wurden 85.027 Euro oder 55% aufgebracht. Das Übergewicht an Landesmitteln ist durch den Fischereisektor begründet. Die EU steuerten 26,3% (40.697 Euro) und der Bund 18,8% (29.069 Euro) an Finanzmitteln bei.



Spezieller Vorarlberg-Bezug

Auf die besondere Stellung der Fischerei in Vorarlberg wurde bereits eingegangen. Was die Imkerei betrifft, so werden nicht Einzelbetriebe gefördert, sondern Förderansuchen durch Bienenzuchtvereine eingebracht und die entsprechenden Vorhaben auf Förderungswürdigkeit geprüft.

Ökologische Relevanz

Durch die Berufsfischerei werden die natürlichen Ressourcen des Bodensees genutzt. Von ökologischer Relevanz ist die Tatsache, dass bei mehreren Weißfischarten, die allerdings kaum ökonomische Bedeutung haben, starke Rückgänge in der Populationsgröße festgestellt wurden.

Die Aquakultur (Fischzucht) im Land ist insofern von ökologischer Bedeutung, als die Besatzfische für die Region auch dort selbst erzeugt werden.

Es soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass die Zucht und der Einsatz von Besatzfischen von ökologischer Seite durchaus kritisch hinterfragt werden. Danach sollen (denaturierte) Lebensräume in einen Zustand zurück versetzt (renaturiert) werden, dass sich die dort heimischen Fische in einer von der Natur bestimmten optimalen Populationsgröße entwickeln können. Einzelne Fischereireviere in Vorarlberg lehnen von sich aus den Besatz der von ihnen bewirtschafteten Gewässerabschnitte ab.

Die Honigbiene hat nicht nur für die Obstkulturen hohe ökologische Bedeutung, sondern trägt durch die Bestäubungstätigkeit im allgemeinen zur Erhaltung der Biodiversität bei. Honigbienen können jedoch durch ihr massiertes Auftreten zu einer Faunenverfälschung führen, da sie Wildbienen konkurrenzieren und verdrängen. So werden z. B. auf Weiden (*Salix*) spezialisierte Wildbienen durch das Auftreten von Honigbienen stark konkurrenziert⁹.

Erwähnenswert sind im Zusammenhang mit der Imkerei die Bemühungen zur Bekämpfung der Varroamilbe mit „alternativen“ Mitteln sowie Maßnahmen zur Minimierung der Verschleppung des Feuerbrandes durch die Einhaltung der entsprechenden Verordnung.

Bewertung und Handlungsoptionen

Im Bereich der Fischerei wird durch die Investitionsförderung die Erhaltung der Berufsfischereibetriebe am Bodensee und die Verbesserung der Marktposition der Fischzuchtbetriebe unterstützt. Durch Strukturmaßnahmen im Programmzeitraum bis 2006 soll den Betrieben die Verbesserung ihrer Infrastruktur und Leistungsfähigkeit ermöglicht werden.

⁹ EVERTZ, Stefan (1995): Interspezifische Konkurrenz zwischen Honigbienen (*Apis mellifera*) und solitären Wildbienen (Hymenoptera Apoidea). In: Natur und Landschaft, 70, 4, 165-172.



Im Bereich der Imkerei ergeben sich verschiedene Handlungsfelder für die Zukunft. Die Imkerei in Vorarlberg hat Nachwuchsprobleme. Durch verstärkte Informationen als Teil strukturierter Maßnahmenpläne sollen junge Menschen von der bzw. zur Imkerei überzeugt werden.

Weiters kann der Bedarf der Imker an Jungvölkern nicht aus landeseigener Erzeugung gedeckt werden. Vielmehr werden sogenannte „Paketbienen“ aus Neuseeland und den USA importiert. Hier könnte eine Unterstützung der Imker bei der Aufzucht von Jungvölkern hilfreich sein.

Effektvolle Maßnahmen zur Förderung der Imkerei könnten auch ein attraktiver Lehrbienenstand an der landwirtschaftlichen Fachschule (Nachwuchs) oder eine effektvolle Präsentation im Rahmen der „neuen“ Naturschau „Inatura“ sein.

5.10 Sonstige Maßnahmen

Fördermaßnahmen

In dieser Förderkategorie sind Maßnahmen zusammengefasst, die keiner der bisher angeführten Sparten sinnvoll zugeordnet werden können. Dazu gehören die „bundesländerübergreifenden Maßnahmen“ im Rahmen derer Organisationen unterstützt werden, die in mehreren bzw. allen Bundesländern tätig sind (z. B. die Bundesorganisationen der verschiedenen Biobauernverbände). Die auf Bundesebene durch die Ministerien erteilten Förderungen werden nach einem festgelegten Schlüssel auf die Bundesländer verteilt.

Weiter sind in diesem Titel Unterstützungen für die Hagelversicherung sowie Mittel für die Arbeit der Maschinenringe inbegriffen. Ebenso werden im Rahmen dieser Förderkategorie Forschungsvorhaben im landwirtschaftlichen Bereich durch die Bundesländer unterstützt.

Zielsetzung

Eine allgemeine Zielbeschreibung für dieses heterogen zusammengesetzte Maßnahmenbündel kann nicht gegeben werden. Als größter gemeinsamer Nenner darf gelten, dass durch die bundesländerübergreifenden Maßnahmen Serviceleistungen für Bauern und Bäuerinnen aufrecht erhalten bzw. ausgebaut werden können.

Mittelaufbringung

Insgesamt betragen die Aufwendungen für diese Förderkategorie 766.000 Euro. Der Bezeichnung „bundesländerübergreifende Maßnahmen“ gemäss erfolgt die Aufbringung der Mittel ausschließlich durch Bund (34,4%) und Länder (66,6%).

Spezieller Vorarlberg-Bezug

Im Rahmen der „bundesländerübergreifenden Maßnahmen“ wird ein Verteilungsschlüssel vorgegeben. Dabei besteht wenig Verhandlungsspielraum.



Die bedeutendsten Einzelbereiche dieser Förderkategorie sind - gereiht nach den eingesetzten Landesmitteln:

- Maschinenringe
- Bioverbände (ARGE BIO, ÖIG, Ernte, Erde & Saat, ...)
- ZAR (Zentrale Arbeitsgemeinschaft der Rinderzüchter in Österreich)
- Hagelversicherung
- Urlaub am Bauernhof

Ökologische Relevanz

Für die unter „bundesländerübergreifende Maßnahmen“ zusammengefassten Aktivitäten kann keine generelle Aussage bezüglich deren ökologischer Wirksamkeit getroffen werden.

Als ökologisch relevant darf die Tätigkeit von Bioverbänden eingeschätzt werden.

Was die Hagelversicherung betrifft, so ist dies eine wirtschaftliche Risikoabdeckung und kaum ökologisch wirksam. Dies trifft nicht für die Tätigkeit der Maschinenringe zu. Auch wenn hier ebenfalls eine starke wirtschaftliche (und soziale) Komponente gegeben ist, so ist es sehr wohl ökologisch relevant, welche Art von Tätigkeiten und in welcher Weise diese ausgeführt werden. Eine Evaluierung der Tätigkeit von Maschinenringen nach ökologischen Kriterien könnte interessante Ergebnisse bringen, steht jedoch derzeit noch aus.

Bewertung und Handlungsoptionen

Die Tatsache, dass abgesehen vom Bereich Biologische Landwirtschaft für in diese Kategorie fallende Organisationen bisher keinerlei ökologische Leitlinien definiert worden sind, stellt gleichzeitig die wesentlichste Handlungsoption dar. Eine Auswertung der ökologischen Relevanz ist ohne die Definition und Erhebung entsprechender Parameter nicht möglich.

5.11 Sonderkategorie „Im Jahr 2000 eingestellte Fördermaßnahmen“

Allgemein

Die Anpassung der Förderpraxis an den rechtlichen Rahmen der EU ist ein Prozess, welcher im Jahre 2000 noch nicht abgeschlossen war. So wurden zahlreiche Fördermaßnahmen eingestellt, von denen zu erwarten war, dass sie einer Messung am geltenden Wettbewerbsrecht der EU nicht standgehalten hätten. Dies betrifft ausschließlich Förderungen, die schon vor dem EU-Beitritt Österreichs gewährt wurden. Bezüglich derartiger Förderungen wurde im Rahmen der Beitrittsverhandlungen Einigung dahingehend erzielt, dass Förderungen bis zur konkreten Überprüfung auf Kompatibilität mit den EU-Wettbewerbsbedingungen weiter gewährt werden können.



Im Rahmen der Beschlüsse zur Agenda 2000 wurde betreffend die Übereinstimmung von Förderungspraxis und EU-Wettbewerbsrecht ein neuartiges Monitoring-System beschlossen, nach dem eine Beeinspruchung durch die EU-Behörden zu erwarten gewesen wäre.

Ein weiterer Bereich, wo Förderungen eingestellt wurden, war die Erteilung von Übergangszahlungen im Rahmen des EU-Beitrittes.

Fördermaßnahmen

Die prominentesten Fördermaßnahmen, welche im Jahre 2000 eingestellt wurden, waren die Tierhalteprämie mit einem Umfang von ca. 3,125 Mio. Euro, der Wegfall des Bergkäsereitauglichkeitszuschlages (ca. 1,453 Mio. Euro) sowie die Übernahme der Lohnnebenkosten für Arbeitgeber im Bereich Alpen und Kleinsennereien.

Zielsetzung

Ziel der Einstellung der genannten Fördermaßnahmen war nicht die Einschränkung des durch das Land Vorarlberg aufgebrauchten Fördervolumens, sondern die Übereinstimmung der Fördertätigkeit mit den Bestimmungen des EU-Wettbewerbsrechtes. Die durch das EU-Recht gezwungenermaßen „eingesparten“ Fördermittel wurden in der folgenden Förderperiode in der Ausweitung anderer Förderaktivitäten (siehe z. B. Kapitel „Vorarlberger Umweltbeihilfe“) bzw. in neuartige Leistungskataloge (Tiergesundheitsfonds) untergebracht.

Mittelaufbringung

Insgesamt betrug der Umfang der eingestellten Fördermaßnahmen im Jahre 2000 Euro 5,493 Mio., das sind 9,83 % aller in Vorarlberg im Jahre 2000 ausbezahlten Fördermittel. Betroffen waren ausschließlich Maßnahmen, die alleine durch Landesmittel finanziert wurden.

Ökologische Relevanz

Insbesondere der Wegfall der Tierhalteprämie bedeutet eine Gefährdung des ökologisch relevanten Prinzips „Förderung der Flächenbewirtschaftung im Grünland erfolgt vorwiegend in Verbindung mit Tierhaltung“.

Bewertung und Handlungsoptionen

Die Tatsache, dass die Einstellung der genannten Fördermaßnahmen nicht einen Verlust zur Verfügung stehender Mittel bedeutet, stellt gleichzeitig eine Option zur Gestaltung neuer, kreativer, mit dem EU-Wettbewerbsrecht kompatibler Fördermaßnahmen dar. Wünschenswert wäre die Einbeziehung quantitativ erfassbarer Kriterien mit ökologischer Aussagekraft.



5.12 Zusammenfassende Darstellung der relevanten Größen

Nachfolgend sind die in den Kapiteln 5.1 bis 5.11 erwähnten Größen zusammenfassend dargestellt. Aus Tabelle 5.12.1 ist der in den einzelnen Förderkategorien für Vorarlberg aufgewendete Gesamtbetrag sowie die Anteile von EU, Bund und Land Vorarlberg (absolut und relativ) ersichtlich.

Insgesamt wurden in Vorarlberg in der Landwirtschaft 55,882 Mio. Euro an Förderbeträgen aufgewendet. Davon stammten 17,492 Mio. Euro (31,3 %) aus Mitteln der Europäischen Union, 12,056 Mio. Euro (21,6 %) wurden vom Bund und die verbleibenden 26,329 Mio. Euro (47,1%) vom Land Vorarlberg aufgebracht. Annähernd jeder zweite in Vorarlberg für die Landwirtschaft ausbezahlte Fördereuro wurde also vom Land selbst bereit gestellt.

Die relativ größte Bedeutung der Förderkategorien (Tabelle 5.12.2) haben mit einem Anteil von 36,1 % der gesamten Fördersumme die Umweltmaßnahmen. Zusammen mit der Ausgleichszulage/Nationalen Beihilfe (16,3 %) und den Investitionsprämien (13%) stellen die Umweltmaßnahmen mit insgesamt mehr als 65% die mit Abstand bedeutendsten Förderkategorien dar. Für die drei Förderkategorien mit der geringsten Bedeutung (Sondergebiete der Landwirtschaft, Sonstige, Arbeitnehmer- und Sozialmaßnahmen) wurden insgesamt 3,6 % der gesamten Fördersumme aufgewendet.

Tabelle 5.12.1: Fördermittel in den einzelnen Kategorien sowie deren absolute und relative Verteilung auf EU, Bund und Land

Maßnahme	Gesamt in Mio. Euro	EU-Mittel		Bund		Land	
		in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro
MO-Prämien	3,434	96,63	3,318	2,01	0,069	1,35	0,047
AZ/NB	9,131	41,01	3,745	35,39	3,232	23,60	2,155
Umweltm.	20,162	36,48	7,355	26,58	5,359	36,94	7,448
Invest.prä.	7,246	18,01	1,305	17,73	1,285	64,26	4,656
Berufsbildg.	2,357	1,45	0,034	7,96	0,187	90,60	2,135
VeVeQu	2,318	0,47	0,011	18,28	0,424	81,25	1,884
Entw. Land	3,746	45,03	1,687	32,34	1,211	22,62	0,847
Sondergeb.	0,155	26,29	0,041	18,78	0,029	54,93	0,085
Arbeitn.Soz.	1,075	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	1,075
Sonstige	0,766	0,00	0,00	34,35	0,263	65,65	0,503
Eingestellte	5,493	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00	5,493
Summe	55,882		17,496		12,059		26,327

Gleichzeitig wurden im Jahre 2000 Fördermaßnahmen im Wert von 5,494 Mio. Euro eingestellt (20,9 % der Landesmittel). Diese Gelder wurden ausschließlich vom Land Vorarlberg aufgebracht und 2001 für die Aufstockung bestehender (Vorarlberger Umweltbeihilfe; siehe Kapitel 5.3) und die Gestaltung neuer Fördermaßnahmen (Tiergesundheitsfonds) aufgewendet.



Tabelle 5.12.2: Absolute und relative Bedeutung der Förderkategorien sowie Finanzierungsaufteilung zwischen Bund und Land

Maßnahme	Gesamt in Mio. Euro	% - Anteil	Verhältnis	
			Bund	Land
MO-Prämien	3,434	6,14	60	40
AZ/NB	9,131	16,34	60	40
Umweltm.	20,162	36,08	42	58
Invest.prä.	7,246	12,97	22	78
Berufsbildg.	2,357	4,22	8	92
VeVeQu	2,318	4,15	18	82
Entw. Land	3,746	6,70	59	41
Sondergeb.	0,155	0,28	25	75
Arbeitn.Soz.	1,075	1,92	0	100
Sonstige	0,766	1,37	34	66
Eingestellte	5,493	9,83	0	100
Summe	55,883	100,00		

Aus Tabelle 5.12.2 ist die Relation der von Bund und Land Vorarlberg in den einzelnen Förderkategorien aufgewendeten Beträge ersichtlich. Grundsätzlich gilt dafür die für die nationale Kofinanzierung von EU-Förderungen vorausgesetzte Relation von 60% Bund zu 40% Land. Um im Förderungswesen Bundesmittel lukrieren zu können müssen also mindestens 40% des insgesamt von Bund und Land aufgebrachten Betrages durch das Land sichergestellt werden. Dies zeigt sich auch in der erwähnten Tabelle. Sofern der Landesanteil an den Förderungen 40% wesentlich übersteigt bedeutet dies, dass hier eine besondere Schwerpunktsetzung im finanziellen Engagement des Landes gegeben ist. Dies gilt insbesondere für die Aufwendungen in den Förderkategorien „Arbeitnehmer- und Sozialmaßnahmen“, „Verarbeitung, Vermarktung und Qualitätssicherung“, sowie „Investitionsprämien“. Die anteilmäßig hohen Aufwendungen für Maßnahmen der Berufsbildung stellen insofern eine Ausnahme dar, als hier im Gegensatz zur Bundesebene der Landesanteil an den Kosten für das Beraterpersonal der Landwirtschaftskammer enthalten ist.

In der Kategorie „Agrar-Umweltmaßnahmen“ erscheint das Verhältnis von 42% Bundesmittel zu 58% Landesmittel eher moderat. Hinter dieser Relation verbirgt sich aber mit ca. 3,852 Mio. Euro der höchste absolute Betrag, der zusätzlich zu der per Verordnung geforderten Kofinanzierung in einer einzelnen Förderkategorie durch das Land Vorarlberg im Bereich der Landwirtschaft geleistet wird.



6. Ein Blick über den Zaun – Landwirtschaftsförderung im Bundesländervergleich

Auch wenn sich das EU-Wettbewerbsrecht restriktiv auf die Möglichkeiten auswirkt, Landwirtschaftsförderung nach regionalen Schwerpunkten zu akzentuieren, so haben sich trotzdem deutliche Unterschiede in den österreichischen Bundesländern entwickelt bzw. aus der Zeit vor dem EU-Beitritt gehalten. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird ein Vergleich mit anderen Österreichischen Regionen angestellt. Vorrangiges Ziel dabei ist es, einen Hinweis darauf zu erhalten, in welcher Art in den einzelnen Bundesländern der regionale Spielraum in der Gestaltung von Förderkonzepten ausgefüllt wird. Dazu wurden leitfadengestützte Interviews auf Leitungsebene der Agrarabteilungen von 7 Landesregierungen (alle ausgenommen Wien und Vorarlberg) durchgeführt. Dabei ging es um das Ausmaß, in welchem die innerhalb und außerhalb des ÖPUL-Programmes gegebenen Möglichkeiten regionalspezifischer Förderkonzepte genutzt werden, was angeboten wird und eine (subjektive) Einschätzung, ob der Stellenwert ökologisch orientierter Förderungen dem Wertesystem des jeweiligen Interviewpartners entspricht. Sofern nachfolgend einzelne Förderprogramme in den Bundesländern genannt werden, so erfolgt dies ausdrücklich nicht mit dem Anspruch auf Vollständigkeit. Die für die telefonischen Interviews zur Verfügung stehende Zeit ließ einen derartigen Detaillierungsgrad nicht zu.

Voraussetzend soll erwähnt werden, dass in Vorarlberg aus mehreren Gründen relativ günstige Voraussetzungen für die Abgeltung von Umweltleistungen in der Landwirtschaft bestehen. Voraussetzung für das Vorhandensein öffentlicher Mittel sind günstige allgemeine wirtschaftliche Daten und die nachhaltige Prosperität der Region. Dies trifft für Vorarlberg in aller Regel zu. Vergleiche mit wirtschaftlichen Problemregionen (z. B. Metall verarbeitende Industrie in der Südsteiermark) machen bewusst, wie stark öffentliche Ausgaben für die Landwirtschaft mit der allgemeinen wirtschaftlichen Lage einer Region in Zusammenhang stehen.

Ein wesentlicher Vorteil der Stellung der Landwirtschaft in Vorarlberg im Vergleich zu anderen Bundesländern geht auf die Zeit der Beitrittsvorbereitungen zur EU zurück. Hier konnte auf Landesebene zwischen Agrar- und Finanzabteilung des Landes ein Konsens vereinbart werden, welcher in der Landesregierung breite Zustimmung fand und bis heute findet. Danach gilt das Niveau der Landwirtschaftsförderung von 1994 als Sollwert auch für die Folgejahre. Dadurch konnte der Rückgang der degressiv gestalteten Förderungen nicht nur für die Übergangszeit von 5 Jahren, sondern langfristig ausgeglichen werden. Abgesehen von Vorarlberg konnte ein derartiger Konsens in keinem anderen österreichischen Bundesland erzielt werden.

Ein Bereich, der sowohl im aktuellen ÖPUL-Programm 2000 als auch schon vor dem EU-Beitritt Österreichs Gegenstand von Förderaktivitäten war, sind Förderkonzepte



zum Grundwasserschutz. Im bundesländerspezifischen Teil von ÖPUL wird dieser als Förderkategorie neben Vorarlberg auch in Tirol, Steiermark, Kärnten, Oberösterreich und Burgenland angeboten, jedoch nur in den letzten drei genannten Bundesländern auch in größerem Umfang angenommen. In Salzburg besteht dazu ein eigenständiges Regionalprojekt und in Niederösterreich werden Maßnahmen zum Grundwasserschutz im Rahmen des „Regionalprojektes Ökopunkte“ angeboten und auch in hohem Maße angenommen.

Im Gegensatz zur Grundwassergefährdung in den anderen Bundesländern ist in Vorarlberg die Situation noch einigermaßen entspannt. Dies dürfte auch erklären, warum in Vorarlberg keine Förderungen, die auf den Grundwasserschutz zielen, aktiv beworben werden. Trotzdem wurden im Zuge des bundesweiten Grundwassermonitoring im Grundwasserkörper Rheintal-Bregenzerache erhöhte Ammoniumwerte festgestellt. Untersuchungen, ob die Ursache geogen oder anthropogen bedingt ist, weisen auf einen Zusammenhang zwischen den Ammoniumwerten im Grundwasser und der Bewirtschaftung hin (Scherer²⁰, 1999).

Das Anwachsen der Betriebsgrößen und die Intensivierungstendenzen im Rheintal und anderen Gunstlagen Vorarlbergs – vereinzelt überschreiten Betriebe bereits die Besatzobergrenze des ÖPUL – sollten in diesem Zusammenhang kritisch gesehen werden. Überlegungen, wie man mit diesem Risiko in Zukunft umgehen soll, sind auf jeden Fall zu empfehlen. Ähnliches gilt für den Schutz von Quellwasser auf Alpen und in intensiv bewirtschafteten ländlichen Gebieten²¹.

Im Zuge der Bundesländerbefragung stellte sich heraus, dass in Vorarlberg regionale Förderkonzepte überwiegend horizontal, d. h. landesweit, angeboten werden. Eher üblich sind gebietsbezogene (vertikale) Förderkonzepte. Dies hängt vorwiegend mit der relativ einheitlichen Topographie Vorarlbergs zusammen. Ausgesprochene klimatische Gunstlagen, die für Acker- bzw. intensive Grünlandwirtschaft geeignet sind, machen nur einen relativ geringen Teil der bewirtschaftbaren Fläche in Vorarlberg aus.

In Regionen, wo die Grenze zwischen ackerfähigen Flächen und intensivem Grünland eher variabel ist und sich auch nach den wirtschaftlichen Perspektiven der entsprechenden Produkte richtet, werden Förderkonzepte zur Stabilisierung des Grünlandanteiles stärker betont. Grundsätzlich spiegelt sich diese Tendenz im österreichweiten Teil des ÖPUL-Programmes wider, insbesondere aber auch in den erwähnten Regionalprogrammen. In Oberösterreich wird neben den Möglichkeiten zum Grundwasserschutz im länderspezifischen ÖPUL-Teil auch ein flächendeckendes Grünland-Sicherungsprogramm angeboten, in welchem für ca. 40.000 Anträge pro ha Grünland Euro 36,3 aus Landesmitteln (gesamt Mio. Euro 9,084) bereit gestellt werden.

²⁰ Scherer, Josef u. P. Singer 1999: Untersuchungen an Bodenwasserproben im Bereich Dornbirn – Gleggen. Umweltinstitut des Landes Vorarlberg, Poykopie

²¹ Wohlgenannt, Walter 2002: Persönliche Mitteilung, Umweltinstitut des Landes Vorarlberg



Eine weitere Form der Förderung speziell schutzwürdiger Gebiete wird unter der Bezeichnung „Vertragsnaturschutz“ in allen befragten Bundesländern (inkl. Vorarlberg) angeboten. Unter der Bezeichnung „speziell schutzwürdige Gebiete“ sind z. B. Feuchtgebiete, Lärchenwiesen (speziell in Tirol), Feldfluren und Landschaftselemente (z. B. Lesesteinhaufen, Trockenmauern, solitäre Bäume oder Baumgruppen usw.) zu verstehen.

Eine gesonderte Form des Vertragsnaturschutzes stellen die Biotoperhaltungsprogramme und zukünftig auch die „Natura 2000-Gebiete“ dar. Hier werden die betroffenen Flächen aufgrund gesetzlicher Vorgaben (jeweiliges Landes-Naturschutzrecht, EU Vogelschutz- bzw. Flora-Fauna-Habitatrichtlinie) bestimmt.

In der Steiermark besteht die Absicht das Biotop-Erhaltungsprogramm in das ÖPUL-Programm zu integrieren.

In Niederösterreich wird das österreichweit angebotene ÖPUL-Programm vorwiegend von Ackerbetrieben genutzt. Für Grünlandbetriebe besteht die Möglichkeit, anstelle des länderspezifischen ÖPUL-Angebotes das „Öko-Punktemodell“ in Anspruch zu nehmen. Inhalt des Öko-Punktemodells ist eine im Vergleich zu ÖPUL noch stärker akzentuierte Verhinderung der Intensivierung der Grünlandbewirtschaftung und der Schutz von Landschaftselementen.

Von niederösterreichischen Weinbauern werden die Verzichtmaßnahmen auf einzelne ertragssteigernde Betriebsmittel in besonderem Maße angenommen.

Für das Burgenland ist die Ausgangsposition für die Wirtschaftsförderung generell vergleichsweise günstig, da hier die Förderungsbedingungen für sogenannte „Ziel 1“-Gebiete gelten. Für Ziel 1-Gebiete ist eine Erhöhung des EU-Kofinanzierungsanteils von 50 auf bis zu 75% möglich. In den Genuss der erhöhten Zuschüsse kommen innovative und großteils Gemeinschaftsprojekte, die neue Erwerbs- und Diversifizierungsmöglichkeiten im land- und forstwirtschaftlichen Bereich eröffnen sollen.

Aus mehreren Bundesländern wurde berichtet, dass verschiedentlich die Fördermöglichkeiten innerhalb des ÖPUL-Programmes im Grünlandbereich durch das Erreichen der Förderobergrenzen (allgemein Euro 690/ha, bei „ökologisch wertvollen“ und „Steiflächen“ Euro 872/ha) limitiert werden. Hier bietet der durch das Land Vorarlberg beschrittene Weg ausschließlich regional finanzierte Förderprogramme (Vorarlberger Umweltbeihilfe, Förderung von Kleinstbetrieben unter 2 ha, Tiergesundheitsfonds) anzubieten eine attraktive Lösung.

Bezüglich der Effizienz umweltorientierter Förderungen wurde auch geäußert, dass ökologisch wertvolle Flächen (Streu- und andere Feuchtwiesen, ungedüngte Wiesen) verschiedentlich bereits überdotiert und im Verhältnis dazu z. B. zweimähdige Wiesen eher unterbewertet werden. Dies drückt sich auch dadurch aus, dass zweimähdige Wiesen im ÖPUL-Programm nicht von stärker intensiv genutzten Flächen unterschieden werden.



Die Frage, ob umweltorientierte Landwirtschaftsförderung derzeit den ihr zukommenden Stellenwert auf Landesebene besitzt, wurde durchgehend bejaht. Ergänzt wurde diese Antwort in einigen Fällen durch die Bemerkung, dass diese Frage angesichts der Beschränktheit der zur Verfügung stehenden Mittel nur von untergeordneter Bedeutung ist.

Zusammenfassen kann gesagt werden, dass in Vorarlberg im Unterschied zu den meisten anderen Bundesländern landwirtschaftliche Förderungen überwiegend horizontal, d. h. auf landesweiter Ebene und außerhalb des ÖPUL-Programmes angeboten werden. Dies bedeutet größtenteils gleiche Förderungsbedingungen für alle Vorarlberger Landwirte und auch zukünftig die Perspektive, bei Einhaltung der entsprechenden Kriterien bezüglich Förderhöhe nicht allein durch die ÖPUL-Obergrenzen eingeschränkt zu sein.



7. Zwei Expertenworkshops zum Thema „Landwirtschaftsförderung in Vorarlberg“ – Inhalte und Ergebnisse

Die Agrarförderung ist zu einem vielschichtigen und komplexen Gebilde geworden. Auch wenn Experten detaillierte Kenntnisse in ihrem Segment besitzen, so sind Fachpersonen mit einem breiten Querschnittswissen in der Agrarförderung eher die Ausnahme. Für die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit lag es also nahe, grundlegende Fragen der Agrarförderung in einem Kreis verschiedener Experten, sowohl aus der Landwirtschaft als auch von Seiten des Naturschutzes, zu erörtern.

Zu diesem Zweck fanden im Sommer/Herbst 2001 zwei Workshops statt. Die Teilnehmer waren Experten der politischen²² und Interessensvertretung²³ auf Landesebene, verschiedener Naturschutzorganisationen²⁴, der Agrarmarkt-Austria (AMA) und praktische Landwirte.

Ziel der Workshops war es, Stellungnahmen und Haltungen zum landwirtschaftlichen Fördersystem in Vorarlberg zu verdichten, die verschiedenen Förderkategorien auf deren ökologische Wirksamkeit zu analysieren und letztendlich zukünftige Handlungsfelder für eine noch effizientere ökologische Ausrichtung der Landwirtschaftsförderung zu definieren.

7.1 Verschiedene Expertenmeinungen

Im Zuge der Workshopvorbereitungen wurden mit allen Teilnehmern vorab Gespräche geführt. Bemerkenswert dabei war, wie breit und teilweise gegensätzlich das Spektrum der Ansichten zu diesem Bereich nicht nur zwischen Landwirtschaft und Naturschutz, sondern auch innerhalb der Landwirtschaft ist.

Die nachfolgend wiedergegebenen Aussagen stellen einen Auszug der in den Expertengesprächen erwähnten Themen und Meinungen dar. Ziel dieser Darstellung ist weniger ein konkretes Eingehen auf die Aussagen, sondern vielmehr eine Sicht auf die Vielfalt derselben.

²² Amt der Vorarlberger Landesregierung, Abteilungen Landwirtschaft und Umweltschutz sowie Agrarbezirksbehörde

²³ Vorarlberger Landwirtschaftskammer

²⁴ Vorarlberger Naturschutzrat; Österreichischer Naturschutzbund; Vorarlberger Naturschutzanwaltschaft



Förderung allgemein

- Bei Förderungen wird immer vom „Auftrag der Gesellschaft an die Landwirtschaft“ gesprochen. Würde die Mehrzahl der Konsumenten diesen Auftrag wirklich erteilen?
- Die „Zusammenschau“ ist zu wenig intensiv, wenn in einzelnen Förderungssparten Geld genehmigt wird. Oft wird dabei mehr an Einzelobjekte als an Strukturen gedacht.
- In Teilbereichen der Förderung werden „Sterbeprozesse“ verlängert. Dabei wird eine strukturelle Neuorientierung möglicherweise verzögert.
- Der Spielraum der Regionen in der Förderungsgestaltung ist zu klein und vor allem zu kompliziert.
- Die Landesregierung sollte mehr Phantasie in der Gestaltung von Landesförderungen beweisen. Durch die derzeitige Praxis wird nur das ÖPUL-Gießkannenprinzip verstärkt.
- Weiterdenken sollte man in Richtung einer Grundförderung von Betrieben. Damit werden „kleine“ verhältnismäßig stärker gefördert.
- Ein deutlicheres „Förderungsbekenntnis“ zum Biolandbau würde relativ wenig kosten und von den Konsumenten als klares Signal in Richtung einer umweltgerechteren Landwirtschaft verstanden werden.

Bäuerliches Selbstverständnis

- Bauern haben mitunter selbst wenig Verständnis für Anliegen, die außerhalb des Produktionsauftrages der Landwirtschaft liegen.
- Die Vorbereitungsarbeiten dafür, dass Förderungen von den Bauern „aufrechten Hauptes“ entgegengenommen werden können, muss innerhalb der Landwirtschaft selbst geleistet werden.
- Landwirte können in der Diskussion mit Nicht-Landwirten oft nicht ausreichend erklären, warum diese Förderungen gerechtfertigt sind.

Förderungsbürokratie

- Nebenerwerbsbetriebe stolpern relativ häufig über untergeordnete Förderkriterien, weil die Vorschriften nicht so genau studiert werden wie von den Vollerwerbsbetrieben.
- Ereignisse wie BSE und Medikamente-Skandal erzeugen Angst und Verärgerung. Dies wird dann zum Anlass genommen, Förderkriterien immer noch bürokratischer zu gestalten.

Kontrollen

- Die Kontrolldichte wird höher und die Kontrollpraxis wird schärfer.
- Die Kontrolle ist seriös, Auflagen müssen kontrollierbar sein.
- Kontrollen müssen vereinheitlicht und organisatorisch gestrafft werden. Das ist ein gigantischer Verwaltungsaufwand.



- Der Aufwand der Landwirte für die Förderungsadministration hat zugenommen. Das muss aber für 50-70% des Einkommens in Kauf genommen werden.

ÖPUL-Programm

- Der im ÖPUL-Programm eingeschlagene Weg stimmt zweifellos.
- Innerhalb des ÖPUL-Programmes sollen ausdrücklich naturschutzbezogene Maßnahmen stärker gewichtet werden.
- ÖPUL wurde in Sachen Kontrollierbarkeit perfektioniert. Das hat aber auch zu einer unerwünschten Starrheit geführt.
- Grundsätzlich sind die Förderungsansätze gut. Besonders positiv ist, dass sich das Prinzip „Die Förderung gehört dem Bewirtschafter“ größtenteils durchgesetzt hat.
- Die Gestaltung der „WF-Maßnahmen“ im ÖPUL-2000 sind ein Schritt in die richtige Richtung.

7.2. Bewertung verschiedener Förderungsziele

Zu Beginn des ersten Workshops wurden Förderungsziele, wie sie in Gesetzen und Richtlinien formuliert sind, nach verschiedenen Kriterien gewichtet (siehe Tabelle 7.2.). Danach kommt die größte allgemeine Bedeutung der Absicherung einer angemessenen Lebenshaltung für die in der Landwirtschaft Tätigen zu. Weiter sollen natürliche Lebensgrundlagen sowie die Kultur- und Erholungslandschaft durch Landwirtschaft nachhaltig gesichert werden. Eine bedeutende Stellung nehmen dabei die artgerechte Haltung von Vieh insgesamt sowie die Alpung von Milchvieh im Besonderen ein. Viehhaltung und Milchkuhhalpung wurden von den Workshopteilnehmern auch als das am meisten ökologisch wirksame Förderkriterium bewertet. Als weitere Kriterien wurden der Erhalt der Kultur- und Erholungslandschaft sowie die nachhaltige Sicherung der Lebensgrundlagen genannt. Aus Sicht der Steuerzahler/Konsumenten wurden wiederum der Erhalt der Kultur-/Erholungslandschaft sowie die Erzeugung gesunder, qualitativ hochwertiger Nahrungsmittel und die tierschutz- und artgerechte Haltung von Nutztieren eingeschätzt.



Tabelle 7.2.: Gewichtung von Förderungszielen nach den Kriterien „Allgemeine Bedeutung“, „Ökologische Wirksamkeit“ und „Bedeutung aus Sicht der Steuerzahler/Konsumenten“.

Förderungsziel	Allgemeine Bedeutung	Ökologische Wirksamkeit	Bedeutung aus Sicht der Steuerzahler/Konsumenten	Summe
Den in der LW Tätigen eine angemessene Lebenshaltung sichern	8	0	1	9
Stabile Märkte und angemessene Preise	3	0	0	3
Erwerbs- und Beschäftigungskombinationen ausbauen	0	0	0	0
Verarbeitung und Vermarktung marktgerecht ausrichten/ Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit/ Förderung des technischen Fortschrittes, Rationalisierung	4	0	4	8
Soziale Orientierung	1	0	1	2
Natürliche Lebensgrundlagen nachhaltig sichern (Boden, Wasser, Luft)/ ökologische Verträglichkeit	7	7	4	18
Schutz vor Naturgefahren und schädigenden Umwelteinflüssen	1	3	4	8
Erhaltung der Besiedelung im Berggebiet/ funktionsfähiger ländlicher Raum	5	7	5	17
Erhalt der Kultur- und Erholungslandschaft	6	8	9	23
Gesunde qualitativ hochwertige Lebensmittel	5	2	9	16
Versorgung der Bevölkerung	2	0	4	6
Erhaltung der Biodiversität	3	5	0	8
Bedeutung der Viehhaltung (auf Alpen besonders auch Milchvieh) für die Stoffkreisläufe	6	9	1	16
Tierschutz, artgerechte Haltung	6	1	8	15

Nach der Punktesumme aus allen Bewertungskriterien werden drei miteinander in Beziehung stehende Förderziele als wichtigste genannt. Dies sind der Erhalt der Kultur- und Erholungslandschaft, die nachhaltige Sicherung von Boden, Wasser und Luft sowie die Erhaltung der Besiedelung im Berggebiet bzw. funktionsfähiger ländlicher Räume. Es fällt auf, dass das letztgenannte Ziel in fast keiner der Einzelwertungen als sehr wichtig befunden wurde. Besiedelte Berggebiete und funktionsfähige ländliche Räume sind demnach ein im Zusammenhang wichtiges Förderungsziel, welches bei segmentierter Betrachtungsweise jedoch in den Hintergrund gerät. Auffallend ist auch, dass ein Ziel, welches in allen klassischen landwirtschaftlichen Förderungsgesetzen erwähnt wird, nämlich die Versorgung der Bevölkerung (mit Nahrungsmitteln), von den Workshopteilnehmern als völlig untergeordnet bewertet wurde.



7.3 Wo stehen wir heute in der Landwirtschaftsförderung?

Von den Experten wurde festgestellt, dass die Ökologisierung in der Landwirtschaftsförderung ein hohes Maß erreicht hat. Das Programm ÖPUL 2000 bietet insgesamt 80 verschiedene Maßnahmen an und erfordert einen beachtlichen Administrationsaufwand. Einzelne Maßnahmen sind nicht mehr überprüfbar, andere werden von nur sehr wenigen Betrieben angesprochen. In Vorarlberg werden nur ca. 10 der insgesamt 80 ÖPUL-Maßnahmen von den Landwirten gewählt. Insgesamt wurde die Frage gestellt, ob innerhalb des ÖPUL-Programmes durch eine weitere Maßnahmendifferenzierung eine Steigerung der ökologischen Effizienz noch möglich ist ohne den administrativen Aufwand überproportional zu steigern.

Der mit der Förderbürokratie für den Landwirt verbundene Zeitaufwand wurde im Verhältnis zum erzielbaren Einkommen als gering beurteilt (günstige Kosten-Nutzen-Relation). Nicht zu unterschätzen ist allerdings der psychische Druck der Förderungswerber, ob der gestellte Antrag auch in allen Details ordnungsgemäß ausgefüllt wurde bzw. ob die praktizierte Form der Bewirtschaftung auch den Angaben im Antrag entspricht. Nicht selten haben Landwirte empfindliche Konsequenzen für zweifellos fehlerhafte, jedoch keinesfalls in betrügerischer Absicht gestellte Förderanträge getragen.

Sieben Jahre nach dem EU-Beitritt hat sich in verschiedenen Abläufen der Förderungsbürokratie schon Routine verbreitet. Trotzdem ist der Prozess der Schaffung einer aktuellen Datenbasis noch nicht abgeschlossen. Datenbestände müssen also nicht nur gewartet, sondern auch immer noch neu geschaffen werden. Ein aktuelles Beispiel dafür ist die Erstellung des Berghöfekatasters. Für die Landwirte bedeutet dies immer wieder bzw. immer noch hohe administrative Anforderungen.

Ein Faktor, der auch zukünftig von großer Bedeutung sein wird, ist die Qualität der Kommunikation zwischen Landwirtschaft und Naturschutz. Hier stimmen die in der Vergangenheit erzielten Ergebnisse und auch die Atmosphäre, in der die Workshops verliefen, hoffnungsfroh. Im Gegensatz zur praktischen Ebene scheinen innerhalb der Experten die klassischen Vorbehalte der jeweiligen Gruppen größtenteils überwunden zu sein.

Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit sowie Weiterbildungsangebote, insbesondere zum Bereich Ökologisierung landwirtschaftlicher Förderungen, sind angezeigt.

Als Fazit der Expertendiskussion kann zusammengefasst werden, dass die herausragende Anforderung der kommenden Jahre eine verstärkte Kommunikation ist. Dies gilt für den Dialog zwischen Landwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Gruppierungen ebenso wie innerhalb der Landwirtschaft.



7.4 Ökologisches Stärken-Schwächenprofil der Förderkategorien

Im Rahmen der Expertenworkshops wurden die einzelnen Förderkategorien auf deren ökologische Stärken und Schwächen geprüft. Nachfolgend wird die im Workshop erarbeitete Liste wiedergegeben. Auf die Einbeziehung der Förderkategorien „Sondergebiete der Landwirtschaft“ und „Bundesländerübergreifende Maßnahmen“ in die Stärken-Schwächenanalyse wurde von den Workshopteilnehmern verzichtet.

EU-Marktordnungsprämien

Ein ökologischer Verdienst der Marktordnungsprämien ist es zweifellos die Mutterkuhhaltung zu einer realistischen Alternative zur Milchkuhhaltung gemacht zu haben. Weiters ist durch die Extensivierungsprämien im tierischen Bereich ein Anreiz zu moderaten Viehbesatzdichten gegeben. Das agrarpolitische Steuerungsinstrument der Extensivierungsprämie ist also aus ökologischer Sicht grundsätzlich positiv zu beurteilen. Der Grenzwert von maximal 1,4 GVE/ha für die Gewährung der Extensivierungsprämie wurde jedoch als hoch befunden. Die Gewährung von Stierprämien als Unterstützung einer intensiven Produktionsform wurde im Gegensatz zur Förderung der Ochsenmast als ökologisch kontraproduktiv bewertet.

Ausgleichszulage und nationale Beihilfe

Als eine ökologische Stärke dieser Förderkategorie wurde der Erhalt der landwirtschaftlichen Bevölkerung in benachteiligten Gebieten erkannt. Diese Wirkung wurde durch die Einführung des Berghöfekatasters als einer Grundlage für die Bemessung der Ausgleichszulage noch verstärkt.

Als Beispiel für ökologisches Gefahrenpotential wurde die Tendenz genannt, durch die großzügige Berücksichtigung gealpter Tiere einen Überbesatz auf Alpen zu provozieren. Die in den ÖPUL-Kriterien genannte maximale Besatzdichte wird, abhängig von individuellen Umständen, als ökologisch unwirksam beschrieben.

Agrarumweltmaßnahmen

Erwartungsgemäß wurden in dieser Förderkategorie überwiegend ökologische Stärken erkannt. Eine davon ist, dass die Umweltprogramme in sehr hohem Maße von den Bauern angenommen werden. Ebenso wurde die Grundausrichtung der Agrarumweltmaßnahmen als richtungsweisend anerkannt.

Besonders positiv am ÖPUL-Programm wurde die umfangreiche Evaluierung und die daraus folgende kontinuierliche Verbesserung beurteilt. Als kennzeichnend für die Agrarumweltprogramme wurde genannt, dass zumindest ein beschränkter regionaler Gestaltungsspielraum gegeben ist. Dieser bewegt sich allerdings in einem engen, von EU und Bund vorgegebenen, formalen Rahmen.

Als problematisch wurde genannt, dass für die Gewährung der Basisförderung überwiegend Beibehaltungsziele und wenig Extensivierungsziele enthalten sind.



Einzelbetriebliche Investitionsmaßnahmen

Als ökologische Stärke der einzelbetrieblichen Investitionsmaßnahmen wurde befunden, dass in deren Rahmen die Lagerkapazität für Gülle bei vielen Betrieben ausgebaut wurde. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für den Schutz von Grund- und Fließgewässern. Weiters wird durch förderungsmäßige Anreize zur Einrichtung artgerechter Tierhaltungssysteme ein klares Signal gesetzt. In diesem Zusammenhang wurde jedoch auch festgehalten, dass das erhöhte Platzangebot tierfreundlicher Haltungssysteme eine Vergrößerung der Baufläche als ökologisch „unerwünschte Nebenwirkung“ mit sich zieht.

Der landwirtschaftliche Wegebau wird in Hinblick auf die ökologischer Wirkung durchaus ambivalent beurteilt. Einerseits wird durch den Bau von Wegen die flächendeckende landwirtschaftliche Nutzung begünstigt, gleichzeitig stellen Wegtrassen mitunter starke Beeinträchtigungen für ökologische Systeme dar.

Weiters wurde die Investitionsförderung im Bereich Alpengebäude sowie bei der Erstellung von Fahrwegen auf Alpen als Voraussetzung für deren langfristige Bewirtschaftung und somit als ökologische Stärke bewertet.

Berufsbildungsmaßnahmen

Von den Workshopteilnehmern wurde die Möglichkeit der Gestaltung von Bildungsprogrammen im Bio- und Naturschutzbereich als ökologische Stärke dieser Förderkategorie gewertet. Hindernd ist, dass der formale Förderungsrahmen die Bauern zur Teilnahme an Weiterbildungsveranstaltungen nicht eben ermuntert. Beispielsweise werden Weiterbildungsseminare nur gefördert, wenn deren Dauer 8 Unterrichtseinheiten (zu je 50 min) nicht unterschreitet.

Hemmend auf die ökologische Wirksamkeit von Bildungsmaßnahmen wirkt sich die fehlende Verankerung des Bereiches Naturschutz und Ökologie in der Bildungsplanung aus.

Verarbeitung, Vermarktung und Qualitätssicherung

Im Zusammenhang mit dieser Förderkategorie wurden ein vielfältiges Produktangebot, Nahversorgung und die damit zusammenhängende Verkehrsvermeidung sowie die Pflege traditioneller lokaler Produkte als ökologische Stärke identifiziert. Regional erzeugte Produkte bilden auch ein Gegengewicht zum Trend in Richtung Fast Food und sind daher auch für die Gesundheitsvorsorge bedeutsam.

Nach Einschätzung der Workshopteilnehmer wird die ökologische Wirksamkeit durch gesetzliche Vorgaben (z. B. Milchhygieneverordnung) insofern gehemmt, als die Beibehaltung kleiner, traditioneller Strukturen (z. B. Alpsennereien) verhindert wird.



Entwicklung von ländlichen Gebieten

Aufgrund der Verschiedenheit der in dieser Förderungskategorie enthaltenen Projekte wurde von den Workshopteilnehmern keine generelle Aussage über ökologische Stärken/Schwächen gemacht. Die geforderte Differenzierung nach Förderprogrammen konnte aufgrund der beschränkten Zeit nicht erfolgen.

Für grundsätzlich positiv wurde befunden, dass im Zuge der AGENDA 2000 zusätzliche Budgetmittel in den ländlichen Raum „gewandert“ sind.

Arbeitnehmer- und Sozialmaßnahmen

Durch Maßnahmen in dieser Kategorie werden „Menschen und nicht Maschinen“ gefördert. Insbesondere im Alpbereich wird dadurch die Erledigung von aufwändigen, nur händisch durchführbaren Arbeiten begünstigt, welche sich vielfach ökologisch positiv auswirken.

Insgesamt wurde diese Förderungskategorie weniger ökologisch als vielmehr sozialökologisch positiv beurteilt.

7.5 Potenzialanalyse einzelner Förderkategorien

Abschließend erfolgte im zweiten Workshop eine Einschätzung des ökologischen Potenzials der verschiedenen Förderkategorien für die Zukunft. Dabei bewerteten die Experten durch Punktevergabe die Förderkategorien in den Kriterien „Derzeitige ökologische Relevanz“, „Verbesserungspotenzial“ und „Regionaler Gestaltungsspielraum“.

Die aktuelle ökologische Relevanz wurde in anderer Form bereits mit ähnlichem Ergebnis erhoben und kommentiert (siehe voriges Kapitel).

Überwiegend negativ beurteilt wurde sie nur im Falle der EU-Marktordnungsprämien. Lediglich leicht positiv wurden die Kategorien Berufsbildungsmaßnahmen, Entwicklung ländlicher Räume sowie Vermarktung, Verarbeitung und Qualitätssicherung. Die positivste Bewertung erhielten die Vorarlberger Umweltbeihilfe als Unterkategorie der Agrarumweltmaßnahmen (zweithöchste Reihung) und danach Ausgleichszulage und nationale Beihilfe.

Den geringsten regionalen Gestaltungsspielraum sahen die Experten in den Kategorien EU-Marktordnungsprämie, Ausgleichszulage und nationale Beihilfe sowie in den Agrarumweltmaßnahmen auf nationaler Ebene (ÖPUL-Programm). Ein hoher regionaler Spielraum wurde in der Gestaltung der Kategorien Berufsbildung, Entwicklung ländlicher Räume, Vorarlberger Umweltbeihilfe sowie Verarbeitung, Vermarktung und Qualitätssicherung erkannt.



Tabelle 7.5: Punktebewertung einzelner Förderkategorien nach derzeitiger ökologischer Relevanz, Verbesserungspotenzial und regionalem Gestaltungsspielraum

Förderkategorie	Derzeitige ökologische Relevanz				Verbesserungspotenzial				Regionaler Gestaltungsspielraum	
	++	+	-	--	++	+	-	--	+	-
EU-Marktordnungsprämien	0	1	6	1	0	5	3	1	0	7
Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe	3	3	1	0	0	5	3	0	2	5
Agrarumweltmaßnahmen	4	3	0	0	3	5	0	0	4	3
Einzelbetriebliche Investitionsmaßnahmen	1	3	2	1	1	5	2	0	6	1
Berufsbildungsmaßnahmen	0	5	3	0	8	1	0	0	9	0
Verarbeitung, Vermarktung, Qualitätssicherung	0	6	1	0	2	5	1	0	7	0
Entwicklung ländlicher Gebiete	0	6	2	0	1	8	0	0	8	0
Arbeitnehmer- und Sozialmaßnahmen	1	6	1	0	0	6	3	0	5	3
Vorarlberger Umweltbeihilfe	4	4	0	0	5	4	0	0	8	0

Die Einschätzung des Verbesserungspotenzials der ökologischen Wirksamkeit stellte sich für die Förderkategorie Berufsbildungsmaßnahmen als am günstigsten heraus. Dies ist verständlich aus der Kombination einer derzeit nur leicht positiv eingeschätzten ökologischen Relevanz mit einem großen regionalen Gestaltungsspielraum. Die nächst höhere positive Wertung erhielt die Kategorie Vorarlberger Umweltbeihilfe. Dies voraussichtlich nicht deswegen, weil sie jetzt als wenig ökologisch relevant eingeschätzt wird, sondern wegen des großen regionalen Gestaltungsspielraums. Ebenso wurde der Kategorie der Agrarumweltmaßnahmen ein hohes Potenzial zugemutet, auch wenn diese derzeit schon ökologisch hoch relevant sind und beschränkten Gestaltungsspielraum besitzen. Der Kategorie Entwicklung ländlicher Räume wurde als Kombination von derzeit nur beschränkter ökologischer Relevanz und großem Gestaltungsspielraum ein hohes Verbesserungspotenzial bescheinigt.



8. Schlussfolgerungen

■ In Vorarlberg erfolgt Landwirtschaftsförderung auf hohem Niveau

Umweltorientierte Förderungen nehmen in der Vorarlberger Landwirtschaft eine bedeutende Stellung ein. Abseits der Kofinanzierung von Förderprogrammen auf EU- und Bundesebene werden auch auf Landesebene in Form regionaler Förderprogramme starke Akzente gesetzt.

Im Rahmen dieser Studie wurde ein Vergleich mit 7 anderen österreichischen Bundesländern angestellt. Daraus geht das Engagement auf Ebene des Landes Vorarlberg hervor, durch entsprechende Maßnahmen die flächendeckende Pflege der Kulturlandschaft sowie die Erhaltung der Besiedlung ländlicher Räume und deren infrastrukturelle Intaktheit auch in Zukunft abzusichern. Die hierfür zur Verfügung stehenden Mittel können nicht zuletzt aufgrund der wirtschaftlichen Prosperität Vorarlbergs sowie der Akzeptanz landwirtschaftlicher Leistungen für die Allgemeinheit bereit gestellt werden.

■ ÖPUL in seinen Justierungsmöglichkeiten regional abstimmen

Der Detaillierungsgrad sowie die ökologische Wirksamkeit der umweltorientierten Förderprogramme von EU, Bund und Land sind noch optimierbar, jedoch als überwiegend positiv zu bezeichnen. Insbesondere durch das ÖPUL-Programm, welches auf Landesebene in bestimmten Maßnahmen im Rahmen der Vorarlberger Umweltbeihilfe aufgestockt wird, ist ein sehr fein einstellbares Lenkungsinstrument gegeben, dessen Möglichkeiten noch nicht erschöpft sind.

Damit ist weniger eine Erweiterung der Maßnahmenpalette gemeint als vielmehr die Nutzung bereits gegebener Möglichkeiten in der Justierung bestimmter Parameter (Bsp.: Viehbesatzdichte für die Gewährung der Extensivierungsprämien). Bislang gelten österreichweit für alle Produktionsgebiete die selben Grenzwerte. Eine Zukunftsvision könnte sein, dass derartige Parameter auf die regionalen Verhältnisse (natürliche Ertragsfähigkeit nach Klima und Boden,...) abgestimmt werden.

Für das ÖPUL-Programm liegt die Kompetenz für Änderungen auf Bundesebene, die Kriterien der Vorarlberger Umweltbeihilfe werden ausschließlich auf Landesebene gestaltet.

■ Gewichtung der Maßnahmen innerhalb der Vorarlberger Umweltbeihilfe überdenken

Zur Schwerpunktsetzung, wie sie aus der Gestaltung der Vorarlberger Umweltbeihilfe hervorgeht, ist zu bemerken, dass einzelflächenbezogene und gesamtbetrieblich ausgerichtete Verzichtmaßnahmen gleich bewertet werden. Ebenso fällt die hohe Gewichtung der Basisförderung auf, welche keinen ökologisch selektiven Charakter aufweist, aber andererseits denkbare Verschlechterungen unterbindet. Hingegen ist die Bewertung der Maßnahme Biologische Wirtschaftsweise als Signal zum Umstieg auf diese, seitens der Konsumenten in hohem Maß nachgefragte Wirtschaftsweise nicht ausreichend.



■ Auch quantifizierbare ökologische Zielvorstellungen formulieren

Ein grundsätzliches Problem bei der Formulierung ökologischer Zielvorstellungen ist das Fehlen quantifizierbarer (Umsetzungs-)Ziele. Allgemein formulierte Ziele wie z. B. „Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen“ oder „Erhalt der Kultur- und Erholungslandschaft“ können in ihrem Erfüllungsgrad nur über Umwege quantifiziert werden.

Dazu werden im Bericht zur Evaluierung des Programmes ÖPUL 95²⁵ folgende Defizite festgestellt: „Mangelhafte statistische Basis ..., Mangelhafte, inkonsistente Zeitreihen ..., Mangelhafte regionale Differenzierung ..., Mangelhafte Datenerhebung ...“

■ Das Vorarlberger Landwirtschaftsförderungsgesetz adaptieren oder neu gestalten

Kennzeichen innovativer Formulierungen in Förderungsrichtlinien/-gesetzen ist die Vorgabe eines Sets von Parametern, aus deren Quantifizierung der Zielerreichungsgrad frühzeitig ersichtlich wird. Ebenso ist die Forderung nach einem permanenten oder in regelmäßigen Abständen stattfindenden Monitoring bezüglich Zielerreichung vorstellbar. Auf diese Weise könnte wesentlich schneller auf aktuelle Veränderungen reagiert werden.

Diese Aufgabenstellung ist auf regionaler Ebene insofern aktuell, als eine Neuformulierung des derzeit geltenden Vorarlberger Landwirtschaftsförderungsgesetzes ansteht.

■ Kommunikation innerhalb der Landwirtschaft sowie mit anderen gesellschaftlichen Gruppen verstärken

Eine Erkenntnis aus den Expertenworkshops ist, dass sowohl innerhalb der Landwirtschaft auf Ebene der Praktiker und auch Experten sowie zwischen der Landwirtschaft und anderen Teilen der Gesellschaft verstärkt Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit zu leisten ist. Im Evaluierungsbericht zum bereits abgeschlossenen Programm ÖPUL-95 wird festgestellt, dass „... unter den Bauern und Bäuerinnen bezüglich des Umweltbewußtseins, des Umweltverhaltens und folgedessen bezüglich des Informationsstandes und der Akzeptanz des Umweltprogrammes teilweise Defizite bestehen. Speziell die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Ökologisierung der landwirtschaftlichen Produktion wird vielerorts noch nicht ausreichend verstanden²⁶.“

²⁵ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, 1998: Evaluierung des ÖPUL 95 - Bericht 1998. Bericht des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft an die Europäische Kommission gemäß Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 746/96, Beschlossen vom Beirat für die Evaluierung des Umweltprogrammes gem. VO (EWG) Nr. 2078/92, S. 131.

²⁶ Ebenda, S. 140-141



Auch gegenüber der nichtlandwirtschaftlichen Öffentlichkeit könnte das Maß an gegenseitigem Verständnis durch verstärkte Kommunikation erhöht werden. Dies scheint bei einem Anteil von über 60% öffentlichen Geldern am landwirtschaftlichen Gesamteinkommen angebracht.

■ Kooperation zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz aufrecht erhalten

Eine günstige Ausgangsbasis für die Öffentlichkeitsarbeit ist das Maß an gegenseitigem Verständnis zwischen Landwirtschaft und Naturschutz. Auch im Verlauf der Expertenworkshops war das konstruktive Zugehen dieser „klassischen“ Gegenpole ein entspannender Faktor.

■ Minimale ökologische Standards für alle Projekte der ländlichen Entwicklung festlegen

Bei der Betrachtung der Landwirtschaftsförderung in Österreich fällt auf, dass Umwelanliegen nicht als Querschnittsmaterie betrachtet, sondern durch spezifische Programme abgedeckt wird. Insbesondere durch die Änderungen im Zuge der Agenda 2000 werden für ländliche Gebiete umfangreiche Mittel zur Umsetzung von Projekten zur Verfügung gestellt, deren Genehmigung nicht unwesentlich auf regionaler Ebene beeinflusst werden kann (z. B. LEADER+ bzw. Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes). Hier ergibt sich im regionalen Kompetenzbereich ein enormes Potential für Fortschritte im ökologischen Bereich. Für derartige Projekte sollte konsequent und ausdrücklich die Beachtung mindestens einer ökologischen Dimension gefordert werden.

■ Ökologisch orientierte Bildungsplanung durchführen

In abgeänderter Form gilt dies auch für die Maßnahmen der beruflichen Fort- und Weiterbildung. Hier wurde in einem Expertenworkshop das höchste ökologische Verbesserungspotential aller Förderkategorien überhaupt geortet. Eine zielgerichtete und ökologisch orientierte Bildungsplanung in der Landwirtschaft unter Einbeziehung von (Informations-)Veranstaltungen im öffentlichen Rahmen ist zu leisten. Dies liegt klar im regionalen Kompetenzbereich.

■ Investitionsmaßnahmen nach ökologischen Kriterien bewerten

Ähnliches gilt für die Förderungskategorie der einzelbetrieblichen Investitionsmaßnahmen.

Hier ist durchaus ein formaler Rahmen durch EU- und Bundesebene gegeben. Da sich das Land Vorarlberg in diesem Bereich jedoch über den vorgeschriebenen Rahmen der Kofinanzierung hinaus engagiert und alle Förderungsansuchen dort bearbeitet bzw. die entsprechenden Projekte begleitet werden ergibt sich hier ein effizienter Ansatzpunkt für Eingriffe, weniger auf Ebene von Richtlinien oder Gesetzen als auf informeller Basis.



Die Geschwindigkeit mit der sich Änderungen im landwirtschaftlichen Bereich ergeben hat sich zwar seit der akuten Umstellungsphase auf EU-Verhältnisse zwar verlangsamt, ist jedoch noch immer beachtlich. So haben sich zwischen dem Erhebungszeitraum 2000 und dem Abschluß der vorliegenden Arbeit bereits wieder Änderungen ergeben, von denen zumindest zwei nicht unerwähnt bleiben sollen:

■ **Mit dem BHK steht eine leistungsorientierte und aktuelle Grundlage für die Bemessung der Ausgleichszulage sowie möglicher weiterer Maßnahmen zur Verfügung.**

Die Erhebungen zur Errichtung des Berghöfekatasters (BHK), welche die Einteilung in Erschwerniszonen der Bewirtschaftung (Bergbauernzonierung) abgelöst hat, sind inzwischen abgeschlossen. Damit verbunden war eine teilweise Korrektur bestimmter Flächendaten (Größe, Hangneigung) aufgrund von Luftbildern.

■ **Mit dem Tiergesundheitsfondsgesetz wurde die Basis für die Abgeltung prophylaktischer Maßnahmen im Tierbereich geschaffen.**

Weiter trat mit 1. 7. 2001 Tiergesundheitsfondsgesetz vom Vorarlberger Landtag in Kraft. Damit wurde die Basis für ein Leistungsentgelt geschaffen, das für prophylaktische Maßnahmen in den Bereichen Haltung, Fütterung, Medikamenteneinsatz und Hygiene gewährt wird. Die Mittel dafür konnten aus den durch das Auslaufen der Tierprämien 2001 frei gewordenen Geldern aufgewendet werden. Die Auszahlungen für das Jahr 2001 wurden Anfang 2002 abgewickelt.

