
Agrarausgaben des Bundes 1986–1992

Gerhard Steger

Das österreichische Agrarsystem steht im Jahr 1992 vor seinen vermutlich größten Veränderungen seit Beginn der Zweiten Republik. Die Ursachen hiefür liegen vor allem im internationalen Bereich, aber auch in den immer problematischeren Folgewirkungen des Landwirtschaftssektors für die österreichische Volkswirtschaft selbst, die zu wachsendem Druck zugunsten von Veränderungen im Agrarsystem führen.

Die internationalen Rahmenbedingungen für die österreichische Agrarpolitik ändern sich dramatisch. Dabei spielen die Verhandlungen um eine weltweite Agrarliberalisierung, die im Rahmen des Internationalen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) geführt werden, eine noch wesentlich bedeutendere Rolle als die beabsichtigte EG-Integration Österreichs; dies schon alleine deshalb, weil die Folgen der laufenden sogenannten „Uruguay-Runde“ im GATT die österreichische Landwirtschaft auch dann betreffen, wenn Österreich der EG nicht beitreten sollte¹. Sowohl die sich deutlich abzeichnende Tendenz dieser GATT-Verhandlungen als auch die Stoßrichtung der Pläne zur EG-Agrarreform, wie sie von der EG-Kommission im Sommer 1991 vorgelegt wurden, gehen in eine gemeinsame Richtung: Die agrarische Produktion hat sich viel stärker am Markt zu orientieren, planwirtschaftliche Instrumente in der Agrarpolitik müssen substantiell reduziert werden. Im Gegenzug zur Liberalisierung und der damit verbundenen Reduzierung von handelsverzerrenden Agrarsubventionen soll die Möglichkeit zum Ausbau von Direktzahlungen an die Bauern als Abgeltung für deren Leistungen bei der Pflege der Kulturlandschaft geschaffen werden². Diese Grundphilosophie dürfte demnach auch für die zukünftige Entwicklung der österreichischen Agrarpolitik handlungsleitend sein.

Umorientierung der Agrarpolitik ist also in weltweitem Maßstab angesagt. Das wird deshalb massive Auswirkungen auf das österreichische Agrarsystem haben, weil dieses bislang in besonderem Maße von Wettbewerbsmechanismen verschont geblieben und vielfach durch weitreichende, planwirtschaftlich und bürokratisch orientierte Regelungssysteme vom rauen Wind des internationalen Wettbewerbes abgeschirmt ist³. Dementsprechend hoch sind auch die volkswirtschaftlichen Kosten dieses Systems. Laut Angaben der OECD stützten Steuerzahler und Konsumenten die österreichische Landwirtschaft im Jahr 1991 mit rd. 31 Milliarden Schilling, das sind rd. 53 Prozent des landwirtschaftlichen Produktionswertes⁴. Pro Beschäftigtem in der österreichischen Landwirtschaft betrug die Agrarstützung durch Steuerzahler und Konsumenten im Jahr 1991 rd. 144.000 Schilling, pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche rd. 10.500 Schilling.

Die für den österreichischen Agrarsektor wesentlichsten Gesetze sind zeitlich befristet und laufen mit 30. Juni 1992 aus. Dies betrifft vor allem des Marktordnungs-, Viehwirtschafts-, Mühlen- und Landwirtschaftsgesetz, die daher zur Gänze neu verhandelt werden müssen, um für den Zeitraum ab 1. Juli 1992 Rechtsgrundlagen für die österreichische Landwirtschaft zu schaffen. Vor dem Hintergrund der eben skizzierten internationalen Rahmenbedingungen, aber auch der volkswirtschaftlichen Problematik des Agrarsektors für Österreich selbst, wird das Jahr 1992 wohl die tiefgreifendste Änderung des Agrarsystems der Zweiten Republik bringen.

Daher ist davon auszugehen, daß diese Agrarreform im laufenden Jahr einen wesentlichen Stellenwert im Wirtschaftsleben, aber auch in der politischen Auseinandersetzung in Österreich einnehmen wird. Aus diesem aktuellen Anlaß soll daher ein Überblick über die Ausgaben des Bundes für den Agrarsektor geboten werden.

Zuschüsse zur bäuerlichen Sozialversicherung

Diese Ausgaben des Bundes für die Land- und Forstwirtschaft finden sich hauptsächlich in zwei Bereichen:

Erstens im Budgetkapitel 60, das die Ausgaben des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, seiner verschiedenen nachgeordneten Dienststellen sowie land- und forstwirtschaftliche, aber auch wasserwirtschaftliche Förderungen umfaßt. Im Budgetkapitel 60 sind seit 1989 auch die Bundesausgaben für die agrarische Überschußverwertung integriert, die zuvor in einem eigenen Budgetkapitel 62 enthalten waren.

Das Budgetkapitel 60 ist immer wieder Gegenstand hoher politischer Aufmerksamkeit, seine Gestaltung und Dotierung oft umstritten. In diesem Beitrag soll ein Überblick über die Entwicklung dieses Budgetkapitels seit 1986 gegeben und einige Charakteristika dieser Entwicklung herausgearbeitet werden.

Der zweite große Ausgabenbrocken des Bundes für den Agrarbereich findet sich im Budgetkapitel 16 (verwaltet vom Bundesministerium für

Arbeit und Soziales), wo die Zuschüsse des Bundes für die bäuerliche Sozialversicherung verbucht sind. Im BVA 1992 sind hierfür rd. 13.998 Millionen Schilling vorgesehen (Tabelle 1), was über der im Budgetkapitel 60 enthaltenen Summe der Agrarförderungen des Bundes liegt, bzw. rd. 2,2 Prozent der Ausgaben des Allgemeinen Bundeshaushaltes für das Finanzjahr 1992 entspricht.

Angesichts des Umfanges der Bundeszuschüsse zur bäuerlichen Sozialversicherung ist es bemerkenswert, daß diese – etwa im Vergleich zu den Agrarförderungen im Budgetkapitel 60 – in viel geringerem Maße Gegenstand politischer Kontroversen oder öffentlicher Aufmerksamkeit sind. Schließlich liegt der prozentuelle Zuschuß des Bundes zur bäuerlichen Sozialversicherung weit über jenem zu den Versicherungsanstalten der Arbeiter und Angestellten, aber auch über jenem zur gewerblichen Sozialversicherung. Wenn es daher trotzdem um den Bundeszuschuß zur bäuerlichen Sozialversicherung kaum tiefgreifende Kontroversen gibt, so mag dies daran liegen, daß die Notwendigkeit entsprechender Bundesbeiträge politisch bislang weitgehend außer Streit gestanden ist. In diesem Zusammenhang wird immer wieder auf die ständig rückläufige Zahl von landwirtschaftlich Erwerbstätigen und damit auf das immer ungünstigere Verhältnis von Berufstätigen und Pensionisten in dieser Bevölkerungsgruppe verwiesen. Wieweit die intensiver werdende Debatte um die künftige Finanzierung des österreichischen Sozialversicherungs- und Pensionswesens zu einer Veränderung dieser Situation führen wird, kann derzeit kaum abgeschätzt werden und würde den Rahmen dieses Beitrages bei weitem sprengen⁵.

Das Budget des BMLF

Zurück zum Budget des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft: Dessen Dotierung ist von 1986 bis 1992 von 13.594 Millionen Schilling um 3.764 Millionen Schilling auf 17.358 Millionen Schilling gestiegen (Tabelle 2), das entspricht einem Zuwachs um rd. 28 Prozent. Der prozentuelle Anteil an den Ausgaben des Allgemeinen Bundeshaushaltes liegt 1992 (2,7 Prozent) knapp unter dem Niveau von 1986 (2,8 Prozent). Allerdings zeigen sich in den Jahren dazwischen deutlichere Schwankungen des Anteils des BMLF an den Ausgaben des Allgemeinen Bundeshaushaltes. 1987 stiegen die Ausgaben des BMLF zunächst deutlich an (rd. 1,2 Milliarden Schilling mehr als 1986), um dann bis einschließlich 1989 wieder merklich zu fallen. Letzteres ist vor allem auf die im Zeitraum 1988/89 kurzfristig deutlich steigenden Weltmarktpreise für agrarische Produkte und somit auf entsprechend reduzierte Verwertungskosten für Agrarüberschüsse (die sogenannten marktordnungspolitischen Ausgaben – siehe Tabelle 3) zurückzuführen.

Von 1989 bis 1992 stiegen dann die Ausgaben des BMLF rasch an, wobei die Erhöhung in diesem Zeitraum rd. 4,2 Milliarden Schilling oder rd. 32 Prozent betrug⁶.

Es zeigt sich, daß das jeweils erste Finanzjahr einer Legislaturperiode besonders hohe nominelle Steigerungen des BMF L-Budgets erbrachte (1987, 1991), was auf entsprechende Vereinbarungen der Regierungsparteien zurückzuführen ist, die zugleich mit Ausgabenlimits für längere Zeiträume verbunden waren⁷.

Agrarförderungen aus allgemeinen Budgetmitteln stark steigend

Der Anteil der Agrarförderungen an den Ausgaben des BMLF lag im Untersuchungszeitraum stets über zwei Drittel und stieg von 9.432 Millionen Schilling 1986 auf 12.539 Millionen Schilling 1992 (Tabelle 2). Die Agrarförderungen sind im genannten Zeitraum etwa in jenem Ausmaß gestiegen (33 Prozent), wie die Ausgaben des Allgemeinen Bundeshaushaltes (34 Prozent).

Der aussagekräftigste Indikator für den Stellenwert der Agrarförderungen im Bundesbudget ist allerdings die Entwicklung der Agrarförderungen aus *allgemeinen Budgetmitteln*, also bereinigt um jene von Bauern und Konsumenten zu tragende zweckgebundene Budgetbarung, die aus budgetärer Sicht lediglich Durchlauferposten umfaßt. Die Agrarförderungen aus allgemeinen Budgetmitteln betrugen 1986 7.539 Millionen Schilling, im Bundesvoranschlag 1992 sind hierfür bereits 11.930 Millionen Schilling vorgesehen. Dies entspricht einer Steigerung von 58 Prozent, die demnach weit über der Ausgabenerhöhung im allgemeinen Bundeshaushalt liegt.

Diese Steigerung ist nicht nur deshalb bemerkenswert, weil in vielen anderen Bereichen des Bundesbudgets ein deutlich restriktiverer Ausgabenkurs platzgegriffen hat; bemerkenswert ist diese budgetäre Entwicklung auch aufgrund des Umstandes, daß die Zahl der Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft ständig rückläufig ist, während die budgetäre Dynamik der Agrarförderungen einen klar gegenläufigen Trend aufweist.

Dies ist zugleich ein gewichtiges Argument dafür, daß die Agrarförderungen nicht sehr zielgerichtet und effizient eingesetzt werden: Wenn die Agrarförderungen aus allgemeinen Budgetmitteln überdurchschnittlich steigen, während gleichzeitig die Bauern laufend weniger werden, so sind die Verteilungswirkungen der eingesetzten Bundesmittel offenkundig problematisch. Dies hat im wesentlichen zwei Ursachen. Erstens begünstigt das innerhalb der Agrarförderungen dominierende Preisstützungssystem für Agrarprodukte die Produzenten umso stärker, je größer sie sind. Zweitens kommt ein beträchtlicher Teil der aufgewendeten Budgetmittel nicht bei den Bauern an, sondern fließt in den – von den Raiffeisengenossenschaften dominierten – Bereich der Einlagerung, Verarbeitung und in den Export von agrarischen Überschüssen⁸.

Während also die Agrarförderungen aus allgemeinen Budgetmitteln überdurchschnittlich angestiegen sind, haben sich die zweckgebundenen Agrarförderungen von 1986 bis 1992 von 1.893 Millionen Schilling auf 609 Millionen Schilling deutlich reduziert und machen 1992 nur noch rd.

5 Prozent der Agrarförderungen des Bundes aus (1986: rd. 20 Prozent). Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, daß durch die stark verringerte Milchanlieferung (als Folge der freiwilligen Milchlieferrücknahmeaktion) die Bauern mittlerweile keinen Beitrag mehr für die direkte Verwertung des österreichischen Milchüberschusses mehr leisten, sondern lediglich die (nicht über das Bundesbudget, sondern über den Milchwirtschaftsfonds laufenden) Prämien für die Milchlieferrücknahmeaktion tragen müssen. Damit hat die Verringerung des Milchüberschusses nicht zuletzt zu berächtlicher Entlastung der Milchproduzenten geführt und kann sowohl aus budgetärer, als auch aus bäuerlicher Sicht als sinnvolle Maßnahme gewertet werden.

Andererseits ist der Rückgang der zweckgebundenen Gebarung – zu einem deutlich kleineren Teil – darin begründet, daß ab 1992 die zweckgebundenen Produzentenmittel für die Grünbrache von Getreideflächen nicht mehr über das Budget, sondern – analog zur Verrechnung bei der Exportverwertung von Getreide und bei der Förderung von pflanzlichen Produktionsalternativen – über den Getreidewirtschaftsfonds laufen und daher nicht mehr im Bundesbudget aufscheinen.

Der überwiegende Teil der 1992 noch im Bundesbudget ausgewiesenen Agrarförderungen aus zweckgebundenen Mitteln stammt von Importausgleichsbeträgen, die auf importierte Agrarprodukte erhoben und letztlich von den Konsumenten getragen werden.

Zugleich ist an dieser Stelle der Hinweis angebracht, daß das Agrarbudget des Bundes bei weitem nicht alle aufgewendeten Agrarförderungen umfaßt. Einerseits läuft eben ein Großteil der zweckgebundenen Produzentenmittel nicht über das Bundesbudget, andererseits werden natürlich auch die Agrarförderungen von anderen Gebietskörperschaften, vor allem von den Ländern, nicht über das Bundesbudget verrechnet. Am Beispiel der Kosten für die agrarische Überschußverwertung kann man erkennen, daß beachtliche Beträge vom Agrarbudget des Bundes nicht erfaßt werden (siehe hierzu die Erläuterungen zu Tabelle 4).

Agrarüberschüsse und ihre Kosten

Vergleicht man die Entwicklung der sogenannten marktordnungspolitischen Ausgaben – diese umfassen fast alle budgetären Kosten für die Agrarüberschüsse⁹, bzw. den Großteil der Agrarförderungen zu deren Reduzierung – mit jener der übrigen Agrarförderungen (Tabelle 3), so zeigt sich, daß die marktordnungspolitischen Ausgaben im Untersuchungszeitraum deutlich unterdurchschnittlich gestiegen sind. Dies ist vor allem auf das starke Absinken der Verwertungskosten für den Milchüberschuß zurückzuführen, der von 1986 bis 1992 fast um die Hälfte reduziert werden konnte. In diesem Bereich ist also zweifellos ein deutlicher Fortschritt in der österreichischen Agrarpolitik zu verzeichnen.

So gut wie überhaupt nicht weitergekommen ist die Agrarpolitik dagegen beim Getreideüberschuß. Dort hat es im Vergleich zu 1986 keine

substantielle Budgetentlastung gegeben, obwohl zur Reduzierung des Getreideberges die Förderung von pflanzlichen Produktionsalternativen – vor allem Raps, Sonnenblumen, Sojabohnen und Körnerleguminosen – mehr als verachtfacht wurde (1986: 188 Millionen Schilling; 1992: 1.574 Millionen Schilling¹⁰). Der österreichische Getreideüberschuß ist in den letzten Jahren mit rd. einer Million Tonnen in etwa gleich hoch geblieben, die massive und teure Ausweitung der pflanzlichen Produktionsalternativen hat also lediglich dazu geführt, daß der jährliche Produktivitätszuwachs in der Getreideproduktion von durchschnittlich zwei Prozent abgeschnitten, die Höhe des Getreideberges aber nicht wesentlich verringert werden konnte.

Die im Budget ausgewiesene Förderungssumme von Getreide und pflanzlichen Produktionsalternativen hat sich seit 1986 von 2.377 Millionen Schilling auf 3.695 Millionen Schilling im Jahr 1992 (ohne zweckgebundene Gebarung) erhöht (+64 Prozent), der Anteil beider Förderungsbereiche an den budgetierten Agrarförderungen ist im selben Zeitraum von 25 Prozent auf 29 Prozent gestiegen. Dies ist zugleich ein deutliches Indiz dafür, daß die in Zahlen gegossene, also aus der Entwicklung des Budgets ableitbare Agrarpolitik landwirtschaftliche Gunstlagen deutlich bevorzugt. Denn Getreide und pflanzliche Produktionsalternativen werden eben schwerpunktmäßig in Gunstlagen angebaut. Wenn daher der Anteil von Getreide und pflanzlichen Produktionsalternativen an den Agrarförderungen substantiell ansteigt, so heißt das, daß vom ständig größer werdenden Kuchen der Agrarförderungen Gunstlagen ein überproportionales Stück erhalten. Auf diese Weise fördert die Agrarpolitik die Einkommensdisparitäten in der österreichischen Landwirtschaft.

Die Finanzierungskosten für den Rinderüberschuß sind nach einem deutlichen Rückgang im Jahr 1989 wieder rasch angewachsen. Dieser Umstand zeigt, daß auch im Sektor Vieh und Fleisch durchschlagende Erfolge bei der Reduzierung der Überschüsse und ihrer Kosten noch ausstehen.

Aus aktueller Sicht wird angemerkt, daß die im BVA 1992 ausgewiesenen Kosten der Agrarüberschüsse im Wege des Budgetvollzuges 1992 (durch budgetäre Umschichtungen) deutlich nach oben revidiert werden dürften, weil sowohl bei der Verwertung von Vieh und Fleisch, als auch bei jener von Getreide sowie bei den Kosten für pflanzliche Produktionsalternativen hohe Vorbelastungen des Finanzjahres 1992 bestehen. Auch die für 1992 budgetierten Mittel für die Milchüberschußverwertung dürften aufgrund der Kostensteigerungen durch die jüngste Milchpreistrunde (Dezember 1991) nicht ausreichen und einen Umschichtungsbedarf zu Lasten von Agrarförderungen außerhalb der Überschußverwertung hervorrufen. Insofern wird sich wohl die Kostensituation bei der agrarischen Überschußverwertung deutlich angespannter entwickeln, als das im Vergleich der entsprechenden Budgetzahlungen 1986 und 1992 zu vermuten wäre.

Wie schon erwähnt, sind nicht alle Kosten der agrarischen Überschußverwertung – bzw. für Maßnahmen zu deren Reduzierung – im

Bundesbudget erfaßt. Daher ist es aufschlußreich, die nicht über das Bundesbudget verrechneten Kosten mit zu berücksichtigen. Dies ist für das Jahr 1992 geschehen (Tabelle 4), wobei auch dargestellt wird, zu welchen Anteilen die Überschußverwertungs- bzw. -reduzierungskosten von den einzelnen Financiers aufgebracht werden. Dabei wurden jene Beträge, die von den Konsumenten zu tragen sind (v. a. Importausgleichsbeträge), aber über das Budget fließen, unter der Spalte „Bund“ miteingefügt¹¹.

1992 ist auf Basis des BVA mit insgesamt rd. 11,3 Milliarden Schilling an Kosten für die Verwertung, bzw. für die Reduzierung von Agrarüberschüssen zu rechnen, wobei dieser Betrag – wie oben erwähnt – im Wege des Budgetvollzuges 1992 noch merklich erhöht werden dürfte. Die in Tabelle 4 dargestellte finanzielle Gewichtung der einzelnen Überschußsektoren für das Jahr 1992 hat sich erst kürzlich herausgebildet: Die Kosten für den Rinder- haben jene für den Milchüberschuß übertroffen, die Ausgaben für Produktionsalternativen (v. a. im pflanzlichen Bereich) und für Stilllegungen steigen laufend an.

Vergleicht man die Stützungen je Einheit agrarischen Überschußproduktes mit dem jeweiligen Bauernerlös, so ergibt sich ein weiteres starkes Argument für die Ineffizienz und volkswirtschaftliche Bedenklichkeit des bestehenden österreichischen Agrarsystems: Bei wesentlichen Agrarprodukten liegt die Stützung bereits gleich hoch wie der Bauernerlös oder sogar noch darüber. Beispiele:

- Im Wirtschaftsjahr 1991/92 werden die Verwertungskosten je Liter Überschußmilch ca. S 7,50 betragen, während der Produzentenpreis für Lieferungen im Rahmen des Milchkontingents und bei erster Qualität bei etwa S 6,- je Liter liegt.
- Je Kilogramm überschüssigen Mahlweizens oder -roggens müssen bereits rd. S 3,50 an Stützung bezahlt werden, dies entspricht etwa dem Erzeugerpreis der Getreidebauern. Dagegen betrug der Exporterlös für österreichisches Brotgetreide zu Jahresanfang 1992 zwischen knapp S 0,60 (Roggen) und rund S 1,- (Weizen) je Kilogramm. Vergleicht man die eingesetzten Stützungsmittel je Kilogramm mit dem entsprechenden Exporterlös, so ist die volkswirtschaftliche Absurdität der Erzeugung von entsprechenden Agrarüberschüssen einmal mehr offensichtlich.
- Besonders teuer kommen die Bemühungen, aus pflanzlichen Rohstoffen Treibstoff zu erzeugen. Addiert man die Rohstoffstützung und die im Mineralölsteuergesetz eingeräumte Vergünstigung für biogene Treibstoffe, bzw. -komponenten, so beträgt die Subvention – noch ohne allfällige Zuschüsse für die Errichtung entsprechender Verarbeitungsanlagen – je Liter Rapsdiesel rund S 20,-, je Liter Bioethanol rund S 15,-¹².

Von den genannten rd. 11,3 Milliarden Schilling an Gesamtkosten für die Verwertung der Agrarüberschüsse, bzw. für Maßnahmen zu deren Reduzierung, finanziert der Bund ca. 69,5 Prozent, die Produzenten kommen für rd. 24,5 Prozent auf, die Länder für 6 Prozent. Angesichts des Umstandes, daß die Agrarförderung nach der Kompetenzlage des

Bundesverfassungsgesetzes grundsätzlich Landessache ist, wird der prozentuelle Anteil der Länder als erstaunlich gering bezeichnet werden dürfen. In diesem Licht gewinnt die im Übereinkommen der Regierungsparteien für die laufende Legislaturperiode festgelegte Absicht, die Länder verstärkt in der Verantwortung für die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden bäuerlichen Landwirtschaft einzubinden, besondere Aktualität¹³.

Überschußkosten als Hemmschuh

Die für die weitere agrarpolitische Entwicklung – Stichwort GATT – sehr bedeutsamen produktionsunabhängigen Direktförderungen wurden im Untersuchungszeitraum zwar deutlich überproportional gesteigert, nämlich mehr als verdoppelt, sie machen jedoch erst bescheidene sechs Prozent der Ausgaben des BMLF aus und stagnieren seit 1991. Letzteres ist ein Zeichen dafür, daß die oben angesprochene Verschärfung der Kostenbelastung bei den agrarischen Überschüssen den Spielraum für andere – sinnvollere – Agrarförderungen spürbar einengt.

Die Ausgaben für den Forstbereich sind seit 1986 um rd. 26 Prozent gestiegen, deren Anteil an den Ausgaben des BMLF liegt 1992 (9,3 Prozent) knapp unter dem Wert von 1986 (9,4 Prozent). Die entsprechenden Ausgaben des Bundes halten laut dem Bundesvoranschlag 1992 sogar nominell unter den Werten von 1991. Hält man sich den Zustand des österreichischen Waldes vor Augen, der bekanntlich ständig Anlaß zu öffentlichen Diskussionen und Kontroversen gibt, so mag der zuletzt deutlich sinkende budgetäre Stellenwert der Forstaussgaben zunächst verwunderlich erscheinen, wird aber vor dem Hintergrund der aufgezeigten angespannten Situation des Agrarbudgets insgesamt wohl verständlich – und als erneuter Beleg dafür aufgefaßt werden können, wie sehr die zur Zeit wieder steigenden Kosten für Agrarüberschüsse als Hemmschuh für das Setzen von zukunftsorientierten Schwerpunkten bei den land- und forstwirtschaftlichen Ausgaben des Bundes wirken.

Seit 1986 ist der Anteil des Verwaltungsaufwandes im Budget des BMLF von ca. 2,6 Milliarden Schilling auf gut 3,1 Milliarden Schilling, d. h. um 21 Prozent gestiegen (Tabelle 3). Gemessen daran ist der Aufwand des BMLF-Zentralleitung und der nachgeordneten Dienststellen des BMLF unterdurchschnittlich angehoben worden, die Kosten für die landwirtschaftlichen Landeslehrer sind leicht, jene für die Landwirtschaftskammern sehr stark überdurchschnittlich gestiegen¹⁴. Die entsprechende Mittelzuführung an die Landwirtschaftskammern erfolgt aufgrund des Umstandes, daß die Kammern bei der Abwicklung von Agrarförderungen bestimmte Aufgaben als Förderungsabwicklungsstellen übernehmen¹⁵ und sich den entsprechenden Personalaufwand vom Bund abgelten lassen. Letzteres wird wohl als Indiz für eine zunehmende Auslagerung von Verwaltungsaufwand aus dem unmittelbaren Einflußbereich des Bundes in jenen einer Interessenvertretung zu deuten sein, wobei die Kosten dieser Auslagerung allerdings der Bund trägt.

Auch im Bereich der Verwaltungsausgaben gilt das vorhin zu den Agrarförderungen Gesagte: Die Bauern werden weniger, aber die Ausgaben steigen, auch die Aufwendungen für die Bauernverwaltung. Aus dem Blickwinkel der vielzitierten Verwaltungsreform betrachtet, bieten sich im BMLF viele Möglichkeiten der Kostenreduzierung an. So betreibt der Bund – und zwar als nachgeordnete Dienststellen des BMLF – etwa eine Bundesanstalt für Pferdezucht, eine weitere für Fischereiwirtschaft, zwei Bundesanstalten für Milchwirtschaft und andere Einrichtungen mehr, die sicher nicht ohne weiteres den unverzichtbaren Bundesaufgaben zuzuordnen sind.

Die überfällige Reform des österreichischen Agrarsystems sollte auch im Bereich der Verwaltung deutlich Spuren hinterlassen.

Anmerkungen

- 1 Siehe hierzu G. Steger: Unterschiedliche Integrationsszenarien für die österreichische Landwirtschaft, in: Der Förderungsdienst, hrsg. vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien, Heft 4/1991, S. 104ff.
- 2 Die angeführte Begründung für diese Direktzahlungen ist natürlich nur dann stichhaltig, wenn die angewandte agrarische Produktionsweise tatsächlich ökologisch verträglich ist, was zur Zeit vielfach nicht von vorneherein plausibel ist. Daher wird es erforderlich sein, bei den Kriterien für solche Direktzahlungen neben sozialen und regionalen auch ökologische Gesichtspunkte miteinzubeziehen.
- 3 Siehe hierzu den entsprechenden Überblick in: G. Steger: Kritikpunkte am landwirtschaftlichen System, in: Politische Bildung. Hrsg. vom Österreichischen Institut für Politische Bildung, Mattersburg, Nr. 2/1991, S. 14ff.
- 4 Der entsprechende EG-Wert liegt bei 50 Prozent. Deutlich niedrigere Subventionsäquivalente als die EG (und erst recht als Österreich) weisen die USA und – noch markanter – wettbewerbsfähige Agrarproduzenten wie Australien und Neuseeland auf, höhere Subventionsäquivalente als Österreich haben beispielsweise die nordischen Staaten und die Schweiz.
- 5 Siehe zur Finanzierung der bäuerlichen Sozialversicherung und den entsprechenden Verteilungswirkungen L. Fornleitner/J. Krammer: Soziale Sicherheit in der Land- und Forstwirtschaft. Was kostet sie, was bringt sie wem? in: G. Steger (Hrsg.): Grünbuch. Krise und Perspektiven der österreichischen Landwirtschaft, Wien 1988.
- 6 Die letzte Stufe dieser Steigerungsphase – von 1991 auf 1992 – ist im wesentlichen auf die Umwandlung der bis 1991 gewährten Mineralölsteuerrückvergütung an die Landwirte in eine flächenbezogene Förderung zurückzuführen, die das Budget des BMLF im Jahr 1992 um 970 Millionen Schilling erhöht.
- 7 Diese Vereinbarungen über Ausgabenlimits bei Agrarförderungen, die zwar den Großteil, nicht aber sämtliche Agrarförderungen der Budgettitel 601–604 umfaßten, wurden in der XVII. Legislaturperiode für deren gesamten Laufzeit getroffen, in der XVIII. Legislaturperiode für die Jahre 1991 und 1992.
- 8 Siehe hierzu Grünbuch, a. a. O. sowie G. Steger: Raiffeisen in Österreich, in: Zukunftswerkstatt Genossenschaft. Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Gemeinwirtschaft, Wien, Nr. 2–3/1989, S. 105ff.
- 9 Lediglich die Kosten des Bundes für den Weinüberschuß werden nicht im Budgettitel 604 (marktordnungspolitische Ausgaben), sondern im Budgettitel 601 verrechnet.
- 10 Würde man die korrespondierenden zweckgebundenen Produzentenmittel, die nicht über das Budget sondern den Getreidewirtschaftsfonds laufen, hinzuzählen, wäre die entsprechende Steigerung der Kosten pflanzlicher Produktionsalternativen noch größer.

- 11 Es handelt sich dabei um folgende Beträge: Milch rd. 206 Millionen Schilling; Vieh rd. 244 Millionen Schilling; Getreide rd. 1 Million Schilling; in Summe daher rd. 451 Millionen Schilling.
- 12 Rapsdiesel wird in Österreich bereits hergestellt, Bioethanol soll nach dem Wunsch der Agrarvertretung hergestellt werden (sogenanntes Austroprot-Projekt).
- 13 Siehe die entsprechende Passage der zitierten Vereinbarung in BMLF (Hrsg.): Bauern für Herausforderung der Zukunft gerüstet, Wien o. J., S. 4.
- 14 Diese Förderung der Landwirtschaftskammern betrug 1986 (Ansatz 1/60346/7320/011) erst rd. zwei Millionen Schilling, im BVA 1992 sind bereits 127 Millionen Schilling vorgesehen (Ansatz 1/60306/7320/011). Bei diesem Vergleich wurden weitere Förderungen der Beratungstätigkeit der Landwirtschaftskammern, bzw. der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern nicht berücksichtigt, die ab dem BVA 1991 bei Ansatz 1/60306 budgetiert sind.
- 15 Auf die demokratiepolitische Problematik, die entsteht, wenn Interessenvertretungen obrigkeitliche Funktionen gegenüber ihren Mitgliedern übernehmen, indem sie zum Teil über die Vergabe von Förderungen entscheiden, kann in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen werden, siehe dazu: G. Steger: Der gläserne Bauer. Landwirtschaftskammern zwischen Interessenvertretung und Obrigkeit, in: Erziehungsziel Parteidisziplin? Schulheft Nr. 60, Wien/München 1990, S. 89ff.

Tabelle 1**Bundesleistungen zur bäuerlichen Sozialversicherung BVA 1992**

	Mio. S
1/16077 Betrag gem. § 31 (2) BSVG	3.027,0
1/16087 SVA der Bauern; Bundesbeitrag	6.918,3
1/16167 SVA der Bauern; Ausgleichszulagen.....	2.980,6
1/16217 SVA der Bauern; Bundesbeitrag zur Krankenversicherung	810,0
1/16427 SVA der Bauern; Bundesbeitrag zur Unfallversicherung	262,0
Summe	13.997,9

Tabelle 2

Budgetausgaben des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft
(in Mio. S ^{a)} bzw. in %)

	1986 b)	1987 b)	1988 b)	1989 b)	1990 b)	1991 c)	1992 c)	1986 = 100
1 Ausgaben Allgemeiner Haushalt d)	483.721	498.273	517.824	540.664	564.736	600.519	648.760	134
2 Ausgaben BMLF e)	13.594	14.819	14.038	13.170	14.244	16.364	17.358	128
3 davon Agrarförderungen f)	9.432	10.835	10.075	8.987	10.027	11.642	12.539	133
4 Zeile 2 in % von Zeile 1	2,8	3	2,7	2,4	2,5	2,7	2,7	–
5 Zeile 3 in % von Zeile 1	1,9	2,2	1,9	1,7	1,8	1,9	1,9	–
6 Zeile 3 in % von Zeile 2	69,4	73,1	71,8	68,2	70,4	71,1	72,2	–
7 Zweckgebundene Agrarförderungen g)	1.893	1.727	818	1.019	1.130	927	609	32
8 Agrarförderungen allgemeine Budgetmittel	7.539	9.108	9.257	7.968	8.897	10.175	11.930	158
9 Zeile 7 in % von Zeile 3	20,1	15,9	8,1	11,3	11,3	8	4,9	–
10 Zeile 8 in % von Zeile 3	79,9	84,1	91,9	88,7	88,7	92	95,1	–
11 Zeile 8 in % von Zeile 2	55,5	61,5	65,9	60,5	62,5	65,5	68,7	–
12 Zeile 8 in % von Zeile 1	1,6	1,8	1,8	1,5	1,6	1,8	1,8	–

a) Rundungsdifferenzen.

b) Erfolg.

c) BVA.

d) Zahlen 1986 und 1987 bei Angleichung an die ab 1988 geänderte Rechtslage (Quelle: Übersicht 9 zur Budgetrede des Bundesministers für Finanzen vom 22. Oktober 1991, Hrsg. vom BMF, o. O. o. J.).

e) Budgetkapitel 60; bis inkl. 1988 auch Budgetkapitel 62.

f) Budgettitel 601–604; bis inkl. 1988 Budgetkapitel 62 statt Budgettitel 604.

g) Zweckgebundene Mittel in Budgettitel 601–604; bis inkl. 1988 im Budgetkapitel 62 statt im Budgettitel 604.

Entwicklung ausgewählter Ausgabenbereiche des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft
(in Mio. S_a); in Klammer jeweils Prozentanteil an den Ausgaben des BMLF

	1986 b)	1987 b)	1988 b)	1989 b)	1990 b)	1991 c)	1992 c)	1986 = 100
Ausgaben BMLF	13.594	14.819	14.038	13.170	14.244	16.364	17.358	128
Budgettitel 600 d)	626 (4,6)	594 (4,0)	599 (4,3)	725 (5,5)	739 (5,2)	785 (4,8)	809 (4,7)	129
Titel 601–603 (Agrarförderungen)	2.361 (17,4)	2.939 (19,8)	3.189 (22,7)	2.602 (19,8)	3.051 (21,4)	3.773 (23,1)	4.881 (28,1)	207
Marktordnungspolitische Ausgaben e)	7.071 (52,0)	7.896 (53,3)	6.886 (49,1)	6.385 (48,5)	6.976 (49,0)	7.869 (48,1)	7.658 (44,1)	108
Sonstiges f)	3.536 (26,0)	3.389 (22,9)	3.364 (24,0)	3.458 (26,3)	3.477 (24,4)	3.937 (24,1)	4.011 (23,1)	113
Ausgewählte Bereiche:								
BMLF-Zentralleitung g)	361 (2,7)	350 (2,4)	340 (2,4)	390 (3,0)	409 (2,9)	432 (2,6)	426 (2,5)	118
Forstausgaben h)	1.278 (9,4)	1.300 (8,8)	1.271 (9,1)	1.293 (9,8)	1.398 (9,8)	1.661 (10,2)	1.612 (9,3)	126
Produktionsunabhängige Direktzahlungen	450 (3,3)	483 (3,3)	499 (3,6)	641 (4,9)	718 (5,0)	1.016 (6,2)	1.036 (6,0)	230
Zinsenzuschüsse	603 (4,4)	581 (3,9)	581 (4,1)	614 (4,7)	672 (4,7)	810 (4,9)	865 (5,0)	143
Milch-Verwertungszuschüsse i)	3.491 (25,7)	3.882 (26,2)	2.867 (20,4)	2.501 (19,0)	2.472 (17,4)	2.688 (16,4)	1.914 (11,0)	55
Vieh-Verwertungszuschüsse j)	1.521 (11,2)	1.584 (10,7)	1.703 (12,1)	1.292 (9,8)	1.497 (10,5)	1.616 (9,9)	1.821 (10,5)	120
Getreide-Verwertungszuschüsse k) l)	2.189 (16,1)	2.655 (17,9)	2.623 (18,7)	1.880 (14,3)	2.206 (15,5)	2.162 (13,2)	2.121 (12,2)	97
Pflanzliche Produktionsalternativen k)	188 (1,4)	427 (2,9)	555 (4,0)	735 (5,6)	835 (5,9)	1.423 (8,7)	1.574 (9,1)	837
Nachgeordnete Dienststellen des BMLF m)	1.789 (13,2)	1.779 (12,0)	1.713 (12,2)	1.806 (13,7)	1.863 (13,1)	2.045 (12,5)	1.957 (11,3)	109
Landwirtschaftliche Landeslehrer n)	280 (2,1)	291 (2,0)	306 (2,2)	311 (2,4)	333 (2,3)	337 (2,1)	342 (2,0)	122
Verwaltungsaufwand o)	2.597 (19,1)	2.693 (18,2)	2.650 (18,9)	2.827 (21,5)	2.912 (20,4)	3.180 (19,4)	3.132 (18,0)	121

a) Rundungsdifferenzen.

b) Erfolg.

c) BVA

d) Budgettitel 600 umfaßt das BMLF-Zentralleitung sowie u. a.: agrar-, forstpolitische und wasserwirtschaftliche Unterlagen; notstandspolizeiliche Maßnahmen; Vollerziehung des Hydrographie- sowie des Forstgesetzes; Internationale Nahrungsmittelhilfe.

e) Bis inkl. 1988 Budgetkapitel 62, ab 1989 Budgettitel 604.

f) Bis inkl. 1988 Budgettitel 604–609; ab 1989 Budgettitel 605–609; dabei sind erfaßt: nachgeordnete Dienststellen des BMLF, landwirtschaftliche Landeslehrer, Wildbach- und Lawinenverbauung, Schutzwasserbau, Bundesflüsse.

g) Paragraph 6000 des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes.

h) Beilage III H zum Amtsbehelf des jeweiligen Bundesfinanzgesetzes.

i) Inkl. jener Milchlieferverzichtsprämie, die aus Bundesmitteln bezahlt wird sowie inkl. der Inlandsverwertungsaktionen.

j) Export- und Lagerkostenzuschüsse (Kapitel 62, bzw. Titel 604), zuzüglich Verwertungszuschüsse bei Ansatz 1/60296; ohne Prämie für Mutterkuhhaltung.

k) Ohne zweckgebundene Produzentenmittel, die nicht über das Budget sondern über den GWF laufen.

l) Inkl. Förderung von Grünbrache und Brotgetreideanbauverzicht; die Kosten von Verbilligungsaktionen, die sowohl für Getreide als auch für Körnerleguminosen gelten, wurden generell der Getreideförderung zugerechnet; ab 1992 wurde die Stärkeförderung in das Budgetkapitel 60 transferiert und dort insoweit berücksichtigt, als sie sich auf die Förderung von Stärke aus Getreide bezieht. Ab 1992 wird der zweckgebundene Anteil an Produzentenmitteln für Grünbrache nicht mehr über das Budget sondern den Getreidewirtschaftsfonds verrechnet.

m) Das sind u. a. Bundesanstalten und Bundesversuchswirtschaften, Wildbach- und Lawinenverbauungsdienst, Bundeskellereiinspektion, Spanische Reitschule, Bundesgärten, Bauhöfe.

n) Der Bund trägt 50% des Aufwandes für die landwirtschaftlichen Landeslehrer, die restlichen 50% tragen die Länder.

o) Aufwand Budgettitel 600 (abzüglich Paragraph 6008: Förderungen Internationale Nahrungsmittelhilfe), Refundierung der Personalkosten der Landwirtschaftskammern, nachgeordnete Dienststellen, landwirtschaftliche Landeslehrer.

Tabelle 4**Kosten der Agrarüberschüsse und ihrer Umlenkung**

Basis: BVA 1992 in Mio. S

Produkt	Kosten gesamt	davon Bund	davon Bauern	davon Länder
Milch	1.868	1.868	0	0
Getreide	3.302	1.849	1.453	0
Rinder	2.430	1.787	0	643
Schweine	20	10	0	10
Wein	105	77	28	0
Äpfel	11	11	0	0
Produktionsalternativen	2.388	1.843	545	0
Stillegungen	1.183	403	744	36
Summe	11.307	7.848	2.770	689
%	100	69,5	24,5	6

Erläuterungen:

Zu Milch: Erfaßt sind Exportstützungen, aus dem Budget finanzierte Inlandsverwertungsaktionen.

Zu Getreide: Erfaßt: Exportstützungen, Lager- und Frachtkostenzuschüsse, Inlandsverbilligungsaktionen für Getreide und Körnerleguminosen, Stärkeförderung für den Getreidesektor. Die entsprechenden Bauernmittel laufen nicht über das Budget sondern über den GWF.

Zu Rindern: Erfaßt sind Exportstützungen sowie Lagerkostenzuschüsse für Fleisch und solche für den Export von Fleischkonserven (letztere beiden Positionen umfassen sowohl Rind- wie auch Schweinefleisch). Der Länderanteil wurde aufgrund einer Ableitung aus dem Jahr 1991 geschätzt: 1991 ergab sich ein Landesanteil im Ausmaß von 36 Prozent des Bundesanteils, dieser Prozentsatz wurde nun auch für 1992 angewandt.

Zu Produktionsalternativen: Es sind Zuschüsse für tierische und pflanzliche Produktionsalternativen erfaßt, bei letzteren auch die nicht über das Budget sondern den GWF laufenden Produzentenmittel.

Zu Stillegungen: Erfaßt: Grünbrache, Brotgetreidekontraktverzicht (bei diesen beiden Aktionen laufen die Finanzierungsanteile der Produzenten nicht über das Budget sondern über den GWF), Weingartenstillegung, Intensitätsverzichtsprogramm, Milchlieferverzicht (zwei Aktionen: eine aus dem Budget finanziert, eine aus Bauernmitteln, diese sind nicht budgetwirksam, laufen über den MWF).