

Der Standardarbeitszeitbedarf als ein Kriterium für die Ermittlung von Direktzahlungen in der Landwirtschaft

Standard working-time requirement as a criterion for the allocation of direct payments to farms

Leopold KIRNER, Gerhard HOVORKA und Franz HANDLER

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht die Auswirkungen der Einbeziehung des Standardarbeitszeitbedarfes als Kriterium zur Vergabe von Direktzahlungen auf deren Verteilung im Vergleich zum derzeitigen System in Österreich. Bei der Gewährung der Marktordnungsprämien nach Standardarbeitseinsatz profitieren Betriebe mit hohem Arbeitseinsatz, konkret Betriebe mit höherem Viehbesatz und/oder natürlicher Bewirtschaftungerschwernis. Nichtbergbauernbetriebe und Marktfruchtbetriebe würden Direktzahlungen und damit Einkommen einbüßen. Eine Umsetzung in der Praxis verlangt laufende Anpassungen des Datensatzes und bei den Standardarbeitsverfahren.

Schlagerworte: Standardarbeitszeitbedarf, Direktzahlungen, Fördersystem, Einkommen

Summary

The paper analyses the effects of using the standard working-time requirement as a criterion for the allocation of direct payments compared to the system as present. If direct payments are allocated using the standard working-time requirement, farms with many working hours, particularly farms with many livestock units and/or mountain farms would gain. On the other hand, non-mountain farms and cash-crop farms would lose direct payments and therefore income.

Erschienen 2009 im *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, Band 18(1): 71-80. On-line verfügbar: <http://oega.boku.ac.at>

An implementation in practice needs continuous adjustments of the data set and the system of standard working requirements.

Keywords: standard working-time requirement, direct payments, payment system, income

1. Einleitung

Der überwiegende Anteil der zurzeit gewährten Direktzahlungen für landwirtschaftliche Betriebe in Österreich wird auf Basis der Fläche ausbezahlt. Eine weitere Möglichkeit als Grundlage für die Auszahlung von Direktzahlungen in der Landwirtschaft wäre die Verknüpfung mit der Arbeitszeit. Bis dato liegen keine wissenschaftlichen Analysen vor, die den Arbeitseinsatz als Kriterium für die Gewährung von Direktzahlungen thematisieren. Die Studie von HANDLER et al. (2006) ermittelte den Standardarbeitszeitbedarf für jeden über INVEKOS (Integriertes Verwaltungs- u. Kontrollsystem) erfassten Betrieb in Österreich. Aufbauend auf dieser Studie war es möglich, die Höhe der Direktzahlungen für die Betriebe nach dem Standardarbeitszeitbedarf zu errechnen. Schließlich wurden in einer Studie auf Empfehlung der Kommission gemäß § 7 Landwirtschaftsgesetz 1992 die Auswirkungen der Einbeziehung des Standardarbeitszeitbedarfes als Kriterium zur Vergabe von Direktzahlungen auf deren Verteilung analysiert (KIRNER et al., 2008). Damit sollten Erkenntnisse für die Diskussion künftiger Förderprogramme in der österreichischen Landwirtschaft gewonnen werden.

2. Überblick über die Berechnung von Standardarbeitszeiten

Als Basis für die einzelbetriebliche Berechnung des Arbeitszeitbedarfes dienten einzelbetriebliche Daten für die Tierhaltung, den Ackerbau, das Grünland und die Almwirtschaft auf Basis von INVEKOS 2005, der Rinderdatenbank und der Almauftriebsliste, welche das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Verfügung stellte. Der Standardarbeitszeitbedarf wurde für die einzelnen Betriebszweige wie folgt ermittelt:

Definition und Gewichtung von Standardverfahren

Da in der Agrarstatistik Angaben über die Produktionsverfahren und die Mechanisierung weitgehend fehlen, waren für die einzelnen

Betriebszweige je nach Betriebsgröße Standardverfahren zu definieren. Für jedes Standardverfahren wurden die Standardarbeitsgänge mit der dazugehörigen Standardmechanisierung und Gebäudeausstattung definiert. In der Außenwirtschaft wurden in Abhängigkeit von der Betriebsgröße die Parzellengröße und die Feld-Hof-Entfernung standardisiert. Für zahlreiche Betriebszweige wurden mehrere Standardverfahren definiert, wobei jedem gemäß seinem Anteil in der österreichischen Landwirtschaft ein Gewicht zugeordnet wurde.

Ermittlung des Standardarbeitszeitbedarfes der Standardverfahren

Jedem Arbeitsgang im Standardverfahren wurde in Abhängigkeit von der Mechanisierung eine Arbeitszeit zugewiesen und so eine Standardarbeitszeit ermittelt. Die Arbeitszeiten stammen aus internationaler Literatur und eigenen Erhebungen. Der Standardarbeitszeitbedarf wird für die jeweilige Kulturart pro ha und für die entsprechende Tierart pro Standplatz ausgewiesen.

Berechnung des Standardarbeitszeitbedarfes der Betriebszweige

Der Standardarbeitszeitbedarf eines Betriebszweiges errechnete sich schließlich aus den Standardarbeitszeitbedarfswerten der verschiedenen Standardverfahren eines Betriebszweiges unter Berücksichtigung der festgelegten Gewichtung.

3. Methode

3.1 Datengrundlage

Die Grundlage für die Analyse stellte eine Datenbank mit allen Hauptbetrieben im INVEKOS 2005 und den dazugehörigen Standardarbeitszeiten sowie Direktzahlungen des Jahres 2006 dar. Für Feldgemüse, Dauerkulturen (Wein- und Obstbau) und Gartenbau wurden keine Standardarbeitszeiten berechnet, da für das Jahr 2005 keine einzelbetrieblichen Erhebungsdaten zur Verfügung standen. Der für die Almen berechnete Standardarbeitszeitbedarf wurde über die Almauftriebsliste den Heimbetrieben zugerechnet.

Nicht alle Betriebe der Datenbank konnten schließlich berücksichtigt werden. Betriebe ohne Standardarbeitszeitbedarf und Marktordnungsprämien im Jahr 2006 wurde von vornherein ausgeschlossen. Im nächsten Schritt wurden die Dauerkultur- und Gartenbaubetriebe (keine Standardarbeitszeiten, siehe oben) sowie die Betriebe ohne

Betriebsform eliminiert. Letztere stellen eine Restgröße mit zum Teil unvollständigen Angaben dar. Natürlich blieben in den weiteren Berechnungen auch die Marktordnungszahlungen dieser Betriebe unberücksichtigt. Nach dieser Bereinigung konnten schließlich 120.439 Betriebe für die folgende Analyse berücksichtigt werden, dies entspricht einem Anteil von 94,3% aller Betriebe mit einem Standardarbeitszeitbedarf 2005 und Marktordnungszahlungen 2006 sowie 98,0% der dazugehörigen Arbeitskraftstunden bzw. 95,3% aller in der Datenbank erfassten Arbeitskraftstunden. Daraus lässt sich eine hohe Repräsentativität der Studie ableiten.

3.2 Einbezogene Direktzahlungen

In der folgenden Analyse werden ausschließlich die Prämien der 1. Säule (Marktordnungsprämien) herangezogen. Diese sind in der derzeit gewährten Form kaum nach 2013 argumentierbar, da ihre Rechtfertigung auf minimalen Standards (Cross-Compliance) und früheren Preissenkungen beruht. Die Prämien der 2. Säule werden primär als Ausgleich für Umweltleistungen (ÖPUL) oder natürliche Standortnachteile (Ausgleichszulage im benachteiligten Gebiet) gewährt und nach speziellen Kriterien an die Betriebe ausgezahlt. Diesen Zahlungen liegen eindeutig definierte Gegenleistungen der landwirtschaftlichen Betriebe zu Grunde.

Die in der Studie berücksichtigten Marktordnungszahlungen umfassen Betriebsprämie, Milchprämie (Höchstbetrag 2007), Tierprämien, Flächenprämie und Zuckerprämie (Höchstbetrag 2009). Von den gesamten Marktordnungsprämien entfielen 96,0% (683,2 Mio. Euro) auf die 120.439 Betriebe. Auch hier kann auf eine hohe Repräsentativität geschlossen werden.

3.3 Kalkulation und Aufbereitung der Ergebnisse

Verglichen wird die Verteilung der Marktordnungsprämien unter gegenwärtigen Kriterien mit jener der Einbeziehung der Standardarbeitszeiten. Bei Letzterem wurden 50% der Marktordnungsprämien nach Standardarbeitszeiten und 50% der Marktordnungsprämien wie bisher auf die Betriebe in der Datenbank verteilt. Die Analyse und Darstellung der Ergebnisse erfolgt nach

Bundesländern, Regionen, Betriebsformen, Erschwernisgruppen, Größenklassen und Bewirtschaftungsformen.

4. Ergebnisse

4.1 Standardarbeitszeitbedarf und Marktordnungsprämien 2006

Der durchschnittliche Betrieb im Datensatz bewirtschaftete 17,9 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche (ohne Almen), hielt 15,7 Großvieheinheiten und wies 1.902 Standard-AK_h aus. Im Jahr 2006 erhielt der durchschnittliche Betrieb Marktordnungsprämien in Höhe von 5.672 €, 50% davon werden im Folgenden nach Standardarbeitszeiten verteilt. Dividiert man diesen Betrag durch die durchschnittliche Standardarbeitszeit von 1.902 AK_h, resultieren daraus drei Euro je AK_h. Tabelle 1 listet Standardarbeitszeitbedarf und Marktordnungsprämien 2006 (inkl. Höchstbetrag für Zuckerrüben ab 2009 und die Milchprämie 2007) für den durchschnittlichen Betrieb nach Bundesländern auf.

Tab. 1: Standardarbeitszeitbedarf und Marktordnungsprämien 2006 der Betriebe nach Bundesländern

Bundesland	Anzahl Betriebe	Im Durchschnitt der Betriebe		
		S-AK _h AK _h /Betrieb	MO-Prämien €/Betrieb	MO-Prämien je S-AK _h €/AK _h
Burgenland	4.548	1.102	9.564	8,7
Kärnten	11.122	1.673	4.484	2,7
Niederösterreich	29.543	1.945	8.980	4,6
Oberösterreich	27.858	2.273	5.981	2,6
Salzburg	7.382	2.418	3.406	1,4
Steiermark	25.874	1.489	3.453	2,3
Tirol	11.155	1.919	2.752	1,4
Vorarlberg	2.841	2.372	3.856	1,6
Wien	80	1.161	17.315	14,9
Österreich	120.439	1.902	5.672	3,0

Abk.: S-AK_h = Standardarbeitskraftstunden, MO = Marktordnung
Quelle: KIRNER et al., 2008, 14

Betriebe in Salzburg, Vorarlberg und in Oberösterreich weisen einen überdurchschnittlichen Standardarbeitszeitbedarf auf. Die mit Abstand niedrigste Standardarbeitszeit errechnet sich für Betriebe im Burgenland und in Wien. Diese weisen jedoch zusammen mit Betrieben in Niederösterreich im Schnitt die höchsten Marktordnungsprämien je Betrieb aus. Weniger als 4.000 Euro Marktordnungsprämien erhielten im Schnitt die Betriebe in Tirol, Salzburg, Vorarlberg sowie in der Steiermark. Daraus errechnet sich eine große Streuung für die Kennzahl Marktordnungsprämien je Arbeitskraftstunde laut Standardarbeitszeitbedarf je nach Bundesland. Sie reicht von 14,9 Euro in Wien und 8,7 Euro im Burgenland bis deutlich unter 2 Euro in Salzburg, Tirol und Vorarlberg.

4.2 Veränderungen bei Gewährung der Marktordnungsprämien nach Standardarbeitszeitbedarf

50% der Marktordnungsprämien (entspricht 341,6 Mio. Euro) werden im Folgenden nach dem Standardarbeitszeitbedarf auf die Betriebe verteilt, der Rest wird wie bisher den Betrieben gutgeschrieben. 65,6% der Betriebe im Datensatz (79.023) würden bei dieser Berechnungsart profitieren, 34,4% (41.416) erhielten weniger Marktordnungsprämien als nach heutigem System. Somit würden mehr Betriebe von einem solchen Systemwechsel profitieren, und zwar im Schnitt mit 1.410 Euro. Die „Verlierer“ hätten jedoch im Schnitt mit Einbußen von 2.691 € je Betrieb zu rechnen.

Veränderungen nach Regionen

Hohe Einbußen müssten im Durchschnitt Betriebe aus dem Burgenland, aus Niederösterreich und aus Wien bei Gewährung der Marktordnungsprämien nach Standardarbeitszeiten hinnehmen. In Wien wären 94%, in Burgenland 82% und in Niederösterreich 56% der Betriebe negativ betroffen. Im Schnitt verringerte sich die Prämie um 6.936 Euro (Wien), 3.139 Euro (Burgenland) und 1.589 Euro (Niederösterreich) je Betrieb. Besonders profitieren würden Betriebe in Salzburg (+1.903 Euro), Tirol (+1.485 Euro) und Vorarlberg (+1.609 Euro). In Kärnten, Oberösterreich und der Steiermark verzeichneten die Betriebe im Durchschnitt einen leichten Zuwachs an Direktzahlungen.

Ein differenzierteres Bild über die regionalen Umverteilungen der Direktzahlungen liefert Abbildung 1. Bezirke mit einem hohen Anteil an Grünland und größerer natürlicher Erschwernis profitieren am stärksten. Die größten Einbußen würden sich für Betriebe im Nordöstlichen Flach- und Hügelland ergeben. Generell lässt sich aus der Abbildung ein deutliches West-Ost-Gefälle erkennen.

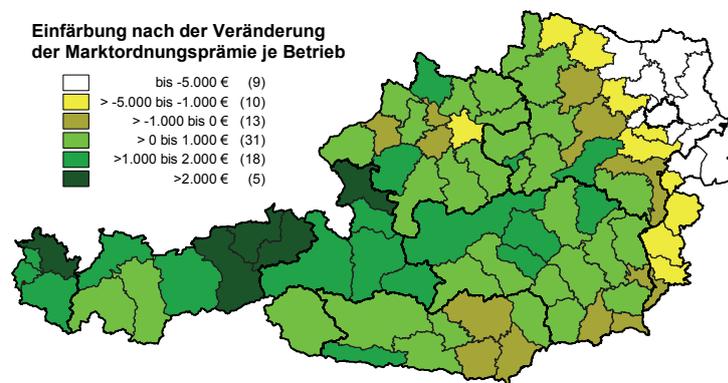


Abb. 1: Veränderung der Direktzahlungen je Betrieb in den Bezirken bei Gewährung von 50% der Marktordnungsprämien nach Standard-AKb
Quelle: KIRNER et al., 2008, 19

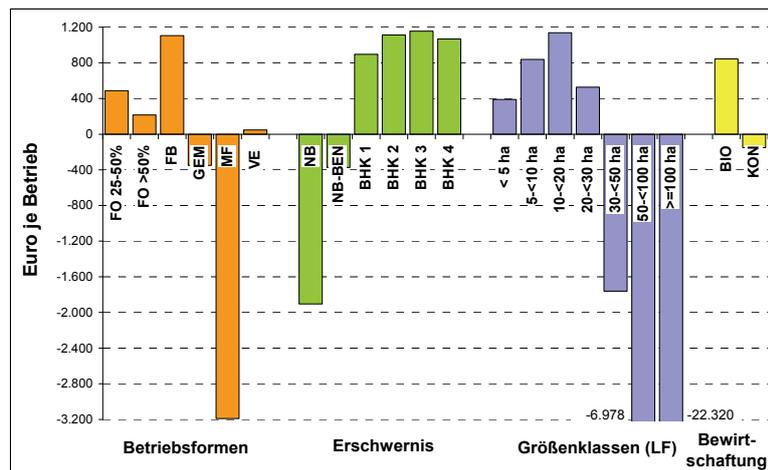
Veränderungen nach ausgewählten Betriebsmerkmalen

Aus Abbildung 2 lässt sich entnehmen, wie die Gewährung von 50% der Marktordnungsprämien die Höhe der Direktzahlungen je Betrieb nach Betriebsform, natürlicher Erschwernis, bewirtschafteter Fläche und Wirtschaftsweise ändert.

Unter den Betriebsformen wären die Futterbaubetriebe die größten Nutznießer: 85% der Betriebe hätten Vorteile, im Schnitt von allen Futterbaubetrieben würden durchschnittlich 1.100 Euro zusätzlich lukriert. Noch deutlicher wäre der Zuwachs bei den Futterbaubetrieben mit einer Milchquote, im Schnitt 1.581 Euro. Gemischt landwirtschaftliche Betriebe und Veredlungsbetriebe profitierten leicht. Besondere Einbußen hätten Marktfruchtbetriebe hinzunehmen, im Schnitt fast 3.200 Euro.

Einheitlich zeigt sich die Änderung der Direktzahlungen nach der natürlichen Erschwernis. Nichtbergbauernbetriebe hätten Nachteile zu erwarten, insbesondere jene außerhalb des benachteiligten Gebietes. Bergbauernbetriebe würden im Durchschnitt je nach Erschwernis zwischen 900 Euro (BHK-Gruppe 1) und 1.160 Euro (BHK-Gruppe 3) an zusätzlichen Direktzahlungen erhalten.

Betriebe bis 30 ha landwirtschaftlich genutzter Fläche könnten von einer Gewährung der Direktzahlungen nach dem Arbeitszeitbedarf Nutzen ziehen, größere Betriebe würden Direktzahlungen einbüßen. Im Schnitt der Biobetriebe wäre ein Zuwachs an Direktzahlungen in Höhe von knapp 850 Euro zu erwarten. Für die konventionellen Betriebe errechnet sich eine durchschnittliche Einbuße von 150 Euro.



FO 25-50%: Forstbetriebe mit 25 bis 50% Forstanteil; FO > 50%: Forstbetriebe mit über 50% Forstanteil; FB: Futterbaubetriebe; GEM: Gemischt landwirtschaftliche Betriebe; MF: Marktfruchtbetriebe; VE: Veredlungsbetriebe; NB: Nichtbergbauernbetriebe außerhalb und NB-BEN: Nichtbergbauernbetriebe innerhalb des benachteiligten Gebiets; BHK: Berghöfekataster-Gruppe

Abb. 2: Änderung der Direktzahlungen je Betrieb nach Betriebsmerkmalen bei Gewährung von 50% der Marktordnungsprämien nach Standard-AK

Quelle: KIRNER et al., 2008, 20

Auswirkungen auf die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft

Die errechneten Änderungen der Marktordnungsprämien werden nachfolgend mit den Einkünften aus der Land- und Forstwirtschaft aus dem Jahr 2006 verglichen (BMLFUW, 2007). Die stärksten relativen Einbußen errechnen sich im Schnitt für Betriebe im Burgenland (-13,4%), für Marktfruchtbetriebe (-12,6%) sowie für Nichtbergbauernbetriebe (-5,3%). Betriebe in Salzburg könnten mit der größten relativen Steigerung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft rechnen, im Schnitt mit 11,5%. Für Betriebe in Tirol und Vorarlberg errechnet sich eine Zunahme von 7,7 bzw. 6,5% je Betrieb. Der entsprechende Zuwachs für Futterbaubetriebe beträgt 5,1%. Bergbauernbetriebe könnten ihre Einkünfte aus der Land- und Forstwirtschaft um durchschnittlich zwischen 4 (BHK-Gruppe 1) und 6% (BHK-Gruppe 4) erhöhen.

5. Schlussfolgerungen und Ausblick

Würden die Marktordnungsprämien ganz oder teilweise auf Basis des Standardarbeitszeitbedarfs gewährt, hätten den Berechnungen zufolge 66% der Betriebe mit höheren und 34% der Betriebe mit niedrigeren Direktzahlungen zu rechnen. Insgesamt würden 16% der Prämien (111,5 Mio. Euro) neu verteilt, wenn 50% der Marktordnungsprämien für die Verteilung zur Disposition stehen. Profitieren würden Betriebe mit einem hohen Arbeitseinsatz. Das sind insbesondere Betriebe mit einem hohem Viehbesatz (vor allem Milchviehbetriebe) und/oder Betriebe mit natürlicher Erschwernis (gemäß BHK-Gruppierung). Nichtbergbauernbetriebe und vor allem spezialisierte Marktfruchtbetriebe würden Direktzahlungen und somit Einkommen verlieren. Die Verteilung von Direktzahlungen gemäß dem Arbeitseinsatz bietet generell einen Anreiz für die Tierhaltung und könnte somit einen Beitrag zur Bewirtschaftung von Grünlandflächen in Regionen mit Standortnachteilen liefern.

Die Erfahrungen in der vorliegenden Studie belegen, dass die Höhe der Direktzahlungen auf der Grundlage von Standardarbeitszeiten grundsätzlich berechnet werden kann. Einige Voraussetzungen sind jedoch bei einer praktischen Umsetzung erforderlich: Die Modelle der Standardarbeitsverfahren sind regelmäßig zu aktualisieren und Daten der Primärstatistik (Standardarbeitszeiten) müssen laufend erhoben

und auf geänderte Bedingungen angepasst werden. Darüber hinaus ist die laufende Wartung sowie technische Weiterentwicklung des Datenbanksystems zur Berechnung des einzelbetrieblichen Arbeitszeitbedarfes notwendig. Mögliche Wechselwirkungen mit der Ländlichen Entwicklung sind ebenso zu prüfen. Die Umsetzung in der EU sowie die Vereinbarkeit mit den Vorgaben der WTO kann hier nicht abschließend beantwortet werden.

Da nicht die tatsächliche Arbeitszeit eines Betriebes, sondern die berechnete Standardarbeitszeit nach Standardverfahren zur Anwendung kommt, würde durch das hier präsentierte Modell eine höhere Arbeitsproduktivität eines Betriebes im Vergleich zu den Standardverfahren zu keinen Nachteilen führen. Eine in der Praxis arbeitseffizientere Betriebsorganisation würde sich unabhängig vom gewählten Prämienmodell positiv auf das Betriebsergebnis auswirken.

Literatur

- BMLFUW - BUNDESMINISTERIUM FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT, UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (2007): Grüner Bericht 2007, Wien.
- HANDLER, F., STADLER, M. und BLUMAUER, E. (2006): Standardarbeitszeitbedarf in der österreichischen Landwirtschaft. Forschungsbericht Nr. 48, Wieselburg: Lehr- und Forschungszentrum für Landwirtschaft Francisco Josephinum.
- KIRNER, L., HOVORKA, G., HANDLER, F., TAMME, O., STADLER, M., HOFER, O. und BLUMAUER, E. (2008): Analyse der Einbeziehung des Arbeitseinsatzes für die Ermittlung von Direktzahlungen in der Landwirtschaft, Wien: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft.

Anschrift der Verfasser

*Leopold Kirner
Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
Marxergasse 2, 1030 Wien, Österreich
eMail: leopold.kirner@awi.bmlfuw.gv.at*

*Gerhard Hovorka
Bundesanstalt für Bergbauernfragen
Marxergasse 2, 1030 Wien, Österreich
eMail: gerhard.hovorka@babf.bmlfuw.gv.at*

*Franz Handler
LFZ Francisco Josephinum
Rottenhauser Straße 1, 3250 Wieselburg, Österreich
eMail: franz.handler@josephinum.at*