

Österreichisches

Institut für

Raumplanung

*Regionale Auswirkungen des
EU-Beitritts Österreichs:
Bisherige Erfahrungen*

Auftraggeber:
Bundeskanzleramt, Abteilung IV/4

Bearbeitung: Christof Schremmer
Johannes Steiner

Unter Mitarbeit von: Reinhold Deußner
Claudia Doubek
Ulrike Fasching
Ulrike Hiebl
Ursula Mollay
Gabriele Tatzberger

Medieninhaber: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR)
A-1010 Wien, Franz-Josefs-Kai 27
Tel.: +43 1 533 87 47, Fax: +43 1 533 87 47-66, e-mail: oir@oir.at | www.oir.at

Hersteller: Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR), Wien

Wien, Dezember 2003 / ANr. A 2610.50

INHALT

EINLEITUNG	7
1. WETTBEWERBSPOLITIK	9
1.1 Rechtliche Veränderungen durch die EU-Integration	9
1.2 Erwartungen und Wirkungsbefund	11
2. REGIONALPOLITIK	13
2.1 EU-Regionalpolitik	13
2.2 Regelungen für Österreich	15
2.3 Erwartungshaltung und Wirkungsbefund	17
2.3.1 Experten-Panel	18
2.3.2 Ökonometrische Modellanalyse	18
2.3.3 Evaluierung der Strukturfonds-Programme 1995–1999 in Österreich	20
2.4 Vergleich des Finanzrahmens der SF-Programme 1995–1999 und 2000–2006	31
3. VERKEHR	37
3.1 Güterverkehr auf der Straße	37
3.1.1 Rechtliche Veränderungen	37
3.1.2 Transitvertrag	38
3.1.3 Auswirkungen auf die Verkehrsströme	39
3.1.4 Internationale Trends	40
3.1.5 Belastung der Korridore	42
3.1.6 Auswirkungen auf den Modal Split	44
3.2 Verkehr auf der Schiene	45
3.3 Transeuropäische Netze	46
3.4 EU-Erweiterung	47
4. LANDWIRTSCHAFT	51
4.1 Struktur und Orientierungen der österreichischen Landwirtschaft	51
4.1.1 Strukturelle Besonderheiten	51
4.1.2 Ökosoziale Orientierung der Agrarpolitik	52
4.2 EU-Agrarpolitik im Wandel	52
4.3 Folgen des EU-Beitritts	54
4.3.1 Anpassungsschock	54
4.3.2 Wirkung der Direktzahlungen	55
4.4 Explizit räumliche Akzentuierungen der Agrarpolitik	57
4.4.1 Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete	57
4.4.2 Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums	62

5.	ANHANG	
	Der österreichische und der schweizerische Weg zur europäischen Integration: Ein Politikvergleich	65
5.1	Österreichs Ja zur EU	66
5.2	Das schweizerische Nein zum Beitritt	67
5.3	Der Status der schweizerischen Europapolitik	68
	5.3.1 Freihandelsabkommen (1972)	68
	5.3.2 Bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union	68
5.4	Unterschiede aus den Positionen Österreichs und der Schweiz	72
5.5	Politikbereiche außerhalb der bilateralen Abkommen	73
	LITERATURVERZEICHNIS	75

TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabelle 1	Ausgleichszulagen: Die Verteilung der Fördermittel nach Förderklassen im Jahr 2000	59
Tabelle 2	Ausgleichszulagen: Die Verteilung der Förderung in den Bundesländern nach Erschwerniskategorien für das Jahr 2000	60
Abbildung 1	Regionalförderungsgebiete gemäß EU-Recht in Österreich 1995-1999	34
Abbildung 2	Zielgebiete gemäß EU-Strukturfonds (EU-Regionalfördergebiete) 2000-2006	34
Abbildung 3	Nationale Regionalförderungsgebiete gemäß EU-Wettbewerbsregeln 2000-2006	35
Abbildung 4	Öffentliche Mittel gesamt (EU-Strukturfondsmittel und nationale öffentliche Mittel)	36
Abbildung 5	EU-Strukturfondsmittel	36
Abbildung 6	Grenzüberschreitender Güterverkehr von und nach „Weststaaten“	39
Abbildung 7	Verkehrszuwachs auf den alpenquerenden Korridoren	40
Abbildung 8	Transportaufkommen in den österreichischen Korridoren (Mio. Nettotonnen)	42
Abbildung 9	Die großen Korridore in Österreich	43
Abbildung 10	Österreichische Korridore, Entwicklung Straßengüterverkehr 1994-2001 (LKW/24 Std.)	43
Abbildung 11	Ostverkehr – Modale Entwicklung Grenzüberschreitender Güterverkehr Österreichs mit Oststaaten	48
Abbildung 12	Benachteiligtes Gebiet in Österreich [gemäß VO (EG) Nr. 1257/99]	61
Abbildung 13	Österreichs Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums	63

EINLEITUNG

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union 1995 übernahm Österreich den *Acquis Communautaire* und passte in Konsequenz seine Politikgestaltung diesem gemeinsamen rechtlichen Rahmen der Union an. Zugleich integrierte sich Österreich in das Regime der gemeinschaftlichen sektoralen Politikbereiche der Union und wurde damit zum Adressat diskretionärer Interventionen im Rahmen dieser Politiken. Von beiden Entwicklungen gingen und gehen explizite und implizite Wirkungen auf das räumliche Gefüge in Österreich aus.

Die explizite räumliche Dimension der EU-Politik kommt im Zusammenspiel der regionalen Förderpolitik der Strukturfonds mit den als Ausnahme vom generellen Beihilfenverbot formulierten regionalpolitischen Schwerpunkten der Wettbewerbspolitik zum Ausdruck. In beiden Fällen wird das Ziel verfolgt, regionale Ungleichgewichte abzubauen mit dem Resultat, dass Infrastrukturmaßnahmen und betriebliche Investitionen in benachteiligten Regionen in besonderem Maß gefördert werden können.

Eine explizit räumliche Zielrichtung haben auch die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums. Ihre Zielrichtung ist die Verbesserung der Entwicklungsvoraussetzungen in strukturschwachen ländlichen Gebieten durch die Diversifizierung der landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Wirtschaftsbereiche, die Sicherung und Verbreiterung der Erwerbsbasis und der Erhöhung der Lebensstandards.

Zudem entwickeln andere gemeinschaftliche Politikbereiche eine implizite, also nicht in erster Linie intendierte Raumwirkung. Die Umstellung des österreichischen Agrarsystems auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU etwa bedeutet Verschiebungen in der Rentabilitäts- und Förderstruktur bezüglich Betriebsgrößen und in der Bedachtnahme auf Bewirtschaftungen in benachteiligten Gebieten und Berglagen.

In der Verkehrspolitik dominiert in der EU das Ziel, durch Liberalisierung und Harmonisierung der einzelnen, nationalen Verkehrsmärkte innerhalb der Union auch im Verkehrsbereich einen grenzenlosen Binnenmarkt zu etablieren. Österreichs Transitvertrag stellt in diesem Regime eine zeitlich befristete Ausnahmeregelung dar, die als einzige einem Mitgliedsland noch mengenmäßige Beschränkungen im Transitverkehr zugesteht. Für die regionale Verkehrssituation in Österreich von unmittelbarer Relevanz sind dabei auch die zwischen der Schweiz und der EU ausgehandelten Regelungen für den alpenquerenden Verkehr, weil sie die Konkurrenzverhältnisse auf den großen Transitkorridoren verändern. Gleichzeitig betreibt die EU über die Trans-europäischen Netze (TEN) den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in Europa. Einige von Österreichs Verkehrskorridoren können dabei mit beträchtlicher Kofinanzierung von Seiten der EU rechnen.

Im Folgenden soll untersucht werden, wie sich die räumlichen Effekte dieser Politikbereiche auf das regionale Gefüge in Österreich ausgewirkt haben. Als relevanter Zeitraum wird dabei jene erste Finanzplanperiode betrachtet, in die Österreich als neues EU-Mitglied eingestiegen ist, also die Periode bis 1999. In der Agenda 2000 wurde für den Zeitraum 2000 bis 2006 der Finanzrahmen der EU neu definiert, wobei auch die Strukturfonds der EU einer grundlegenden Reform unterzogen wurden.

Eine Analyse der regionalen Auswirkungen des EU-Beitritts kann sich dabei dort weitgehend auf vorliegende Untersuchungen stützen, wo es sich um Politikbereiche handelt, in denen auch explizit räumliche Ziele verfolgt werden. Denn in der Regel ist die Programmabwicklung in diesen Bereichen an den Aufbau eines begleitenden Monitoringsystems gebunden, in dessen Rahmen die Programmwirkungen evaluiert werden. Insbesondere sind hier die vorliegenden Ex-Post-Evaluierungen für die regionalen Zielprogramme in Österreich von 1995 bis 1999 auszuwerten.

In jenen Politikfeldern, in denen die Erreichung räumlicher Ziele nicht explizit adressiert, aber indirekt beeinflusst wird, ist das Analysematerial weit dünner gesät. So weit für eine Beurteilung keine adäquate empirische Datenbasis vorliegt, muss hier weitgehend mit qualitativen Beurteilungen Vorlieb genommen werden. Insbesondere wird hier auf die Einschätzungen eines im Bundeskanzleramt zum Studienthema abgehaltenen Expertenpanels¹ zurückgegriffen.

¹ Expertenpanel im Bundeskanzleramt am 10. 06. 2003.
Teilnehmer: Wolf Huber (BKA), Peter Schneidewind (ÖIR), Christof Schremmer (ÖIR), Reinhold Deußner (ÖIR),
Andreas Resch (Regional Consulting), Johannes Steiner (jost.con.sult)

1. WETTBEWERBSPOLITIK

Durch die Integration Österreichs zunächst in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und bald danach in die EU wurden die Förderpolitiken von Bund, Länder und Gemeinden für betriebliche Investitionen auf eine grundlegend neue rechtliche Basis gestellt. Damit musste auch die bisherige österreichische Regionalpolitik neu ausgerichtet werden.

Bereits mit dem Beitritt Österreichs zum EWR per 1. Jänner 1994 übernahm Österreich die im Bestimmungen des EG-Vertrags bezüglich des Verbots staatlicher Beihilfen, wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Verhaltensweisen, des Missbrauchs einer den Markt beherrschenden Stellung, der Bevorzugung öffentlicher Unternehmen sowie des innergemeinschaftlichen Dumpings. Diese Bestimmungen gelten mit wenigen Ausnahmen auch seit dem EU-Beitritt Österreichs per 1. Jänner 1995.

1.1 Rechtliche Veränderungen durch die EU-Integration

Artikel 61 EWR-Abkommen bzw. Artikel 87 EG-Vertrag sehen vor allem unter dem Aspekt der Wettbewerbsverfälschung ein grundsätzliches Verbot von staatlichen Beihilfen vor. „Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen.“ (Art. 87 (1) EG-Vertrag, vormals Art. 92 EG-Vertrag)

Dieses grundsätzliche Beihilfenverbot wird durch Ausnahmeregelungen relativiert, die sich auf thematische Schwerpunktssetzungen der EU beziehen. Demnach sind staatliche Beihilfen innerhalb bestimmter Förderobergrenzen zugelassen, wenn sie unter folgenden Titeln erfolgen: Forschung und Entwicklung, Förderung von Klein- und Mittelbetrieben, Umweltschutz, Aus- und Weiterbildung, Schulung und Beratung sowie Verbesserung der Regionalstrukturen.

Vom allgemeinen Subventionsverbot ausgenommen sind daher auch folgende Regionalförderungen:

- „Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder erhebliche Unterbeschäftigung herrscht“ (Art. 87 Abs. 3 (a) EG-Vertrag)

- „Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“ (Art. 87 Abs. 3 (c) EG-Vertrag)

Auf Basis dieser Definitionen und davon abgeleiteter Kriterien werden in allen EU-Ländern eine Abgrenzung der nationalen Regionalfördergebiete gemäß EU-Recht vorgenommen, die den Förderstatus einer jeden Region festlegen. Sie identifizieren zunächst alle jene Regionen, die in Übereinstimmung mit den Wettbewerbsregeln vom Subventionsverbot ausgenommen und als nationale Regionalfördergebiete anerkannt worden sind. Für jede dieser Regionalfördergebiete werden dann maximale Bruttosubventionsäquivalente als Förderobergrenzen festgelegt.

Diese Festlegungen erfolgen in Verhandlungen zwischen dem Mitgliedsland und der Europäischen Kommission.

Die Kommission hat für die Periode 1994 bis 1999 als Gesamtrahmen für die nationalen Regionalfördergebiete in der EU einen Bevölkerungsanteil von 46,9 Prozent als Fördergebietsplafond normiert. Österreich wurde 1994 noch im Rahmen des EWR in Verhandlungen mit der EFTA-Aufsichtsbehörde ein Bevölkerungsplafond von 35,1 Prozent für seine Fördergebiete zuerkannt.

Österreichs Abgrenzung der nationalen Regionalfördergebiete 1994 bis 1999 umfasste Gebiete in sieben Bundesländern, Wien und Vorarlberg blieben aufgrund ihres hohen regionalen Entwicklungsstands ohne Fördergebiete. Die maximal zulässigen Förderintensitäten reichten dabei von 40 Prozent Nettosubventionsäquivalent im Mittee- und Südburgenland über 30 Prozent im Nordburgenland und 25 Prozent in der Östlichen Obersteiermark bis zu 15 Prozent für Steyr-Kirchdorf oder dem Tiroler Oberland.

Die Zentralräume Österreichs qualifizierten sich nicht für eine regionalpolitische Ausnahme vom Subventionsverbot. In diesen Regionen muss sich die nationale Förderpolitik auf die anderen, von der EU-Wettbewerbspolitik forcierten Schwerpunktthemen stützen.

Die im Jahr 1999 beschlossenen Reformen des Wettbewerbsrechts änderten an der Gesamtausrichtung wenig, brachten aber restriktivere Plafondierungen. Die Kommission war bestrebt, die nationalen Regionalförderungen auf deutlich weniger Regionen zu konzentrieren. Resultat war ein von 46,9 auf 42,7 Prozent gesunkener Bevölkerungsanteil im EU-Durchschnitt.

Für Österreich bedeutete dies eine Reduktion des Bevölkerungsanteils der Regionalfördergebiete in der neuen gegenüber der ursprünglichen Fördergebietsliste von 35,1 auf 27,5 Prozent. Weiterhin sind sieben Bundesländer mit Fördergebieten vertreten, Tirol aber nur noch mit Osttirol, Salzburg lediglich mit dem Lungau. Größere zusammenhängende Fördergebiete bilden Mühl-, Wald- und Weinviertel, das Burgenland sowie Niederösterreich Süd und die Östliche Obersteiermark. Steiermark und Kärnten, die bis 1999 noch fast flächendeckend als förder-

würdig ausgewiesen waren, weisen nun stark zerklüftete Regionalfördergebiete auf. In Niederösterreich und Oberösterreich konzentrieren sich die Fördergebiete noch stärker auf die Peripherien.

1.2 Erwartungen und Wirkungsbefund

Das regionalpolitische Ausnahmenregime vom generellen Subventionsverbot des EU-Wettbewerbsrechts verfolgt eine klare Intention: Nationale Investitionsförderungen in wirtschaftlich besser entwickelten Regionen sollen weitgehend eingeschränkt werden, in ökonomisch benachteiligten Regionen hingegen sollen sie ermöglicht und auch konzentriert werden. Entwicklungsunterschiede unter den Regionen sollen also korrigiert, Disparitäten abgebaut werden. Mit der Verschärfung der wettbewerblichen Regeln im Rahmen der Reform 1999 trat diese Intention noch deutlicher hervor.

Die Erwartung war deshalb plausibel, dass auch in Österreich die Implementierung des EU-Wettbewerbsrechts in Richtung Disparitätenabbau wirken werde, dass die Mittel stärker auf die entwicklungsschwachen und peripheren Gebiete konzentriert würden und sich auch die Struktur der Förderprogramme stärker auf die Problematik der benachteiligten Regionen ausrichten werde.

Zitierbare Belege dafür lassen sich allerdings nicht finden, was freilich auch Folge überlappender Kausalitäten ist. Praktisch zeitgleich mit der vollen Übernahme des EU-Wettbewerbsregimes fand auch Österreichs Integration in die Strukturfonds-Politiken der EU statt. Diese verfolgen zu den Subventionsverbot-Ausnahmen weitgehend kongruente regionalpolitische Intentionen, sie tun dies aber mit einer von der Mittelausstattung her weit größeren kritischen Masse. Regionalpolitische Wirkungen der EU-Wettbewerbsregeln lassen sich daher als von den Strukturfonds-Interventionen isolierte Effekte nicht darstellen. Sie können nur als Gesamtpaket der in Österreich wirksam werdenden regionalpolitischen Instrumentarien der EU analysiert werden, was in einem folgenden Kapitel auf Basis vorliegender Evaluierungen versucht werden wird.

Einige qualitative Hypothesen zu den regionalpolitischen Wirkungen der EU-Wettbewerbspolitik lassen sich freilich formulieren. Im Expertenpanel fanden folgende Argumentationslinien weitgehenden Konsens:

- Die Wettbewerbspolitik impliziert eine territoriale Fokussierung der Fördermittel, sie verengt damit die zuvor unklar abgegrenzten Handlungsspielräume der Regionalpolitik. Sie tut dies zudem durch eine stärkere Anbindung an einen nachvollziehbaren Krite-riensatz, der das Förderinstrumentarium stärker transparent macht als es zuvor war.

- Daraus lässt sich folgende Hypothese formulieren: Die Implementierung der EU-Wettbewerbspolitik hat einen deutlichen Schub an Rationalität in die österreichische Regionalpolitik gebracht. Sie hat die regionale Wirtschaftsförderung ein gutes Stück aus der Beliebigkeit von Intentionen und Interventionen auf den verschiedenen Politikebenen herausgehoben und sie einer übergeordneten Systematik und auch Kontrolle unterworfen.
- Zu vermuten ist auch, dass dabei die Fördersummen insgesamt trotz des eingeschränkten Handlungsspielraums – und auch unabhängig von den durch die Strukturfonds induzierten Beihilfenströmen – höher ausfielen als zuvor. Dies deshalb, weil es einen deutlich spürbaren politischen Druck gab, die Fördermöglichkeiten in den noch als förderbar zugelassenen Gebieten auch tatsächlich auszunützen und dabei bis an die festgelegten Förderobergrenzen zu gehen.

2. REGIONALPOLITIK

Mit dem EU-Beitritt wurde Österreich Adressat des Förderinstrumentariums der EU-Strukturfonds. Die Strukturfonds stellen das zentrale strukturpolitische Instrument der EU zur Unterstützung des „Ziels des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ der Union dar, entsprechend dem Art. 130a des EG-Vertrags: „Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere das Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete, einschließlich der ländlichen Gebiete, zu verringern.“

2.1 EU-Regionalpolitik

Fördermittel für strukturpolitische Ziele werden im Wesentlichen aus vier Finanzinstrumenten bereitgestellt:

- Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zielt darauf ab, die Ungleichgewichte zwischen den Regionen abzubauen und fördert insbesondere Infrastrukturinvestitionen, die zur Entwicklung der betreffenden Regionen beitragen, produktive Investitionen zur Schaffung und Erhaltung dauerhafter Arbeitsplätze sowie Maßnahmen zur Erschließung des endogenen Potenzials.
- Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist das zentrale Instrument der EU-Sozialpolitik und fördert Unterstützungsmaßnahmen, die sich einerseits direkt an Personen richten (Allgemeine und berufliche Bildung, Beschäftigungshilfen, Hochschulausbildung im Bereich Wissenschaft und Forschung) oder andererseits auf die Verbesserung von Strukturen und Systemen abzielen (Modernisierung der Bildungssysteme und der Arbeitsvermittlungsdienste. Einrichtung von Antizipierungssystemen für Qualifizierungsbedürfnisse).
- Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) – Abteilung Ausrichtung fördert Maßnahmen für die Anpassung und Entwicklung ländlicher Gebiete, Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, die Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Niederlassung von Junglandwirten oder etwa Agrarumweltmaßnahmen und finanziert Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete.
- Das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) gilt seit 1999 als Strukturfonds, seine Rolle ist in Österreich vernachlässigbar.

Nach dem Prinzip der Mittelkonzentration haben Interventionen der Strukturfonds dabei ausschließlich im Rahmen von genau definierten regional-, arbeitsmarkt- und agrarpolitischen

Zielen zu erfolgen. Die Zieldefinitionen erfuhren dabei im Rahmen der Strukturfonds-Reform 1999 grundlegende Veränderungen.

In der Strukturfondsperiode 1994 bis 1999 gab es vier Zieldefinitionen mit einer explizit räumlichen Ausrichtung:

- Ziel 1: Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung der Regionen mit erheblichem Entwicklungsrückstand
- Ziel 2: Förderung der Umstellung von Regionen, die von einer rückläufigen industriellen Entwicklung betroffen sind
- Ziel 5b: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums
- Ziel 6: Förderung subarktischer Regionen

Die Abgrenzung der für diese Förderungen qualifizierten Regionen geschah nach festgelegten Kriterien.

Die Ziele 3 und 4 waren arbeitsmarktpolitisch, das Ziel 5a agrarpolitisch ausgerichtet. Sie galten ohne regionale Abgrenzung für das gesamte Gemeinschaftsgebiet.

Regionalpolitische Relevanz hatte auch eine Reihe von Gemeinschaftsinitiativen. Diese sind spezifische strukturpolitische Instrumente, die die Europäische Kommission in Ergänzung zu den Zieldefinitionen der Strukturfonds entwickelt hat und die Problemlagen von europäischer Dimension adressieren sollen. In der Periode 1994-99 gab es 13 Gemeinschaftsinitiativen, für die neun Prozent der gesamten Strukturfonds-Dotierung von 141,5 Mrd. Euro reserviert wurden.

Für Österreich aus regionalpolitischem Gesichtspunkt relevant waren dabei vor allem folgende Gemeinschaftsinitiativen.

- INTERREG II: Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Regionen an den Binnen- und Außengrenzen der EU
- LEADER II: Förderung von lokalen Aktionsgruppen, die innovative Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums setzen
- URBAN: Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Revitalisierung von städtischen Problemgebieten
- RESIDER, RETEX, RECHAR: Förderung von Regionen, die durch den industriellen Wandel in einzelnen Branchen (Stahl, Textil, Kohlebergbau) besonders betroffen waren

Die Reform der Strukturfonds im Rahmen der Agenda 2000 verfolgte vor allem die Ziele einer thematischen und geographischen Konzentration der Mittel sowie einer Vereinfachung und verbesserten Transparenz des Fördersystems.

Seit Beginn der laufenden Strukturfonds-Periode im Jahr 2000 gelten nun nur noch drei Zieldefinitionen:

- Ziel 1 gilt unverändert der Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand.
- Ziel 2 fördert die wirtschaftliche und soziale Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen außerhalb von Ziel 1. Diese Definition umfasst nun regionale Problemlagen durch den sozioökonomischen Wandel in Industrie und Dienstleistungen, ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung sowie Problemgebiete in Städten.
- Ziel 3 widmet sich der Unterstützung der Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken und gilt im gesamten Gemeinschaftsgebiet außerhalb von Ziel 1.

Auf vier reduziert wurde auch die Anzahl der Gemeinschaftsinitiativen:

- INTERREG III umfasst drei Ausrichtungen auf grenzüberschreitende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit.
- LEADER+ unterstützt weiter lokale Initiativen zur Entwicklung des ländlichen Raums.
- EQUAL fördert neue Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt.
- URBAN unterstützt Strategien zur Revitalisierung kleinerer und mittlerer Städte oder benachteiligter Stadtteile.

2.2 Regelungen für Österreich

Österreich konnte schon im Beitrittsvertrag die Zulassung des Burgenlands als Ziel-1-Region verankern. 1995 wurde mit der Kommission eine Einigung über die Festlegung aller EU-Regionalfördergebiete in Österreich erzielt, die bis 1999 Geltung hatte.

Diese Liste der EU-Regionalfördergebiete war mit einem Bevölkerungsanteil von 40,9 Prozent noch breiter angelegt als die Liste der nationalen Regionalfördergebiete mit 35,2 Prozent. Mit Ausnahme von Wien konnten alle Bundesländer Zielgebiete für sich beanspruchen.

Der Gesamtrahmen der Strukturfondsmittel für Österreich im Zeitraum 1995 bis 1999 betrug 1623 Mio. Euro (zu Preisen 1995). Darin enthalten sind 388 Mio. Euro im agrarpolitisch ausgerichteten Ziel 5a, die aus dem EAGFL finanziert werden. Da diese Mittel in der Periode seit 2000 aus der Rubrik 1 finanziert werden und nicht mehr den Strukturfonds zurechenbar sind, werden sie hier zur besseren Vergleichbarkeit in beiden Perioden nicht berücksichtigt. Der Gesamtrahmen für Österreich für 1995-99 reduziert sich folglich auf 1235 Mio. Euro.

13 Prozent dieses Gesamtrahmens entfiel auf die Ziel-1-Region Burgenland. Relativ schwach vertreten auf der Liste der EU-Regionalfördergebiete waren die Ziel-2-Gebiete, sie repräsentierten auch monetär nur gut acht Prozent des Gesamtrahmens. Dies war durch die im EU-Vergleich günstigen Arbeitsmarktdaten Österreichs begründet, die nur wenige Qualifikationen als industrielle Problemgebiete zuließen. Demgegenüber ist der Anteil der Mittel, die auf das auf den ländlichen Raum ausgerichtete Ziel 5b entfallen, mit 33 Prozent im EU-Vergleich überdurchschnittlich hoch. Zwölf Prozent des Gesamtrahmens blieben für die Gemeinschaftsinitiativen reserviert, wovon wiederum 40 Prozent den Interreg-Programmen gewidmet waren

Von den rein nach räumlichen Zielkriterien (1,2, 5b) vergebenen Mitteln von 680 Mio. Euro bekam das Burgenland knapp ein Viertel. Die Steiermark (21 Prozent), Niederösterreich (20 Prozent) und Oberösterreich (16 Prozent) fuhren auch große Anteile ein. Kärnten, Tirol, Salzburg und Vorarlberg teilten sich das verbleibende Fünftel. Wien war unter den Zielgebieten nicht vertreten.

Die Reform der Strukturfonds 1999 mit dem Ziel einer verstärkten Mittelkonzentration bedeutete für Österreich zunächst eine kräftige Reduktion der Zielgebiete. Ihr Bevölkerungsanteil sank um ein Drittel auf 28,3 Prozent, statt drei Millionen leben nun gerade noch zwei Millionen Bürger in Förderregionen. Das Burgenland konnte seinen Ziel-1-Status bewahren und blieb damit zur Gänze in der Zielgebietenkulisse. Prozentuell am stärksten von der Kürzung betroffen waren die Bundesländer Vorarlberg, Salzburg und Oberösterreich, relativ am wenigsten abgeben mussten Steiermark und Kärnten. Jene Regionen, die ihren bisherigen Förderstatus verloren, bekamen als Trostpflaster aber ein degressiv gestaltetes Phasing-out zuerkannt.

Monetär sah die Rechnung für Österreich aber wesentlich günstiger aus. Es zeigte sich, dass eine geographische Konzentration der Mittel eben auch mit entsprechend höheren Ausschüttungen einhergeht. Insgesamt beträgt nun der Gesamtrahmen der Strukturfonds-Mittel für Österreich in der Periode 2000 bis 2006 1831 Mio. Euro. Pro Jahr gerechnet sind dies 262 Mio. Euro. Für den Zeitraum 1995-99 hatten sich Jahrestanchen von 247 Mio. Euro errechnet.

Für Finanzierungen aus den Gemeinschaftsinitiativen stehen in Österreich in der Periode 2000-06 358 Mio. Euro aus Strukturfondsmitteln zur Verfügung. Mit 183 Mio. Euro gut die Hälfte davon wird der Unterstützung grenzüberschreitender Zusammenarbeit im Rahmen von Interreg III A gewidmet. 71 Mio. Euro entfallen auf Leader+. Acht Mio. Euro aus der Gemeinschaftsinitia-

tive URBAN teilen sich Stadtteil-Programme in Wien und Graz. 96 Mio. Euro werden im Rahmen von EQUAL eingesetzt.

2.3 Erwartungshaltung und Wirkungsbefund

Die Erwartungshaltungen, die angesichts der Integration Österreichs in das Strukturfonds-Regime vorherrschten, lassen sich in etwa wie folgt zusammenfassen:

- Durch die EU-Strukturpolitik würden in Österreich bedeutend mehr Mittel für die Regionalpolitik mobilisiert. Die Regionalpolitik erführe gegenüber anderen Politikfeldern einen Bedeutungszuwachs.
- Durch die gestiegene Mächtigkeit der Regionalpolitik könne sie ihre wesentlichen Ziele besser vorantreiben: Der Strukturwandel in benachteiligten Regionen würde beschleunigt, Disparitäten im Entwicklungsstand würden abgebaut.
- Die erforderliche Anpassung an die Systematik der Strukturfonds bringe der Regionalpolitik in Österreich eine längst notwendige Abklärung der Verantwortlichkeiten, eine Durchforstung der unübersichtlichen Förderlandschaft und einen Innovationsschub in der Methodik.

Ein Wirkungsbefund angesichts dieser Erwartungen wird im Folgenden in mehreren Schritten versucht.

In einem ersten Schritt sollen auf der Ebene qualitativer Beurteilungen die Diskussionen im Experten-Panel resümiert werden.

Danach sollen die dazu vorliegenden empirischen Untersuchungen geprüft werden.

Dazu werden zunächst auf hochaggregierter Makro-Ebene ökonometrische Modellanalysen herangezogen (Breuss 2000, Breuss 2003).

Schließlich sollen die vorliegenden Ex-post-Evaluierungen zu den regionalpolitisch ausgerichteten Strukturfonds-Programmen in Österreich resümiert werden. Für das Ziel-1-Programm Burgenland wurde keine nationale Ex-post-Evaluierung erarbeitet. Eine Bewertung des Programms ist auf Basis des National Report Austria der EU-weiten Evaluierung der Ziel-1-Programme 1995-1999 möglich. Analysiert wurden die Evaluierungen der vier Ziel-2-Programme und der 5b-Programme der Periode 1995-99.

2.3.1 Experten-Panel

Die Einschätzungen des Expertenpanels lassen sich in folgenden Aussagen resümieren.

Mehr Geld: Einen klaren Konsens im Experten-Panel gab es darüber, dass der Einsatz der Strukturfondsmittel in Österreich – zumindest was den EFRE-Teil betrifft – von einer hohen Additionalität gekennzeichnet war, die EU-Mittel also tatsächlich zum weit überwiegenden Teil als zusätzliche Dotierung auf einen nationalen regionalpolitischen Sockel aufsetzten. Die Budgets der Förderstellen wurden also in der Regel beträchtlich ausgeweitet. Die Regionalpolitik erfuhr einen Bedeutungszuwachs.

Disparitätenabbau: Weit unsicherer blieb das Urteil, ob die gewachsene Macht der Regionalpolitik sich tatsächlich auch in eine höhere Zielerreichung – was den Disparitätenabbau betrifft – umsetzte. Grundsätzliche Übereinstimmung herrschte aber darüber, dass der Mitteleinsatz in der Regel durchaus regionalpolitischen Rationalitäten entsprach. Der in den Programmzielen angesprochene Strukturwandel sei aber generell kaum nachweisbar, so der Tenor des Panels. Die Struktureffekte seien in den Erwartungen wohl überschätzt worden.

Wenig programmatische Innovation: Einigkeit herrschte im Panel darüber, dass die Strukturfonds-Programme der ersten Periode in Konzeption und Abwicklung kaum durch innovative Ansätze geprägt waren. Die Integration in die EU-Strukturpolitik sei bewusst überwiegend unter Rückgriff auf bestehende Förderstrukturen geschehen, angesichts der Komplexität der Aufgabe und des dabei gegebenen Zeitdrucks habe man längst anstehende Reformen der intransparenten Förderlandschaft verschoben. Das habe auch im Programmdesign seine Auswirkungen gezeitigt, weil man unter dem Druck rascher Mittelausschöpfung eher auf traditionelle Maßnahmen setzte. Dies gilt vor allem für die Ziel-2- und Ziel-5b-Programme, die „den guten Mainstream der Regionalpolitik repräsentiert“ hätten.

Ein tatsächlich innovativer Ansatz in der Gestaltung von Regionalpolitik wurde im Panel aber den regionalen Gemeinschaftsinitiativen (INTERREG, LEADER, URBAN) zugesprochen. Das Ziel-1-Programm für das Burgenland stelle hinsichtlich des Mittelvolumens, des politischen Commitments der Landesregierung in der Umsetzung und der Kooperation zwischen Bund und Land einen Qualitätssprung in der heimischen Regionalpolitik dar.

2.3.2 Ökonometrische Modellanalyse

In ökonometrischen Modellanalysen, die Politikeffekte in Simulationsrechnungen auf der hochaggregierten Ebene des volkswirtschaftlichen Gesamtsystems untersuchen, werden die Folgewirkungen der Integration Österreichs in die EU-Strukturpolitik als mäßig eingeschätzt.

Zahlreiche ökonometrische Modellanalysen zu den ökonomischen Folgen des EU-Beitritts Österreichs wurden vom Wirtschaftsforscher Fritz Breuss erarbeitet, zuletzt in einer umfangreichen Publikation im Austrian Economic Quarterly (Breuss 2000) und noch rezenter in einem Performance-Vergleich der zeitgleich in die EU eingetretenen Länder Österreich, Schweden und Finnland (Breuss 2003).

Basierend auf dem makroökonomischen Modell des Wirtschaftsforschungsinstituts analysiert Breuss die Beitrittseffekte in den Jahren 1995 bis 1999 zunächst auf der höchsten Ebene der Aggregation.

Demnach hatte der EU-Beitritt einen volkswirtschaftlichen Wachstumseffekt von rund einem halben Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Jahr. Der Wohlfahrtseffekt summierte sich über die Periode auf knapp zwei Prozent des BIP. Immerhin repräsentiert dieses zusätzlich generierte Wachstum rund ein Fünftel bis ein Viertel der im langjährigen Durchschnitt beobachteten Wachstumsraten.

Als Teilaspekt der Studie untersucht Breuss auch die Auswirkungen der Integration der Regionalpolitik unter das EU-Wettbewerbsregime und in die Strukturfonds-Politik der EU. Verglichen zu einem hypothetischen Basisszenario ohne Beteiligung an den Strukturfonds und unter Beibehaltung der Intensität der vor 1995 verfolgten nationalen Regionalpolitik kommt die Untersuchung zu folgendem Ergebnis: Von 1995 bis 1999 waren die Bruttoanlageinvestitionen zumindest um ein halbes Prozent höher als im Basisszenario. Als Konsequenz wuchs auch das BIP um ein Zehntelprozent, was sich wiederum in eine zusätzliche Beschäftigung von 2000 Menschen umsetzte.

„Die Teilnahme an der EU-Regionalpolitik hatte also nur einen mäßigen stimulierenden Effekte auf die österreichische Wirtschaft“, resümiert Breuss aus der Sicht hoher Aggregation. Aus der Sicht der Regionen aber, auf die sich der Mitteleinsatz konzentrierte, dürfte sich das Stimulans aber doch in relevanten Dimensionen bewegen.

In der Studie, die die volkswirtschaftliche Performance der drei Beitrittsländer Österreich, Schweden und Finnland vergleicht (Breuss 2003), untersucht Breuss auch die Intensität der Teilnahme der drei Länder an der EU-Regionalpolitik. Die Auswertung der operativen Ausgaben ergibt, dass die drei Länder die Transfers aus dem EU-Haushalt unter dem Titel „strukturpolitische Maßnahmen“ recht gleichmäßig ausschöpften, so Breuss. In den einzelnen Jahren sei jeweils ein anderes Land voran gelegen, zuletzt im Jahr 2001 habe Österreich relativ am meisten Mittel erhalten. Dieser Vorsprung geht vor allem auf deutlich höhere Quoten für Ziel 2 zurück, auch an den Gemeinschaftsinitiativen ist Österreich weit stärker beteiligt als Finnland und Schweden.

Insgesamt zeigt die Untersuchung, dass Finnland in der Periode 1995 bis 2001 am meisten von der EU-Mitgliedschaft profitiert hat. Das BIP erhöhte sich hier durch die Integrationseffekte um jährlich 0,81 Prozent. Für Österreich wird dieser gesamtwirtschaftliche Integrationseffekt auf 0,38 Prozent, für Schweden auf 0,23 Prozent geschätzt.

2.3.3 Evaluierung der Strukturfonds-Programme 1995-1999 in Österreich

Im Gegensatz zu den ökonometrischen Untersuchungen, die aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eher moderate Folgewirkungen ergaben, weisen die einer sektoralen Analyse verpflichteten Programmevaluierungen der Integration in die EU-Strukturpolitik eine sehr wesentliche, innovative Rolle für die Regionalpolitik in Österreich zu.

2.3.3.1 Ziel 1 Evaluierung

Eine Ex-post-Evaluierung des Ziel-1-Programms 1995-1999 für das Burgenland fand auf nationaler Ebene nicht statt. Als Grundlage für eine Bewertung kann der „National Report Austria“ im Rahmen der von der Europäischen Kommission beauftragten EU-weiten Evaluierung der Ziel-1-Programme herangezogen werden. Zudem liefern die 1997 durchgeführte Zwischenevaluierung des ersten Programms 1995-99 sowie die Ex-ante-Evaluierung des neuen Programms 2000-06 eine Basis für eine Gesamtbewertung.

Das burgenländische Ziel-1-Programm 1995-99 definierte zwei globale Ziele:

- Die Schaffung einer mitteleuropäischen Region mit starker Dynamik in den Bereichen Industrie, Handel, Tourismus und Landwirtschaft; sowie
- die Verringerung der internen wirtschaftlichen Disparitäten und die Gewährleistung einer stärker homogenen Lebensqualität im ganzen Burgenland.

Diese globalen Zielvorgaben werden im Einheitlichen Programmplanungsdokument (EPPD) auf eine Reihe von quantitativen Teilzielen herunter gebrochen. Dazu zählen etwa:

- die Schaffung und Sicherung von 7300 Arbeitsplätzen
- die Anhebung des Wohlstandsniveaus im Burgenland von 70 auf 75 Prozent des EU-Durchschnitts
- die Reduktion der Arbeitslosenrate
- die Erhöhung der Frauenerwerbsquote um zwei Prozentpunkte

Um diese Ziele zu erreichen, definiert das EPPD sechs Handlungsprioritäten, deren Dotation auch die Schwerpunktsetzungen im Programm erkennen ließ:

- Industrie und Gewerbe: In diese Achse flossen in der Programmperiode 37 Prozent aller öffentlichen Mittel und 40 Prozent der Gesamtinvestitionen.
- Forschung und Entwicklung: 12 Prozent der öffentlichen Mittel und zehn Prozent der Gesamtinvestitionen wurden unter diesem Titel ausgegeben.
- Tourismus und Kultur: Unter diese Rubrik fielen 21 Prozent der öffentlichen Mittel und 20 Prozent der Gesamtinvestitionen.
- Land- und Forstwirtschaft: 18 Prozent der öffentlichen Mittel und 22 Prozent der Gesamtinvestitionen wurden dieser Priorität gewidmet.
- Humanressourcen: 13 Prozent der öffentlichen Mittel und sieben Prozent der Gesamtinvestitionen wurden in diesem Feld eingesetzt.
- Technische Hilfe: Sie umfasste zwei Prozent der öffentlichen Mittel und ein Prozent der Gesamtinvestitionen.

Die Ex-post-Bewertung (Stumm 2002) bescheinigt dem Programm, „allgemein positive und nützliche“ Resultate erreicht zu haben, sowohl hinsichtlich der finanziellen Durchführung als auch was konkrete Outputs betrifft. Die gewählten Maßnahmen seien „generell angemessene Instrumente zur Behandlung der ursprünglich identifizierten Entwicklungsnotwendigkeiten“ gewesen. Die strategischen Ausrichtungen und grundlegenden Prioritäten hätten sich im Lauf der Programmperiode nicht wesentlich verändert.

Die regionalen Auswirkungen des burgenländischen Ziel-1-Programms beurteilt die Ex-post-Evaluierung in folgenden Punkten:

- Das Programm war nicht in der Lage, einen signifikanten Beitrag zur Erhöhung von Burgenlands Anteil am nationalen Bruttoinlandsprodukt zu erreichen. Immerhin haben die durchschnittlichen jährlichen Impulse von EFRE- und EAGFL-finanzierten Interventionen etwa fünf Prozent zum jährlichen Bruttoregionalprodukt beigetragen und konnten deswegen helfen, den Anteil des Landes am gesamtösterreichischen Bruttoinlandsprodukt zu stabilisieren.
- Laut Statistik Austria blieb das burgenländische Bruttoregionalprodukt pro Kopf (zu laufenden Preisen) von 1995 bis 1999 unverändert auf einem Niveau von 64 Prozent des österreichischen Durchschnittswerts.
Auch laut Eurostat machte 1999 das burgenländische Bruttoregionalprodukt je Einwohner (zu Kaufkraftparitäten) ebenso 71 Prozent des europäischen Durchschnitts aus wie schon im Jahr 1995. Für 2000 wird ein Anstieg auf 72 Prozent ausgewiesen.

- Das Programm konnte auch keinen signifikanten Beitrag zu einem größeren innerregionalen Ausgleich im Burgenland leisten. Dies, so die Evaluatoren, sei aber nicht eine Schwäche des Programms an sich gewesen, sondern vor allem Konsequenz des relativ begrenzten Umfangs der verfügbaren Finanzmittel.
- Obwohl im Zeitraum 1995 bis 1999 durchaus positive Entwicklungen im Bereich der Konvergenz des Einkommensniveaus und der Kaufkraft beobachtbar waren, sind die genauen ökonomischen Auswirkungen der Strukturfondsinterventionen auf diese Variablen schwierig zu bestimmen.
- In der Entwicklung der jährlichen Investitionsquoten zeigt das Burgenland im Bundesländervergleich eine signifikant positive Entwicklung. Während der Jahre 1995 bis 1999 hatte das Burgenland konstant die zweithöchste Investitionsrate nach Tirol und belegte 1997 mit einer Quote von 28,9 Prozent sogar den ersten Platz. Dazu hatte das Programm einen signifikanten Beitrag geleistet.
- Im Beschäftigungsziel von 7300 Arbeitsplätzen fehlt den Evaluatoren eine ausreichende Spezifizierung nach neu geschaffenen und erhaltenen Arbeitsplätzen. Die Gesamtzahl der neu geschaffenen und der erhaltenen Arbeitsplätze aufgrund von EFRE- und EAGFL-Interventionen wird mit 11.454 ausgewiesen, was in der breiten Definition ein deutliches Übertreffen des Ziels bedeuten würde. Als eindeutig neu geschaffen sind davon 2387 Arbeitsplätze identifizierbar. Nach einer Modellrechnung trugen EFRE-Maßnahmen von 1996 bis 2000 mit einem jährlichen Nettoeffekt zwischen 0,5 und 0,63 Prozent zur Reduktion der Arbeitslosenrate bei.

Die Ergebnisse der Ex-post-Evaluierung bestätigen weitgehend jene Trendlinien, die die Zwischenevaluierung des Programms auf der Basis des Umsetzungsstands des Programms zum Jahresende 1996 bereits vorzeichnete (ÖIR 1998).

Darin wird die Erwartung ausgesprochen, dass das Programm „durchaus einen signifikanten Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region leisten kann. Dabei dürften sich die (Beschäftigungs)Effekte zunächst mehr auf das nördliche Burgenland konzentrieren. Die zusätzlichen Investitionen dürften insbesondere zu einer Attraktivierung gegenüber dem nahe gelegenen Agglomerationsraum Wien führen. Demgegenüber sind die wirtschaftlichen Aussichten des Südburgenlands bisher verhaltener einzustufen. Der anvisierte Entwicklungssprung dürfte hier nur unter besonders günstigen Rahmenbedingungen zu realisieren sein. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die intra-regionalen Disparitäten im Burgenland kaum durch das Ziel-1-Programm allein verringert werden, wiewohl aber eine absolute Verbesserung des Lebensstandards im Südburgenland mittelfristig erwartet werden kann.“

Ähnlich ist auch das Resümee des Rückblicks auf die Periode 1995-99 in der Ex-ante-Evaluierung des neuen Programms 2000-06 (Amt der burgenländischen Landesregierung 2000).

Insbesondere wird darin aber darauf hingewiesen, dass auch der relative Abstand des Mittelburgenlands zu anderen Landesteilen zugenommen habe: „Die Tourismusentwicklung rund um die Therme Lutzmannsburg konnte nur teilweise diese Tendenz abfangen. Insbesondere in den Bereichen Gewerbe und Industrie sowie bei der Schaffung von Kompetenzzentren bzw. –knoten konnte im Zeitraum der ersten Programmplanungsperiode trotz intensiver Bemühungen kein Leitprojekt realisiert werden“

Die Ex-post Evaluierung zum Programm 1995-1999 sprach auch Empfehlungen für die Förderperiode 2000-2006 aus und führte dabei folgende Punkte an.

- Aufgrund der anhaltenden Nord-Süd-Disparitäten und der anstehenden EU-Erweiterung sollte das neue Programm stärker auf die mittleren und südlichen Landesteile ausgerichtet sein.
- Die Unterstützung für die Entwicklung Humanressourcen sollte erhöht werden.
- Von Großprojekten mit sehr hohen Investitionskosten sollte Abstand genommen werden und vielmehr die nachhaltige Entwicklung bestehender Leitprojekt vor allem im Südburgenland gestärkt werden.
- Maßnahmen zur Stärkung des endogenen Entwicklungspotenzials sollen ausgebaut werden. Dies zum einen durch eine gezieltere Förderung von lokalen KMU, zum anderen durch forcierte Aktivitäten in den Technologiezentren.

Das Programm 2000-06 reflektiert diese Empfehlungen, setzt aber im Wesentlichen auf Kontinuität gegenüber seinem Vorgänger. Die großen, langfristigen Ziele sind die gleichen – Entwicklung zu einer modernen zentraleuropäischen Region, regionaler Disparitätenabbau -, hinzu kommt ein stärkerer Fokus auf die Vorbereitung zur EU-Erweiterung.

Die Aktivitäten der ersten Programmperiode werden in folgenden Punkten stärker fokussiert:

- Verstärkte Technologieorientierung in allen Maßnahmenbereichen
- Fokus auf KMU und Unternehmensgründungen
- Unterstützung von Netzwerken und Kooperationen in Entwicklung, Produktion und Vertrieb
- Internationalisierung
- Technologische Modernisierung auch unter dem Aspekt ökologischer Zielorientierung
- Bedarfsorientierte Unterstützung von Qualifizierungsangeboten

Veränderte Gewichtungen zeigen sich auch in Verschiebungen in der Mittelausstattung der Prioritätsachsen:

Industrie und Gewerbe erhalten deutlich weniger öffentliche Mittel (32 statt 37 Prozent der Gesamtdotation von öffentlicher Seite)

Die Prioritätsachse Humanressourcen bekommt deutlich mehr (21 statt 13 Prozent)

2.3.3.2 Ziel 2 Evaluierung

Wirkung auf Strukturen der Regionalpolitik

„Die Strukturfondsprogramme haben sich in Verbindung mit den nationalen Förderungen zunehmend zu einem Schlüsselfaktor in der österreichischen Regionalpolitik entwickelt.“

„Die Programme stellen derzeit in Österreich die engste Verbindung zwischen regionalpolitischen Zielen und leistungsfähigen sektoralen Finanzierungsinstrumenten dar.“

„Vor dem Hintergrund, dass die integrierte Regionalpolitik in Österreich ein wichtiges Leitziel darstellt, jedoch die Umsetzung sehr fragmentiert ist, haben die Rahmenbedingungen der EU-Strukturfonds in Österreich seit 1995 tief greifende Innovationen (mit)bewirkt.“

Dies sind zentrale Aussagen aus dem Resümee des Berichts zur Ex-post-Evaluierung der vier Ziel-2-Programme in Österreich (Steiermark, Niederösterreich, Oberösterreich und Vorarlberg) in der Periode 1995 bis 1999. Es handelt sich dabei um den „Nationalen Bericht Österreich“ als Beitrag zu der von der Generaldirektion Regionalpolitik beauftragten EU-weiten Ex-post-Evaluierung (Centre for Strategy & Evaluation Services, 2002). In Österreich wurde sonst keine nationale Ex-post-Evaluierung der Ziel-2-Programme durchgeführt.

Der Gestaltungsbeitrag der Strukturfondsprogramme zur österreichischen Regionalpolitik wird dabei als „besonders hoch“ eingeschätzt, und zwar durch:

- die integrierte und mehrjährige Programmplanung
- die Bündelung von leistungsfähigen Finanzierungsinstrumenten zur Umsetzung bestimmter regionaler Zielsetzungen
- den Anstoß zu einer vertieften Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Bundes- und Landesstellen in Österreich
- die Verstärkung der regionalpolitischen Ausrichtung mancher Maßnahmen
- die Einrichtung von Regionalmanagements auf breiter Basis
- die Verwirklichung von Innovationen wie Monitoring und Einführung der Evaluierung

In gewissem Gegensatz zu diesen innovativen Ansätzen steht die Praxis der Abwicklung der Programme. Dabei wurde in Österreich vollständig auf die bestehende Förderungsstruktur zurückgegriffen. Dies sei zwar insbesondere bei unternehmensbezogene Förderungen auch international der übliche Weg, heißt es in der Evaluierungsstudie. Dieser Ansatz sei allerdings nirgends so ausgeprägt wie in Österreich.

Die Studie verweist auch auf eine klare Tendenz, in die Programme eher traditionelle, einfach abzuwickelnde Maßnahmen aufzunehmen, „während komplexere und meist innovative Förderungsmaßnahmen, die auch mit Unsicherheiten im Hinblick auf die Mittelbindung verbunden sind, eher außerhalb des Ziel 2 Programms abgewickelt wurden“. Daraus erkläre sich auch die dominante Ausrichtung des Programms „auf nachfrageorientierte Interventionsmechanismen, meist an Einzelbetriebe gerichtete investitionsorientierte Förderungen“.

Die Additionalität der Programme wird in der Evaluierung dezidiert attestiert: „Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass durch die EU-Mittel eine Beschleunigung in der Realisierung regionaler Projekte in der Ziel-2-Region ermöglicht wurde, indem mehr Projekte unterstützt bzw. Projekte intensiver unterstützt wurden.“

Aufgrund der starken Ausrichtung des Programms auf die Unternehmensförderung sei auch der Anteil der Privatmittel in der gesamten Projektförderung als sehr hoch einzustufen. Es ist also grundsätzlich gelungen, umfangreiche private Investitionen durch das Programm zu unterstützen.

Insgesamt wird als „Mehrwert“ der Strukturfonds für die Regionalpolitik deren inhaltliche und politische Aufwertung sowie die Professionalisierung der Auseinandersetzung mit dem Thema Regionalpolitik in Österreich ausgewiesen.

Als wesentliche Innovationen listet die Untersuchung auf:

- Verstärkter regionaler Bezug der Aktivitäten des öffentlichen Sektors
- Mehrjährige Programmplanung statt einjährigen Budgetdenkens
- Verstärkte Koordination zwischen Bundes- und Landessdienststellen
- Verstärkter Austausch zwischen arbeitsmarkt- und regionalpolitischen Akteuren
- Aufbau eines ausgereiften Monitoringsystems und von Programm-Begleitstrukturen
- Verstärkte Integration externen Know-hows

Als negative Aspekte der Implementierung der Strukturfonds-Programme werden angeführt:

- ein extrem angestiegener administrativer Aufwand
- die relative Starrheit der Programme
- die Notwendigkeit, relativ große Summen innerhalb eines gegebenen Zeitraums auszugeben

Regionaler Impact

Die unmittelbaren regionalen Wirkungen der Strukturfonds-Interventionen in Österreich lassen sich in der Evaluierungsstudie aus der Beurteilung ablesen, wie weit die regionalen Entwicklungsziele der Programme tatsächlich erreicht wurden.

Für die strukturellen Entwicklungsziele zieht die Studie folgende Schlüsse:

- **Strukturverbesserung**

Da in allen Programmen die Fördermaßnahmen schwerpunktmäßig an den einzelbetrieblichen Investitionen zur Modernisierung bestehender Betriebe in Industrie und Gewerbe ansetzen und diese Schwerpunkte durch Umschichtungen auch noch aufgestockt wurden, ist davon auszugehen, dass ein breiter Strukturverbesserungseffekt zur Modernisierung der Maschinen, Anlagen und Produktionsverfahren erreicht worden ist.

- **Wettbewerbsfähigkeit**

Es kann von einem positiven Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des industriell-gewerblichen Bereichs ausgegangen werden.

- **Gründungsdynamik**

Durch die Fördermaßnahmen hat sich eine beträchtliche Neugründungsdynamik entwickelt. Es gibt aber keine Untersuchungen, in welchen Sparten sich das abspielt.

- **Halteffekt**

„Insgesamt“, so die Studie, „kann man von einem positiven Halteffekt für bestehende Industrie- und Gewerbebetriebe ausgegangen werden, um die wenig dynamische bzw. negative Gesamtentwicklung zu bremsen.“

■ Arbeitsplatzeffekt

Im Monitoring für die vier Programme werden in Summe 6700 geplante neue Arbeitsplätze verzeichnet. Davon entfallen 3885 auf die Steiermark, 1544 auf Niederösterreich, 511 auf Oberösterreich und 711 auf Vorarlberg. Dies wird von den Studienautoren als bedeutender Teilerfolg interpretiert, wobei der Nettoeffekt auf dem Arbeitsmarkt nicht erhoben werden konnte.

Die Beschäftigungsentwicklung blieb in den Zielgebieten jedenfalls im Vergleich zu jener im Durchschnitt des jeweiligen Bundeslandes unterdurchschnittlich. In den Ziel-2-Gebieten in Vorarlberg und Oberösterreich war sie sogar leicht rückläufig.

■ Innovationseffekt

Eher skeptisch eingeschätzt wird ein möglicher Innovationseffekt der Programme im Sinn der Schaffung neuer Erwerbsmöglichkeiten. Ob sich durch die Fördermaßnahmen neue, stabilere Arbeitsmarktsegmente entwickeln, erscheint den Studienautoren als fraglich.

■ Qualifikationsstruktur

Zu den in den Programmen umgesetzten, vom ESF kofinanzierten Maßnahmen kommt die Studie zu dem Schluss, dass es „aufgrund der quantitativen Dimension der Förderungen und der eingebundenen Betriebe nicht zu einem spürbaren Upgrading-Prozess in der regionalen Qualifikationsstruktur gekommen ist“.

2.3.3.3 Ziel 5b Evaluation

Mit der Übernahme der EU-Strukturfondspolitiken rückte der ländliche Raum mit den Ziel-5b-Programmen noch stärker als bisher in den Fokus der österreichischen Regionalpolitik.

Das Hauptziel der sieben österreichischen Ziel-5b-Programme (Kärnten, Steiermark, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg) in der Periode 1995-99 lag in der Verbesserung der Entwicklungsvoraussetzungen in strukturschwachen ländlichen Gebieten.

Das Ziel soll erreicht werden durch:

- die Diversifizierung der landwirtschaftlichen und außerlandwirtschaftlichen Wirtschaftsbereiche,
- die Sicherung und Verbreiterung der Erwerbsbasis,
- sowie die Schaffung und Erhöhung der Lebensstandards.

Wirkungsanalyse: EAGFL-Unterprogramme

Die Autoren der Ex-post-Evaluierung der Ziel-5b-Programme im Auftrag der ÖROK (ÖROK 2002) sehen in den agrarischen Unterprogrammen der Ziel-5b-Programme eine große Chance der Neuorientierung regionaler Agrarpolitik, indem sie sich nicht weiter auf Einzelmaßnahmen beschränkt, sondern einen integralen Ansatz und neue Kooperationsformen wählt.

■ Programmdesign

Dieser Mehrwert der EAGFL-Unterprogramme, die Entwicklung von Gemeinschaftsprojekten mit regionalem Zuschnitt, wäre aber ohne die aufgebauten Umsetzungs- und Beratungsstrukturen sowie ohne intensive Öffentlichkeitsarbeit nicht realisierbar gewesen.

■ Struktureffekte

Abgesehen von diesen positiven Effekten auf agrarisches Politikdesign bleiben die Einschätzungen des regionalen Impacts der EAGFL-Unterprogramme sehr zurückhaltend. Entgegen den deklarierten Absichten hätten die Programme den Strukturwandel im ländlichen Raum nicht beeinflussen können. Agrarstrukturelle Defizite seien nicht abgebaut, sondern allenfalls nur punktuelle und kleinräumige Mängel beseitigt worden. Die Erwartungen an Struktureffekte seien in der Programmplanung weit überzogen worden.

■ Standortqualität

Die Unterprogramme hätten aber in kleinräumiger und punktueller Wirkungsdimension durchaus einen positiven Beitrag zur Erreichung öffentlicher Entwicklungsziele in der Standortqualität und Standortausstattung geleistet. In der Diversifizierung sei es gelungen, einer kleinen Zahl bäuerlicher Unternehmen zusätzliche Einkommensnischen zu eröffnen, ohne breitere Struktureffekte zu erzielen.

■ Arbeitsplatzeffekt

Als Schätzgröße für den direkt erreichten Arbeitsplatzeffekt in Summe aller sieben Unterprogramme geht die Evaluierungsstudie von rund 6000 bis 8000 gesicherten und zum Teil neu geschaffenen (Teilzeit)Arbeitsplätzen im Bereich land- und forstwirtschaftlicher Betriebe aus.

Wirkungsanalyse: EFRE-Teil

Im EFRE-Teil der Ziel-5b-Programme wurde als Leitziel die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfähigkeit der regionalen außerlandwirtschaftlichen Bereiche angepeilt. Dies sollte entlang der Schwerpunkte „Diversifizierung von Industrie und Gewerbe“, „Entwicklung des Tourismusangebots“ sowie „Aktivierung des endogenen Potenzials“ geschehen.

■ Programmdesign

Im Programmdesign zeigte sich eine Dominanz von materiellen, Hardware-orientierten Maßnahmen gegenüber immateriellen, Software-orientierten Instrumenten. Wie schon in den Ziel-2-Programmen ergab sich eine klare Orientierung auf klassische Investitionsförderung mit nur bescheidenen Anteilen von stärker Innovations-orientierten Ansätzen.

■ Strukturverbesserung

Im industriell-gewerblichen Bereich lagen daher – wie bei den Ziel-2-Programmen – die größten Wirkungen in betrieblichen Modernisierungsprojekten. 86 Prozent aller Investitionen zielten auf Produktionserweiterung und betriebliche Strukturverbesserungen.

■ Gründungsdynamik

Die Neugründungsdynamik blieb hinter den Erwartungen zurück. Insgesamt wurden im Rahmen der 5b-Programme 1589 neu gegründete Unternehmen dokumentiert. Ihr Beitrag zum Strukturanpassungsprozess wird in der Evaluierung aber als gering eingeschätzt.

■ Arbeitsplatzeffekt

Österreichweit wurden im Zuge der industriell-gewerblichen Förderprojekte die Schaffung von rund 15.000 neuen Arbeitsplätzen geplant und nach Schätzungen weit gehend auch realisiert, zu 70 Prozent in der Sachgütererzeugung.

■ Tourismus

Schwerpunkt der Investitionen lag in der Umsetzung von Modernisierungs- und Erweiterungsprojekten. Von insgesamt 353 Neugründungen entfielen drei Viertel auf den Verpflegungsbereich. Ein Beitrag zum Strukturwandel in Richtung Qualitätsorientierung lässt sich insofern belegen, als in den geförderten Betrieben die Bettenkapazität im Qualitätssegment mit 13 Prozent stärker als im Durchschnitt (neun Prozent) zunahm.

■ Endogenes Potenzial

Durch die Förderung zahlreicher regionaler Groß- und Leitbetriebe konnte die Basis für längerfristige Entwicklungspotenziale gelegt werden. Wesentliches Instrument zur Umsetzung einer integrierten Entwicklung war die Schaffung der notwendigen Unterstützungsstrukturen in Form der Regionalmanagements. Von ihnen gingen nach Einschätzung der Studienautoren wesentliche Impulse zur Initiierung innovativer, kooperativer Projekte aus.

Wirkungsanalyse: ESF-Teil

Leitziel der ESF-Interventionen im Rahmen der 5b-Programme war die Stärkung des ansässigen Arbeitskräftepotenzials durch Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen. Eingesetzt wurde dabei zum Großteil das arbeitsmarktpolitische Regelinstrumentarium des Arbeitsmarktservice.

■ Qualifizierung

Bei den meisten Maßnahmen sind Qualifizierungswirkungen eher im Bereich des Erwerbs von Basiskenntnissen, vor allem in der EDV, anzusiedeln. Eine Höherqualifizierung im Sinn einer markanten Erweiterung der Kompetenztatbestände ist nur in wenigen Fällen nachzuweisen.

■ Wiedereingliederung

Bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen konnte im 5b-Programm gegenüber anderen Ziel-Programmen eine leicht überdurchschnittliche Rate erzielt werden.

■ Arbeitsmarktpolitik

Mit der Umsetzung der 5b-Programme ging auch eine stärkere Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik einher sowie eine stärkere Kooperation der Akteure der Arbeits- und Regionalpolitik.

2.4 Vergleich des Finanzrahmens der SF-Programme 1995–1999 und 2000–2006

Strukturfonds-Mittel für Österreich: Vergleich 1995-1999 und 2000-2006 (Preise 1999**)

	Periode 1995-1999 (vergleichbare * Niveaus)			Periode 2000-2006				Änderung
	insg. in Mio. EURO	p.a. in %	Verteilung in %	insg. in Mio. EURO	p.a. in %	Verteilung in %	p.a. in %	1995-99 -> 2000-06
	* ohne EAGFL-Mittel, die ab 2000 aus Rubrik 1 finanziert werden; **Indexierungsfaktor 1999/1995 = 1,104			laut Entscheidung der EK vom 1.7.1999 (** ohne Indexierung)				
Ziele (ohne FIAF):								
Ziel 1	176	35,0	18%	261,0	37,0	18%		6%
--"-- pro Einwohner im Zielgebiet (0,27 Mio.)		130,0			138,0			6%
Ziel 2 (alt: inkl. Ziel 5b, ohne EAGFL)	384	77,0	39%	578,0	83,0	39%		7%
--"-- pro Einwohner im Zielgebiet (3 --> 2 Mio.)		26,0			41,0			61%
Ziel2/5b-Phasing out	0	0,0	0%	102,0	15,0	7%		
SUMME Ziel 2 alt/neu + Phasing out	384	77,0	39%	680,0	97,0	46%		26%
--"-- pro Einwohner in Zielgebiet		26,0			31,0			23%
Ziel 3 (alt: inkl. Ziel 4)	436	87,0	44%	528,0	75,0	36%		-14%
SUMME Ziele (ohne EAGFL und FIAF außerhalb Ziel 1)	996	199,0	100%	1.469,0	210,0	100%		5%
Gemeinschaftsinitiativen:								
Interreg A/West (D, CH, I)	14	2,8	10%	38,3	5,5	11%	21%	95%
Interreg A/Ost (SLO, H, SK, CZ)	33	6,6	23%	103,7	14,8	29%	57%	124%
Interreg B neu (C alt, inkl. Art. 10 Alpen)	9	2,9	10%	30,0	4,3	8%	16%	46%
Interreg C neu	0	0,0	0%	11,0	1,6	3%	6%	–
Interreg insg.	56	11,2	39%	183	26,1	51%	100%	134%

Strukturfonds-Mittel für Österreich: Vergleich 1995-1999 und 2000-2006 (Preise 1999**) – Fortsetzung

	Periode 1995-1999 (vergleichbare * Niveaus)			Periode 2000-2006			Änderung
	insg. in Mio. EURO	p.a.	Verteilung in %	insg. in Mio. EURO	p.a.	Verteilung in %	1995-99 -> 2000-06 p.a. in %
	* ohne EAGFL-Mittel, die ab 2000 aus Rubrik 1 finanziert werden; **Indexierungsfaktor 1999/1995 = 1,104			laut Entscheidung der EK vom 1.7.1999 (** ohne Indexierung)			
Leader	29	5,8	20%	71	10,1	20%	74%
Equal (alt: Employment + Adapt)	43	8,7	30%	96	13,7	27%	58%
Urban	15	2,9	10%	8	1,1	2%	-61%
Zw.summe:	143	28,6	100%	358	51,1	100%	79%
sonstige	18	3,6		0	0,0		
SUMME Gemeinschaftsinitiativen	161	32,3		358	51,1		59%
SUMME SF gesamt (o. EAGFL+FIAP)	1.158	231,5		1.827	261		13%

Quelle: Bundeskanzleramt, Abt. IV/4

EFRE-(Unter-)Programme in Österreich 1995-1999 – Umsetzung (Endstand 20.3.2003)

	Finanzielle Ergebnisse					Physische Ergebnisse				Kennzahlen (Durchschnittswerte) zum Grobvergleich				
	EFRE-kofinanzierte öff. Mittel					Zahl d. Projekte (WIFI-Beratg. z.T. = 1 Proj.)								
	Projekt-kosten insg.	insg.	Bund, BWK	Länder, Gem., LWK	privat u. sonstige	Kosten >100 Mio. S	insg.	neue Arb.plätze	öff. Finanz. pro Projekt	Projekt- größe	Förd. pro Arb.platz	Kosten pro Arb.platz	Anteil öff. Finanz	neue Arb.plätze pro Projekt
	a	b	Mio. öS			c	d	b:c	a:c	b:d	a:d	b:a	d:c	
Mio. öS														%
Regionale Zielprogramme und Gesamtübersicht														
Ziel 1 – B	11.068	3.924	1.959	1.965	7.144	25	378	1.781	10,4	29,3	2,2	6,2	35%	4,7
Ziel 2 – N	4.029	622	246	375	3.407	7	393	1.465	1,6	10,3	0,4	2,7	15%	3,7
Ziel 2 – O	1.664	304	141	164	1.360	4	332	510	0,9	5,0	0,6	3,3	18%	1,5
Ziel 2 – St	10.778	1.758	860	898	9.020	18	1.194	3.335	1,5	9,0	0,5	3,2	16%	2,8
Ziel 2 – V	1.500	169	99	71	1.331	0	442	693	0,4	3,4	0,2	2,2	11%	1,6
Ziel 5b – K	7.181	1.128	434	694	6.053	11	1.241	2.562	0,9	5,8	0,4	2,8	16%	2,1
Ziel 5b – N	12.375	1.715	554	1.161	10.660	19	2.228	5.654	0,8	5,6	0,3	2,2	14%	2,5
Ziel 5b – O	9.366	1.247	606	641	8.120	13	2.749	5.272	0,5	3,4	0,2	1,8	13%	1,9
Ziel 5b – S	2.630	315	151	163	2.316	0	927	545	0,3	2,8	0,6	4,8	12%	0,6
Ziel 5b – St	10.710	1.571	730	841	9.139	11	2.100	4.596	0,7	5,1	0,3	2,3	15%	2,2
Ziel 5b – T	4.468	582	298	284	3.886	3	1.042	277	0,6	4,3	2,1	16,1	13%	0,3
Ziel 5b – V	782	92	47	45	690	0	368	268	0,2	2,1	0,3	2,9	12%	0,7
Regionale Zielprogramme insg.	76.551	13.426	6.125	7.302	63.124	111	13.394	26.958	1,0	5,7	0,5	2,8	18%	2,0
Regionale GI-Programme insg.	4.510	2.539	772	1.589	1.971	16	3.469	70	0,7	1,3	-	-	56%	-
EFRE-Prog. insg.	81.060	15.965	6.897	8.891	65.095	127	16.863	27.028	0,9	4,8	-	-	20%	-

Quelle: Bundeskanzleramt, Abt. IV/4

Abbildung 1

Regionalförderungsgebiete gemäß EU-Recht in Österreich 1995-1999

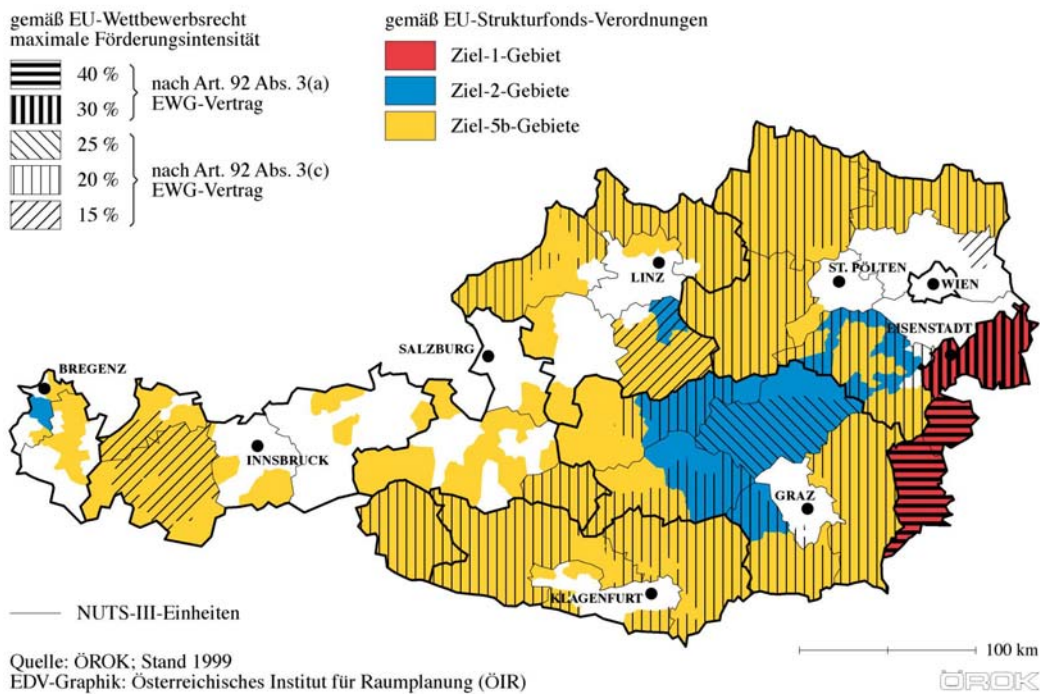


Abbildung 2

Zielgebiete gemäß EU-Strukturfonds 2000-2006

EU-Regionalfördergebiete 2000-2006

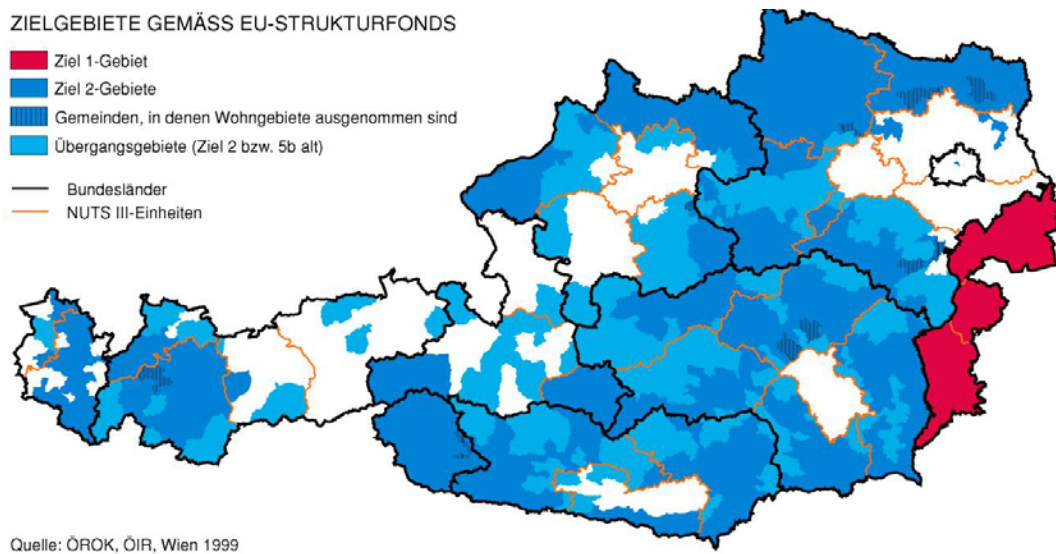
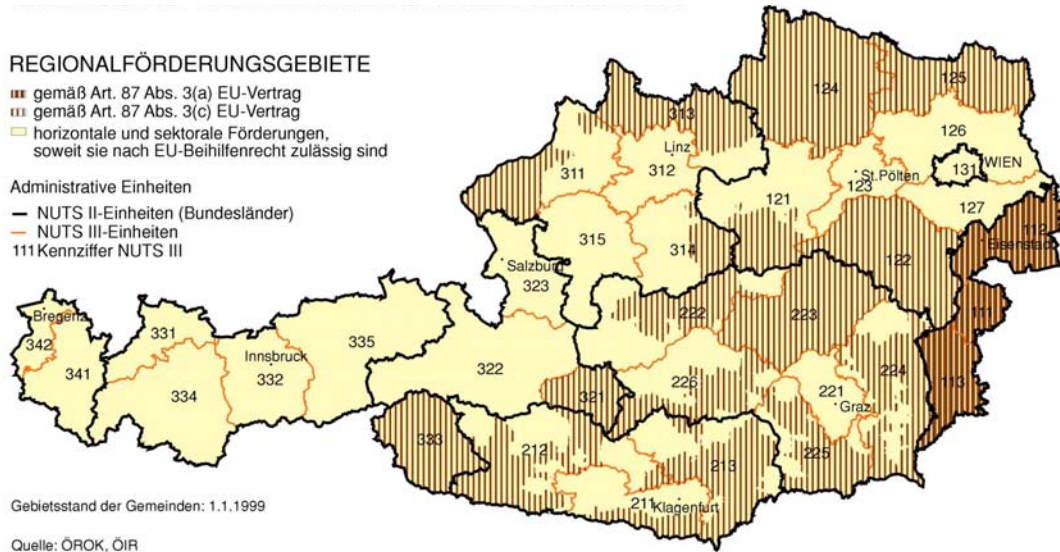


Abbildung 3

Nationale Regionalförderungsgebiete gemäß EU-Wettbewerbsregeln 2000-2006



EU-Regionalpolitik in Österreich 1995-1999

Miteinsatz in den regionalen Programmen (Ziele und Gemeinschaftsinitiativen)

Abbildung 4

Öffentliche Mittel gesamt (EU-Strukturfondsmittel und nationale öffentliche Mittel)*

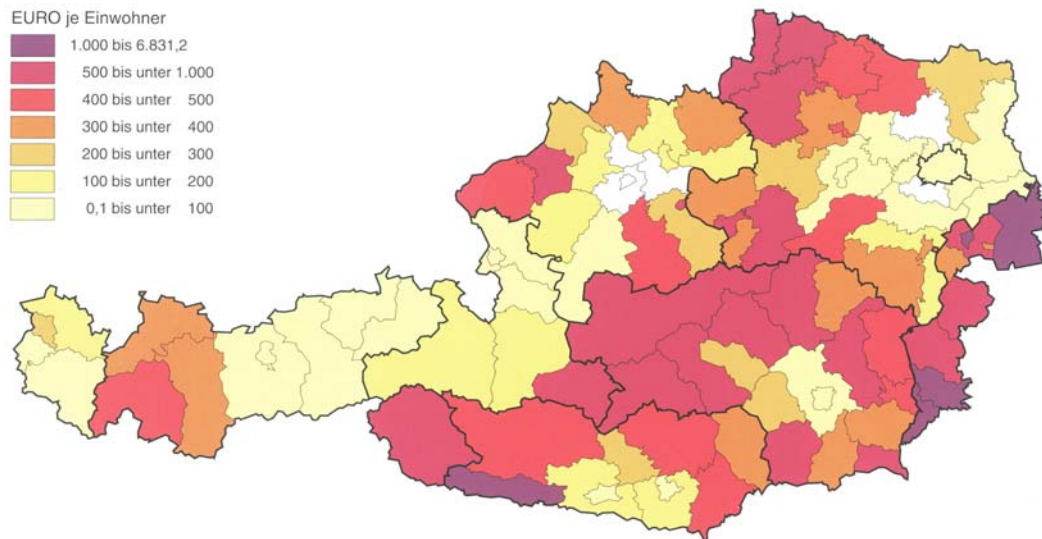
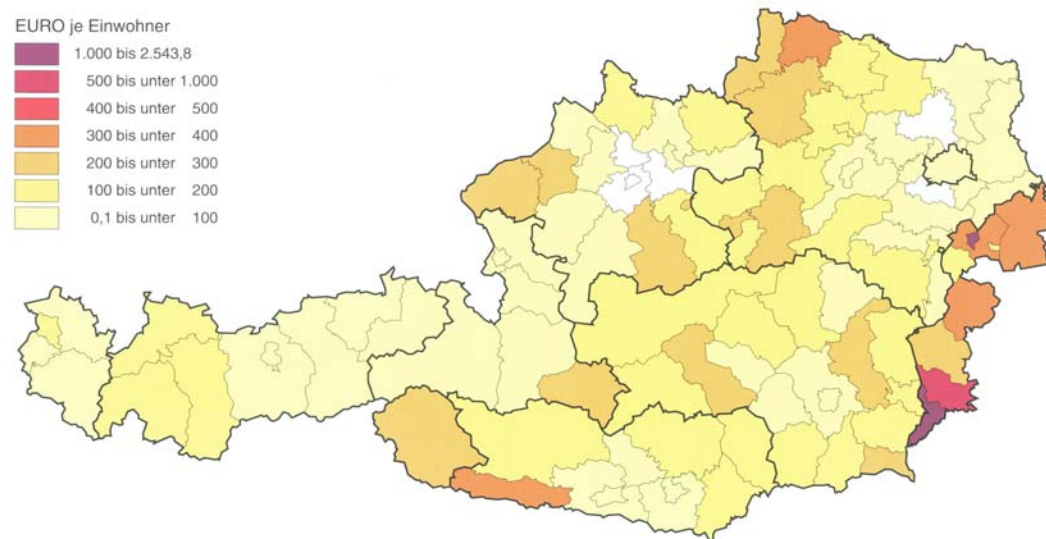


Abbildung 5

EU-Strukturfondsmittel*



Quelle: ÖROK, BKA, ERP, BMLUW, BMF, BMWA

Bearbeitung: ÖIR

* Programme für Ziel 1, 2 und 5b sowie die Gemeinschaftsinitiativen INTERREG IIA, LEADER II, URBAN, RESIDER II, RECHAR II, RETEX, KMU

3. VERKEHR

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union wurden weitreichende, den Verkehr betreffende Veränderungen des österreichischen Rechtsbestandes notwendig. Zwar wurde bereits durch die Teilnahme am EWR ein großer Teil des Gemeinschaftsrechts auf dem Verkehrssektor übernommen, besonders aber Regelungen wie diejenige über den grenzüberschreitenden Güterverkehr sowie die Lkw-Besteuerung mussten schrittweise beseitigt werden.

Ziel der EU-Regelungen ist es, durch Liberalisierung und Harmonisierung der einzelnen Verkehrsmärkte innerhalb der Europäischen Union auch im Verkehrsbereich einen grenzenlosen Europäischen Binnenmarkt zu verwirklichen. Durch die gemeinsame Verkehrspolitik soll der freie Waren- und Dienstleistungsverkehr erreicht werden.

3.1 Güterverkehr auf der Straße

3.1.1 Rechtliche Veränderungen

Die Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen im Straßengüterverkehr zielten in erster Linie auf die Ermöglichung und Stärkung eines freien Preis-Leistungswettbewerbs. Der dadurch entstehende Druck auf Unternehmen und Arbeitnehmer dieses Sektors sollte durch arbeitsrechtliche und soziale Richtlinien und Vorgaben entschärft werden.

Durch den Beitritt Österreichs zur EU wurde eine Anpassung der Abgaben für Lkw an die Gemeinschaftsregelungen erforderlich. Der relativ hohe Straßenverkehrsbeitrag wurde durch die Straßenbenützungsabgabe ersetzt. Diese Maßnahme bewirkte jedoch in Summe trotz gleichzeitiger Erhöhung der Mineralölsteuer Kostenreduktionen für Transportunternehmer. Die Konkurrenzfähigkeit der Straße im Vergleich zu Schiene und zur Wasserstraße Donau wurde dadurch weiter verbessert.

Durch die Abschaffung der bilateralen Kontingente zwischen Österreich und den Mitgliedsländern im Jahre 1997 wurde der Marktzugang im grenzüberschreitenden innergemeinschaftlichen Verkehr weitgehend freigegeben. Im innerstaatlichen Verkehr bestanden noch Kabotagequoten bis Mitte 1998.

3.1.2 Transitvertrag

Als einzige Beschränkung des freien Verkehrs blieb nach dem EU-Beitritt der Transitvertrag erhalten. Als Zusatzprotokoll zu Österreichs Beitrittsvertrag behält dieser bis Ende 2003 seine Gültigkeit.

Der Transitvertrag beinhaltet im Wesentlichen den Einsatz von zwei Instrumenten zur Regulierung des Transitverkehrs: Auf der einen Seite die Ökopunkte, auf der anderen Seite die so genannte 108-Prozent-Klausel.

Jeder Lkw muss demnach abhängig von seinem Schadstoffausstoß für die Durchfahrt durch Österreich Ökopunkte bezahlen. Jedes EU-Land bekommt ein bestimmtes Kontingent. Das Gesamtkontingent ist seit In-Kraft-Treten des Transitvertrags kontinuierlich gekürzt worden.

Zusätzlich sieht der Transitvertrag auch eine tatsächliche Mengenbeschränkung vor: Die Zahl der ökopunktepflichtigen Transifahrten darf jährlich nicht auf mehr als acht Prozent über das Niveau von 1991 ansteigen. Konkret liegt die Beschränkung damit bei rund 1,61 Millionen Lkw pro Jahr. Wird diese Grenze überschritten, muss die EU-Kommission das Ökopunktekontingent im Folgejahr zusätzlich kürzen.

Umfassende, detaillierte Analysen über Wirkung und Zielerreichung der Instrumente des Transitvertrags liegen – zumindest öffentlich zugänglich – nicht vor. Die vorliegenden Untersuchungen und Schätzungen ergeben aber weitgehend übereinstimmend folgendes Bild:

Der Transitvertrag hat zu einer Reduktion der Emissionen geführt, weil er den Umstieg zu umweltfreundlicheren Fahrzeugflotten beschleunigt hat. Dies gilt für die meisten Schadstoffe, wie vor allem Kohlendioxid, die durch die wesentlich rascher als erwartet erfolgte Einführung verbesserter Lkw-Euroklassen deutlich gesenkt werden konnten. Dies gilt nicht für den vor allem von Dieselmotoren verursachten Ausstoß von Stickoxiden, weil in diesem Bereich die Motortechnik wesentlich langsamere Fortschritte in der Emissionsvermeidung gemacht hat.

Der Transitvertrag konnte aber das Wachstum des Alpen querenden Straßengüterverkehrs nur in bescheidenem Ausmaß bremsen. Die 108-Prozent-Regel wurde im Jahr 2000 – also nach fünf Jahren – nach österreichischer Vertragsinterpretation erstmals schlagend. Zu einer Kürzung des Ökopunktekontingents kam es in der Folge aber nicht, weil die EU-Kommission die Lkw-Fahrten anders berechnete und die Überschreitung der Höchstgrenze als nicht gegeben ansah. Gegen diese Entscheidung der Kommission hat Österreich beim Europäischen Gerichtshof geklagt – und bekam nach zweijähriger Verfahrensdauer im Jahr 2003 auch Recht. Da es keine Rückwirkung des Urteils gibt, bleibt dieses Erkenntnis aber ohne Konsequenzen. Mit Ende 2003 läuft das Ökopunkte-Regime ohnehin aus.

3.1.3 Auswirkungen auf die Verkehrsströme

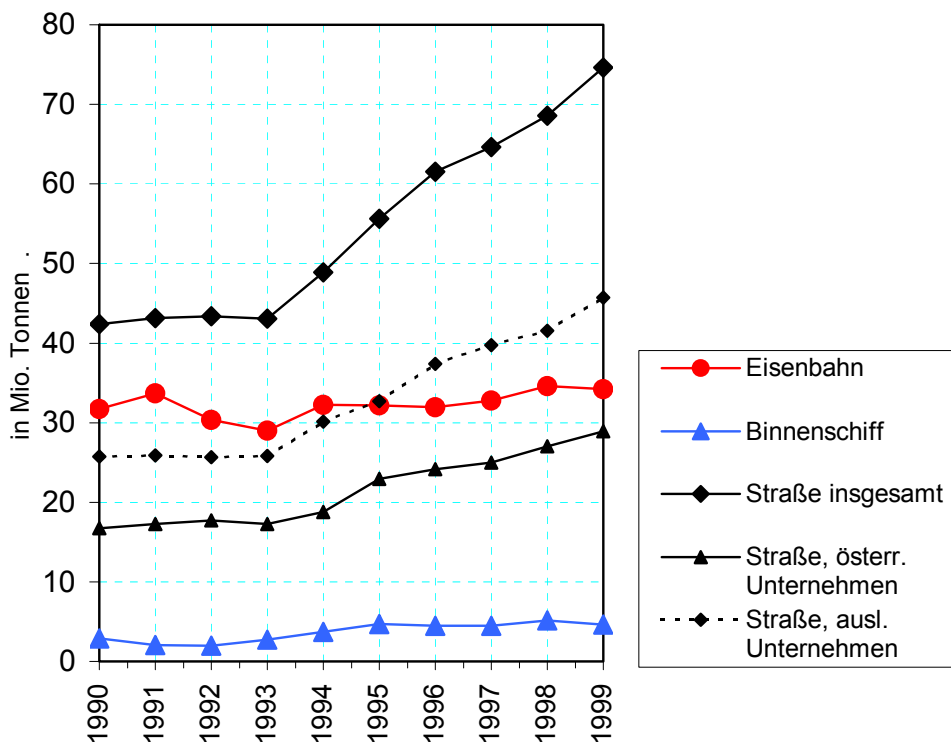
Diese zuvor genannten Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen im Straßengüterverkehr bewirkten vor dem Hintergrund eines stabilen Wachstums des Bruttoinlandsprodukts eine deutliche Steigerung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs von und nach Österreich.

Die Ergebnisse einer Studie des ÖIR (ÖIR 2000) in Abbildung 6 zeigen deutlich die Zunahme des Tempos der Entwicklung im grenzüberschreitenden Straßenverkehr:

Lag die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate von 1990 bis 1994 noch bei 3,2 Prozent, betrug sie zwischen 1994 und 1999 6,3 Prozent. Der Anteil des Verkehrs mit der EU lag 1999 bei etwa drei Viertel des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs Österreichs. Bei Betrachtung der Relationen, kann man nach dem EU-Beitritt ein deutlich stärkeres Wachstum des bilateralen Verkehrs verzeichnen, aber auch der Transitverkehr wuchs spürbar.

Abbildung 6

Grenzüberschreitender Güterverkehr von und nach „Weststaaten“



„WESTSTAATEN“: Deutschland, Schweiz, Italien, (ehem. Jugoslawien,) Griechenland, Türkei (Südwest-, West- und Nordeuropa)

Quelle: ÖIR, 2000

3.1.4 Internationale Trends

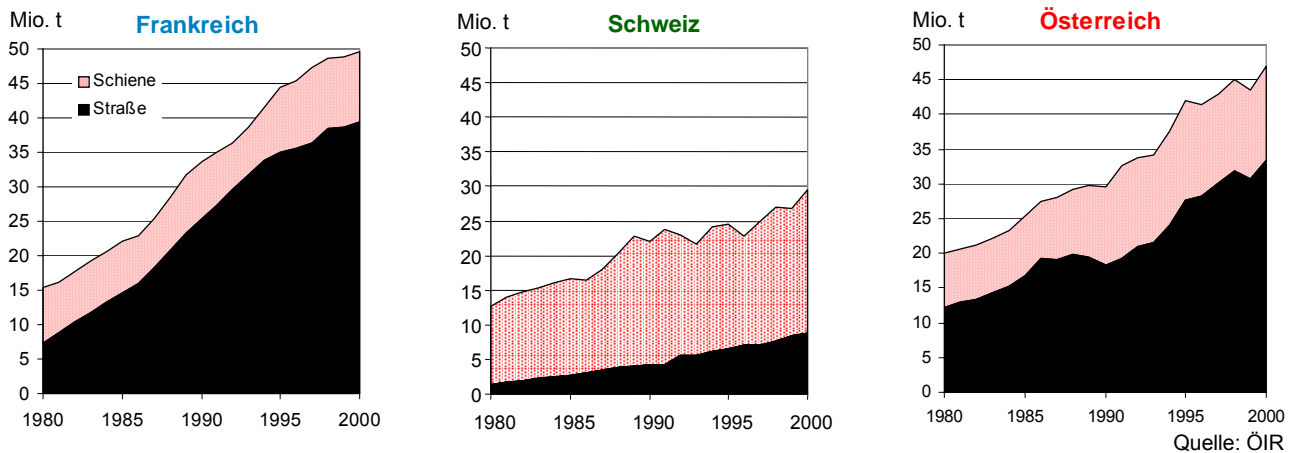
Das beschleunigte Wachstum im grenzüberschreitenden Straßenverkehr hat sich aber in unterschiedlichem Ausmaß auf die Verkehrsbelastung der einzelnen Alpen querenden Verkehrskorridore ausgewirkt. Diese sind als kommunizierende Gefäße zu betrachten, das heißt, jede Änderung in den Rahmenbedingungen der Nutzung des einen hat Auswirkungen auf die Nutzung der anderen.

Für das Verkehrsaufkommen in den drei österreichischen Nord-Süd-Achsen Brenner, Tauern und Pyhrn sind daher die Verkehrsregime in der Schweiz und in Frankreich ebenso von Bedeutung wie die relativen Konkurrenzverhältnisse untereinander. So wird geschätzt, dass rund ein Drittel des Brennerverkehrs als Umwegtransit zu qualifizieren ist, der auf die wesentlich restriktivere Tonnenlimitierung in der Schweiz zurückzuführen ist (dazu weiter unten). Andererseits erlebte die Tauernstrecke deswegen wesentlich kräftigere Verkehrszuwächse als der Brenner, weil die ihre Mauttarife nur ein Drittel jener auf der Brennerstrecke ausmachen.

Ein internationaler Vergleich der Entwicklung des Alpen querenden Güterverkehrs in Frankreich, der Schweiz und Österreich zeigt folgendes Bild (vgl. Deußner, 2003):

Abbildung 7

Verkehrszuwachs auf den alpenquerenden Korridoren



Frankreich und Österreich erlebten von 1980 bis 2000 sehr starke Zuwächse. In Frankreich verdreifachte sich der Schwerverkehr über die Alpen von 15 auf knapp 50 Mio. Tonnen, in Österreich stieg er um das Zweieinhalbfache von 20 auf rund 47 Mio. Tonnen an. In beiden Ländern wurde dieses Wachstum zum weit überwiegenden Teil von der Straße getragen.

Ganz anders die Entwicklung in der Schweiz. Erstens war hier das Wachstum insgesamt moderater. Zweitens wurde es überwiegend von der Schiene abgefangen. Darin widerspiegelt sich die schweizerische Verkehrspolitik, die bis zum Jahrhundertwechsel auf eine sehr restriktive Tonnenlimitierung (max. 28 Tonnen) im Straßenverkehr und auf einen forcierten Ausbau der Bahnstrecken setzte.

Mit dem Abschluss der Bilateralen Abkommen mit der EU – darunter jenem zum Landverkehr – ändern sich die Modalitäten der Verkehrspolitik in der Schweiz. Seit In-Kraft-Treten der Abkommen am 1.1.2001 wird das Tonnenlimit in Stufen auf das in der EU übliche Niveau von 40 Tonnen angehoben. Damit endet das De-facto-Fahrverbot für schwere Lkw durch die Schweiz. Gleichzeitig akzeptiert die EU aber die – ebenso schrittweise – Einführung der „Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe“ (LSVA). Im Jahr 2006 wird diese eine Höhe von 1,25 Franken je Kilometer erreichen.

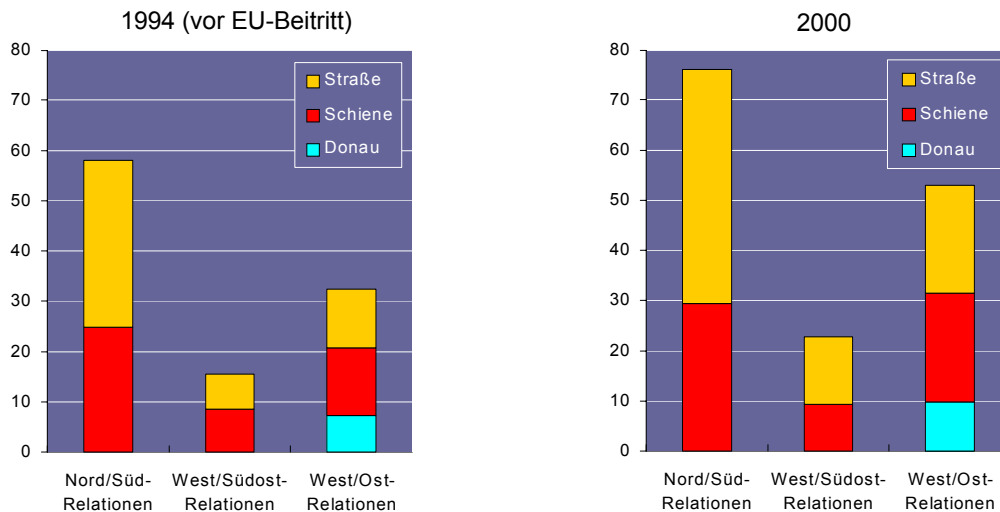
Damit ändern sich die Konkurrenzverhältnisse für den Schwerverkehr zwischen den schweizerischen Alpenquerungen und der Brennerstrecke. Die LSVA, die im Gegensatz zur bloß 35 Kilometer langen Brenner-Maustrecke auf die gesamte Länge des schweizerischen Korridors berechnet wird, wird in der Endstufe den Schwerverkehr etwa zweieinhalb Mal so stark belasten wie es derzeit am Brenner geschieht. Die gravierende Zeitersparnis beim Transit durch die Schweiz lässt aber dennoch eine moderate Rückverlagerung des Umwegtransits über den Brenner in die Schweiz erwarten. Experten schätzen, dass etwa ein Drittel des Umwegtransits am Brenner (auf den selbst ein Drittel des gesamten grenzüberschreitenden Lkw-Aufkommens entfällt) wegfallen könnte.

3.1.5 Belastung der Korridore

Auf den österreichischen Korridoren zeigen sich für die ersten fünf Jahre der EU-Mitgliedschaft folgende Entwicklungen (Deußner 2003).

Abbildung 8

Transportaufkommen in den österreichischen Korridoren (Mio. Nettotonnen)



Quelle: ÖIR, eigene Berechnungen; auf Grundlage Statistik Austria, Verkehrsstatistik

Erwartungsgemäß ist vor allem das Transportaufkommen auf den Nord-Süd-Relationen von einem besonders starken Wachstum geprägt, das sich zudem vorwiegend auf der Straße abspielte. Die Belastung der Nord-Süd-Relationen stieg von 1994 bis 2000 von rund 58 auf 76 Millionen Nettotonnen. Rund drei Viertel dieses Zuwachses entfiel auf die Straße.

In Relation zur Ausgangsbasis aber noch stärker ist der Zuwachs auf den West-Ost-Relationen – insbesondere dem Donaukorridor –, wobei das Verhältnis Schiene-Straße hier ausgewogener ist. Die Belastung auf diesen Relationen stieg von rund 32 auf 52 Mio. Nettotonnen. Der Straßenverkehr trug rund die Hälfte dieses Zuwachses.

Abbildung 9
Die großen Korridore in Österreich

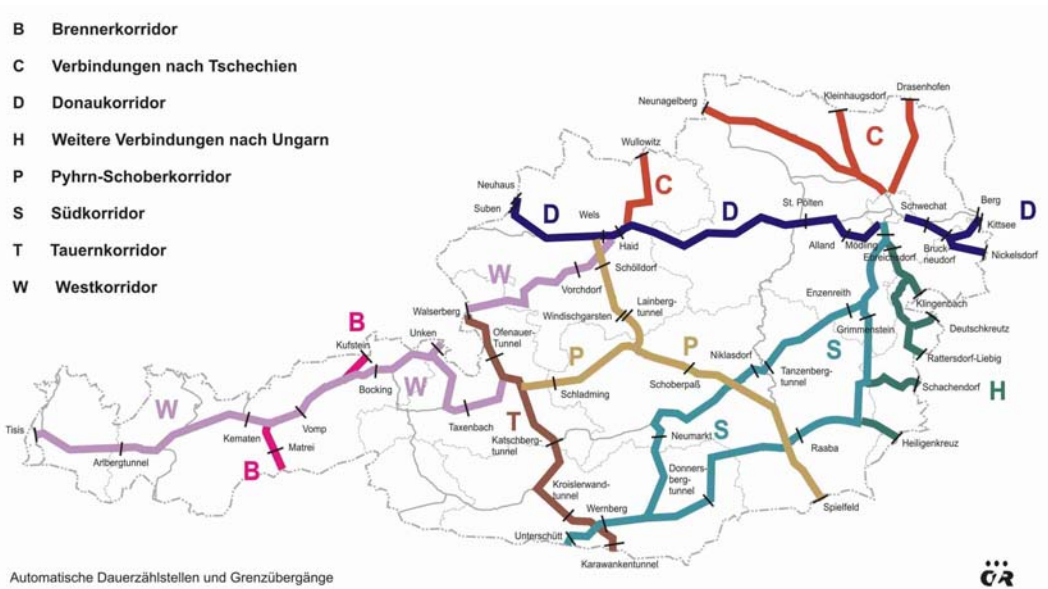
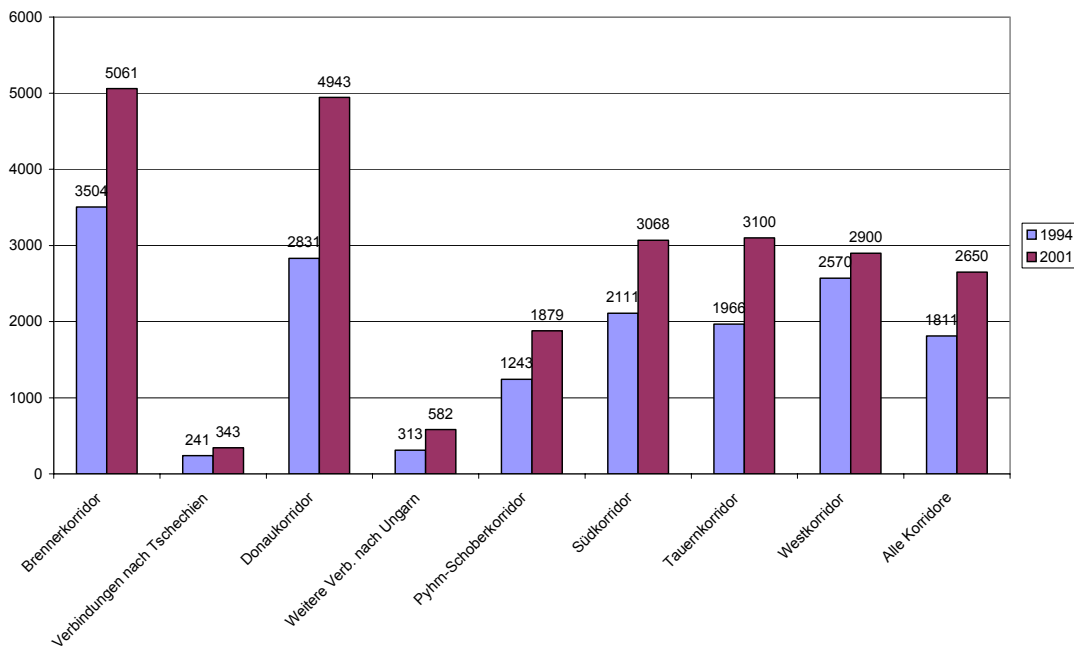


Abbildung 10
Österreichische Korridore, Entwicklung Straßengüterverkehr 1994-2001 (LKW/24 Std.)



Quelle: ÖIR, eigene Berechnungen

Als Resultat hat der Donaukorridor bis 2001 in der Belastung mit Straßengüterverkehr mit der Brennerachse praktisch gleichgezogen. In beiden Korridoren verkehren täglich jeweils rund 5000 Lkw pro Tag. Pro Werktag gerechnet sind es 6500 Lkw, was einer durchschnittlichen Frequenz von einem Lkw je 13 Sekunden entspricht.

Starke Zuwächse verzeichnete auch der Südkorridor entlang der Südbahn und Südautobahn. Der Tauernkorridor trug den Verkehrszuwachs auf der Nord-Süd-Achse mit. Seine Belastung stieg um rund 50 Prozent.

Die besondere Bedeutung der Brennerstrecke kann in diesem Zusammenhang auch aus dem hohen Anteil von mehr als einem Drittel des gesamten grenzüberschreitenden Transportaufkommens ersehen werden. So wurden beispielsweise 1999 im grenzüberschreitenden Verkehr (Quell-, Ziel- und Transitverkehr) rund 25 Mio. Tonnen über den Brenner befördert. Der Anteil des Transitverkehrs daran beträgt knapp 86 Prozent, die Beförderung wird zu mehr als 85 Prozent von Güterfahrzeugen aus dem EU-Ausland erledigt.

Dies gilt freilich nur für die unmittelbare Brenner-Strecke. Im Inntal liegt der Anteil des Transitverkehrs bei rund der Hälfte.

3.1.6 Auswirkungen auf den Modal Split

Insgesamt bewirken die starken Zuwächse des Straßengüterverkehrs und die geringe Dynamik auf Bahn und Schiene eine spürbare Verschiebung im Modal Split.

Von 1990 bis 1999 stieg der Anteil der Straße im gesamten grenzüberschreitenden Güterverkehr in Österreich von 46,9 auf 55,5 Prozent. Jener der Schiene ging von 45 auf 38,4 Prozent zurück. Der Anteil der Binnenschifffahrt verringerte sich von 8,1 auf 6,1 Prozent. (ÖIR 2000)

Aufgrund der schrittweisen Aufhebung der bilateralen Kontingente konnten insbesondere ausländische Verkehrsunternehmen Zuwächse verzeichnen. Ihr Anteil am gesamtmodalen Transportaufkommen stieg von 28 auf 34 Prozent, derjenige der österreichischen Frächter stieg im gleichen Zeitraum nur von 19 auf 21 Prozent (Die Anteile der in- und ausländischen Frächter summieren sich auf den Anteil der Straße am Modal Split).

Dabei stellt sich die Situation im Verkehr mit den West- und Oststaaten völlig unterschiedlich dar.

Im grenzüberschreitenden Güterverkehr mit den Weststaaten stieg der Anteil der Straße von 1990 bis 1999 von 55,1 auf 65,8 Prozent. Der Anteil der Eisenbahn schrumpfte von 41,2 auf 30,2 Prozent, jener der Wasserstraße erhöhte sich leicht von 3,8 auf 4,1 Prozent. Im Verkehr

mit den Oststaaten, wo ja noch Kontingent-Regelungen gelten, erhöhte sich der Anteil der Eisenbahn von 58 auf 63,1 Prozent. Die Straße gewann Anteile von 15,1 auf 20 Prozent dazu. Der Anteil der Schifffahrt hingegen sackte von 26,9 auf 16,9 Prozent ab.

3.2 Verkehr auf der Schiene

Die Liberalisierungspläne im Schienenverkehr haben bisher noch wenig Erfolg. Ziel ist die Anpassung der Unternehmen der Gemeinschaft an die Erfordernisse eines freien Binnenmarktes. Private Unternehmen sollen ebenso Leistungen im Schienenverkehr erbringen dürfen.

Zwar wurden von der EU dazu bereits 1995 Richtlinien für Betriebsgenehmigungen veröffentlicht, die den Zugang zum Eisenbahnmarkt vereinheitlichen. Zusätzlich sprach sich die Europäische Kommission im Jahre 1997 für die Errichtung von transeuropäischen „Freeways“ für den Güterverkehr aus, zu denen alle in der Gemeinschaft zugelassenen Schienenverkehrsbetreiber diskriminierungsfreien Zugang haben sollten. Seit dem heurigen Jahr gilt der diskriminierungsfreie Zugang prinzipiell auch für alle Strecken der Transeuropäischen Netze (TEN). Eine Regelung über die nichtdiskriminierende Zuweisung von Fahrwegkapazitäten wurde in Kraft gesetzt, sie soll dafür sorgen, dass die Nutzer die tatsächlich verursachten Kosten der benötigten Verkehrswege tragen.

Im Schienenverkehrsmarkt-Regulierungsgesetz von 1999 wurden die Richtlinien der EU in das Österreichische Recht implementiert: Dieses regelt den Zugang anderer Verkehrsunternehmen (außer der ÖBB) zur Schieneninfrastruktur und beinhaltet neben einer allgemeinen Regelung der Durchführungsbestimmungen auch die Errichtung einer Schienen Control GmbH, die zur Gänze der Republik Österreich gehört und den Zugang zum Netz regelt.

Die Attraktivität für Neueinsteiger hält sich aber europaweit in engen Grenzen, weil die bisherigen Monopolanbieter durch die vielfach unübersichtlichen Regelungen etwa über Sicherheit und Ausbildungsnormen immer noch einen eklatanten Wettbewerbsvorteil haben. So wagten sich bisher nur Nischenanbieter in das Geschäft. In Österreich machen nach der gesetzlichen Implementierung der Möglichkeit des Zugangs „Dritter“ zum Schienennetz nach der VOEST Alpine AG (Start April 2001) nunmehr auch weitere Unternehmen davon Gebrauch.

Der ehemals unselbständige Wirtschaftskörper Österreichische Bundesbahnen wurde bereits mit 1.1.1993 in einer rechtlichen Strukturreform aus dem Bundeshaushalt ausgegliedert und in eine privatrechtlich organisierte Gesellschaft umgewandelt, die nunmehr unternehmerisch unabhängig agieren kann. Weiters war die rechnerische Trennung der Unternehmensbereiche Infrastruktur und Absatz notwendig, um den Vorgaben der EU zu entsprechen. Für die Benützung der Infrastruktur haben die ÖBB ab diesem Zeitpunkt ein Entgelt an den Staat zu ent-

richten, dieser behält allerdings die finanzielle Vorsorge für die Infrastruktur bei. Ein Gesetzentwurf für eine grundlegende organisatorische Reform der ÖBB mit einer Trennung der Aufgabenbereiche ging im Oktober 2003 in Begutachtung..

Der Anteil des Schienengüterverkehrs am Transportvolumen liegt in Österreich deutlich höher als im europäischen Durchschnitt. Die Entwicklung des Schienenverkehrs nach dem Beitritt Österreichs zur EU ist aber durch eine deutlich geringere Dynamik gekennzeichnet als im Straßenverkehr. Der Anstieg des Transportaufkommens im grenzüberschreitenden Güterverkehr mit „Weststaaten“ auf der Schiene betrug zwischen 1994 und 1999 sechs Prozent (siehe auch Abbildung 6).

Im Zusammenhang mit der von der EU-Politik geförderten Liberalisierung im öffentlichen Verkehr steht auch die Schließung von Nebenbahnen in Österreich. Aufgrund der Verpflichtung das Unternehmen ÖBB wirtschaftlich zu führen müssen unrentable Strecken sukzessive aufgelassen werden. Derzeit sind davon insgesamt 12 Strecken betroffen. Mit acht der 12 Nebenbahnen liegt der größte Anteil der betroffenen Nebenbahnen in Niederösterreich. Mit Gültigkeit des Sommerfahrplanes 2001 wurde die Hälfte davon tatsächlich stillgelegt. Für Erhaltung und Betrieb der betroffenen 12 Strecken wird derzeit eine europaweite Interessensuche nach Betreibern durch die Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH (SCHIG) durchgeführt.

3.3 Transeuropäische Netze

Im Jahre 1992 wurde von der Europäischen Kommission ein *Weißbuch über die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik* vorgelegt, in dem sie sich dazu bekannte, unter Berücksichtigung der Umwelt den Ausbau der Transeuropäischen Netze (TEN) zu unterstützen. Im Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft trat, wurden die TEN in den EG-Vertrag eingefügt. Die damit begonnene Politik zielt darauf ab Engpässe zu beseitigen und Lücken zu schließen und dadurch die einzelstaatlichen Netze in ein europäisches Netz umzuwandeln.

Ein positiver Effekt des Beitrittes in die Europäische Union besteht in der Möglichkeit Österreichs Zuschüsse zum Ausbau von TEN-Strecken zu lukrieren. Allerdings betreffen die Zuschüsse bisher in der Hauptsache die Förderung von Planungen und dürfen zehn Prozent der Kosten nicht überschreiten. Nach neuesten Vorschlägen der Kommission soll nun die Kofinanzierung bestimmter „kritischer“ Eisenbahn-Projekte und grenzüberschreitender West-Ostverbindungen auf bis zu 30 Prozent der Gesamtkosten angehoben werden.

Zwischen 1995 und 1999 wurden Österreich insgesamt über 980 Mio. Schilling (71,3 Mio. Euro) TEN-Zuschüsse zugesprochen. Die Zuschüsse betrafen zu 90 Prozent Schienenverkehrsvor-

haben, der Hauptanteil entfällt auf die Planung der Brennerachse. Die Kofinanzierung weiterer Projekte wurde im Oktober 2000 beantragt.

Im Sommer 2003 schließlich wählte eine Expertengruppe aus einer Liste von 100 Infrastrukturprojekten für die TEN 18 Vorhaben als prioritär aus. Diese Vorhaben sollen zwischen 2007 und 2020 vorrangig gefördert werden. Österreich ist dabei gleich an fünf Projekten beteiligt. Die 18 Projekte repräsentieren insgesamt ein Bauvolumen von 235 Mrd. Euro, die auf Österreich entfallenden Teile summieren sich auf 10,4 Mrd. Euro.

Größtes Projekt auf heimischen Boden ist der Westbahnausbau als Teil der Strecke Paris-Bratislava. Auf der Westbahn geht es dabei um Gesamtkosten von 4,6 Mrd. Euro, die Fertigstellung ist bis 2012 geplant. Der Brennerbasistunnel soll laut Plan mit einem Aufwand von 4,3 Mrd. Euro bis 2015 als Teil der Achse Berlin-Verona-Mailand-Neapel gebaut werden. Ebenfalls bis 2015 soll auch die Bahnstrecke Wien-Sopron als Teil der Verbindung Sofia-Budapest-Wien-Prag-Nürnberg erweitert werden. Die Autobahn zwischen Brünn und Wien soll bis 2010 als Teilstück der Autobahn-Achse Wien-Brünn-Katovice-Dansk fertiggestellt sein. Schließlich ist die Erweiterung der Fahrrinne auf der Donau zwischen Wien und Bratislava Teil des TEN-Projekts „Beseitigung von Engpässen auf der Wasserstraße Rhein-Main-Donau“.

Nicht auf der Projektliste scheint die östliche Nord-Süd-Verbindung mit Semmering- und Koralmtunnel auf, wofür es den auswählenden Experten offensichtlich an klaren Entscheidungsgrundlagen von österreichischer Seite mangelte.

Die EU will für jedes der auserkorenen Projekte 50 Prozent der Planungskosten übernehmen. Der Bau selbst soll mit mindestens zehn und höchstens 20 Prozent unterstützt werden. Nach jüngsten Vorschlägen der Kommission sollten grenzüberschreitende Projekte sogar mit bis zu 30 % gefördert werden können. Darüber hinaus gibt es billiges Geld von bis zu 50 Prozent der Bausumme von der europäischen Investitionsbank.

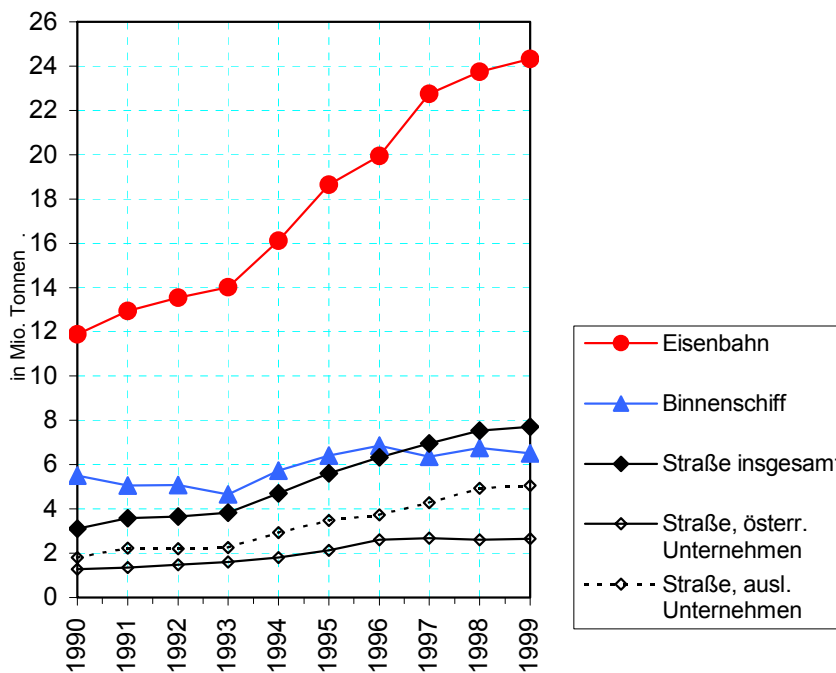
3.4 EU-Erweiterung

Die bisherige Entwicklung des grenzüberschreitenden Verkehrs aus und nach den Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL) unterscheidet sich grundlegend von jener in die und aus den EU-Staaten.

Auch nach der Ostöffnung dominierte der Güterverkehr Österreichs mit EU-Staaten und der Schweiz bei weitem. Im Jahre 1999 nahm der Ostverkehr erst rund 21 Prozent der gesamten Warenmengen Österreichs ein, dabei wies er jedoch einen deutlich stärkeren Zuwachs auf (jährlich 7,3 Prozent). (ÖIR 2000)

Dabei wurde das Transportaufkommen auf der Eisenbahn in diesem Zeitraum verdoppelt (siehe Abbildung 11). Während der modale Anteil des Schienengüterverkehrs mit Weststaaten zwischen 1990 und 1999 von 41 auf 30 Prozent sank, konnte er im Ostverkehr sogar von 58 auf 63 Prozent gesteigert werden.

Abbildung 11
Ostverkehr – Modale Entwicklung
Grenzüberschreitender Güterverkehr Österreichs mit Oststaaten



OSTSTAATEN: CZ, SK, PL, H, RO, BG, GUS – Staaten

Quelle: Berechnung ÖIR nach Güterverkehrsstatistik ÖSTAT. Ausl. Frächter ab 1995: Modellrechnung ÖIR

Hintergrund dieser divergenten Trends sind die unterschiedlichen verkehrspolitischen Regime: Gelten im Verkehr mit den EU-Nachbarn die weitgehend (Ausnahme: Transitvertrag) liberalisierten EU-Regelungen des freien Warenverkehrs, greift an den Grenzen zu den MOEL immer noch das Regime restringierender Mengenbeschränkungen für den Transport auf der Straße durch bilateral ausgehandelte Kontingente für Lkw-Fahrten. Dies zwang einen Gutteil des Güterverkehrs auf die Schiene.

Mi dem Vollzug der EU-Erweiterung im Mai 2004 endet dieses Regime. Auch die Verkehrsmärkte der MOEL werden in das EU-Binnenmarktprinzip integriert. Dies schließt weitere Kontingentierungen aus. Zudem wird auch für die Frächter der MOEL die Kabotage freigegeben. In Summe bedeutet dies, dass der Güterverkehr auf der Straße auch im grenzüberschreitenden Verkehr zu den MOEL deutlich billiger wird. Die Konkurrenzverhältnisse verändern sich zu

Lasten der Schiene. Ein Element, das dem entgegenwirkt, ist die Lkw-Maut, die in Österreich ab 1.1.2004 eingehoben werden wird.

In Prognosen des Bundesverkehrswegeplanes (Herry 2000) für Österreich wird von starken Zuwächsen des Güterverkehrs auf der Straße ausgegangen. Demnach wird das Transportaufkommen insgesamt auf der Straße zwischen 1999 und 2015 um 50 Prozent (durchschnittlich 2,6 Prozent pro Jahr) steigen. Dabei sinkt der Anteil des Binnenverkehrs von 65 auf 56 Prozent, im Gegenzug nimmt der Anteil des grenzüberschreitenden Verkehrs zu. Sowohl im Quell-Ziel-Verkehr als auch im Transitverkehr mit den MOEL wird aber eine Abflachung der Entwicklung erwartet. Die hohen durchschnittlichen Steigerungsraten der letzten Jahre werden sich nicht mehr fortsetzen.

Der Anteil des grenzüberschreitenden Ostverkehrs am gesamten grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr wird in diesem Zeitraum von 27 auf knapp 39 Prozent steigen. Die stärksten Zuwächse im Ostverkehr werden mit 210 Prozent im bilateralen Verkehr prognostiziert, im Transitverkehr sind 140 Prozent zu erwarten.

Im Gegenzug zum steigenden grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr sinkt der Anteil der Schiene am grenzüberschreitenden Verkehr ab 1999 bis 2015 deutlich von 41 auf 36 Prozent. Während dabei der Schienenanteil im grenzüberschreitenden Westverkehr nur leicht zurückgeht (von 30 auf 29 Prozent), sinkt er im Ostverkehr stark von 63 auf 48 Prozent.

Nach einer Studie des WIFO (Puwein 2001) steigt der Anteil des Verkehrs aus den MOEL-5 (Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien) am gesamten Aufkommen des Straßengüterverkehrs in Österreich von 2,3 auf 6,9 Prozent. Der hinsichtlich der Umweltbelastung bislang relativ günstige Modal Split im Ostverkehr wird sich durch die EU-Erweiterung deutlich verschlechtern.

Die Zuwächse des Lkw-Verkehrs durch die Integration der MOEL 5 (rund zwei Millionen Fahrten 2015 exklusive Leerfahrten) werden vor allem die Belastung der Ost-West-Transitachsen erhöhen, sie werden aber dennoch vergleichsweise gering bleiben (A4 Bruckneudorf 14 Prozent, A2 bei Wiener Neustadt 8 Prozent, A1 bei Strengberg 7 Prozent).

4. LANDWIRTSCHAFT

Für die Landwirtschaft und für die Agrarpolitik in Österreich brachte der EU-Beitritt einschneidende Änderungen. Im EU-Beitrittsvertrag wurde – entsprechend dem Binnenmarktkonzept der EU – eine sofortige Marktöffnung für den Agrarbereich und die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) festgeschrieben. Die von Österreich in den Beitrittsverhandlungen angestrebte Übergangsregelung wurde von der EU abgelehnt.

Der Freiraum für eine eigenständige Agrarpolitik wurde damit radikal eingeschränkt. Die Agrarmarktpolitik wird ausschließlich in Brüssel und von allen Mitgliedsländern gemeinsam entschieden und auch finanziert. In der Agrarstrukturpolitik blieben nationale Spielräume erhalten, hier legt die EU bloß einheitliche Rahmenbedingungen fest.

4.1 Struktur und Orientierungen der österreichischen Landwirtschaft

4.1.1 Strukturelle Besonderheiten

Der Agrarsektor hat in Österreich in der Nachkriegszeit im Zug des wirtschaftlichen Aufholprozesses stetig an ökonomischem Gewicht verloren. Im Jahr 2001 waren nur noch vier Prozent aller Erwerbstätigen in der Land- und Forstwirtschaft beschäftigt. Der Beitrag des Agrarsektors zum Bruttoinlandsprodukt machte rund 1,5 Prozent aus.

Dominant in Österreichs Agrarstruktur sind kleine und mittlere bäuerliche Betriebe. Die Agrarstrukturserhebung 1999 weist 217.500 land- und forstwirtschaftliche Betriebe aus. Im Durchschnitt wird je Betrieb eine landwirtschaftliche Nutzfläche von 17 Hektar kultiviert.

Damit liegt Österreichs Landwirtschaft in der EU-Rangliste der Betriebsgrößen an viertletzter Stelle. Im Durchschnitt der EU liegen die Betriebsgrößen bei 18,4 Hektar, wobei dieser aber durch die extrem kleinen Betriebsflächen in Portugal (im Durchschnitt 9,2 Hektar), Italien (6,4) und Griechenland (4,3) nach unten gerückt wird. Nur in diesen Ländern liegen die durchschnittlichen Betriebsgrößen unter jenen in Österreich. In allen anderen EU-Ländern liegen sie über dem EU-Durchschnitt und weit über dem österreichischen Vergleichswert. In Großbritannien etwa verfügen die landwirtschaftlichen Betriebe im Durchschnitt über 69 Hektar, in Dänemark, Luxemburg und Frankreich über mehr als 40 Hektar (Meisinger 2000).

In Österreich werden zudem nur 37 Prozent der Betriebe im Hauptbetrieb bewirtschaftet. Die wirtschaftliche Ertragskraft der bäuerlichen Betriebe ist in Relation zu anderen Erwerbsquellen

unterdurchschnittlich. Im Durchschnitt liegen die aus der Landwirtschaft erwirtschafteten Einkommen je Arbeitskraft um etwa ein Drittel bis zur Hälfte unter den Löhnen und Gehältern der Arbeitnehmer. Dies ist auch der materielle Hintergrund für die anhaltende Abwanderung aus der Landarbeit.

Dazu tragen auch die naturräumlichen Gegebenheiten bei: Laut Agrarstrukturerhebung liegen rund 70 Prozent aller landwirtschaftlichen Betriebe sowie 79 Prozent der erfassten landwirtschaftlichen Nutzfläche im Berggebiet oder in sonstigen benachteiligten Gebieten.

4.1.2 Ökosoziale Orientierung der Agrarpolitik

Die ökologische Verantwortung der Landwirtschaft und die Bedeutung der bäuerlichen Betriebe zur Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft, aber auch zur Sicherung der Wirtschaftskraft peripherer Regionen wurden in Österreich früh wahrgenommen. Anfang der 80er Jahre wurde das Konzept der „Ökosozialen Agrarpolitik“ formuliert: Darin werden neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auch die ökologische Ausrichtung und die soziale Ausgewogenheit als Ziele der Agrarpolitik postuliert. Insbesondere wird eine faire Abgeltung der von den Bauern erbrachten Umweltleistungen eingefordert.

4.2 EU-Agrarpolitik im Wandel

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU setzte vor der Reform 1992 noch vorwiegend auf die Ziele:

- Produktivitätssteigerungen der Landwirtschaft
- Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung
- Marktstabilisierung
- Versorgungssicherung
- Angemessene Preise für den Verbraucher

Eine Reform der GAP war aufgrund der dramatischen Kostensteigerungen des EU-Agrarsystems bei gleichzeitiger massiver Unzufriedenheit der Bauern wegen fortlaufender Preiskürzungen dringend erforderlich. Gleichzeitig wurde die Reform bereits im Hinblick auf die GATT-Verhandlungen (Uruguay-Runde, 1994 in Marrakesch unterzeichnet) konzipiert. Die vorgesehenen Preiskürzungen (vorerst insbesondere Getreide, alternative Kulturen und Rindfleisch sowie Veredelungserzeugnisse auf Getreidebasis) und weitere Maßnahmen zur Produktions-

beschränkung (Flächenstilllegung, Quoten bzw. Referenzmengen für Flächen- und Tierprämien usw.) kamen dem Wunsch der traditionellen Agrarexporteure, insbesondere der USA, nach Entlastung der Weltagarmärkte und Sicherung ihrer Absatzchancen in Westeuropa entgegen. Die USA haben im Gegenzug die in der GAP-Reform als Entschädigung für Preiskürzungen vorgesehenen Flächen- und Tierprämien (green box) grundsätzlich akzeptiert.

Mit der GAP-Reform 1992 wurde ein Weg eingeschlagen, der sich in Teilbereichen der österreichischen Position einer Ökosozialen Agrarpolitik etwas anzunähern schien. Wichtige Ziele der Reform waren:

- Einbremsen der Überschussproduktion und Reduktion der damit verbundenen Lager- und Exportkosten
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft durch Angleichen der Preise an das Weltmarktniveau
- Förderung der Umweltgerechtigkeit der agrarischen Produktion

Die wichtigsten Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele waren:

- Schrittweise Preissenkungen bei Getreide und Rindern
- Rücknahme der Gesamtproduktionsmenge bei Milch und deutliche Beschränkung der Interventionsmengen bei Rindern
- Verpflichtende Flächenstilllegung im Ackerbau im Ausmaß von 15 Prozent bei gleichzeitiger Begünstigung der Kleinerzeuger
- Ausgleich der Preisverluste durch flächen- und rinderbezogene Direktzahlungen auf Basis von Durchschnittserträgen
- Begleitende Maßnahmen, insbesondere durch den Ausbau des Systems der Ausgleichszulagen für Bauern in benachteiligten Gebieten und Leistungen für eine extensive Landwirtschaft

Angesichts der bevorstehenden großen Erweiterungsrunde wurde im Jahr 1999 die GAP im Rahmen der Agenda 2000 erneut einer Reform unterworfen. Diese hatte zwei große Stoßrichtungen:

- Zum einen eine Vertiefung der GAP-Reform von 1992 durch eine weitere Senkung der Agrarpreise und eine Erhöhung der Direktzahlungen.
- Zum anderen die Zusammenfassung der Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik (bisherige Ziel-5a-Definition), der flankierenden Maßnahmen wie Umwelt, Aufforstung und Vorruhestand sowie die bisherigen Maßnahmen zur Entwicklung von ländlichen Ge-

bieten (bisherige Ziel-5b-Definition) zu einer Verordnung zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.

Damit wurde die Gemeinsame Agrarpolitik nun auf zwei Säulen gestellt: Die Agrarmarkordnung und die ländliche Entwicklung.

4.3 Folgen des EU-Beitritts

Mit dem EU-Beitritt übernahm Österreich die GAP auf dem Stand der Reformen von 1992. Dies bedeutete für Österreich einen grundlegenden Wandel im Agrarregime. Die Folge war ein Anpassungsschock, der die Landwirtschaft und die Nahrungsmittelindustrie tief greifend veränderte. Interventionen und Reglementierungen wurden zurückgenommen, Preisstützungen reduziert, die Agrarpreise massiv gekürzt.

Gleichzeitig wurden aber die Direktzahlungen an die Landwirte aus öffentlichen Kassen radikal ausgeweitet und die Strukturpolitik forciert.

Insgesamt stärkte der Wechsel zur GAP den Wettbewerb auf den Agrar- und Nahrungsmittelmärkten. Effizienz wurde in der Agrarförderung zu einem weit stärker betonten Kriterium. Parallel dazu wurde die Regionalpolitik aufgewertet und viel höher dotiert, insbesondere auch in den Programmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung.

4.3.1 Anpassungsschock

Der Regimewechsel hatte drastische Konsequenzen (Schneider 2002):

Die landwirtschaftlichen Erzeugerpreise brachen in der Folge im Durchschnitt um rund 20 Prozent ein. Am stärksten sanken die Preise für Milch und Getreide. Beihilfen für die Lagerhaltung und weitere Stützungen stabilisierten die Märkte aber im Moment des Beitritts und ermöglichten einen reibungslosen Übergang.

Als Kompensation für den Preiseinbruch wurden entsprechend der GAP-Reform 1992 die Subventionen an die landwirtschaftlichen Betriebe massiv erhöht.

Im ersten Beitrittsjahr 1995 wurden rund 1,8 Mrd. EUR an bäuerliche Betriebe ausgeschüttet, das ist das Zweieinhalbfache des bis dahin jährlich ausgezahlten Subventionsvolumens. Die Marktordnungsprämien (Flächen- und Tierprämien) wurden ebenso kräftig aufgestockt wie die Ausgleichszulagen für Betriebe in benachteiligten Gebieten und die Prämien im Rahmen des

neuen Umweltprogramms. Zudem wurden 530 Mio. EUR als „degressive Ausgleichszahlungen“ ausgezahlt, die den Preiseinbruch über vier Jahre befristet abfedern sollten.

Der Anstieg der Subventionen übertraf im ersten EU-Jahr die Ertragseinbußen infolge der Preiskürzungen. Die Agrareinkommen entwickelten sich daher insgesamt sogar noch positiv. In den folgenden vier Jahren aber brachen sie mit zunehmendem Durchschlagen der Preiskürzungen und der schwächer werdenden Kompensationskraft der degressiven Ausgleichszahlungen drastisch ein. Die Nettowertschöpfung des Agrarsektors fiel insgesamt um 22 Prozent, pro Beschäftigten gerechnet um elf Prozent. Erst zur Jahrtausendwende kam es durch die schrittweise Umsetzung der GAP-Reform von 1999 zu einer Erholung der Agrareinkommen, die vor allem der Aufstockung der Beihilfen für die benachteiligten Gebiete sowie des Umweltprogramms zu verdanken war.

Die beschriebenen Entwicklungen gingen einher mit einer deutlich beschleunigten Abwanderung aus der Landarbeit, die vor allem in den dem EU-Beitritt unmittelbar vorausgehenden Jahren zu beobachten war. In dieser Periode betrug die Abwanderungsquote zwischen 5,5 und sechs Prozent pro Jahr. Erst ab 1996 normalisierten sich die Raten wieder, um auf den langjährigen Durchschnitt von rund 2,5 Prozent zurückzukehren.

4.3.2 Wirkung der Direktzahlungen

Seit der Übernahme der GAP kommt den verschiedenen Formen der Direktzahlungen eine Schlüsselrolle in der Agrarpolitik in Österreich zu. Sie stellen einen zentralen Faktor für die Einkommens- und Existenzsicherung in der Landwirtschaft dar. Angesichts der vorherrschenden Trendrichtung in der Reform der GAP wird ihre Bedeutung künftig noch zunehmen. Dabei kommt es aber wesentlich auf die Art ihrer Ausgestaltung an. Diese nämlich „entscheidet darüber, inwiefern die Direktzahlungen gesellschaftlich formulierten Zielen wie sozialer und regionaler Ausgewogenheit, nachhaltiger Bewirtschaftung, Aufrechterhaltung der Besiedelung und der Infrastruktur in benachteiligten Gebieten“ entsprechen (vgl. Hovorka 1996).

Die vier wichtigsten Direktzahlungskategorien, die in Österreich nach dem EU-Beitritt zum Einsatz kamen sind:

- Ausgleichszahlungen, die von der EU im Zuge der GAP-Reform 1992 in Kompensation der Preiskürzungen eingeführt wurden
- Direktzahlungen für Berggebiete und benachteiligte Gebiete (Ausgleichszulagen)
- Direktzahlungen zur Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren (ÖPUL)
- Zeitlich befristete, degressive Ausgleichszahlungen für eine vierjährige Anpassungsphase nach dem Beitritt sowie Beihilfen für die Lagerabwertung.

Direkt bzw. indirekt dem ländlichen Raum und im engeren Sinn der Landwirtschaft darüber hinaus auch die regionalen Strukturfondsförderungen (Ziel 1, Ziel 5b und zum Teil Ziel 2) zugute.

Eine Analyse dieser vier Kategorien von Direktzahlungen zeigt, dass das Design dieser Fördermaßnahmen generell die Gunstlagen und die größeren Betriebe bevorzugt (Hovorka 1996).

Bei den Ausgleichszahlungen im Bereich der Marktpolitik wurden bei den Flächenprämien überhaupt keine betrieblichen Obergrenzen formuliert. Bei den Tierprämien wurden die Obergrenzen sehr hoch angesetzt.

Bei den degressiven Ausgleichszahlungen in der Übergangsphase wurden als Bezugsgrößen im Ackerbau die Flächen, bei den Tieren die Stückzahl und bei der Milch die angelieferte Menge herangezogen. Auch hier wurden Obergrenzen je Betrieb oder eine degressive Staffelung nicht vorgesehen. Dies führte gerade in der kleinstrukturierten Landwirtschaft in Österreich zu Verzerrungen.

Auch im Umweltprogramm ist die Fläche eine entscheidende Bezugsgröße, sodass flächenstarke Betriebe hohe Fördersummen aus dem Umweltprogramm erhalten.

In Summe ergibt sich ein starker Effekt in Richtung einer Verstärkung der Einkommensdisparitäten zwischen Betrieben unterschiedlicher Größe: „Kleine Betriebe erhalten nur geringe Direktzahlungen im Bereich Marktpolitik, dagegen kann eine Minderheit von Betrieben sogar Direktzahlungen in Millionenhöhe (in Schilling ausgedrückt, Anm. d. Autoren.) lukrieren. Auch wenn die Einbußen aufgrund niedriger Preise nach dem EU-Beitritt für große Betriebe insgesamt natürlich höher sind als für Betriebe mit geringer Marktleistung, ist ein Ausgleich ohne Begrenzung der Förderung aus verteilungspolitischer und betriebswirtschaftlicher Sicht nicht gerechtfertigt,“ resümiert Hovorka.

4.4 Explizit räumliche Akzentuierungen der Agrarpolitik

4.4.1 Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete

Für die räumliche Verteilung der Beihilfenströme im Rahmen der Agrarpolitik entscheidend ist die vierte Kategorie von Direktzahlungen, die Ausgleichszulagen für Berggebiete und benachteiligte Gebiete. Sie spielen gerade angesichts der naturräumlichen Besonderheiten der Landwirtschaft in Österreich eine besondere Rolle.

Gemäß dem gemeinschaftlichen Abgrenzungssystem, das Österreich mit dem EU-Beitritt übernahm, liegen 80 Prozent der Landesfläche im benachteiligten Gebiet. 70 Prozent der Fläche liegen im Berggebiet, in dem 36 Prozent der Bevölkerung leben. Im benachteiligten Gebiet finden sich 70 Prozent aller land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, 51 Prozent im Berggebiet.

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer Studie der Bundesanstalt für Bergbauernfragen resümiert, in der eine Analyse und Bewertung der EU-Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete in Österreich für den Zeitraum 1995 bis 2000 unternommen wurde (Hovorka 2002).

In Österreich hat die Förderung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten, insbesondere der Berglandwirtschaft, eine jahrzehntelange Tradition. Seit Beginn der 1970er Jahre wurde im Rahmen des Bergbauernsonderprogramms eine Direktzahlung an die Bergbauernbetriebe geleistet. Diese erfolgte in der Höhe gestaffelt je nach Einstufung in eine von vier Erschwernisstufen.

Nach dem EU-Beitritt wurden diese Direktzahlungen durch die EU-Fördermaßnahme für benachteiligte Gebiete – die EU-Ausgleichszulage – ersetzt. Gemäß Beitrittsvertrag wurde diese Ausgleichszulage durch eine Nationale Beihilfe für jene Betriebe ergänzt, die aufgrund des EU-Fördersystems eine geringere Förderung als vor dem EU-Beitritt erhalten hätten. Diese Nationale Beihilfe machte im Volumen rund ein Zehntel der EU-Ausgleichszulage aus.

Die EU legt für die Ausgleichszulage folgende Definitionen für benachteiligte Gebiete fest:

- Berggebiete werden über die eingeschränkte Nutzung des Bodens durch starke Hangneigung und verkürzte Vegetationszeiten eingegrenzt. Rund 20 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche der EU liegen demnach in Berggebieten, in Österreich sind es 58 Prozent.

- Andere benachteiligte Gebiete, in denen die Aufgabe der Landnutzung droht, werden über eine geringe Ertragsfähigkeit des Bodens und eine geringe bzw. abnehmende Bevölkerungsdichte charakterisiert. 34 Prozent der Landwirtschaftlichen Nutzfläche der EU liegen in diesen Gebieten, in Österreich sind es elf Prozent.
- Gebiete mit spezifischen Nachteilen („Kleine Gebiete“) sind solche, in denen die landwirtschaftlichen Aktivitäten zum Zweck des verbesserten Umweltschutzes, der Erhaltung des natürlichen Lebensraums oder aufgrund ihrer Eignung für den Fremdenverkehr aufrechterhalten werden sollen. In der EU fallen rund zwei Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche unter diese Kategorie.

Die Einstufung der Bergbauernbetriebe in vier Erschwerniszonen blieb auch nach dem EU-Beitritt aufrecht bis im Jahr 2001/2002 der Neue Berghöfekataster eine andere Systematik einführte. Ergänzt wurde die Zonierung durch eine fünfte Kategorie (Basiskategorie), die alle Fälle umfasste, die nach österreichischer Abgrenzung nicht als in Bergbauerngebieten liegend qualifiziert waren, nach der EU-Systematik aber den benachteiligten Gebieten zugezählt wurden.

Die Studie kommt zu folgendem Resümee:

Die Ausgleichszulage in landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten war im Zeitraum 1995 bis 1999 die quantitativ bedeutendste Maßnahme im Rahmen des Zieles 5a in Österreich.

Mit Beginn der neuen Strukturfondsperiode im Jahr 2000 wurde die Ausgleichszulage in das Programm für den ländlichen Raum integriert, aufgrund einer Übergangsregelung blieb aber die Systematik noch unverändert. Im diesem Jahr 2000 machte die Ausgleichszulage knapp ein Viertel der Budgetausgaben des Gesamtprogramms aus, das ist der zweitgrößte Posten nach dem Agrarumweltprogramm ÖPUL (65 Prozent).

Der Ausgleichszulage wird in der Studie ein hoher Zielerreichungsgrad in der stabilisierenden Wirkung auf die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten bescheinigt. Nahm von 1995 bis 1999 die Gesamtzahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in Österreich um neun Prozent ab, betrug der Rückgang in den benachteiligten Gebieten nur sieben Prozent, bei Bergbauernbetrieben bloß 5,6 Prozent. Der Anteil der Bergbauernbetriebe an den insgesamt geförderten Betrieben betrug im Rahmen dieser Maßnahme 66 Prozent.

Die Ausgleichszulage hat im Berggebiet einen hohen Anteil am Einkommen der land- und forstwirtschaftlich Beschäftigten. Der Anteil steigt dabei mit zunehmender Erschwernis deutlich an. Die Verteilung der Förderung ist dabei nach Betriebsgrößen, Erschwerniskategorien und Bundesländern sehr unterschiedlich.

- In der höchsten Erschwernisklasse 4 betrug die durchschnittliche Fördersumme (im Jahr 2000) mit 3185 Euro etwa das Vierfache von jener in der Basiskategorie. Dennoch

– so die Studie – konnte die Ausgleichszulage den großen Einkommensrückstand zu den Nichtbergbauernbetrieben nur zum Teil ausgleichen.

- Nach Förderklassen zeigte sich, dass rund ein Drittel der geförderten Betriebe in der Förderhöhe unter 10.000 S (727 Euro) geblieben ist, was insgesamt einen Anteil von nur rund acht Prozent am Gesamtvolumen ausmacht. Mehr als 50.000 S erhielten hingegen nur knapp elf Prozent der Betriebe, ihr aufsummierter Anteil am Fördertopf macht aber fast 32 Prozent aus.

Tabelle 1

Ausgleichszulagen: Die Verteilung der Fördermittel nach Förderklassen im Jahr 2000

Fördersumme in öS	Durchschnitt je Betrieb in Euro	Anteil an Betrieben in %	Betriebe kumuliert in %	Anteil an Fördersumme in %	Fördersumme kumuliert in %
bis 10.000	407	33,2	33,2	7,9	7,9
10.001–20.000	1.069	21,2	54,4	13,2	21,1
20.001–30.000	1.802	15,5	69,9	16,3	37,3
30.001–40.000	2.522	11,8	81,7	17,4	54,7
40.001–50.000	3.237	7,3	89,0	13,8	68,5
50.001–100.000	4.722	10,3	99,3	28,4	96,9
über 100.000	8.477	0,6	100,0	3,2	100,0

Quelle: BMLFUW, Abt. II7; Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Es sind alle Betriebe der Fördermaßnahme (Ausgleichszulage, Nationale Beihilfe) erfasst.

- Nach Bundesländern gereiht wurde die höchste durchschnittliche Fördersumme je Betrieb mit 2593 Euro in Vorarlberg gezahlt, Tirol (2399 Euro) und Salzburg (2342 Euro) lagen knapp dahinter. In allen anderen Bundesländern ist die durchschnittliche Zahlung weit geringer. Das Burgenland und die Steiermark liegen weit unter dem österreichischen Durchschnitt von 1717 Euro.

Tabelle 2

Ausgleichszulagen: Die Verteilung der Förderung in den Bundesländern nach Erschwerniskategorien für das Jahr 2000

Bundesland	Basiskategorie in %	Kategorie 1 in %	Kategorie 2 in %	Kategorie 3 in %	Kategorie 4 in %	Förderung je Betrieb in Euro
Burgenland	91,8	1,2	6,5	0,5	0,0	696
Kärnten	17,7	9,3	15,4	41,3	16,3	1.938
Niederösterreich	13,1	31,1	25,9	29,5	0,4	1.717
Oberösterreich	7,5	40,2	24,4	27,5	0,5	1.726
Salzburg	9,9	17,6	26,6	32,1	13,9	2.342
Steiermark	26,7	11,9	21,2	37,0	3,2	1.268
Tirol	5,9	12,3	16,1	35,9	29,9	2.399
Vorarlberg	6,9	9,3	25,7	34,8	23,2	2.593
Österreich	15,2	20,5	21,6	33,0	9,7	1.717

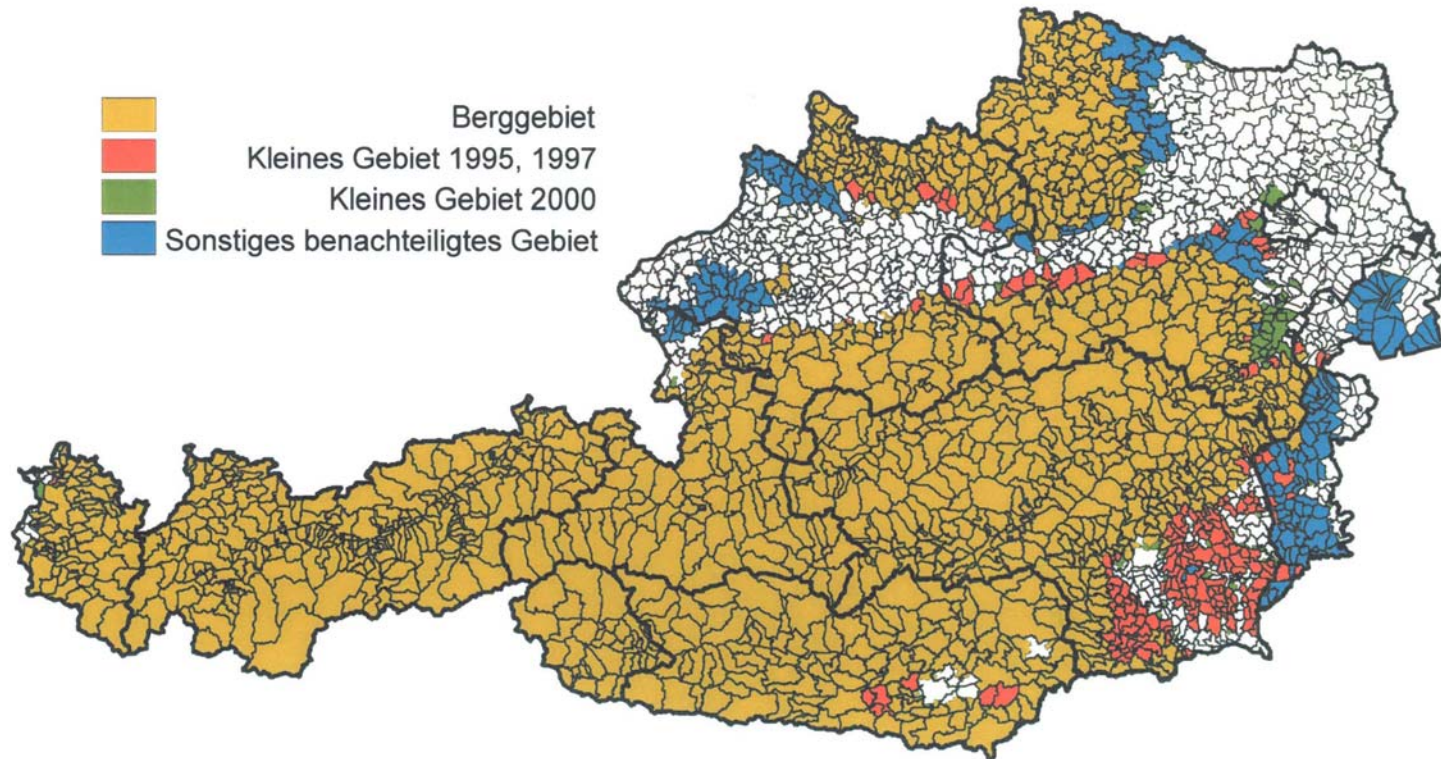
Quelle: BMLFUW, Abt. II7; Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Es sind alle Betriebe der Fördermaßnahme (Ausgleichszulage, Nationale Beihilfe) erfasst.

In Summe stellt die Studie fest: „Die Ausgleichzulage stellt ein zentrales Element zur Unterstützung der Aufrechterhaltung der Landwirtschaft, der Erhaltung der Besiedelung, der Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft und der Erreichung der umweltpolitischen Ziele in den benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten, insbesondere im Berggebiet, dar.“

Abbildung 12

Benachteiligtes Gebiet in Österreich [gemäß VO (EG) Nr. 1257/99]



4.4.2 Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums

Mit den Reformen im Rahmen der Agenda 2000 wird die „Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums“ zur zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik erklärt. Der Ausgabenrahmen in der Planungsperiode 2000 bis 2006 für diese zweite Säule macht mit rund 30 Mrd. Euro freilich bloß zehn Prozent der gesamten in dieser Periode geplanten Agrarausgaben der EU aus.

Diese „neue Politik“ stellt den Anspruch, einen integrativen Ansatz der Entwicklung des ländlichen Raums zu verfolgen, in dem die Interdependenzen von agrarischen und nicht-agrarischen Aktivitäten im ländlichen Raum ebenso Berücksichtigung finden wie die sozialen, ökologischen und kulturlandschaftlichen Verantwortlichkeiten landwirtschaftlicher Entwicklungskonzepte.

Rein organisatorisch stellt das Programm die Zusammenfassung bereits etablierter Maßnahmen unter einem neuen Kontext dar. Im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums wurden nun zusammengefasst:

- die durch die Reformen 1992 eingeführten flankierenden Maßnahmen wie Agrarumweltförderung, Vorruhestand und Aufforstung
- die bis 1999 im Rahmen von Ziel 5a der Strukturfonds finanzierte Hilfe für benachteiligte Gebiete
- die sonstigen Interventionen des EAGFL, Abteilung Ausrichtung im Rahmen der früheren Ziele 5a und 5b (außerhalb der Ziel-1-Regionen)

Diese Reformen brachten für Österreich einige Änderungen, die gerade auch im räumlichen Kontext von besonderer Bedeutung sind, weil sie politische Gestaltungsspielräume zum Teil absichern, zum Teil neu schaffen (vgl. Kramer 2000):

- die Agrarumweltförderung wird langfristig abgesichert
- die Förderung des gesamten ländlichen Raums wird nun prinzipiell möglich
- innovative Kooperationsprojekte der Landwirtschaft mit anderen Wirtschaftssektoren werden nicht mehr auf Ziel-5b-Gebiete beschränkt, sondern sind im gesamten ländlichen Raum möglich.
- die flexiblere Gestaltung der Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete ermöglicht die Einführung von Sockelbeträgen, was der Begünstigung von größeren Wirtschaftseinheiten im Fördersystem entgegenwirkt
- die Möglichkeit der Förderung der Verarbeitungsindustrie bleibt bestehen

Auf Basis dieser verbreiterten Gestaltungsmöglichkeiten hat die österreichische Regierung ein Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums konzipiert, das von 2000 bis 2006 ein Volumen von 7,1 Mrd. Euro an öffentlichen Kosten umfasst. 45 Prozent davon sollen aus dem EAGFL zufließen.

Die Struktur des Programms setzt dabei – ebenso wie die zweite Säule der GAP – auf bereits etablierte Politikansätze auf. Die explizit auf die räumliche Gestaltung abzielenden Politikansätze bleiben relativ bescheiden dotiert.

Mit 60 Prozent den weitaus größten Teil des Programms nimmt das Agrarumweltprogramm ÖPUL für sich in Anspruch. Mit 26 Prozent den zweitgrößten Ausgabenposten stellt die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete dar.

Ganze 313 Mio. EUR oder 4,4 Prozent der Gesamtausgaben werden für die Förderung der Anpassung ländlicher Gebiete reserviert. Darunter werden Maßnahmen wie etwa die folgenden subsumiert:

- Vermarktung bäuerlicher Qualitätsprodukte
- Erhaltung des ländlichen Erbes und Dorfentwicklung
- Diversifizierung und Neuausrichtung im landwirtschaftlichen und landwirtschaftsnahen Bereich
- Kulturlandschaft und Landschaftsgestaltung
- Verkehrserschließung ländlicher Gebiete

Abbildung 13

Österreichs Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums

5. ANHANG

Der österreichische und der schweizerische Weg zur europäischen Integration: Ein Politikvergleich

Österreich und die Schweiz haben aus vergleichbaren Ausgangssituationen unterschiedliche Wege zur Integration in gesamteuropäische Politik-Kontexte gewählt. Österreich entschied sich als EFTA-Land Ende der 1980er Jahre für den Beitritt zur EU und betrachtete den Abschluss des Vertrags zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) als Zwischenschritt dazu. Das EFTA-Land Schweiz nahm zwar aktiv an der Ausverhandlung des EWR-Vertrags teil, dieser wurde aber von der Bevölkerung in einer Volksabstimmung abgelehnt, was auch die weiter reichenden Ambitionen zu einem EU-Beitritt stoppte.

Seither hat die Schweiz in bilateralen Verhandlungen mit der EU sektorale Verträge abgeschlossen, die selektiv in spezifischen Politikbereichen die Konsequenzen einer EU-Integration nachvollziehen. Damit behält sich die Schweiz in vielen Politikbereichen ihre Autonomie vor, bleibt aber ein externer Betroffener der weiteren Integrationsschritte der EU, bekommt keine Unterstützung aus den Agrar- und Strukturfonds und bleibt auch von der Zusammenarbeit zur Inneren Sicherheit ausgeschlossen, was bedeutet, dass die Schweizer Grenze für die EU eine Schengen-Außengrenze darstellt.

Es ist an dieser Stelle reizvoll, die beiden unterschiedlichen Ansätze für eine Europapolitik zu vergleichen. Dabei kann die Schweiz freilich nicht als Null-Szenario für einen hypothetischen Nicht-Beitritt Österreichs zur EU herhalten, weil in den bilateralen Verträgen der Schweiz mit der EU ja viele Effekte eines EU-Beitritts autonom nachvollzogen wurden. Zwischen dem österreichischen und dem schweizerischen Weg in der Europapolitik gibt es aber starke Interdependenzen und Rückkoppelungen. Am deutlichsten wird dies wohl in der Verkehrspolitik. Wie das Kapitel 3 zeigte, hat der Abschluss des Verkehrsvertrags zwischen der Schweiz und der EU auch die Rahmenbedingungen für Österreichs Verkehrspolitik und für Österreichs Verhandlungen mit der EU um ein Reglement der Transitfrage gravierend verändert.

5.1 Österreichs Ja zur EU

Im Juni 1989 erteilte der Nationalrat der Regierung den Auftrag, die Mitgliedschaft bei den Europäischen Gemeinschaften zu beantragen. Mit dem „Brief nach Brüssel“ am 17. Juli 1989 stellte Österreich als erstes der verbliebenen EFTA-Länder einen EG-Beitrittsantrag. Die EFTA-Länder standen gleichzeitig vor der Aufnahme von Verhandlungen über die Bildung eines „Europäischen Wirtschaftsraums“ (EWR) und betrachteten das österreichische Beitrittsansuchen als Abgehen von der gemeinsamen Vorgangsweise. Aus österreichischer Sicht stellte der EWR allerdings nur eine Übergangsregelung bis zur Vollmitgliedschaft dar. In den Jahren 1991 und 1992 folgten die Beitrittsansuchen von Schweden, Finnland, Norwegen und der Schweiz.

Im September 1992 wurde der EWR-Vertrag im Nationalrat mit den Stimmen der Regierungsparteien ratifiziert und trat am 1. Jänner 1994 in Kraft. Aufgrund der Ablehnung durch die Schweizer Bevölkerung nahm die Schweiz nicht an diesem Zusammenschluss zwischen EG und EFTA teil, Liechtenstein trat im Mai 1995 bei. In Österreich fand kein Referendum über diesen Vertrag statt. Der EWR-Vertrag legte grundsätzlich die Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs fest; weiterhin eigenverantwortlich gestalteten die EFTA-Staaten ihre Zoll- und Handelspolitik gegenüber Drittstaaten. Damit blieben Grenzkontrollen und Ursprungsregeln bestehen. Das Abkommen umfasste bereits rund zwei Drittel des gesamten Gemeinschaftsrechts: ausgenommen waren neben dem Zoll- und Außenhandelsrecht die gemeinsame Regional-, Entwicklungs-, Steuer-, Finanz- und Währungspolitik, die Agrar- und Fischereipolitik sowie spezielle Bereiche der Verkehrspolitik. Aus dem EWR-Vertrag leitete sich kein formales Mitspracherecht der EFTA-Staaten in der Gestaltung der EG-Vorschriften ab.

Anfang 1993 begannen die Verhandlungen der EG mit den beitriftswilligen Staaten, im April 1994 stand das endgültige Verhandlungsergebnis für Österreich fest. Das Europäische Parlament stimmte der Aufnahme Österreichs zu, im Nationalrat fiel die Abstimmung zugunsten des EU-Beitritts aus. In der Volksabstimmung am 12. Juni 1994 votierten zwei Drittel der Wahlberechtigten für den EU-Beitritt. Am 1. Jänner 1995 traten Österreich, Schweden und Finnland der Europäischen Union bei.

5.2 Das schweizerische Nein zum Beitritt

1972 wurde das Freihandelsabkommen zwischen EWG und EFTA unterzeichnet. Für die Schweiz bildet das Freihandelsabkommen bis heute die Basis der wirtschaftlichen Annäherung. Gegen Ende der 80er Jahre begannen die Schweiz und andere EFTA-Staaten Verhandlungen über die Schaffungen eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR). Schwierigkeiten zwischen EG und EFTA bzw. den EFTA-Länder untereinander kennzeichneten den Verhandlungsprozess. 1992 wurde der EWR-Vertrag unterzeichnet, der die Teilnahme an den vier Grundfreiheiten, aber keine Mitentscheidung ermöglichte. Im selben Jahr stellte die Schweiz neben anderen EFTA-Staaten ein EG-Beitritts-gesuch. Durch die Ablehnung des Beitritts zum EWR durch die Schweizer Bevölkerung wurde auch das EG-Beitrittsansuchen wieder zurückgestellt. Als Folge daraus wählte die Schweiz den Weg der bilateralen Verhandlungen mit der EU. Sieben Verträge, die außer dem Forschungsabkommen untrennbar miteinander verbunden sind, wurden 1999 von der Schweiz und den EG unterzeichnet:

1. Personenverkehr
2. Landverkehr
3. Luftverkehr
4. Landwirtschaft
5. Technische Handelshemmnisse
6. Öffentliches Beschaffungswesen
7. Forschung

Diese sektoralen Abkommen lassen sich in drei Kategorien einteilen: die Verträge zum Personenverkehr, zum Landverkehr, zur Landwirtschaft, zu den technischen Handelshemmnissen und zum öffentlichen Beschaffungswesen sind Liberalisierungsabkommen, im Bereich Forschung wurde ein Abkommen über die Zusammenarbeit geschlossen und das Abkommen im Luftverkehrsbereich stellt einen partiellen Integrationsvertrag dar. Die Verträge Landwirtschaft, öffentliches Beschaffungswesen und technische Handelshemmnisse ergänzen das Freihandelsabkommen von 1972.

Im Mai 2000 stimmte die Schweizer Bevölkerung in einem Referendum den bilateralen Verträgen zu. Abgelehnt wurde jedoch in diesem Jahr die Initiative „Ja zu Europa!“, die eine unverzügliche Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU forderte. Dementsprechend verfolgt die kurzfristige Schweizerische Europapolitik das Inkrafttreten und die Umsetzung der bilateralen Abkommen; mittelfristig werden neue bilaterale Verhandlungen für noch ausstän-dige

Bereiche angestrebt. Auf lange Sicht hält sich der Bundesrat aber eine neuerliche Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der EU offen.

5.3 Der Status der schweizerischen Europapolitik

5.3.1 Freihandelsabkommen (1972)

Überblick Freihandels- abkommen	<ul style="list-style-type: none">▪ Freihandel für industriell produzierte Güter▪ Zölle, mengenmäßige Beschränkungen etc. abgeschafft▪ landwirtschaftliche Erzeugnisse ausgenommen (bis auf Verarbeitungsprodukten aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen, z. B. Schokolade)▪ nur Produkte mit Ursprung in den Vertragsparteien
---------------------------------------	---

Das 1972 geschlossene EWG-EFTA-Freihandelsabkommen betraf die beiden damaligen EFTA-Staaten Schweiz und Österreich gleichermaßen. Im Abkommen ist der Freihandel für industriell produzierte Güter vereinbart, das heißt Zölle, mengenmäßige Beschränkungen etc. werden abgeschafft. Landwirtschaftliche Erzeugnisse sind im Vertrag mit der Schweiz bis auf bestimmte Verarbeitungsprodukte (z. B. Schokolade) ausgenommen.

5.3.2 Bilaterale Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union

Die sieben Abkommen sind mit Ausnahme des Forschungsabkommens als Gesamtpaket zu betrachten und rechtlich miteinander verknüpft. Wenn also einer der sektoralen Verträge von der EU oder der Schweiz aufgekündigt wird, fallen alle anderen Verträge ebenfalls. Zu den Abkommen im einzelnen:

1. Personenverkehr

Überblick Personen- verkehr	<ul style="list-style-type: none">▪ schrittweise Öffnung des Arbeitsmarktes mit siebenjähriger Probephase (dann fakultatives Referendum in der Schweiz)▪ Arbeitnehmer, Selbständige, Personen ohne Erwerbstätigkeit mit ausreichenden finanziellen Mitteln▪ für Schweizer Bürger beginnt die Personenfreizügigkeit 2 Jahre nach Inkrafttreten des Abkommens▪ für EU-Bürger: in mehreren Schritten über 12 Jahre▪ gegenseitige Anerkennung von Berufsdiplomen▪ Sozialversicherung: Regelungen zur Vermeidung von Doppelversicherungen oder Lücken im Versicherungsschutz▪ begleitende Maßnahmen gegen Sozial- und Lohndumping▪ Abkommen greift nicht in die Zulassung zum Studium ein
-----------------------------------	---

In mehreren Schritten wird der Personenverkehr vollständig liberalisiert: das Abkommen gesteht dabei der Schweizer Bevölkerung nach zwei Jahren die Personenfreizügigkeit zu, für EU-Bürger ist ein stufenweiser Übergang innerhalb von 12 Jahre geplant.

2. Landverkehr

Überblick Landverkehr	<ul style="list-style-type: none">▪ koordinierte Verkehrspolitik, Leitlinien: nachhaltige Mobilität, Umweltschutz, Vergleichbarkeit der Bedingungen, Vermeidung von Umwegverkehr▪ schrittweise gegenseitige Öffnung der Strassen- und Eisenbahnverkehrsmärkte für Personen und Güter▪ schrittweise Erhöhung des Gewichtslimits für Lastwagen auf 40 t, starke Erhöhung der Straßenabgaben (Modernisierung der Bahninfrastruktur)▪ einseitige Schutzmaßnahmen oder im Einvernehmen mit der EU▪ Wachstum des alpenquerenden Straßengüterverkehrs wird gebremst und nimmt mittelfristig ab▪ durch 40t-Kontingente und Leer- und Leichtfahrtenkontingente mehr Verkehr in der Übergangsphase (2001-2004) bis volle LSVA erhoben wird
--------------------------	---

Im Landverkehr wird das Gewichtslimit in der Schweiz für Lastwagen schrittweise auf 40 Tonnen angehoben, im Gegenzug kommt es zu einer starken Erhöhung der Straßenverkehrsabgaben, deren Erlös zu zwei Drittel die Modernisierung der Bahninfrastruktur zweckgewidmet ist. Weiters werden die Straßen- und Eisenbahnverkehrsmärkte für Personen und Güter in Etappen gegenseitig geöffnet. In der Übergangsphase (2001-2004), bis die volle leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) eingehoben wird, ist durch die 40t-Kontingente sowie die Leer- und Leichtfahrtenkontingente mit einem Verkehrszuwachs zu rechnen. Mittelfristig zielen die Maßnahmen aber auf ein gebremstes Wachstum des alpenquerenden Güterverkehrs und die Verlagerung auf die Schiene ab.

3. Luftverkehr

Überblick Luftverkehr	<ul style="list-style-type: none">▪ Zugang der schweizerischen Fluggesellschaften zum liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarkt▪ schrittweise Gewährung von Verkehrsrechten▪ Diskriminierungsverbot▪ Schweizerische Fluggesellschaften erhalten Niederlassungs- und Investitionsfreiheit▪ lärm- und immissionsabhängige Abgaben können weiter erhoben und Einschränkungen der Landrechte aus Umweltschutzgründen weiter erlassen werden (nicht-diskriminierend, objektiv)▪ sinkende Flugpreise von der Schweiz aus, Verbesserung des Flugangebotes▪ möglicherweise mehr Verkehr auf einzelnen attraktiven Strecken, aber auch Wegfall weniger gut ausgelasteter Linien
--------------------------	---

Das Abkommen im Luftverkehrsbereich, ein partieller Integrationsvertrag, integriert die Schweiz in diesem Sektor in den Gemeinschaftsrahmen. Wesentliche Punkte sind der Zugang der schweizerischen Fluggesellschaften zum liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarkt, die schrittweise Gewährung von Verkehrsrechten, das Diskriminierungsverbot sowie die Niederlassungsfreiheit- und Investitionsfreiheit für schweizerische Fluggesellschaften im Bereich der Luftfahrt.

4. Landwirtschaft

Überblick Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gegenseitige Zollkonzessionen für Produkte, die für die Schweiz und die EU von besonderem Interesse sind (v. a. Käse, Früchte, Gemüse, Gartenbau, Fleischspezialitäten) ▪ Übergangsfrist für vollständige Liberalisierung des Käsehandels (5 Jahre) ▪ Abbau oder Aufhebung von nichttarifären Handelshemmnissen: Vereinfachung des Handels ▪ gegenseitiger Schutz von Ursprungsbezeichnungen ▪ verstärkter Wettbewerb, Senkung der Produktionskosten, größeres Angebot, Senkung der Verbraucherpreise, größerer Absatzmarkt ▪ kein vollständig freier Handel (Schutz von sensiblen Bereichen der Produktion) ▪ Konkurrenzdruck erhöht sich
-----------------------------	--

In der Landwirtschaft wurde eine Öffnung der Marktes in bestimmten Produktbereichen, vor allem Käse, Früchte, Gemüse, Gartenbau und Fleischspezialitäten, verhandelt. Gegenseitige Zollkonzessionen sowie der Abbau oder die Aufhebung von nichttarifären Handelshemmnissen sind vereinbart. Die vollständige Liberalisierung des Käsehandels vollzieht sich in einer Übergangsfrist von fünf Jahren.

5. Technische Handelshemmnisse

Überblick Technische Handels- hemmnisse	<ul style="list-style-type: none"> ▪ gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen für die meisten Industrieprodukten; in Produktbereichen, wo die schweizerische Gesetzgebung derjenigen der EU entspricht, genügt ein einziger Konformitätsnachweis ▪ Erleichterung des Warenaustausches ▪ Stärkung der Wettbewerbsstellung der Schweizer Wirtschaft ▪ keine Nachteile
--	---

Kernstück im bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EU über den Abbau von technischen Handelshemmnissen ist die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen für die meisten Industrieprodukte.

6. Öffentliches Beschaffungswesen

Überblick Öffentliches Beschaffungswesen	<ul style="list-style-type: none">▪ Ausdehnung der WTO-Regeln auf die Gemeinden und Aufträge aufgrund eines besonderen oder ausschließlichen Rechts tätiger privater Unternehmen in den Bereichen Wasser- und Energieversorgung, Verkehr und Telekommunikation (ab gewissen Schwellenwerten)▪ Nicht-Diskriminierung; Transparenz der Verfahren; Schaffung von Rechtsmittel gegen Vergabeentscheide▪ mehr Wettbewerb: Möglichkeit der Bewerbung bei Ausschreibungen in den EU-Mitgliedstaaten▪ Benachteiligung in nicht durch das WTO-Abkommen abgedeckten Bereichen fällt weg▪ Gemeinden, Kantone und die Eidgenossenschaft müssen Aufträge so ausschreiben, dass sie auch auf europäischer Ebene wahrgenommen werden
--	---

Das Abkommen zum öffentlichen Beschaffungswesen basiert auf dem WTO-Abkommen, das seit Beginn 1996 in Kraft ist, und wurde auf Gemeinden sowie auf Aufträge aufgrund eines besonderen oder ausschließlichen Rechts tätiger privater Unternehmen in den Bereichen Wasser- und Energieversorgung, Verkehr und Telekommunikation ausgedehnt.

7. Forschung

Überblick Forschung	<ul style="list-style-type: none">▪ volle Beteiligung am 5. Forschungsrahmenprogramm▪ Regelung der Fragen hinsichtlich Besitz, Nutzung und Verbreitung von Informationen sowie den geistigen Eigentumsrechten bezüglich der durchgeführten Forschungsarbeiten▪ Kosten: ca. 63 Mio. Franken / Jahr (Bundesbudget)
------------------------	--

Volle Teilnahme am 5. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union ermöglicht der Schweiz das Forschungsabkommen. Das Abkommen läuft mit dem 5. Forschungsrahmenprogramm Ende des Jahres 2002 aus und ist daher nicht mit der Gültigkeit der sechs anderen bilateralen Verträge verknüpft. Die Schweiz und die EU haben allerdings vereinbart, das Abkommen in gegenseitigem Einvernehmen verlängern zu können.

5.4 Unterschiede aus den Positionen Österreichs und der Schweiz

Das Freihandelsabkommen zwischen der EWG und der EFTA wurde im Jahr 1972 geschlossen, zu einem Zeitpunkt, als Österreich noch EFTA-Mitglied war. Mit dem EWR/EU-Beitritt Österreichs wurde dieses Abkommen hinfällig, stattdessen kam das Prinzip der vier Grundfreiheiten zur Anwendung. Während das Freihandelsabkommen Schweiz-EG nur auf industriell produzierte Güter und Verarbeitungsprodukte aus landwirtschaftlichen Erzeugnissen abstellt, fallen mit einer EU-Mitgliedschaft derartige Beschränkungen durch das Binnenmarktkonzept. Der Handel ist in weitaus größerem Ausmaß liberalisiert.

Nach der Übergangsphase von 12 Jahren, für die Schweizer Bevölkerung bereits nach zwei Jahren, wird zwischen der Schweiz und der Europäischen Union der freie Personenverkehr gemäß Gemeinschaftsrecht verwirklicht. Da in der EU der freie Personenverkehr zu den Grundfreiheiten zählt, galten beim EU-Beitritt Österreichs von Beginn an gleichen Rechten für beide Seiten.

Anfang 1993 trat das Transitabkommen Österreich-EWG in Kraft, das den Landverkehr, speziell den Transitverkehr, regelt. Das Drittstaatsabkommen wurde im Zuge der Beitrittsverhandlungen als „Transitprotokoll“ (Protokoll Nr. 9) zur Beitrittsakte übernommen. Allerdings ergaben die Verhandlungen eine Verkürzung der zwölfjährige Laufzeit um ein Jahr: das „Ökopunktesystem“ läuft spätestens mit Ende 2003 aus. Die Ökopunkte-Regelung begrenzt die Zahl der Transitarbeiten sowie den Schadstoffausstoß der Lkw und trägt damit neben der Bemannung zur Beschränkung des Transitverkehrs bei. Im bilateralen Abkommen verfolgt die Schweiz einen anderen Ansatz: die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA) wird auf dem gesamten Straßennetz erhoben, beschränkt sich damit nicht auf den Transitverkehr und ist zum überwiegenden Teil zum Ausbau der Bahninfrastruktur zweckgebunden.

Während das bilaterale Abkommen Schweiz-EG eine Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen nur in bestimmten Produktbereichen vorsieht, war in Österreich der EU-Beitritt mit einer Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Öffnung des Agrarmarktes verbunden. Auf Grundlage des Verhandlungsergebnisses waren bis längstens fünf Jahre nach dem Beitritt Übergangsmaßnahmen einschließlich Beihilfen erlaubt.

Der Warenaustausch zwischen der Schweiz und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wird durch den im bilateralen Abkommen vereinbarten Abbau von technischen Handelshemmnissen deutlich erleichtert. Noch verbleiben aber Produktbereiche, die im Abkommen nicht einbezogen sind. Gleichet die Schweiz ihre Gesetzgebung in Produktbereichen, die innerhalb der EU harmonisiert sind, jener der EU an, können diese in das Abkommen aufgenommen werden. Nur für EWR- und EU-Mitglieder kommt jedoch das „Cassis-de-Dijon-Prinzip“ der

gegenseitigen Rechtsanerkennung für nicht harmonisierte Produkte zur Anwendung. Grundsätzlich soll im EU-Binnenmarkt nach dem Grundprinzip des freien Warenverkehrs der Warenaustausch durch technische Handelshemmnisse nicht behindert werden.

Das öffentliche Auftragswesen unterliegt im EU-Binnenmarkt genauen Regeln: Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge, die von staatlichen Stellen und Unternehmen, die Versorgungsleistungen für die Allgemeinheit erbringen, müssen ab bestimmten Schwellenwerten unionsweit ausgeschrieben werden. Im bilateralen Abkommen der Schweiz mit der EG wurde der Geltungsbereich des WTO-Abkommens um die Sektoren Telekommunikation und Schienenverkehr sowie alle Beschaffungen der Gemeinden und von konzessionierten bzw. aufgrund eines besonderen oder ausschließlichen Rechts tätigen privaten Unternehmen ausgedehnt, wenn sie die Schwellenwerte erreichen.

Der Unterschied des bilateralen Forschungsabkommens zu einer EU-Mitgliedschaft liegt in erster Linie in der Befristung des Abkommens mit Ende des 5. Forschungsrahmenprogramms; eine Verlängerung in beiderseitigem Einverständnis ist jedoch möglich.

5.5 Politikbereiche außerhalb der bilateralen Abkommen

Durch das Freihandelsabkommen und die bilateralen Abkommen werden nicht alle Politikbereiche der Europäischen Union abgedeckt. Eine Reihe von Themen blieben aus den ersten bilateralen Verhandlungen ausgeschlossen, insbesondere Dienstleistungen, Ruhegehälter, Umwelt, Bildung, Medien und Statistik. Darüber hinaus fehlen Verträge zwischen der Schweiz und der EU in folgenden bedeutenden Sektoren: Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), Regional- und Strukturfondspolitik, Steuerharmonisierung, innere Sicherheit (Abkommen von Schengen und Dublin) und Betrugsbekämpfung. Während für die Schweiz vor allem die verbesserte Zusammenarbeit bei der inneren Sicherheit bei neuen bilateralen Verhandlungen im Vordergrund stehen, verfolgt die EU Abkommen zur Betrugsbekämpfung und zur Zinsbesteuerung.

Hinsichtlich des freien Kapitalverkehrs bestehen keine Verträge der Schweiz mit der EG oder einzelnen Mitgliedstaaten. Für die Schweiz als OECD-Mitglied gilt aber der OECD-Kapitalverkehrskodex, nach dem bestehende Kapitalverkehrshindernisse nicht-diskriminierend abgebaut werden müssen. Die Schweiz erleichterte durch eine Gesetzesrevision 1997 den Erwerb von Immobilien: zum einen benötigen ausländische Staatsangehörige mit rechtsgültiger Aufenthaltsbewilligung keine Bewilligung mehr für die Schaffung von selbstgenutzten Wohnungseigentum, zum anderen wurden alle Grundstücke zum Zweck der Ausübung wirtschaftlicher Tätigkeit bewilligungsfrei.

EU-Bürgern mit Wohnsitz in der Schweiz garantiert das bilaterale Abkommen über den freien Personenverkehr beim Grundstückserwerb eine Gleichbehandlung mit Schweizer Staatsangehörigen und umgekehrt. EU-Bürger ohne Wohnsitz in der Schweiz unterliegen weiterhin der Bewilligungspflicht beim Erwerb von Ferienwohnungen und Grundstücken zum Zweck der reinen Kapitalanlage und beim gewerbsmäßigen Immobilienhandel („harter Kern“ der Lex Friedrich). Grenzgänger können eine Zweitwohnung, aber keine Ferienwohnung bewilligungsfrei erwerben. Mit einem allfälligen EU-Beitritt der Schweiz müssten diese Beschränkungen, falls keine Ausnahmeregelungen verhandelt werden, für EU-Bürger fallen.

Zur Regelung der Niederlassungsfreiheit hat die Schweiz verschiedene Arten von Abkommen mit den EU-Mitgliedsstaaten geschlossen: Niederlassungsverträge bestehen mit allen EU-Staaten ausgenommen Luxemburg und Portugal, außerdem wurden Niederlassungsvereinbarungen mit einer Reihe von EU-Mitgliedsländern (Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Österreich, Portugal, Spanien) geschlossen². Aufgrund der Niederlassungsverträge sind Bürger aus den Vertragsstaaten mit einer Niederlassungsbewilligung berechtigt unter inländergleichem Rechts- und Eigentumsschutz einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachzugehen. Im Vergleich dazu ist in den Niederlassungsvereinbarungen der Anspruch auf Erteilung einer Niederlassungsbewilligung nach einem ununterbrochenen, fünfjährigen Aufenthalt festgelegt (Integrationsbericht 1999, S. 49).

In der Wettbewerbspolitik beschränken sich vertragliche Beziehungen zwischen der Schweiz und der EG auf das Freihandelsabkommen: wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen von Unternehmen und staatliche Beihilfen, die den Wettbewerb verzerren, sind unvereinbar mit dem Abkommen, wenn sie den Warenverkehr zwischen den Vertragspartnern beeinträchtigen. Zudem ist im bilateralen Vertrag zum Luftverkehr mit Bezug auf das Wettbewerbsrecht vereinbart, dass EU-Institutionen das Luftverkehrsabkommen überwachen.

² Mit Finnland, Großbritannien, Irland, Luxemburg und Schweden wurden keine Niederlassungsvereinbarungen geschlossen: EU-Bürger aus diesen Staaten erhalten die Niederlassungsbewilligung aus Gegenrechtserwägungen (Integrationsbericht 1999, S. 49)

LITERATURVERZEICHNIS

- Amt der Burgenländischen Landesregierung, 2000, Ex-ante Evaluierung Ziel 1 Burgenland
- Breuss F., 2000, An Evaluation of the Economic Effects of Austria's EU Membership, in: Austrian Economic Quarterly 4/2000
- Breuss F., 2003, Österreich, Finnland und Schweden in der EU, in: WIFO-Monatsberichte 7/2003
- Centre for Strategy & Evaluation Services (Auftraggeber), Regional Consulting ZT GmbH (Auftragnehmer), 2002, Ex-post-Evaluierung der 1995-1999 Ziel 2 Programme in Österreich, Nationaler Bericht
- Deußner R., 2003, EU-Erweiterung und Alpen transit: Überrollt uns der Schwerverkehr?, in: AK-Reihe Verkehr und Infrastruktur Nr. 16
- Herry M., 2000, Aktualisierungen der Güterverkehrsprognose, Arbeitspaket R2-a, Bundesverkehrswegeplan
- Hovorka G., 1996, Das Förderungssystem in der Landwirtschaft nach dem EU-Beitritt, in: zoll-texte
- Hovorka G., 2002, Die EU-Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Analyse und Bewertung für den Zeitraum 1995-2000, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Facts&Figures Nr. 22
- Krammer J., 2000, Agrar- und Regionalpolitik der EU. Foliensammlung, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Facts&Figures Nrr. 12
- Meisinger C., 2000, Entwicklung der Agrar- und Regionalpolitik der Europäischen Union, Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Facts&Figures Nr. 20
- ÖIR, 1998, Zwischenevaluierung des Ziel 1 Programms Burgenland
- ÖIR, 2000, Grenzüberschreitender Verkehr in Österreich, in: AK-Reihe Verkehr und Infrastruktur Nr. 7
- ÖROK (Hrsg.), 2002, Ex-post-Evaluierung der Ziel 5b- und Leader II-Programme 1995-1999 in Österreich, Bearbeitung: ARC Seibersdorf research, Lechner&Reiter, Regional Consulting
- Puwein W., 2001, Auswirkungen der EU-Erweiterung auf den Verkehr in Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 8/2001
- Schneider M., 2002, Österreichs Landwirtschaft: Erfahrungen mit der GAP und voraussichtliche Folgen der EU-Erweiterung
- Stumm T., 2002, Ex-post Evaluation of Objective 1, 1994-99, National Report Austria: The Objective 1 Programme in Burgenland 1995-1999