

Gerhard Hovorka

Ergebnisse der Evaluierung der Ausgleichszulage für Benachteiligte Gebiete in Österreich

Abstract

In Österreich liegen gemäß dem Gemeinschaftsverzeichnis der EU 81% der Landesfläche im Benachteiligten Gebiet bzw. 70% im Berggebiet. Das Berggebiet hat daher in Österreich einen zentralen Stellenwert. Eine entscheidende Schlüsselrolle für die Sicherung des sensiblen Ökosystems im Berggebiet fällt der Berglandwirtschaft zu. Lebens- und Wirtschaftsraum insgesamt sind im Berggebiet von ihrer Aufrechterhaltung abhängig. Die Förderung der Berglandwirtschaft ist ein wesentlicher Teil der österreichischen Berggebietspolitik. Die Ausgleichszulage ist mit einem Budgetanteil von 26% die zweithöchst dotierte Maßnahme des Programms österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums und stellt vor allem für die Bergbauernbetriebe neben dem Agrar-Umweltprogramm die zentrale Fördermaßnahme dar. In diesem Beitrag werden die Ergebnisse der Zwischenevaluierung der seit dem Jahr 2001 neu gestalteten Fördermaßnahme Ausgleichszulage behandelt.

Einleitung

Gemäß den EU-Bestimmungen (Amtsblatt 1999) ist das Österreichische Programm für die Entwicklung des ländlichen Raumes einer Zwischenevaluierung zu unterziehen. Das Hauptaugenmerk der Evaluierung liegt im Sinne der Proportionalität auf Interventionsmaßnahmen mit großem Finanzvolumen, großer politischer Bedeutung und hoher öffentlicher Aufmerksamkeit. Die Maßnahme „Ausgleichszulage für Benachteiligte Gebiete“ (inkl. Nationaler Beihilfe) hat den zweit höchsten Budgetanteil im österreichischen Programm und hat angesichts des großen Anteils an Benachteiligten Gebieten in Österreich (insbesondere Berggebiete) einen zentralen Stellenwert in der Öffentlichkeit.

Die Bundesanstalt für Bergbauernfragen hat die Zwischenevaluierung dieses Programmbereiches durchgeführt und als Forschungsbericht Nr. 52 (Gerhard Hovorka: „Den Bergbauern wird nichts geschenkt“) publiziert.^[1] Ziel dieses Evaluierungsberichtes ist es, die seit dem Jahr 2001 neu gestaltete Fördermaßnahme EU-Ausgleichszulage (inklusive

Nationale Beihilfe) unter Berücksichtigung der geeigneten Bewertungsfragen hinsichtlich erster Ergebnisse, ihrer Relevanz und Kohärenz mit dem Programmplanungsdokument für die Entwicklung des ländlichen Raums und der Verwirklichung der angestrebten Ziele darzustellen, zu analysieren und zu bewerten. Davon ausgehend sind auch Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz und Effektivität der Maßnahme gemacht worden. Im Vergleich zur vorherigen Programmperiode kam es zu großen Veränderungen in der Ausgestaltung der Maßnahme und einer positiven Verstärkung der Wirkungen. Der vorliegende Artikel soll einen Überblick über die Hauptergebnisse der Evaluierungsstudie bieten.

Methodik

Ausgangspunkt waren die Evaluierungsvorgaben der EU, die bezüglich der inhaltlichen Schwerpunkte, der Fragestellungen, der Auswahl und Festlegung der geeigneten Kriterien und Indikatoren für die einzelnen Maßnahmen in Zusammenarbeit mit dem BMLFUW konkretisiert wurden.^[2] In das Evaluierungskonzept wurden auch nationale Zusatzfragen aufgenommen.

Wesentlich für die Evaluierungsmethodik war, dass die Differenzierung der Förderungshöhe nach der Bewirtschaftungerschwernis (gemessen in Berghöfekataster-Punkten) in Österreich von größerer Bedeutung für die landwirtschaftlichen Betriebe ist als die Zuordnung eines Betriebes innerhalb der Benachteiligten Gebiete zum Berggebiet oder sonstigem Benachteiligten Gebiet bzw. Kleinem Gebiet. Für die Analyse wurden daher die Betriebe im Wesentlichen in Cluster nach den wichtigsten Empfängergruppen (vier Bergbauernerschwernisgruppen, eine Basiskategorie, Durchschnitt der Bergbauernbetriebe) zusammengefasst. Ergänzend erfolgte die Auswertung nach den drei Gebietstypen der Benachteiligten Gebiete (Berggebiete, sonstige Benachteiligte Gebiete, Kleine Gebiete) sowie nach den Bundesländern (Nuts II-Ebene). Die Förderdaten wurden auf Basis dieser Cluster analysiert und jeweils Mittelwerte der Förderungshöhe, Betriebsgröße etc. für die Cluster errechnet. Fallweise wurden auch Medianwerte gebildet. Bei manchen Fragestellungen wurden die Betriebsgruppen (Cluster) zusätzlich noch nach anderen Faktoren wie die Betriebsgröße, die Fördersummen, Tierhalter etc. gesondert zusammengefasst, analysiert und dargestellt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Datenlage in Österreich trotz einiger Einschränkungen auf Basis von sinnvollen Clusterbildungen der Förderungsbetriebe nach Erschwernisgruppen etc. eine fundierte Darstellung, Analyse und Bewertung der Ergebnisse der früheren Förderperiode und der Ausgleichszulage in der neuen Förderperiode ab 2001 und auch einen Vergleich mit der früheren Förderperiode ermöglichte.

Definition und Abgrenzung der Bergbauernbetriebe und des Berggebietes

Der Berghöfekataster

Seit dem Jahr 2001 wird die Bewirtschaftungerschwernis der Bergbauernbetriebe durch den Berghöfekataster (BHK) definiert, der nach drei Hauptkriterien für jeden Bergbauernbetrieb eine bestimmte Punktezahl vorsieht. Je größer die Bewirtschaftungerschwernisse, desto höher die Gesamtpunkteanzahl eines Bergbauernbetriebes. Der Berghöfekataster ist ein Instrumentarium zur möglichst objektiven Erschwernisfeststellung von Bergbauernbetrieben.

Der neue BHK ist ein Punktesystem mit einem theoretischen Maximum von 570 Punkten. Die drei Hauptkriterien zur Punkteberechnung sind :

- Innere Verkehrslage (IVL); maximal 320 Punkte; davon 280 für die Hangneigungsfläche; die Grundstücksflächen werden 5 Hangneigungsstufen zugeordnet,
- Äußere Verkehrslage (AVL); maximal 100 Punkte; Bewertung der Erreichbarkeit der Hofstelle (max. 25 Punkte), Entfernung der Hofstelle zu öffentlichen Verkehrsmitteln und zum Bezirkshauptort, Sonderverhältnisse und
- Klima/Bodenverhältnisse (KLIBO), maximal 150 Punkte; abhängig von Klimawert, Seehöhe, Ertragsmesszahlen.

In die Erhebung wurden alle Bergbauernbetriebe der früheren Erschwerniszone 1 bis 4 einbezogen, die im Rahmen des INVEKOS einen Mehrfachantrag-Flächen abgegeben haben. Im Jahr 2001 beträgt der Mittelwert der Berghöfekataster-Punkte 144 Punkte je Betrieb. Für statistische Zwecke und um eine gewisse Vergleichbarkeit mit dem früheren System aufrechtzuerhalten wurden die Bergbauernbetriebe in Abhängigkeit von der BHK-Punkte-Zahl in vier Erschwernisgruppen (BHK-Gruppen) zusammengefasst. Die BHK-Gruppe 1 (bis 90 Punkte) ist jene mit der geringsten, die BHK-Gruppe 4 (mehr als 270 Punkte) ist jene mit der höchsten Erschwernis (Tamme et.al. 2002).

Abgrenzung des Benachteiligten Gebietes in Österreich

Mit dem EU-Beitritt musste von Österreich der gebietsbezogene Ansatz des gemeinschaftlichen Abgrenzungssystems übernommen werden (Hovorka 1996). Der aktuelle Anteil der Benachteiligten Gebiete beträgt 71% (58% Berggebiete) an der landwirtschaftlichen Nutzfläche bzw. 81% (70% Berggebiete) an der Katasterfläche. Das Berggebiet hat daher in Österreich einen zentralen Stellenwert innerhalb des Benachteiligten Gebietes. Die Einstufung der Bergbauernbetriebe in vier Erschwerniskategorien (-zonen) als

Differenzierung nach den Erschwernisverhältnissen innerhalb des Berggebietes blieb auch nach dem EU-Beitritt aufrecht. Zusätzlich wurde mit dem EU-Beitritt eine fünfte Kategorie (Basiskategorie) festgelegt. Darunter fielen jene Betriebe, die nach der österreichischen einzelbetrieblichen Abgrenzung nicht als Bergbauernbetriebe eingestuft waren, aber gemäß EU-Gemeinschaftsverzeichnis Flächen im Benachteiligten Gebiet (inklusive Berggebiete) bewirtschafteten. Das System der Erschwerniskategorien wurde 2001 – wie oben dargestellt – durch den Berghöfekataster (BHK) abgelöst.

Förderungsziele und Ausgestaltung

Österreich hat in der Förderung der Berglandwirtschaft mittels Direktzahlungen eine lange Tradition und viel Erfahrung (Hovorka 1998), auf die bei der Ausgestaltung im neuen Programm aufgebaut werden konnte. Die Beihilfen für Benachteiligte Gebiete dienen gemäß Programm folgenden Zielen (siehe BMLFUW 2000, 147 und 2001, 4):

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

Ab dem Jahr 2001 bestehen die Zahlungen für Benachteiligte Gebiete in Österreich aus der kofinanzierten Ausgleichszulage (AZ), der Nationalen Beihilfe (nationale Ergänzungszahlung für bestimmte Betriebe, stark abnehmende Bedeutung) und dem Flächenbetrag 3 (Ergänzungsbetrag zur AZ, der nur national finanziert wird, derzeit nur in zwei Bundesländern realisiert). Zentrales Förderinstrument ist jedoch die Ausgleichszulage. Sie wird in Form einer jährlichen Flächenprämie gewährt, die in Abhängigkeit vom Ausmaß der ausgleichszulagefähigen Fläche aus einem Flächenbetrag 1 und einem Flächenbetrag 2 besteht. Beide werden nach Betriebstyp (RGVE-haltender Betrieb; RGVE-loser Betrieb) differenziert. Die Höhe der Ausgleichszulage für jeden Betriebe wird mittels einer Formel berechnet und ist von folgenden Faktoren abhängig (Hovorka 2004, 38):

- vom Ausmaß der ausgleichszulagefähigen Fläche (GF); hierbei wird für den Flächenbetrag 1 zwischen Betrieben bis 6 ha GF und Betrieben über 6 ha GF unterschieden
- von der Anzahl der Berghöfekataster-Punkte, die das Ausmaß der auf den einzelnen Betrieb einwirkenden Erschwernisse zum Ausdruck bringen
- von der Art der ausgleichszulagefähigen Fläche (Futterflächen oder Sonstige ausgleichszulagefähigen Flächen)
- von der Art des Betriebes (Betriebstyp), d.h. RGVE-haltender Betrieb („Tierhalter“) oder RGVE-loser Betrieb („Nicht-Tierhalter“) im Sinne der diesbezüglichen AZ-Bestimmungen

Der Flächenbetrag 1 wird für maximal 6 ha ausgleichszulagefähigen Fläche bezahlt (d.h. wirkt wie ein Sockelbetrag). Für den Flächenbetrag 2 beginnt die Modulation bei 60,01 ha und die Obergrenze der Förderung liegt bei 100 ha.

Analyse und Bewertung der Ergebnisse

Im Jahr 2002 erhielten insgesamt 106.302 Betriebe^[3] eine Ausgleichszulage mit einer Gesamtfördersumme von 274,6 Millionen Euro.^[4] Der neu eingeführte Flächenbetrag 1 (Sockelbetrag) hatte einen Anteil von 31% an der Gesamtfördersumme. Die Förderung je Betrieb betrug im Durchschnitt 2.583 Euro. Der Anteil jener Betriebe, die zusätzlich zur Ausgleichszulage auch noch eine Nationale Beihilfe erhielten war 8,7% und damit nicht einmal mehr halb so groß wie im Jahr 2000. Dies ist vor allem auf die Einführung des Flächenbetrages 1 zurückzuführen. Der Anteil der Tierhalter an den geförderten Betrieben (Tierhalter erhalten höhere Fördersätze) betrug im Durchschnitt 75% (im Berggebiet 84%) bzw. 93% an der Fördersumme (im Berggebiet 95%). Die durchschnittliche AZ-Förderfläche je Betrieb betrug 14,4 ha, davon 11,7 ha AZ-Futterfläche bzw. 2,7 ha sonstige Fläche. In der AZ-Futterfläche sind die Almfutterflächen eingerechnet. Diese haben insgesamt im Durchschnitt einen Anteil von 20,8% an der AZ-Futterfläche. Die Ausgleichszulage je ha Förderfläche beträgt im Durchschnitt 179,1 Euro und liegt damit deutlich unter der von der EU festgelegten Obergrenze von 200 Euro. Auch im Berggebiet liegt der Durchschnitt mit 198,6 Euro je ha Förderfläche knapp unter der Obergrenze. Im Kleinen Gebiet ist der Durchschnittswert je ha mit 99,5 Euro am geringsten.

Die Bergbauernbetriebe haben einen Anteil von 70% an den geförderten Betrieben und 89% an der Fördersumme (Berggebiet: 73% und 89%). Die durchschnittliche Fördersumme beträgt bei den Bergbauernbetrieben 3.275 Euro je Betrieb, das liegt sehr deutlich über dem Gesamtdurchschnitt aller Betriebe von 2.583 Euro je Betrieb. Im Vergleich zum früheren

System ist die Förderungsdifferenz zwischen den Erschwernisgruppen deutlich größer geworden. Dies liegt vor allem an der Einführung des Flächenbetrages 1, der bei den Bergbauernbetrieben mit höherer Erschwernis einen hohen Anteil an der Förderung ausmacht (in der Erschwernisgruppe 4 sind es mit 47,5% fast die Hälfte der Förderung). In Erschwernisgruppe 4 erhielt ein Betrieb im Durchschnitt einen Flächenbetrag 1 von 2.455 Euro, ein Betrieb in der Basiskategorie hingegen nur von 75 Euro, d.h. der Betrieb in der Erschwernisgruppe 4 erhielt den 33 fachen Flächenbetrag 1 aber nur den dreifachen Flächenbetrag 2 des durchschnittlichen Betriebes in der Basiskategorie. Auch das große Gewicht der Berghöfekataster-Punkte bei der Höhe der Ausgleichszulage trägt sehr stark zu dieser Differenzierung bei.

Abbildung 1: Ausgleichszulage 2002 - Förderdaten

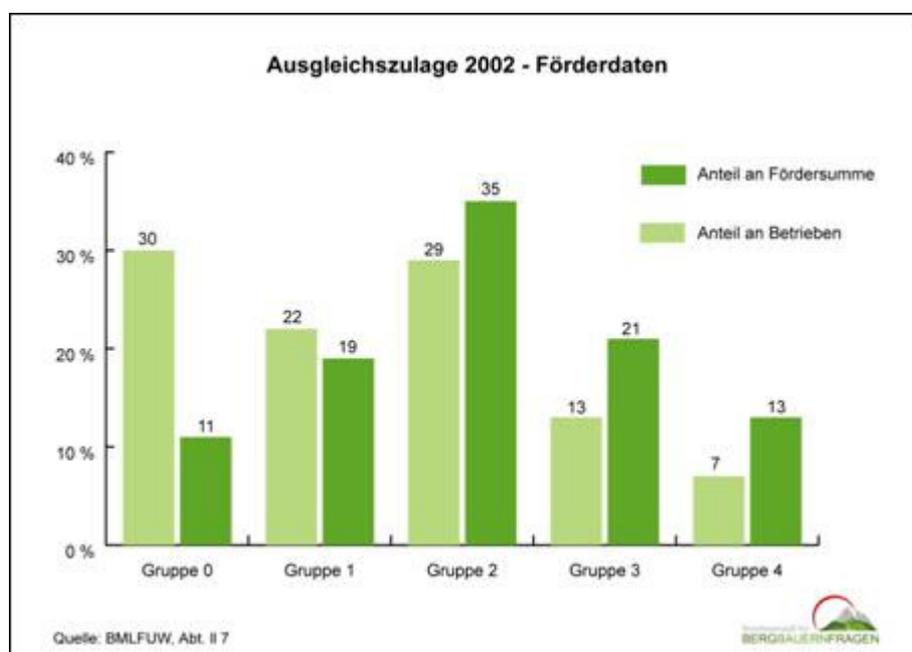


Tabelle 1: Die Ausgleichszulage nach Erschwernisgruppen und Gebieten im Jahr 2002 - Teil 1

	Anzahl der Betriebe	Flächen-Betrag 1 in 1.000 €	Flächen-Betrag 2 in 1.000 €	AZ gesamt in 1.000 €	AZ-Förderung je Betrieb in €	Anteil des FB 1 an Fördersumme in %	Anteil Betriebe mit AZ und NB in %	Nationale Beihilfe je Betrieb in €
Basiskategorie	32.043	2.395	28.986	31.381	979	7,6	17,8	40
BHK-Gruppe 1	22.922	11.913	39.147	51.060	2.228	23,3	2,9	7
BHK-Gruppe 2	30.826	30.372	67.115	97.487	3.162	31,2	5,6	20
BHK-Gruppe 3	13.375	23.332	34.446	57.777	4.320	40,4	5,4	29

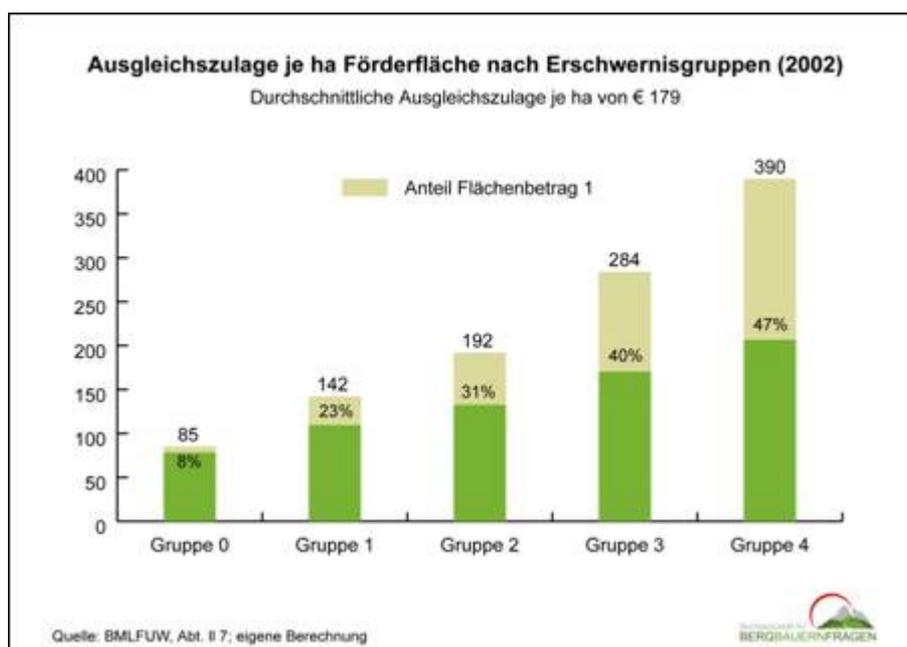
BHK-Gruppe 4	7.136	17.517	19.393	36.910	5.172	47,5	6,1	46
Bergbauern	74.259	83.134	160.101	243.234	3.275	34,2	4,7	20
Berggebiet	77.936	80.639	162.567	243.206	3.121	33,2	5,5	22
Benacht. Gebiet	11.166	2.579	13.112	15.690	1.405	16,4	6,1	12
Kleines Gebiet	17.200	2.311	13.408	15.719	914	14,7	24,9	53
Insgesamt	106.302	85.529	189.086	274.615	2.583	31,1	8,7	26

Es sind alle Betriebe der EU-kofinanzierten Ausgleichszulage erfasst (reine AZ Betriebe, Betriebe mit AZ und Nationaler Beihilfe). Bei der Nationalen Beihilfe je Betrieb wurde die Nationale Beihilfe auf alle Betriebe umgelegt. Die Kategorie „Bergbauern“ ist die Summe der BHK-Gruppen. „Benacht. Gebiet“ ist das sonstige Benachteiligte Gebiet.

Quelle: Hovorka 2004, 47

Vergleicht man die Förderhöhe je ha anrechenbarer Förderfläche, so zeigt sich, dass die Bergbauernbetriebe in der Erschwernisgruppe 4 mit 390 Euro je ha fast das fünffache der Basiskategorie (85 Euro) erhalten bzw. das 2,7-fache der Erschwernisgruppe 1 und im Durchschnitt um 100 Euro je ha mehr als die Erschwernisgruppe 3. Dies liegt vor allem am Flächenbetrag 1, der zwar nur für die ersten 6 ha Förderfläche gezahlt wird, aber in der Gruppe 4 im Durchschnitt dennoch einen Anteil von 47,5% an der Förderung hat bzw. in der Basiskategorie nur einen Anteil von 7,6% an der Förderung hat.

Abbildung 2: Ausgleichszulage je ha Förderfläche nach Erschwernisgruppen



	Anteil an geförderten Betrieben in %	Anteil an gesamter Fördersumme in %	Anteil der Tierhalter an Betrieben	Anteil der Tierhalter an Fördersumme	AZ Futterflä- che je Betrieb in ha	AZ Förder- fläche je Betrieb insge- samt in ha	AZ je ha Förderfläche in €
Basiskategorie	30,1	11,4	49,2	68,7	6,5	11,5	85,4
BHK-Gruppe 1	21,6	18,6	83,3	93,6	12,9	15,7	141,9
BHK-Gruppe 2	29,0	35,5	86,2	95,5	14,4	16,5	192,0
BHK-Gruppe 3	12,6	21,0	89,4	97,1	15,0	15,2	284,4
BHK-Gruppe 4	6,7	13,4	90,5	97,6	13,2	13,3	390,0
Bergbauern	69,9	88,6	86,3	95,8	13,9	15,7	208,7
Berggebiet	73,3	88,6	84,1	95,3	13,8	15,7	198,6
Benacht. Gebiet	10,5	5,7	55,3	75,8	7,4	13,4	104,5
Kleines Gebiet	16,2	5,7	47,3	69,6	5,0	9,2	99,5
Insgesamt	100,0	100,0	75,1	92,7	11,7	14,4	179,1
<p>Es sind alle Betriebe der EU-kofinanzierten Ausgleichszulage erfasst (reine AZ Betriebe, Betriebe mit AZ und Nationaler Beihilfe). Es wurde die Ausgleichszulage (ohne Nationale Beihilfe) analysiert. Die Kategorie „Bergbauern“ ist die Summe der BHK-Gruppen. In der AZ-Futterfläche (1.244.127 ha) sind die Almfutterflächen (258.405 ha) eingerechnet. Die AZ Förderfläche besteht aus der AZ Futterfläche und der AZ Sonstigen Fläche (288.809 ha). Die AZ-Förderfläche entspricht nicht der tatsächlich genutzten Fläche eines Betriebes (in dieser sind auch die nicht geförderten Flächen eines Betriebes enthalten, jedoch die Almfutterflächen nicht). „Benacht. Gebiet“ ist das sonstige Benachteiligte Gebiet.</p> <p style="text-align: right;">Quelle: Hovorka 2004, 48</p>							

Das neue System der Ausgleichszulage brachte einen massiven Anstieg der Förderungen. Während die Zahl der insgesamt geförderten Betriebe leicht abnahm, stieg die Zahl der Betriebe mit einer kofinanzierten Ausgleichszulage im Vergleich zum Jahr 2000 um 7% und die Fördersumme sogar um 93,6 Millionen Euro (+52%) an. Während aber der Flächenbetrag 2 im Durchschnitt der Betriebe im Vergleich zur Ausgleichszulage im Jahr 2000 sogar leicht zurückging (leicht positiv war er nur in der Erschwerniskategorie 1 und 4), führt der ab 2001 zusätzlich gezahlte Flächenbetrag 1 zu dem starken Anstieg der Förderungen. Dies vor allem bei den Bergbauernbetrieben mit hoher Erschwernis. Die Bedeutung der ergänzenden Nationalen Beihilfe ist seit dem Jahr 2000 stark gesunken, dies vor allem bei den Bergbauernbetrieben mit hoher und extremer Erschwernis bzw. im Berggebiet insgesamt. Nach Bundesländern (NUTS II-Ebene) betrachtet hat die Steiermark den höchsten Anteil an den Betrieben und an der Fördersumme, gefolgt von Niederösterreich. Die höchste Fördersumme je Betrieb wurde in Tirol gezahlt.

Im Vergleich zum früheren System setzt die Modulation später ein und ist wesentlich geringer. Dies gilt insbesondere für die Betriebe ohne bzw. geringer und mittlerer Erschwernis. Insgesamt spiegeln die Förderungsdifferenzen die unterschiedliche Erschwernis der Bewirtschaftung und des Beitrages zur Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft und der Aufrechterhaltung der Besiedelung etc. wesentlich besser wider als das frühere System. Die Hauptgründe dafür sind der neue Flächenbeitrag 1, die bessere Berücksichtigung der Tierhalter (höhere Fördersätze für Tierhalter und für Futterflächen) und der Berghöfekataster als wesentliches Differenzierungsmerkmal der Bewirtschaftungserchwernis in der Förderhöhe.

Der Beitrag der Ausgleichszulage zum landwirtschaftlichen Einkommen

Die Ausgleichszulage (inklusive Nationale Beihilfe) leistet einen wichtigen Beitrag zum Ausgleich der höheren Produktionskosten und des geringeren Werts der landwirtschaftlichen Produktion. Sie stellt auch einen wesentlichen Bestandteil des landwirtschaftlichen Familieneinkommens im Berggebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben dar. Die Bedeutung der Ausgleichszulage als Einkommensbestandteil korreliert positiv mit der Bewirtschaftungserchwernis. Je größer die Benachteiligung, desto größer die Summe der Ausgleichszulage (inklusive Nationale Beihilfe) und desto größer der Anteil der Ausgleichszulage am Einkommen (zwischen 14% in der Erschwernisgruppe 1 und 37% in der Erschwernisgruppe 4). Der zentrale Bezug der Förderung auf die Erschwernis mittels des Berghöfekatasters, die höheren Fördersätze für Tierhalter und der Flächenbeitrag 1 haben den wesentlichen Anteil an dieser Wirkung.

Tabelle 3: Ertrags- und Einkommensverhältnisse im Jahr 2002								
	Ertrag	Ertragsdifferenz in €	Einkommen ohne AZ in €	Einkommensdifferenz in €	AZ nach LBG in €	AZ nach Förderstatistik in €	Anteil der AZ am Einkommen in %	Anteil der AZ an den Öffentlichen Geldern in %
BHK-Gruppe 1	17.568	-6.119	18.874	-1.696	3.065	2.228	14,0	19,5
BHK-Gruppe 2	13.143	-10.544	17.610	-2.960	4.104	3.162	18,9	25,3
BHK-Gruppe 3	9.134	-14.553	15.728	-4.842	6.072	4.320	27,9	34,3
BHK-Gruppe 4	4.331	-19.356	11.580	-8.990	6.794	5.172	37,0	38,7

Bergbauern	13.197	-10.490	17.218	-3.352	4.331	3.275	20,1	26,3
Berggebiet	14.222	-9.465	18.414	-2.156	4.181	3.121	18,5	25,6
Benacht. Gebiet	22.698	-989	22.429	1.859	1.728	1.405	7,2	9,0
Kleines Gebiet	19.539	-4.148	15.326	-5.244	1.242	914	7,5	13,5
Nichtbergbauern	23.687	0	20.570	0	675	979	3,2	4,6
Insgesamt	18.802	-4.885	19.011	-1.559	2.378	2.583	11,1	15,3

Als Ertrag wird hier auf Betriebsebene als Annäherung die Differenz zwischen Ertrag (Boden + Tiere) und den Variablen Kosten verwendet, da im Unternehmensertrag auch andere Erträge enthalten sind, die das Ergebnis verzerren. Die Ertragsdifferenz zeigt das Verhältnis des Ertrages der einzelnen Gruppen im Vergleich zu den Nichtbergbauernbetrieben. Im Einkommen ohne AZ sind auch die Erträge und Kosten von Forstwirtschaft, Gästebeherbergung, landwirtschaftlicher Nebenbetrieb, Vermietung, Zinsen etc. sowie die Öffentlichen Gelder enthalten. Beim Anteil der AZ am Einkommen bzw. an den Öffentlichen Geldern wurde die AZ nach LBG-Daten verwendet. In der AZ nach LBG-Daten ist auch die Nationale Beihilfe enthalten. „Benacht. Gebiet“ ist das sonstige Benachteiligte Gebiet.

Quelle: LBG; eigene Berechnungen.

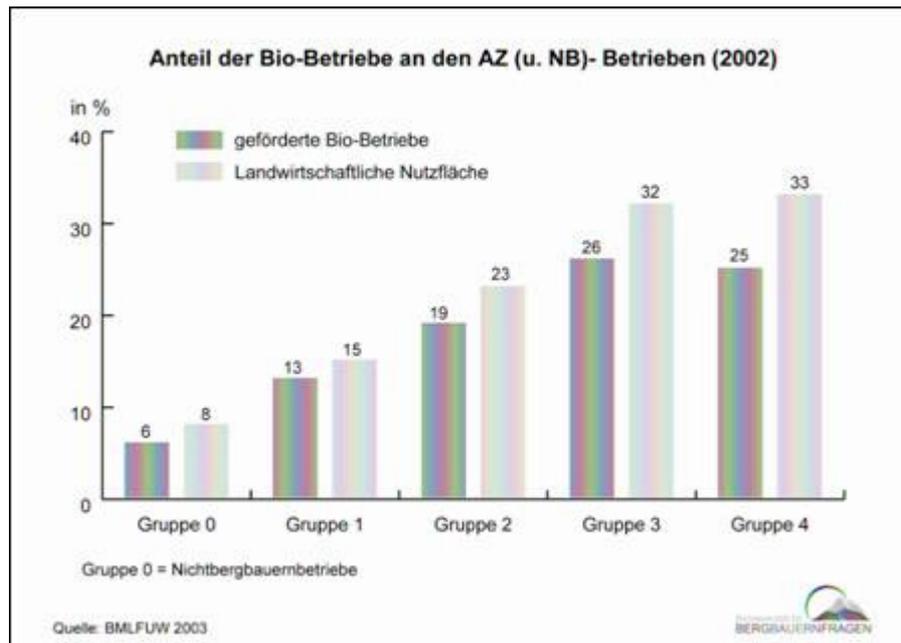
Dennoch zeigt die Abschätzung, dass für die meisten Bergbauernbetriebe der Ausgleich der höheren Produktionskosten und des geringeren Werts der landwirtschaftlichen Produktion nur zum Teil (unter 50%) erfolgt. Die Ausgleichswirkung der Ausgleichszulage hat sich im Vergleich zum Jahr 2000 (letztes Jahr des früheren Fördersystems) allerdings stark verbessert.

Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Schutz der Umwelt in den Benachteiligten Gebieten

Betrachtet man ausgewählte, zentrale Maßnahmen für eine umweltfreundliche Bewirtschaftung im ÖPUL insgesamt, so zeigt sich, dass die AZ (und NB)-Betriebe insgesamt 64% ihrer bewirtschafteten Flächen in diese Maßnahmen eingebracht haben, d.h. dass ein großer Teil der AZ (bzw. NB)-Flächen umweltfreundlich bewirtschaftet wird. Dieser Anteil ist im Berggebiet mit 74% sehr hoch. Mit steigender Bewirtschaftungsschwernis der Bergbauernbetriebe nimmt dieser Anteil sehr stark zu. An der Grundförderung des ÖPULs nahmen insgesamt sogar 84,5% der Flächen der geförderten Betriebe teil. Auch die Zielwerte eines durchschnittlich geringeren GVE-Besatzes je Hektar Futterfläche der AZ-Betriebe mit Tierhaltung im Vergleich zu dem GVE-Besatz je Hektar Futterfläche aller Tierhalter-Betriebe sowie keine Verringerung der Flächenanteile mit einem Besatz von maximal 2,0 GVE/ha Futterfläche seit 2000 wurde erreicht. Die durchschnittliche Besatzdichte der AZ-Betriebe blieb zwischen 2000 und 2002 annähernd gleich. Der Großteil der Flächen (inklusive Ackerflächen) der AZ-Betriebe unterliegt einschränkenden

Bestimmungen im Sinne einer umweltfreundlichen Bewirtschaftungsform. Dies ergibt sich einerseits aus den Bestimmungen der guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinne als Förderungsvoraussetzung für die Ausgleichszulage und andererseits dadurch, dass ein Großteil der Flächen der AZ-Betriebe von diesen auch im Rahmen des agrarischen Umweltprogramms ÖPUL in das Fördersystem eingebracht wird.

Abbildung 3: Anteil der Bio-Betriebe an den AZ (u. NB)-Betrieben (2002)



Der Biolandbau hat in Österreich im Vergleich zu den meisten anderen EU-Mitgliedsstaaten eine viel größere Bedeutung in der Landwirtschaft. Der Schwerpunkt des Biolandbaues in Österreich liegt im Benachteiligten Gebiet und hier vor allem im Berggebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben. Von allen Betrieben mit Ausgleichszulage (und Nationaler Beihilfe) werden 14% der Betriebe und 16% der landwirtschaftlichen Nutzfläche (ohne Almen) in Form des ökologischen Landbaues geführt. Mit steigender Erschwernis nimmt auch der Anteil der biologisch wirtschaftenden Betriebe und Flächen deutlich zu (in Erschwernisgruppe 4 sind es bereits 33% der Flächen). Seit dem Jahr 2002 haben die biologisch bewirtschafteten Flächen bei den AZ (inkl. NB)-Betrieben insgesamt fast 5% zugenommen.

Der Beitrag nationaler Kriterien zur Effektivität und Effizienz der Ausgleichszulage

Es gibt in Österreich eine lange Tradition, die Ausgleichszahlungen für Bergbauernbetriebe nach der spezifischen Bewirtschaftungserschwerung abzustufen. Die neue Ausgleichszulage

ab 2001 ist in der Förderhöhe je Betrieb ebenfalls sehr stark von der Bewirtschaftungerschwernis des Betriebes (gemessen mittels der Anzahl der Berghöfekatasterpunkte) abhängig. Die Berghöfekatasterpunkte sind daher ein wesentliches Maß für die Höhe der Förderung, unabhängig davon, in welcher Art des Benachteiligten Gebietes ein Betrieb liegt. Von großer Bedeutung ist auch die Ausgestaltung der Förderung mit einem Flächenbetrag 1 und Flächenbetrag 2. Der Flächenbetrag 1 trägt vor allem bei kleineren Betrieben einen großen Teil zur Gesamtförderung bei. Weitere wichtige Kriterien für die Höhe der Förderung sind die Art der Flächen (Futterflächen oder sonstige Flächen), die Art des Betriebes (Tierhalter oder Nichttierhalter) und die Betriebsgröße (Ausmaß der AZ-berechtigten Fläche) sowie die Modulation. Diese Differenzierungen tragen wesentlich zur hohen Akzeptanz der Ausgleichszulage innerhalb der Landwirtschaft bei. Sie sind aber auch wichtig für die Akzeptanz der Förderung außerhalb der Landwirtschaft.

Empfehlungen für eine zukünftige Ausgestaltung

Den Kritikpunkten an der früheren Ausgleichszulage (Hovorka 2001 und 2002) wurde in der Neugestaltung der Ausgleichszulage ab 2001 in den meisten Bereichen entsprochen. Die Empfehlungen für eine weitere Verbesserung der Ausgleichszulage betreffen folgende Bereiche (Hovorka 2004, 107):

- Das System Berghöfekataster als Erschwernismaß der Bewirtschaftung der Bergbauernbetriebe ist sehr gut geeignet und sollte beibehalten werden. Eine etwaige Ausdehnung des Berghöfekatasters auf Nichtbergbauernbetriebe erscheint angesichts der Notwendigkeit des effizienten und effektiven Einsatzes knapper Budgetmittel (in jedem Jahr seit 2001 gab es aufgrund der Budgetobergrenze eine aliquote Kürzung der Förderung) nicht vordringlich.
- Es wäre in Betracht zu ziehen, die Obergrenze im Rahmen der Modulation (derzeit 100 ha) zu überprüfen, da auch in den Benachteiligten Gebieten eine gewisse Größendegression der Kosten gegeben ist und eine Überkompensation durch die Förderung vermieden werden sollte. Bereits bei der früheren Ausgleichszulage wurde kritisiert, dass die Modulation zu spät einsetzt und zu gering ist. Die Modulationsgrenze wurde in der neuen Ausgleichszulage für alle Betriebe angehoben, aber im besonderen Ausmaß für Betriebe ohne bzw. nur geringer bergbäuerlicher Bewirtschaftungerschwernis. Eine stärkere Modulation, abgestimmt nach der Höhe der Bewirtschaftungerschwernis, würde eine aliquote Kürzung der Förderung aufgrund der Budgetobergrenze verringern und damit indirekt kleineren Betrieben mit höherer Erschwernis zu Gute kommen.

- Fachgespräche mit Experten zeigten das Problem, dass in Einzelfällen die Untergrenze von 0,5 GVE/ha als Definition eines Tierhalterbetriebes zu hoch ist und besonders extensive Betriebe mit Tierhaltung benachteiligt werden. Eine Absenkung der Untergrenze sollte daher überlegt werden.
- Die Bestimmungen der guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinne sind bereits jetzt eine Fördervoraussetzung. Die Bestimmungen der guten landwirtschaftlichen Praxis sind im Sinne der Festlegungen der cross-compliance für die neue Periode zu überdenken.
- Die Relationen der Förderungshöhe je ha zwischen Tierhalter und Nichttierhalter bzw. Futterflächen und sonstigen Flächen sollte längerfristig einer geeigneten Überprüfung unterzogen werden.
- Die Ausgleichszulage und die ÖPUL-Förderungen unterstützen sich wechselseitig im Benachteiligten Gebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben. Dies wird ausdrücklich begrüßt, da die eine Maßnahme vor allem für den Schutz der Umwelt und die andere für die Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Landwirtschaft erforderlich sind.
- Der unterschiedlich hohe notwendige Arbeitseinsatz in Abhängigkeit von der Bewirtschaftungerschwernis und der Betriebsform wird bei der Ausgleichszulage bereits in großem Maß berücksichtigt. Neue Erkenntnisse aus der Arbeitszeitmodellbildung sollten im Zuge der Diskussion über die Weiterentwicklung der Ausgleichszulage herangezogen werden.

Die Ausgleichszulage wird seit 2001 den unterschiedlichen Erschwernissen der Bewirtschaftung und des Beitrages zur Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft und der Aufrechterhaltung der Besiedelung etc. wesentlich besser gerecht als das frühere AZ-System. Die Hauptgründe dafür sind die Einführung des Flächenbetrages 1, die bessere Berücksichtigung der Tierhalter (höhere Fördersätze für Tierhalter und für Futterflächen) und das System des Berghöfekatasters als wesentliches Differenzierungsmerkmal der Bewirtschaftungerschwernis in der Förderhöhe. Auch die verbindliche Festlegung von Umweltnormen durch die Bestimmungen der guten landwirtschaftlichen Praxis im üblichen Sinne stellt eine Verbesserung dar.

Literaturverzeichnis:

- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften: Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen, L 160 vom 26.6.1999, Luxemburg/Brüssel, 1999
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW): Evaluierungsbericht 2003. Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums (inklusive Anhänge), Wien 2003
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW): AZ 2001. Sonderrichtlinie betreffend die Gewährung der Ausgleichszulage in Benachteiligten Gebieten und der Nationalen Beihilfe in der Programmplanungsperiode 2000 – 2006 (Zl. 23.002/01-IIB6/99), Wien 2001
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW): Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums, 4 Bände, Wien 2000
- Hovorka Gerhard: Den Bergbauernbetrieben wird nichts geschenkt. Evaluierung der Ausgleichszulage im Rahmen des österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums. Forschungsbericht Nr. 52 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 2004
- Hovorka Gerhard: Die EU-Ausgleichszulage für Benachteiligte Gebiete. Analyse und Bewertung für den Zeitraum 1995 – 2000. Facts & Features Nr. 22 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 2002
- Hovorka Gerhard: Keine Berglandwirtschaft ohne Ausgleichszahlungen. Evaluierung der Maßnahme Ausgleichszulage in Benachteiligten Gebieten und Nationale Beihilfe. Forschungsbericht Nr. 47 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 2001
- Hovorka Gerhard: Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich. Politiken zur Sicherung von Umwelt- und Kulturleistungen und ländliche Entwicklung. OECD-Fallstudie. Forschungsbericht Nr. 43 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 1998
- Hovorka Gerhard: Das Direktzahlungssystem in Österreich nach dem EU-Beitritt. Forschungsbericht Nr. 37 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 1996
- LBG Wirtschaftstreuhand- und Beratungsgesellschaft mbH: Die Buchführungsergebnisse aus der österreichischen Landwirtschaft, Jahrgänge 1995 – 2002, Wien 1995 bis 2003
- Tamme et.al: Der Neue Berghöfekataster. Ein betriebsindividuelles Erschwernisfeststellungssystem in Österreich. Facts & Features Nr. 23 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien 2002

Autor:

Dr. Gerhard Hovorka

Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Marxergasse 2

A-1030 Wien

Tel: +43 (01) 504 88 69 0

Fax: +43 (01) 504 88 69 39

e-mail: gerhard.hovorka@babf.bmlfuw.gv.at

Homepage: <http://www.babf.bmlfuw.gv.at>

^[1] Der Forschungsbericht Nr. 52 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen (Gerhard Hovorka: „Den Bergbauernbetrieben wird nichts geschenkt. Evaluierung der Ausgleichszulage im Rahmen des österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums“, Wien , Dezember 2004) kann gegen einen Druckkostenbeitrag von 19,90 € bestellt werden (www.berggebiete.at).

^[2] Der Bericht über die Zwischenevaluierung des gesamten Programms für die Entwicklung des ländlichen Raumes wurde vom BMLFUW koordiniert und gestaltet (BMLFUW 2003).

^[3] Von diesen Betrieben erhielten 9.225 Betriebe noch eine ergänzende Nationale Beihilfe. Zusätzlich erhielten 9.303 Betriebe ausschließlich eine Nationale Beihilfe. Im Jahr 2002 betrug die gesamte Nationale Beihilfe sechs Millionen €.

^[4] Da die Ergebnisse für die beiden vorliegenden Förderjahre (2001 und 2002) sehr ähnlich sind, wird in der folgenden Darstellung, Analyse und Bewertung der Schwerpunkt auf das Jahr 2002 gelegt.