



*Die EU-Ausgleichszulage
für benachteiligte Gebiete*

Analyse und Bewertung
für den Zeitraum 1995 - 2000

Gerhard Hovorka, Dezember 2002

Medieninhaber (Verleger) und Herausgeber:
Bundesanstalt für Bergbauernfragen,

<http://www.bergbauern.com>

office@babf.bmlfuw.gv.at

Tel.: +43/1/504 88 69 – 0

Fax: +43/1/504 88 69 – 39

Layout: Roland Neissl, Michaela Hager

ISBN: 3-85311-060-6

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung (Abstract)	3
Einleitung	5
Definition und Abgrenzung der Bergbauernbetriebe und des Berggebietes	6
Wesentliche Merkmale der Ausgleichszulage	8
Die EU-Ausgleichszulage von 1995 - 2000	10
Zentrale Ergebnisse der Ausgleichszulage für das Jahr 2000	13
Große Bedeutung der Ausgleichszulage für die Einkommensbildung	15
Positive Auswirkungen der Ausgleichszulage auf die Kulturlandschaft	17
Schlussfolgerungen und Ausblick	18
Literaturverzeichnis	21

Abbildungen

Benachteiligtes Gebiet in Österreich gemäß VO (EG) Nr. 1257/99	8
Die Staffelung der Ausgleichszulage (AZ) nach Erschwerniskategorien in öS (1995-2000)	9

Tabellen

Die Staffelung der Ausgleichszulage nach Erschwerniskategorien (-zonen) von 1995-2000	9
Die Degression der Förderungssätze der Ausgleichszulage nach Betriebsgröße und Erschwerniskategorie (-zone)	10
Die Aufbringung der Budgetmittel für die Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe	12
Die Entwicklung der Fördermaßnahme insgesamt (Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe) von 1995-2000	12
Die Fördermaßnahme insgesamt (Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe) nach Erschwerniskategorien für das Jahr 2000	13
Die Verteilung der Fördermittel (Ausgleichszulage inklusive Nationale Beihilfe) nach Förderklassen im Jahr 2000	14
Die Verteilung der Förderung (Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe) in den Bundesländern (NUTS II-Ebene) nach Erschwerniskategorien für das Jahr 2000	15
Zusammensetzung des Familieneinkommens aus Land- und Forstwirtschaft im Durchschnitt 1995-2000 (in 1000 Euro)	16
GVE-Besatz je ha Futterfläche der Förderungsbetriebe nach Erschwerniskategorien und Bundesländer (NUTS II-Ebene) (inklusive Nationale Beihilfe) im Jahr 2000	18





Kurzfassung (Abstract)

Den Berggebieten und ihrer Bevölkerung wird in den letzten Jahren verstärkt Aufmerksamkeit eingeräumt. Einen Meilenstein stellte das von der UNO-Generalversammlung beschlossene Internationale Jahr der Berge 2002 dar. Eine globale Sensibilisierung für die Situation der Berggebiete ist besonders für Österreich von großer Bedeutung, denn Österreich hat innerhalb der EU einen der höchsten Anteile an Berggebieten. Für die langfristige Erhaltung der Umwelt und des ländlichen Raumes einschließlich der ländlichen Entwicklung im Berggebiet ist die Aufrechterhaltung der Landwirtschaft eine Voraussetzung. Unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind dafür öffentliche Förderungen erforderlich. Die Förderung der Berglandwirtschaft ist ein wesentlicher Teil der österreichischen Berggebietspolitik. Neben dem agrarischen Umweltprogramm stellt die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und Berggebiete die bedeutendste Direktzahlung für die landwirtschaftlichen Betriebe im Berggebiet dar.

In diesem Facts&Features wird - ausgehend von der Definition der Bergbauernbetriebe und des Berggebietes - die Darstellung, Analyse und Bewertung der EU-Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und Berggebiete (inklusive Nationale Beihilfe) für den Zeitraum 1995 - 2000 vorgenommen. Der Schwerpunkt der Darstellung wird dabei auf die Entwicklung im Zeitablauf und auf das Jahr 2000 gelegt.

Die Differenzierung der Förderungshöhe nach fünf Erschwerniskategorien, d.h. je höher die Bewirtschaftungserschwerung, desto höher der Förderbetrag je Fördereinheit, war eine wesentliche Bestimmung für die insgesamt sehr positive Wirkung der Ausgleichszulage. Diese Differenzierung ist für die landwirtschaftlichen Betriebe von größerer Bedeutung als die Zuordnung innerhalb des benachteiligten Gebietes zum Berggebiet oder sonstigem benachteiligten Gebiet bzw. Kleinem Gebiet. Da das landwirtschaftliche Einkommen im Durchschnitt der Betriebe mit steigender Erschwernis abnimmt, konnte durch die mit der Erschwernis steigenden Fördersätze gezielt ein Teilausgleich der Benachteiligung angestrebt werden.

Die Ausgleichszulage in landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten war im Zeitraum 1995 - 1999 (1. Strukturperiode der EU in Österreich) die quantitativ bedeutendste Maßnahme im Rahmen des Zieles 5a in Österreich. Im Jahr 2000 (neue Programmperiode) lag die Ausgleichszulage bei den Budgetausgaben des neuen Programms mit einem Anteil von 24,3% nach dem Agrarumweltprogramm ÖPUL (Anteil von 65,2%) an zweiter Stelle. Die Analyse ergibt, dass von einer großen Kontinuität und einem hohen Zielerreichungsgrad der Ausgleichszulage (inklusive Nationale Beihilfe) von 1995 - 2000 gesprochen werden kann.

Die Ausgleichszulage hat im Berggebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben einen hohen Anteil am Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft und an den öffentlichen Geldern. Dieser Anteil steigt mit steigender Erschwernis deutlich an. Die Nationale Beihilfe ist eine wichtige Ergänzung der EU-Ausgleichszulage und als integraler Bestandteil der Bergbauernförderung zu sehen, die für viele Betriebe - vor allem mit hoher und extremer Bewirtschaftungserschwerung - einen Förderungsverlust im Vergleich zur Situation vor dem EU-Beitritt verhindert hat. Die Verteilung der Förderung ist nach Betriebsgrößen, Erschwerniskategorien und Bundesländer sehr unterschiedlich. Die Bergbauernbetriebe sind für die Bewirtschaftung des Grünlandes (inklusive Almen) von großer Bedeutung. Die Ausgleichszulage mit der vorgegebenen Förderobergrenze der Besatzdichte von 1,4 GVE je ha Futterfläche wirkte einer Intensivierung im Grünland entgegen. Im Bewertungszeitraum ist die generell geringe Viehbesatzdichte der Förderungsbetriebe (im Durchschnitt 1,0 GVE je ha Futterfläche) nicht angestiegen, wobei die Betriebe ohne bzw. mit geringer bergbäuerlicher Erschwernis und die Betriebe in den östlichen Bundesländern über dem Durchschnitt liegen.



Generell ist festzuhalten, dass die Ausgleichszulage einen wichtigen Beitrag für die Erhaltung des Wirtschafts-, Arbeits- und Lebensraumes in ländlichen Regionen, speziell im Berggebiet leistet. Dennoch sind bei der Ausgestaltung der Ausgleichszulage im Bewertungszeitraum 1995 - 2000 einige Kritikpunkte anzumerken. Diese wurden in der Neugestaltung der Ausgleichszulage ab 2001 allerdings bereits teilweise berücksichtigt. Vom neuen System ab 2001 werden die viehhaltenden Grünlandbetriebe mit hoher Erschwernis am meisten profitieren. Da die vorgeschriebene Mindesttierhaltung für den Erwerb des vollen Anspruchs gering ist, wirkt die Ausgleichszulage nicht produktionsstimulierend, sondern ist produktionsneutral ausgerichtet. Dies entspricht im hohen Maß der Zielsetzung der Politik für benachteiligte Gebiete, insbesondere für die Bergbauernbetriebe in Österreich.



1. Einleitung

Den Berggebieten und ihrer Bevölkerung wird in den letzten Jahren verstärkt Aufmerksamkeit eingeräumt. Einen Meilenstein stellt das von der UNO-Generalversammlung beschlossene Internationale Jahr der Berge 2002 dar, in dem weltweit eine große Zahl von Veranstaltungen stattfindet und bereits in der Vorbereitung wichtige wissenschaftliche Konferenzen (auch virtuell) stattgefunden haben. Ziel ist es, den Schutz und die nachhaltige Entwicklung der Bergregionen zu fördern und die Lebensqualität der Berg- und Flachlandbevölkerung zu sichern. Der UNO geht es darum, verstärkt bewusst zu machen, dass Berggebiete fragile Ökosysteme mit zentraler Bedeutung für das Überleben des globalen Ökosystems sind. Die Berggebiete unterliegen jedoch zunehmend einer negativen dynamischen Veränderung und weltweit sind eine wachsende Marginalisierung, ein ökonomischer Niedergang und verstärkte Umweltschäden zu beobachten (DEZA 2002).

Auch beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002 (World Summit on Sustainable Development 2002, WSSD) spielten die ökologischen und sozialen Probleme der Berggebiete eine Rolle. Bereits im Entwurf des Abschlussdokumentes von Johannesburg wurde in einem eigenen Kapitel die besondere Situation der Berggebiete behandelt und die Entwicklung und Einführung von Programmen und Politikmaßnahmen, die in einem integrierten Ansatz die ökologischen, ökonomischen und sozialen Komponenten der nachhaltigen Entwicklung der Berggebiete verbinden, angeregt (allerdings waren die Anliegen der Berggebiete auch bereits beim Umweltgipfel in Rio 1992 in einem eigenen Kapitel in der Agenda 21 behandelt worden).

Eine globale Sensibilisierung für die Situation der Berggebiete ist besonders für Österreich von großer Bedeutung. In Österreich liegen 70% der Landesfläche im Berggebiet, in dem 36% der Bevölkerung leben. Österreich hat innerhalb der EU einen der höchsten Anteile an Berggebieten. Das österreichische Berggebiet ist allerdings seit langem keine reine Agrarregion mehr, sondern ein integrierter Lebens- und Wirtschaftsraum, dessen geographische Besonderheiten nicht zu einer Separierung in wirtschaftsstruktureller Hinsicht führen.

Für die langfristige Erhaltung der Umwelt und des ländlichen Raumes einschließlich der ländlichen Entwicklung in benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten, insbesondere im Berggebiet, ist die Aufrechterhaltung der Landwirtschaft eine Voraussetzung. Im Berggebiet fällt die entscheidende Schlüsselrolle der Berglandwirtschaft zu. Ihre Bedeutung reicht von der Gefahrenabwehr (Schutz vor Lawinen, Muren, Steinschlag, Hochwasser), der Produktion von hochwertigen Nahrungsmitteln, der Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft, dem Schutz der Artenvielfalt und der Biodiversität, dem Schutz des Waldes und des Wassers, der Bewirtschaftung der Almfelder, der Erfüllung der Mindestbesiedelungsfunktion bis zur Basis für den Tourismus. Das aus der Landwirtschaft erzielbare Einkommen der Bergbauernbetriebe liegt allerdings weit unter jenem der Nichtbergbauernbetriebe. Die erwünschte Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und der landwirtschaftlichen Tätigkeit ist daher unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ohne öffentliche Zuschüsse nicht möglich (Hovorka 2001a).

In Österreich hat die Förderung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten, insbesondere der Berglandwirtschaft, eine jahrzehntelange Tradition. Seit Beginn der 70er Jahre wurde im Rahmen des Bergbauernsonderprogrammes bereits eine Direktzahlung an die Bergbauernbetriebe (Bergbauernzuschuß des Bundes) gezahlt. Nach dem EU-Beitritt Österreichs wurden die bis 1994 wichtigsten Direktzahlungen für die Bergbauernbetriebe (Bergbauernzuschuss, Bewirtschaftungsprämien der Länder) und die Direktzahlungen für die Betriebe in den sonstigen benachteiligten Gebieten durch die EU-Fördermaßnahme für benachteiligte landwirtschaftliche Gebiete (EU-Ausgleichszulage) ersetzt.

In diesem Facts&Features wird - ausgehend von der Definition der Bergbauernbetriebe und des Berggebietes - eine Darstellung und Bewertung der EU-Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und Berggebiete (inklusive Nationale Beihilfe) für den Zeitraum 1995 - 2000 vorgenommen. Der Schwerpunkt der Darstellung wird dabei auf die Entwicklung im Zeitablauf und auf das Jahr 2000 (aufgrund der Übergangsregelung das letzte Jahr



mit den fachlichen Bestimmungen der Sonderrichtlinie 1995-1999) gelegt. Die Ausgleichszulage stellt neben den Zahlungen aus dem Agrarumweltprogramm (ÖPUL) die wichtigste Direktzahlung für landwirtschaftliche Betriebe in benachteiligten Gebieten und Berggebieten bzw. für die Bergbauernbetriebe dar. Der Beitrag der Ausgleichszulage zum Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft, differenziert nach Erschwerniskategorien, wird analysiert und ihre Auswirkungen bezüglich einer nachhaltigen Bewirtschaftung im Berggebiet dargestellt. Die Daten wurden, ergänzt durch eine wichtige fachliche Beratung, von MR. Ludwig Bacher und MR. Matthias Wirth, beide BMLFUW, Abt. II7, zur Verfügung gestellt.

Die Differenzierung der Förderungshöhe nach Erschwerniskategorien, d.h. je höher die Bewirtschaftungser-schwernis, desto höher der Förderbetrag je Fördereinheit, war eine wesentliche Bestimmung für die insgesamt sehr positive Wirkung der Ausgleichszulage. Da das landwirtschaftliche Einkommen im Durchschnitt der Betriebe mit steigender Erschwernis abnimmt, konnte durch die mit der Erschwernis steigenden Fördersätze gezielt ein Teilausgleich der Benachteiligung angestrebt werden. Diese Ausgestaltung trug hinsichtlich des Ausgleichs der ständigen natürlichen Nachteile wesentlich zur Effektivität und Effizienz der Ausgleichszulage bei.

Generell kann gezeigt werden, dass die Ausgleichszulage einen wichtigen Beitrag für die Erhaltung des Wirtschafts-, Arbeits- und Lebensraumes in ländlichen Regionen, speziell im Berggebiet leistet. Dennoch sind bei der Ausgestaltung der Ausgleichszulage im Bewertungszeitraum 1995 - 2000 einige Kritikpunkte anzumerken. Diese wurden in der Neugestaltung ab 2001 allerdings bereits teilweise berücksichtigt.¹

2. Definition und Abgrenzung der Bergbauernbetriebe und des Berggebietes

Eine wichtige Grundlage zur gezielten Förderung der Bergbauernbetriebe ist die Einstufung nach den standortbedingten Bewirtschaftungser-schwernissen. Jeder Bergbauernbetrieb war in Österreich seit Mitte der 70er Jahre einer der vier Erschwerniskategorien (-zonen) zugeordnet, wobei die Erschwerniskategorie 4 jene mit der höchsten Erschwernis war. Dieses System wurde 2001/2002 durch den Neuen Berghöfekataster (BHK) abgelöst, der nach drei Hauptkriterien für jeden Bergbauernbetrieb eine bestimmte Punktezahl vorsieht (Bacher et al. 1997). Diese drei Hauptkriterien sind:

- ◆ Innere Verkehrslage (die Grundstücksflächen werden 5 Hangneigungsstufen zugeordnet)
- ◆ Äußere Verkehrslage (Erreichbarkeit der Hofstelle, Entfernung der Hofstelle zu öffentlichen Verkehrsmitteln und zum Bezirkshauptort, Sonderverhältnisse)
- ◆ Klima/Bodenverhältnisse (Klimawert, Seehöhe, Ertragsmesszahlen)

1. Die vorliegende Arbeit ist auch ein Beitrag der Bundesanstalt für Bergbauernfragen zum Internationalen Jahr der Berge 2002.



Je höher die Bewirtschaftungerschwernis, desto höher die Gesamtpunkteanzahl eines Bergbauernbetriebes. Erste Berechnungen für die Daten im Jahr 2002 ergaben für die bisherigen Erschwerniszonen etwa folgende Mittelwerte (Quelle: BMLFUW, Abt. II7; eigene Berechnungen):

- ◆ Erschwerniskategorie 1 (geringe Erschwernis): 75 BHK-Punkte
- ◆ Erschwerniskategorie 2 (mittlere Erschwernis): 115 BHK-Punkte
- ◆ Erschwerniskategorie 3 (hohe Erschwernis): 195 BHK-Punkte
- ◆ Erschwerniskategorie 4 (extreme Erschwernis): 305 BHK-Punkte

Da für die Ausgleichszulage in den Jahren 1995 bis 2000 das ursprüngliche System der Erschwerniskategorien (-zonen) maßgeblich war, stellt dieses System auch die Basis für die Analyse und die Berechnungen in diesem Beitrag dar.

Mit dem EU-Beitritt musste von Österreich der gebietsbezogene Ansatz des gemeinschaftlichen Abgrenzungssystems übernommen werden. Da das einzelbetriebliche Kategorisierungssystem für die landwirtschaftliche Benachteiligung der Bergbauernbetriebe (System der Erschwerniskategorien) mit dem EU-System nicht kompatibel war, erwies sich die Überleitung der nationalen einzelbetrieblichen Abgrenzung in ein gebietsbezogenes System, unter Vermeidung von Verlusten für die bisherigen Bergbauernbetriebe, als ein schwieriges und zeitaufwendiges Verfahren. Das Verhandlungsergebnis war für Österreich nicht befriedigend. Mit der erfolgreichen Nachjustierung im Jahr 1997 lagen 80% der Landesfläche Österreichs im benachteiligten Gebiet bzw. 70% im Berggebiet. Der Anteil des benachteiligten Gebietes an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche Österreichs betrug 69% bzw. der des Berggebietes 58%. Aufgrund der neuen Möglichkeiten der Agenda 2000 konnten im Jahr 2000 Gebiete mit einem Flächenanteil von 1,4% der Gesamtfläche zusätzlich als Kleines Gebiet in die landwirtschaftliche benachteiligten Gebiete einbezogen werden (BMLFUW 2000).

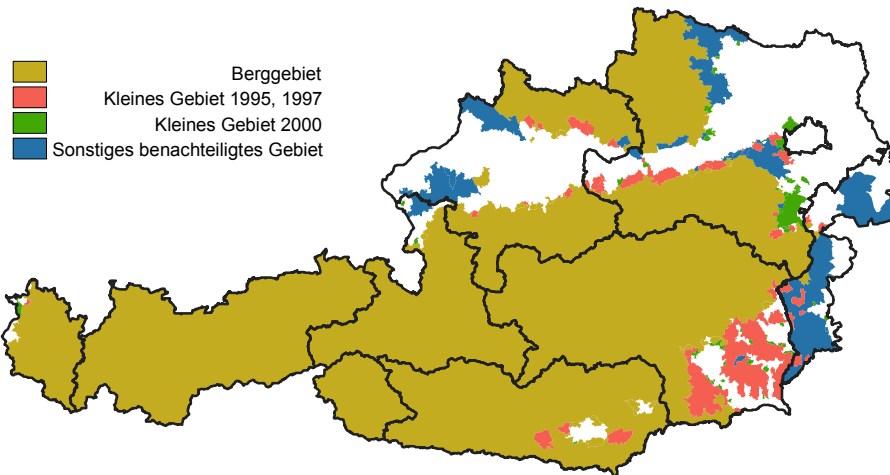
Die Einstufung der Bergbauernbetriebe in vier Erschwerniskategorien (-zonen) als Differenzierung nach den Erschwernisverhältnissen innerhalb des Berggebietes blieb auch nach dem EU-Beitritt aufrecht. Zusätzlich wurde mit dem EU-Beitritt eine fünfte Kategorie (Basiskategorie) festgelegt. Darunter fielen jene Betriebe, die nach der österreichischen einzelbetrieblichen Abgrenzung nicht als Bergbauernbetriebe eingestuft waren, aber gemäß EU-Gemeinschaftsverzeichnis im benachteiligten Gebiet (inklusive Berggebiete) lagen. Das System der Erschwerniskategorien wurde 2001/2002 - wie oben dargestellt - durch den Neuen Berghöfekataster (BHK) abgelöst.



Abbildung 1 : Benachteiligtes Gebiet in Österreich gemäß VO (EG) Nr. 1257/99

Benachteiligtes Gebiet in Österreich

gemäß VO (EG) Nr. 1257/99



Quelle: BMLFUW, Abt. IIB6, 2001

BUNDESANSTALT FÜR
BERGBAUERNFRAGEN

3. Wesentliche Merkmale der Ausgleichszulage

Die Ausgleichszulage wurde in Österreich in Form einer jährlichen Zulage gewährt und je Fördereinheit (GVE bzw. ha) nach dem Grad der Bewirtschaftungsschwernis gestaffelt. Basis der Feststellung der Bewirtschaftungsschwernisse eines Betriebes waren die fünf Erschwerniskategorien (vier Bergbauernkategorien und eine Basiskategorie). Die Differenzierung der Förderungshöhe nach Erschwerniskategorien, d.h. je höher die Bewirtschaftungsschwernis, desto höher war der Förderbetrag je Fördereinheit, war eine wesentliche Bestimmung für die insgesamt sehr positive Wirkung der Ausgleichszulage.

Da bei Tierhaltung für jeden ha Futterfläche bis zu 1,4 GVE gefördert werden können, kann die Förderung je Hektar Futterfläche höher sein als die Förderung je Hektar sonstiger anspruchsberechtigter Fläche (ausgenommen die Erschwerniszone 4). Die unterschiedlich maximal anrechenbare GVE/ha ergibt sich aufgrund der EU-Obergrenze von 175,3 Euro je ha. Nicht nur der Beginn der Degression sondern auch die Höhe der Degression ist nach Erschwerniskategorien unterschiedlich gestaffelt.



Tabelle 1: Die Staffelung der Ausgleichszulage nach Erschwerniskategorien (-zonen) von 1995-2000

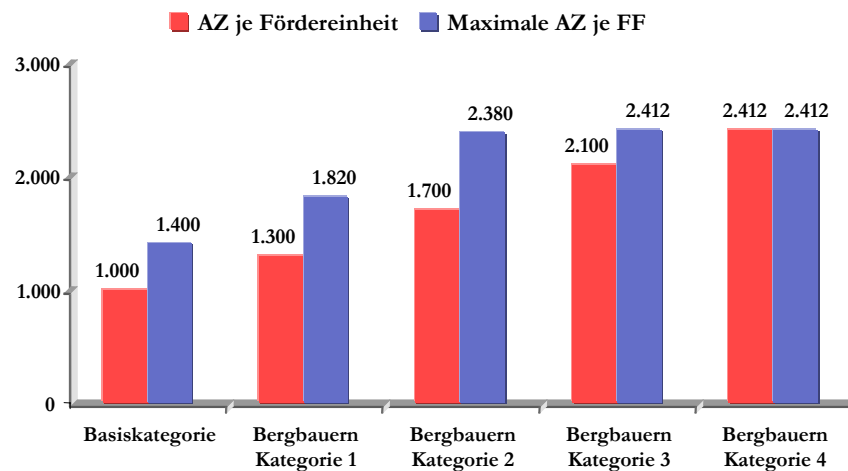
	Ausgleichszulage je GVE bzw. ha (in Euro)	Maximal anrechenbare GVE je ha Futterfläche	Maximale Förderung je ha (in Euro)	Beginn der Degression bei GVE bzw. ha
Kategorie 4	175,3	1,00	175,3	50
Kategorie 3	152,6	1,15	175,3	50
Kategorie 2	123,5	1,40	173,0	40
Kategorie 1	94,5	1,40	132,3	40
Basiskategorie	72,7	1,40	101,7	30

Quelle: BMLF 1995, Abt. II B 6, eigene Berechnungen

Abbildung 2 : Die Staffelung der Ausgleichszulage (AZ) nach Erschwerniskategorien in öS (1995-2000)

Die Staffelung der Ausgleichszulage (AZ)

nach Erschwerniskategorien in öS (1995 – 2000)



Quelle: BMLFUW, Abt. IIB6, 1995.

Als Ergänzung zur Tabelle 1 werden in der Abbildung 2 die Förderbeträge in öS dargestellt. Die Abkürzung FF bedeutet Futterfläche.

Es waren maximal 90 Einheiten je Betrieb förderungsberechtigt, d.h. die maximale EU-kofinanzierte Förderobergrenze je Betrieb von 120 Einheiten (bis 1999) wurde in Österreich nicht voll ausgeschöpft. Es war eine Degression der Förderungsbeträge je Einheit in Abhängigkeit von der Anzahl der ausgleichszulagefähigen GVE bzw. Flächen (Fördereinheiten) und in Abhängigkeit von der Erschwerniskategorie festgelegt. Für die Basiskategorie begann die Degression ab 30,01 Einheiten, für die Erschwerniskategorien 1 und 2 ab 40,01 Einheiten und



für die Erschwerniskategorien 3 und 4 ab 50,01 Einheiten. Am stärksten war die Modulation in der Basiskategorie, bei der ab 50,01 Förderungseinheiten nur mehr 27,5% des vollen Förderungsbetrages je Einheit gezahlt wurden. Durch diese Ausgestaltung wurde nicht nur beim Förderungssatz je Fördereinheit sondern auch bei der maximalen Förderung je Betrieb der Schwerpunkt auf die Bergbauernbetriebe mit hoher und extremer Erschwernis gelegt.

Tabelle 2: Die Degression der Förderungssätze der Ausgleichszulage nach Betriebsgröße und Erschwerniskategorie (-zone)

Anzahl der GVE bzw. ha	Erschwerniskategorie 4 in %	Erschwerniskategorie 3 in %	Erschwerniskategorie 2 in %	Erschwerniskategorie 1 in %	Basis-kategorie in %
bis 30,0	100	100	100	100	100
30,01 - 40,0	100	100	100	100	75
40,01 - 50,0	100	100	75	75	50
50,01 - 60,0	75	75	50	50	27,5
60,01 - 70,0	50	50	25	25	27,5
70,01 - 90,0	25	25	25	25	27,5

Quelle: BMLF 1995, Abt. II B6 .

Der Förderungsbetrag in % des vollen Förderungsbetrages je Fördereinheit der entsprechenden Erschwerniskategorie.

4. Die EU-Ausgleichszulage von 1995 - 2000

In Österreich hat die Förderung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten, insbesondere der Berglandwirtschaft, eine jahrzehntelange Tradition. Mit der Einführung eines speziellen Bergbauernsonderprogrammes in den frühen 70er Jahren setzte das Landwirtschaftsministerium einen regionalen Schwerpunkt für das Berggebiet. In diesem Programm war bereits eine produktionsneutrale Direktzahlung für Bergbauernbetriebe, der Bergbauernzuschuss des Bundes, enthalten. Für den Bergbauernzuschuss galt: je höher die Bewirtschaftungserchwernis und je geringer das Erwerbseinkommen (landwirtschaftliches und außerlandwirtschaftliches Einkommen des Betriebsleiterehepaares) desto höher war die Fördersumme je Betrieb. Diese auch sozial orientierte Direktzahlung wurde in den 80er und 90er Jahren noch stark ausgebaut und der Bezieherkreis ausgeweitet (Hovorka 1998).

Nach dem EU-Beitritt Österreichs wurden die bis 1994 wichtigsten Direktzahlungen für die Bergbauernbetriebe (Bergbauernzuschuss, Bewirtschaftungsprämien der Länder) und die Direktzahlungen für die Betriebe in den sonstigen benachteiligten Gebieten durch die EU-Fördermaßnahme für benachteiligte landwirtschaftliche Gebiete (EU-Ausgleichszulage) ersetzt und gemäß Beitrittsvertrag durch eine Nationale Beihilfe für jene Betriebe ergänzt, die aufgrund des EU-Fördersystems keine oder eine geringere Förderung als vor dem EU-Beitritt erhalten hätten. Die Fördermittel für diesen Maßnahmenbereich wurden mit dem EU-Beitritt um 73 Millionen Euro erhöht.



Die Ausgleichszulage in landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten war im Zeitraum 1995 - 1999 (1. Strukturperiode der EU in Österreich) die quantitativ bedeutendste Maßnahme im Rahmen des Zieles 5a in Österreich. Ab dem Jahr 2000 wurde sie in das „Österreichische Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums“ (BMLFUW 2000) gemäß der VO (EG) Nr. 1257/99 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, EAGFL, integriert (Amtsblatt 1999). Da aber von Österreich auf der Grundlage der VO (EG) Nr. 2603/99 der Kommission vom 9. Dezember 1999 die Übergangsregelung in Anspruch genommen wurde, konnten die fachlichen Bestimmungen der Sonderrichtlinie 1995-1999 für das Jahr 2000 beibehalten werden, d.h. die neue Ausgleichszulage mit wesentlichen Änderungen wird in Österreich erst ab dem Jahr 2001 angewendet. Für das Jahr 2000 wurden allerdings bereits die neuen Rahmenbestimmungen betreffend die gute landwirtschaftlichen Praxis und die Hormonbehandlung bei Rindern übernommen. Im Jahr 2000 (neue Programmperiode) lag die Ausgleichszulage bei den Budgetausgaben des neuen Programms mit einem Anteil von 24,3% nach dem Agrarumweltprogramm ÖPUL (Anteil von 65,2%) an zweiter Stelle (BMLFUW 2001). Die Ausgleichszulage ist im Gegensatz zum Agrarumweltprogramm erst seit 2000 als flankierende Maßnahmen der Marktordnungen definiert und durch den EAGFL-Garantie kofinanziert (früher Kofinanzierung durch den EAGFL-Ausrichtung).

Von 1995 - 1999 wurde die Ausgleichszulage durch den EAGFL-Ausrichtung mit einem Satz von 25% kofinanziert (ohne Nationale Beihilfe und ohne Pensionistenbetriebe) bzw. im Ziel 1-Gebiet Burgenland mit 50%. Im neuen Programm betrug im Jahr 2000 der Kofinanzierungssatz durch den EAGFL-Garantie 50% und auch die Zahlungen an die Pensionistenbetriebe wurden im Gegensatz zu früher durch die EU kofinanziert. Dementsprechend stiegen im Jahr 2000 die Fördergelder der EU für die Ausgleichszulage in Österreich um mehr als das Doppelte an. Die Mittelaufbringung für das Jahr 2000 verteilte sich zwischen EU, Bund und Ländern für die Gesamtmaßnahme (EU-Ausgleichszulage inklusive der nicht kofinanzierten Nationalen Beihilfe im Rahmen der Währungsregel) im Verhältnis 45% zu 33% zu 22%, während die Verteilung 1999 - und sehr ähnlich die Jahre davor - 21% zu 47% zu 32% betragen hat. Die nationalen Budgetaufwendungen werden zwischen Bund und Ländern sehr exakt im Verhältnis 60:40 aufgeteilt.

Die Anzahl der geförderten Betriebe und die Fördersumme hatten in der Periode 1995 - 1999 eine leicht fallende Tendenz, die durchschnittliche Förderung je Betrieb hat hingegen leicht zugenommen. Mit der neuen Programmplanungsperiode 2000 - 2006 ist im ersten Förderungsjahr die Zahl der geförderten Betriebe im Vergleich zu 1999 deutlich zurückgegangen (minus 5,2%) und auch die Fördersumme ist um 2,5% gesunken. Dennoch kann von einer großen Kontinuität und einem hohen Zielerreichungsgrad der Fördermaßnahme von 1995 - 2000 gesprochen werden. Insbesondere wenn man bedenkt, dass die Gesamtzahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in Österreich zwischen 1995 und 1999 um 9% bzw. im benachteiligten Gebiet um 7,1% (Berggebiet minus 6,7%; Bergbauern minus 5,6%) abgenommen hat (Statistik Austria 2001). Daraus folgt, die Anzahl der geförderten Betriebe ist im Vergleich zur Gesamtsituation stabiler geblieben. Der Anteil der Bergbauernbetriebe an den geförderten Betriebe betrug im Durchschnitt 1995 - 2000 knapp 66%. Dieser Anteil blieb im Zeitablauf sehr stabil.



Tabelle 3: Die Aufbringung der Budgetmittel für die Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe

	EU-Mittel		Bundesmittel		Landesmittel		Gesamtmittel
	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro
1995	43,6	20,7	100,5	47,6	67,0	31,7	211,1
1996	43,9	21,3	97,3	47,2	64,9	31,5	206,1
1997	44,3	21,3	98,4	47,2	65,6	31,5	208,3
1998	43,3	20,9	98,2	47,5	65,5	31,6	207,0
1999	43,2	21,0	97,6	47,4	65,0	31,6	205,8
2000	90,6	45,2	66,0	32,9	44,0	21,9	200,6
Ø 95-00	51,5	24,9	93,0	45,0	62,0	30,0	206,5
Gesamt	308,9	24,9	558,0	45,0	371,9	30,0	1.238,8

Quelle: Agrarmarkt Austria (AMA), diverse Jahrgänge; eigene Berechnungen

Der Anteil der Nationalen Beihilfe war sowohl hinsichtlich der Anzahl der Betriebe als auch bei der Förder-summe in der Periode 1995-2000 rückläufig. Dies kann jedoch insofern positiv beurteilt werden, als es der Konzeption einer zeitlich befristeten Übergangsregelung entspricht.

Tabelle 4: Die Entwicklung der Fördermaßnahme insgesamt (Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe) von 1995-2000

	Anzahl Betriebe	Anteil Bergbauernbetriebe in %	Anteil NB-Betriebe in %	Fördersumme gesamt in 1.000 Euro	Anteil NB an Gesamtförderung in %	Fördersumme je Betrieb in Euro
1995	125.827	66,4	35,8	211.090	12,5	1.678
1996	124.234	66,3	33,8	205.878	11,1	1.657
1997	124.922	65,4	34,2	207.777	10,5	1.663
1998	124.246	65,3	33,3	206.811	10,2	1.665
1999	123.086	65,5	33,1	205.503	10,0	1.670
2000	116.735	66,4	31,8	200.448	9,7	1.717
Durchschnitt 1995-2000	123.175	65,9	33,7	206.251	10,7	1.674

Quelle: BMLFUW, Abt. II7; Hovorka 2001a; eigene Berechnungen

Es sind alle Betriebe der Fördermaßnahme (AZ = Ausgleichszulage, NB = Nationale Beihilfe) erfasst. Die Zahlen beziehen sich auf das jeweilige Förderjahr, nicht auf das jeweilige Budgetjahr. Die NB-Betriebe sind alle Betriebe, die entweder ausschließlich oder ergänzend eine Nationale Beihilfe erhielten.



5. Zentrale Ergebnisse der Ausgleichszulage für das Jahr 2000

In der Folge werden einige zentrale Ergebnisse für das aktuellste Jahr der Analyse (2000) näher dargestellt. Detaillierte Ergebnisse früherer Jahre finden sich im Evaluierungsbericht für die EU (Hovorka 2001a).

Für das Förderjahr 2000 wurde an 116.735 Betriebe eine Fördersumme von 200,45 Millionen Euro ausgezahlt (davon 19,4 Mill. Euro an Nationaler Beihilfe, das entspricht 9,7%). Der Basiskategorie waren mit 33,6% die relativ größte Zahl an Betrieben zugerechnet, den höchsten Anteil an der Fördersumme hatte die Kategorie 3. Die durchschnittliche Förderung je Betrieb betrug 1.717 Euro. Nach Erschwerniskategorien gab es jedoch deutliche Unterschiede. Die durchschnittliche Fördersumme je Betrieb in der Kategorie 4 betrug mit 3.185 Euro das vierfache der Basiskategorie (Betriebe ohne bergbäuerlicher Erschwernis) bzw. das 1,8fache der Kategorie 1. Diese Differenzierung der Förderhöhe spiegelt aber die unterschiedlichen Erschwernisbedingungen nicht ausreichend wider. Die Ausgleichszulage (inklusive Nationale Beihilfe) konnte den großen Einkommensrückstand und das ungünstige Ertrags-Kosten-Verhältnis gegenüber den Nichtbergbauernbetrieben nur zum Teil ausgleichen. Trotz der nach Erschwerniskategorien abgestuften Fördersätze ist es im Vergleich zum früheren Bergbauernzuschuss des Bundes (Sockelbetrag) zu einer Nivellierung der Förderung zwischen den Bergbauern nach Erschwerniskategorien gekommen (Hovorka 2001a).

Tabelle 5: Die Fördermaßnahme insgesamt (Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe) nach Erschwerniskategorien für das Jahr 2000

	Betriebe	Gesamtförder- summe in 1000 Euro	Fördersumme je Betrieb in Euro	Anteil an Förder- summe in %	Anteil der NB- Betriebe an Gesamtbetriebe	Anteil der NB an Gesamtförderung in %
Basiskategorie	39.216	30.521	778	15,2	40,7	16,4
Kategorie 1	23.718	41.020	1.729	20,5	10,5	1,5
Kategorie 2	20.823	43.248	2.077	21,6	15,3	2,4
Kategorie 3	26.848	66.133	2.463	33,0	41,6	10,9
Kategorie 4	6.130	19.527	3.185	9,7	70,2	28,4
Bergbauern	77.519	169.927	2.192	84,8	27,3	8,5
Berggebiet	77.787	165.716	2.130	82,7	26,5	8,5
Benach/Kl.Gebiet	38.948	34.731	892	17,3	42,5	15,3
Insgesamt	116.735	200.448	1.717	100,0	31,8	9,7

Quelle: BMLFUW, Abt. II7; eigene Berechnungen

Es sind alle Betriebe der Fördermaßnahme (AZ = Ausgleichszulage, NB = Nationale Beihilfe) erfasst. Die NB-Betriebe sind alle Betriebe, die entweder ausschließlich oder ergänzend eine Nationale Beihilfe erhielten.

Die Nationale Beihilfe ist eine wichtige Ergänzung der EU-Ausgleichszulage und als integraler Bestandteil der Bergbauernförderung zu sehen, die für viele Betriebe einen Förderungsverlust im Vergleich zur Situation vor dem EU-Beitritt verhindert hat. Im Jahr 2000 erhielten 27% aller geförderten Bergbauernbetriebe eine Nationale Beihilfe. Während es in der Erschwerniskategorie 1 allerdings nur 10,5% waren, waren es in der Erschwerniskategorie 4 sogar 70%, d.h. 70% der Bergbauernbetriebe mit der höchsten Bewirtschaftungserchwernis hätten ohne Nationale Beihilfe zu den Beitrittsverlierern gezählt. Auch bei der Erschwerniskategorie 3 wären noch 42% der geförderten Betriebe Verlierer gewesen. Aber auch in der Basiskategorie war der Anteil dieser Betriebe mit 41% sehr hoch, da viele geförderte Betriebe der Basiskategorie außerhalb des - nach dem



EU-Beitritt Österreichs neu definierten - landwirtschaftlich benachteiligten Gebietes liegen. Der Anteil der Nationalen Beihilfe an der Gesamtfördersumme ist im Vergleich zum Anteil an den Betrieben natürlich geringer, aber dennoch bedeutend. In der Erschwerniskategorie 4 waren es 28% der Fördersumme, in der Erschwerniskategorie 1 hingegen nur 1,5%.

Eine Analyse der Verteilung der Fördermittel für das Jahr 2000 für alle Betriebe nach Förderklassen ergibt, dass ein Drittel der Betriebe bis maximal 10.000 öS (727 Euro) Förderung je Betrieb bekommt und gemeinsam einen Anteil von 7,9% an der Fördersumme hat. Über 50.000 öS (3.634 Euro) Förderung je Betrieb haben nur noch 10,9% der Betriebe, die allerdings 31,6% der Fördersumme lukrieren. Über 140.000 öS (10.174 Euro) an Förderung bekommen in Österreich nur 63 Betriebe (sind alle in der Erschwerniskategorie 3 und 4). In der Basiskategorie erhalten zwei Drittel der Betriebe nur bis maximal 10.000 öS (727 Euro) je Betrieb (davon sind 44,2% Nationale Beihilfe) und sie haben gemeinsam nur ein Drittel der gesamten Fördersumme der Basiskategorie. Im Vergleich zu anderen Fördermaßnahmen, beispielsweise der EU-Direktzahlung für Kulturpflanzenausgleich oder dem Umweltprogramm ÖPUL sind die Förderdifferenzen bei dieser Fördermaßnahme (Ausgleichszulage inklusive Nationale Beihilfe) wesentlich geringer, d.h. beim Kulturpflanzenausgleich und beim ÖPUL ist die Förderung noch wesentlich ungleicher zwischen kleinen und großen Betrieben verteilt (BMLFUW 2001).

Tabelle 6: Die Verteilung der Fördermittel (Ausgleichszulage inklusive Nationale Beihilfe) 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; eigene Berechnungen

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

Vergleicht man die Verteilung der Förderung nach Bundesländern und Erschwerniskategorien, zeigt sich, dass im Burgenland 92% der Förderung an Betriebe ohne bergbäuerliche Erschwernis geht (da es im Burgenland auch nur sehr wenige Bergbauernbetriebe gibt). Auf der anderen Seite entfallen in Tirol 30% und in Vorarlberg 23% der Förderung an Betriebe der Erschwerniskategorie 4. In Tirol erhalten fast zwei Drittel der Förderung Betriebe mit hoher und extremer Erschwernis (Kategorie 3 und 4) und in Vorarlberg und Kärnten sind dies 58%.

Die höchste durchschnittliche Fördersumme je Betrieb wurde mit 2.593 Euro in Vorarlberg gezahlt, knapp gefolgt von Tirol und Salzburg. In allen anderen Bundesländern ist die durchschnittliche Zahlung je Betrieb wesentlich geringer. Das Burgenland liegt sehr weit und die Steiermark deutlich unter dem Durchschnitt, dies liegt vor allem an dem hohen Anteil der Zahlungen für Betriebe in der Basiskategorie in diesen beiden Bundesländern.



Tabelle 7: Die Verteilung der Förderung (Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe) in den Bundesländern (NUTS II-Ebene) 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. II 7; eigene Berechnungen

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

6. Große Bedeutung der Ausgleichszulage für die Einkommensbildung

In Österreich besteht für die Ermittlung von repräsentativen landwirtschaftlichen Buchführungsergebnissen ein bundesweites Testbetriebsnetz an freiwillig buchführenden Betrieben. Die LBG Wirtschaftstreuhand- und Beratungsgesellschaft mbH betreut im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft seit vielen Jahren dieses Testbetriebsnetz, erhebt und analysiert die Daten und publiziert die Ergebnisse.

Kleinbetriebe (Betriebe bis 90.000 öS Standarddeckungsbeitrag) und Großbetriebe (Betriebe mit mehr als 1,5 Millionen öS Standarddeckungsbeitrag) sowie Betriebe mit mehr als 200 ha Waldfläche werden von diesem Testbetriebsnetz nicht erfasst, d.h. den Kern des Testbetriebsnetzes stellen die landwirtschaftlichen Familienbetriebe im Haupterwerb dar. Im Jahr 2000 wurden von der LBG 2.330 land- und forstwirtschaftliche Familienbetriebe statistisch ausgewertet. Diese bäuerlichen Betriebe bewirtschafteten im Durchschnitt 25,7 ha landwirtschaftlich und 11,4 ha forstwirtschaftlich genutzte Fläche (sie liegen damit deutlich über dem Durchschnitt der Betriebe gemäß Agrarstatistik). Diese Betriebe repräsentieren 117.435 Betriebe in Österreich. Es wird aufgrund der Nichtberücksichtigung der Kleinbetriebe bei der Anzahl der Betriebe zwar nur ein Deckungsgrad von 46% erreicht, aber es sind durch den Auswahlrahmen immerhin 88% der Ackerfläche und über 90% des Rinder- sowie Schweinebestandes abgedeckt (LBG 2001, S. 1ff.). Hinsichtlich der Darstellung der Einkommensverhältnisse landwirtschaftlicher Betriebe gibt es in Österreich keine andere Quelle mit repräsentativen Daten als die LBG-Daten. Die Buchführungsergebnisse sind daher die Basis für die Berechnungen in diesem Kapitel. Um Verzerrungen durch die jährlichen Schwankungen bei der Einkommensbildung möglichst zu vermeiden, wurde eine Durchschnittsbildung für die Jahre 1995 -- 2000 vorgenommen.



Bergbauernbetriebe haben im Vergleich zum österreichischen Durchschnitt bzw. den Nichtbergbauernbetrieben ein geringeres Einkommen (inklusive öffentliche Gelder) aus Land- und Forstwirtschaft. Dieses Einkommen beträgt im Durchschnitt der Bergbauernbetriebe 88% der Nichtbergbauernbetriebe. Mit steigender Benachteiligung, d.h. wachsender landwirtschaftlicher Bewirtschaftungerschwernisse, sinkt das Einkommen. Während in der Erschwerniskategorie 1 noch 90% des Einkommens der Nichtbergbauern erzielt wird, sind es in der Erschwerniszone 4 nur mehr 69%.

Die öffentlichen Gelder (Förderungen) haben bei allen Betriebsgruppen in Österreich einen maßgeblichen Anteil am Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft. Dieser Anteil beträgt im Bundesdurchschnitt 67% (Durchschnitt 1995-2000) und liegt bei den Bergbauernbetrieben nur knapp höher. Betriebe im Berggebiet bzw. Bergbauernbetriebe erhalten im Vergleich zum österreichischen Durchschnitt bzw. den Nichtbergbauernbetrieben allerdings weniger öffentliche Gelder (Förderungen).

Die Ausgleichszulage (inklusive Nationale Beihilfe) hat im Berggebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben einen hohen Anteil am landwirtschaftlichen Einkommen und an den öffentlichen Geldern. Dieser Anteil beträgt im Durchschnitt der Bergbauernbetriebe 15% am Einkommen und 22% an den öffentlichen Geldern. Mit steigender Erschwernis steigt die Ausgleichszulage als Anteil am Einkommen stark an. In der höchsten bergbäuerlichen Erschwerniskategorie (Kategorie 4) beträgt der Anteil der Ausgleichszulage (inklusive Nationaler Beihilfe) bereits 31% am Einkommen und 36% an den öffentlichen Geldern.

Neben der Ausgleichszulage sind die Förderungen aus dem Umweltprogramm für die Betriebe im Berggebiet bzw. die Bergbauernbetriebe von herausragender Bedeutung. Ausgleichszulage und Umweltprogramm machen im Berggebiet gemeinsam bereits 40% des landwirtschaftlichen Einkommens und 60% der öffentlichen Gelder aus. Bei den Bergbauernbetrieben der Erschwerniskategorie 4 sind dies bereits 68% bzw. 77%.

Tabelle 8: Zusammensetzung des Familieneinkommens aus Land- und Forstwirtschaft im Durchschnitt 1995-2000 (in 1.000 EURO)

Kennzahl	Z o n e (Erschwerniskategorie)							
	Österreich	Berggebiet	1	2	3	4	1-4	NBB
Einkünfte aus Land- u. Forstwirtschaft (inkl. ÖG)	20,2	19,4	19,4	19,7	18,1	14,8	18,8	21,4
davon: Öffentliche Gelder (ÖG)	13,6	12,8	13,3	13,1	12,6	13,0	13,0	14,1
davon: Bewirtschaftungsabgeltung (BA)	1,6	2,8	2,1	2,9	3,3	4,6	2,9	0,6
ÖG in % der Einkünfte	67%	66%	69%	67%	70%	88%	69%	66%
BA in % der Einkünfte	8%	14%	11%	15%	18%	31%	15%	3%
BA in % der ÖG	12%	22%	16%	22%	26%	36%	22%	4%

Quelle: LBG, diverse Jahrgänge; eigene Berechnungen

Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft sind definiert als der Unternehmensertrag minus dem Unternehmensaufwand und entsprechen dem Familieneinkommen aus Land- und Forstwirtschaft. Bewirtschaftungsabgeltung (BA) ist hier definiert als Ausgleichszulage inklusive einer eventuellen Nationalen Beihilfe. NBB (Nichtbergbauernbetriebe) bedeutet den Durchschnitt aller Nichtbergbauernbetriebe; Zone (Erschwerniskategorie) 1-4 ist definiert als der Durchschnitt der Bergbauernbetriebe der Erschwerniskategorien 1-4. In den Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft sind auch die Erträge aus Gästebewerbergung und landwirtschaftlichen Nebenbetrieben enthalten, die bei den Bergbauern prozentuell einen höheren Anteil haben als bei den Nichtbergbauernbetrieben. Die öffentlichen Gelder (ÖG) sind ein Teil des Unternehmensertrages und somit auch des Einkommens aus Land- und Forstwirtschaft und inkludieren alle aus öffentlicher Hand (EU, Bund, Länder und Gemeinden) stammenden Mittel, die mit der Land- und Forstwirtschaft zusammenhängen. Der Anteil der Forstwirtschaft am Einkommen wird in der Statistik nicht gesondert ausgewiesen.



Die Ausgleichszulage war auch für die Fortführung der landwirtschaftlichen Tätigkeit und für den Verbleib der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung in benachteiligten Gebieten wesentlich. Diese Einschätzung ergibt sich aufgrund der positiveren Entwicklung verschiedener Indikatoren (Betriebsanzahl, landwirtschaftliche Nutzfläche, Großvieheinheiten, familieneigene Arbeitskräfte) bei den geförderten Betrieben im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt und auch der positiveren Entwicklung bei den Bergbauernbetrieben bzw. im Berggebiet und im benachteiligten Gebiet im Vergleich zu den nicht benachteiligten Betrieben (Hovorka 2001a).

7. Positive Auswirkungen der Ausgleichszulage auf die Kulturlandschaft

Im Berggebiet und bei den Bergbauernbetrieben ist die Bewirtschaftung von Grünland vorherrschend und die Rinderhaltung ist die wichtigste Produktionskategorie. Die Bergbauernbetriebe bewirtschaften 69% des Wirtschaftsgrünlandes (ohne extensives Grünland) und haben zentrale Bedeutung für die Beweidung der Almen in den Alpen. Almweiden bilden eine wichtige Erweiterung und Verbesserung der Futtergrundlage für die Viehhaltung, sie sind aber auch ein zentrales Kulturlandschaftselement für den Tourismus. Die Bergbauern halten 63% der Rinder und bewirtschaften 64% der gesamtösterreichischen Milchquote, mit deutlich höheren Anteilen in den niedrigeren Erschwerniskategorien (BMLFUW 2001).

Ein wichtiges Merkmal der Landwirtschaft im Berggebiet bzw. der Bergbauernbetriebe in Österreich ist ihr hoher Anteil an biologisch wirtschaftenden Betrieben. Dies ist auch der klarste und deutlichste Indikator für eine ökologisch-nachhaltige Bewirtschaftungsform. Von den Bio-Betrieben sind 83% Bergbauernbetriebe bzw. 86% im Berggebiet (Kirner/Eder/Schneeberger 2002). Mit steigender Bewirtschaftungserschwerung nimmt auch der Anteil der Bio-Betriebe in der jeweiligen Erschwerniskategorie deutlich zu (Groier 1998).

Ein wichtiger Indikator für den Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung der Umwelt und des ländlichen Raums ist die Höhe sowie die Entwicklung des GVE-Besatzes je ha Futterfläche bei den geförderten Betrieben (Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe) im Zeitablauf. Ein positiver Beitrag der Ausgleichszulage zur Erhaltung der Umwelt wird unter den aktuellen Bedingungen dann angenommen, wenn es im Förderungszeitraum zu keiner Zunahme des GVE-Besatzes je ha Futterfläche gekommen ist (Hovorka 2001b).

Die Ausgleichszulage mit der vorgegebenen Förderobergrenze der Besatzdichte von 1,4 GVE je ha Futterfläche wirkte einer Intensivierung im Grünland entgegen. Im Bewertungszeitraum (1995-2000) ist die generell geringe Viehbesatzdichte der Förderungsbetriebe (im Durchschnitt 1,0 GVE je ha Futterfläche) nicht angestiegen, wobei die Betriebe ohne bzw. mit geringer bergbäuerlicher Erschwernung und die Betriebe in den östlichen Bundesländern über dem Durchschnitt liegen.

Ein für das Förderungsjahr 2000 durchgeführter Vergleich des GVE-Besatzes je ha Futterfläche nach Erschwernungskategorien und Bundesländern der Förderungsbetriebe (inklusive Nationale Beihilfe) zeigt, dass die Bundesländer Niederösterreich und Oberösterreich sehr deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 1,0 GVE/ha Futterfläche liegen und auch die Steiermark und das Burgenland knapp darüber liegen. In Niederösterreich und in Oberösterreich haben die geförderten Betriebe in der Basiskategorie mit 1,9 GVE/ha Futterfläche einen deutlich höheren Besatz als den von der EU zulässigen maximal geförderten Besatz von 1,4 GVE/ha Futterfläche (Fördergrenze, nicht Ausschlussgrenze) und auch in der Erschwernungskategorie 1 liegt in diesen beiden Bundesländern der GVE-Besatz je Futterfläche bei 1,5. Die Betriebe der Erschwernungskategorie 4 hingegen liegen in allen Bundesländern sehr weit unter dem Bundesdurchschnitt (in Vorarlberg sogar nur bei 0,5 GVE/ha Futter-



fläche). Auch nach Bundesländern betrachtet zeigt sich die Abhängigkeit des GVE-Besatzes von der Ertragskraft und der Bewirtschaftungerschwernis der Böden deutlich.

Tabelle 9: GVE-Besatz je ha Futterfläche der Förderungsbetriebe nach Erschwerniskategorien und Bundesländer (NUTS II-Ebene) (inklusive Nationale Beihilfe) im Jahr 2000

Bundesland	Basis kategorie	Kategorie 1	Kategorie 2	Kategorie 3	Kategorie 4	Insgesamt
Burgenland	1,1	0,8	0,9	1,1	k.A.	1,1
Kärnten	1,2	1,0	0,9	0,8	0,6	0,9
Niederösterreich	1,9	1,5	1,2	1,0	0,7	1,3
Oberösterreich	1,9	1,5	1,3	1,0	0,7	1,4
Salzburg	1,3	0,8	0,7	0,7	0,6	0,8
Steiermark	1,4	1,1	1,1	0,9	0,8	1,1
Tirol	1,0	0,8	0,7	0,6	0,6	0,7
Vorarlberg	1,3	0,9	0,8	0,6	0,5	0,8
Österreich	1,4	1,2	1,0	0,8	0,6	1,0

Quelle: BMLFUW, Abt. II7;

In dieser Tabelle sind alle geförderten Betriebe (Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe) berücksichtigt. „Insgesamt“ bedeutet alle geförderten Betriebe. Im Burgenland gibt es keine Kategorie 4-Betriebe.

8. Schlussfolgerungen und Ausblick

Für Österreich als Berg- und Tourismusland, mit einem Flächenanteil des Berggebietes von 70%, in dem 36% der Bevölkerung leben, hat die nachhaltige Entwicklung der Berggebiete eine große Bedeutung. Die Förderung der Berglandwirtschaft ist seit Jahrzehnten ein wesentlicher Teil der österreichischen Berggebietspolitik. Neben dem agrarischen Umweltprogramm stellt die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und Berggebiete die bedeutendste Direktzahlung für die landwirtschaftlichen Betriebe im Berggebiet dar.

In diesem Beitrag wurde besonders berücksichtigt, dass die Differenzierung der Fördersätze der Maßnahme nach fünf Erschwerniskategorien ein zentrales Element der Ausgestaltung in Österreich darstellt. Diese Differenzierung ist für die landwirtschaftlichen Betriebe von größerer Bedeutung als die Zuordnung innerhalb des benachteiligten Gebietes zum Berggebiet oder sonstigem benachteiligten Gebiet bzw. Kleinem Gebiet. Weiters stellt die gemäß EU-Beitrittsvertrag gewährte Nationale Beihilfe einen wichtigen Teil der Förderung dar. Die Auswirkungen der Förderungsmaßnahme können daher in vielen Bereichen aufgrund der gegebenen Datenlage zwischen EU-Ausgleichszulage und Nationaler Beihilfe nicht exakt getrennt werden.

Die Ausgleichszulage in landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten war im Zeitraum 1995 - 1999 (1. Struktur-fondsperiode der EU in Österreich) die quantitativ bedeutendste Maßnahme im Rahmen des Zieles 5a in Österreich. Im Jahr 2000 (neue Programmperiode) lag die Ausgleichszulage bei den Budgetausgaben des neuen Programms mit einem Anteil von 24,3% nach dem Agrarumweltprogramm ÖPUL (Anteil von 65,2%) an zweiter Stelle. Die Anzahl der geförderten Betriebe und die Fördersumme hatten in der Periode 1995 - 1999 eine leicht fallende Tendenz, die durchschnittliche Förderung je Betrieb hat hingegen leicht zugenommen. Mit der neuen Programmplanungsperiode 2000 - 2006 ist im ersten Förderungsjahr die Zahl der geförderten Betriebe im Ver-



gleich zu 1999 deutlich zurückgegangen (minus 5,2%) und auch die Fördersumme ist um 2,5% gesunken. Dennoch kann von einer großen Kontinuität und einem hohen Zielerreichungsgrad der Fördermaßnahme von 1995 - 2000 gesprochen werden.

Die Differenzierung der Fördersätze ist grundsätzlich positiv zu beurteilen, sie spiegelt die unterschiedlichen Erschwernisbedingungen allerdings nicht ausreichend wider. Die Ausgleichszulage (inklusive Nationale Beihilfe) konnte den großen Einkommensrückstand und das ungünstige Ertrags-Kosten-Verhältnis gegenüber den Nichtbergbauernbetrieben nur zum Teil ausgleichen. Die Ausgleichszulage hat im Berggebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben einen hohen Anteil am Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft und an den öffentlichen Geldern. Dieser Anteil steigt mit steigender Erschwernis deutlich an. Die Nationale Beihilfe ist eine wichtige Ergänzung der EU-Ausgleichszulage und als integraler Bestandteil der Bergbauernförderung zu sehen, die für viele Betriebe - vor allem mit hoher und extremer Bewirtschaftungserschwerung - einen Förderungsverlust im Vergleich zur Situation vor dem EU-Beitritt verhindert hat. Die Verteilung der Förderung ist nach Betriebsgrößen, Erschwerniskategorien und Bundesländer sehr unterschiedlich.

Die Bergbauernbetriebe sind für die Bewirtschaftung des Grünlandes (inklusive Almen) von großer Bedeutung. Die Ausgleichszulage mit der vorgegebenen Förderobergrenze der Besatzdichte von 1,4 GVE je ha Futterfläche wirkte einer Intensivierung im Grünland entgegen. Im Bewertungszeitraum ist die generell geringe Viehbesatzdichte der Förderungsbetriebe (im Durchschnitt 1,0 GVE je ha Futterfläche) nicht angestiegen, wobei die Betriebe ohne bzw. mit geringer bergbäuerlicher Erschwernis und die Betriebe in den östlichen Bundesländern über dem Durchschnitt liegen.

Die Ausgleichszulage (inklusive Nationale Beihilfe) 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. Dennoch verzeichnete die Ausgleichszulage im Bewertungszeitraum (1995 - 2000) auch unter dem Gesichtspunkt der Multifunktionalität der benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete einige Defizite.

Um am früheren - positiv evaluierten - System des Bergbauernzuschusses anzuschließen, ist ein vom Erschwernisgrad abhängiger Grundbetrag (Sockelbetrag) für kleine und mittlere Betriebe in den benachteiligten Gebieten (inklusive Berggebiete) erforderlich. Weiters sollte eine höhere Förderung je Förderungseinheit für die Bergbauernbetriebe mit hoher und extremer Erschwernis ermöglicht werden, um den tatsächlichen Einkommens- und Bewirtschaftungsunterschieden in der Landwirtschaft besser gerecht zu werden. Schließlich sollte längerfristig der unterschiedlich hohe notwendige Arbeitseinsatz je Betrieb in geeigneter Form bei den Förderungskriterien berücksichtigt werden, um den sehr unterschiedlich hohen Arbeitsaufwand je Betrieb noch stärker zur Geltung zu bringen.

Den Kritikpunkten an der Ausgleichszulage wurde in der Neugestaltung der Ausgleichszulage ab 2001 im Rahmen der VO 1257/99 im „Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums“ teilweise entsprochen. Es wurde die flexiblere Gestaltungsmöglichkeit durch die Agenda 2000 zur Einführung eines zusätzlichen Flächenbetrages (Sockelbetrages) genutzt. Dieser Sockelbetrag kommt allen Betrieben im benachteiligten Gebiet zugute. Er wird in Form einer jährlichen Flächenprämie (= Flächenbetrag 1) gewährt, die nach der Bewirtschaftungserschwerung (Neuer Berghöfekataster - Katasterpunkte), der Art der Flächen (Futterfläche oder sonstige Fläche) und dem Betriebstyp (viehhaltende Betrieb oder viehloser Betrieb) differenziert und für maximal 6 ha gezahlt wird (bis zum 6. ha linear ansteigend). Zusätzlich wird in modifizierter Form die bisherige Ausgleichszulage (früher vor allem GVE-bezogen und nunmehr auf Grund der Vorgabe der EU-Verordnung eine Flächenprämie) gezahlt (= Flächenprämie 2). Sie wird bis zum 60. Hektar linear, darüber hinaus bis zum 100. Hektar degressiv gestaltet. Als Ergänzung sind weiters die bisherige Nationale Beihilfe sowie ein Flächenbetrag 3, der eine Landesförderung für milchkuhhaltende Betriebe mit lagespezifischen Nachteilen dar-



stellt, vorgesehen. Durch die Einführung der neuen Ausgleichszulage ab 2001 werden die Gesamtausgaben um etwa 72 Millionen Euro (1 Milliarde ATS) auf ca. 276 Millionen Euro (3,8 Mrd. ATS) steigen.

Unter Berücksichtigung der österreichischen Agrarstruktur, der Theorie der economies of scale, dem österreichischen politischen Konsens über Verteilungsgerechtigkeit, dem Anspruch des effizienten Einsatzes knapper Finanzressourcen und der Modulation in der bisherigen Ausgleichszulage setzt die Modulation bei der Ausgleichszulage ab 2001 zu hoch an und ist zu wenig differenzierend. Im bisherigen System begann die Modulation bei Nichtbergbauernbetrieben bei 30 Fördereinheiten und war nach dem Ausmaß der Erschwernis gestaffelt.

Vom neuen System ab 2001 werden die viehhaltenden Grünlandbetriebe mit hoher Erschwernis am meisten profitieren. Da die vorgeschriebene Mindesttierhaltung für den Erwerb des vollen Anspruchs gering ist, wirkt die Ausgleichszulage nicht produktionsstimulierend, sondern ist produktionsneutral ausgerichtet. Dies entspricht im hohen Maß der Zielsetzung der Politik für benachteiligte Gebiete, insbesondere für die Bergbauernbetriebe in Österreich. Durch die Differenzierung der Ausgleichszulage nach obigen Kriterien wird dem unterschiedlich hohem notwendigen Arbeitseinsatz zwischen viehhaltenden und viehlosen Betrieben, dem erhöhten Arbeitsaufwand und geringeren Erträgen und höheren Maschinenkosten in Abhängigkeit von der betriebsindividuell festgelegten Produktionserschwernis (Berghöfekatasterpunkte) Rechnung getragen. Die Schwerpunkte der Maßnahme sind die besondere Förderung der Bergbauernbetriebe mit großen naturbedingten Bewirtschaftungsnachteilen, der viehhaltenden Betriebe und der kleinen und mittleren Bergbauernbetriebe. Beim Flächenbetrag 2 muss jedoch kritisch angemerkt werden, dass die Auswirkungen der Ausgleichszulage seit 1995 (relative Bevorzugung der großen Betriebe mit geringer Erschwernis) beibehalten wird bzw. aufgrund der geringeren Modulation die Bevorzugung der größeren Betriebe sogar noch verstärkt wird.



9. Literaturverzeichnis

- AGRARMARKT AUSTRIA, 1995-2001: Daten zu den Ausgleichszahlungen, diverse Jahrgänge von 1995 bis 2001, Wien
- AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 1999: 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
- AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 1997: Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur, Luxemburg/Brüssel
- BACHER Ludwig/KUGLER Rupert/LADSTÄTTER Christian, 1997: Projekt "Neuer Berghöfekataster" (1989 bis 1999), in: BMLF: Informationstechnologie in der Land- und Forstwirtschaft. 30 Jahre Land- und forstwirtschaftliches Rechenzentrum. Sonderausgabe der Zeitschrift "Förderungsdienst" 3c/1997, Wien
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), 2000: Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums, Juni 2000, Wien
- BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), 2001: Bericht über die Lage der österreichischen Landwirtschaft 2000 (42. Grüner Bericht), Wien
- DIREKTION für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und BUNDESMINISTERIUM für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), Internationales Jahr der Berge. Einführungskonzept. Publiziert in Zusammenarbeit mit der FAO, Bern/Wien
- GROIER Michael, 1998: Entwicklung und Bedeutung des biologischen Landbaus in Österreich im internationalen Kontext. Facts & Features Nr. 19 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- HOVORKA Gerhard, 1998: Die Kulturlandschaft im Berggebiet in Österreich. Politiken zur Sicherung von Umwelt- und Kulturleistungen und ländliche Entwicklung. Forschungsbericht Nr. 43 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- HOVORKA Gerhard, 2001a: Keine Berglandwirtschaft ohne Ausgleichszahlungen. Evaluierung der Maßnahme Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und Nationale Beihilfe. Forschungsbericht Nr. 47 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien
- HOVORKA Gerhard, 2001b: Die Bergbauernförderung hat in Österreich zentrale Bedeutung, in: Ländlicher Raum Nr. 3/2001
- KIRNER Leopold/EDER Michael/SCHNEEBERGER Walter: Strukturelle Merkmale der Biobetriebe 2000 in Österreich - Vergleich zu den konventionellen Betrieben im Invekos und der Agrarstrukturerhebung, in: Ländlicher Raum Nr. 1/2002
- LBG Wirtschaftstreuhand- und Beratungsgesellschaft mbH, 1995-2001: Die Buchführungsergebnisse aus der österreichischen Landwirtschaft, Jahrgänge 1995 - 2000, Wien
- STATISTIK AUSTRIA, 2001: Agrarstrukturerhebung 1999. Schnellbericht, Wien





Benachteiligtes Gebiet in Österreich

gemäß VO (EG) Nr. 1257/99

