

Gerhard Hovorka

Ergebnisse der Halbzeitevaluierung der Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile in Österreich

Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden wesentliche Ergebnisse der Halbzeitevaluierung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) für naturbedingte Nachteile in Österreich dargestellt. Die Ausgleichszulage ist ein wichtiger Teil des österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums für die Jahre 2007 – 2013. Die AZ hat aufgrund der Differenzierung der Fördersätze nach der Bewirtschaftungsschwernis, der Aufsplitterung in einen Flächenbetrag 1 (Sockelbetrag für 6 ha) und Flächenbetrag 2 (maximal 100 ha) sowie der Besserstellung der Tierhalterbetriebe und der Futterflächen bei den Fördersätzen einen hohen Zielerreichungsgrad aufzuweisen. Sie trägt im Berggebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben wesentlich zum landwirtschaftlichen Einkommen und zur Sicherung einer kontinuierlichen landwirtschaftlichen Flächennutzung bei. Allerdings kann sie den Einkommensrückstand nur zum Teil ausgleichen. In den Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung wird eine weitere Fokussierung auf die Bergbauernbetriebe mit hoher und extremer Erschwernis vorgeschlagen.

Einleitung

Dieser Beitrag beruht im Wesentlichen auf den im Evaluierungsbericht 2010 des BMLFUW enthaltenen Teil über die Halbzeitbewertung der Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von LandwirtInnen in Berggebieten und benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (BMLFUW 2010a und 2010b) und der darauf aufbauenden Publikation zur Evaluierung der Ausgleichszulage (AZ) an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen (Hovorka 2011). Der Evaluierungsprozess richtete sich nach den Vorgaben und dem Indikatoren-Set der EU (Europäische Kommission 2006) und wurde um zusätzliche Fragestellungen erweitert und vertieft. Die AZ ist Teil des Schwerpunktes 2 (Umwelt und Landwirtschaft) des österreichischen Programms zur ländlichen Entwicklung für die Jahre 2007 – 2013. Ihre große Bedeutung ist auch daran abzulesen, dass sie mit 27% der Budgetausgaben für den Zeitraum 2007 – 2009 nach dem Agrarumweltprogramm ÖPUL an zweiter Stelle liegt.

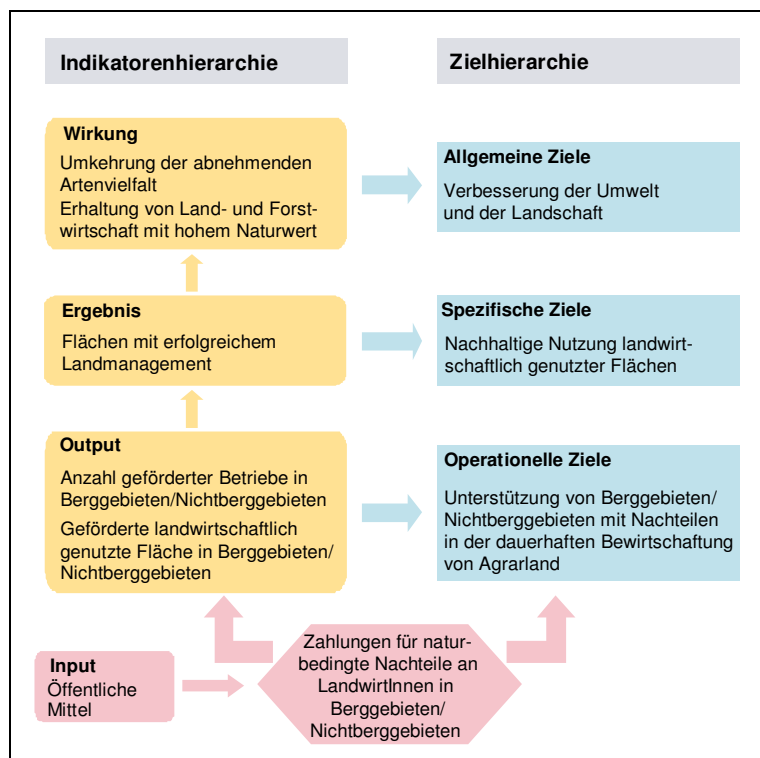
In einem ersten Teil wird die bei der Evaluierung der AZ angewandte Methodik dargestellt. Daran schließt ein Kapitel über die Quantifizierung der Wirkungen der Maßnahme an. Darin wird ein Überblick über die Indikatoren, Ziele und Umsetzungstand und Wirkungen der AZ gegeben und die Ergebnisse in einem ersten Teil nach der Unterscheidung zwischen den Maßnahme M 211 und M 212 gemäß EU-Vorgaben dargestellt und in einem zweiten Teil die Ergebnisse nach den Berghöfekataster-Gruppen (Clusterbildung) und den drei Gebietskategorien detailliert behandelt, da die Höhe der AZ eines Betriebes und ihre Wirkungen sehr wesentlich von den Erschwernispunkten (BHK-Punkten) der Bergbauernbetriebe abhängen. Im Schlusskapitel werden wesentliche Ergebnisse zusammengefasst und interpretiert sowie einige Empfehlungen für Verbesserungen in einem zukünftigen Programm vorgestellt.

Methodik der Evaluierung der AZ

Das Schlüsselement der Evaluierung ist die Interventionslogik. Sie stellt einen kausalen Zusammenhang zwischen den eingesetzten budgetären Mitteln, dem Output, dem Ergebnis und den Wirkungen der Maßnahme her und legt entsprechende quantitativ messbare Indikatoren fest (siehe Abbildung 1). Sie geht von der sozioökonomischen und umweltrelevanten Ist-Situation und den Erfordernissen aus (Basis- und Kontextindikatoren), auf die die AZ reagieren soll. Ausgehend von den budgetären Mitteln (Finanzierungsindikatoren = Input) über den Output (Anzahl geförderter Betriebe und Flächen) gemäß den maßnahmenbezogenen Zielen und dem Ergebnis der Maßnahme (Ergebnisindikatoren) wird zu ihren Wirkungen (Wirkungsindikatoren) ein kausaler Zusammenhang hergestellt (Abbildung 1)

Die Interventionslogik besagt, dass aufgrund höherer Kosten und geringerer Erträge in Berggebieten (M211) und den anderen benachteiligten Gebieten (M212) die Gefahr der Bewirtschaftungsaufgabe besteht, die zum gesellschaftlich unerwünschten Rückgang der Kulturlandschaft, Rückgang der Biodiversität, Entsedelung, Nachteile für den Tourismus und Erhöhung der Risiken von Naturgefahren führt. Die AZ als jährliche Hektarzahlung soll die Benachteiligung ausgleichen und damit die Gefahr der Bewirtschaftungsaufgabe hintanhaltend. Für die Evaluierung wurden die von der EU-Kommission vorgelegten Indikatoren verwendet und hinsichtlich der Wirkungsanalyse weitere nationale Zusatzindikatoren entwickelt (siehe Tabelle 1).

Abbildung 1: Interventionslogik der AZ



Quelle: BMFLUW 2010b, S. 168; Europäische Kommission 2006, Anhang E, S. 36

Die geförderten Betriebe wurden für die Darstellung, Analyse und Bewertung in fünf Cluster von Betrieben in Abhängigkeit ihrer betriebsindividuellen natürlichen Bewirtschaftungerschwernisse (nach Berghöfekataster-Punkten) sowie in einer weiteren Darstellungsweise nach der Kategorie des benachteiligten Gebietes (Berggebiet, sonstiges benachteiligtes Gebiet, Kleines Gebiet) eingeteilt. Weiters wurde auch die Summe bzw. der Durchschnitt der Bergbauernbetriebe sowie aller geförderten Betriebe gebildet. Die Clusterbildung nach dem Berghöfekataster erfolgte zusätzlich zur Darstellung nach den Gebietskategorien, da die Berghöfekataster-Punkte das zentrale Element der Feststellung der Benachteiligung und auch für die Höhe der AZ darstellen und diese Differenzierung eine wesentlich gezieltere Förderung als die alleinige Abgrenzung nach der Gebietskategorie ermöglicht. Für diesen Beitrag wurden in einer Übersichtstabelle 1 zusätzlich auch die Indikatoren und Ergebnisse getrennt nach den beiden Maßnahmen M211 und M212 dargestellt, entsprechend den EU-Vorgaben. Diese Unterscheidung nach 2 Gebietskulissen wird in der AZ in Österreich nicht getroffen, sondern es besteht eine Sonderrichtlinie für die gesamte AZ (BMLFUW 2009).

Zur Schätzung der Wirkungen der AZ hinsichtlich des landwirtschaftlichen Einkommens bzw. des Erwerbseinkommens sowie des Ausgleichs der Deckungsbeitragsdifferenz wurden die Cluster der Förderbetriebe in Relation zu den Daten der Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet gesetzt (Durchschnitt der Jahre 2008/2009 der Buchführungsbetriebe des Testbetriebsnetzes).

Die beiden Wirkungsindikatoren der EU-Kommission hinsichtlich der Umkehrung der abnehmenden Biodiversität und der Aufrechterhaltung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert (high nature value farmland) konnten aufgrund fehlender Ausgangsdaten bzw. Ergebnisdaten für die benachteiligten Gebiete im Rahmen der Evaluierung der Einzelmaßnahmen nicht quantifiziert werden. Als Ersatz wurden nationale Wirkungsindikatoren berechnet. Als Indikator für die Aufrechthaltung der Landnutzung wurden Zeitreihen der AZ-geförderten Flächen nach Flächenarten (Futterflächen, Almflächen etc.) analysiert und der Entwicklung der entsprechenden gesamten landwirtschaftlich genutzten Flächen in Österreich gegenübergestellt. Hinsichtlich der Umweltrelevanz der AZ (Erhalt oder Förderung nachhaltiger Agrarsysteme sowie Erhalt der Landschaft und Verbesserung der Umwelt) wurden Vergleiche der AZ-Betriebe mit dem Durchschnitt in Österreich hinsichtlich des Anteils der Biobauern, der Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen im ÖPUL und der Viehbesatzdichte herangezogen. Weiters wurde die Zusammensetzung der geförderten AZ-Flächen dargestellt und nach dem Naturschutzwert bewertet. Für die Evaluierung wurden vom BMLFUW zur Verfügung gestellten Datenbanken ausgewertet. Insbesondere seien hier die vollständige Access-Förderdatenbank der AZ sowie die Buchführungsergebnisse des bundesweiten Testbetriebsnetzes in EXCEL erwähnt (siehe Hovorka 2011, S. 27f).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Datenlage für die Evaluierung der AZ bezüglich der Förderdaten sehr gut ist und auf Basis von Zeitreihen und von Clusterbildungen nach der Bewirtschaftungerschwernis (BHK-Gruppen) und den Gebietskategorien eine fundierte Darstellung, Analyse und Bewertung ermöglicht. Zusätzlich wurden die Förderdaten im Evaluierungsbericht auch noch nach Bundesländern (Nuts II), Fördergrößenklassen und nach dem Geschlecht des Betriebsinhabers dargestellt und analysiert (Hovorka 2011, S. 22ff).

Quantifizierung der Wirkungen der Maßnahme AZ

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die Indikatoren, Ziele und Umsetzungstand und Wirkungen der AZ gegeben. In der Tabelle 1 wird dabei entsprechend den EU-Vorgaben zwischen den Maßnahmen M 211 und M 212 unterschieden. In der Tabelle 2 und 3 werden hingegen die Daten nach den Berghöfekataster-Gruppen (Clusterbildung) und den drei Gebietskategorien behandelt, da die Höhe der AZ eines Betriebes sehr wesentlich von den Erschwernispunkten (BHK-Punkten) abhängt und durch diese Darstellung eine exaktere Wirkungsanalyse möglich wird.

Die AZ (Maßnahmen M 211 und M 212) hat mit 26,6% nach dem Agrarumweltprogramm ÖPUL (51,1%) den zweithöchsten Anteil am österreichischen Programm zur ländlichen Entwicklung (LE 07-13), für das im Zeitraum 2007 bis 2009 insgesamt 3.093 Mio. Euro ausgezahlt wurden (Ortner und Hofer 2011). Im Durchschnitt der Jahre 2007 – 2009 wurden durch die AZ pro Jahr 97.129 Betriebe (Anteil Maßnahme M 211: 74%) mit einer jährlichen Fördersumme von 273 Mio. Euro gefördert (Anteil Maßnahme M 211: 88%). Die durchschnittliche Zahlung je Betrieb betrug 2.849 Euro im Jahr 2009. Im Vergleich zum Basisjahr 2006 haben die geförderten Betriebe bis 2009 um 6,1% abgenommen, die AZ-Fläche hingegen um 1,1% und die Fördersumme je Betrieb um 5,6% zugenommen. Die geförderte landwirtschaftlich genutzte Fläche pro Jahr betrug im Berggebiet 1,230 Mio. ha (79% der geförderten Fläche) und in den benachteiligten Gebieten 0,323 Mio. ha. Derselbe Flächenumfang wurde auch als Fläche mit erfolgreicher Landbewirtschaftung zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe von Land als Ergebnisindikator angegeben (Hovorka 2011, S. 7f).

Bei den beiden zusätzlichen Ergebnisindikatoren wurde für das Berggebiet (Maßnahme M 211) eine höhere Bedeutung der AZ zum Ausgleich der Deckungsbeitragsdifferenz (52%) und ein höherer Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen (20%) als in den benachteiligten Gebieten (Maßnahme M 212) errechnet. Bei allen Zusatzindikatoren im Bereich der Umwelt liegen die Umsetzungswerte für das Berggebiet ebenfalls besser als in den benachteiligten Gebieten (siehe Tabelle 1). Als markante Beispiele seien der höhere Anteil der Biofläche bei den AZ-Betrieben (Berggebiet 26%; benachteiligte Gebiete: 15%) und der niedrigere RGVE-Besatz je ha Futterfläche genannt (Berggebiet: 1,0; benachteiligte Gebiete: 1,4). Die Zielwerte der Indikatoren wurden im Berggebiet im Evaluierungszeitraum erreicht, in den benachteiligten Gebieten, bei teilweise niedrigeren Zielwerten, größtenteils erreicht (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Indikatoren, Ziele und Umsetzungsstand der Maßnahme M 211 und M 212

Art des Indikators	Maßnahme	Indikator	Zielwerte 2007 - 2013	Umsetzung 2007 - 2009
Input	211	Öffentliche Mittel (in Mio. Euro)	1.701	724
	212		224	95
Output	211	Anzahl der unterstützten Betriebe (pro Jahr)	72.000	71.978
	212		25.000	25.151
	211	Geförderte landwirtschaftlich genutzte Flächen (pro Jahr)	1.200.000	1.230.226
	212		315.000	323.189
Ergebnis	211	Flächen mit erfolgreicher Landbewirtschaftung zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe von Land (pro Jahr)	1.200.000	1.230.226
	212		315.000	323.189
	211	Bedeutung der AZ zum Ausgleich der Deckungsbeitragsdifferenz - Zusatzindikator	>50%	52%
	212		>50%	57%
	211	Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen – Zusatzindikator	>15%	20%
	212		>7%	7%
Wirkung		Flächen, die mit erfolgreicher Landbewirtschaftung beitragen zur:		
	211 u.212	Umkehrung der abnehmenden Artenvielfalt	k.A.	k.A.
	211 u.212	Erhaltung von Land- und Forstwirtschaft mit hohem Naturwert	2)	2)
		Zusatzindikatoren Umweltbereich:		
	211	Hoher Anteil von Flächen mit Agrarumweltmaßnahmen bei den AZ	>90%	98%
	212		>90%	87%
	211	Hoher Anteil von Bioflächen bei den AZ-Betrieben	>20%	26%
	212		>15%	15%
	211	Geringere Abnahme der AZ-Flächen im Vergleich zum Durchschnitt Österreichs	>-1%	+0,6%
	212		>-1%	+3,0%
	211	Geringerer RGVE-Besatz je ha Futterfläche der AZ-Betriebe im Vergleich zum Durchschnitt Österreichs	<1,2	1,0
	212		<1,2	1,4
	211	Hoher Anteil an extensiven Grünland und Wiesen/Weiden an der landwirtschaftlichen Nutzfläche der AZ-Betriebe	>75%	76%
	212		>30%	28%

Quelle: BMLFUW 2010a und Hovorka 2011; eigene Ergänzungen

- 1) Die Bedeutung der AZ zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe von Land nimmt mit steigender Bewirtschaftungsschwernis (gemessen in Berghöfekataster-Punkten) zu. Gleiches gilt für die Bedeutung der AZ zum Ausgleich der Deckungsbeitragsdifferenz und des Anteils am landwirtschaftlichen Einkommen.
- 2) Für die Zwischenevaluierung lagen noch keine Daten für den Umfang des High Nature Value Farmland für das Berggebiet vor (für Österreich wurden 43% der landwirtschaftlich genutzten Fläche angegeben).

Die AZ wird in Österreich in Form einer jährlichen Flächenprämie gewährt, die aus einem Flächenbetrag 1 und einem Flächenbetrag 2 besteht. Die Höhe der AZ wird mit einer Formel berechnet und von folgenden Faktoren bestimmt:

- Vom Ausmaß der ausgleichszulagefähigen Fläche; die Förderobergrenze je Betrieb entspricht dem Äquivalent von 6 ha = Sockelbetrag; bei Flächenbetrag 2 beginnt die Modulation bei 60 ha, die Obergrenze beträgt 100 ha).
- Von der Anzahl der Berghöfekataster-Punkte des Betriebes, die das Ausmaß der auf den einzelnen Betrieb einwirkenden Erschwernisse zum Ausdruck bringen. Je größer die Erschwernis, desto höher die Punktezahl eines Betriebes und desto höher die AZ.
- Von der Art der ausgleichszulagefähigen Fläche (Futterflächen, sonstige Flächen, Weideflächen auf Almen und Gemeinschaftsweiden). Futterflächen haben einen höheren Hektarsatz als sonstige Flächen.
- Von der Art des Betriebes (Betriebstyp), d.h. RGVE-haltende Betriebe („Tierhalter“) haben einen höheren Hektarsatz als RGVE-lose Betriebe („Nicht-Tierhalter“) im Sinne der diesbezüglichen AZ-Bestimmungen. Tierhalterbetriebe haben einen wesentlich höheren Arbeitsaufwand als Nichttierhalter und ohne Tierhaltung wäre die Bewirtschaftung des Grünlandes gefährdet.

Entsprechend den Zielen und der Ausgestaltung der AZ stiegen die Fördersummen je Bergbauernbetrieb mit zunehmender Erschwernis (gemessen in BHK-Punkten) stark an. Im Durchschnitt aller Betriebe betrug die AZ 2.332 Euro je Betrieb und 175 Euro je ha. Allerdings erhielten die Betriebe in der BHK-Gruppe 0 im Jahr 2009 1.123 Euro je Betrieb bzw. 82 Euro je ha, die Betriebe in der BHK-Gruppe 4 (extreme Erschwernis) hingegen 5.439 Euro je Betrieb bzw. 388 Euro je ha (siehe Tabelle 2 und Abbildung 2). Einen wesentlichen Anteil an dieser gezielten Differenzierung hatte der Flächenbetrag 1 (FB 1), der aufgrund der starken Betonung der Erschwernis in der BHK-Gruppe 4 sogar 47% des Förderbetrages ausmachte, in der BHK-Gruppe 0 nur 7% und in der BHK-Gruppe 1 nur 22%. Die Tierhalter hatten einen Anteil von 74% der Betriebe und aufgrund der höheren Fördersätze für Tierhalter einen Anteil von 92% an der Fördersumme. Auch hier trifft zu: je höher die Erschwernis, desto höher der Anteil der Tierhalter. Die Förderung nach der Kategorie Nichttierhalter trifft mit einem Anteil von mehr als 50% vor allem für die Nichtbergbauernbetriebe (BHK-Gruppe 0) zu.

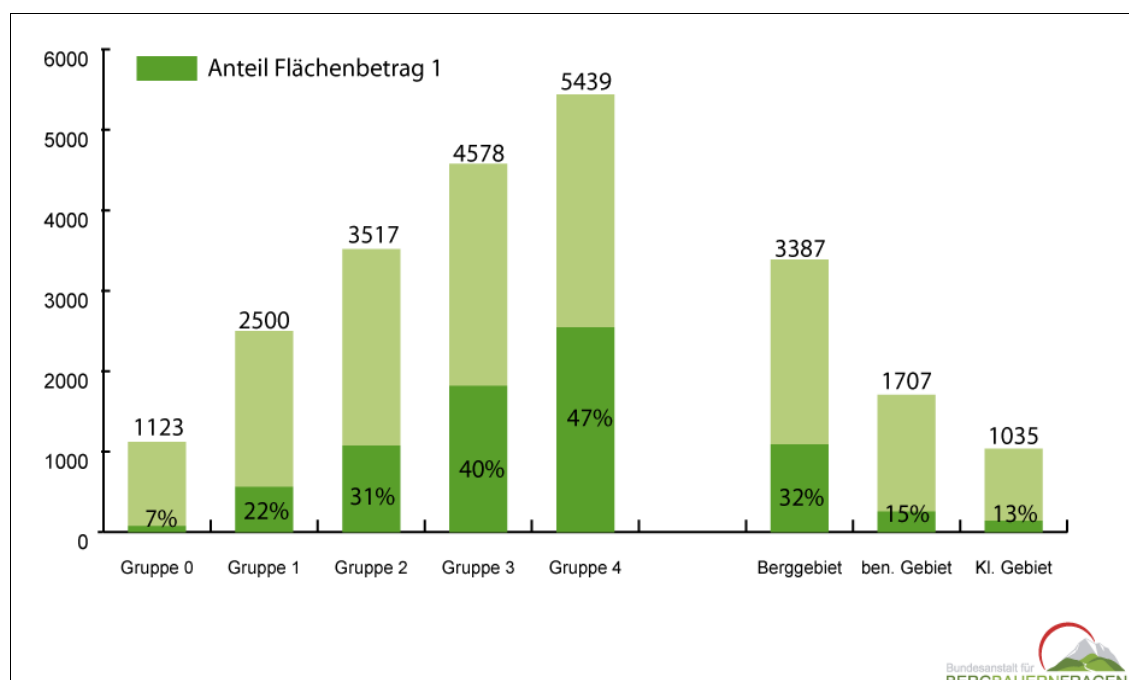
Tabelle 2: Ausgewählte AZ-Daten nach BHK-Gruppen und Gebieten im Jahr 2009

Kategorie BHK-Gruppe	Anzahl der Betriebe	AZ-Förderung je Betrieb in Euro	AZ-Förderung je ha Förderfläche in Euro	Anteil des FB 1 an der Fördersumme in %	Anteil der Tierhalter an Betrieben in %
BHK-Gruppe 0	28.216	1.123	81,6	6,8	46,5
BHK-Gruppe 1	20.913	2.500	139,8	22,4	81,8
BHK-Gruppe 2	28.038	3.517	192,3	30,6	86,1
BHK-Gruppe 3	12.461	4.578	282,9	39,7	90,1
BHK-Gruppe 4	6.073	5.439	387,7	46,8	91,3
Bergbauernbetriebe	67.485	3.571	205,3	33,2	86,0
Kategorie Gebiet:					
Berggebiet	71.121	3.387	195,1	32,2	83,4
Sonst. Ben. Gebiet	9.459	1.707	98,1	14,8	53,5
Kleines Gebiet	15.121	1.035	96,1	13,5	44,8
Österreich	95.701	2.849	174,6	30,1	74,3

Quelle: BMLFUW 2010b und Hovorka 2011; eigene Zusammenstellung

Die Kategorie „Bergbauern“ ist die Summe der BHK-Gruppen 1 bis 4. BHK-Gruppe 0 sind keine Bergbauernbetriebe. Österreich ist die Summe aller durch die AZ geförderten Betriebe nach Gebietskategorien bzw. nach BHK-Gruppen.

Abbildung 2: AZ je Betrieb nach BHK-Gruppen und Gebieten (2009) in Euro



Die Deckungsbeitragsdifferenz (Ergebnisindikator) zwischen AZ-Betrieben und den nicht benachteiligten Gebieten in Österreich wird von der AZ im Durchschnitt der Jahre 2008/2009 zu 52% ausgeglichen. Bei den Bergbauernbetrieben mit extremer Erschwernis (BHK-Gruppe 4) gelingt der Ausgleich trotz höherer Fördersätze nur zu 35%. Der Anteil der AZ am

landwirtschaftlichen Einkommen (Ergebnisindikator) beträgt im Durchschnitt für Österreich insgesamt 12%, für das Berggebiet 20% und für die BHK-Gruppe sogar 50%. Die Anteile der Flächen mit ÖPUL-Maßnahmen und Flächen mit biologischem Landbau steigen mit zunehmender Bewirtschaftungerschwernis und der RGVE-Besatz je ha Futterfläche nimmt ab (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Ausgewählte Ergebnisse der AZ nach BHK-Gruppen und Gebieten im Jahr 2009

Kategorie BHK-Gruppe	Ausgleich DB-Differenz durch AZ in %	Anteil der AZ am landwirt. Einkommen in %	Anteil der Flächen mit ÖPUL-Maßnahmen in %	Anteil der Flächen mit biolog. Landbau in %	RGVE-Besatz je ha Futterfläche
BHK-Gruppe 0	k.A.	k.A.	86,3	15,8	1,22
BHK-Gruppe 1	63	14,5	97,5	19,8	1,18
BHK-Gruppe 2	61	19,8	98,9	27,8	1,02
BHK-Gruppe 3	53	28,7	99,0	34,0	0,83
BHK-Gruppe 4	35	50,2	98,8	29,2	0,71
Bergbauernbetriebe	53	21,7	98,4	26,1	1,01
Kategorie Gebiet:					
Berggebiet	52	19,9	97,7	26,0	0,99
Sonst. Ben. Gebiet	182	6,8	97,8	20,7	1,38
Kleines Gebiet	31	7,1	76,3	9,4	1,38
Österreich	52	11,8	95,1	23,2	1,18

Quelle: BMLFUW 2010b und Hovorka 2011; eigene Zusammenstellung

Die Kategorie „Bergbauern“ ist die Summe der BHK-Gruppen 1 bis 4. BHK-Gruppe 0 sind AZ-Empfänger, aber keine Bergbauernbetriebe. Österreich ist der gewichtete Durchschnitt aller Buchführungsbetriebe bei DB-Differenz und landwirt. Einkommen bzw. bei den beiden Umweltindikatoren ÖPUL und biolog. Landbau die Anteile und Durchschnitte für alle AZ-Betriebe. Für den RGVE-Besatz ist es der Durchschnitt von allen Betrieben in Österreich (alle benachteiligten Gebiete haben einen Durchschnitt von 1,04). Für Deckungsbeitragsdifferenz (DB-Differenz) und landwirtschaftliches Einkommen wurde der Durchschnitt der Jahre 2008-2009 herangezogen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die quantifizierten Ziele der AZ wurden hinsichtlich der Input- und Outputindikatoren für den Zeitraum 2007-2009 (Durchschnitt) bei der Anzahl der geförderten Betriebe exakt erreicht, bei der Fördersumme marginal unterschritten und beim Umfang der geförderten Fläche gering überschritten. Die Anzahl der geförderten Betriebe hat seit 2006 (letztes Jahr der vorherigen Periode) bis 2009 allerdings um 6% bzw. von 2007 bis 2009 um 3% abgenommen. Die Beantwortung der Bewertungsfragen (siehe Hovorka 2011, S. 41ff) und die Berechnung der EU-Indikatoren und der nationalen Zusatzindikatoren führen zu folgenden Schlussfolgerungen: Aufgrund der Differenzierung der Fördersätze der AZ nach der Bewirtschaftungerschwernis und der Aufsplitterung in einen Flächenbetrag 1 (Sockelbetrag) und Flächenbetrag 2 sowie der Besserstellung der Tierhalterbetriebe und der Futterflächen bei den Fördersätzen ist ein hoher Zielerreichungsgrad erzielt worden. Auch die Modulation und die Obergrenzen der Förderung tragen zur Effizienz und Effektivität bei.

Die AZ hat aufgrund ihres Beitrages zum Einkommen und zur Weiterbewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Flächen, insbesondere der steilen und von Marginalisierung besonders betroffenen Flächen, einen hohen Nutzen aufzuweisen. Sie trägt zur Sicherung einer kontinuierlichen landwirtschaftlichen Flächennutzung und zur Erhaltung einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft in Berggebieten bzw. in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind, bei. Allerdings gleicht sie trotz des relativ hohen Budgetvolumens den Rückstand beim Deckungsbeitrag und Einkommen gegenüber den Gunstlagen nur zum Teil aus. Dies gilt insbesondere für Bergbauernbetriebe mit hoher und extremer Bewirtschaftungserschwerung. Wie aus vorherigen Tabellen ersichtlich, leistet sie auch einen wichtigen Beitrag zum Erhalt nachhaltiger Agrarsysteme und der Landschaft. Aber auch bei diesen Indikatoren zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Berggebieten und Nichtberggebieten und nach der Höhe der Bewirtschaftungserschwerung.

Die folgenden Empfehlungen können zum Teil auf frühere Forschungsarbeiten und Evaluierungsergebnisse aufbauen (Hovorka 2004, Groier und Hovorka 2007). Sie gehen von der Prämisse aus, dass die Budgetmittel in Zukunft noch knapper werden und daher eine weitere Fokussierung der AZ auf die Bergbauernbetriebe mit hoher und extremer Bewirtschaftungserschwerung notwendig erscheinen könnte (siehe Hovorka 2001, S. 48f):

- Beibehaltung der drei Kategorien von benachteiligten Gebieten (Berggebiet, sonstige benachteiligte Gebiete, Kleine Gebiete) als Voraussetzung der Anspruchsberechtigung für die AZ.
- Das System Berghöfekataster als Erschwerungsmaß der Bewirtschaftung der Bergbauernbetriebe hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Neu wäre zu diskutieren, eine Untergrenze bei der Definition der Bergbauernbetriebe festzulegen (etwa 25 BHK-Punkte, davon 15 Punkte aus der Inneren Verkehrslage) und diese Untergrenze auch bei der AZ zu verwenden (d.h. alle anderen Betriebe wären bei der Förderung als Nichtbergbauernbetriebe ohne BHK-Punkte eingestuft).
- Auch bei den Nichtbergbauernbetrieben könnte die AZ in Zukunft abgestuft werden, um eine Differenzierung nach der Ertragsfähigkeit eines Betriebes zu erhalten.
- Die Tierhalterbetriebe sind das Rückgrat der Grünlandbewirtschaftung im Berggebiet und sollten auch in Zukunft höhere Fördersätze haben als Nichttierhalterbetriebe.
- Der Flächenbetrag 1 wirkt sich vor allem bei kleineren Bergbauernbetrieben mit hoher Erschwerung sehr positiv aus. Er sollte keinesfalls gekürzt werden. Sind Einsparungen in Zukunft erforderlich, dann sollte beim Flächenbetrag 2 gekürzt werden (Modulation). Eine

Möglichkeit wäre eine deutlich stärkere Reduktion der AZ für größere Betriebe, die bei 30 ha beginnen könnte.

- Die AZ und das ÖPUL ergänzen sich wechselseitig und sind beide für die landwirtschaftliche Flächennutzung im Berggebiet unverzichtbar.

Literatur:

BMLFUW (2010a). Evaluierungsbericht 2010. Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums. Wien.

BMLFUW (2010b). Evaluierungsbericht 2010. Teil B. Bewertung der Einzelmaßnahmen. Wien.

BMLFUW (2009). Sonderrichtlinie des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Gewährung von Zahlungen für naturbedingte Nachteile in Berggebieten und Zahlungen in anderen Gebieten mit Benachteiligung. Ausgleichszulage 2009. Wien.

Europäische Kommission (2006). Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF). Leitfaden und Anhänge A-0. Brüssel.

Groier, Michael und Hovorka, Gerhard (2007). Innovativ bergauf oder traditionell bergab? Politik für das österreichische Berggebiet am Beginn des 21. Jahrhunderts. Forschungsbericht Nr. 59 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien.

Hovorka, Gerhard (2011). Die Evaluierung der Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile. Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums. Facts & Features Nr. 46 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien.

Hovorka, Gerhard (2004). 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.

Ortner, Karl und Hofer, Otto (2011). Ergebnisse der Halbzeitbewertung des Programms LE 07-13. In: Ländlicher Raum 03/2011. 9 Seiten. Online-Fachzeitung des BMFLUW. www.laendlicher-raum.at

Korrespondenz und Rückfragen zum Artikel an

Dr. Gerhard Hovorka
Bundesanstalt für Bergbauernfragen
Marxergasse 2
1030 Wien
gerhard.hovorka@berggebiete.at