

Die Neugestaltung der Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile in Österreich

Redesign of the payments for Less Favoured Areas in Austria

Gerhard HOVORKA und Philipp GMEINER

Zusammenfassung

Die Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile hat mit einem Anteil von 27% am Budget des Programms für ländliche Entwicklung (2007-2013) in Österreich einen großen Stellenwert. Die Halbzeitbewertung 2010 stellte hinsichtlich Ausgestaltung, Zielerreichung und Wirkungen vor allem für die Bergbauernbetriebe eine positive Beurteilung fest. Mit der Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 ist aber auch die Ausgestaltung der Ausgleichszulage in Diskussion. In diesem Beitrag werden wesentliche Evaluierungsergebnisse dargestellt und ausgehend von einem Basismodell ein Alternativszenario „Grünland“ zur derzeitigen Differenzierung nach Tierhalter/Nichttierhalter vorgestellt und die Vor- und Nachteile diskutiert.

Schlagerworte: Ausgleichszulage, Benachteiligte Gebiete, Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), Österreich.

Summary

The payment (compensatory allowance) to farmers in Less Favoured Areas (LFA) is of great importance which is underscored by the share of 27% of funds of the Rural Development Program (2007-2013) of Austria. The midterm review 2010 provides a positive assessment of design, achievement of objectives and impacts of this measure, particularly for mountain farms. But the discussion of Common Agricultural Policy after 2013 demands a redesign of these payments as well. In this contribution an overview of the main evaluation results of this measure is presented. Then starting from a baseline scenario main

results of a so-called scenario “grassland” will be discussed which can be interpreted as alternative to the differentiation of payments between livestock farming and farming without livestock.

Keywords: compensatory allowance, Less Favoured Areas (LFA), Common Agricultural Policy (CAP), Austria

1. Einleitung und Problemstellung

Die Ausgleichszulage (AZ) für naturbedingte Nachteile zugunsten von LandwirtInnen in Berggebieten und sonstigen benachteiligten Gebieten hat mit einem durchschnittlichen Budgetvolumen von € 273,- Mio. an 97.129 Betriebe pro Jahr einen Anteil von 27% am Gesamtbudget des Programms für ländliche Entwicklung (2007-2013) in Österreich. Die AZ wurde in der Halbzeitbewertung des Programms hinsichtlich ihrer Ausgestaltung, Zielerreichung und Wirkungen positiv beurteilt (BMLFUW, 2010a; HOVORKA, 2011). Vor allem die Differenzierung nach der einzelbetrieblichen Bewirtschaftungsschwernis und nach Tierhalter/ Nichttierhalterbetrieben ist für die Erhaltung der Kulturlandschaft von großer Bedeutung. Die Überlegungen der EU-Kommission zur Neugestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2013 beinhaltet auch für die AZ zukünftig massive Veränderungen (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2010 und 2011). Die Unterscheidung nach Tierhalter/Nichttierhalter könnte in Zukunft Probleme verursachen, da dies der Zielorientierung der GAP und der WTO (Welthandelsorganisation) wegen Wettbewerbsverzerrungen widersprechen könnte. Es sind daher alternative Szenarien der zukünftigen Ausgestaltung der AZ und die Diskussion der Vor- und Nachteile erforderlich.

In diesem Beitrag werden zuerst als Verständnisbasis wichtige Bestimmungen der AZ und Ergebnisse der Evaluierung mit dem Fokus auf die Differenzierung nach Bewirtschaftungsschwernis und Gebietskulissen sowie nach Tierhalter/Nichttierhalter dargestellt. Ausgehend von einem Basismodell der AZ und unter Berücksichtigung einiger Nebenbedingungen werden anschließend Überlegungen für eine Neugestaltung der AZ anhand des Modellszenarios „Grünland“ dargestellt und die Vor- und Nachteile eines solchen Modells diskutiert.

2. Methodik und Datengrundlage

Ausgehend vom Evaluierungsbericht zur Halbzeitbewertung der AZ für die Jahre 2007–2009 (HOVORKA, 2011) wird auf die zentrale Bedeutung der Differenzierung der Förderung nach der Bewirtschaftungsschwernis und nach Tierhalter/ Nichttierhalter für die Wirkungen der AZ fokussiert. Da eine Differenzierung nach Tierhaltung in der nächsten Förderperiode unter Umständen nicht mehr möglich sein wird, wurden erste neue Modellvarianten der AZ überlegt.

Als Basismodell für die Berechnung von Modellvarianten der AZ wurde eine Datenbank mit allen geförderten Betrieben des Maßnahmenjahres 2009 angelegt und anhand der Berechnungsformel gemäß des Handbuchs „Ausgleichszulage 2010“ (BMLFUW, 2010b) für jeden Betrieb der Flächenbetrag 1 (FB 1), der Flächenbetrag 2 (FB 2) und die Gesamtförderung neu berechnet. Nach Rücksprache mit den FörderungsexpertInnen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) wurden einige kleinere Adaptierungen vorgenommen. Zur Kontrolle wurden die errechneten Werte mit den Daten aus der Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (INVEKOS) AZ-Tabelle verglichen, mit dem Ergebnis, dass das erstellte Basismodell für die Berechnung der Modellvarianten sehr gut geeignet ist.

In der Folge wurden einige Szenarien unter folgenden Nebenbedingungen gerechnet:

- die Gesamtfördersumme soll nicht erhöht werden (derzeit knapp € 273,- Mio. /Jahr)
- keine Differenzierung der Fördersätze nach Tierhaltern und Nichttierhaltern
- relative Besserstellung der Bergbauernbetriebe mit großer Bewirtschaftungsschwernis (Berghöfekataster (BHK)-Gruppe 4) , da bei diesen Betrieben der Ausgleich der naturräumlichen Benachteiligung und die damit verbundene Einkommensdifferenz bisher nur zu 44% ausgeglichen wurde (HOVORKA 2011, 32).

In diesem Beitrag werden die Ergebnisse für das Szenario „Grünland“ dargestellt, bei dem die bisherigen höheren Fördersätze für Futterflächen und Tierhalter nur für Grünlandflächen gelten und für alle an-

deren Flächen die bisherigen Fördersätze für sonstige Flächen zur Anwendung kommen.

3. Ergebnisse der Halbzeitbewertung

Die AZ wird als jährliche Flächenprämie gewährt, die aus dem Flächenbetrag 1 (FB1) und 2 (FB 2) besteht. Der FB 1 ist ein Sockelbetrag, der nur für die ersten sechs Hektar Förderfläche je Betrieb bezahlt wird und bei dem die Erschwernis einen zentralen Einfluss auf die Förderhöhe hat (siehe Tabelle 1). Der FB 2 fördert bis maximal 100 ha Förderfläche je Betrieb mit einer Modulation der Förderhöhe ab 60 ha. Die Höhe der AZ wird von folgenden Faktoren bestimmt:

- vom Ausmaß der ausgleichszulagefähigen Fläche; hierbei wird zwischen Flächenbetrag 1 und Flächenbetrag 2 unterschieden
- von der Anzahl der BHK-Punkte des Betriebes, die das Ausmaß der auf den einzelnen Betrieb einwirkenden Erschwernisse zum Ausdruck bringen
- von der Art der ausgleichszulagefähigen Fläche (Futterflächen, sonstige ausgleichszulagefähige Flächen, Weideflächen auf Almen und Gemeinschaftsweiden); Futterflächen haben einen höheren Hektarsatz als sonstige Flächen
- von der Art des Betriebes (Betriebstyp), d.h. RGVE-haltende Betriebe¹ („Tierhalter“) haben einen höheren Hektarsatz als RGVE-lose Betriebe („Nichttierhalter“) im Sinne der diesbezüglichen AZ-Bestimmungen

Tab. 1: Berechnungsmodus der AZ

Betriebstyp	erhält	FB 1 in €	FB 2 in €
Tierhalter	je ha FF	$180 + (8,70 \times \text{BHK-Punkte})$ AZ-Fläche*	$90 + (0,38 \times \text{BHK-Punkte})$
	je ha SF	$45 + (2,15 \times \text{BHK-Punkte})$ AZ-Fläche*	$70 + (0,28 \times \text{BHK-Punkte})$
Nicht- tierhalter	je ha FF	$45 + (2,15 \times \text{BHK-Punkte})$ AZ-Fläche*	$70 + (0,28 \times \text{BHK-Punkte})$

*) bei AZ-Fläche ≤ 6 ha generell 6; FF= Futterfläche; SF = Sonstige Fläche

Quelle: BMLFUW, 2010a, 157

¹ RGVE=Raufutterverzehrende Großvieheinheiten

Die Höhe der Förderung wird unter Berücksichtigung der genannten Bedingungen nach einer Formel gemäß Tabelle 1 berechnet.

Die Bedeutung der BHK-Punkte und die Unterscheidung nach „Tierhalter“ und „Nichttierhalter“ für die Förderhöhe soll anhand eines einfachen Beispiels gemäß dem Berechnungsmodus veranschaulicht werden: Ein Nichtbergbauernbetrieb ohne Tierhaltung mit 10 ha Förderfläche (Futterfläche) würde pro Jahr € 745,- AZ erhalten. Wäre dieser ein Bergbauernbetrieb und Nichttierhalter mit 100 BHK-Punkten steigt die AZ auf € 1.240,- pro Jahr. Ist dieser Bergbauernbetrieb auch Tierhalter, steigt die AZ auf € 2.330,- pro Jahr. Dieser Unterschied ergibt sich daraus, dass Tierhalterbetriebe beim FB 1 für Futterflächen einen 4x so hohen Betrag je BHK-Punkt und einen 4x so hohen Einstiegssockelbetrag als Nichttierhalter erhalten. Beim FB 2 ist die Differenz mit € 0,10/BHK-Punkt und € 20,- beim Sockelbetrag je ha wesentlich geringer.

Der FB 1 (siehe Abbildung 1) hat v.a. bei kleineren Bergbauernbetrieben mit hoher Erschwernis eine große Bedeutung. Während der FB 1 bei den Nichtbergbauernbetrieben (BHK-Gruppe 0) im Jahr 2009 nur einen Anteil von 7% an der AZ hatte, betrug dieser Anteil bei den Bergbauernbetrieben der BHK-Gruppe 3 bereits 40% und bei der BHK-Gruppe 4 sogar 47%. Beim FB 2 ist der Bezug zur Bewirtschaftungser-schwernis weniger stark ausgeprägt, die Anzahl der förderberechtigten Hektar fällt hier stärker ins Gewicht. Daher ist der Unterschied zwischen den BHK-Gruppen bei der Fördersumme je Betrieb beim FB 2 nicht sehr groß.

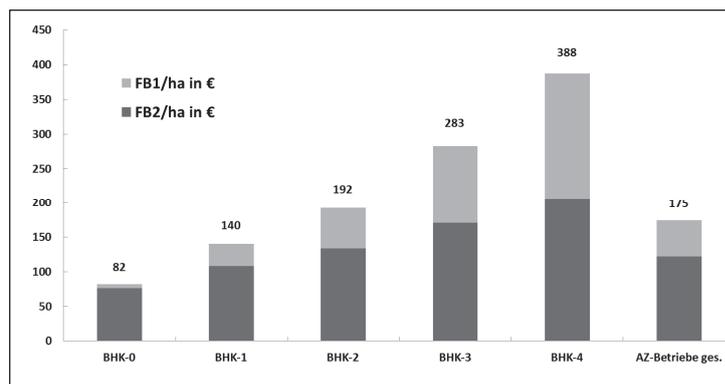


Abb. 1: Ausgleichszulage je ha nach BHK-Gruppen in €
Quelle: HOVORKA, 2011, 17f

Obwohl es bei der AZ einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Erschwernis und der Förderhöhe gibt, gelingt der Ausgleich der Deckungsbeitrags- bzw. Einkommensdifferenz nur zum Teil. Zum Beispiel ist dieser Ausgleich bei den Betrieben mit extremer Erschwernis beim Einkommen nur zu 44% gegeben. Für alle Kategorien zeigt sich eine Unterkompensation der naturbedingten Nachteile, allerdings in unterschiedlicher Höhe (siehe Tabelle 2).

Tab. 2: Ertrags- und Einkommensverhältnisse der AZ-Betriebe nach BHK-Gruppen im Durchschnitt der Jahre 2008-2009

BHK-Gruppe/ Gebiete	DB-Differenz in €	Einkommensdifferenz in €	AZ in €	Ausgleich der Einkommensdifferenz durch die AZ in %
BHK-Gr. 1	-5.151	-6.180	3.226	55,2
BHK-Gr. 2	-7.444	-6.873	4.510	65,6
BHK-Gr. 3	-12.856	-8.159	6.825	83,6
BHK-Gr. 4	-21.813	-17.517	7.684	43,9
Berggebiet	-8.364	-7.643	4.348	56,9
SBG	-923	-2.099	1.684	80,2
KG	-4.476	-7.224	1.370	19,0
NBG	0	0	135	-

SBG = sonstiges benachteiligtes Gebiet; KG = Kleines Gebiet; NBG = nichtbenachteiligtes Gebiet; DB = Deckungsbeitrag

Es wurden die Buchführungsdaten des Grünen Berichts 2008 und 2009 verwendet.

Quelle: HOVORKA 2011, 33

Die folgende Tabelle 3 zeigt, dass der Anteil der Tierhalter an den Betrieben und an der Fördersumme mit steigender Erschwernis steigt und bei den extremen Betrieben (BHK-Gruppe 4) 91% der Betriebe und 98% der Fördermittel umfasst. Hingegen liegt der Anteil der Tierhalter bei den geförderten Nichtbergbauernbetrieben unter 50%.

Höhere Fördersätze für Tierhalterbetriebe werden damit begründet, dass die Tierhaltung, insbesondere die Milchviehhaltung, einen wesentlich höheren Arbeitsaufwand als die Nichttierhaltung beansprucht und - berechnet je Arbeitskrafteinheit/ -stunden - ein geringeres Einkommen ergibt. Arbeitszeitstudien und Fördermodellrechnungen belegen den höheren Arbeitsaufwand der Tierhaltung und insbesondere der Tierhaltung bei den Bergbauernbetrieben. Die Tierhaltung ist

für die kontinuierliche Nutzung landwirtschaftlicher Flächen und damit die Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft insbesondere im Berggebiet von zentraler Bedeutung. Ohne Tierhaltung wäre die Bewirtschaftung des Grünlandes gefährdet. Die Nichttierhaltung von AZ-Betrieben ist primär ein Phänomen der Nichtbergbauernbetriebe bzw. der sonstigen benachteiligten Gebiete und Kleinen Gebiete. Die Differenzierung der Förderhöhe der AZ nach Tierhalter/ Nichttierhalter trägt daher zur Erreichung der Ziele und der Effektivität sowie Effizienz der Maßnahme bei (HOVORKA, 2011, 32ff).

Tab. 3: Die AZ nach Erschwernisgruppen, Tierhaltern und Gebieten im Jahr 2009

	AZ je Betrieb (€)	Anteil Tierhalter an Betrieben (%)	Anteil Tierhalter an Fördersumme (%)
BHK-Gr. 0	1.123	46,5	63,6
BHK-Gr. 1	2.500	81,8	92,6
BHK-Gr. 2	3.517	86,1	95,8
BHK-Gr. 3	4.578	90,1	97,7
BHK-Gr. 4	5.439	91,3	98,1
Berggebiet	3.387	83,4	95,3
SBG	1.707	53,5	70,7
KG	1.035	44,8	65,9
Österreich	2.849	74,3	92,1

SBG=sonstiges benachteiligtes Gebiet; KG=Kleines Gebiet

Quelle: BMLFUW, 2010a, 160

Die AZ leistet einen wichtigen Beitrag zum Ausgleich der Einkommensdifferenz gegenüber den Gunstlagen. Ihr Anteil am landwirtschaftlichen Einkommen beträgt im Durchschnitt der Bergbauernbetriebe 22%, bei den extremen Bergbauernbetrieben (BHK-Gruppe 4) sind dies sogar 50%, dennoch ist eine Unterkompensation im Vergleich zu den nicht benachteiligten Gebieten gegeben (HOVORKA, 2011, 32f).

4. Ergebnisse des Szenarios „Grünland“

Dem Basismodell wurde ein Maximalszenario „Tierhalterbeiträge für alle“ gegenübergestellt, das einen höheren Förderbedarf von € 17,3 Mio. (plus 6,3%) hätte. Bei dieser Variante verliert kein Betrieb AZ-Fördergeld im Gegensatz zur derzeitigen AZ-Berechnung, sondern

gewinnt (als Nichttierhalter) im besten Fall noch dazu.² Dies würde den Betrieben mit keiner oder geringer Erschwernis sowie vor allem den Nichttierhaltern zu Gute kommen. Diese Variante zeigt aber klar, dass der Wegfall der Differenzierung nach Tierhalter/ Nichttierhalter ohne die notwendigen Anpassungen zu unerwünschten Effekten führen würde (HOVORKA und GMEINER, 2011). Daher wurde die realistischere Variante „Grünland“ ausgewählt.³

Für das Szenario „Grünland“ wurden die AZ-Flächen der Betriebe mittels Datenbankverknüpfung in Grünlandflächen und sonstige Flächen aufgeteilt. Für die Grünlandflächen (siehe Tabelle 4) wurden die bisherigen Fördersätze für Tierhalter/Futterflächen und für die Sonstigen Flächen die bisherigen Fördersätze für Nichttierhalter/ Sonstige Flächen verwendet. Die Differenzierung nach Tierhalter/ Nichttierhalter wurde nicht mehr angewendet.

Tab. 4: Berechnungsmodus „Szenario Grünland“

Betriebstyp	erhält	FB 1 in €	FB 2 in €
kein Unterschied	je ha Grünland	$180 + (8,70 \times \text{BHK-Pkte})$ AZ-Fläche*	$90 + (0,38 \times \text{BHK-Punkte})$
	je ha sonst. Flächen	$45 + (2,15 \times \text{BHK-Pkte})$ AZ-Fläche*	$70 + (0,28 \times \text{BHK-Punkte})$

*) bei AZ-Fläche ≤ 6 ha generell 6

Quelle: Eigene Darstellung

Diese Variante benötigt im Vergleich zum Basismodell 6 Mio. € weniger Fördermittel (-2,2%). Die Förderverluste je Betrieb und Jahr liegen im Durchschnitt nach BHK-Gruppen betrachtet bei den

² Die Höhe der AZ je Betrieb bzw. je Hektar wurde bei Einführung der AZ nicht kalkuliert, sondern von der Erschwernis auf Grundlage der BHK-Punkte abgeleitet (siehe Berechnung Tabelle 1 und 4). Nachdem für die EU nachgewiesen werden konnte, dass die AZ bisher zu keiner Überkompensation führte, wurde diese Vorgangsweise von der EU akzeptiert. Für die nächste Programmperiode ist eine Kalkulation vorgesehen, die jedoch hohe Anforderungen in methodischer Hinsicht stellt.

³ Eine weitere Modellvariante war „Ausgleichszulage nur für Tierhalter“, diese Variante hätte aber sehr viele Betriebe von einer AZ-Förderung ausgeschlossen und wird daher in diesem Beitrag nicht dargestellt.

derzeitigen Tierhaltern zwischen € 257,- in der BHK-Gruppe 2 und € 15,- in der BHK-Gruppe 4 (siehe Tabelle 5).

Tab. 5: Abweichung der Modellvariante Grünland im Vergleich zur Basisvariante

	Abweichung insg. (%)	Abweichung / Tierhalter (€)	Abweichung / Nichttierhalter (€)
BHK-0	-2,7	-114	45
BHK-1	-5,9	-235	248
BHK-2	-3,8	-257	626
BHK-3	1,5	-60	1.228
BHK-4	2,3	-15	1.598
Berggebiet	-1,9	-172	489
SBG	-5,0	-225	76
KG	-4,7	-167	48
Österreich	-2,2	-175	263

Quelle: HOVORKA und GMEINER, 2011, 5

Durch die Umwandlung der AZ von einer Tierhalter/Nichttierhalterförderung zu einer Grünland/Nichtgrünlandförderung würde sich also bei Betrachtung der Gesamtergebnisse für die BHK-Gruppen im Vergleich zur jetzigen Situation sehr wenig verändern. Allerdings würden die bisherigen Nichttierhalterbetriebe beim Szenario „Grünland“ in allen Betriebskategorien dazugewinnen, besonders die bisherigen Nichttierhalterbetriebe bei den extremen Bergbauernbetrieben (ca. 500 Betriebe) würden im Durchschnitt € 1.598,- (132%) gewinnen. Diese Betriebe haben zumeist wenig AZ-Fläche und große Forstflächen.

5. Schlussfolgerungen

Der Evaluierungsbericht zur AZ zeigt eine gezielte und positive Wirkung auf das landwirtschaftliche Einkommen, den Erhalt nachhaltiger Agrarsysteme und der Kulturlandschaft auf (BMLFUW, 2010a, 147ff.). Neben der Differenzierung der Förderung nach der Bewirtschaftungsschwernis ist auch die Differenzierung nach Tierhaltern und Nichttierhaltern dafür eine wichtige Basis (HOVORKA, 2011, 45). Sollte in der neuen Förderperiode nach 2013 diese Differenzierung nicht mehr möglich sein, so sind Überlegungen für eine Neugestaltung,

die die Vorteile des bisherigen Systems möglichst erhält, erforderlich. Die in diesem Beitrag dargestellte Modellvariante „Grünland“ hätte die Vorteile, keine massiven Systemänderungen zu beanspruchen, das Förderbudget leicht zu verringern und die Bergbauernbetriebe mit der höchsten Erschwernis geringfügig besser zu stellen, da für diese Betriebe der Ausgleich der naturbedingten Nachteile bisher relativ am geringsten ausfiel. Der Nachteil besteht vor allem darin, dass die Nichttierhalterbetriebe etwas besser gestellt würden als in der jetzigen Situation und dies den Zielen der AZ widerspricht. Der Vorteil des Basismodells besteht darin, dass weitere Varianten unter Einbeziehung zusätzlicher Daten und Fragestellungen berechnet und diese Ergebnisse für Politikentscheidungen zur Verfügung gestellt werden können.

Literatur

- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2010a): Evaluierungsbericht 2010. Teil B. Bewertung der Einzelmaßnahmen. Wien.
- BMLFUW (2010b): Ausgleichszulage 2010. Handbuch. Wien.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010): Mitteilung der Kommission. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. KOM(2010) 672 endgültig. Brüssel.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). KOM(2011) 627 endgültig. Brüssel.
- HOVORKA, G. (2011): Die Evaluierung der Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile. Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums. Facts & Feature Nr. 46. Wien: Bundesanstalt für Bergbauernfragen.
- HOVORKA, G. und GMEINER, P. (2011): Erstellung des Basismodells und erste Modellvarianten für eine Neuausrichtung der AZ ab 2014. Unveröffentlichte Expertise. Wien.

Anschrift der Verfasser

*Dr. Gerhard Hovorka und DI Philipp Gmeiner
Bundesanstalt für Bergbauernfragen
Marxergasse 2/Mezz., 1030 Wien
Tel.: +43 1 50488 69 - 0*

eMail: gerhard.hovorka@berggebiete.at und philipp.gmeiner@berggebiete.at