

Die Neuabgrenzung des benachteiligten Gebietes in Österreich

New Delimitation of Less Favoured Areas in Austria

Philipp GMEINER und Gerhard HOVORKA

Zusammenfassung

In diesem Beitrag werden der Umfang und die Bedeutung der Zwischengebiete als Teil der landwirtschaftlich benachteiligten Gebiete in der EU und in Österreich dargestellt und bewertet sowie die bisherigen Aktivitäten der EU-Kommission für eine neue Abgrenzung der Zwischengebiete aufgezeigt. Als Schwerpunkt des Beitrages werden Methodik und Ergebnisse der Simulation des Abgrenzungskonzeptes der EU-Kommission für Österreich dargestellt und die zu erwartenden Auswirkungen diskutiert. Abschließend werden Schlussfolgerungen für den weiteren Abgrenzungsprozess der Zwischengebiete in Österreich gezogen.

Schlagnworte: Benachteiligte Gebiete, Zwischengebiete, Neuabgrenzung, Gebietssimulation, Österreich.

Summary

The paper describes and assesses the extent and importance of intermediate areas as part of less favoured areas in the EU and in Austria. It presents the hitherto existing activities of the EU commission for a new delimitation of these intermediate areas. The paper focuses on the methodology and the results of the simulation for Austria using the delimitation concept of the EU commission. The anticipated impacts will be discussed. Finally some conclusions for the further delimitation process will be drawn.

Keywords: Less Favoured Areas, intermediate areas, delimitation, simulation, Austria.

1. Einleitung und Problemstellung

Die Beihilfenregelung für benachteiligte Gebiete wurde in der EU im Jahr 1975 eingeführt. Diese Förderung soll die Aufrechterhaltung der Landwirtschaft und damit die Erhaltung der Landschaft in Berggebieten, in sonstigen benachteiligten Gebieten außerhalb des Berggebiets (Zwischengebiete) und in Gebieten mit spezifischen Nachteilen (Kleines Gebiet) sicherstellen. Seit dem EU-Beitritt 1995 wird diese Beihilfenregelung auch in Österreich als Ablöse der bisherigen nationalen Förderungen (Bergbauernzuschuss u.a.) angewendet. Der Europäische Rechnungshof hat in einem Sonderbericht (EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF, 2003) die Regelung für die Zwischengebiete aus folgenden drei Hauptgründen kritisiert und eine Überarbeitung verlangt:

- die verwendeten sozioökonomischen Kriterien (Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsrückgang, Agrarquote) entsprechen nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten und wurden nie aktualisiert.
- für die Beurteilung der Ertragsfähigkeit des Bodens wurden von den Mitgliedsstaaten unterschiedliche Kriterien verwendet.
- die abgegrenzten Gebiete wurden seit 1975 immer mehr ausgeweitet.

Die Politik hat auf diese Kritik im neuen Rahmen der Programme für die Ländliche Entwicklung von 2007 - 2013 (Verordnung 1698/2005 des Rates) reagiert. In der Verordnung wurden diese Gebiete neu definiert: als Gebiete mit ausgeprägten, langfristig naturbedingten Nachteilen in denen die Erhaltung einer extensiven Landwirtschaft wichtig ist. Der Bezug auf sozioökonomische Kriterien wurde gestrichen. Ziel der Zahlungen ist der Ausgleich der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste der LandwirtInnen im Zusammenhang mit den Nachteilen der landwirtschaftlichen Erzeugung in dem betreffenden Gebiet. Die „anderweitigen Verpflichtungen“ (Cross Compliance) sind einzuhalten. Der Rat konnte sich jedoch bisher nicht auf ein gemeinschaftsweites System für die Klassifizierung der Zwischengebiete einigen. Nunmehr wird die Einführung mit dem Beginn der neuen Programmperiode ab 2014 angestrebt. Als eine Basis für die Neuabgrenzung wurden von den Mitgliedsstaaten Simulationen der Auswirkung eingefordert. In diesem Beitrag werden die Methodik der Simulation und ihre Ergebnisse für Österreich sowie die damit verbundenen Probleme dargestellt und diskutiert.

2. Umfang und Bedeutung der Zwischengebiete

Die benachteiligten Gebiete bestehen aus drei Gebietskategorien und nehmen auf Basis der landwirtschaftlichen Fläche folgende Anteile in der EU bzw. in Österreich ein:

Tab. 1: Gebietstypen in der EU und in Österreich (Anteile an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in %)

Gebietstyp	EU15	EU27	Österreich
Berggebiet	18,8	15,6	50,4
Zwischengebiet	36,6	35,5	7,0
Kleines Gebiet	2,7	2,9	6,7
Ohne Benachteiligung	41,9	46,0	35,9

Anmerkung: Die nationale Statistik verzeichnet 71% der LF in Österreich als benachteiligt. Der Unterschied liegt vor allem an der Zählmethodik der Almen (HOVORKA, 2004, 120)

Quelle: KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 2008

Die Neuklassifizierung betrifft nur die Zwischengebiete. Diese haben in der EU mit 35,5% der landwirtschaftlich genutzten Fläche insgesamt einen wesentlich größeren Anteil als in Österreich mit 7,0%. Allerdings erhält nur ein geringer Anteil der landwirtschaftlichen Betriebe der EU in diesen Gebieten eine Ausgleichszahlung. Es sind dies nur 7% sämtlicher landwirtschaftlicher Betriebe in der EU (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 2009a). In Österreich erhielten im Jahr 2008 in den Zwischengebieten 9.459 Betriebe insgesamt 16,1 Mio. € Ausgleichszahlungen, das entspricht 9,9% der geförderten Betriebe und 5,9% der Fördersumme. Ein hoher Anteil der Betriebe im Zwischengebiet erhält die Förderung, daher ist das Thema für Österreich bedeutsam.

Für die Abgrenzung der Zwischengebiete wurden in Österreich in der Vergangenheit folgende Kriterien angewendet (HOVORKA, 2004, 119):

- Als Maß der landwirtschaftlichen Ertragsfähigkeit wurde eine Betriebszahl von max. 30 Punkten auf Gemeindeebene verwendet (70% des nationalen Durchschnitts).
- Als Kriterium für eine geringe Bevölkerungsdichte wurden zuerst max. 50% des österreichischen Durchschnitts festgelegt (47 Einwohner/km²). Österreich wurden schließlich als Schwelle auf Gemeindeebene 55 Einwohner/km² zugestanden oder alternativ eine

Bevölkerungsentwicklung im 10-jährigen Durchschnitt kleiner als minus 0,5% p.a.

- Hoher Anteil landwirtschaftlicher Erwerbstätiger an der Erwerbsbevölkerung einer Gemeinde (> 15%).

3. Vorgangsweise und Methodik der EU

Die EU-Kommission hat für die Überarbeitung der Zwischengebiete viele Schritte gesetzt. Sie beauftragte eine Evaluierung der Maßnahme (IEEP, 2006), führte bilaterale Gespräche mit allen Mitgliedsstaaten durch und hat Boden- und Klimakriterien als Grundlage für eine objektive und eindeutige Einstufung der Zwischengebiete ausarbeiten lassen. Weiters hat sie vier Optionen der Neugestaltung zur öffentlichen Konsultation und Diskussion vorgelegt (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 2009b):

- „Status Quo“: Die Mitgliedstaaten erhalten das Recht, benachteiligte Gebiete gemäß nationalen Indikatoren für naturbedingte Nachteile abzugrenzen, allerdings ohne der Verwendung von sozio-ökonomischen Kriterien. Dies würde eine Anpassung der bisherigen Regelung für benachteiligte Gebiete auf nationaler Ebene bedeuten.
- „Gemeinsame Kriterien“: Diese Option bedeutet eine Gebietsabgrenzung auf Grundlage gemeinsamer und objektiver Kriterien in Bezug auf naturbedingte Nachteile (biophysikalische Kriterien).
- „Bestimmungen zu den Förderkriterien“: Hier wird zusätzlich zu den gemeinsamen Kriterien der zweiten Option der Schwerpunkt auf einen gemeinsamen Rahmen für kohärente Förderkriterien auf Ebene der Betriebe gelegt, um die gebietsbezogene Abgrenzung zu verbessern.
- „Hoher Naturschutzwert“: Die Unterstützung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten wird mit dem Erhalt ökologisch wertvoller Bewirtschaftungssysteme verbunden (Option zwei mit zusätzlich vorgegebenen ökologischen Einschränkungen).

Die Kommission hat sich für ein EU-weit einheitliches System der Gebietsabgrenzung auf Basis gemeinsamer biophysikalischer Kriterien ausgesprochen (KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, 2009a). Das gemeinsame Forschungszentrum (JRC) wurde beauftragt, einen wissenschaftlichen Ansatz für die Abgrenzung von benachteiligten Zwischengebieten zu entwickeln. Es wurden Boden-

und Klimakriterien, die bei Überschreitung bestimmter Grenzwerte auf große Beschränkungen für die Landwirtschaft in Europa hinweisen, ermittelt.

Die folgende Tabelle 2 bietet einen Überblick über die einzelnen biophysikalischen Kriterien. Es wurden alle in der Spalte „Untersuchungskriterien“ angeführten Kriterien auf ihre Eignung unter österreichischen Verhältnissen (Einhaltung der Grenzwerten) untersucht, wobei die in der Spalte „Simulationskriterien“ stehenden Parameter letztendlich im Rahmen der Simulationsaufgabe für eine Abgrenzung verwendet werden konnten (die anderen trafen in Österreich nicht zu).

Tab. 2: Biophysikalische Kriterien für die Neuabgrenzung

Abgrenzungskriterien	Untersuchungskriterien	Simulationskriterien
Vegetationstage	•	
Grad-Tage („Wärmesumme“)	•	
Hitzestress	•	
Entwässerung	•	•
Organische Böden	•	•
Grobes Material im Oberboden	•	•
Schwere Böden (> 60% Ton)	•	
Vertische Böden	•	
Durchwurzelungstiefe	•	•
Chemische Bestandteile (Salzgehalt u.a.)	•	
Boden-Wasser-Bilanz	•	
Hangneigung	•	•

Quelle: BMLFUW, 2010; Eigene Darstellung

Die Mitgliedstaaten wurden verpflichtet, die Anwendung dieser biophysikalischen Kriterien in ihrem Hoheitsgebiet simulieren zu lassen, um die Folgenabschätzung für alle Mitgliedsstaaten zu ermöglichen.

4. Methodik und Datengrundlage in Österreich

In Österreich wurde – entsprechend dem vorgegebenen Rahmen – die Simulation der vorgeschlagenen Abgrenzung der Zwischengebiete in drei Schritten durchgeführt (BMLFUW, 2010). Im ersten Arbeitsschritt wurden die Zwischengebiete mittels der biophysikalischen Kriterien und den dazugehörigen Schwellenwerten untersucht. Wenn eines der Kriterien zutraf, wurden Flächen auf Basis eines 250 m-Rasters

vorläufig als benachteiligt ausgewiesen. Im zweiten Arbeitsschritt wurden diese Flächen einem Fine-Tuning unterzogen. Konnten dort naturbedingte Erschwernisse ausgeglichen werden, so wurden diese Flächen wieder aus der Abgrenzung genommen. Bei diesem Schritt wurde von den Vorschlägen der EU (Ernteertrag, Tierbesatzdichte, Standarddeckungsbeitrag) abgewichen, da diese für Österreich wegen fehlender Daten auf kleinräumlicher Ebene kaum geeignet waren. Deshalb wurde dafür die „Boden-Klima-Zahl“ (BKLZ) verwendet. Sie ist eine Maßzahl für die Bodengüte landwirtschaftlich genutzter Flächen im Verhältnis zum ertragsfähigsten Boden Österreichs und daher für die Feinabstimmung der Bodenkriterien ein geeigneter Vergleichsmaßstab.

In der Projektbearbeitung wurden mehrere Schwellenwerte getestet, schließlich wurden 75% der BKLZ des NUTS3-Gebiets mit der höchsten BKLZ (NUTS3-Gebiet Weinviertel) als Schwellenwert für das Fine-Tuning festgelegt, d.h. Böden mit einem Wert über BKLZ 41,53 wurden ausgeschieden.

Im dritten Abgrenzungsschritt wurden die übrig gebliebenen benachteiligten Flächen mit der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Revisionsgebiets (derzeitiges Zwischengebiet und bisher nicht als benachteiligt abgegrenzte Gebiete) verschnitten.

Als Gebietseinheit für die Umlage der Verschneidung auf die Ebene der Verwaltungseinheiten wurde die Katastralgemeinde gewählt, da diese stabil gegenüber Gemeindezusammenlegungen oder Gemeindetrennungen ist. Für jede Katastralgemeinde wurde der Benachteiligungsgrad festgestellt. Katastralgemeinden wurden als benachteiligt abgegrenzt, wenn mindestens 66% (EU-Vorgabe) bzw. 50% (Alternativvorschlag) ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche als benachteiligt ausgewiesen wurden. Für jeden Abgrenzungsschritt wurden zur Übermittlung an die Europäische Kommission GIS-Kartensets erstellt.

5. Simulationsergebnisse

5.1 Simulationsergebnisse für Österreich

Die Simulation nach den Vorgaben der Kommission unter Verwendung der „Boden-Klima-Zahl“ für das Fine Tuning auf Ebene der landwirtschaftlichen Flächen und von zwei Alternativen für den

Benachteiligungsanteil auf Ebene der Katastralgemeinden ergab einen sehr großen Rückgang der Zwischengebiete in Österreich. Die nachfolgende Karte zeigt das Ergebnis der Simulation mit dem EU-Schwellenwert von 66%. Bis auf den Sauwald und Teile des Wienerwalds kommt es überall zu massiven Gebietsverlusten, speziell im Burgenland.

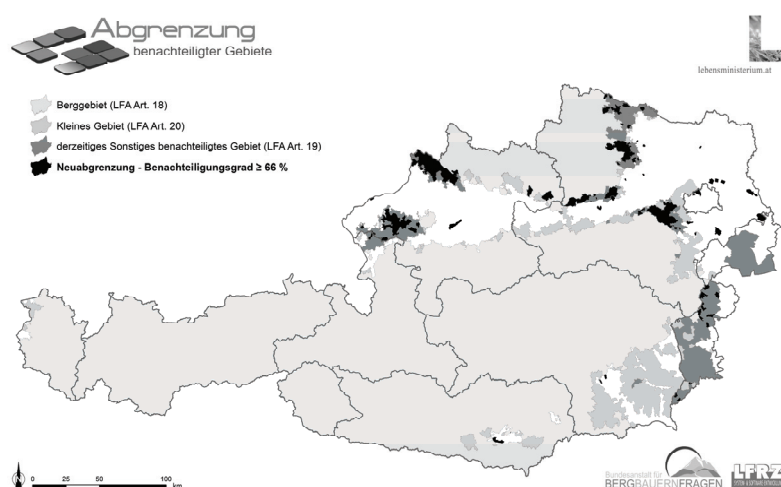


Abb. 1: Abgrenzbare Verwaltungseinheiten ($\geq 66\%$)

Quelle: Eigene Darstellung

Der österreichische Alternativvorschlag war die Annahme eines Schwellenwerts von 50%. Dadurch konnte die Zahl der abgrenzbaren Katastralgemeinden zwar erhöht werden, allerdings sind die Gebietsverluste immer noch beträchtlich. Bei einem Benachteiligungsanteil von $\geq 66\%$ würde das Zwischengebiet insgesamt um 71% abnehmen (Saldierung von Abnahme und neuabgegrenzte Gebiete) und bei einem Benachteiligungsanteil $> 50\%$ wäre der Rückgang 53% (Tabelle 3).

Tab. 3: Ergebnis der Simulation für Österreich

Benachteiligungsanteil in der KG	LF derzeit (ha)	LF neu (ha)	Differenz LF (ha)	Differenz LF (%)
Anteil $\geq 66\%$	220.672	63.836	-156.836	-71,1
Anteil $> 50\%$	220.672	103.159	-117.513	-53,3

Quelle: BMLFUW, 2010

5.2 Ergebnisse in ausgewählten Mitgliedsstaaten

Die Ergebnisse der Simulation führen in anderen Mitgliedsstaaten ebenfalls zu starken Gebietsrückgängen im bisherigen Zwischengebiet und teilweise zu dessen massiver Verlagerung in bisher nicht abgegrenzte Gebiete. Extrembeispiel dieser Verlagerung ist Italien wo 664 (66%) der bisher abgegrenzten Kommunen weg fallen und zugleich 790 Kommunen neu abgegrenzt würden (DAX, 2010). Da diese Verlagerung vom Süden in den Norden erfolgen würde, wäre die Umsetzung politisch problematisch. In Deutschland (AGRA-EUROPE, 2010) kommt es zu ähnlichen Gebietsbewegungen, allerdings nicht in diesem hohen Ausmaß. Hier fallen Flächen von 30% des bisherigen Zwischengebiets aus der Abgrenzung, während Gebiete in der Größe von 20% des derzeitigen Zwischengebiets hinzukommen würden. Bei Deutschland ist noch zu beachten, dass das Fine-Tuning (zweiter Abgrenzungsschritt) von den Entscheidungsträgern abgelehnt und daher aufgrund einer ablehnenden Haltung nicht durchgeführt wurde. Im Vereinigten Königreich betragen diese Verschiebungen minus 14% im Abgrenzungsgebiet und plus 10% außerhalb (DEFRA, 2010).

Generell kann gesagt werden, dass die Ablehnung der Simulation der Neuabgrenzung durch die Mitgliedsstaaten mit der Größe der durch die Simulation entstehenden Veränderungen in einem Mitgliedsstaat im Bereich der Zwischengebiete einhergeht. An Vorschlägen für eine Änderung des Simulationsmodells werden von den Mitgliedsstaaten für die Umlage auf die Verwaltungseinheiten kleinere Einheiten als die Gemeindeebene (LAU2) gefordert sowie die Senkung des Schwellenwerts von 66% auf 55% für abgrenzbare Verwaltungseinheiten. Deutschland spricht sich prinzipiell für seine Fortführung der Abgrenzung auf Basis der Ertragsmesszahl aus.

6. Schlussfolgerungen und Ausblick

Am Simulationsmodell der EU ist die isolierte Betrachtung der einzelnen Kriterien zu beanstanden, denn die kollektive Wirkung von zwei oder mehreren Kriterien (bei einem niedrigeren Schwellenwert) wird nicht berücksichtigt. Die Festlegung hoher Schwellenwerte, sowohl bei den Einzelkriterien, als auch für die Abgrenzung der Verwaltungseinheiten führt zu großen Gebietsverlusten. Für den

zweiten Abgrenzungsschritt scheinen die von der EU genannten Indikatoren, zumindest für Österreich, nicht geeignet.

Der dritte Abgrenzungsschritt bewirkt eine Ungleichbehandlung von Betrieben, da auch Betriebe mit hohen Erschwernissen aus der Förderung fallen, wenn die Katastralgemeinde als Ganzes den Schwellenwert nicht erreicht. Die angestrebte Vergleichbarkeit der Benachteiligung zwischen den Mitgliedsstaaten ist mit der neuen Methodik nicht erreichbar, da die Datenquellen und -qualität in den Mitgliedsstaaten teilweise unterschiedlich sind. Es kommt jedoch zu enormen Kürzungen und Umschichtungen innerhalb der Mitgliedsstaaten, die von diesen nur schwer umsetzbar wären.

Auf Basis der EU-Abgrenzungsmethodik und der Simulationsergebnisse für Österreich und andere Mitgliedsstaaten konnte gezeigt werden, dass der Vorschlag der Kommission nur bedingt für eine Neuabgrenzung geeignet ist. In Österreich wird deshalb eine Lösung im Bereich der Option Status Quo+ angestrebt. Eine Alternative wäre die Festlegung eines möglichst großzügigen Zwischengebiets mit zusätzlicher einzelbetrieblicher Beurteilung der Benachteiligung. Bis zur Einigung auf neue Kriterien für die Abgrenzung der Zwischengebiete in der EU sind noch viele Hürden zu nehmen, denn die Simulation der Neuabgrenzung hat methodische Schwächen und führt in manchen Mitgliedsstaaten zu massiven Verkleinerungen und Verschiebungen der Zwischengebiete, die in den betroffenen Mitgliedsstaaten politische Probleme verursachen würden.

Literatur

- AGRA-EUROPE (2010): Regierung weiter gegen EU-Modell für Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete. AGRA-EUROPE, Nr. 10/10, 8. März 2010, S. 15.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2010): Revision der Zwischengebiete. Dokumentation zur Simulation des Abgrenzungskonzeptes der Europäischen Kommission. Österreich. Arbeitsdokument. Wien.
- DAX, T. (2010): Rural development in Croatia - policies for Less favoured Areas. Präsentation. Zagreb.
- DEFRA (2010): Report on the testing of biophysical criteria for areas with natural handicap in the United Kingdom. Department for Environment, Food and Rural Affairs. Arbeitspapier. London.
- EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2003): Sonderbericht Nr. 4/2003. Luxemburg.

- HOVORKA, G. (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.
- IEEP (2006): An Evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union. London.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2008): Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 2008. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2008/index_en.htm
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2009a): Bessere Ausrichtung der Beihilfen für Landwirte in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen. Mitteilung der Kommission. KOM(2009) 161 endgültig. Brüssel.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2009b): Überarbeitung der Regelung für benachteiligte Gebiete. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/lfa/review/index_de.htm

Anschrift der Verfasser

*DI Philipp Gmeiner, Dr. Gerhard Hovorka
Bundesanstalt für Bergbauernfragen
Marxergasse 2/Mezz., 1030 Wien
Tel.: +43 1 50488 69 - 0
eMail: philipp.gmeiner@berggebiete.at
gerhard.hovorka@berggebiete.at*