

Die Neugestaltung der Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile in Österreich

Gerhard Hovorka und Philipp Gmeiner¹

Abstract - Die Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile hat mit einem Anteil von 27% am Budget des Programms für ländliche Entwicklung in Österreich einen großen Stellenwert. Die Halbzeitbewertung 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 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.

EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG

Die Ausgleichszulage (AZ) für naturbedingte Nachteile in Berggebieten und sonstigen benachteiligten Gebieten hat mit einem jährlichen Budgetvolumen von 273 Mio. € an 97.129 Betriebe einen Anteil von 27% am Gesamtbudget des Programms für ländliche Entwicklung in Österreich. Die AZ wurde in der Halbzeitbewertung des Programms hinsichtlich ihrer Ausgestaltung, Zielerreichung und Wirkungen positiv beurteilt (BMLFUW, 2010; 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). Vor allem die Unterscheidung nach Tierhalter/Nichttierhalter könnte in Zukunft Probleme verursachen, da es Meinungen gibt, dass dies der Zielorientierung der GAP und der WTO nicht entspricht. 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/Nicht-tierhalter 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.

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“ für jeden Betrieb der Flächenbetrag 1 (FB 1), der Flächenbetrag 2 (FB 2) und die Gesamtförderung berechnet. Nach Rücksprache mit den Förderungsexperten des BMLFUW wurden einige kleinere Adaptierungen vorgenommen. Das so erstellte Basismodell ist für die Berechnung der Modellvarianten sehr gut geeignet. 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 Tierhalter und Nichttierhalter und eine relative Besserstellung der Bergbauernbetriebe mit großer Bewirtschaftungsschwernis.

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

ERGEBNISSE DER HALBZEITBEWERTUNG

Die AZ wird als jährliche Flächenprämie gewährt, die aus dem FB 1 und FB 2 besteht. Die Höhe der AZ wird von folgenden Faktoren bestimmt:

1. vom Ausmaß der Fläche
2. von der Anzahl der Berghöfekataster-Punkte (BHK-Punkte) des Betriebes (Ausmaß der Erschwernisse)
3. von der Art der Fläche (Futterflächen haben einen höheren Hektarsatz als sonstige Flächen)

¹ Gerhard Hovorka und Philipp Gmeiner sind an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen, Wien tätig (gerhard.hovorka@berggebiete.at) bzw. (philipp.gmeiner@berggebiete.at).

4. von der Art des Betriebstyps, Tierhalter haben einen höheren Hektarsatz als Nichttierhalter

Die Höhe der Förderung wird unter Berücksichtigung der genannten Bedingungen nach einer Formel berechnet. Die Bedeutung der BHK-Punkte und die Unterscheidung nach „Tierhalter“ und „Nicht-Tierhalter“ für die Förderhöhe soll anhand eines einfachen Beispiels veranschaulicht werden: Ein Nichtbergbauernbetrieb ohne Tierhaltung mit 10 ha Förderfläche (Futterfläche) würde pro Jahr 745 € AZ erhalten. Wäre dieser Betrieb ein Bergbauernbetrieb und Nichttierhalter mit 100 BHK-Punkten steigt die Förderung auf 1.240 € pro Jahr. Ist dieser Bergbauernbetrieb auch Tierhalter, steigt die Förderung auf 2.330 € pro Jahr. Dieser Unterschied ergibt sich daraus, dass Tierhalterbetriebe beim FB 1 für Futterflächen einen viermal so hohen Betrag je BHK-Punkt und einen viermal 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.

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

Tabelle 1. Die AZ nach Erschwernisgruppen, Tierhaltern und Gebieten im Jahr 2009.

	AZ je Betrieb (€)	Anteil Tierhal- ter an Betrie- ben (%)	Anteil Tierhalter an Fördersumme (%)
BHK-0	1.123	46,5	63,6
BHK-1	2.500	81,8	92,6
BHK-2	3.517	86,1	95,8
BHK-3	4.578	90,1	97,7
BHK-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

Quelle: BMLFUW, 2010

SBG=sonstiges benachteiligtes Gebiet; KG=Kleines Gebiet

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 und den Betrieben mit keiner oder geringer Erschwernis sowie vor allem den Nichttierhaltern zu Gute käme. Daher wurde eine realistischere Variante ausgewählt. Für das Szenario „Grünland“ wurden die AZ-Flächen der Betriebe mittels Datenbankverknüpfung in Grünlandflächen und sonstige Flächen aufgeteilt. Für die Grünlandflächen wurden die bisherigen Fördersätze für Tierhalter/Futterflächen und für die sonstigen Flächen die bisherigen Fördersätze für Nichttierhalter/sonstige Fläche verwendet. Eine Differenzierung nach Tierhalter/Nichttierhalter gibt es nicht mehr. 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 derzeitigen Tierhaltern zwischen 257 € in der BHK-Gruppe 2 und 15 € in der BHK-Gruppe 4. 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 € gewinnen.

Tabelle 2. 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

Quelle: eigene Berechnungen

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Evaluierungsbericht zur AZ zeigt eine gezielte und positive Wirkung auf das landwirtschaftliche Einkommen, den Erhalt nachhaltiger Agrarsysteme und der Kulturlandschaft auf (BMLFUW, 2010). Neben der Differenzierung der Förderung nach der Bewirtschaftungserchwernis ist auch die Differenzierung nach Tierhaltern und Nichttierhaltern dafür eine wichtige Basis (Hovorka, 2011). 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. 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 (2010). *Evaluierungsbericht 2010. Teil B. Bewertung der Einzelmaßnahmen*. 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.

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