

Die Neuabgrenzung des benachteiligten Gebietes in Österreich

Philipp Gmeiner und Gerhard Hovorka¹

Abstract - In diesem Beitrag werden der Umfang und die Bedeutung der Zwischengebiete als Teil des landwirtschaftlich benachteiligten Gebietes 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 gezogen.

EINLEITUNG UND PROBLEMSTELLUNG

In der EU wurde 1975 die Beihilfenregelung für benachteiligte Gebiete 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:

1. die verwendeten sozioökonomischen Kriterien (Bevölkerungsdichte, -rückgang, Agrarquote) entsprechen nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten und wurden nie aktualisiert
2. für die Beurteilung der Ertragsfähigkeit des Bodens wurden von den Mitgliedsstaaten unterschiedliche Kriterien verwendet
3. 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 Nr. 1698/2005) 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 Zusam-

menhang mit den Nachteilen der landwirtschaftlichen Erzeugung in dem betreffenden Gebiet. Die „anderweitigen Verpflichtungen“ (Cross Compliance) sind einzuhalten. Der Rat konnte sich jedoch 2005 nicht auf ein gemeinschaftsweites System für die Klassifizierung der Zwischengebiete einigen. Nunmehr wird die Einführung mit dem Beginn der neuen Programmperiode ab 2014 angestrebt.

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:

Tabelle 1. Gebietstypen in der EU und in Österreich (Anteile an der landwirtschaftlichen Nutzfläche in %).

Gebietstyp	EU15	EU27	Österreich
Berggebiete	18,8	15,6	50,4
Zwischengebiete	36,6	35,5	7,0
Kleines Gebiet	2,7	2,9	6,7
ohne Benachteiligung	41,9	46,0	35,9

Quelle: Kommission, 2008a

Anmerkung: Gemäß der nationalen Statistik des BMLFUW beträgt der Anteil des Berggebietes in Österreich 56,7%. Der Unterschied der Anteile beim Berggebiet liegt in der unterschiedlichen Berücksichtigung der Almen.

Die Neuklassifizierung betrifft nur die Zwischengebiete. Diese haben in der EU mit 35,5% der LF 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, 2009). Im Jahr 2008 erhielten in Österreich hingegen in den Zwischengebieten 9.459 Betriebe insgesamt 16,1 Mio. € an Ausgleichszulage, das entspricht 9,9% der geförderten Betriebe und 5,9% der Fördersumme. In Österreich ist zwar das Zwischengebiet insgesamt nicht sehr groß, aber ein hoher Anteil der Betriebe im Zwischengebiet erhält auch die Förderung. Daher ist das Thema dennoch auch für Österreich bedeutsam.

VORGANGSWEISE UND METHODIK DER EU

Die EU-Kommission hat für die Überarbeitung viele Schritte gesetzt. Sie beauftragte eine Evaluierung der Maßnahme, führte bilaterale Gespräche mit allen Mitgliedsstaaten durch und hat acht Boden- und Klimakriterien als Grundlage für eine objektive und

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

eindeutige Einstufung der Zwischengebiete ausarbeiten lassen. Weiters hat sie vier Optionen der Neugestaltung zur öffentlichen Konsultation und Diskussion vorgelegt (Kommission, 2008b). Die Kommission hat sich für ein EU-weit einheitliches System der Gebietsabgrenzung und einer Abgrenzung auf Basis gemeinsamer biophysikalischer Kriterien ausgesprochen, ohne sich aber – auf Grund fehlender Daten – bereits festzulegen (Kommission, 2009). Die Mitgliedstaaten wurden in der Folge verpflichtet, die Anwendung der acht vorgeschlagenen biophysikalischen Kriterien in ihrem Hoheitsgebiet zu simulieren und die Ergebnisse zu übermitteln, um die Folgenabschätzung für alle Mitgliedsstaaten zu ermöglichen.

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 acht biophysikalischen Kriterien² und den dazugehörigen Schwellenwerten untersucht. Wenn eines der Kriterien zutraf, wurden Gebiete vorläufig als benachteiligt ausgewiesen. Im zweiten Arbeitsschritt wurden diese Gebiete einem Fine Tuning unterzogen. Konnten dort naturbedingte Erschwernisse ausgeglichen werden, so wurden diese Gebiete wieder aus der Abgrenzung genommen. Bei diesem Schritt wurde von den Vorschlägen der EU (Erntertrag, Tierbesatzdichte, Standarddeckungsbeitrag) abgewichen, da die „Boden-Klima-Zahl“ der landwirtschaftlichen Grundstücke als besser geeigneter Indikator zur Verfügung stand.³ Im dritten Abgrenzungsschritt wurden Katastralgemeinden als benachteiligt abgegrenzt, wenn mindestens 66% (EU-Vorgabe) bzw. 50% (Alternativvorschlag) ihrer landwirtschaftlichen Nutzfläche nach dem zweiten Abgrenzungsschritt als benachteiligt ausgewiesen wurden. Für jeden Abgrenzungsschritt wurden zur Dokumentation und Nachvollziehbarkeit Kartensets erstellt.

AUSGEWÄHLTE 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. Bei einem Benachteiligungsanteil von $\geq 66\%$ würde das Zwischengebiet insgesamt um 73% abnehmen (Saldierung von Abnahme und neuabgegrenzte Gebiete) und bei einem Benachteiligungsanteil von $> 50\%$ wäre der Rückgang auch noch 59%.

Tabelle 2. Ergebnis der Simulation für Österreich nach Benachteiligungsanteil in den Katastralgemeinden (KG).

Benachteiligungs- anteil in der KG	LF derzeit (ha)	LF neu (ha)	Differenz LF (ha)	Differenz LF (%)
Anteil $\geq 66\%$	220.672	59.218	-161.454	-73,2
Anteil $> 50\%$	220.672	90.217	-130.456	-59,1

Quelle: BMLFUW, 2010

LF = Landwirtschaftliche Nutzfläche

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Eine Kürzung der Zwischengebiete um 59 bis 73% in Österreich würde einen starken Einschnitt bedeuten. In Österreich wurden gegen die von der EU vorgegebenen Kriterien und die Methodik Einwände erhoben. Auf Ebene der Kriterien (erster Abgrenzungsschritt) wird die kollektive Wirkung von zwei oder mehreren Kriterien nicht berücksichtigt. Für den zweiten Abgrenzungsschritt scheinen die von der EU genannten Indikatoren nicht zielführend. Der dritte Schritt bewirkt eine Ungleichbehandlung von Betrieben, da auch Betriebe mit hohen Erschwernissen aus der Förderung rausfallen, wenn die Katastralgemeinde als Ganzes den Schwellenwert nicht erreicht. Die angestrebte Vergleichbarkeit der Benachteiligung zwischen den einzelnen Ländern ist mit der neuen Methodik nicht erreichbar, führt aber zu nicht gerechtfertigten Kürzungen und Umschichtungen innerhalb eines Landes. Es wird daher eine Lösung im Bereich der Option Status Quo+ angestrebt. Eine Alternative wäre die Festlegung eines möglichst großzügigen Zwischengebietes und zusätzlich eine einzelbetriebliche Beurteilung und Klassifizierung der Benachteiligung. Bis zur Einigung auf neue Kriterien für die Abgrenzung und Förderkriterien der Zwischengebiete auf EU-Ebene sind daher noch viele Hürden zu nehmen.

LITERATUR

BMLFUW (2010). *Revision der Zwischengebiete. Dokumentation zur Simulation des Abgrenzungskonzeptes der Europäischen Kommission. Österreich. Arbeitsdokument.* Wien.

Europäischer Rechnungshof (2003). *Sonderbericht Nr. 4/2003.* Luxemburg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2009). *Bessere Ausrichtung der Beihilfen für Landwirte in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen. Mitteilung der Kommission.* KOM(2009) 161 endgültig. Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008a). *Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 2008.* http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2008/index_en.htm

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008b). *Review of the „Less Favoured Area“ Scheme. Public consultation document for impact assessment.* Brüssel.

² Die Kriterien betreffen: Klima (Niedrigtemperatur, Hitzestress), Boden (Entwässerung, Struktur u. Steinigkeit, Durchwurzelungstiefe, chemische Eigenschaften), Bodenwasserhaushalt und Hangneigung.

³ Die „Boden-Klima-Zahl“ ist kein eindimensionaler physikalischer Indikator, sondern stellt das positive und negative Zusammenwirken verschiedener Einflussgrößen dar. Bei der Festlegung des Schwellenwertes wurden 75% der Boden-Klima-Zahl des NUTS3-Gebietes Weinviertel im Nordosten des Bundesgebietes ausgewählt.