

Gerhard Hovorka

Die Evaluierung der Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile

Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms
für die Entwicklung des Ländlichen Raums

Medieninhaber (Verleger) und Herausgeber:
Bundesanstalt für Bergbauernfragen,
A-1030 Wien, Marxergasse 2
<http://www.berggebiete.at>
Tel.: +43/1/504 88 69 - 0; Fax: +43/1/504 88 69 – 39
office@babf.bmlfuw.gv.at
Layout: Roland Neissl, Michaela Hager

ISBN: 978-3-85311-100-0

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1. Zusammenfassung	5
2. Beschreibung und Umfang der Maßnahme	9
3. Methodik der Evaluierung der Maßnahme	25
4. Quantifizierung der Wirkungen der Maßnahme	29
5. Beantwortung der Bewertungsfragen	41
6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	47
7. Beispiele aus der Praxis	51
8. Literatur	53
9. Anhang zur Ausgleichszulage	55

Einleitung

Dieser Bericht beruht auf den im Evaluierungsbericht 2010 des Lebensministeriums enthaltenen Teil über die Evaluierung der Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von LandwirtInnen in Berggebieten und benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind – Maßnahmen 211 und 212 (BMLFUW 2010e). Zusätzlich wurden einige Aktualisierungen vorgenommen, die Literaturliste wurde ergänzt und weitere Abbildungen wurden erstellt.

Die Bundesanstalt für Bergbauernfragen war mit der Zwischenevaluierung der Ausgleichszulage beauftragt (BMLFUW 2010a). Der Evaluierungsprozess richtete sich nach dem Evaluierungshandbuch und dem Indikatoren-Set der EU (EU 2006 und 2007) und wurde um zusätzliche Fragestellungen erweitert.

Der Gesamtevaluierungsbericht hatte die Zwischenevaluierung des österreichischen Programms zur ländlichen Entwicklung (LE 07-13) zum Ziel. Dieses Programm ist eines differenziertesten und relativ zur Landesgröße eines der umfangreichsten innerhalb der EU. Im Zeitraum 2007 – 2009 nahmen 145.568 FörderwerberInnen mit einer Fördersumme von 3.093 Mio. Euro am Programm teil. Der Schwerpunkt 2 (Umwelt und Landschaft) hatte mit 79,1% des Gesamtbudgets den bei weitem größten budgetären Stellenwert. Nach Maßnahmen betrachtet, lag die Ausgleichszulage mit 26,6% nach dem Agrarumweltprogramm ÖPUL (51,1%) an zweiter Stelle (Ortner/Hofer 2011).

Tabelle 1: Maßnahmen und Förderungssummen des Programms LE 07-13 im Zeitraum 2007 bis 2009

Maßnahme	Mio. €	%
Schwerpunkt 1: Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	488,2	15,8
M 112 Niederlassung von Junglandwirten	48,7	1,6
M 121 Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe	265,9	8,6
M 123 Erhöhung d. Wertschöpfung	76,2	2,5
M 125 Ausbau der Infrastruktur im Forstsektor	41,2	1,3
Übriger Schwerpunkt 1	56,2	1,8
Schwerpunkt 2: Umwelt und Landschaft	2.448,5	79,1
M 211/212 Zahlungen für naturbedingte Nachteile	824,1	26,6
M 214 Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL)	1.580,8	51,1
M 226 Wiederaufbau von Forstpotential	43,6	1,4
Schwerpunkt 3: Diversifizierung und Lebensqualität	141,0	4,6
M 321 Grundversorgung ländlicher Gebiete	63,7	2,1
Übriger Schwerpunkt 3	77,3	2,5
Schwerpunkt 4*: Leader und Technische Hilfe	15,0	0,5
Insgesamt	3.092,8	100,0

* Auszahlungen unter Schwerpunkt 4 (Leader) sind bei den jeweiligen Maßnahmen zugerechnet.

Quelle: BMLFUW 2010d und Ortner/Hofer 2011; eigene Ergänzungen

Die Bewertung des Programms gibt einen umfassenden Überblick über das Programm und erfolgte auf Grundlage von Wirkungsanalysen für die einzelnen Maßnahmen und das Programm insgesamt. Daraus wurden von Evaluato-rInnen Vorschläge zur Verbesserung der Maßnahmen und des Programms abgeleitet. Die Bewertung der Ausgleichszulage konnte auf frühere Forschungsarbeiten und Evaluierungen in Österreich (Hovorka 2004, Groier/Hovorka 2007) und der EU aufbauen (Terluin/Roza 2010, Pufahl 2009).

1. Zusammenfassung

Im Rahmen der Maßnahmen 211 und 212 haben im Zeitraum 2007-2009 in Summe 100.934 Betriebe eine Förderung erhalten. Die damit verbundenen Zahlungen beliefen sich auf 824,1 Mio. Euro (Basis: Fachliche Berichte der AMA).¹ Für die beiden Maßnahmen 211 und 212 stehen laut Finanzplan in der Periode 1.932 Mio. Euro zur Verfügung. Das sind 33,2% der Fördermittel in der Achse 2 bzw. 24,1% bezogen auf das Gesamtbudget der Periode LE 07-09 (BMFLUW 2010d).

Die Ausgleichszulage stellt eine Zahlung für naturbedingte Nachteile zugunsten von LandwirtInnen in Berggebieten (Maßnahme M 211) und in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind, (Maßnahme M 212), dar. In der Ausgleichszulage werden beide Maßnahmen gemeinsam erfasst. Die Differenzierung der Förderhöhe erfolgt anhand eines einzelbetrieblichen Bewertungssystems der Bewirtschaftungerschwernis (Berghöfekataster-Punkte), die bei der Bemessung der Ausgleichszulage zugrunde gelegt wird. Je größer die Bewirtschaftungerschwernisse, desto höher die Gesamtpunkteanzahl eines Bergbauernbetriebes und desto höher die Fördersumme. Mit dieser Vorgangsweise wird sowohl der gebietstypischen Benachteiligung (drei Gebietskategorien) als auch der einzelbetrieblichen Bewirtschaftungerschwernis (Berghöfekataster-Punkte) entsprochen.

Die Abgrenzungskriterien und der Umfang der als benachteiligt ausgewiesenen Gebiete wurden für die neue Programmperiode ab 2007 gegenüber der Programmperiode 2000-2006 nicht verändert. Die drei Kategorien von benachteiligten Gebieten gemäß Verordnung (EC) 1257/1999 umfassen 81% der Katasterfläche und 70% der landwirtschaftlich genutzten Fläche. Den überwiegenden Anteil daran hat mit 70% der Katasterfläche bzw. 57% der landwirtschaftlich genutzten Fläche das Berggebiet. Lebens- und Wirtschaftsraum insgesamt sind im Berggebiet von der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung abhängig. Im Berggebiet wird die landwirtschaftlich genutzte Fläche zum überwiegenden Teil in Form von Grünland und Tierhaltung bewirtschaftet. Das Berggebiet hat in Österreich einen zentralen Stellenwert und die Förderung der Betriebe, insbesondere der Bergbauernbetriebe, ist von großer Bedeutung. Die Ausgleichszulage dient laut der Zielsetzungen des Programmplanungsdokuments folgenden Zielen:

- ♦ Gewährleistung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung und Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft und Funktionsvielfalt im ländlichen Raum
- ♦ Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedelung und nachhaltigen Bodenbewirtschaftung
- ♦ Anerkennung der von diesen Betrieben im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen

Gemäß der VO (EG) Nr. 1698/2005, Art. 37 des Rates hat die Ausgleichszulage die Funktion, die zusätzlichen Kosten und die Einkommensverluste, die landwirtschaftlichen Betrieben in den drei Kategorien von benachteiligten Gebieten im Zusammenhang mit den Nachteilen bei der landwirtschaftlichen Erzeugung entstehen, auszugleichen.

In der Interventionslogik wurde davon ausgegangen, dass aufgrund höherer Kosten und geringerer Erträge in benachteiligten Gebieten die Gefahr der Bewirtschaftungsaufgabe besteht, die zum gesellschaftlich unerwünschten Rückgang der Kulturlandschaft, Rückgang der Biodiversität, Entsiedelung, Nachteile für den Tourismus und Erhöhung der Risiken von Naturgefahren führt. Die Ausgleichszulage (jährliche Hektarzahlung) gleicht die höheren Bewirtschaftungskosten und geringeren Erträge in Relation zur Benachteiligung zum Teil aus und trägt damit zur Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Landnutzung in den drei Arten von benachteiligt ausgewiesenen Gebieten (LFA-Gebieten) sowie in Folge zur Erhaltung einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft bei.

Die quantifizierten Ziele der AZ wurden hinsichtlich der Input- und Outputindikatoren für den Zeitraum 2007-2009 bei der Anzahl der geförderten Betriebe exakt erreicht, bei der Fördersumme marginal unterschritten und

1. In dieser vom BMLFUW erhobenen Zahl von 100.934 geförderten Betrieben sind alle in der Förderperiode 2007 – 2009 mindestens einmal geförderten Betriebe enthalten. Im Durchschnitt wurden laut Förderdatenbank in diesem Zeitraum pro Jahr 97.129 Betriebe gefördert. Aufgrund der Nachverrechnungen der AMA in Folgejahren (Rückforderungen und Nachzahlungen für die Vorjahre) und der Berücksichtigung des Flächenbetrages 3 weicht die Gesamtördersumme geringfügig von der für die Evaluierung zur Verfügung stehenden Förderdatenbanksumme ab.

beim Umfang der geförderten Fläche gering überschritten. Als Ergebnisindikator wurde als quantifizierbares Ziel im Programm der Umfang der erfolgreich bewirtschafteten Flächen in gleicher Höhe wie der Outputindikator angegeben. Dadurch wird im Programm die gesamte geförderte Fläche als von sozialer Ausgrenzung und Bewirtschaftungsaufgabe gefährdete Fläche (Marginalisierung) angenommen. Da das Flächenziel erreicht wurde, wäre damit auch der Ergebnisindikator erfüllt. Es ist allerdings zu hinterfragen, ob die gesamte geförderte Fläche tatsächlich auch eine gefährdete Fläche darstellt.

Dem Umstand der geringeren Einkommen mit zunehmender Erschwernis wird in der Ausgestaltung der AZ Rechnung getragen, indem die Förderungshöhe nach der Bewirtschaftungserchwernis (gemessen in Berghöfekatasterpunkten), Art der Flächen (Futterflächen/sonstige Flächen) und Betriebstyp (Tierhalter/Nichttierhalter) differenziert wird. Daher erhalten Betriebe mit höherer Erschwernis und dadurch geringerem Einkommen eine höhere Förderung als Betriebe mit geringer Erschwernis. Diese Zusammenhänge wurden durch die Analyse von Deckungsbeiträgen, landwirtschaftlichen Einkommen, Erwerbseinkommen, den Anteilen der AZ am Einkommen/Öffentlichen Geldern/Erwerbseinkommen evaluiert. Vor allem bei kleineren und mittleren Bergbauernbetrieben wirkt sich die Ausgestaltung der AZ mit einem Flächenbetrag 1 und Flächenbetrag 2 positiv auf das Einkommen und die Weiterbewirtschaftung der Flächen aus. Dies trägt wesentlich zu ihrer Effizienz und Effektivität bei.

Es wurden in der Evaluierung einige weitere Wirkungsindikatoren hinsichtlich der Umwelt untersucht. Der Schwerpunkt des Biolandbaus liegt in Österreich im Berggebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben. Von den im Jahr 2009 über INVEKOS geförderten Biobetrieben waren 87% auch AZ-Betriebe. Der Anteil der Biobetriebe an den AZ-Betrieben lag 2009 bei 19%, die 23% der AZ-Fläche biologisch bewirtschafteten. Die AZ trägt damit zur Aufrechterhaltung der biologisch bewirtschafteten Fläche bei. Weiters besteht ein starker Zusammenhang zwischen AZ und der Teilnahme am Agrarumweltprogramm ÖPUL. Von den AZ-Betrieben nehmen 90% der Betriebe mit insgesamt 95% der AZ-Fläche an einer oder mehreren Agrarumweltmaßnahmen teil. Daraus ist zu schließen, dass diese Flächen zum Erhalt nachhaltiger Agrarsysteme und der Landschaft und somit zur Verbesserung der Umwelt beitragen. Die Evaluierung zeigt, dass die geförderte AZ-Fläche seit 2006 (baseline) um 1,1% zugenommen hat, während die landwirtschaftliche Fläche Österreichs gemäß INVEKOS-Daten um 2,0% abgenommen hat. Die Besatzdichte je ha Futterfläche hat seit 2006 in Österreich insgesamt und auch in den verschiedenen Gebietskategorien der benachteiligten Gebiete leicht zugenommen. Die Besatzdichte liegt im Berggebiet und bei den Bergbauernbetrieben unter dem österreichischen Durchschnitt, im sonstigen benachteiligten Gebiet und im Kleinen Gebiet leicht darüber. Die Besatzdichte nimmt mit steigender Bewirtschaftungserchwernis ab. Ein großer Teil der AZ-Flächen wird in Zukunft in Österreich als High Nature Value Farmland ausgewiesen werden. Mit diesen Analysen konnte gezeigt werden, dass die AZ zum Erhalt nachhaltiger Agrarsysteme und der Landschaft und somit zur Verbesserung der Umwelt beiträgt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die AZ aufgrund der Differenzierung der Fördersätze nach der Bewirtschaftungserchwernis und der Aufsplittung in einen Flächenbetrag 1 (Sockelbetrag) und Flächenbetrag 2 sowie der Besserstellung der Tierhalterbetriebe und der Futterflächen bei den Fördersätzen einen hohen Zielerreichungsgrad hat. Auch die Modulation und die Obergrenzen der Förderung tragen zur Effizienz und Effektivität bei, könnten aber noch verstärkt werden. Die Ausgleichszulage 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 den Rückstand beim Deckungsbeitrag und Einkommen gegenüber den Gunstlagen nur zum Teil aus.

Es sind unmittelbar keine Programmanpassungen für die restliche Laufzeit der Periode erforderlich. Sollte aber aufgrund von Budgetrestriktionen oder anderen Überlegungen eine weitere Fokussierung der Ausgleichszulage auf die Betriebe und Flächen mit hoher und extremer Bewirtschaftungserchwernis vorgenommen werden, so kann auf eine Reihe von Empfehlungen für eine effizientere und effektivere Gestaltung der Maßnahme im Programm LE 2014+ zurückgegriffen werden.

Tabelle 2: Indikatoren, Ziele und Umsetzungsstand der Maßnahme 211

Art des Indikators	Indikator	Zielwerte 2007-2013	Umsetzung 2007-2009	Umsetzungsgrad
Input	Öffentliche Mittel (in Mio. Euro)	1.701,0	724,3	42,6
Output	Anzahl der unterstützten Betriebe in Berggebieten (pro Jahr)	72.000	71.978	100,0
	Geförderte landwirtschaftlich genutzte Flächen im Berggebiet (pro Jahr)	1.200.000	1.230.226	102,5
Ergebnis	Flächen mit erfolgreicher Landbewirtschaftung zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe von Land (pro Jahr)	1.200.000	1.230.226	102,5
	Bedeutung der AZ zum Ausgleich der Deckungsbeitragsdifferenz - <i>Zusatzindikator</i>	>50%	52%	
	Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen - <i>Zusatzindikator</i>	>15%	20%	
Wirkung	Flächen, die mit erfolgreicher Landbewirtschaftung beitragen zur:			
	Umkehrung der abnehmenden Artenvielfalt	k.A.	k.A.	
	Erhaltung von Land- und Forstwirtschaft mit hohem Naturwert	2)	2)	
	Hoher Anteil von Flächen mit Agrarumweltmaßnahmen bei den AZ-Betrieben - <i>Zusatzindikator</i>	>90%	98%	
	Hoher Anteil von Bioflächen bei den AZ-Betrieben - <i>Zusatzindikator</i>	>20%	26%	
	Geringe Abnahme der AZ-Flächen im Vergleich zum Durchschnitt Österreichs - <i>Zusatzindikator</i>	<-1%	+0,6%	
	Geringerer RGVE-Besatz je ha Futterfläche der AZ-Betriebe im Vergleich zum Durchschnitt Österreichs - <i>Zusatzindikator</i>	<1,2	1,0	
	Hoher Anteil an extensiven Grünland und Wiesen/Weiden an der landwirtschaftlichen Nutzfläche der AZ-Betriebe - <i>Zusatzindikator</i>	>75%	76,4%	

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).

Tabelle 3: Indikatoren, Ziele und Umsetzungsstand der Maßnahme 212

Art des Indikators	Indikator	Zielwerte 2007-2013	Umsetzung 2007-2009	Umsetzungsgrad
Input	Öffentliche Mittel (in Mio. Euro)	224,0	95,0	42,4
Output	Anzahl der unterstützten Betriebe in benachteiligten Gebieten (pro Jahr)	25.000	25.151	100,6
	Geförderte landwirtschaftlich genutzte Flächen in benachteiligten Gebieten (pro Jahr)	315.000	323.189	102,3
Ergebnis	Flächen mit erfolgreicher Landbewirtschaftung zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe von Land (pro Jahr)	315.000	323.189	102,3
	Bedeutung der AZ zum Ausgleich der Deckungsbeitragsdifferenz - <i>Zusatzindikator</i>	>50%	57%	
	Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen - <i>Zusatzindikator</i>	>7%	7%	
Wirkung	Flächen, die mit erfolgreicher Landbewirtschaftung beitragen zur:			
	Umkehrung der abnehmenden Artenvielfalt	k.A.	k.A.	
	Erhaltung von Land- und Forstwirtschaft mit hohem Naturwert	2)	2)	
	Hoher Anteil von Flächen mit Agrarumweltmaßnahmen bei den AZ-Betrieben - <i>Zusatzindikator</i>	>90%	87%	
	Hoher Anteil von Bioflächen bei den AZ-Betrieben - <i>Zusatzindikator</i>	>15%	15%	
	Geringe Abnahme der AZ-Flächen im Vergleich zum Durchschnitt Österreichs - <i>Zusatzindikator</i>	>-1%	+3%	
	Geringerer RGVE-Besatz je ha Futterfläche der AZ-Betriebe im Vergleich zum Durchschnitt Österreichs - <i>Zusatzindikator</i>	<1,2	1,4	
	Hoher Anteil an extensiven Grünland und Wiesen/Weiden an der landwirtschaftlichen Nutzfläche der AZ-Betriebe - <i>Zusatzindikator</i>	>30%	28%	

1) Beim Durchschnitt des RGVE-Besatz je ha Futterfläche für Österreich sind auch die AZ-Betriebe im Berggebiet enthalten, die den Durchschnitt nach unten drücken.

2) Für die Zwischenevaluierung lagen noch keine Daten für den Umfang des High Nature Value Farmland für die benachteiligten Gebiete vor (für Österreich wurden 43% der landwirtschaftlich genutzten Fläche angegeben).

2. Beschreibung und Umfang der Maßnahme

Die Ausgleichszulage fällt unter den Schwerpunkt 2 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005: Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung (Europäische Kommission 2005) bzw. des zweiten Oberzieles der Umsetzung in Österreich gemäß des Programms für die Ländliche Entwicklung: Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Erhalt der Kulturlandschaft (BMLFUW 2009b). Sie stellt eine Ausgleichszahlung für naturbedingte Nachteile zugunsten von LandwirtInnen in Berggebieten (Maßnahme M 211) und eine Zahlung zugunsten von LandwirtInnen in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind, dar (Maßnahme M 212). In der Ausgleichszulage werden beide Maßnahmen gemeinsam erfasst. Die Unterscheidung erfolgt anhand eines einzelbetrieblichen Bewertungssystems der Bewirtschaftungsschwernis (Berghöfekataster-Punkte), die bei der Bemessung der Ausgleichszulage zugrunde gelegt wird. Mit dieser Vorgangsweise wird sowohl der gebietstypischen Benachteiligung (drei Gebietskategorien) als auch der einzelbetrieblichen Bewirtschaftungsschwernis (Berghöfekataster-Punkte) entsprochen.

Die Abgrenzungskriterien und der Umfang der als benachteiligt ausgewiesenen Gebiete wurden für die neue Programmperiode ab 2007 gegenüber der Programmperiode 2000–2006 nicht verändert.

Umfang und Bedeutung der benachteiligten Gebiete in Österreich

Die Abgrenzungskriterien und der Umfang der als benachteiligt ausgewiesenen Gebiete wurden für die neue Programmperiode ab 2007 gegenüber der Programmperiode 2000–2006 nicht verändert. Die drei Kategorien von benachteiligten Gebieten gemäß Verordnung (EC) 1257/1999 (Europäische Kommission 1999) umfassen 81% der Katasterfläche und 70% der landwirtschaftlich genutzten Fläche (inkl. der Almflächen). Den überwiegenden Anteil daran hat mit 70% der Katasterfläche bzw. 57% der landwirtschaftlich genutzten Fläche das Berggebiet. Das Berggebiet hat daher in Österreich einen zentralen Stellenwert und die Förderung der Betriebe, insbesondere der Bergbauernbetriebe, ist von großer Bedeutung. Eine entscheidende Schlüsselrolle für die Sicherung des sensiblen Ökosystems im Berggebiet fällt der Berglandwirtschaft zu. Lebens- und Wirtschaftsraum insgesamt sind im Berggebiet von der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung abhängig. Im Berggebiet wird die landwirtschaftlich genutzte Fläche (inklusive der Almflächen) zum überwiegenden Teil in Form von Grünland und Tierhaltung bewirtschaftet. Da nicht alle landwirtschaftlich genutzten Flächen förderfähig sind, entspricht gemäß dieser Statistik der Anteil der durch die AZ geförderten LF 63,5% der LF im gesamten benachteiligten Gebiet.

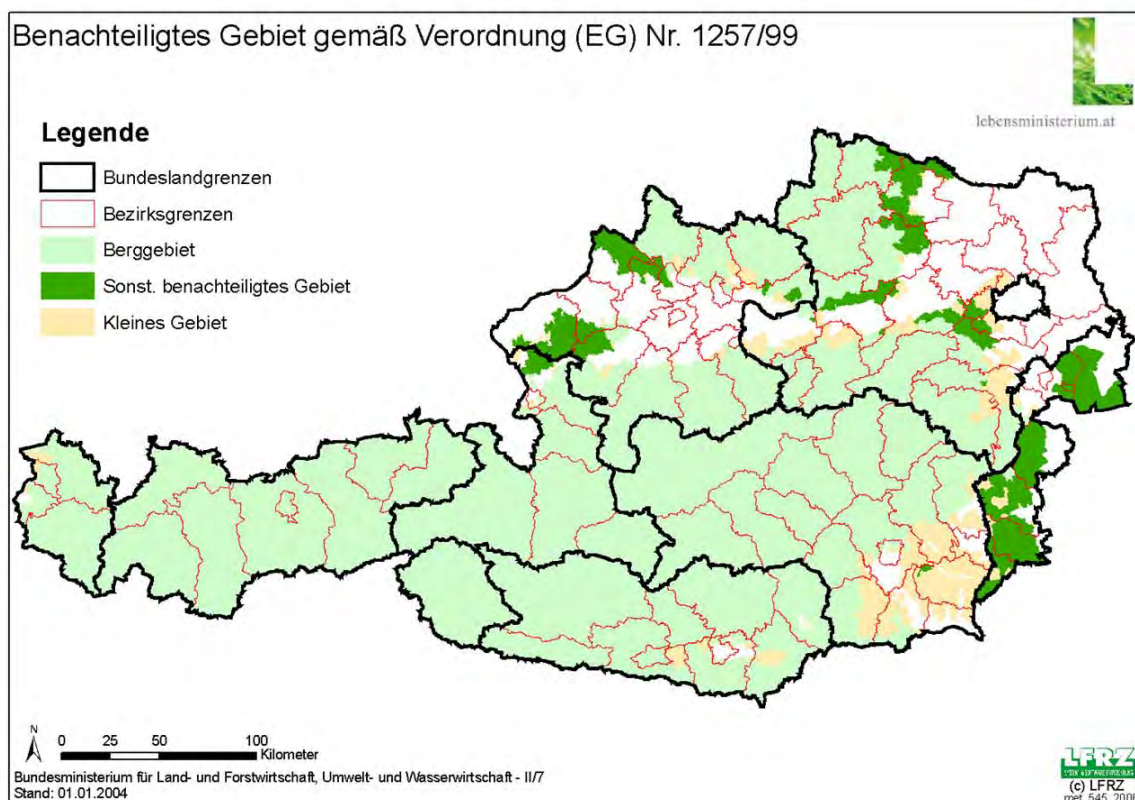
Tabelle 4: Umfang und Anteil der benachteiligten Gebiete nach Kategorien, Katasterfläche und landwirtschaftlicher Nutzfläche (Stand 2009)

Art des Gebietes	Katasterfläche in ha	Anteil an Katasterfläche in %	Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) in ha	Anteil an LF in %	Anteil AZ-Fläche an LF in %
Berggebiet	5.850.346	69,7	1.992.312	56,7	62,0
Sonstiges benachteiligtes Gebiet (Zwischengebiet)	499.557	6,0	234.614	6,7	70,1
Kleines Gebiet	453.949	5,4	231.741	6,6	70,3
Benachteiligte Gebiete	6.803.852	81,1	2.458.667	70,0	63,5
Nichtbenachteiligte Gebiete	1.584.603	19,9	1.052.419	30,0	-
Österreich	8.388.455	100,0	3.511.086	100,0	44,5

Anteil AZ-Fläche bezieht sich auf die AZ-Förderfläche 2009 des jeweiligen Gebietes (insgesamt 1.561.841 ha). Aufgrund einer anderen Zuordnung der Almen werden die LF-Anteile des Berggebietes im EU-Bericht etwas kleiner angegeben (Stand 2005): Berggebiet 50,4%; Zwischengebiete 7,0%; Kleines Gebiet 6,7%; Summe 64,1% (Europäische Kommission 2008a, S. 144). Bei der Auflistung Kontextindikatoren des LE-Programms liegen die Werte (Jahr 2000) über den Werten in der Tabelle (BMLFUW 2009b, S. 91).

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7, eigene Berechnungen.

Abbildung 1: Benachteiligte Gebiete in Österreich



Als weitere Quellen für den Umfang der benachteiligten Gebiete in Österreich stehen die Daten der Agrarstatistik und des INVEKOS zur Verfügung. Aufgrund unterschiedlicher Berechnungsschlüssel für die Almflächen wird der Anteil des Berggebietes an der landwirtschaftlich genutzten Fläche etwas geringer angegeben und der Anteil aller benachteiligten Flächen liegt bei 67% (Agrarstatistik) bzw. 64% (INVEKOS-Daten). Da jedoch nicht alle Flächen auch den Auflagen für die Förderung entsprechen, liegt der Anteil der geförderten Flächen gemäß AZ-Bestimmungen an den benachteiligten Gebieten bei 73% (Agrarstatistik) bzw. 87% (INVEKOS). Im benachteiligten Gebiet befinden sich gemäß Agrarstatistik 73% aller land- und forstwirtschaftlichen Betriebe (54% im Berggebiet), die auch 88% der Forstflächen bewirtschaften (80% im Berggebiet). Die Betriebe im benachteiligten Gebiet halten 79% der Rinder (65% im Berggebiet) bzw. 80% der Milchkühe (66% im Berggebiet).

Tabelle 5: Benachteiligte Gebiete und landwirtschaftlich genutzte Fläche nach unterschiedlichen Statistikquellen

Art des Gebietes	LF nach der Agrarstatistik (ha)	Anteil Gebietskategorie in %	Anteil AZ-Fläche in %	LF nach INVEKOS (ha)	Anteil Gebietskategorie in %	Anteil AZ-Fläche in %
Berggebiet (1)	1.745.738	54,7	70,7	1.439.979	51,4	85,7
Sonstiges benachteiligtes Gebiet (Zwischengebiet) (2)	k.A.	k.A.	k.A.	202.089	7,2	81,0
Kleines Gebiet (3)	k.A.	k.A.	k.A.	164.127	5,9	99,2
Summe Gebiete (2 und 3)	385.801	12,1	84,8	366.216	13,1	89,4
Summe Gebiete (1, 2, 3)	2.131.539	66,8	73,3	1.806.195	64,4	86,5
Nicht benachteiligtes Gebiet	1.059.215	33,2	0	997.667	35,6	-
Österreich	3.190.854	100,0	48,9	2.803.862	100,0	55,7

1) In der Agrarstatistik sind die Zahlen für die Erhebung des Jahres 2007. Im INVEKOS sind die Zahlen für das Jahr 2009. Anteil AZ-Fläche bezieht die AZ-Förderfläche 2009 des jeweiligen Gebietes (insgesamt 1.561.841 ha).

Quelle: Lebensministerium 2010b; eigene Berechnungen.



Foto:Herbst in Waidhofen/Ybbs, einem Bezirk im Berggebiet in Niederösterreich
Quelle: G. Hovorka

Definition und Bedeutung der Bergbauernbetriebe

Neben der Gebietsabgrenzung der benachteiligten Gebiete erfolgt in Österreich auch eine einzelbetriebliche Kategorisierung der Bergbauernbetriebe anhand eines einzelbetrieblichen Bewertungssystems der Bewirtschaftungsschwernis (Berghöfekataster-Punkte) entsprechend den standortbedingten Bewirtschaftungsschwernissen. Damit wird sowohl der einzelbetrieblichen als auch der gebietstypischen Benachteiligung entsprochen. Diese Einstufung ist eine wichtige Grundlage zur gezielten Förderung der Bergbauernbetriebe. Darin besteht in Österreich eine lange Tradition. Der Berghöfekataster (BHK) als Basis dieser Einstufung legt, nach drei Hauptkriterien, für jeden Bergbauernbetrieb eine bestimmte Punktezahl vor. Die drei Hauptkriterien zur BHK-Punkteberechnung sind:

- ♦ Innere Verkehrslage (IVL); vor allem Hangneigung
- ♦ Äußere Verkehrslage (AVL); z.B. regionale Lage, Erreichbarkeit/ Abgeschlossenheit eines Betriebes
- ♦ Klima- und Bodenmerkmale (KLIBO); Seehöhe, Temperaturwerte der Hofstelle, Bodenklimazahl

Je größer die Bewirtschaftungsschwernisse, desto höher die Gesamtpunkteanzahl eines Bergbauernbetriebes. Gemäß der AZ-Förderdatenbank gab es im Jahr 2009 insgesamt 67.485 Bergbauernbetriebe. Die durchschnittliche Punktezahl je Betrieb betrug 142 BHK-Punkte. Für statistische Auswertungen werden die Bergbauernbetriebe gemäß der Anzahl ihrer Berghöfekataster-Punkte in vier Erschwernisgruppen eingeteilt. Die BHK-Gruppe 4 ist jene mit der höchsten Bewirtschaftungsschwernis und hat daher auch mit 315 Punkten die höchste Punktezahl.

Tabelle 6: Bergbauernbetriebe nach Berghöfekatastergruppen (Stand 2009)

Kategorie	Anzahl der Betriebe	Anteil in %	BHK-Punkte je Betrieb
BHK-Gruppe 1	20.913	31,0	63
BHK-Gruppe 2	28.038	41,5	129
BHK-Gruppe 3	12.461	18,5	220
BHK-Gruppe 4	6.073	9,0	315
Bergbauernbetriebe	67.485	100,0	142

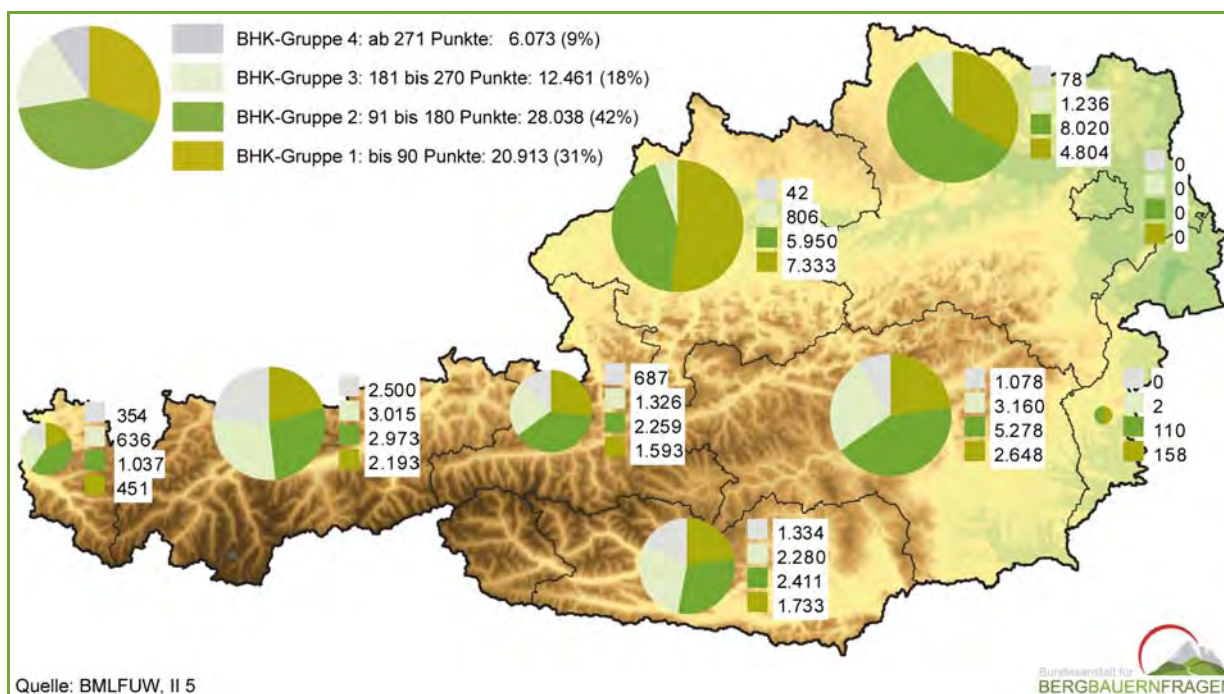
1) Es sind nur jene Bergbauernbetriebe erfasst, die im Jahr 2009 eine Ausgleichszulage erhielten.

BHK-Gruppe 1 = 1 bis 90 Punkte; BHK-Gruppe 2 = 91 bis 180-Punkte; BHK-Gruppe 3= 181 bis 270 Punkte; BHK-Gruppe 4 = über 270 Punkte.

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen.

Diese Differenzierung der Bergbauernbetriebe nach BHK-Punkten ist eine zentrale Basis für die Differenzierung der Ausgleichszulage (Bemessungsgrundlage der Ausgleichszulage) nach der Bewirtschaftungsschwernis.

Abbildung 2: Bergbauernbetriebe nach BHK-Gruppen 2009



Ziele der Ausgleichszulage (AZ)

Die Beihilfen für Betriebe in den benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten dienen laut Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums bzw. der entsprechenden Förderungsrichtlinie folgenden Zielen²⁾:

- Die Bestimmungen für die AZ werden in der jährlich herausgegebenen „Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Gewährung von Zahlungen für naturbedingte Nachteile in Berggebieten und Zahlungen in anderen Gebieten mit Benachteiligung“ festgelegt (BMLFUW 2009a). Die Sonderrichtlinie (SRL) bildet einen integrierten Bestandteil des Vertrages, der zwischen dem Förderungswerber auf Grund seines Antrages (Anbot zum Vertragsabschluss) und dem Bund auf Grund der Genehmigung seines Antrages (Annahme des Angebotes zum Vertragsabschluss) zustande kommt. Die Verweise auf die SRL im Evaluierungsbericht beziehen sich auf die Sonderrichtlinie für das Jahr 2009.

- a. Gewährleistung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung und somit Vermeidung der Folgen abnehmender Bewirtschaftung (z.B. Erosion, Verwaldung, Verlust der Artenvielfalt) und Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft und Funktionsvielfalt im ländlichen Raum;
- b. Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedlung und nachhaltigen Bodenbewirtschaftung auch unter den ungünstigen Standortbedingungen mit erheblichen naturbedingten Nachteilen in dem betreffenden Gebiet;
- c. Anerkennung der von diesen Betrieben im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen für ihren Beitrag zu Erhalt und Pflege der Infrastruktur, zum Schutz vor Naturgefahren und zur Schaffung grundlegender Voraussetzungen für Erholung und Tourismus sowie die Erhaltung des ländlichen Kulturerbes.

Gemäß der VO (EG) Nr. 1698/2005, Art. 37 des Rates hat die Ausgleichszulage die Funktion, die zusätzlichen Kosten und die Einkommensverluste, die landwirtschaftlichen Betrieben in den drei Kategorien von benachteiligten Gebieten (Art. 50 der VO 1698/2005 bzw. Art. 18, 19 und 20 der VO 1257/1999) im Zusammenhang mit den Nachteilen bei der landwirtschaftlichen Erzeugung entstehen, auszugleichen (Europäische Kommission 2005).

Das quantifizierte Ziel der AZ für den Zeitraum 2007-2013 wurde im Programm mit einem jährlichen Input an Zahlungen von 276 Mio. Euro für einen jährlichen Flächenumfang (Output) von 1,515 Mio. Hektar LF und einer durchschnittlichen Anzahl von 97.000 geförderten Betrieben festgelegt (M 211 und M 212 zusammen). Eine Gegenüberstellung der Ziele und der Zielerreichung gemäß der im Programm angegebenen Input- und Outputindikatoren zeigt für den Durchschnitt der Jahre 2007-2009 eine exakte Zielerreichung bei der Anzahl der geförderten Betriebe, eine marginale Unterschreitung der Fördersumme und eine geringe Überschreitung der geförderten landwirtschaftlichen Fläche.

Tabelle 7: Gegenüberstellung der Ziele und der Zielerreichung gemäß Input- und Outputindikatoren

Art des Indikators	Indikator	Ziel	Ergebnis	Zielabweichung in %
Inputindikator M 211	Fördersumme (Mio. Euro)	243	241,437	- 0,6
Outputindikator M 211	Anzahl Betriebe	72.000	71.978	-
Outputindikator M 211	Landw. genutz. Fläche (ha)	1.200.000	1.230.226	+ 2,5
Inputindikator M 212	Fördersumme (Mio. Euro)	32	31,676	- 1,0
Outputindikator M 212	Anzahl Betriebe	25.000	25.151	+ 0,6
Outputindikator M 212	Landw. genutz. Fläche (ha)	315.000	323.113	+ 2,3
1) Darstellung der Ziele und der Ergebnisse im jährlichen Durchschnitt der Jahre 2007-2009. In den Zahlungen sind die Rückforderungen und Nachzahlungen für die Vorjahre nicht berücksichtigt. Flächenbetrag 3 ist nicht enthalten. Als Zielwerte für die Fördersummen wurden die Beträge des Förderjahres 2006 zugrunde gelegt.				

Quelle: BMLFUW 2010c, Abt. II 7; eigene Berechnungen.

Gegenstand, Voraussetzungen, Umfang und Höhe der Förderung

Die Zahlungen für die Maßnahmen 211 und 212 werden im Rahmen der gleichen Maßnahme (Ausgleichszulage - AZ) durchgeführt. Dabei werden bei Betrieben mit höheren Bewirtschaftungsschwernissen diese anhand eines einzelbetrieblichen Bewertungssystems (Berghöfekataster-Punkte) bei der Bemessung der Ausgleichszulage zugrunde gelegt. Damit kann sowohl der einzelbetrieblichen als auch der gebietstypischen Benachteiligung der Betriebe entsprochen werden.

Bei der Ausgleichszulage kommen die Cross Compliance Bestimmungen als eine Fördervoraussetzung (Baseline) zur Anwendung. Sie umfassen die Grundanforderungen an die Betriebsführung (in den Bereichen Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie Tierschutz) und den Erhalt der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (inkl. Erhaltung des Dauergrünlandes). Die Grundanforderungen an die

Betriebsführung sind in verschiedenen, bereits geltenden Verordnungen und Richtlinien der EU sowie in darauf aufbauenden Bundes- und Landesgesetzen und -verordnungen geregelt.

Als FörderungswerberInnen kommen in Betracht: Natürliche Personen; Juristische Personen, sofern die Beteiligung von Gebietskörperschaften 25% nicht übersteigt; Personenvereinigungen, sofern die Beteiligung von Gebietskörperschaften 25% nicht übersteigt.

Fördergegenstand sind landwirtschaftlich genutzte Flächen in den benachteiligten Gebieten (drei Kategorien) gemäß Mehrfachantrag „Flächen“ (Futterflächen auf dem Heimbetrieb; Weideflächen auf Almen und Gemeinschaftsweiden; bestimmte sonstige ausgleichszulagefähige Flächen). Als Förderungsvoraussetzung muss der Betrieb mindestens 2,0 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche ganzjährig einer ihm entsprechenden Bewirtschaftung unterziehen, und der/die FörderungswerberIn ist verpflichtet, ab dem Beginn des Kalenderjahres, für das er/sie die erste Zahlung erhalten hat, die landwirtschaftliche Tätigkeit noch mindestens 5 Jahre auszuüben.

Die Ausgleichszulage wird in Form einer jährlichen Flächenprämie gewährt, die aus einem Flächenbetrag 1 und einem Flächenbetrag 2 besteht.³ Die Höhe der Ausgleichszulage wird von folgenden Faktoren bestimmt:

- Vom Ausmaß der ausgleichszulagefähigen Fläche (GF); hierbei wird für den Flächenbetrag 1 zwischen Betrieben bis 6 ha GF und Betrieben über 6 ha GF unterschieden (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.
- 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 Betriebe („Tierhalter“) haben einen höheren Hektarsatz als RGVE-lose Betriebe („Nicht-Tierhalter“) im Sinne der diesbezüglichen AZ-Bestimmungen.

Die Differenzierung der Ausgleichszulage erfolgt unter besonderer Berücksichtigung der durch die Topographie bedingten Struktur der Betriebe und gemäß der Erschwernis der Bewirtschaftung eines Betriebes, die mittels Berghöfekatasterpunkten gemäß Berghöfekataster (BHK) ermittelt wird. Je größer die Erschwernis, desto höher die Punktezahl eines Betriebes (Berghöfekatasterpunkte) und desto höher die Ausgleichszulage. Die Höhe der Förderung wird nach einer Formel berechnet. Die Bedeutung der Erschwernispunkte für die Förderhöhe soll in folgender Tabelle anhand von drei einfachen Beispielen veranschaulicht werden.

Tabelle 8: Drei Berechnungsbeispiele für die Ausgleichszulage

Betriebstyp	Flächenbetrag 1 (FB 1)	Flächenbetrag 2 (FB 2)	Fördersumme je Betrieb (Euro)	Fördersumme je ha (Euro)
Betrieb 1	$(8,70\text{€} \times 0 \text{ BHK-P.}) + 180\text{Euro}$ = 180€	$((0,38\text{€} \times 0 \text{ BHK-P.}) + 90 \text{ Euro})$ x 10 ha = 900€	1.080	108
Betrieb 2	$(8,70\text{€} \times 100 \text{ BHK-P.}) + 180\text{€} =$ 1.050€	$((0,38\text{€} \times 100 \text{ BHK-P.}) + 90\text{€}) \times$ 10 ha = 1.280€	2.330	233
Betrieb 3	$(8,70\text{€} \times 200 \text{ BHK-P.}) + 180\text{€} =$ 1.920€	$((0,38\text{€} \times 200 \text{ BHK-P.}) + 90\text{€}) \times$ 10 ha = 1.660€	3.580	358

Betrieb 1: Viehhaltender Betrieb, 10 ha Futterfläche, 10 RGVE, 0 BHK-Punkte (d.h. kein Bergbauernbetrieb)
 Betrieb 2: wie Betrieb 1, aber 100 BHK-Punkte
 Betrieb 3: wie Betrieb 1 aber 200 BHK-Punkte.

Quelle: BMLFUW 2009a, eigene Berechnungen.

3. Weiters kann aus Mitteln der Bundesländer ein Flächenbetrag 3 (FB 3) für milchkuhhaltende Betriebe als Zuschlag zur AZ gewährt werden. Den FB 3 nehmen nur die Steiermark, das Burgenland und Kärnten in Anspruch. Der Auszahlungsbetrag umfasste im Jahr 2009 nur 1,4 Mill. Euro.

Die Differenzierung der Ausgleichszulage erfolgt unter Anwendung des Art. 37, Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005. Die über den zulässigen Höchstsätzen (250 Euro je ha im Berggebiet und 150 Euro je ha im übrigen benachteiligten Gebiet) liegenden Zahlungen werden mit der hohen Bewirtschaftungerschwernis gemäß Berghöfekataster-Punkten begründet. Der Durchschnittsbetrag der Zahlung (2007-2009) betrug im Berggebiet 196 Euro /ha pro Jahr, im übrigen benachteiligten Gebiet 98 Euro /ha pro Jahr und der Durchschnittsbetrag für Österreich insgesamt lag bei 176 Euro /ha pro Jahr. Damit wird der Flexibilisierungsregelung klar entsprochen. Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 muss der Mindestsatz je Hektar 25 Euro /ha betragen. Diese Vorgabe wird in Österreich erfüllt, da der Mindestsatz 70 Euro /ha beträgt (bis zur Erreichung der Degressionschwelle von 60 ha).

Der EU-Anteil beträgt 75% der öffentlichen Mittel in Konvergenzgebieten und 48,56% der öffentlichen Mittel in Nicht-Konvergenzgebieten. Der nationale Anteil wird zwischen Bund und Bundesländern im Verhältnis 60:40 aufgebracht.

Gemäß Art. 37, Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 sind die Zahlungen ab einer bestimmten Fläche degressiv zu gestalten. Das Ausmaß der gesamten ausgleichszahlungsfähigen Fläche ist auf 100 ha je Betrieb begrenzt und wird über 60 ha prozentuell gekürzt. Wobei die Modulation durch eine aliquote Kürzung der Flächenarten/Kulturgruppen vorgenommen wird. Insgesamt werden maximal 80 ha gefördert (ab einer Betriebsgröße von 100 ha und mehr ausgleichszulagenfähigen Fläche). Im Jahr 2009 waren von dieser Modulation 2.113 Betriebe (2,2% der AZ-Betriebe) mit einem Modulationsbetrag von 2,8 Mio. Euro (1% des Förderbetrages) mit durchschnittlich 1.330 Euro je Betrieb betroffen. Im Betrachtungszeitraum 2007-2009 betrug der Modulationsbetrag insgesamt 7,8 Mio. Euro.

Verwaltungs- und Kontrollstrukturen, Bewertungssysteme

Die Funktion der Verwaltungsbehörde gemäß Art. 75 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 für das Programm ländliche Entwicklung und damit auch für die Ausgleichszulage wird vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) wahrgenommen. Die Funktion der Zahlstelle ist der Agrarmarkt Austria (AMA) übertragen. Die Antragstellung wird im Bereich der Ausgleichszulage über den jährlichen Mehrfachantrag durchgeführt, der in der Regel über regionale Außenstellen der Landwirtschaftskammern (Bezirksbauernkammern) eingereicht werden kann. Nach Weiterleitung der Daten an die AMA erfolgt die weitere Bearbeitung, Bewilligung, Kontrolle und Auszahlung zentral durch die AMA. Die Kontrolle erfolgt im Wirkungsbereich der Zahlstelle in Form einer Verwaltungskontrolle (EDV-unterstützte verwaltungstechnische Prüfung aller Anträge) und einer Vor-Ort-Kontrolle, gestützt auf die Bestimmungen des INVEKOS und der Kontroll-Verordnung.

Die Programme zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums der Mitgliedstaaten werden einer Ex-ante Bewertung, einer Halbzeitbewertung und einer Ex-post Bewertung unterzogen. Die Bewertung der Ausgleichszulage ist Teil des Bewertungsprozesses. Die Halbzeitbewertung ist im Jahr 2010, die Ex-post Bewertung im Jahr 2015 durchzuführen.

Die Evaluierung bewertet die Ergebnisse und Auswirkungen der Programme, indem sie die Effektivität, die Effizienz und die Wirkungen der Maßnahmen abschätzt. Damit soll eine wichtige Grundlage für die Erarbeitung und Neuorientierung der Politik geschaffen werden. Mit der Evaluierung soll Rechenschaft gelegt und die Transparenz für die Behörden und die Öffentlichkeit verbessert sowie die Durchführung der Programme im Hinblick auf festgestellte Erfordernisse verbessert werden.

Die Entwicklung der Anzahl der geförderten Betriebe, Flächen und Fördersummen

Im Durchschnitt der Jahre 2007-2009 wurden pro Jahr 97.129 Betriebe mit einer jährlichen Fördersumme von 273,114 Mio. Euro gefördert; dies entspricht 2.812 Euro je Betrieb und Jahr. Im Vergleich zum Basisjahr 2006 haben die Betriebe bis 2009 um 6,1% und die Fördersumme um 0,9% abgenommen, die AZ-Fläche hingegen um 1,1% und die Fördersumme je Betrieb um 5,6% zugenommen. Die Abnahme der Betriebe ist ein kontinuierlicher jährlicher Prozess, der in der quantitativen Zielformulierung bereits vorweggenommen wurde.

Tabelle 9: Die Entwicklung der Anzahl der geförderten Betriebe, der AZ-Fläche und der Fördersummen

Jahr	Betriebe (Anzahl)	AZ-Fläche (ha)	Fördersumme (Mio. Euro)	Fördersumme je Betrieb (Euro)
Basisjahr 2006	101.930	1.544.123	275,156	2.699
2007	98.647	1.539.429	273,253	2.770
2008	97.039	1.558.747	273,408	2.818
2009	95.701	1.561.841	272,680	2.849
2007-2009 Durchschnitt	97.129	1.553.339	273,114	2.812

In den Zahlungen sind die Rückforderungen und Nachzahlungen für die Vorjahre nicht berücksichtigt. Flächenbetrag 3 ist nicht enthalten. Die Gesamtfördersumme 2007-2009 betrug 819,3 Mio. Euro bzw. im Durchschnitt je Betrieb waren es 8.436 Euro.

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen.

Der Großteil der geförderten Betriebe (Durchschnitt der Jahre 2007-2009) lag mit 74% im Berggebiet. Diese Betriebe bewirtschafteten 79% der AZ-Fläche und erhielten 88% der Fördersumme. Die Fördersumme je Betrieb war mit 3.355 Euro /Betrieb im Berggebiet doppelt so hoch als im sonstigen benachteiligten Gebiet bzw. dreimal so hoch als im Kleinen Gebiet. Dies liegt an der besonderen Förderung der Bergbauernbetriebe, die den Großteil der Betriebe im Berggebiet ausmachen.

Tabelle 10: Die Anzahl der geförderten Betriebe, der AZ-Fläche und der Fördersummen nach Gebietskategorien (Durchschnitt 2007-2009)

Kategorie	Betriebe (Anzahl)	AZ-Fläche (ha)	Fördersumme (Mio. Euro)	Fördersumme je Betrieb (Euro)
Nichtbergbauern	28.733	382.308	31,382	1.093
Bergbauernbetriebe	68.396	1.171.031	241,731	3.535
Kategorie Gebiet:				
Berggebiet	71.978	1.230.226	241,437	3.355
Sonst. Ben. Gebiet	9.648	161.255	16,042	1.663
Kleines Gebiet	15.503	161.858	15,634	1.009
Österreich	97.129	1.553.339	273,114	2.812

1 In den Zahlungen sind die Rückforderungen und Nachzahlungen für die Vorjahre nicht berücksichtigt. Flächenbetrag 3 ist nicht enthalten.

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen.

Da sich die Anzahl der Betriebe, die geförderte Fläche und die Fördersumme insgesamt und je Betrieb von Jahr zu Jahr im Evaluierungszeitraum nur marginal unterscheiden, werden die weiteren detaillierten Darstellungen dieser Daten auf das aktuelle Evaluierungsjahr 2009 konzentriert. Auch gegenüber der vorherigen Förderperiode (2000–2006) sind die Unterschiede gering.

Darstellung der Ausgleichszulage nach Erschwernisgruppen und Gebietskategorien

Im Jahr 2009 erhielten 95.701 Betriebe eine Ausgleichszulage mit einer Fördersumme von 272,3 Mio. Euro. Die Förderung je Betrieb betrug im Durchschnitt 2.849 Euro bzw. lag der Median der Förderung bei 2.332 Euro. Der Flächenbetrag 1 (Sockelbetrag) hatte einen Anteil von 30% an der Fördersumme. Die durchschnittliche Fördersumme je Betrieb war im Berggebiet mit 3.387 Euro doppelt so hoch als im sonstigen benachteiligten Gebiet bzw. dreimal so hoch als im Kleinen Gebiet. Entsprechend den Zielen und der Ausgestaltung der Fördermaßnahme stiegen die Förderungen mit steigender Erschwernis der Bergbauernbetriebe stark an.

**Tabelle 11: Ausgleichszulage nach Erwerschnisgruppen und Gebieten im Jahr 2009 - Teil 1
(detaillierte Input- und Outputdarstellung)**

Kategorie BHK-Gruppe	Anzahl der Betriebe	Flächen- betrag 1 (FB 1) in 1.000 Euro	Flächen- betrag 2 (FB 2) in 1.000 Euro	AZ (FB 1 + FB 2) in 1.000 Euro	AZ-Förderung je Betrieb in Euro	Median der AZ-Förderung in Euro	Anteil des FB 1 an der Fördersumme in %
BHK-Gruppe 0	28.216	2.159	29.532	31.690	1.123	669	6,8
BHK-Gruppe 1	20.913	11.716	40.574	52.291	2.500	2.129	22,4
BHK-Gruppe 2	28.038	30.128	68.489	98.617	3.517	3.161	30,6
BHK-Gruppe 3	12.461	22.668	34.383	57.051	4.578	4.221	39,7
BHK-Gruppe 4	6.073	15.457	17.574	33.031	5.439	5.191	46,8
Bergbauernbetriebe	67.485	79.969	161.020	240.990	3.571	3.163	33,2
Kategorie Gebiet:							
Berggebiet	71.121	77.626	163.264	240.891	3.387	2.984	32,2
Sonst. Ben. Gebiet	9.459	2.387	13.758	16.145	1.707	1.296	14,8
Kleines Gebiet	15.121	2.115	13.529	15.644	1.035	604	13,5
Österreich	95.701	82.128	190.552	272.680	2.849	2.332	30,1

Die Kategorie „Bergbauern“ ist die Summe der BHK-Gruppen 1 bis 4. BHK-Gruppe 0 sind keine Bergbauernbetriebe. Österreich ist die Summe aller Gebiete bzw. aller BHK-Gruppen.

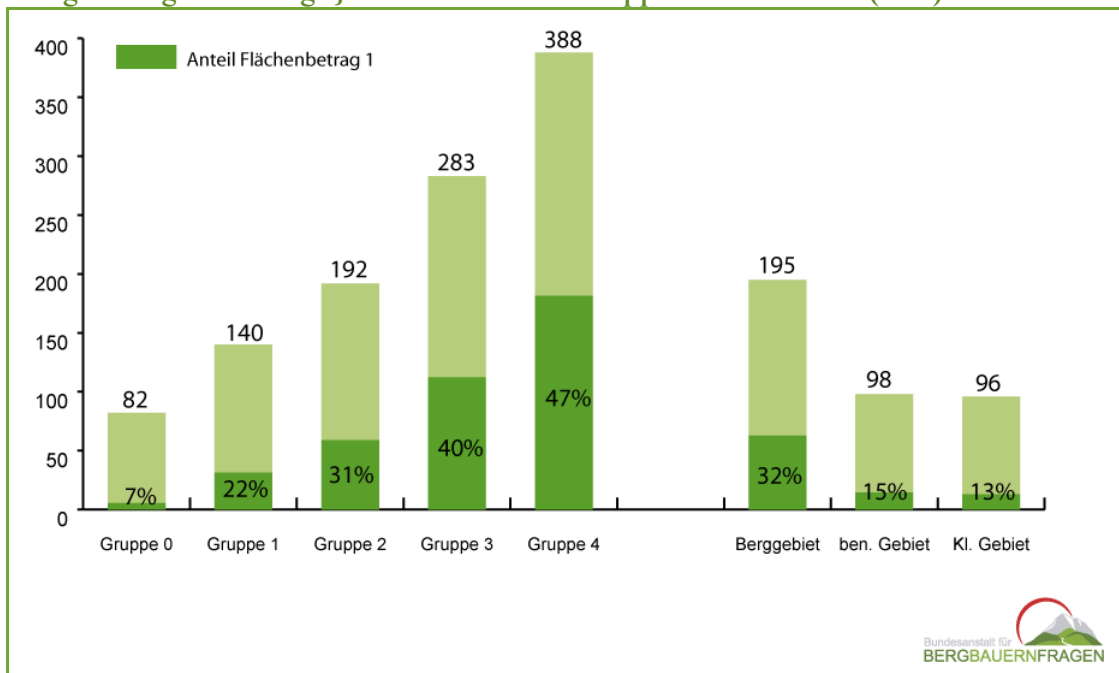
Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen

Entsprechend der mit der Erwersnis steigenden Förderung hatten die Bergbauernbetriebe der Gruppe 4 einen doppelt so hohen Anteil an der Fördersumme (12%) als an der Betriebsanzahl (6%). Im Berggebiet lagen 74% der geförderten Betriebe, die 88% der Fördermittel erhielten. Die AZ-Förderfläche (insgesamt 1.561.841 ha) bestand zu 83% aus Futterflächen (inklusive der Almfutterflächen). Bei den Bergbauernbetrieben steigt mit der Erwersnis auch der Anteil der Futterflächen bzw. haben nur die Nichtbergbauernbetriebe einen hohen Anteil an sonstigen Flächen. Die durchschnittliche AZ-Fläche je Betrieb betrug 16,3 ha, wobei bei den Nichtbergbauernbetrieben (13,8 ha) und den extremen Bergbauernbetrieben (14,0 ha) die AZ-Förderfläche etwas unter dem Durchschnitt lag.

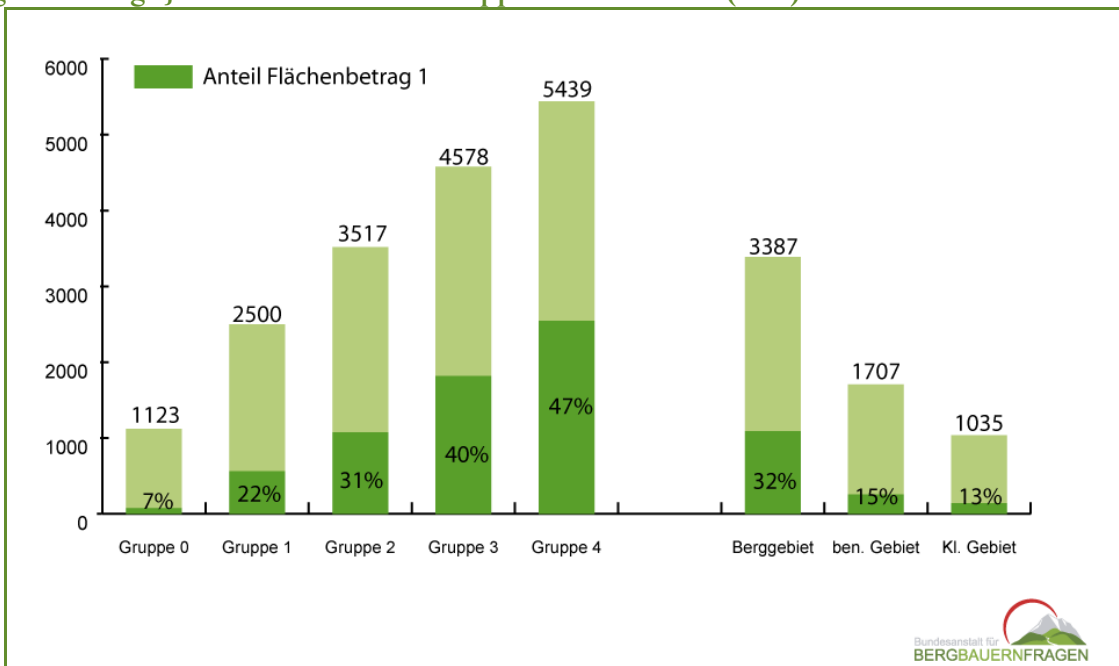
Die Tierhalter stellten 74% der Betriebe. Im Berggebiet war ihr Anteil 83% bzw. bei den Bergbauern 86%. Da Tierhalter höhere Fördersätze als Nichttierhalter hatten, ist ihr Anteil mit 92% der Fördersumme höher als der Anteil bei der Betriebsanzahl. Bei den Nichtbergbauernbetrieben lag der Anteil der Tierhalter an den geförderten Betrieben unter 50%.

Die Ausgleichszulage je ha Förderfläche betrug im Durchschnitt 175 Euro (Berggebiet: 195 Euro) und lag damit unter der von der EU festgesetzten Obergrenze von 250 Euro/ha (Berggebiet) bzw. 150 Euro/ha (sonstige benachteiligte Gebiete). Die Ausgleichszulage je ha Förderfläche zeigt auch ganz klar den Zusammenhang (Korrelation) der Förderhöhe und der Bewirtschaftungserwersnis. Während bei den Nichtbergbauern die Förderung 82 Euro je ha betrug bzw. bei der BHK-Gruppe 1 es 140 Euro je ha waren, stieg der Hektarsatz bis zur BHK-Gruppe 4 auf 388 Euro je ha.

Abbildung 3: Ausgleichszulage je ha LF nach BHK-Gruppen und Gebieten (2009) in Euro



Ausgleichszulage je Betrieb nach BHK-Gruppen und Gebieten (2009) in Euro



In der BHK-Gruppe 1 (geringe Bewirtschaftungsschwernis) betrug die durchschnittliche Förderung 2.500 Euro/Betrieb und stieg bis zur BHK-Gruppe 4 (extreme Bewirtschaftungsschwernis) auf 5.439 Euro/Betrieb an, d.h. die BHK-Gruppe 4 hatte mehr als die doppelte Förderhöhe als die BHK-Gruppe 1 bzw. fast die fünffache Förderung der Nichtbergbauern (BHK-Gruppe 0). Einen wesentlichen Anteil an dieser Differenzierung hatte der Flächenbetrag 1, der aufgrund der starken Betonung der Erschwernis in der BHK-Gruppe 4 sogar 47% des Förderbetrages ausmachte. Bei den Nichtbergbauernbetrieben betrug dieser Anteil nur 7% bzw. in der BHK-Gruppe 1 nur 22%.

**Tabelle 12: Die Ausgleichszulage nach Erschwernisgruppen und Gebieten im Jahr 2009
(detaillierte Input- und Outputdarstellung)**

Kategorie BHK-Gruppe	Anteil an AZ- geförderten Betrieben in %	Anteil an der AZ- Fördersumme in %	Anteil der Tierhalter an Betrieben in %	Anteil der Tierhalter an Fördersumme in %	AZ-Futterfläche je Betrieb in ha	AZ-Förder- fläche je Betrieb in ha	AZ je ha Förderfläche in Euro
BHK-Gruppe 0	29,5	11,6	46,5	63,6	7,5	13,8	81,6
BHK-Gruppe 1	21,9	19,2	81,8	92,6	15,6	17,9	139,8
BHK-Gruppe 2	29,3	36,2	86,1	95,8	17,0	18,3	192,3
BHK-Gruppe 3	13,0	20,9	90,1	97,7	16,1	16,2	282,9
BHK-Gruppe 4	6,3	12,1	91,3	98,1	14,0	14,0	387,7
Bergbauern	70,5	88,4	86,0	95,9	16,1	17,4	205,3
Kategorie Gebiet:							
Berggebiet	74,3	88,3	83,4	95,3	15,8	17,4	195,1
Benacht. Gebiet	9,9	5,9	53,5	70,7	9,3	17,4	98,1
Kleines Gebiet	15,8	5,7	44,8	65,9	5,7	10,8	96,1
Österreich	100,0	100,0	74,3	92,1	13,6	16,3	174,6

Die Kategorie „Bergbauern“ ist die Summe der BHK-Gruppen 1 bis 4. In der AZ-Futterfläche (1.299.212 ha) sind die Almfutterflächen (273.485 ha) eingerechnet. Die AZ-Förderfläche (1.561.841 ha) besteht aus der AZ-Futterfläche und der AZ- Sonstige Fläche (262.629 ha). Die AZ-Förderfläche entspricht nicht der tatsächlich genutzten Fläche eines Betriebes gemäß Agrarstatistik (in dieser sind auch die nicht geförderten Flächen eines Betriebes enthalten, jedoch nicht die Almfutterflächen). „Benacht. Gebiet“ ist das sonstige Benachteiligte Gebiet.

BHK-Gruppe 0 sind Betriebe, die eine Ausgleichszulage erhalten, aber keine Bergbauernbetriebe sind.

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen.

**Abbildung 4: Maßnahmen 211 und 212 - Betriebe nach Bundesländern (BHK 0)
(insgesamt 28.216 Betriebe)**

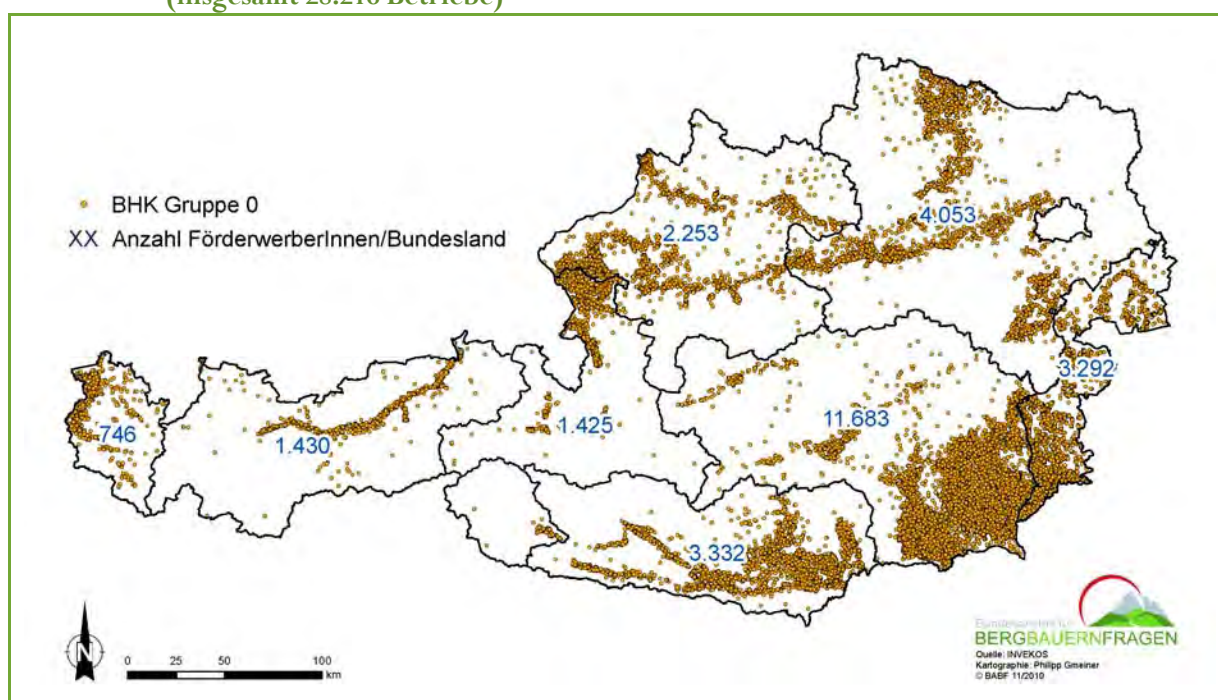


Abbildung 5: Maßnahmen 211 und 212 - Bergbauernbetriebe der BHK-Gruppe 1 nach Bundesländern im Jahr 2009 (insgesamt 20.913 Betriebe)

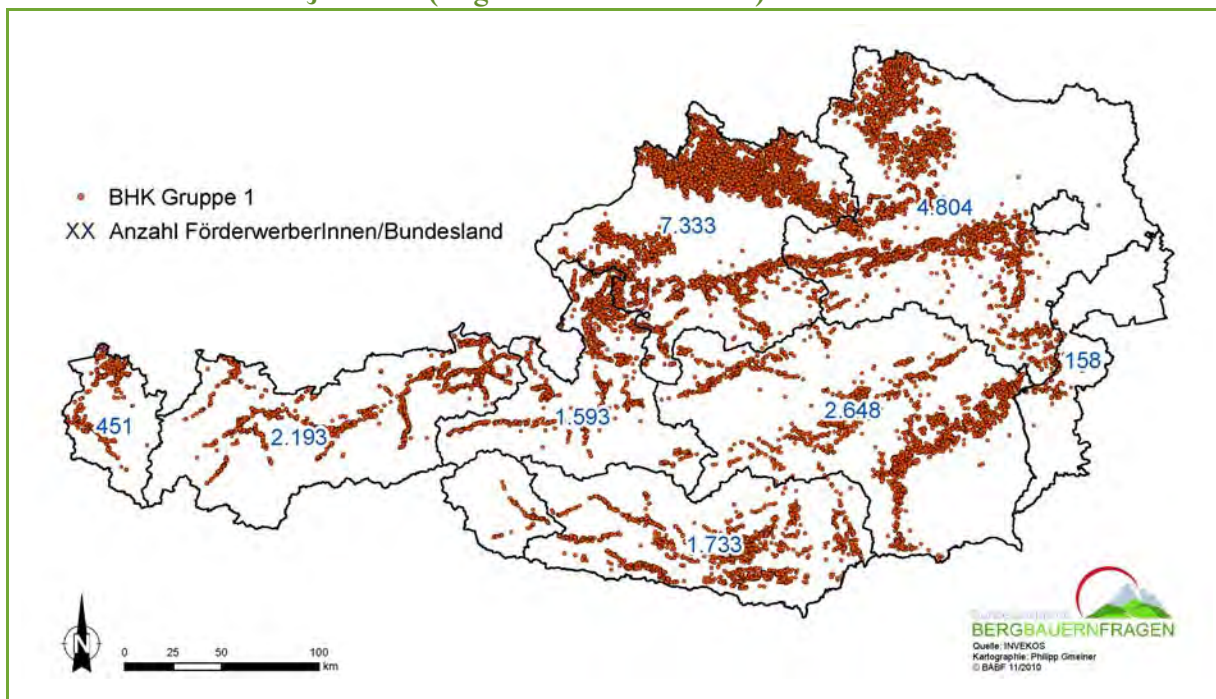


Abbildung 6: Maßnahmen 211 und 212 - Bergbauernbetriebe der BHK-Gruppe 2 nach Bundesländern im Jahr 2009 (insgesamt 28.038 Betriebe)

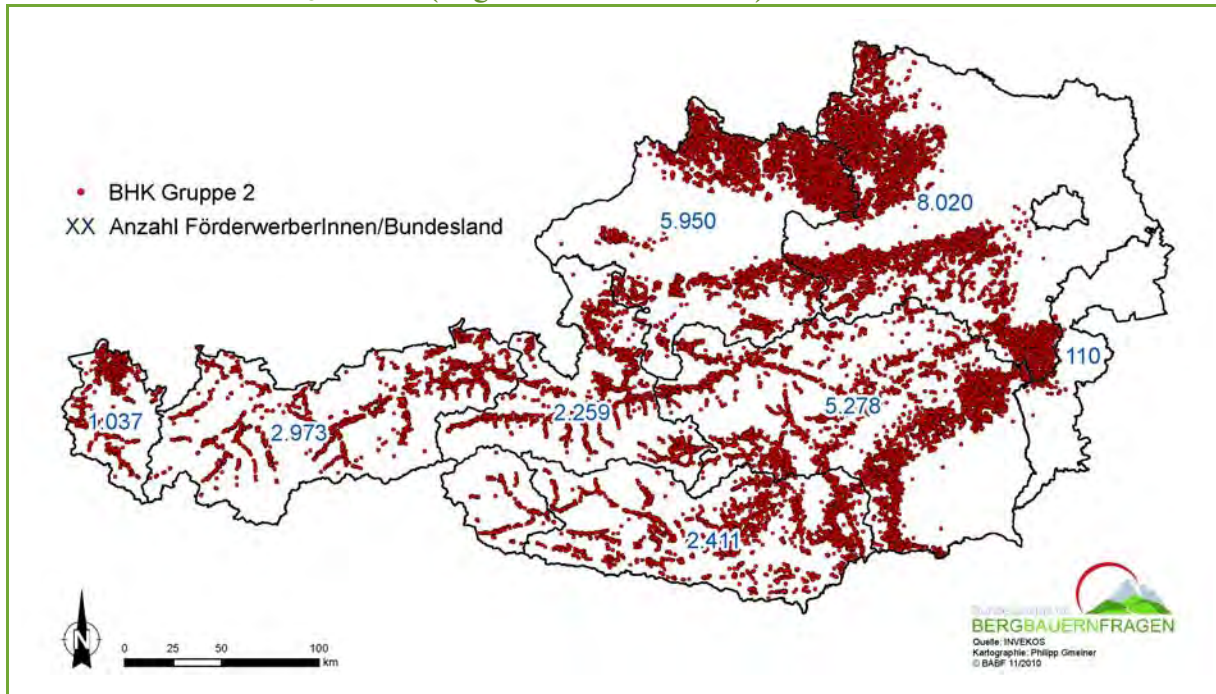


Abbildung 7: Maßnahmen 211 und 212 - Bergbauernbetriebe der BHK-Gruppe 3 nach Bundesländern im Jahr 2009 (insgesamt 12.461 Betriebe)

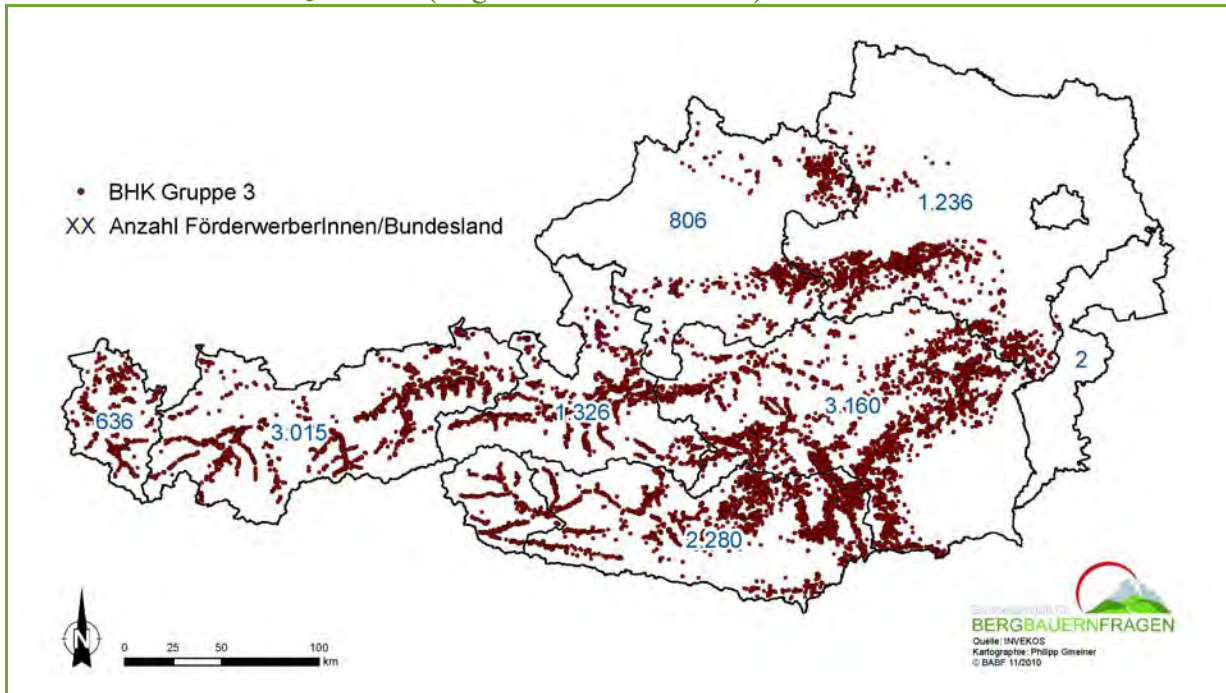


Abbildung 8: Maßnahmen 211 und 212 - Bergbauernbetriebe der BHK-Gruppe 4 nach Bundesländern im Jahr 2009 (insgesamt 6.073 Betriebe)

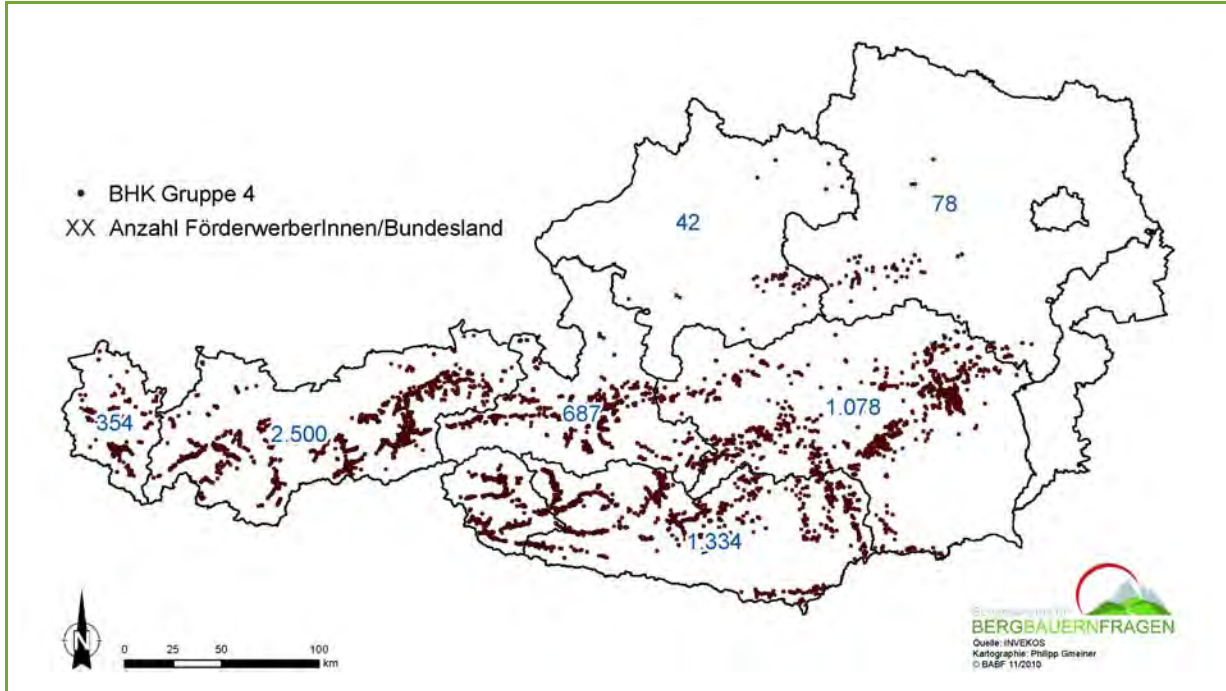
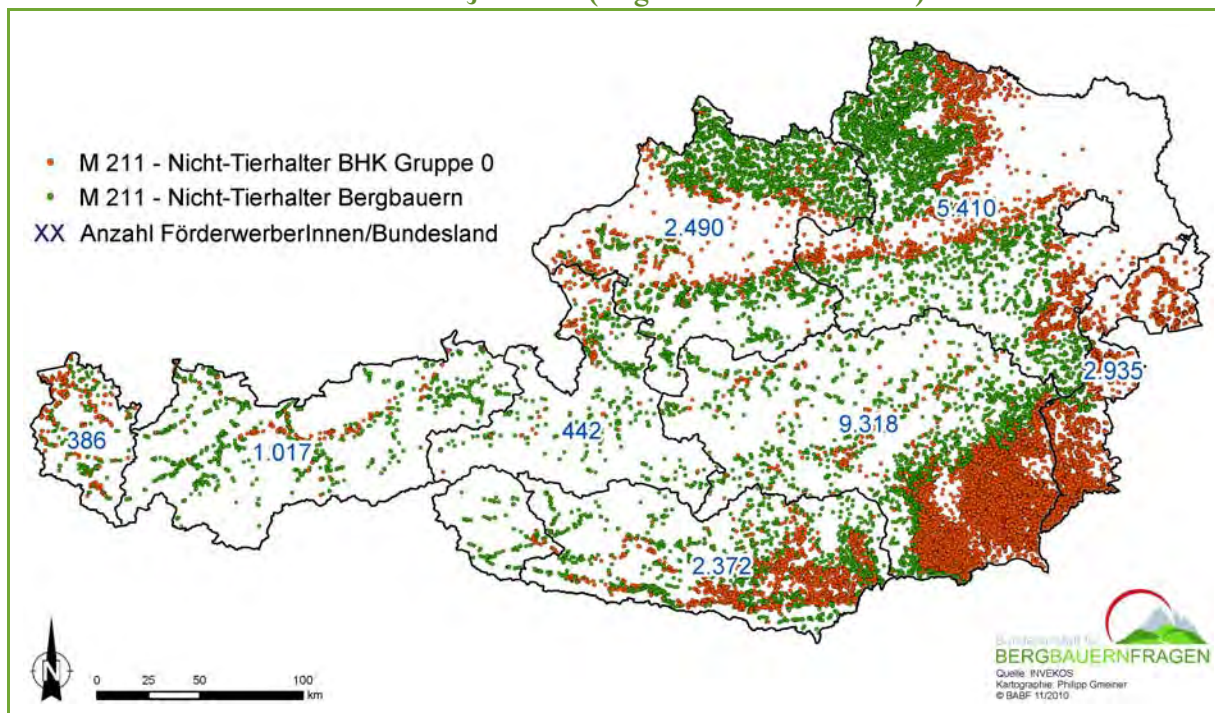


Abbildung 9: Maßnahmen 211 und 212 - AZ-Betriebe, die keine Tiere halten nach Bundesländern im Jahr 2009 (insgesamt 24.371 Betriebe)



Darstellung der Ausgleichszulage nach Bundesländern (NUTS 2-Ebene)

Nach Bundesländern (NUTS 2-Ebene) betrachtet war - entsprechend den Zielen und des starken Bezugs der Ausgleichszulage zur Erschwernis der Betriebe – die durchschnittliche Förderung in den westlichen Bundesländern höher als im Osten. Die Förderung je Betrieb korreliert mit der Anzahl der BHK-Punkte je Betrieb und des Anteils des Flächenbetrages 1 an der Fördersumme je Betrieb. In Tirol sind alle drei Werte am höchsten, obwohl die AZ-Fläche je Betrieb nur im Durchschnitt liegt: 3.881 Euro Förderung; 166 BHK-Punkte und ein Anteil des FB 1 von 37% an der Fördersumme. Im Burgenland sind hingegen alle drei Werte am geringsten. Überdurchschnittliche Fördersummen und BHK-Punkte gab es auch noch in Kärnten, Salzburg und Vorarlberg.

Tabelle 13: Die Ausgleichszulage nach Bundesländern im Jahr 2009 - Teil 1

Bundesland	Anzahl der Betriebe	Flächen-betrag 1 (FB 1) in 1.000 Euro	Flächen-betrag 2 (FB 2) in 1.000 Euro	AZ (FB 1 + FB 2) in 1.000 Euro	AZ-Förderung je Betrieb in Euro	BHK-Punkte je Betrieb	Anteil des FB 1 an der Fördersumme in %
Burgenland	3.563	220	3.976	4.196	1.178	7	5,2
Kärnten	11.090	11.671	24.655	36.327	3.276	123	32,1
Niederösterreich	18.192	12.615	39.166	51.781	2.846	88	24,4
Oberösterreich	16.384	11.785	28.827	40.612	2.479	84	29,0
Salzburg	7.290	8.317	19.648	27.965	3.836	123	29,7
Steiermark	23.847	16.375	36.239	52.614	2.206	79	31,1
Tirol	12.111	17.454	29.548	47.002	3.881	166	37,1
Vorarlberg	3.224	3.691	8.492	12.183	3.779	130	30,3
Österreich	95.701	82.128	190.552	272.680	2.849	100	30,1

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen.

Den höchsten Anteil an den geförderten Betrieben hatte mit 25% die Steiermark, gefolgt von Niederösterreich und Oberösterreich. Nach dem Anteil an der Fördersumme liegt die Steiermark mit 19% vor Niederösterreich und Tirol. Aufgrund der größeren Erschwernis war in Tirol die Förderung je Hektar mit 229 Euro am höchsten, gefolgt von Salzburg und Vorarlberg. Im Burgenland war die Förderung je Hektar mit 69 Euro am geringsten. In diesem Bundesland betrug der Anteil der Tierhalter an den Betrieben nur 18% bzw. an der Fördersumme 31%. In Salzburg und Tirol lag der Anteil der Tierhalter an der Fördersumme über 98%. In Salzburg war die AZ-Förderfläche mit 20 ha/Betrieb am höchsten und lag damit 4 ha über dem Durchschnitt. Am kleinsten war die durchschnittliche AZ-Fläche mit knapp 13 ha in der Steiermark.

Tabelle 14: Die Ausgleichszulage nach Bundesländern im Jahr 2009¹⁾ - Teil 2

Bundesland	Anteil an AZ-geförderten Betrieben in %	Anteil an gesamter AZ-Fördersumme in %	Anteil der Tierhalter an Betrieben in %	Anteil der Tierhalter an Fördersumme in %	AZ-Futterfläche je Betrieb in ha	AZ-Förderfläche je Betrieb insgesamt in ha	AZ je ha Förderfläche in Euro
Burgenland	3,7	1,5	17,6	30,8	3,9	17,0	69,4
Kärnten	11,6	13,3	78,5	93,7	15,2	17,3	188,9
Niederösterreich	19,0	19,0	70,3	86,6	13,0	19,2	148,6
Oberösterreich	17,1	14,9	84,8	95,1	14,1	15,0	165,7
Salzburg	7,6	10,3	93,9	98,6	20,0	20,1	190,8
Steiermark	24,9	19,3	60,9	89,1	9,9	12,6	175,4
Tirol	12,7	17,2	90,7	98,2	16,8	16,9	229,2
Vorarlberg	3,4	4,5	86,1	97,0	19,8	19,8	190,5
Österreich	100,0	100,0	74,3	92,1	13,6	16,3	174,6

1) In der AZ-Futterfläche (1.299.212 ha) sind die Almfutterflächen (273.485 ha) eingerechnet. Die AZ-Förderfläche (1.561.841 ha) besteht aus der AZ-Futterfläche und der AZ-Sonstige Fläche (262.629 ha). Die AZ-Förderfläche entspricht nicht der tatsächlich landwirtschaftlich genutzten Fläche eines Betriebes gemäß Agrarstatistik (in dieser sind auch die nicht geförderten Flächen eines Betriebes enthalten, jedoch nicht die Almfutterflächen).

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen.

Darstellung der Ausgleichszulage nach Förderklassen und BHK-Gruppen

Die Darstellung der Ausgleichszulage nach Förderklassen bringt zusätzliche Information hinsichtlich der Verteilungswirkung der Maßnahme. Die Höhe der Förderung ist vor allem von der Erschwernis und vom Flächenausmaß abhängig. In der Förderklasse bis 1.000 Euro je Betrieb liegen 27% der Betriebe, die zusammen knapp 5% der Fördermittel erhielten. Eine Mehrheit von 60% der Betriebe (bis 3.000 Euro/Betrieb) erhielt nur 27% der Fördersumme. In der höchsten Förderklasse (über 10.000 Euro) lagen nur 1,4% der Betriebe, die gemeinsam 6% der Fördermittel erhielten.

Tabelle 15: Die Verteilung der Ausgleichszulage nach Förderklassen im Jahr 2009

Förderklassen in Euro	AZ-Förderung je Betrieb (in Euro)	Anteil an Betrieben in %	Betriebe kumuliert in %	Anteil an Fördersumme in %	Fördersumme kumuliert in %
bis 1.000	491	27,4	27,4	4,7	4,7
1.001-2.000	1.477	17,4	44,8	9,0	13,7
2.001-3.000	2.494	15,5	60,3	13,6	27,3
3.001-4.000	3.484	13,2	73,5	16,2	43,5
4.001-5.000	4.467	9,7	83,2	15,2	58,7
5.001-7.000	5.840	10,5	93,7	21,5	80,2
7.001-10.000	8.129	4,9	98,6	13,8	94,1
über 10.000	11.849	1,4	100,0	5,9	100,0
Summe	2.849	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen.

Eine weitere Aufschlüsselung der Verteilung der AZ-Betriebe nach Förderklassen und BHK-Gruppen zeigt ein noch differenzierteres Bild. Die Konzentration der Fördermittel auf Bergbauernbetriebe mit hoher und extremer Erschwernis ist auch aus diesen Daten ersichtlich. Während bei den Nichtbergbauern (BHK-Gruppe 0) der Großteil der Betriebe (64%) bis max. 1.000 Euro/Betrieb erhält, ist in der BHK-Gruppe 1 die relative Häufigkeit in der Förderklasse 1.001 – 2.000 Euro am größten. In der BHK-Gruppe 4 ist hingegen die relative Häufigkeit in der Förderklasse 5.001 – 7.000 Euro am größten.

Tabelle 16: Verteilung der AZ-Betriebe nach Förderklassen und BHK-Gruppen im Jahr 2009 (in %)

Förderklassen in Euro	BHK-Gruppe 0	BHK-Gruppe 1	BHK-Gruppe 2	BHK-Gruppe 3	BHK-Gruppe 4
bis 1.000	63,6	19,6	11,1	6,1	4,6
1.001 – 2.000	19,8	26,9	13,9	9,4	6,0
2.001 – 3.000	8,5	23,3	21,4	9,1	7,0
3.001 – 4.000	3,8	14,0	19,8	20,4	9,1
4.001 – 5.000	1,9	7,4	13,1	18,8	19,8
5.001 – 7.000	2,0	5,7	13,3	21,2	31,2
7.001 – 10.000	0,3	2,8	5,7	11,0	16,4
über 10.000	0,0	0,3	1,6	3,9	6,1
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: BMLFUW, Abt. II 7; eigene Berechnungen.

Darstellung der Ausgleichszulage nach Geschlecht, Erschwernisgruppen und Gebieten

Die Ausgleichszulage steht Frauen und Männern unabhängig ihrer Rasse, ethnischen Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Alter oder sexueller Orientierung gleichermaßen offen. Eine Auswertung hinsichtlich des Geschlechts im Jahr 2009 zeigt, dass 30% der AZ-Betriebe von Frauen geführt wurden, die zusammen 25% der Fördermittel erhielten. Im Vergleich zum Jahr 2006 sind diese Anteile annähernd gleichgeblieben (-0,6% bei den Betrieben und 0,4% bei der Fördersumme). Von Männern wurden 52% der Betriebe geführt, die 57% der Fördermittel erhielten.

Tabelle 17: Die Ausgleichszulage nach Geschlecht, Erschwernisgruppen und Gebieten im Jahr 2009 ¹⁾

Kategorie BHK-Gruppe	Anteil an AZ-Betrieben in %				Anteil an AZ-Fördersumme in %			
	Frauen	Männer	Ehegemeinsc haften	Jur. Personen und Personengem.	Frauen	Männer	Ehegemeinsc haften	Jur. Personen und Personengem.
BHK-Gruppe 0	31,8	47,6	14,3	6,3	25,3	52,9	16,9	4,9
BHK-Gruppe 1	33,7	47,6	15,8	2,8	28,0	51,1	18,8	2,2
BHK-Gruppe 2	29,4	50,3	17,8	2,4	25,3	52,8	19,7	2,1
BHK-Gruppe 3	26,1	61,2	11,5	1,2	23,9	63,4	11,6	1,1
BHK-Gruppe 4	20,4	70,7	7,7	1,2	18,6	72,5	7,8	1,2
Bergbauern	29,3	53,3	15,1	2,2	24,6	57,7	15,9	1,8
Kategorie Gebiet:								
Berggebiet	28,6	54,8	14,1	2,5	24,1	58,8	15,2	1,9
Sonst. Ben. Gebiet	34,6	41,8	18,4	5,2	29,3	41,7	25,2	3,8
Kleines Gebiet	34,2	43,2	16,2	6,4	29,4	46,8	19,9	3,9
Österreich	30,1	51,6	14,9	3,4	24,7	57,1	16,1	2,1
AZ-Förderung je Betrieb in Euro					2.345	3.156	3.079	1.790

1) Es sind alle Betriebe der EU-kofinanzierten Ausgleichszulage erfasst. Die Kategorie „Bergbauern“ ist die Summe der BHK-Gruppen 1 bis 4. BHK-Gruppe 0 sind keine Bergbauernbetriebe.

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen

Die anderen Betriebe werden von Ehegemeinschaften (15%) bzw. Juristischen Personen/Personengemeinschaften (3%) geführt. Mit steigender Bewirtschaftungerschwernis nimmt der Anteil der Betriebsleiterinnen ab (BHK-Gruppe 4: 20% der Betriebe). Die Ausgleichszulage je Betrieb war bei den „Frauenbetrieben“ im Durchschnitt mit 2.345 Euro/Betrieb um 811 Euro bzw. ein Viertel niedriger als bei den „Männerbetrieben“. Da die Förderbestimmungen der AZ für Frauen und Männer gleichermaßen gelten, erklärt sich der Unterschied in der durchschnittlichen Förderhöhe daraus, dass der „Männeranteil“ bei den größeren Betrieben und Betrieben mit höherer Bewirtschaftungerschwernis größer ist und diese Betriebe höhere Förderungen erhalten. Dieses strukturelle Ungleichgewicht wird durch die Ausgleichszulage nicht unmittelbar beeinflusst. Wie eine Studie der BABF ausweist, ist Bildung der am stärksten determinierende Faktor für die Betriebsleitung, der sich auch hinsichtlich von Lebensstilen und Werthaltungen auswirkt (Oedl-Wieser/Wiesinger 2010).

3. Methodik der Evaluierung der Maßnahme

Beschreibung der verwendeten Daten und deren Qualität

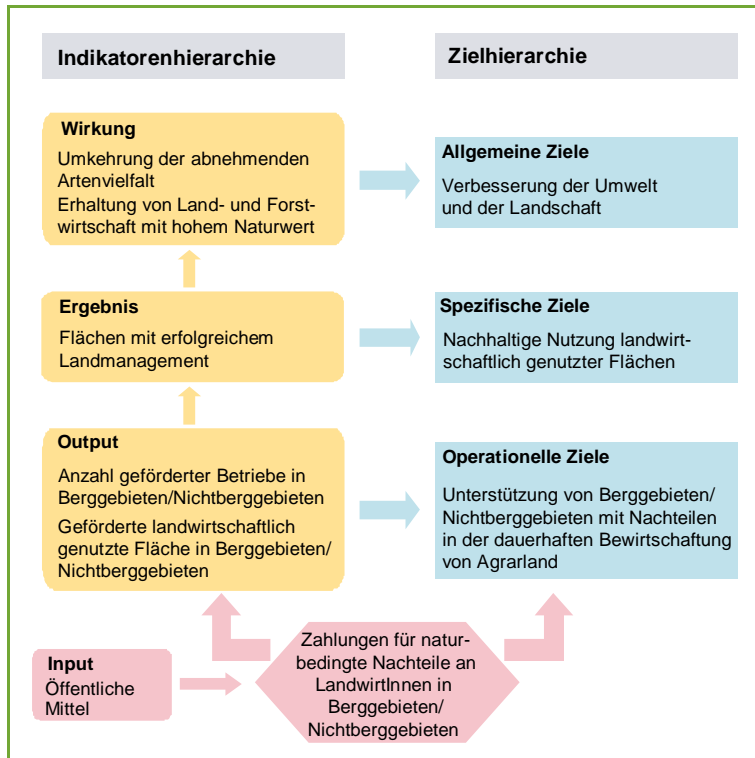
Für die Durchführung der Evaluierung der Ausgleichszulage standen vor allem folgende Datenbanken zur Verfügung (Beschreibung der verwendeten Daten und deren Qualität):

- ◆ L012 Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe. Diese Access Datenbank aus dem INVEKOS-Datenpool 2010 des BMLFUW enthält alle durch die AZ geförderten Betriebe in Zeitreihen nach Maßnahmenjahren mit den wichtigsten Daten je Betrieb (wie BHK-Gruppe, BHK-Punkte, LFA-Flächen, geförderte Flächen, aufgeschlüsselte Fördersummen etc.). Die Datenbank beruht auf den Zahlen der AMA, umfasst alle geförderten Betriebe und hat eine sehr hohe Qualität.
- ◆ Weitere Access Datenbanken aus dem INVEKOS-Datenpool 2010 wie z.B. Biobetriebe, ÖPUL (Agrarumweltprogramm). Diese wurden mit der Förderdatenbank im Rahmen der Evaluierung verschnitten, um weitere Evaluierungsdaten zu gewinnen. Auch diese Datenbanken beruhen auf den Zahlen der AMA, und die Zahlen und Abfrageergebnisse haben eine hohe Qualität.
- ◆ Zusammenstellungen und Auswertungen der AZ-Förderdatenbanken in Form von Pivot-Tabellen wurden durch das BMLFUW, Abt. II7 (DI Matthias Wirth) für die Evaluierung zur Verfügung gestellt. Sie enthalten alle geförderten Betriebe eines Maßnahmenjahres (Zeitreihen) und erleichtern die Evaluierung.
- ◆ Buchführungsergebnisse der Land- und Forstwirtschaft Österreich. Eine jährliche Datenbank der LBG (auch als Hardcopy publiziert) mit einer sehr detaillierten Untergliederung von berechneten Mittelwerten von Indikatoren zur Messung des Einkommens in der Landwirtschaft (sowie Erträge, Aufwand etc.). Dabei handelt es sich um einen mikroökonomischen Ansatz der landwirtschaftlichen Buchführungsergebnisse, deren Basis ein bundesweites Testbetriebsnetz an freiwillig buchführenden Betrieben ist. Die Grundlage für die regional und betriebsstrukturell gezielte Auswahl der Testbetriebe stellt ein Streuungsplan dar, der auf der letzten Agrarstrukturerhebung beruht. Durch die Nichtberücksichtigung vor allem der Kleinstbetriebe bis 6.000 Euro Standarddeckungsbeitrag, wird bei der Anzahl der Betriebe zwar nur ein Deckungsgrad von 55% erreicht, jedoch sind durch den Auswahlrahmen 87% der Ackerfläche, weit über 90% des Milchkuh-, Rinder- sowie Schweinebestandes und 85% des Volumens der Standarddeckungsbeiträge der bäuerlichen Betriebe abgedeckt.
- ◆ Tabellen und Zeitreihen aus den jährlichen Grünen Berichten des BMLFUW, die auf offiziellen Daten beruhen.
- ◆ Ergänzend zu den offiziellen Statistiken wurden auch noch die Aussagen aus der Befragung von 92 Bergbauernbetrieben im Rahmen der Zwischenevaluierung des vorherigen Programms (2003) sowie der Interviews mit LFA-Betrieben für die AZ-Broschüre (2009) für die Evaluierung verwendet. Dabei handelt es sich um keine repräsentativen Stichproben, aber sie sollen die Einschätzungen aufgrund der statistischen Analyse und Expertenmeinung ergänzen.

Interventionslogik

Die Interventionslogik stellt einen kausalen Zusammenhang zwischen den vorhandenen budgetären Mitteln, dem Output, dem Ergebnis und den Wirkungen der Maßnahmen her.

Abbildung 10: Interventionslogik - Maßnahmen 211 und 212



Beschreibung der Interventionslogik und der angewendeten Evaluierungsmethoden

Das Schlüsselement der Evaluierung ist die Interventionslogik. Sie geht von der sozioökonomischen und umweltrelevanten Ist-Situation und den Erfordernissen aus (Basis- und Kontextindikatoren), auf die die Ausgleichszulage reagieren soll. Durch sie wird bei der Ausgleichszulage ausgehend von den vorhandenen budgetären Mitteln (Finanzierungsindikatoren = Input) über den Output (Anzahl geförderter Betriebe und Flächen) gemäß den maßnahmenbezogenen Zielen und dem Ergebnis der Maßnahme (Ergebnisindikatoren) zu ihren Wirkungen (Wirkungsindikatoren) ein kausaler Zusammenhang hergestellt.

In der Interventionslogik wurde davon ausgegangen, dass aufgrund höherer Kosten und geringerer Erträge in benachteiligten Gebieten die Gefahr der Bewirtschaftungsaufgabe besteht, die zum gesellschaftlich unerwünschten Rückgang der Kulturlandschaft, Rückgang der Biodiversität, Entsiedelung, Nachteile für den Tourismus und Erhöhung der Risiken von Naturgefahren führt.

Entsprechend der Interventionslogik gleicht die Ausgleichszulage (jährliche Hektarzahlung) die höheren Bewirtschaftungskosten und geringeren Erträge in Relation zur Benachteiligung zum Teil aus und trägt damit zur Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Landnutzung in den drei Arten von benachteiligten Gebieten (LFA = less favoured area) sowie in Folge zur Erhaltung einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft bei. Weiters wird argumentiert, dass aufgrund der Förderungsbestimmungen und der Verschränkung mit anderen Maßnahmen (ÖPUL) es zu keiner Intensivierung der Produktion kommt, sondern eine nachhaltige Bewirtschaftungsform unterstützt und aufrechterhalten wird.

Zur Schätzung der Wirkungen der AZ im Bereich des landwirtschaftlichen Einkommens bzw. Erwerbseinkommens wurden die Cluster der Förderbetriebe in Relation zu den Daten der Betriebe im nichtbe-

nachteiligten Gebiet gesetzt (Durchschnitt der Jahre 2008/2009 der Buchführungsbetriebe), d.h. Vergleich der teilnehmenden Betriebe mit den nichtteilnehmenden Betrieben der Buchführungsbetriebsgesamtheit.

Als Indikator für die Aufrechterhaltung 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.

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 Bewirtschaftungsschwernis (BHK-Gruppen) und den Gebietskategorien eine fundierte Darstellung, Analyse und Bewertung ermöglicht. Zusätzlich wurden die Förderdaten auch noch nach Bundesländern (Nuts II), Fördergrößenklassen und nach dem Geschlecht des Betriebsinhabers dargestellt und analysiert.

4. Quantifizierung der Wirkungen der Maßnahme

Outputindikator: Anzahl der geförderten Betriebe und Summe der geförderten landwirtschaftlich genutzten Fläche

Im Rahmen der Maßnahmen 211 und 212 haben im Zeitraum 2007-2009 in Summe 100.934 Betriebe eine Förderung erhalten. Im Durchschnitt der Jahre 2007-2009 wurden jährlich 97.129 Betriebe (davon 71.978 Betriebe im Berggebiet) und 1.553.339 ha landwirtschaftliche genutzte Fläche (davon 1.230.226 im Berggebiet) gefördert.

Ergebnisindikator: Flächen mit erfolgreichem Landmanagement (Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe der Landbewirtschaftung)

Im jährlichen Durchschnitt der Jahre 2007-2009 wurden 1.553.339 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche gefördert (Berggebiet: 1.230.226 ha). Da als Fördervoraussetzungen die Förderbedingungen eingehalten wurden, liegt für diese Flächen in den benachteiligten Gebieten ein erfolgreiches Landmanagement und Fortführung der Landbewirtschaftung vor.

Ergebnisindikator: Hohe Bedeutung der AZ zum Ausgleich der Deckungsbeitragsdifferenz und als Anteil am landwirtschaftlichen Einkommen – Zusatzindikator

Die Deckungsbeitragsdifferenz zwischen AZ-Betrieben und nichtbenachteiligten Gebieten wird von der AZ im Durchschnitt der Jahre 2008/2009 zu 52% ausgeglichen. Bei den Bergbauernbetrieben mit extremer Erschwernis beträgt der Ausgleich allerdings trotz höherer Fördersätze nur 35%. Der Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen beträgt im Durchschnitt 16,4% (Berggebiet: 19,9%), bei den Bergbauernbetrieben mit extremer Erschwernis allerdings bereits 50,2%.

Wirkungsindikatoren: Umkehrung der abnehmenden Biodiversität und Aufrechterhaltung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert (high nature value farmland)

Diese beiden Wirkungsindikatoren können aufgrund fehlender Ausgangsdaten bzw. Ergebnisdaten für die benachteiligten Gebiete im Rahmen der Evaluierung der Einzelmaßnahme nicht quantifiziert werden. Für den Umweltbereich wurden aber einige zusätzliche Wirkungsindikatoren entwickelt und dargestellt.

Wirkungsindikator: Hoher Anteil der Biobetriebe und Biofläche bei den AZ-Betrieben - Zusatzindikator

Der Anteil der Biobetriebe an den AZ-Betrieben betrug im Jahr 2009 19,0% (Berggebiet: 22,0%) und jener der Biofläche 23,2% (Berggebiet: 26,0%).

Wirkungsindikator: Hoher Anteil der ÖPUL-Betriebe und ÖPUL-Fläche bei den AZ-Betrieben - Zusatzindikator

Der Anteil der ÖPUL-Betriebe an den AZ-Betrieben betrug im Jahr 2009 90,4% (Berggebiet: 94,7%) und jener der ÖPUL-Fläche 95,1% (Berggebiet: 97,7%).

Wirkungsindikator: Geringere Abnahme der AZ-Flächen im Vergleich zum Durchschnitt Österreichs zwischen 2006 – 2009 - Zusatzindikator

Die Förderfläche der AZ hat im Zeitraum 2006-2009 um 1,1% zugenommen (Berggebiet: 0,6%), während im Durchschnitt von Österreich die landwirtschaftlich genutzte Fläche um 2,0% abgenommen hat.

Wirkungsindikator: Geringerer RGVE-Besatz je ha Futterfläche der AZ-Betriebe im Vergleich zum Durchschnitt Österreichs und geringerer Anstieg seit 2006 - Zusatzindikator

Der RGVE-Besatz je ha Futterfläche bei den AZ-Betrieben betrug im Jahr 2009 1,04 RGVE/ha Futterfläche (Berggebiet: 0,99 RGVE/ha Futterfläche), der Durchschnitt Österreichs hingegen (in dem die benachteiligten Gebiete enthalten sind) betrug 1,18 RGVE/ha Futterfläche. Der Anstieg seit 2006 war bei den AZ-Betrieben mit 0,04 RGVE/ha Futterfläche nur halb so groß wie im Durchschnitt von Österreich mit 0,08 RGVE/ha Futterfläche.

Wirkungsindikator: Hoher Anteil an extensiven Grünland und Wiesen/Weiden an der landwirtschaftlichen Nutzfläche der AZ-Betriebe

Der Anteil der Futterfläche an den geförderten AZ-Flächen im Jahr 2009 betrug 83% (Berggebiet: 91%). Der Anteil des extensiven Grünlands an den landwirtschaftlich genutzten Flächen betrug 20,5% (Berggebiet: 27,2%).

Beurteilung der Zielerreichung gemäß Ergebnisindikatoren

Der im Programm Ländliche Entwicklung angegebene Ergebnisindikator entspricht dem Outputindikator. Bei beiden ist eine quantitative Zielerreichung bzw. geringe Übererfüllung (+ 2,5%) festzustellen. Das Programm Ländliche Entwicklung geht von der Annahme aus, dass alle geförderten Flächen zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe von Land bzw. zur Biodiversität und hohem landwirtschaftlichen Naturwert beitragen. Dies ist in der Evaluierung kritisch zu hinterfragen.

Entsprechend der Interventionslogik soll die Ausgleichszulage die höheren Bewirtschaftungskosten und geringeren Erträge in Relation zur Benachteiligung zum Teil ausgleichen, um zur Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Landnutzung in den drei Arten von LFA-Gebieten sowie in Folge zur Erhaltung einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft beizutragen. Da bei der Förderungshöhe nach der Bewirtschaftungserschwerung (gemessen in Berghöfekatasterpunkten) und Art der Flächen (Futterflächen/Sonstige Flächen) differenziert wird, wird bei der Maßnahme implizit davon ausgegangen, dass Betriebe bzw. Flächen mit höherer Bewirtschaftungserschwerung einer größeren Gefahr von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe von Land ausgesetzt sind.

Diese größere Gefahr der Bewirtschaftungsaufgabe kann anhand des Vergleichs der AZ-Betriebe (differenziert nach BHK-Gruppen und Gebietskategorien) mit den Betrieben in den nichtbenachteiligten Gebieten anhand folgender Indikatoren nachvollzogen werden (Durchschnitt der Jahre 2008/2009): Deckungsbeitrag, landwirtschaftliches Einkommen, Anteil der AZ am Einkommen, Anteil der AZ an den öffentlichen Geldern, Anteil der AZ am Erwerbseinkommen.

Der Deckungsbeitrag ist im Berggebiet um 26% niedriger als im nichtbenachteiligten Gebiet. Die Deckungsbeitragsdifferenz wird durch die AZ zu 52% ausgeglichen. Mit steigender Bewirtschaftungserschwerung verschlechtert sich die Relation zum nichtbenachteiligten Gebiet. Bei den Bergbauernbetrieben mit extremer Erschwerung (BHK-Gruppe 4) ist der Deckungsbeitrag bereits um 67% niedriger als im nichtbenachteiligten Gebiet, und die Deckungsbeitragsdifferenz wird – trotz deutlich höherer Förderung durch die AZ - nur zu 35% ausgeglichen.

Ähnliche Größenordnungen zeigen sich auch beim landwirtschaftlichen Einkommen. Ohne AZ ist das landwirtschaftliche Einkommen im Berggebiet um 30% bzw. bei den extremen Bergbauernbetrieben um 70% niedriger als im nichtbenachteiligten Gebiet. Der Ausgleich der Differenz durch die AZ gelingt im Berggebiet zu 57% bzw. bei den extremen Bergbauernbetrieben zu 44%.

Abbildung 11: Ausgleich der landwirtschaftlichen Einkommensdifferenz durch die AZ (2008-2009) je Betrieb in %

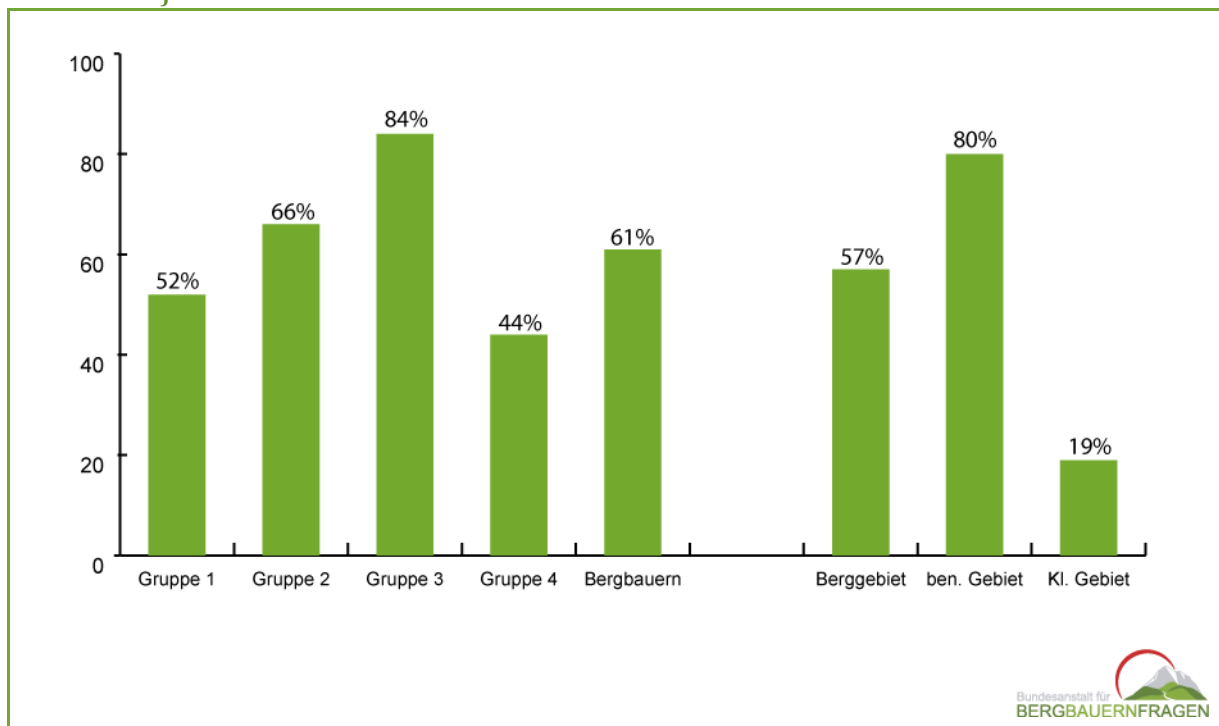


Tabelle 18: Ertrags- und Einkommensverhältnisse der AZ-Betriebe im Durchschnitt der Jahre 2008-2009

Kategorie BHK-Gruppe	Deckungsbeitrag (DB) in Euro	DB-Differenz in Euro	Landw. Einkommen ohne AZ in Euro	Einkommens- differenz in Euro	AZ laut Buchführungs- betrieben in Euro	AZ nach Förderstatistik in Euro	Anteil der AZ am landw. Einkommen in %	Anteil der AZ an den öffentlichen Geldern in %
BHK-Gruppe 1	27.598	-5.151	18.958	-6.180	3.226	2.482	14,5	18,4
BHK-Gruppe 2	25.305	-7.444	18.265	-6.873	4.510	3.498	19,8	24,1
BHK-Gruppe 3	19.893	-12.856	16.979	-8.159	6.825	4.569	28,7	32,5
BHK-Gruppe 4	10.936	-21.813	7.621	-17.517	7.684	5.430	50,2	39,2
Bergbauern	23.775	-8.974	17.258	-7.880	4.789	3.555	21,7	25,4
Kategorie Gebiet:								
Berggebiet	24.385	-8.364	17.496	-7.643	4.348	3.373	19,9	24,1
Sonstiges								
benachteiligtes Gebiet	31.825	-923	23.039	-2.099	1.684	1.692	6,8	8,7
Kleines Gebiet	28.273	-4.476	17.914	-7.224	1.370	1.024	7,1	12,8
Nichtbenachteiligtes								
Gebiet	32.748	0	25.138	0	135	kA	0,5	0,7
Österreich	27.681	-5.068	20.060	-5.078	2.681	kA	11,8	15,2

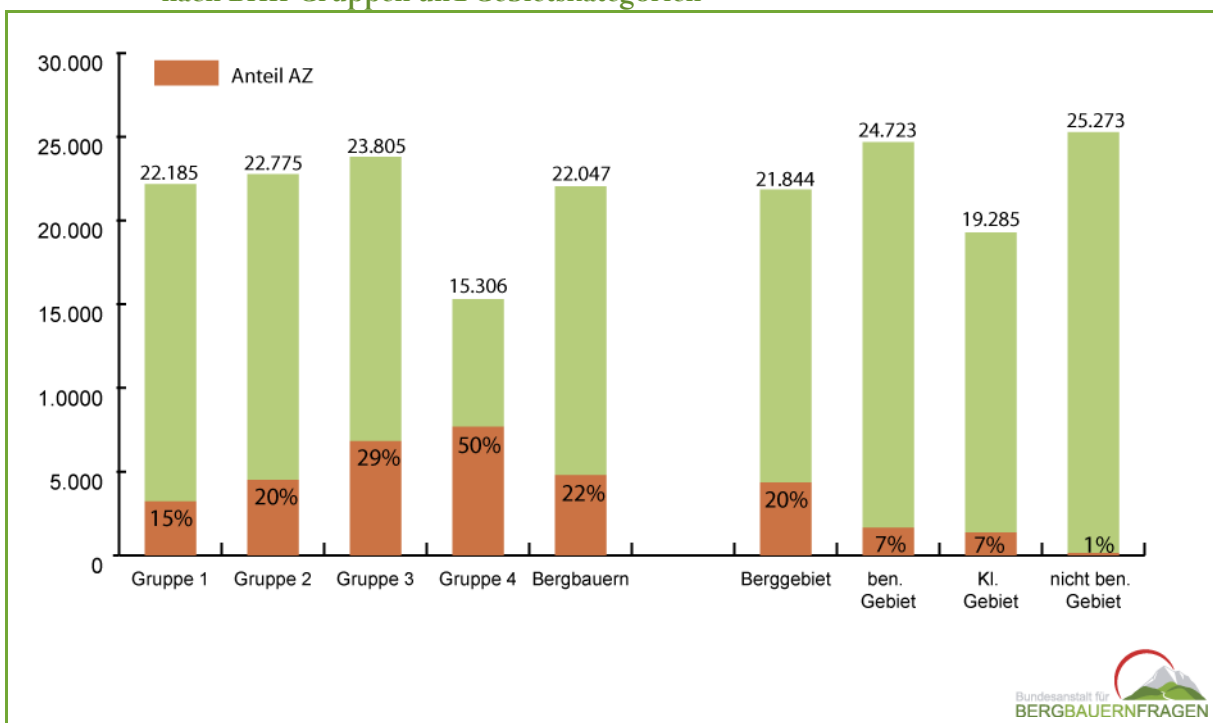
Als Deckungsbeitrag wurde die Differenz der Erträge aus Boden, Tier und Forst (inkl. direkte öffentliche Gelder und Einheitliche Betriebsprämie) und dem Variablen Aufwand verwendet; nicht enthalten sind sonstige Betriebserträge und sonstige Betriebsaufwendungen. Die Deckungsbeitragsdifferenz ist die Differenz zwischen dem Deckungsbeitrag des nicht benachteiligten Gebietes (Nicht-LFA-Gebiet) und der jeweiligen Vergleichskategorie. Landw. Einkommen ohne AZ ist das land- und forstwirtschaftliche Einkommen (Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft), in dem auch sonstige Erträge (inkl. Gästebeherbergung, landwirtschaftlicher Nebenbetrieb, Vermietung, Zinsen, Öffentliche Gelder ohne AZ) sowie der allgemeine Aufwand etc. berücksichtigt sind. Die Einkommensdifferenz wurde im Vergleich zum nicht benachteiligten Gebiet berechnet. Beim Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen (aus Land- und Forstwirtschaft) bzw. an den öffentlichen Geldern wurde die AZ gemäß Einkommensdaten der Buchführungsbetriebe (AZ nach LBG) verwendet. Österreich bedeutet den gewichteten Durchschnitt aller Buchführungsbetriebe. ÖG = Öffentliche Gelder.

Quelle: LBG 2009 u. 2010, eigene Berechnungen.

Die große Bedeutung der AZ sieht man an ihrem Anteil am landwirtschaftlichen Einkommen bzw. an den öffentlichen Geldern. Dieser Anteil liegt im Berggebiet bei 20% am landwirtschaftlichen Einkommen und 24% der öffentlichen Gelder. Bei den extremen Bergbauernbetrieben sind es sogar 50% des landwirtschaftlichen Einkommens bzw. 39% der öffentlichen Gelder.

Die AZ ist nicht nur für das landwirtschaftliche Einkommen, sondern auch für das Erwerbseinkommen der Betriebe im Berggebiet bzw. für die Bergbauernbetriebe sehr wichtig. Während im sonstigen benachteiligten Gebiet bzw. im Kleinen Gebiet der Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen bei 7% und bei 4 – 5% des Erwerbseinkommens liegt, ist dieser Anteil im Berggebiet bei 20% des landwirtschaftlichen Einkommens und 13% des Erwerbseinkommens. Mit steigender Erschwernis nimmt dieser Anteil stark zu. Bei den Bergbauernbetrieben mit extremer Erschwernis (BHK-Gruppe 4) liegt der Anteil der AZ bei 50% des landwirtschaftlichen Einkommens und 29% des Erwerbseinkommens.

Abbildung 12: Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen nach BHK-Gruppen und Gebietskategorien



Die untersuchten Indikatoren zeigen, dass die AZ einen wichtigen Beitrag zum Ausgleich der höheren Bewirtschaftungskosten und geringeren Erträge in Relation zum nichtbenachteiligten Gebiet leistet. Da Betriebe mit höherer Erschwernis und dadurch geringerem Einkommen auch höhere AZ-Beträge erhalten, ist die Maßnahme sehr effizient ausgestaltet. Dennoch gelingt der Ausgleich der Benachteiligung nur zum Teil.⁴ Die Bedeutung der AZ als wichtiger Bestandteil der öffentlichen Gelder, des landwirtschaftlichen Einkommens und des Erwerbseinkommens korreliert mit steigender Bewirtschaftungserschwerung. Die Effizienz und Effektivität der AZ liegt hinsichtlich dieser Indikatoren vor allem an der Ausgestaltung des Flächenbetrages 1, an der Verwendung des Berghöfekatasters als Erschwernismaß und an den höheren Fördersätzen für Tierhalter und Futterflächen. Die AZ gibt aufgrund der Berghöfekataster-Punkte als Erschwernismaß einen starken Anreiz, auch sehr steile landwirtschaftliche Flächen weiter zu bewirtschaften.

4. Würde bei den Analysen auch noch der wesentlich höhere Arbeitsaufwand je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche eingerechnet, so würden die Einkommensdifferenzen zwischen Bergbauernbetrieben bzw. Berggebieten und nichtbenachteiligten Gebieten noch stärker hervortreten. Aber die AZ zielt auf den Ausgleich auf Betriebs- bzw. Hektarebene.

Tabelle 19: Anteil der Ausgleichszulage am landwirtschaftlichen Einkommen und am Erwerbseinkommen im Durchschnitt der Jahr 2008-2009

Kategorie BHK-Gruppe	Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft in Euro	Erwerbs einkommen in Euro	AZ laut Buchführungsbetrie be in Euro	Anteil der AZ am landw. Einkommen in %	Anteil der AZ am Erwerbseinkommen in %
BHK-Gruppe 1	22.185	35.447	3.226	14,5	9,1
BHK-Gruppe 2	22.775	35.218	4.510	19,8	12,8
BHK-Gruppe 3	23.805	33.473	6.825	28,7	20,4
BHK-Gruppe 4	15.306	26.639	7.684	50,2	28,8
Bergbauern	22.047	34.189	4.789	21,7	14,0
Kategorie Gebiet:					
Berggebiet	21.844	34.123	4.348	19,9	12,7
Sonstiges benachteiligtes Gebiet					
Kleines Gebiet	19.285	33.339	1.370	7,1	4,1
Nichtbenachteiligtes Gebiet	25.273	38.619	135	0,5	0,3
Österreich	22.742	35.446	2.681	11,8	7,6
Im Einkommen aus Land- u. Forstwirtschaft (Einkünfte aus Land- u. Forstwirtschaft) sind auch die sonstigen Erträge (inkl. Gästebeherbergung, landwirtschaftlicher Nebenbetrieb, Vermietung, Zinsen, Öffentliche Gelder) sowie der allgemeine Aufwand etc. berücksichtigt. Beim Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen wurde die AZ gemäß Einkommensdaten der Buchführungsbetriebe (AZ nach LBG) verwendet. Österreich bedeutet den gewichteten Durchschnitt aller Buchführungsbetriebe. ÖG = Öffentliche Gelder.					
Quelle: LBG 2009 u. 2010, eigene Berechnungen.					

Die Ausgleichszulage leistet zur ökonomischen Existenzsicherung der Betriebe mit steigender Erschwernis einen steigenden Beitrag und ist dadurch eine zentrale Förderung für die Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Landnutzung in den benachteiligten Gebieten, insbesondere im Berggebiet, sowie daraus abgeleitet für die Erhaltung einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft. Die AZ reduziert die Gefahr von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe der Landbewirtschaftung, vor allem auch der sehr steilen landwirtschaftlich genutzten Flächen.

Beurteilung der Zielerreichung gemäß den Wirkungsindikatoren

Als zusätzliche Wirkungsindikatoren werden die Wirkungen auf die nachhaltig bewirtschaftete Fläche (quantifiziert als Anteil von Biofläche und ÖPUL-Fläche der AZ-Betriebe sowie die Veränderung des Umfangs der bewirtschafteten landwirtschaftlichen Fläche und des GVE-Besatzes je Hektar Futterfläche) verwendet. Das Ausmaß der Biofläche ist auch im EU-Handbuch als Nr. 23 der Baseline Indikatoren (objective related) enthalten und daher sehr relevant. Weiters wird die Entwicklung der Summe der Almfutterflächen als Indikator für Flächen mit hohem Naturschutzwert herangezogen und die Zusammensetzung der geförderten AZ-Flächen nach dem Naturschutzwert dargestellt.

Bei der Ausgleichszulage kommen die Cross Compliance Bestimmungen als eine Fördervoraussetzung (Baseline) zur Anwendung. Sie umfassen die Grundanforderungen an die Betriebsführung (in den Bereichen Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie Tierschutz) und den Erhalt der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (inkl. Erhaltung des Dauergrünlandes). Aufgrund der Erfüllung dieser Fördervoraussetzungen kann geschlossen werden, dass die AZ zum Erhalt und der Förderung nachhaltiger Agrarsysteme grundsätzlich beiträgt. Darüber hinaus werden weitergehende Zusammenhänge anhand ausgewählter Wirkungsindikatoren untersucht.

Ein ausgewählter Wirkungsindikator ist der Anteil der Biofläche an der Fläche der AZ-Betriebe (entsprechend dem Baseline Indikator Nr. 23 des EU-Handbuches). Der Biolandbau hat in Österreich im Vergleich zu den meisten anderen EU-Staaten eine viel größere Bedeutung (15% aller INVEKOS-Betriebe und 18,5% der landwirtschaftlich genutzten Flächen) und ist auch eine zentrale Fördermaßnahme im Agrarumweltprogramm. Der Schwerpunkt des Biolandbaus in Österreich liegt im Berggebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben. Von den im Jahr 2009 über INVEKOS geförderten Biobetrieben waren 87% auch AZ-Betriebe, die 73% der Biofläche (ohne

Berücksichtigung der Almen) bewirtschafteten.⁵⁾ Der Anteil der Biobetriebe im Berggebiet betrug 75% bzw. der Bergbauernbetriebe 73%.

Zwischen AZ-Betrieben und Biobetrieben gibt es eine starke Korrelation, die mit steigender Bewirtschaftungserchwernis zunimmt. Der Anteil der Biobetriebe an den AZ-Betrieben lag 2009 bei 19%, die 23% der AZ-Fläche biologisch bewirtschafteten. Den höchsten Anteil an Biobetrieben gab es mit 27% der Betriebe und 34% der AZ-Flächen bei den Bergbauernbetrieben mit hoher Erschwernis (BHK-Gruppe 3). Die biologisch bewirtschafteten Flächen der AZ-Betriebe haben seit 2006 (Baseline) in allen Kategorien (ausgenommen BHK-Gruppe 4) zugenommen. Durch den positiven Beitrag der AZ zum teilweisen Ausgleich der Bewirtschaftungserchwernisse und Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung trägt sie auch zur Aufrechterhaltung der biologisch bewirtschafteten Flächen bei.

Tabelle 20: Anteil der Biobetriebe an den AZ-Betrieben im Jahr 2009

Kategorie BHK-Gruppe	Anzahl der Biobetriebe	Biofläche in ha	Anteil der Biobetriebe an AZ-Betrieben in %	Anteil der Biofläche an AZ-Fläche (2009) in %	Anteil der Biofläche an AZ-Fläche (2006) in %
BHK-Gruppe 0	2.976	56.002	10,5	15,8	13,6
BHK-Gruppe 1	3.707	63.684	17,7	19,8	17,7
BHK-Gruppe 2	6.795	117.532	24,2	27,8	25,5
BHK-Gruppe 3	3.341	47.574	26,8	34,0	33,1
BHK-Gruppe 4	1.371	14.590	22,6	29,2	33,2
Bergbauern	15.214	243.379	22,5	26,1	24,5
Kategorie Gebiet:					
Berggebiet	15.618	250.539	22,0	26,0	24,4
Sonst. Ben. Gebiet	1.388	33.821	14,7	20,7	17,9
Kleines Gebiet	1.184	15.021	7,8	9,4	7,9
Österreich	18.190	299.381	19,0	23,2	21,5

Die Kategorie „Bergbauern“ ist die Summe der Biobetriebe der BHK-Gruppen 1 bis 4. Die Kategorie Österreich ist die Summe aller AZ-Betriebe die Biobetriebe sind. BHK-Gruppe 0 = Betriebe, die eine Ausgleichszulage erhalten, aber keine Bergbauernbetriebe sind

Die Biofläche bzw. die AZ-Fläche bestehen bei diesen Berechnungen aus der AZ-Futterfläche (ohne Almfutterfläche) und der sonstigen AZ-Fläche (insgesamt 1.288.356 ha AZ-Fläche).

Quelle: Lebensministerium, eigene Berechnungen

Es besteht auch ein starker Zusammenhang zwischen AZ-geförderten Betrieben und Flächen und der Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen des ÖPUL. Von den AZ-Betrieben nehmen 90% der Betriebe mit insgesamt 95% der AZ-Flächen an einer oder mehreren Maßnahmen des ÖPUL teil. Bei den Nichtbergbauernbetrieben bzw. im Kleinen Gebiet liegt die Teilnahme unter diesem Durchschnitt, ist aber mit 87% bzw. 78% der Flächen dennoch sehr hoch. Da für diese AZ-Flächen die ÖPUL-Bestimmungen einzuhalten sind, ist daraus zu schließen, dass zumindest 95% der AZ-Flächen zum Erhalt nachhaltiger Agrarsysteme und der Landschaft und somit zur Verbesserung der Umwelt beigetragen haben. Der Zusammenhang mit der AZ besteht darin, dass die AZ eine wichtige Maßnahme zum teilweisen Ausgleich der Bewirtschaftungserchwernisse und der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung dieser ÖPUL-Flächen darstellt.

5. Gemäß Almstatistik umfasst die deklarierte Bioalmfutterfläche 24% der Almfutterfläche.

Abbildung 13: Anteil der Biobetriebe an den AZ-Betrieben (2009)

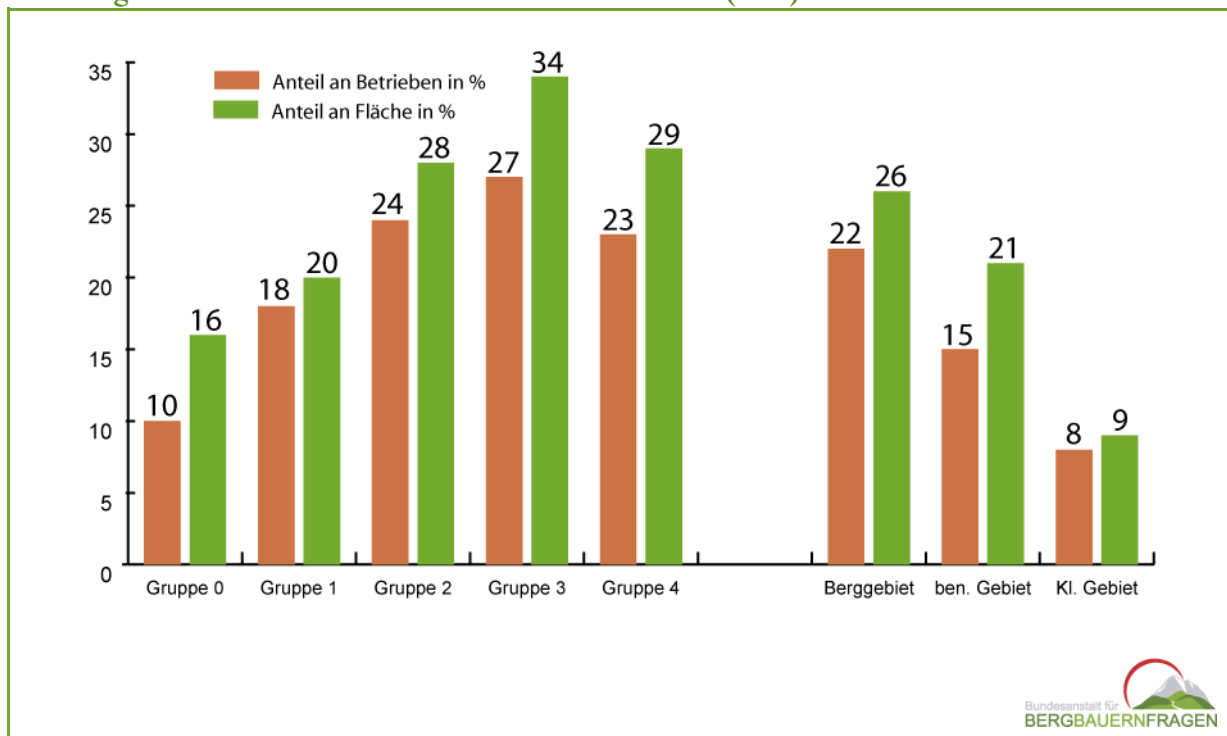


Tabelle 21: Anteil der ÖPUL-Betriebe an den AZ-Betrieben im Jahr 2009

Kategorie BHK-Gruppe	Anzahl der ÖPUL-Betriebe	Fläche in ha	Anteil der ÖPUL-Betriebe an AZ-Betrieben in %	Anteil der ÖPUL-Fläche an AZ-Fläche (2009) in %	Anteil der ÖPUL-Fläche an AZ-Fläche (2006) in %
BHK-Gruppe 0	21.619	305.950	76,6	86,3	86,9
BHK-Gruppe 1	19.772	313.111	94,5	97,5	97,6
BHK-Gruppe 2	27.127	418.278	96,8	98,9	98,7
BHK-Gruppe 3	12.116	138.315	97,2	99,0	98,6
BHK-Gruppe 4	5.885	49.404	96,9	98,8	98,5
Bergbauern	64.900	919.108	96,2	98,4	98,3
Kategorie Gebiet:					
Berggebiet	67.361	942.865	94,7	97,7	97,6
Sonst. Ben. Gebiet	8.912	160.106	94,2	97,8	97,5
Kleines Gebiet	10.246	122.088	67,8	76,3	78,5
Österreich	86.519	1.225.058	90,4	95,1	95,2

Die Kategorie „Bergbauern“ ist die Summe der BHK-Gruppen 1 bis 4. Die Kategorie Österreich ist die Summe aller AZ-Betriebe, die bei ÖPUL-Maßnahmen mitmachen. BHK-Gruppe 0 = Betriebe, die eine Ausgleichszulage erhalten, aber keine Bergbauernbetriebe sind.

Die ÖPUL-Fläche bzw. die AZ-Fläche bestehen bei diesen Berechnungen aus der AZ-Futterfläche (ohne Almfutterfläche) und der sonstigen AZ-Fläche (insgesamt 1.288.356 ha AZ-Fläche).

Quelle: Lebensministerium; eigene Berechnungen

Die Wirkung der AZ auf die Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe der Landbewirtschaftung kann auch durch den Vergleich der Veränderung des Ausmaßes der Flächenbewirtschaftung zwischen AZ-Betrieben und der Gesamtveränderung in Österreich gemessen werden. Die AZ-geförderte Futterfläche ist von 2006 (baseline) bis 2009 fast gleich groß geblieben (minus 0,2%), während die gesamte Futterfläche in Österreich im selben Zeitraum um -3,1% abgenommen hat. Allerdings zeigt eine Differenzierung nach den Gebietskategorien, dass die Futterflächen im Berggebiet leicht zugenommen, im sonstigen benachteiligten Gebiet und Kleinem Gebiet hingegen abgenommen haben. Im Jahr 2009 betrug der Anteil der Almfutterfläche an der AZ-Futterfläche 21%, während dieser Wert für Österreich aufgrund einer anderen statistischen Erfassung der Almflächen bei knapp 33% liegt. Das Ziel des geförderten Flächenumfangs bei der Gesamtfläche (1,515 Mio. ha) wurde 2009 mit 1,562 Mio. ha sogar um 3,1% übererfüllt. Die gesamte Förderfläche hat seit 2006 (baseline) um 1,1% zugenommen (Zunahmen in allen Gebietskategorien), während die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Österreich gemäß INVEKOS-Daten um 2,0% abgenommen hat. Auch wenn es aufgrund der statistischen Zuordnungen zu kleinen Unschärfen kommen kann, ist dennoch festzuhalten, dass dieser Indikator einen positiven Beitrag der AZ zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe der Landbewirtschaftung ergibt.

Tabelle 22: Veränderung des Flächenumfangs in benachteiligten Gebieten im Jahr 2009 im Vergleich zu 2006

Kategorie	Futterfläche (FF) im Jahr 2009 in ha	Anteil an Almfutterfläche an FF in %	Veränderung der FF zu 2006 in ha	Veränderung der FF zu 2006 in %	AZ-Fläche im Jahr 2009 in ha	Veränderung AZ-Fläche zu 2006 in ha	Veränderung AZ-Fläche zu 2006 in %
Bergbauern	1.088.357	22,0	3.083	0,3	1.173.684	5.603	0,5
Berggebiet	1.124.562	24,0	3.480	0,3	1.234.507	6.861	0,6
Benacht. Gebiet	87.989	0,9	-2.230	-2,5	164.509	8.917	5,7
Kleines Gebiet	86.662	3,4	-3.930	-4,3	162.826	1.940	1,2
Alle ben. Gebiete	1.299.212	21,1	-2.680	-0,2	1.561.841	17.718	1,1
	Dauergrünland in ha	Anteil Almen in %	Veränderung zu 2006 in ha	Veränderung zu 2006 in %	Gesamte LF in ha	Veränderung zu 2006 in ha	Veränderung zu 2006 in %
Österreich	1.383.475	32,7	-44.606	-3,1	2.803.862	-56.019	-2,0

Es sind alle AZ-Betriebe erfasst. Die Almfläche wird auf Basis der förderberechtigten gealpten Großvieheinheiten (GVE) in die Futterfläche eingerechnet. Die gesamte AZ-Fläche besteht aus der Futterfläche und der sonstigen anspruchsberechtigten Fläche. Das Jahr 2006 wird als Baseline verwendet.

Die Kategorie Österreich sind die INVEKOS-Daten für Dauergrünland (Futterfläche). Die Gesamtfläche (LF) enthält Dauergrünland, Ackerland und andere landwirtschaftliche Flächen. In der Kategorie Österreich sind auch die benachteiligten Gebiete enthalten. Die Definition von Almflächen ist bei INVEKOS anders als bei der AZ.

Quelle: BMLFUW 2008 und 2010b, eigene Berechnungen

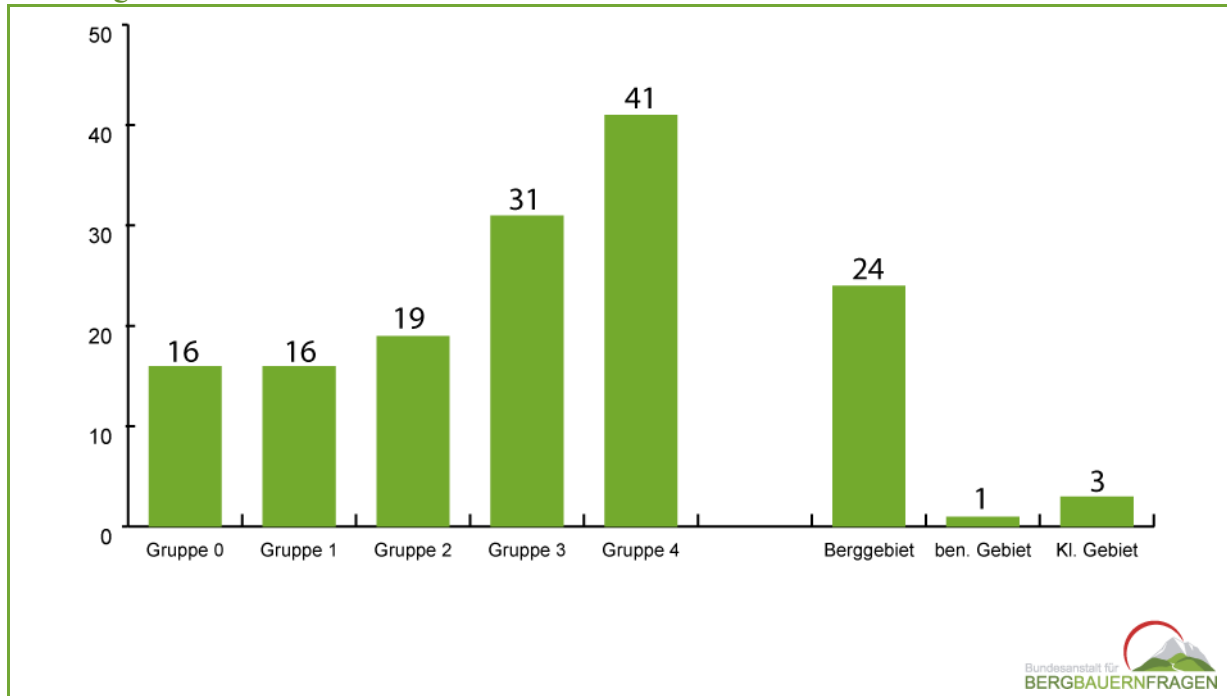
Ein geeigneter Indikator für die Wirkung der AZ hinsichtlich ihres Beitrages zum Erhalt und der Förderung nachhaltiger Agrarsysteme sowie zum Erhalt der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt ist der RGVE-Besatz je ha Futterfläche sowie dessen Veränderung im Vergleich zur Baseline-Situation (2006) und im Vergleich zum Durchschnitt in Österreich. Im Durchschnitt aller benachteiligten Gebiete war im Jahr 2009 der RGVE-Besatz je ha Futterfläche 1,04 und ist im Vergleich zum Jahr 2006 fast gleich groß geblieben (plus 0,04). Die Besatzdichte je ha sinkt mit steigender Bewirtschaftungsschwernis sehr deutlich und beträgt bei den extremen Bergbauernbetrieben (BHK-Gruppe 4) nur 0,71 RGVE/ha. Im Vergleich zu dem Gesamtdurchschnitt von Österreich von 1,18 RGVE/ha (in dem die benachteiligten Gebiete auch enthalten sind) haben die Berggebiete bzw. die Bergbauernbetriebe einen niedrigeren RGVE-Besatz, die sonstigen benachteiligten Gebiete bzw. die Kleinen Gebiete einen etwas höheren RGVE-Besatz als der Durchschnitt. Lässt man die Almfutterflächen bei diesem Vergleich außer Acht (da die Berechnungsmethode für AZ-Almfutterflächen anders ist als bei INVEKOS), dann liegt die Besatzdichte in allen Kategorien von benachteiligten Gebieten sehr deutlich unter dem österreichischen Durchschnitt. Der zusätzliche Wirkungsindikator RGVE-Besatz je ha Futterfläche zeigt daher einen positiven Zusammenhang zwischen AZ und der Förderung nachhaltiger Agrarsysteme sowie dem Erhalt der Landschaft und der Verbesserung der Umwelt.

Tabelle 23: Futterflächen und RGVE-Besatz der AZ-Betriebe im Vergleich in den Jahren 2009 und 2006

Kategorie BHK-Gruppe	AZ-Futterfläche 2009 in ha	AZ-Almfutterfläche 2009 in ha	Anteil der AZ- Almfutterfläche 2009 in %	Besatzdichte je ha AZ-Futterfläche 2009	Besatzdichte je ha AZ-Futterfläche 2006
BHK-Gruppe 0	210.856	33.717	16,0	1,22	1,17
BHK-Gruppe 1	325.947	52.967	16,3	1,18	1,14
BHK-Gruppe 2	476.438	89.651	18,8	1,02	0,97
BHK-Gruppe 3	200.963	61.938	30,8	0,83	0,77
BHK-Gruppe 4	85.009	35.211	41,4	0,71	0,67
Bergbauern	1.088.357	239.768	22,0	1,01	0,96
Kategorie Gebiet:					
Berggebiet	1.124.562	269.805	24,0	0,99	0,94
Sonstiges benachteiligtes Gebiet	87.989	761	0,9	1,38	1,34
Kleines Gebiet	86.662	2.919	3,4	1,38	1,29
Benachteiligtes Gebiet	1.299.212	273.485	21,1	1,04	1,00
Österreich	1.383.475	452.813	32,7	1,18	1,10

In der AZ-Futterfläche sind die Almfutterflächen berücksichtigt. Die Almfutterflächen werden gemäß Einrechnungsschlüssel für aufgetriebene RGVE berücksichtigt. Die Kategorie Österreich sind die INVEKOS-Daten für Dauergrünland und RGVE (inkl. der benachteiligten Gebiete) mit einer anderen Definition von Almen (größere Almfäche). Die Kategorie „Bergbauern“ ist die Summe der BHK-Gruppen 1 bis 4. BHK-Gruppe 0 = Betriebe, die eine Ausgleichszulage erhalten, aber keine Bergbauernbetriebe sind.

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen

Abbildung 14: Anteil Almfutterfläche an der AZ-Futterfläche 2009 in %

Die beiden Wirkungsindikatoren der Umkehrung der abnehmenden Biodiversität und Aufrechterhaltung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert (high nature value farmland) können aufgrund fehlender Ausgangsdaten bzw. Ergebnisdaten nicht ausreichend quantifiziert werden. Als Ersatz für den Indikator für Flächen mit hohem Naturschutzwert wird die Zusammensetzung der geförderten AZ-Flächen dargestellt und nach dem Naturschutzwert eingeschätzt. Wichtige Eigenschaften von low-input Systemen sind ein geringer Maschinen-, Dünger- und Pestizideinsatz sowie geringe Viehbesatzdichten und eine niedrige Schnitthäufigkeit. Im Bereich des Grünlandes fallen das extensive Grünland (Bergmäher, einmähdige Wiesen, Hutweiden und Streuwiesen) und die Almen darunter. Teilweise gehören auch Mähwiesen/weiden mit zwei Nutzungen darunter, die aber in der folgenden Tabelle beim Grünland (Weiden und mehrmähdige Wiesen) nicht extra ausgewiesen werden. Von der gesamten bewirtschafteten Fläche der AZ-Betriebe (inkl. nicht geförderten Flächen) sind 63% Grünland, 20% Feldfutter und Futtergetreide und 17% sonstige Flächen. Entsprechend den natürlichen Bewirtschaftungsbedingungen nehmen mit steigender Bewirtschaftungsschwernis die Anteile der Almflächen und des extensiven Grünlands zu und die Anteile von Feldfutter/Futtergetreide und der sonstigen Flächen ab. Bei den Bergbauernbetrieben mit hoher und extremer Schwernis bestehen die landwirtschaftlich genutzten Flächen fast zu 100% aus Grünland mit einem hohen Anteil an Almflächen und extensiven Grünland.

Ein großer Teil der AZ-Flächen wird gemäß des österreichischen Konzeptes in Zukunft als High Nature Value Farmland ausgewiesen werden. In diesem Konzept wird nicht nur die Landnutzungsintensität, sondern auch der Strukturwert einer Fläche berücksichtigt. Die Biodiversität und damit der Strukturwert sind signifikant höher, wenn ein „Mosaik“ an verschiedenen Landnutzungen eine größere Anzahl an Habitaten und Nahrungsquellen bereitstellt (Umweltbundesamt 2010, EEA 2004).

Nachdem die AZ gezielt die Bergbauernbetriebe mit steigender Schwernis und die Futterflächen und Tierhalter stärker fördert, unterstützt sie damit implizit in den meisten Fällen besonders die Aufrechterhaltung der land- u. forstwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert und trägt zur Aufrechterhaltung der Biodiversität wesentlich bei.

Tabelle 24: Anteile der Flächen der AZ-Betriebe nach der Flächenart 2009 (in %)

Kategorie BHK-Gruppe	AZ-Almfutterfläche	Extensives Grünland	Weiden und Wiesen	Feldfutter und Futtergetreide	Sonstige Flächen
BHK-Gruppe 0	6,0	2,2	22,7	36,8	32,4
BHK-Gruppe 1	13,6	2,4	49,7	19,7	14,6
BHK-Gruppe 2	17,3	5,1	54,6	13,3	9,7
BHK-Gruppe 3	30,6	11,8	54,9	1,8	0,9
BHK-Gruppe 4	41,2	16,0	42,6	0,1	0,1
Bergbauern	13,9	5,0	43,6	20,7	16,9
<i>Kategorie Gebiet:</i>					
Berggebiet	21,1	6,1	49,2	14,0	9,6
Sonstiges benachteiligtes Gebiet	0,3	1,7	24,7	30,6	42,7
Kleines Gebiet	1,3	1,6	26,5	43,5	27,1
Alle ben. Gebiete	15,6	4,9	42,7	20,3	16,6

In dieser Tabelle sind alle landwirtschaftlich genutzten Flächen der AZ-Betriebe enthalten (insgesamt: 1,76 Mio. ha LF), d.h. auch die nicht durch die AZ geförderten landwirtschaftlich genutzten Flächen (Flächen außerhalb des benachteiligten Gebietes, Weizenflächen etc.) und die Bracheflächen sind enthalten. Die Almflächen wurden nach AZ-Almfutterflächen in die landwirtschaftlich genutzte Fläche eingerechnet.

Quelle: Lebensministerium (BMLFUWc); eigene Berechnungen.

5. Beantwortung der Bewertungsfragen

Für die Beantwortung der Bewertungsfragen wurden die geförderten Betriebe bzw. geförderten Flächen nach Gebietskategorien (Berggebiete, sonstige benachteiligte Gebiet und Kleine Gebiete), nach Erschwernisgruppen (vier BHK-Gruppen, die Bergbauern insgesamt und die Gruppe der Nichtbergbauern) sowie der Durchschnitt aller geförderten Betriebe unterschieden.

Inwieweit haben Ausgleichszahlungen (AZ) zur Sicherung einer kontinuierlichen landwirtschaftlichen Flächennutzung in Berggebieten (M 211) bzw. in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (M 212), beigetragen?

Entsprechend der Interventionslogik soll die Ausgleichszulage (AZ) die höheren Bewirtschaftungskosten und geringeren Erträge in Relation zur Benachteiligung zum Teil ausgleichen und dadurch zur Sicherung einer kontinuierlichen landwirtschaftlich genutzten Flächennutzung in den drei Arten von benachteiligten Gebieten (LFA = less favoured area) beitragen. Da bei der Förderungshöhe nach der Bewirtschaftungerschwernis (gemessen in Berghöfekataster-Punkten) und Art der Flächen (Futterflächen/Sonstige Flächen) differenziert wird, wird bei der Maßnahme implizit davon ausgegangen, dass Betriebe bzw. Flächen mit höherer Bewirtschaftungerschwernis einer größeren Gefahr von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe von Land ausgesetzt sind. Die AZ gibt aufgrund der Berghöfekataster-Punkte als Erschwernismaß zusätzlich einen starken Anreiz, auch sehr steile landwirtschaftliche Flächen weiter zu bewirtschaften.

Diese größere Gefahr der Bewirtschaftungsaufgabe kann anhand des Vergleichs der AZ-Betriebe (differenziert nach BHK-Gruppen und Gebietskategorien) mit den Betrieben in den nichtbenachteiligten Gebieten anhand folgender Indikatoren nachvollzogen werden (Durchschnitt der Jahre 2008/2009): Deckungsbeitrag, landwirtschaftliches Einkommen, Anteil der AZ am Einkommen und Anteil der AZ an den öffentlichen Geldern. Für die Sicherung der kontinuierlichen Flächennutzung wird als Indikator die Veränderung des geförderten AZ-Flächenausmaßes zur Gesamtentwicklung in Österreich verwendet.

Der Deckungsbeitrag ist im Berggebiet um 26% niedriger als im nicht benachteiligten Gebiet. Die Deckungsbeitragsdifferenz wird durch die AZ zu 52% ausgeglichen. Mit steigender Bewirtschaftungerschwernis verschlechtert sich die Relation zum nicht benachteiligten Gebiet. Bei den Bergbauernbetrieben mit extremer Erschwernis (BHK-Gruppe 4) ist der Deckungsbeitrag bereits um 67% niedriger als im nichtbenachteiligten Gebiet und die Deckungsbeitragsdifferenz wird, trotz deutlich höherer Förderbeträge der AZ, nur zu 35% ausgeglichen.

Ähnliche Größenordnungen zeigen sich auch beim landwirtschaftlichen Einkommen. Ohne AZ ist das landwirtschaftliche Einkommen im Berggebiet um 30% bzw. bei den extremen Bergbauernbetrieben um 70% niedriger als im nichtbenachteiligten Gebiet. Der Ausgleich der Differenz durch die AZ gelingt im Berggebiet zu 57% bzw. bei den extremen Bergbauernbetrieben zu 44%.

Die große Bedeutung der AZ sieht man an ihrem Anteil am landwirtschaftlichen Einkommen bzw. an den öffentlichen Geldern. Dieser Anteil liegt im Berggebiet bei 20% am landwirtschaftlichen Einkommen und 24% der öffentlichen Gelder. Bei den extremen Bergbauernbetrieben sind es sogar 50% des landwirtschaftlichen Einkommens bzw. 39% der öffentlichen Gelder.

Da Betriebe mit höherer Erschwernis und dadurch geringerem Einkommen auch höhere AZ-Beträge erhalten, ist die Maßnahme sehr effizient ausgestaltet. Dennoch gelingt der Ausgleich der Benachteiligung nur zum Teil. Die Effizienz und Effektivität der AZ liegt hinsichtlich dieser Indikatoren vor allem an der Ausgestaltung des Flächenbetrages 1, an der Verwendung des Berghöfekatasters als Erschwernismaß und an den höheren Fördersätzen für Tierhalter und Futterflächen.

Das Ziel des geförderten Flächenumfangs bei der Gesamtfläche (1,515 Mio. ha) wurde 2009 mit 1,562 Mio. ha sogar um 3,1% übererfüllt. Die Förderfläche hat seit 2006 (baseline) um 1,1% zugenommen (Zunahmen in allen Gebietskategorien), während die landwirtschaftlich genutzte Fläche Österreichs gemäß INVEKOS-Daten um 2,0% abgenommen hat. Auch wenn es aufgrund der statistischen Zuordnungen zu kleinen Unschärfen kommen kann, ist dennoch festzuhalten, dass dieser Indikator einen positiven Beitrag der AZ zur kontinuierlichen land-

wirtschaftlichen Flächennutzung in Berggebieten (M 211) bzw. in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (M 212), nachweist. Diese positive Wirkung liegt vor allem daran, dass die Förderhöhe mit der natürlichen Bewirtschaftungerschwernis (gemessen in Berghöfekataster-Punkten), dem Status Tierhalter/Nichttierhalter sowie der Differenzierung nach der Art der Fläche (Futterfläche oder sonstige Fläche) verknüpft ist. Weiters trägt der Flächenbetrag 1, der wie ein Sockelbetrag wirkt, sehr positiv zur gesamten Flächenbewirtschaftung eines Betriebes bei.

Inwieweit haben Ausgleichszahlungen (AZ) zur Erhaltung einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft in Berggebieten (M 211) bzw. in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (M 212), beigetragen?

In der Interventionslogik ist davon auszugehen, dass die AZ durch den teilweisen Ausgleich der höheren Bewirtschaftungskosten und geringeren Erträge einen wichtigen Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen und zum Erwerbseinkommen vor allem im Berggebiet und bei den Bergbauernbetrieben leistet. Durch diesen Beitrag zur ökonomischen Existenzsicherung erfolgt ein wichtiger Beitrag zur Sicherung einer kontinuierlichen landwirtschaftlichen Flächennutzung und das ist in vielen Gebieten die Basis für die Erhaltung einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft. Denn die Landwirtschaft ist in den drei Arten von benachteiligten Gebieten nicht nur ein wichtiger Wirtschaftsakteur, der Aufträge an die lokalen und regionalen Unternehmen vergibt, sondern auch ein wichtiger Teil des sozialen Gefüges und der gesellschaftlichen Einrichtungen wie z.B. die Freiwillige Feuerwehr.

Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum insgesamt sind im Berggebiet von der Aufrechterhaltung der Berglandwirtschaft abhängig. Die Abhängigkeiten reichen von der Gefahrenabwehr (Schutz vor Lawinen, Muren, Steinschlag, Hochwasser) über den wesentlichen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Biodiversität bis zur Erfüllung der Mindestbesiedlungsfunktion und der Basis für den Tourismus. Die Betriebe im Berggebiet sind auch für den Schutz des Waldes und die Bewirtschaftung der Almfelder von großer Bedeutung (Groier/Gmeiner 2010, OECD 2008)).

Während im sonstigen benachteiligten Gebiet bzw. im Kleinen Gebiet der Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen mit 7% bzw. 4-5% des Erwerbseinkommens relativ niedrig liegt, ist dieser Anteil im Berggebiet bei 20% des landwirtschaftlichen Einkommens und 13% des Erwerbseinkommens. Mit steigender Erschwernis nimmt dieser Anteil stark zu. Bei den Bergbauernbetrieben mit extremer Erschwernis (BHK-Gruppe 4) liegt der Anteil der AZ bei 50% des landwirtschaftlichen Einkommens und 29% des Erwerbseinkommens. Ohne AZ wäre im mehrjährigen Vergleich der Einkommensrückstand der Betriebe im Berggebiet bzw. der Bergbauernbetriebe gegenüber den landwirtschaftlichen Gunstlagen, aber auch gegenüber anderen Bevölkerungsgruppen in diesen Regionen wesentlich größer und damit auch die Gefahr der Betriebsaufgabe und der Aufgabe der Flächenbewirtschaftung größer.

Inwieweit hat die Regelung (M 211 und M 212) zum Erhalt oder der Förderung nachhaltiger Agrarsysteme beigetragen?

Die Cross Compliance Bestimmungen sind eine Fördervoraussetzung (Baseline) für die Ausgleichszulage. Sie umfassen die Grundanforderungen an die Betriebsführung (in den Bereichen Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen sowie Tierschutz) und den Erhalt der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (inkl. Erhaltung des Dauergrünlandes). Damit ist eine Basis geschaffen, dass die AZ zum Erhalt und der Förderung nachhaltiger Agrarsysteme grundsätzlich beiträgt.

Der Anteil der Biofläche an der Fläche der AZ-Betriebe (entsprechend dem Baseline Indikator Nr. 23 des EU-Handbuches) kann als ein Wirkungsindikator verwendet werden. Der Schwerpunkt des Biolandbaus in Österreich liegt im Berggebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben. Von den im Jahr 2009 über INVEKOS geförderten Biobetrieben waren 87% auch AZ-Betriebe, die 73% der Biofläche (ohne Berücksichtigung der Almen) bewirtschafteten. Der Anteil der Biobetriebe im Berggebiet betrug 75% bzw. der Bergbauernbetriebe 73%. Zwischen AZ-Betrieben und Biobetrieben gibt es eine starke Korrelation, die mit steigender Bewirtschaftungs-

schwernis zunimmt. Für diese Betriebe sind die Ausgleichszulage und die Bioförderung wichtige Maßnahmen. Durch den positiven Beitrag der AZ zum teilweisen Ausgleich der Bewirtschaftungerschwernisse und Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung trägt sie auch zur Aufrechterhaltung der biologisch bewirtschafteten Flächen bei.

Ein weiterer starker Zusammenhang besteht zwischen AZ-geförderten Betrieben und Flächen und der Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen. Von den AZ-Betrieben nehmen 90% der Betriebe mit insgesamt 95% der AZ-Flächen an einer oder mehreren Agrarumweltmaßnahmen teil. Bei den Nichtbergbauernbetrieben bzw. im Kleinen Gebiet liegt die Teilnahme unter diesem Durchschnitt, ist aber mit 87% bzw. 78% der Flächen dennoch sehr hoch. Da für diese AZ-Flächen die Agrarumweltmaßnahmen-Bestimmungen einzuhalten sind, ist daraus zu schließen, dass zumindest 95% der AZ-Flächen zum Erhalt nachhaltiger Agrarsysteme und der Landschaft und somit zur Verbesserung der Umwelt beigetragen haben. Der Zusammenhang mit der AZ besteht darin, dass die AZ eine wichtige Maßnahme zum teilweisen Ausgleich der Bewirtschaftungerschwernisse und der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung dieser ÖPUL-Flächen darstellt.

Inwieweit hat die Regelung (M 211 und M 212) zum Erhalt der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen?

Eine entscheidende Schlüsselrolle für die Sicherung des sensiblen Ökosystems insbesondere im Berggebiet fällt der Landwirtschaft zu. In Österreich sind Kulturlandschaften von der Landwirtschaft geprägt und bestehen aus einer Vielzahl von Elementen. Die benachteiligten Gebiete haben einen hohen Anteil an der landwirtschaftlichen Fläche (Berggebiet: 57%; andere benachteiligte Gebiete: 13%)⁶. Weiters liegen gemäß Agrarstatistik 73% aller Betriebe im benachteiligten Gebiet, die 88% der Forstflächen bewirtschaften und 79% der Rinder halten (Statistik Austria 2008). Im Berggebiet dominiert die Grünlandnutzung. Aufgrund des Beitrages der AZ zum teilweisen Ausgleich der höheren Bewirtschaftungskosten und geringeren Erträge und damit zum landwirtschaftlichen Einkommen vor allem im Berggebiet und bei den Bergbauernbetrieben trägt sie wesentlich zur kontinuierlichen landwirtschaftlichen Flächennutzung und zum Erhalt der Landschaft bei.

Die AZ gibt aufgrund der Berghöfekataster-Punkte als Erschwernismaß einen starken Anreiz, auch sehr steile landwirtschaftliche Flächen weiter zu bewirtschaften. In der AZ hängt die Förderhöhe nicht nur von der Bewirtschaftungerschwernis ab, sondern es werden auch Tierhalter und Futterflächen stärker gefördert als Nichttierhalter und sonstige Flächen. Auch dieser Umstand trägt zum Erhalt der Landschaft bei. Almfutterflächen werden maximal bis zu 1 RGVE/ha Almfutterfläche gefördert. Damit trägt die AZ dazu bei, dass auf Almen keine hohen Viehbesatzdichten entstehen, die für diese ökologisch sehr sensiblen Flächen und auf die Biodiversität negative Auswirkungen hätten.

Ein geeigneter Indikator für die Wirkung der AZ auf den Erhalt der Landschaft und Verbesserung der Umwelt ist der RGVE-Besatz je ha Futterfläche sowie dessen Veränderung im Vergleich zur Baseline-Situation (2006) und im Vergleich zum Durchschnitt in Österreich. Der RGVE-Besatz je ha Futterfläche war im Jahr 2009 im Durchschnitt aller benachteiligten Gebiete 1,04 und ist im Vergleich zum Jahr 2006 fast gleich groß geblieben (plus 0,04). Die Besatzdichte ja ha sinkt mit steigender Bewirtschaftungerschwernis sehr deutlich und beträgt bei den extremen Bergbauernbetrieben (BHK-Gruppe 4) nur 0,71 RGVE/ha. Im Vergleich zum Österreichdurchschnitt von 1,18 RGVE/ha (in dem die benachteiligten Gebiete auch enthalten sind) haben die Berggebiete bzw. die Bergbauernbetriebe einen niedrigeren RGVE-Besatz, die sonstigen benachteiligten Gebiete bzw. die Kleinen Gebiete einen etwas höheren RGVE-Besatz als der Durchschnitt. Ohne Berücksichtigung der Almfutterfläche bei den AZ-Betrieben und dem Österreichdurchschnitt liegt die Besatzdichte in allen Kategorien von benachteiligten Gebieten sehr deutlich unter dem österreichischen Durchschnitt. Der zusätzliche Wirkungsindikator „RGVE-Besatz je ha Futterfläche“ zeigt daher einen positiven Zusammenhang zwischen AZ und der Förderung nachhaltiger Agrarsysteme sowie dem Erhalt der Landschaft.

6. Es gibt drei wichtige statistische Quellen, bei denen sich die prozentuellen Anteile aufgrund unterschiedlicher Methodik unterscheiden (siehe Kapitel 2).

Im Bereich des Grünlandes fallen das extensive Grünland (Bergmäher, einmähige Wiesen, Hutweiden und Streuwiesen) und die Almen unter landwirtschaftlich genutzte Flächen mit hohem Naturwert. Teilweise gehören auch Mähwiesen/weiden mit zwei Nutzungen darunter. Entsprechend den natürlichen Bewirtschaftungsbedingungen nehmen mit steigender Bewirtschaftungsschwernis die Anteile der Almflächen und des extensives Grünland zu und die Anteile von Feldfutter/Futtergetreide und der sonstigen Flächen ab. Bei den Bergbauernbetrieben mit hoher und extremer Erschwernis bestehen die landwirtschaftlich genutzten Flächen fast zu 100% aus Grünland mit einem hohen Anteil an Almflächen und extensiven Grünland. Ein großer Teil der AZ-Flächen wird gemäß des österreichischen Konzeptes in Zukunft als High Nature Value Farmland ausgewiesen werden (aufgrund der extensiven Landnutzung und des hohen Strukturwertes der Flächen).

Nachdem die AZ gezielt die Bergbauernbetriebe mit steigender Erschwernis und die Futterflächen und Tierhalter stärker fördert, unterstützt sie damit implizit in den meisten Fällen besonders die Aufrechterhaltung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert und trägt zur Aufrechterhaltung der Biodiversität bei. Allerdings sind in den Zielen der AZ keine expliziten Ziele hinsichtlich der Verbesserung der Umwelt und darauf aufbauend auch nicht in den Förderungsvoraussetzungen enthalten.

Inwieweit haben nationale Zusatzkriterien der Ausgestaltung der AZ (Differenzierung der Förderhöhe je ha nach der Bewirtschaftungsschwernis, Aufsplittung in zwei Flächenbeträge, Differenzierung nach Tierhalter/Nichttierhalter, Differenzierung nach Futterflächen/sonstigen Flächen) zur Effektivität, Effizienz und Relevanz der Ausgleichszulage beigetragen?

(Die Bewertungsfrage 5 wurde nicht von der EU-Kommission vorgegeben, sondern auf Grund der Ziele und der spezifischen Ausgestaltung der AZ in Österreich als nationale Zusatzfrage formuliert und beantwortet.)

Differenzierung der Förderhöhe je ha nach der Bewirtschaftungsschwernis

Differenzierung der Förderhöhe je ha nach der Bewirtschaftungsschwernis (definiert über die Berghöfekatasterpunkte der Bergbauernbetriebe) bewirkt, dass Bergbauernbetriebe mit hoher bzw. extremer Erschwernis im Durchschnitt sowohl je ha anspruchsberechtigter Förderfläche als auch im Durchschnitt je Betrieb eine wesentlich höhere Förderung erhalten als Nichtbergbauernbetriebe bzw. Betriebe mit geringer Erschwernis. Eine Folge ist, dass, nach Gebietskategorien betrachtet, die durchschnittliche Förderung im Berggebiet mit 195 Euro/ha wesentlich höher ist als in den sonstigen benachteiligten Gebieten. Bergbauernbetriebe mit extremer Erschwernis (BHK-Gruppe 4) erhielten im Jahr 2009 im Durchschnitt 388 Euro/ha, das war der 4,7-fache Betrag der Nichtbergbauernbetriebe bzw. der 2,8-fache Betrag der Bergbauernbetriebe mit geringer Erschwernis (BHK-Gruppe 1). Im Durchschnitt je Betrieb betrachtet haben die Bergbauernbetriebe der BHK-Gruppe 4 fast den fünffachen Förderbetrag der Nichtbergbauernbetriebe bzw. mehr als den doppelten Förderbetrag als die Betriebe der BHK-Gruppe 1. Diese Relationen im Programm 2007-2013 entsprechen jenen des Programms 2000-2006.

Ein gleicher Fördersatz je ha im Berggebiet würde die unterschiedlichen einzelbetrieblichen Bewirtschaftungsfaktoren nicht berücksichtigen und dadurch die Erschwernisse zu einem unterschiedlich hohen Grad ausgleichen. Die Differenzierung der Förderhöhe nach der Bewirtschaftungsschwernis trägt hingegen wesentlich zu einem gezielteren Ausgleich der unterschiedlich hohen Produktionskosten und des geringeren Ertrags bei und damit zu einem gezielteren Ausgleich der Einkommensdifferenzen gemäß der unterschiedlich großen Bewirtschaftungsschwernis auf einzelbetrieblicher Ebene. Dadurch wird die Effektivität und Effizienz der Ausgleichszulage deutlich erhöht.

Aufsplittung der Förderung in zwei Flächenbeträge

Um die Nachteile des AZ-Fördersystems im Vergleich zum früheren System des Bergbauernzuschusses auszugleichen, wurde in der AZ bereits ab 2001 die Förderung in zwei Flächenbeträge aufgesplittet. Diese Ausgestaltung wurde bereits in der alten Periode positiv evaluiert und auch in der neuen Periode beibehalten. Der Flächenbetrag 1 wird nur für das Äquivalent von maximal 6 ha förderberechtigte Fläche bezahlt. Die Förderhöhe korreliert sehr stark mit der Bewirtschaftungsschwernis (Anzahl der BHK-Punkte). Der Flächenbetrag 1 hat vor allem bei kleineren Bergbauernbetrieben mit hoher Erschwernis eine große Bedeutung. Während der Flächenbetrag 1 in den sonstigen benachteiligten Gebieten bzw. den Nichtbergbauernbetrieben (BHK-Gruppe 0) im

Jahr 2009 nur einen Anteil von 7% an der Gesamtfördersumme der Betriebe hatte, betrug dieser Anteil bei den Bergbauernbetrieben der BHK-Gruppe 3 bereits 40% und bei der BHK-Gruppe 4 sogar 47%. Beim Flächenbetrag 2 ist der Bezug zur Bewirtschaftungsschwernis weniger stark ausgeprägt, und die Anzahl der förderberechtigten Hektar fällt stärker ins Gewicht. Daher ist der Unterschied zwischen den BHK-Gruppen bei der Fördersumme je Betrieb des Flächenbetrages 2 nicht sehr stark, und auch der Unterschied zu den Nichtbergbauern ist deutlich niedriger als beim Flächenbetrag 1.

Daraus folgt, dass vor allem der Flächenbetrag 1 für die unterschiedlich hohe Fördersumme je Betrieb bzw. je Hektar nach der Bewirtschaftungsschwernis verantwortlich ist. Die Aufsplittung in zwei Flächenbeträge mit differenzierter Ausgestaltung trägt daher wesentlich zum gezielteren Ausgleich der Einkommensdifferenzen gemäß der unterschiedlich großen Bewirtschaftungsschwernis auf einzelbetrieblicher Ebene bei. Dadurch wird die Effektivität und Effizienz der Ausgleichszulage sowie die Relevanz der Maßnahme für die Betriebe in den benachteiligten Gebieten deutlich erhöht.

Differenzierung der Förderhöhe nach Tierhalter/Nichttierhalter

Tierhalterbetriebe (RGVE-haltende Betriebe gemäß AZ-Sonderrichtlinie) erhalten beim Flächenbetrag 1 für den Anteil ihrer Futterflächen einen viermal so hohen Betrag je Berghöfekataster-Punkte und einen viermal so hohen Einstiegssockelbetrag als Nichttierhalter (8,70 Euro je BHK-Punkt und 180 Euro Sockel in Unterschied zu 2,15 Euro je BHK-Punkt und 45 Euro Sockelbetrag für Nichttierhalter). Beim Flächenbetrag 2 besteht auch ein Förderunterschied, allerdings ist die Differenz mit 0,10 Euro/BHK-Punkt (0,38 Euro anstatt 0,28 Euro) und 20 Euro beim Sockelbetrag je Hektar (90 Euro anstatt 70 Euro) wesentlich geringer. Für die Evaluierung wurden für diese Unterschiedsbeträge keine betriebswirtschaftlichen Kalkulationen vorgelegt. Aber im Unterkapitel zu den Einkommensverhältnissen und des Anteils der AZ am Deckungsbeitrag und am Einkommen zeigt es sich, dass trotz Zunahme der Förderhöhe mit der Erschwernis die Differenzen beim Deckungsbeitrag und beim Einkommen nur teilweise ausgeglichen wurden. Höhere Fördersätze für Tierhalterbetriebe sind auch deshalb gerechtfertigt, weil die Tierhaltung, insbesondere die Milchviehhaltung, einen wesentlich höheren Arbeitsaufwand als die Nichttierhaltung beansprucht und daher – berechnet je Arbeitskrafteinheit/stunden – ein geringeres Einkommen ergibt. Arbeitszeitstudien und Fördermodellrechnungen belegen den höheren Arbeitsaufwand der Tierhaltung und insbesondere der Tierhaltung bei den Bergbauernbetrieben. Weiters ist die Tierhaltung 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. Im Berggebiet und bei den Bergbauernbetrieben liegt der Anteil der Tierhalterbetriebe deutlich über 80%, die 95% der Fördermittel in diesen Kategorien erhalten. 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 zur Erreichung der Ziele und der Effektivität sowie Effizienz der Maßnahme bei.

Differenzierung der Förderhöhe nach Futterflächen/sonstigen Flächen

Für Futterflächen erhalten Tierhalterbetriebe (RGVE-haltende Betriebe gemäß AZ-Sonderrichtlinie) beim Flächenbetrag 1 einen viermal so hohen Betrag je Berghöfekataster-Punkte und einen viermal so hohen Einstiegssockelbetrag als für sonstige Förderflächen (8,70 Euro je BHK-Punkt und 180 Euro Sockel im Unterschied zu 2,15 Euro je BHK-Punkt und 45 Euro Sockelbetrag für Nichttierhalter). Beim Flächenbetrag 2 besteht auch ein Förderunterschied zwischen Futterflächen und sonstigen Flächen, allerdings ist die Differenz mit 0,10 Euro/BHK-Punkt (0,38 Euro anstatt 0,28 Euro) und 20 Euro beim Sockelbetrag je Hektar (90 Euro anstatt 70 Euro) wesentlich geringer. Für die Evaluierung wurden für diese Unterschiedsbeträge keine betriebswirtschaftlichen Kalkulationen vorgelegt. Die Differenzierungshöhe zwischen Futterflächen und sonstigen Förderflächen entspricht jener zwischen Tierhaltern und Nichttierhaltern. Durch diese Ausgestaltung werden Futterflächen deutlich höher gefördert als sonstige Flächen. Die Bergbauernbetriebe mit hoher bzw. extremer Erschwernis bewirtschaften fast ausschließlich Futterflächen. Im Durchschnitt aller Bergbauernbetriebe bzw. im Berggebiet sind die Anteile der Futterflächen 93% bzw. 91%. In den anderen benachteiligten Gebieten (sonstiges benachteiligtes Gebiet, Kleines Gebiet) ist der Anteil der Futterflächen mit 53% deutlich geringer. Die höheren Fördersätze für

die Futterflächen kommen daher vor allem den Bergbauernbetrieben und dem Berggebiet zugute. Diese Ausgestaltung zugunsten der Betriebe mit geringerem landwirtschaftlichem Einkommen und der darin enthaltene Anreiz, auch entlegene und steile Futterflächen (Grünlandflächen) weiterhin zu bewirtschaften, fördert die Aufrechterhaltung der Tierhaltung und Flächenbewirtschaftung/Landnutzung in besonders gefährdeten Gebieten. Wie die Förderdaten zeigen, besteht im Durchschnitt bei den Bergbauernbetriebe/Berggebieten mit 1 RGVE je ha Futterfläche eine relativ extensive Besatzdichte. Die Differenzierung der Fördersätze nach Futterflächen/sonstigen Flächen trägt zur Effektivität und Effizienz der Ausgleichszulage bei.

6. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bewertung der Maßnahme

Die Ausgleichszulage dient laut den Zielsetzungen des Programmplanungsdokuments folgenden Zielen (siehe entsprechendes Unterkapitel):

- ♦ Gewährleistung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung und Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft und Funktionsvielfalt im ländlichen Raum
- ♦ Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedelung und nachhaltigen Bodenbewirtschaftung
- ♦ Anerkennung der von diesen Betrieben im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen

Gemäß der VO (EG) Nr. 1698/2005, Art. 37 des Rates hat die Ausgleichszulage die Funktion, die zusätzlichen Kosten und die Einkommensverluste, die landwirtschaftlichen Betrieben in den drei Kategorien von benachteiligten Gebieten im Zusammenhang mit den Nachteilen bei der landwirtschaftlichen Erzeugung entstehen, auszugleichen.

Die quantifizierten Ziele der AZ wurden hinsichtlich der Input- und Outputindikatoren für den Zeitraum 2007-2009 bei der Anzahl der geförderten Betriebe exakt erreicht, bei der Fördersumme marginal unterschritten und beim Umfang der geförderten Fläche gering überschritten. Als Ergebnisindikator wurde als quantifizierbares Ziel im Programm der Umfang der erfolgreich bewirtschafteten Flächen in gleicher Höhe wie der Outputindikator angegeben. Dadurch wird im Programm die gesamte geförderte Fläche als von sozialer Ausgrenzung und Bewirtschaftungsaufgabe gefährdete Fläche (Marginalisierung) angenommen. Da das Flächenziel erreicht wurde, wäre damit auch der Ergebnisindikator erfüllt. Es ist allerdings zu hinterfragen, ob die gesamte geförderte Fläche tatsächlich auch eine gefährdete Fläche darstellt.

Die Gefahr der Flächenaufgabe steigt mit zunehmenden Bewirtschaftungskosten und abnehmenden Erträgen, und diese sind mit steigender Bewirtschaftungsschwernis verknüpft. Eine Gegenüberstellung entsprechender Indikatorenwerte (Deckungsbeitrag, landwirtschaftliches Einkommen, Anteile der AZ am Einkommen/an öffentlichen Geldern/am Erwerbseinkommen) der Bergbauernbetriebe bzw. der benachteiligten Gebiete und der nichtbenachteiligten Gebiete zeigt den Zusammenhang zwischen steigender Bewirtschaftungsschwernis und geringeren Erträgen und Einkommen klar auf. Mit zunehmender Erschwernis steigt auch die Bedeutung der AZ als Einkommensbestandteil stark an. Die AZ gleicht aber die höheren Bewirtschaftungskosten und abnehmenden Erträge nur zum Teil aus. Der Deckungsbeitrag ist im Berggebiet um 26% niedriger als im nichtbenachteiligten Gebiet, der Ausgleich durch die AZ erfolgt aber nur zu 52%. Mit steigender Bewirtschaftungsschwernis (gemessen in Berghöfekataster-Punkten) verschlechtert sich die Relation zum nichtbenachteiligten Gebiet.

Dem Umstand der geringeren Einkommen mit zunehmender Erschwernis wird in der Ausgestaltung der AZ Rechnung getragen, indem die Förderungshöhe nach der Bewirtschaftungsschwernis (gemessen in Berghöfekataster-Punkten), Art der Flächen (Futterflächen/sonstige Flächen) und Betriebstyp (Tierhalter/Nichttierhalter) differenziert wird. Daher erhalten Betriebe mit höherer Erschwernis und dadurch geringerem Einkommen eine höhere Förderung als Betriebe mit geringer Erschwernis. Vor allem bei kleineren und mittleren Bergbauernbetrieben wirkt sich die Ausgestaltung der AZ mit einem Flächenbetrag 1 und Flächenbetrag 2 positiv auf das Einkommen und die Weiterbewirtschaftung der Flächen und des Betriebes aus. Der Flächenbetrag 1 wird nur für das Äquivalent von max. 6 ha AZ-Fläche gezahlt und erfüllt die Funktion eines von der Erschwernis abhängigen Sockelbetrages. Die Ausgestaltung der AZ nach der Bewirtschaftungsschwernis trägt wesentlich zu ihrer Effizienz und Effektivität bei. Ansonsten wären die steilsten Flächen, die gleichzeitig auch häufig einen hohen Biodiversitätswert aufweisen, am stärksten von der Marginalisierung betroffen. Die AZ wirkt daher der Betriebs- und Flächenaufgabe sehr effizient und effektiv entgegen.

Es wurden in der Evaluierung einige weitere Wirkungsindikatoren untersucht. Der Anteil der Biofläche an der Fläche der AZ-Betriebe wurde analysiert. Der Schwerpunkt des Biolandbaus liegt in Österreich im Berggebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben. Von den im Jahr 2009 über INVEKOS geförderten Biobetrieben waren 87% auch AZ-Betriebe. Der Anteil der Biobetriebe an den AZ-Betrieben lag 2009 bei 19%, die 23% der AZ-Fläche

biologisch bewirtschafteten. Die AZ trägt zur Aufrechterhaltung der biologisch bewirtschafteten Flächen bei. Weiters besteht ein starker Zusammenhang zwischen AZ und der Teilnahme am Agrarumweltprogramm ÖPUL. Von den AZ-Betrieben nehmen 90% der Betriebe mit insgesamt 95% der AZ-Flächen an einer oder mehreren Agrarumweltmaßnahmen teil. Daraus ist zu schließen, dass diese Flächen zum Erhalt nachhaltiger Agrarsysteme und der Landschaft und somit zur Verbesserung der Umwelt beitragen.

Die Evaluierung zeigt, dass die geförderte AZ-Fläche seit 2006 (baseline) um 1,1% zugenommen hat, während die landwirtschaftliche Fläche Österreichs gemäß INVEKOS-Daten um 2,0% abgenommen hat. Die Besatzdichte je ha Futterfläche hat seit 2006 in Österreich insgesamt und auch in den verschiedenen Gebietskategorien der benachteiligten Gebiete leicht zugenommen. Die Besatzdichte liegt im Berggebiet und bei den Bergbauernbetrieben unter dem österreichischen Durchschnitt, im sonstigen benachteiligten Gebiet und im Kleinen Gebiet leicht darüber. Die Besatzdichte nimmt mit steigender Bewirtschaftungsschwernis ab.

Ein großer Teil der AZ-Flächen wird in Zukunft in Österreich als High Nature Value Farmland ausgewiesen werden. Nachdem die AZ gezielt die Bergbauernbetriebe mit steigender Erschwernis, die Futterflächen und die Tierhalter stärker fördert, unterstützt sie damit effizient und effektiv die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlich genutzten Flächen mit hohem Naturwert und trägt zur Aufrechterhaltung der Biodiversität bei.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei der AZ aufgrund der Differenzierung der Fördersätze nach der Bewirtschaftungsschwernis und der Aufspaltung in einen Flächenbetrag 1 (Sockelbetrag) und Flächenbetrag 2 sowie der Besserstellung der Tierhalterbetriebe und der Futterflächen bei den Fördersätzen ein hoher Zielerreichungsgrad erzielt worden ist. Auch die Modulation und 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 den Rückstand beim Deckungsbeitrag und Einkommen gegenüber den Gunstlagen nur zum Teil aus. Sie leistet auch einen wichtigen Beitrag zum Erhalt nachhaltiger Agrarsysteme und der Landschaft.

Vorschläge zur Anpassung der Maßnahme für die restliche Laufzeit der Periode

Die Rahmenbedingungen haben sich für die Ausgleichszulage seit Programmbeginn nicht geändert. Die Bedeutung der AZ für die landwirtschaftlichen Einkommen und die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Flächen in den benachteiligten Gebieten hat allerdings im Jahr 2009 zugenommen, da die erzielbaren Markteinkommen deutlich zurückgegangen sind. Weiters entsteht durch die angespannte Lage der öffentlichen Haushalte ein Druck auf Budgeteinsparungen und damit auf einen noch effizienteren Einsatz der Fördermittel bzw. einer weiteren Fokussierung im Falle von Budgetreduktionen.

Die Ziele der AZ sind der Problemlage der benachteiligten Gebiete, insbesondere der Berggebiete und Bergbauernbetriebe angemessen. Die quantitativen Zielvorgaben der AZ hinsichtlich des Budgetumfangs, der Anzahl der geförderten Betriebe und des Umfangs der geförderten Fläche konnten erreicht werden. Die ausgewählten Wirkungsindikatoren zeigen die positiven Wirkungen der AZ.

Es sind unmittelbar keine Programmänderungen erforderlich, aber eine Erhöhung der Effizienz und Effektivität wäre möglich. Sollte in der restlichen Laufzeit der Periode noch eine Fokussierung der AZ aufgrund von Budgetrestriktionen oder anderen Überlegungen vorgenommen werden, so könnte auf die Empfehlungen für die Gestaltung der Maßnahme im Programm LE 2014+ (nächster Unterpunkt) zurückgegriffen werden.

Empfehlungen für die Gestaltung der Maßnahme im Programm LE 2014+

Die Empfehlungen für die Gestaltung der Ausgleichszulage im Programm LE 2014+ gehen von knapper werdenden Budgetmitteln und daher dem Erfordernis einer weiteren Fokussierung der Maßnahme auf jene Betriebe

und landwirtschaftlich genutzten Flächen, für die die Ausgleichszulage am vordringlichsten ist, aus. Dies sind die Bergbauernbetriebe mit hoher und extremer Erschwernis im Berggebiet.

- ◆ Beibehaltung der drei Kategorien von benachteiligten Gebieten (Berggebiet, sonstige benachteiligte Gebiete, Kleine Gebiete) als Voraussetzung der Anspruchsberechtigung für die Ausgleichszulage. Vor allem die Abgrenzung des Berggebietes sollte in der bestehenden Form und im Umfang beibehalten werden.
- ◆ Das System Berghöfekataster als Erschwernismaß der Bewirtschaftung der Bergbauernbetriebe ist sehr gut geeignet und sollte beibehalten werden. Es wäre zu diskutieren, eine Untergrenze bei der Definition der Bergbauernbetriebe festzulegen. Diese Untergrenze könnte beispielsweise bei 25 Berghöfekataster-Punkten gezogen werden, wobei 15 Punkte aus der Inneren Verkehrslage erreicht werden sollten. Alle Betriebe, die diese Grenze nicht erreichen, sollten bei der Förderung als Nichtbergbauernbetriebe (BHK-Gruppe 0) behandelt werden.
- ◆ Um auch bei den Nichtbergbauernbetrieben ein betriebsindividuelles Erschwernismaß zur Anwendung zu bringen, könnte, zusätzlich zur Gebietskategorie als Fördervoraussetzung, die Boden-Klima-Zahl (Wertzahl zwischen 1 und 100 als Summe der Ertragsmesszahlen der Grundstücke dividiert durch die Summe der AR eines Betriebes) des Betriebes zur Abstufung der Förderung herangezogen werden. Beispielsweise könnte ab einer Boden-Klima-Zahl von 35 die Förderung linear je Zunahme der Boden-Klima-Zahl um eine Einheit um 5% gekürzt werden. Dabei sollte auch eine Obergrenze der Boden-Klima-Zahl für die Förderberechtigung eingezogen werden.
- ◆ Der Flächenbetrag 1 wirkt sich vor allem bei kleineren Bergbauernbetrieben mit hoher Erschwernis sehr positiv aus. Er sollte von etwaigen finanziellen Kürzungen der Gesamtmaßnahme keinesfalls betroffen werden.
- ◆ Bei etwaigen Einsparungserfordernissen könnte im Sinne einer Beibehaltung der Fokussierung der AZ am ehesten eine Reduktion des Flächenbasisbetrages des Flächenbetrages 2 (derzeit 90 Euro/ha für Tierhalter und 70 Euro/ha für Nichttierhalter) angedacht werden und/oder die Differenz zwischen den Sätzen für Tierhalter und Nichttierhalter beim Flächenbetrag 2 durch eine Reduktion des Satzes für Nichttierhalters auf ein Differenzniveau wie bei Flächenbetrag 1 erhöht werden.
- ◆ Bereits im Evaluierungsbericht für die Vorperiode (2000–2006) wurde angeregt, die Modulation der AZ zu verstärken. In der derzeitigen Periode beginnt die Modulation bei 60 ha förderfähiger Fläche und endet bei 100 ha förderfähiger Fläche. Es ist davon auszugehen, dass auch in den benachteiligten Gebieten eine Größendegression der Kosten gegeben ist, wenn auch nicht so stark ausgeprägt wie in den Gunstlagen. Eine verstärkte Modulation könnte an den Modulationskriterien der AZ vor dem Jahr 2000 orientiert werden (Modulationskriterien bis 2000 waren: BHK-Gruppe 0 = ab 30 ha; BHK-Gruppe 1 und 2 = ab 40 ha; BHK-Gruppe 3 und 4 = ab 50 ha; Obergrenze für alle Betriebe = 90 ha), d.h. es ist eine insgesamt stärkere Modulation vorzugeben, aber diese Modulation nach der Erschwernis abzustufen (stärkere Modulation bei Betrieben mit geringer Erschwernis).
- ◆ Die Ausgleichszulage und die Agrarumweltmaßnahmen ergänzen sich wechselseitig. Diese Synergieeffekte tragen zu einem entsprechenden landwirtschaftlichen Einkommen als Voraussetzung der kontinuierlichen landwirtschaftlichen Flächennutzung, vor allem im Berggebiet und bei den Bergbauernbetrieben, bei. Aufgrund der Förderungsbestimmungen und der Verschränkung mit den Agrarumweltmaßnahmen gibt es keinen Anreiz zur Intensivierung der Produktion.

Vorgaben zur Ex-post Evaluierung der untersuchten Maßnahme

Für die Ex-post Evaluierung muss gewährleistet werden, dass die sehr gut aufbereiteten Datenbanken des BMLFUW mit den jährlichen Förderdaten weiterhin zur Verfügung stehen. Weiters sind die Sonderauswertungen der Buchführungsergebnisse auch für die Ex-post Evaluierung notwendig. Für die Ex-post Evaluierung sind die bisher nicht vorliegenden Daten für den Wirkungsindikator „High Nature Value Farmland“ und die Veränderungen der Umfang dieses Gebietes seit 2006 (Baseline) für Österreich insgesamt und für die drei Gebietskategorien erforderlich.

7. Beispiele aus der Praxis

Für die Evaluierung der AZ wurden keine speziellen Fallbeispiele untersucht. Anstatt dessen wurde auf eine Befragung für die Evaluierung der letzten Förderperiode zurückgegriffen (da sich die Förderbedingungen seither nur in geringem Ausmaß geändert haben) sowie ausgewählte Betriebsbeispiele der AZ-Broschüre von 2009 dargestellt und analysiert.

Fallbeispiel: Befragung von AZ-Betrieben

Für die Zwischenevaluierung der letzten Programmperiode (2000–2006) wurde in acht Testgebieten (33 Gemeinden) eine Befragung zu den Agrarumweltmaßnahmen durchgeführt (274 befragte Betriebe). In vier von den acht Testgebieten (drei Testgebiete im Berggebiet und eines im Kleinen Gebiet) wurden im Fragekatalog auch Bewertungsfragen zur Ausgleichszulage aufgenommen (Pötsch/Groier 2003). Der Anteil der AZ - Empfänger an den insgesamt befragten Betrieben betrug 46% (davon 92 Bergbauernbetriebe). Diese Befragung kann allerdings nicht als repräsentative Umfrage für alle AZ-BezieherInnen in Österreich gewertet werden.

Die Auswertung ergab, dass 62% der AZ-EmpfängerInnen der Meinung waren, dass der Ausgleich der höheren Produktionskosten und geringeren Erträge durch die AZ unter 50% liegt. Für 73% der Befragten trug die AZ wesentlich zu ihrem landwirtschaftlichen Einkommen bei. Sie schätzten diesen Beitrag im Durchschnitt auf 20% des landwirtschaftlichen Einkommens. Weiters zeigte die Untersuchung, dass ein Drittel der Befragten ohne AZ die Bewirtschaftung kurz- bzw. mittelfristig aufgeben würden sowie ein Viertel der Betriebe würde das Flächenausmaß der Bewirtschaftung reduzieren. Dass die Höhe der AZ vom Ausmaß der Bewirtschaftungserchwernis abhängig ist, wurde von allen befragten AZ-EmpfängerInnen als sinnvoll und von der überwiegenden Mehrheit auch als gerecht erachtet. Mehr als 90% waren der Meinung, dass sich die AZ und die Agrarumweltmaßnahmen bei der Zielerreichung gegenseitig unterstützen (Hovorka 2004). Da die Förderbedingungen in der neuen Programmperiode nur gering verändert wurden, hat diese Befragung auch für die neue Programmperiode noch Aussagekraft.

Fallbeispiel: Betriebsbeispiele der AZ-Broschüre

In der AZ-Broschüre des BMLFUW „Ausgleichszulage und Kulturlandschaft. Eine fruchtbare Beziehung“ vom September 2009 wurden vier Betriebsbeispiele umfassend dargestellt (BMLFUW 2009d). Es wurden BetriebsleiterInnen in vier verschiedenen Bundesländern (Oberösterreich, Kärnten, Salzburg und Tirol) mit sehr unterschiedlichen Bewirtschaftungserchwernissen (die Bandbreite reichte von einem Betrieb ohne BHK-Erschwernispunkte bis zu einem Bergbauernbetrieb in Tirol mit extremer Erschwernis von 377 BHK-Punkten) befragt. Auch die Betriebsgröße und Betriebsausrichtung war sehr unterschiedlich (Stiermast beim Nichtbergbauernbetrieb; Mutterkuhhaltung bzw. Milchkühe bei den Bergbauernbetrieben; Almbewirtschaftung; Waldbewirtschaftung; Direktvermarktung; Haupt- oder Nebenerwerb). Die Ergebnisse der Fallbeispiele sind sehr informativ, allerdings aufgrund der geringen Stichprobe nicht repräsentativ. Nachhaltige Bewirtschaftung der Flächen ist den Bergbauernbetrieben ein großes Anliegen.

Einige Aussagen aus den Betriebsbeispielen: „Ohne Förderungen geht’s bei uns einfach nicht“ (Bergbauernbetrieb mit sehr steilen Flächen und Mutterkuhhaltung). „Deshalb ist die Ausgleichszulage schon sehr wichtig für uns, nachdem man sich alles so schwer erkämpfen muss. Wenn nicht ein bisschen was aus der AZ dazukommen würde, wir müssten einiges lassen – vor allem die Flächen, die kompliziert (arbeitsintensiv) zu bearbeiten sind“ (Bergbauernbetrieb mit Milchkühen). „Grundsätzlich ist die AZ aber gut (es werden aber höhere Fördersätze für extrem steile Fläche gefordert). Wenn es sie nicht mehr geben sollte, dann bearbeiten wir nur mehr den Teil ums Haus herum, halten uns eine Kuh im Stall, damit wir Milch für die Kinder haben, und das war’s dann. ..Ich würde nämlich ohne AZ noch etwas draufzahlen müssen auf die Landwirtschaft“ (Bergbauernbetrieb mit extremer Erschwernis im Nebenerwerb). „Ich wünsche mir, dass das Programm auch in Zukunft fortgeführt wird. Lieber wäre mir ja schon ein entsprechender Produktpreis“ (Stiermastbetrieb ohne BHK-Punkte).

Aus den Betriebsbeispielen geht hervor, dass die AZ als teilweiser Ausgleich der höheren Bewirtschaftungskosten und größeren Arbeitsleistung sowie der geringeren Erträge als sehr wichtig und als berechtigt angesehen wird. Ohne AZ würden viele steile und entlegene Flächen nicht mehr bewirtschaftet werden und es würde vor allem zu einer Marginalisierung steilerer Flächen und Flächen in höheren Lagen kommen. Die Bedeutung der AZ für das Einkommen und die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung wurde mit den Förder- und Einkommensdaten im Evaluierungsbericht untersucht und wird durch die Aussagen der Betriebsbeispiele bestätigt.



Die Broschüre kann unter:
Link: <http://www.gruenerbericht.at> / Kategorie Evaluierung, Studien oder
<http://land.lebensministerium.at/article/archive/26582>
heruntergeladen werden.

8. Literatur

- BMLFUW (2010a). Projekthandbuch. Evaluierung des Österreichischen Programms für die Ländliche Entwicklung 2007 – 2013. Version 4.0; Stand: 18. Mai 2010. Wien.
- BMLFUW (2010b). Grüner Bericht. Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Wien.
- BMLFUW (2010c). INVEKOS-Datenpool 2010 des BMLFUW. Übersicht über alle im Ordner „Invekosdaten“ enthaltenen Datenbanken mit ausführlicher Tabellenbeschreibung sowie Informationen zu sonstigen verfügbaren Datenbanken. Wien.
- BMLFUW (2010d). Evaluierungsbericht 2010. Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums. Wien.
- BMLFUW (2010e). Evaluierungsbericht 2010. Teil B. Bewertung der Einzelmaßnahmen. Wien.
- BMLFUW (2009a). 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.
- BMLFUW (2009b). Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013. Fassung nach der 3. Programmänderung. Wien.
- BMLFUW (2009c). Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013. Fassung nach der 3. Programmänderung. Anlage III. Ex-ante Evaluierung gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005, Art. 85. Wien.
- BMLFUW (2009d). Ausgleichszulage und Kulturlandschaft. Eine fruchtbare Beziehung. Broschüre. Wien.
- BMLFUW (2008). Evaluierungsbericht 2008. Ex-post-Evaluierung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums. Wien.
- European Environment Agency, EEA (2004). High nature value farmland. Characteristics, trends and policy challenges. Report No 1/2004. Kopenhagen.
- European Commission (2007). Common Indicators for Monitoring and Evaluation of Rural Development Programmes 2007 – 2013. Brüssel.
- Europäische Kommission (2008a). Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information. Report 2008. http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/rurdev2008/index_en.htm
- Europäische Kommission (2006). Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF). Leitfaden und Anhänge A – O. Brüssel.
- Europäische Kommission (2005). Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Brüssel.
- Europäische Kommission (1999). Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. Brüssel.
- Groier, Michael und Gmeiner, Philipp (2010). Almstatistik 2009. Zahlen und Fakten zur österreichischen Almwirtschaft. Facts & Features Nr. 43 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien.
- 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 (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.
- LGB Wirtschaftstreuhand- und Beratungsgesellschaft m.b.H. (2010). Buchführungsergebnisse 2009 der Land- und Forstwirtschaft Österreichs. Wien.
- LGB Wirtschaftstreuhand- und Beratungsgesellschaft m.b.H. (2010). Buchführungsergebnisse 2008 der Land- und Forstwirtschaft Österreichs. Wien.
- OECD (2008). Umweltleistung der Landwirtschaft in den OECD-Ländern seit 1990: Länderbericht Österreich. Paris.
- Oedl-Wieser, Theresia und Wiesinger, Georg (2010). Landwirtschaftliche Betriebsleiterinnen in Österreich. Eine explorative Studie zur Identitätsbildung. Forschungsbericht Nr. 62 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.
- Pötsch, Erich und Groier, Michael (2003). Bericht zur ÖPUL-Befragung im Rahmen der MID-TERM Evaluierung 2003 gemäß VO 1257/99. Gumpenstein – Wien.
- Pufahl, Andrea (2009). Einkommens- und Beschäftigungswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen, der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und der Ausgleichszahlung für Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie. Nr. 6/2009. Braunschweig.
- Statistik Austria (2008). Agrarstrukturerhebung 2007. Betriebsstruktur. Wien.
- Umweltbundesamt (2010). Weiterentwicklung des Agrar-Umweltindicators „High Nature Value Farmland“ für Österreich zur Abschätzung der Maßnahmenwirkung des Programmes zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007 – 2013 auf die Ressource HNVP. Zwischenbericht. Wien.
- Terluin, Ida and Roza, Pim (2010). Evaluation methods for rural development policy. Report 2010-037. April 2010. LEI, part of Wageningen UR. The Hague.

9. Anhang zur Ausgleichszulage

Beschreibung der vorgegebenen Indikatoren gemäß EU-Handbuch und Programm ländliche Entwicklung

Im EU-Handbuch (Guidance note G) werden als allgemeine Basisindikatoren (baseline: context) für die Maßnahme AZ der prozentuelle Anteil der nicht benachteiligten Gebiete, der Berggebiete, der sonstigen benachteiligten Gebiete, der Kleinen Gebiete (gemäß Art. 50 der VO 1698/2005 bzw. gemäß Art. 18, 19 und 20 der VO 1257/1999) an der landwirtschaftlich genutzten Fläche angegeben. Dieser Basisindikator wurde in einem eigenen Unterkapitel dieses Berichtes ausführlich behandelt. Als allgemeine Basisindikatoren (baseline: objective) für die Maßnahme AZ wurden im EU-Handbuch ausschließlich zwei Umweltindikatoren im Bereich der Biodiversität angegeben (high nature value farmland and forestry sowie population of farmland birds). Diese beiden Indikatoren schränken jedoch die AZ zu sehr auf den Umweltbereich ein und decken nicht die primären Ziele der AZ ab. Das Hauptziel der AZ ist die Unterstützung der Aufrechterhaltung der nachhaltigen Bewirtschaftung von landwirtschaftlich genutzten Flächen in benachteiligten Gebieten. Das Ausmaß der geförderten bewirtschafteten Flächen (in ha) in benachteiligten Gebieten (detailliert nach Gebietskategorien) im Jahr 2006 ist daher der geeignetere Baseline-Indikator (siehe baseline indicator for context). Weiters ist anzumerken, dass der Indikator „high nature value farmland“ (Landwirtschaftliche Flächen mit hohem Naturwert) für Österreich bisher nicht endgültig zur Verfügung steht.

Als Outputindikatoren für die Maßnahme AZ werden im EU-Handbuch (Guidance note H) die Anzahl der geförderten Betriebe und der geförderten Flächen angegeben. Dabei ist zwischen Berggebieten (M 211) und anderen benachteiligten Gebieten (M 212) zu unterscheiden. Die Zahlen für diese Indikatoren wurden in diesem Bericht differenziert nach Gebietskategorien und Berghöfekataster-Gruppen ausführlich dargestellt und bewertet.

Im EU-Handbuch werden für die AZ als Ergebnisindikator jene Flächen angegeben, die durch erfolgreiche Landbewirtschaftung zur Verbesserung der Biodiversität, Wasserqualität und Bodenqualität, zur Abmilderung des Klimawandels und zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung (marginalisation) und Aufgabe der Landbewirtschaftung (land abandonment) beitragen. Für die Evaluierung der AZ ist als Ergebnisindikator primär jener geeignet und quantifizierbar, der die Flächen zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe der Landbewirtschaftung erfasst. Für diesen Indikator ist im Evaluierungsbericht eine Differenzierung nach Gebietskategorien und Berghöfekataster-Gruppen erfolgt.

Als Wirkungsindikatoren für die AZ werden im EU-Handbuch auf zwei der sieben Wirkungsindikatoren Bezug genommen: Umkehrung der abnehmenden Biodiversität und Aufrechterhaltung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert. Beide können bei der Maßnahmenevaluierung nicht quantifiziert werden (aufgrund der fehlenden Daten) und entsprechen auch nicht den primären Zielen der Ausgleichszulage. Auf diese beiden Indikatoren kann daher primär nur qualitativ eingegangen werden. Als zusätzliche Wirkungsindikatoren werden die Wirkungen auf die nachhaltig bewirtschaftete Fläche (quantifiziert als Anteil von Biofläche und ÖPUL-Fläche der AZ-Betriebe sowie die Veränderung des Umfangs der bewirtschafteten landwirtschaftlichen Fläche und des GVE-Besatzes je Hektar Futterfläche) verwendet. Das Ausmaß der Biofläche ist auch im EU-Handbuch als Nr. 23 der Baseline Indikatoren (objective related) enthalten und daher sehr relevant. Weiters wird die Zusammensetzung der geförderten AZ-Flächen dargestellt und nach dem Naturschutzwert bewertet.

Im Programm Ländliche Entwicklung wurde für die Maßnahme als Wirkungsindikator „Nettowertschöpfung ausgedrückt in Kaufkraftstandards (KKS)“ angegeben mit dem Hinweis, dass aufgrund der komplexen Vielfalt an Faktoren mit positiven Effekten im Bereich der Pflege der Kulturlandschaft und des Schutzes der Infrastruktureinrichtungen (z.B. Erosion, Lawinen, Hangrutschungen) und auch im Bereich Erholung und Tourismus sowie im Hinblick auf die positiven, seriös nicht bewertbaren Auswirkungen der Bewahrung vorhandener Ressourcen eine zuverlässige Wertangabe nicht möglich ist. Dieser Aussage ist zuzustimmen. In der Evaluierung kann nur qualitativ auf den Zusammenhang zwischen der Ausgleichszulage, ihres quantitativen Beitrages zum landwirtschaftlichen Einkommen und zum Erwerbseinkommen und der Wertschöpfung hingewiesen werden.

Die Entwicklung der Anzahl der geförderten Betriebe, der AZ-Fläche und der Fördersummen nach Gebieten und Bergbauernbetrieben

Tabelle 25: Die Entwicklung der Anzahl der geförderten Betriebe, der AZ-Fläche und der Fördersummen im Berggebiet

Jahr	Betriebe (Anzahl)	AZ-Fläche (ha)	Fördersumme (Mio. Euro)	Fördersumme je Betrieb (Euro)
Basisjahr 2006	74.847	1.227.646	243,161	3.249
2007	72.897	1.223.548	241,859	3.318
2008	71.916	1.232.623	241,563	3.359
2009	71.121	1.234.507	240,891	3.387
2007-2009 Durchschnitt	71.978	1.230.226	241,437	3.355

In den Zahlungen sind die Rückforderungen und Nachzahlungen für die Vorjahre nicht berücksichtigt. Flächenbetrag 3 ist nicht enthalten.

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen

Tabelle 26: Die Entwicklung der Anzahl der geförderten Betriebe, der AZ-Fläche und der Fördersummen im sonstigen benachteiligten Gebiet

Jahr	Betriebe (Anzahl)	AZ-Fläche (ha)	Fördersumme (Mio. Euro)	Fördersumme je Betrieb (Euro)
Basisjahr 2006	10.387	155.591	16,064	1.547
2007	9.859	156.308	15,842	1.607
2008	9.625	162.949	16,138	1.677
2009	9.459	164.509	16,145	1.707
2007-2009 Durchschnitt	9.648	161.255	16,042	1.663

In den Zahlungen sind die Rückforderungen und Nachzahlungen für die Vorjahre nicht berücksichtigt. Flächenbetrag 3 ist nicht enthalten.

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen

Tabelle 27: Die Entwicklung der Anzahl der geförderten Betriebe, der AZ-Fläche und der Fördersummen im kleinen Gebiet

Jahr	Betriebe (Anzahl)	AZ-Fläche (ha)	Fördersumme (Mio. Euro)	Fördersumme je Betrieb (Euro)
Basisjahr 2006	16.696	160.886	15,932	954
2007	15.891	159.573	15,552	979
2008	15.498	163.175	15,707	1.014
2009	15.121	162.826	15,643	1.035
2007-2009 Durchschnitt	15.503	161.858	15,634	1.009

In den Zahlungen sind die Rückforderungen und Nachzahlungen für die Vorjahre nicht berücksichtigt. Flächenbetrag 3 ist nicht enthalten.

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen

Tabelle 28: Die Entwicklung der Anzahl der geförderten Bergbauernbetriebe, der AZ-Fläche und der Fördersummen

Jahr	Betriebe (Anzahl)	AZ-Fläche (ha)	Fördersumme (Mio. Euro)	Fördersumme je Betrieb (Euro)
Basisjahr 2006	70.957	1.168.080	243,350	3.430
2007	69.347	1.165.703	242,332	3.494
2008	68.355	1.173.707	241,872	3.538
2009	67.485	1.173.684	240,990	3.571
2007-2009 Durchschnitt	68.396	1.171.031	241,731	3.535

In den Zahlungen sind die Rückforderungen und Nachzahlungen für die Vorjahre nicht berücksichtigt. Flächenbetrag 3 ist nicht enthalten.

Quelle: Lebensministerium, Abt. II 7; eigene Berechnungen

