

Gerhard Hovorka/ Michael Groier/ Karl M. Ortner/ Erika Quendler

Vergleich ausgewählter Fördermaßnahmen in Vorarlberg mit benachbarten Regionen

1 Einleitung

Die Landesregierung Vorarlberg hat an die Bundesanstalten für Agrarwirtschaft und für Bergbauernfragen (beide in Wien) einen umfassenden Evaluierungsauftrag zu Bewertung der Landwirtschaftsförderung in Vorarlberg vergeben. Der umfangreiche Abschlussbericht mit 350 Seiten (inkl. Anhänge) enthält vier Schwerpunkte (Ortner/Hovorka/Groier et al. 2009)¹:

- Bedeutung, Struktur und Entwicklung der Landwirtschaft Vorarlbergs
- Ziele und Maßnahmen der Agrarpolitik (inkl. des Ländervergleichs)
- Einschätzungen, Erwartungen und Zahlungsbereitschaft der Bevölkerung
- Bewertung der wichtigsten Maßnahmen und des gesamten Fördersystems inkl. Empfehlungen

Teil des Auftrages war es, einige wichtige Fördermaßnahmen mit den benachbarten Ländern Bayern und der Schweiz sowie den Bundesländern Tirol und Salzburg und dem Bundesdurchschnitt zu vergleichen, um zu überprüfen ob diese Maßnahmen in Vorarlberg effektiv und effizient umgesetzt werden und ob das Land davon in besonderer Weise profitiert oder benachteiligt ist. Das Evaluierungsteam verglich daher die Höhe der Einheitlichen Betriebsprämien, Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszulagen in diesen Regionen. Dieser Vergleich ist Gegenstand des vorliegenden Artikels.

2 Vergleich der Einheitlichen Betriebsprämie

Zentrales Element der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003 war die Entkopplung der wichtigsten Direktzahlungen der Marktordnungen. Entkopplung bedeutet, dass die Direktzahlungen von der bisherigen Bemessungsgrundlage (je ha angebaute Kultur, je gehaltenes oder produziertes Tier, je kg Milch u. a.) gelöst wurden. Die neuen Direktzahlungen werden seither unabhängig davon, welches Erzeugnis in welchem Umfang produziert wird, als „Einheitliche Betriebsprämie“ (EBP) gewährt, wenn bestimmte Auflagen eingehalten werden.

Die EBP eines Betriebes wurde entweder von den durchschnittlichen Zahlungen der Jahre 2000 – 2002 (Historisches Modell) oder von einem regionalen Durchschnitt (Regionalmodell) oder von beidem (Hybrid-Modell) abgeleitet und den LandwirtInnen in Form von so genannten Zahlungsansprüchen je ha zugeteilt. Die aktuelle EBP für einen Betrieb ergibt sich aus der Anzahl der Zahlungsansprüche, die ein/e BetriebsleiterIn im jeweiligen Antragsjahr mit Hilfe seiner/ihrer beihilfefähigen Fläche (landwirtschaftliche Acker- oder Grünlandflächen) nutzen kann. Diese

¹ Der Gesamtbericht über die Evaluierung findet sich in:

[http://www.agraroeconomik.at/index.php?id=newsdetail&tx_ttnews\[tt_news\]=44&tx_ttnews\[backPid\]=29&chash=b30bcf71e9](http://www.agraroeconomik.at/index.php?id=newsdetail&tx_ttnews[tt_news]=44&tx_ttnews[backPid]=29&chash=b30bcf71e9) bzw. auf der Homepage der Landesregierung Vorarlberg und der Bundesanstalt für Bergbauernfragen.

EBP ersetzt die meisten bisherigen Marktordnungsdirektzahlungen entweder vollkommen oder teilweise.

Die EBP wird als eine jährliche Prämie für die Bewirtschaftung bestimmter landwirtschaftlich genutzter oder aus der Erzeugung genommener Flächen mit der Verpflichtung (Cross Compliance) gewährt zur:

- Einhaltung von gesetzlichen Standards in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz und der
- Erhaltung der Flächen im guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ).

Vorarlberg und Österreich

In Österreich wurden die Zahlungsansprüche den Betrieben auf Basis der historischen Direktzahlungen zugeteilt. Grundlage dafür waren

- die Referenzfläche als Durchschnitt der prämiensbegründenden Flächen des Referenzzeitraumes (KPF-Flächen, für die ein Anspruch auf Direktzahlungen bestand, und Futterflächen, die Basis für die Tierprämienzahlungen waren) und
- der Referenzbetrag als Durchschnitt der Zahlungen für entsprechende Flächen und Tiere in den Jahren 2000 bis 2002 (Referenzbetrag im Referenzzeitraum).

Die EBP wird (in Österreich seit 2005) AntragstellerInnen gewährt, die beihilfefähige Flächen bewirtschaften und dafür Zahlungsansprüche besitzen. Im Jahr 2007 erhielten 2.959 Betriebe in Vorarlberg eine EBP von insgesamt 8,941 Mio. €. Die beihilfefähige Fläche betrug 59.556 ha.

Bayern

In Bayern wurde den LandwirtInnen Zahlungsansprüche aufgrund regionaler Referenzbeträge (regional einheitlicher Prämienbeträge) zugeteilt. Bei der Ermittlung des Werts eines Zahlungsanspruches wurde ein flächenbezogener Betrag (Acker: 298,46 € je ha, Grünland: 88,34 € je ha) und ein betriebsindividueller Betrag berücksichtigt.

Die Aktivierung eines Zahlungsanspruches bei der EBP ist nur zusammen mit einem Hektar beihilfefähiger Fläche möglich. Zur Aktivierung der Zahlungsansprüche wurden in Bayern 3.202.684 ha im Jahr 2007 beantragt.

Schweiz

In der Schweiz werden allgemeine und ökologische Direktzahlungen unterschieden. Die allgemeinen Direktzahlungen sind eine Abgeltung für die in der Verfassung formulierten Grundaufgaben: Versorgungssicherheit, Landschaftspflege und Beitrag zur Aufrechterhaltung sozialer Strukturen im ländlichen Raum. Sie sind grundsätzlich nicht differenziert nach der Nutzung der Flächen und den Regionen. Weiters gibt es die Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere. Sie haben zum Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Fleischproduktion auf Raufutterbasis zu erhalten und gleichzeitig die Grünlandflächen durch Nutzung zu pflegen.

Die Zahlungen werden als jährliche Prämie mit der Verpflichtung zur Einhaltung der landwirtschaftsrelevanten Vorschriften wie diejenigen des Gewässer-, des Umwelt- sowie des Natur- und Heimatschutzgesetzes gewährt.

Flächenbeiträge

Der Flächenbetrag für landwirtschaftliche Nutzflächen beträgt 700 € pro ha und unterliegt einer Abstufung nach der zur Direktzahlung berechtigten Fläche ab 31 ha bis zu einer Obergrenze von 90 ha. Der Zusatzbeitrag für offenes Ackerland und Dauerkulturen beträgt 274 € pro ha und Jahr; auch er unterliegt der Flächenabstufung ab 31 ha und der Obergrenze.

Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere

Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere werden für Tiere (umgerechnet in RGVE) gezahlt, die während der Winterfütterung (Referenzperiode: 1. Januar bis zum Stichtag des Beitragsjahres) auf einem Betrieb gehalten werden, und zwar in Abhängigkeit von der vorhandenen Dauergrün- und Kunstwiesenfläche. Die Höhe der Beiträge ist beschränkt auf einen Tierbesatz von höchstens 2,0 RGVE je ha Grünfläche in der Ackerbauzone bis zu höchstens 0,8 RGVE je ha in der Bergzone IV. Die RGVE selbst werden auf drei Beitragsgruppen aufgeteilt.

Vorarlberg im Vergleich zu Bayern und der Schweiz

Alle drei Länder verfolgen mit den entkoppelten Direktzahlungen ähnliche Ziele. Bei der Umsetzung in den Ländern der EU und der Schweiz gibt es einige Unterschiede:

- Österreich wählte das historische Modell; Deutschland und somit Bayern hat ein dynamisches Hybrid-Modell gewählt, das mit der Zeit schrittweise in ein Regionalmodell übergeht.
- Der Flächenbeitrag und die Beiträge für die Haltung Raufutter verzehrender Nutztiere in der Schweiz sind stärker an die Fläche bzw. die Viehhaltung gebunden; sie gehen verloren, wenn keine Flächennutzung und Tierhaltung stattfindet.
- Die EBP bietet daher einen größeren unternehmerischen Handlungsspielraum hinsichtlich der Art und Weise der Bewirtschaftung und der Marktorientierung im Rahmen der gesetzlichen Umwelt- und Verbraucherschutzstandards.

Die EBP je ha und je Betrieb ist in Vorarlberg geringer als der österreichische Durchschnitt und wesentlich geringer als in Bayern und der Schweiz. Ursache für die Unterschiede je ha innerhalb der EU ist, dass diese Prämie von der Zahl der im Referenzzeitraum prämienfähigen Tiere je ha abhängt sowie von der damals prämienfähigen Ackerfläche, die in Vorarlberg äußerst gering ist. Eine zweite Ursache ist die geringe durchschnittliche Betriebsgröße in Vorarlberg im Vergleich zu Bayern. Andererseits waren in Vorarlberg 2007 22% der Direktzahlungen (rund 2,5 Mio €) weiterhin gekoppelt, während dieser Anteil im österr. Durchschnitt mit 14% deutlich geringer war. In Bayern ist nur noch 1% der Direktzahlungen gekoppelt. Die Betriebe in den Nachbarländern sind durch die Betriebsprämie bzw. den Flächenbeitrag jedenfalls besser gestellt als die Betriebe in Vorarlberg (Tabelle 1).

Tabelle 1: Vergleich der Betriebsprämien in Vorarlberg, Österreich und Bayern mit den allgemeinen Direktzahlungen der Schweiz, 2007

	EBP Mio. €	Betriebe Anzahl	Fläche ha	€ je Betrieb (Durchschnitt)	€ je ha
Vorarlberg	8,941	2.959	59.556	3.022	150
Österreich	598,203	123.192	2.334.398	4.856	256
Bayern	1.087,900	125.598	3.202.684	8.662	340
Schweiz	1.027,877				
<i>Davon</i>					
Flächenbeiträge	776,576	54.535	1.026.993	14.240	756
Beiträge für Raufutter verzehrende Nutztiere	251,301	47.437		5.298	

Quelle: Ortner/Hovorka/Groier et al. (2009), S. 104

Die Einheitliche Betriebsprämie im Bundesländervergleich

Die durchschnittlichen EBP je Betrieb und je ha erreichen in Vorarlberg nicht die Höhe, die im österreichischen Durchschnitt ausbezahlt wird. Hingegen bekommt ein durchschnittlicher Betrieb in Tirol um 34 % und einer in Salzburger um 17 % weniger als ein Vorarlberger Betrieb (Tabelle 2). Ähnliche Unterschiede bestehen auch beim Vergleich ja ha; sie beruhen auf unterschiedlichen Anteilen des Gründlandes und unterschiedlichen Intensitäten der Bewirtschaftung.

Tabelle 2: Vergleich der Zahlungsansprüche und Betriebsprämien nach Bundesländern, 2007

	Vorarlberg	Tirol	Salzburg	Österreich
	Betriebsprämien in Mio. €			
zugeweilte Zahlungsansprüche	9,437	23,776	19,389	631,168
ausbezahlte EBP	8,941	22,521	18,414	598,203
	Zahlungsansprüche			
Anzahl der zugeweilten Zahlungsansprüche	60.254	228.936	154.099	2.342.201
beihilfenfähige Fläche (bF) in ha	76.498	284.115	187.324	2.667.901
aktivierte Zahlungsansprüche der bF in ha	59.556	228.102	153.878	2.334.398
	Betriebe			
Betriebe mit zugeweilten Zahlungsansprüchen	3.094	12.050	7.532	148.091
Betriebe mit ausbezahlter EBP	2.959	11.274	7.371	123.192
	€ pro Betrieb			
durchschnittlicher Zahlungsanspruch	3.050	1.973	2.574	4.262
ausbezahlte EBP	3.022	1.998	2.498	4.856
	€ je ha			
ausbezahlte EBP	150	99	120	256

Quelle: Ortner/Hovorka/Groier/Quendler et al. (2009), S. 104

Anmerkung: Die Differenz zwischen zugeweilten Zahlungsansprüchen und tatsächlich ausbezahlten Betriebsprämien ergibt sich durch den Modulationsbetrag (für Förderungen von über 5.000 € je Betrieb) und nicht genutzte Zahlungsansprüche.

3 Vergleich der Vorarlberger Agrarumweltmaßnahmen

Auf Grund der großen Unterschiede zwischen länderspezifischen Agrarumweltmaßnahmen bzw. Agrarumweltprogrammen sowie den unterschiedlichen ökonomischen Rahmenbedingun-

gen in den drei Ländern sind direkte Vergleiche nur bedingt aussagekräftig; die folgenden Ergebnisse sind deshalb als eine Grobeinschätzung zu verstehen.

Die Strukturen der Agrarumweltmaßnahmen

Obwohl sie sehr ähnliche Zielsetzungen verfolgen, sind im Zuge der Implementierung in den Beispielländern sehr unterschiedlich strukturierte Programme bzw. Förderungsinstrumente entstanden (Tabelle 3). In Vorarlberg wird das Umweltprogramm ÖPUL, der Kern der Agrarumweltmaßnahmen, nicht inhaltlich, sondern finanziell von zusätzlichen Landesprogrammen, nämlich der Umweltbeihilfe und der Flächenprämie, erheblich ergänzt. In Bayern wird das Bayerische Kulturlandschaftsprogramm, welches schwerpunktmäßig auf die Umsetzung umweltgerechter Bewirtschaftungsmethoden setzt, in agrarökologischer Hinsicht von einem zweiten Programm, dem Vertragsnaturschutzprogramm, komplettiert.

Die Schweizer Ökobeiträge weisen gegenüber den sehr stark ausdifferenzierten Maßnahmen des ÖPUL bzw. der Bayerischen Agrarumweltmaßnahmen eine vergleichsweise übersichtliche Struktur auf. Die Schweiz hat eine vergleichsweise lange Tradition in der Umsetzung von ethologischen Maßnahmen, während in Österreich und Bayern Maßnahmen zur Durchsetzung tiergerechter Haltungsmethoden erst im Zuge des letzten Programmwechsels Einzug hielten.

Entsprechend der Cross Compliance in den EU-Mitgliedsländern sind auch in der Schweiz alle Direktzahlungen an die Einhaltung von agrarökologischen Umweltstandards gebunden, nämlich an den so genannten Ökologischen Leistungsnachweis (ÖLN).

Tabelle 3: Strukturvergleich der Agrarumweltmaßnahmen in Vorarlberg, der Schweiz und Bayern

	Bezeichnung	Programm	Sonstige Maßnahmen	
Vorarlberg	Agrarumweltmaßnahmen Vorarlberg	Agrarumweltprogramm ÖPUL; horizontales Programm mit regionalen Elementen; 29 Maßnahmen	Vorarlberger Umweltbeihilfe; finanzielle Aufstockung für 9 ÖPUL-Maßnahmen	Flächenprämie; Gewährung der Prämien von 2 ÖPUL-Maßnahmen für Betriebe unter 2 ha
Schweiz	Ökobeiträge (Ökologische Direktzahlungen)	Schweizer Ökobeiträge; horizontales Programm; 7 Hauptmaßnahmen (Ökologischer Ausgleich: 7 Teilmaßnahmen; Ethobeiträge: 2 Teilmaßnahmen)		
Bayern	Agrarumweltmaßnahmen Bayern (AUM)	Kulturlandschaftsprogramm KULAP-A; horizontales Programm; 22 Maßnahmen	Vertragsnaturschutzprogramm (VNP/EA); 9 Maßnahmen	

Quelle: Ortner/Hovorka/Groier et al. (2009), S. 106

EA = Ertragsausgleich für die Beibehaltung der bisherigen land- und forstw. Bewirtschaftung von Feuchtfeldern.

Alle drei Länder verfolgen mit ihren jeweiligen Agrarumweltmaßnahmen eine ähnliche, breite Palette an agrarökologischen Zielen. Im Mittelpunkt stehen bei allen Programmen die Extensivierung der Bewirtschaftung bzw. die Beibehaltung extensiver Wirtschaftsweisen, der Landschaftsschutz sowie der Schutz bzw. die Verbesserung der Biodiversität. Aus sozioökonomischer Sicht ist die Honorierung der von den BäuerInnen erbrachten Umweltleistungen zur Einkommens- und Existenzsicherung der landwirtschaftlichen Betriebe von großer Bedeutung.

Bezogen auf die Zielsetzungen bietet das ÖPUL aufgrund seiner feinen Differenzierung die Möglichkeit, eine große Vielfalt unterschiedlicher Betriebsformen, Betriebstypen mit unterschiedlichen Bewirtschaftungsintensitäten in das Umweltprogramm einzubinden. Das bietet aber auch die Möglichkeit, im Bereich der Extensivierungsmaßnahmen der Verpflichtung zu ökologisch „strengerer“ Maßnahmen auszuweichen (z. B. Biologische Wirtschaftsweise). Die Ergänzung des ÖPUL durch Förderungsinstrumente des Landes unterstützt die Zielsetzung zur Aufrechterhaltung der in Vorarlberg wichtigen kleinbäuerlichen Strukturen und damit auch die Erhaltung einer umweltgerechten Landwirtschaft und intakten Kulturlandschaft.

Tabelle 4: Vergleich der Prämien ausgewählter Maßnahmen, 2007

	Vorarlberg (ÖPUL) in €/ha	Vorarlberg (inkl. Umweltbeihilfe) in €/ha	Schweiz in €/ha	Bayern in €/ha
Biolandbau (Grünland, Acker)	110-600	154-960	134-804	210-500
Reduktion Betriebsmittel	50-100	75-180	268	
Verzicht Grünland (inkl. UBAG*)	100-150	150-270		130-180
Steilhangmahd	105-370	189-666		400-600
Auslauf/Weidehaltung je GVE	40-60	58-108	104-241	30
Alpung je GVE/Normalstoss/ha	50-230	63-335	80-214	90

Quelle: Ortner/Hovorka/Groier et al. (2009), S. 108

* Verzicht auf ertragssteigernde Betriebsmittel auf Ackerfutterflächen und Grünlandflächen inklusive „Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker und Grünland“

Für Vorarlberg werden in einer eigenen Spalte der Tabelle 4 zusätzlich die jeweiligen Prämiensätze inkl. der Vorarlberger Umweltbeihilfe entsprechend der möglichen Aufstockungssätze ausgewiesen. Inklusive der Vorarlberger Umweltbeihilfe liegt die Prämie beim Biologischen Landbau für 1 ha Grünland zwischen 154 € und 384 €, für einen Ackerbaubetrieb zwischen 154 € und 960 € (Tabelle 4). Die Alpung wird in Österreich und der Schweiz ähnlich gut gefördert. Zusätzlich gewährt Vorarlberg aber im Rahmen der Umweltbeihilfe zusätzliche Prämien je Tier gestaffelt nach Tierkategorien, um die für das Land so wichtige Alpwirtschaft zu stärken. Die in Österreich mit dem ÖPUL 2007 neu eingeführten Prämien für besonders tiergerechte Haltung sind vergleichsweise in der Schweiz deutlich höher und nähern sich in Vorarlberg durch die gewährte Umweltbeihilfe diesem Niveau an. Insgesamt betrachtet bedeutet die Vorarlberger Umweltbeihilfe eine deutliche Erhöhung des Prämienniveaus gegenüber dem ÖPUL (Tabelle 5) und ist auch gegenüber dem benachbarten Ausland durchaus attraktiv.

Tabelle 5: Vergleich der durchschnittlichen Prämien der Agrarumweltmaßnahmen in Vorarlberg, der Schweiz und Bayern, 2007

	Anzahl der Betriebe	Prämien in 1.000 €	€ je Betrieb
Vorarlberg (ÖPUL)	3.470	17.645	5.086
Vorarlberg (Agrarumweltmaßnahmen insgesamt)	3.701 ¹⁾	24.593	6.645
Schweiz (Ökobeiträge)	59.381 ²⁾	350.676	5.906
Bayern (KULAP A, VNP)	69.755 ³⁾	185.330	2.257

Quelle: Ortner/Hovorka/Groier et al. (2009), S. 110

¹⁾ ÖPUL-Betriebe und Betriebe mit Flächenprämie

²⁾ Betriebe Ökobeiträge inkl. Sömmerungsbetrieben

³⁾ Betriebe KULAP-A und VNP

Im Vergleich mit den benachbarten Ländern Schweiz und Bayern bedeutet dies, dass die durchschnittlichen Prämien je Betrieb in Vorarlberg bezüglich des ÖPUL über dem bayerischen Niveau, aber leicht unter jenem der Schweiz liegen. Inklusive der landesfinanzierten Umweltbeihilfe und der Flächenprämie übertreffen die durchschnittlichen Prämien je Betrieb jene der Nachbarländer.

ÖPUL-Prämien im Bundesländervergleich

Das Teilnahmeverhalten am ÖPUL ist in Vorarlberg sehr hoch und liegt über dem Bundesdurchschnitt. Nahezu die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche (LF) Vorarlbergs nimmt am ÖPUL teil. Die ÖPUL-Flächenquote, also der Anteil der ÖPUL-Fläche an der gesamten LF, erreicht in Vorarlberg fast 100 %.

Die durchschnittliche ÖPUL-Prämie je Betrieb inklusive Almflächen ist in Vorarlberg im Vergleich zu den anderen westlichen Bundesländern am höchsten (5.086 €). (Tabelle 6)

Tabelle 6: Vergleich der ÖPUL-Prämien nach Bundesländern, 2007

	Vorarlberg	Tirol	Salzburg	Österreich
Prämien je Betrieb in €				
mit Almen	5.086	3.706	4.918	4.278
ohne Almen	5.976	4.408	6.120	4.575
Prämien je ha in €				
mit Almen	208	162	207	195
ohne Almen	433	448	386	236
ÖPUL-Prämien insgesamt in Mio. €				
ÖPUL Prämien mit Almen	17,65	47,37	39,83	520,60

Quelle: Ortner/Hovorka/Groier et al. (2009), S. 110

Inklusive der landesfinanzierten Umweltbeihilfe und der Flächenprämie, die die Prämien ausgewählter ÖPUL-Maßnahmen aufstocken, sind die jeweiligen Prämienhöhen noch deutlich höher.

Verglichen mit den Nachbarregionen/-ländern stellen die Vorarlberger Agrarumweltmaßnahmen sowohl hinsichtlich Maßnahmenvielfalt und Maßnahmenqualität, dem Teilnahmeverhalten, der Prämiengestaltung und vor allem der finanziellen Dotierung ein attraktives Instrumentarium für die Vorarlberger Landwirtschaft dar. Inklusive der landesfinanzierten Umweltbeihilfe und, in geringerem Umfang, der Flächenprämie, werden je Betrieb und ha sehr hohe Prämien erzielt, die

über die Einkommenssicherung einen wesentlichen Beitrag zur Stabilisierung der kleinstrukturierten Landwirtschaft und der damit verbundenen attraktiven Kulturlandschaft beitragen.

Neben der quantitativen Teilnahme am Umweltprogramm ist vor allem die Qualität der Akzeptanz, also das Teilnahmeverhalten an speziellen, ökologisch wertvollen ÖPUL-Maßnahmen, von Bedeutung. Finanziell betrachtet sind in Vorarlberg - im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern – die „Naturschutzmaßnahmen“ mit einem Anteil von 17 % am Gesamt-ÖPUL der wichtigste Bereich, knapp gefolgt von „Alpung und Behirtung“, Silageverzicht, „Umweltgerechter Bewirtschaftung“ und „Besonders tiergerechter Haltung“.

4 Vergleich der Ausgleichszulage

Gemäß den EU-Bestimmungen wurden mit dem EU-Beitritt Österreichs 1995 drei Arten von landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten abgegrenzt: Berggebiete, Sonstige Benachteiligte und Kleine Gebiete. Derzeit liegen 97 % LF Vorarlbergs in den landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten. Das Berggebiet hat mit 92 % der LF den größten Anteil daran.

Ausgleichszulage in Vorarlberg

Für die Ausgleichszulage (AZ) in Vorarlberg gilt die Sonderrichtlinie des BMFLUW zur Gewährung von Zahlungen für naturbedingte Nachteile in Berggebieten und Zahlungen in anderen Gebieten mit Benachteiligungen (BMFLUW 2008).

Die wichtigsten Ziele der AZ sind die Aufrechterhaltung der Besiedelung in diesen Gebieten und dadurch die Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft und Funktionsvielfalt im ländlichen Raum, die nachhaltige Pflege der Kulturlandschaft trotz erschwerter Bewirtschaftungsbedingungen und die Vermeidung der Folgen abnehmender Bewirtschaftung sowie die Anerkennung der im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen der Betriebe in den benachteiligten Gebieten.

Die AZ in Österreich wird nach einer Formel berechnet und besteht aus (BMLFUW 2007, 11)

- Flächenbetrag 1 (bis max. 6 ha LF = Sockelbetrag) plus
- Flächenbetrag 2 (bis max. 100 ha LF) – mit Modulation

Die Förderungshöhe hängt (formelmäßig) ab von:

- Anzahl der Berghöfekataster-Punkte (individuelle Bewirtschaftungerschwernis)
- Art des Betriebes (RGVE-haltender oder RGVE-loser Betrieb (lt. AZ-Bestimmungen))
- Art der Fläche (Futterflächen oder sonstige AZ-Flächen)
- Ausmaß der AZ-Flächen (mit Modulation ab 60 ha bis max. 100 ha)

Wesentliche Voraussetzungen für die Anspruchsberechtigung sind eine Mindestfläche von 2 ha LF des Betriebes im benachteiligten Gebiet, ganzjährige Bewirtschaftung, die Einhaltung von Cross Compliance sowie eine 5-jährige Bewirtschaftungsdauer. Für die Berechnung der Ausgleichszulage in Österreich gilt: je höher die Bewirtschaftungerschwernisse eines Bergbauernbetriebes, desto höher die Förderung je Hektar. Die durchschnittliche AZ-Förderung in Vorarlberg betrug 2007 bei den Bergbauernbetrieben mit extremen Erschwernissen 371 € je ha Förderfläche.

Bayern

Aufgrund klimatischer und topographischer Voraussetzungen zählen in Bayern mehr als 60 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu den von Natur aus benachteiligten Gebieten. Auf diesen

Flächen wirtschaften deutlich mehr als die Hälfte aller landwirtschaftlichen Betriebe Bayerns. Die Ausgleichszulage trägt in Verbindung mit den Agrarumweltmaßnahmen wesentlich dazu bei, die Landschaft offen zu halten und zu pflegen (Bayerisches Staatsministerium 2007, S. 17).

Die benachteiligten Gebiete werden in Bayern nach Berggebieten, benachteiligten Agrarzonen mit Kerngebieten und Kleinen Gebieten unterteilt. Die AZ soll die natürlichen ungünstigen Standortbedingungen oder andere spezifische Produktionsnachteile ausgleichen; sie soll weiters die Bewirtschaftung in Gebieten mit ungünstigen natürlichen und wirtschaftlichen Standortbedingungen aufrecht erhalten und die Erhaltung der Kulturlandschaft nachhaltig sichern. Die Beantragung der AZ erfolgt im Mehrfachantrag. Die Prämienhöhe ist abhängig vom Grad der natürlichen und klimatischen Benachteiligung der landwirtschaftlich genutzten Flächen; sie variiert zwischen 25 €/ha bis 200 €/ha. Für Flächen mit hoher Handarbeitsstufe z. B. für Almen/Alpen, Genossenschafts-, Reichtlerweiden im Berggebiet und Grünlandfläche über 1.000 m Seehöhe wird der Höchstbetrag 200 €/ha bezahlt.

Schweiz

In der Hügel- und Bergregion erhalten die BewirtschaftInnen zusätzlich zu den allgemeinen Direktzahlungen noch Hangbeiträge und Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen. Damit werden die Bewirtschaftungserschwernisse in diesen Regionen berücksichtigt (Bundesamt 2008, S. 168). Diese Zahlungen entsprechen in der grundsätzlichen Zielrichtung der Ausgleichszulage in der 2. Säule der Förderung der Entwicklung des Ländlichen Raums in der EU (Vogel 2008, 9).

Voraussetzungen für alle Direktzahlungen (ohne Sömmerungsbeiträge) ist die Erfüllung des ökologischen Leistungsnachweises (ÖLN), der Parallelen mit den Cross Compliance Bestimmungen in den EU-Mitgliedsländern hat.

Beiträge für die Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen

Mit diesen Beiträgen werden die erschwerenden Produktionsbedingungen der Viehhalter im Berggebiet und in den Hügelzonen ausgeglichen. Mit dieser Maßnahme werden auch soziale, strukturelle und siedlungspolitische Ziele verfolgt. Beitragsberechtigt sind Raufutter verzehrende Nutztiere (RGVE). Die Beiträge werden für höchstens 20 RGVE je Betrieb ausgerichtet (Bundesamt 2008, 182). Die Beiträge je RGVE sind nach der Erschwernis, gemessen in Bergzonen, gestaffelt.

Hangbeitrag

Mit den allgemeinen Hangbeiträgen werden in der Schweiz die Erschwernisse der Flächenbewirtschaftung in der Hügel- und Bergregion abgegolten. Sie werden nur für Wies-, Streu- und Ackerland ausgerichtet. Wiesen müssen jährlich mindestens einmal, Streuflächen alle ein bis drei Jahre geschnitten werden. Die Hanglagen sind in zwei Neigungsstufen unterteilt:

- Hangneigungsstufe von 18 bis 35%: 247,8 € je ha
- Hangneigungsstufe über 35%: 341,6 € je ha

Vergleich

Die AZ in Österreich ist eine Flächenförderung mit höheren Flächenprämien für Tierhalter (sowohl beim Flächenbetrag 1 als auch 2). In Bayern ist die AZ eine reine Flächenprämie. In der Schweiz ist die Anzahl der RGVE der Bezugspunkt für die Maßnahme der Förderung der Tierhaltung unter erschwerenden Produktionsbedingungen. Dagegen sind die Hangbeiträge in der

Schweiz hektarbezogen; in der AZ gibt es sie in dieser Form nicht; allerdings gibt es Parallelen zur Steiflächenmahd im ÖPUL.

Tabelle 7: Vergleich der Förderung der Betriebe in benachteiligten Gebieten in Vorarlberg, der Schweiz und Bayern, 2007

	Geförderte Betriebe (Anzahl)	Förderbetrag in 1.000 €	Förderbetrag je Betrieb (€)	Förderbetrag je ha bzw. RGVE(€)
Vorarlberg (AZ)	3.250	12.092	3.720	194,0
Schweiz (Tierhaltung)	32.948	186.061	5.647	242,5
Schweiz (Hangbeiträge)	30.788	62.071	2.016	281,3
Bayern insgesamt (AZ)	75.289	113.130	1.502	77,4
Bayern Berggebiet (AZ)	9.097	25.220	2.772	118,0*

Quelle: Ortner/Hovorka/Groier et al. (2009), S. 115

* Berechnung der Förderung je ha im Berggebiet Bayerns auf Basis der schriftlichen Information des Bayerischen Staatsministeriums über Anteil des Berggebietes an der geförderten Fläche in Bayern.

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung und Bezugsgrößen der Förderungen ist ein direkter Vergleich der Prämienhöhe und ihrer Wirkungen zwischen den drei Ländern nur bedingt möglich. Im Vergleich zu Bayern ist der durchschnittliche Förderbetrag je Betrieb in Vorarlberg mehr als doppelt so hoch. Da die durchschnittlich geförderte Fläche in beiden Ländern fast gleich groß ist, liegt dieser Umstand an der wesentlich höheren Förderung je ha. In Vorarlberg ist der Anteil der Berggebiete wesentlich höher als in Bayern; daraus ergibt sich eine höhere durchschnittliche Förderung. Bei den Berghöfekataster-Gruppen drei und vier liegen die durchschnittlichen Förderungen je ha deutlich über dem Höchstsatz in Bayern. Dies ist vor allem ein Ergebnis des Flächenbetrages 1 der AZ in Österreich.

In der Schweiz liegen die Förderungen für den Ausgleich der Benachteiligung bei der Tierhaltung sowohl beim Prämienatz als auch bei der durchschnittlichen Förderung je Betrieb über dem Vorarlberger Niveau und sind unter Hinzurechnung der Hangbeiträge im Durchschnitt je Betrieb doppelt so hoch wie in Vorarlberg. Wobei die höheren Kosten der Steiflächenmahd in Vorarlberg nicht über die AZ, sondern über das ÖPUL abgegolten werden.

Vorarlberg, die Schweiz und Bayern verfolgen mit den jeweiligen Förderungen für benachteiligte Gebiete ähnliche Ziele. Dennoch lassen sich unterschiedliche Schwerpunktsetzungen und Gewichtungen erkennen. Die AZ in Österreich ist im Vergleich zu den Nachbarländern sicher das ausdifferenzierteste Programm mit der größten Feinabstimmung hinsichtlich der Erschwernisabgeltung auf einzelbetrieblicher Ebene.

Vergleich der AZ-Prämie je Betrieb nach Bundesländern

Nachdem die AZ-Förderbestimmungen einheitlich für alle Bundesländer gelten, sind Unterschiede der westlichen Bundesländer im Vergleich zum Österreich-Durchschnitt auf die höheren Bewirtschaftungerschwernisse und den hohen Anteil an Alpen zurückzuführen. In Tirol ist die Förderfläche je Betrieb im Durchschnitt kleiner, aber der Anteil der Betriebe mit hoher und extremer Erschwernis größer als in Vorarlberg und Salzburg. Im Jahr 2007 betrug die AZ-Fördersumme in Vorarlberg 12,09 Mio. €.

Tabelle 8: Vergleich der AZ-Prämien je Betrieb nach Erschwernisgruppen und Bundesländern (2007) in €

	Vorarlberg	Tirol	Salzburg	Österreich
BHK-Gruppe 0	1.668	1.791	1.449	1.055
BHK-Gruppe 1	3.114	2.874	2.870	2.423
BHK-Gruppe 2	4.133	3.597	4.343	3.426
BHK-Gruppe 3	4.803	4.442	5.343	4.510
BHK-Gruppe 4	5.261	5.351	5.931	5.410
Summe	3.720	3.854	3.795	2.770

Quelle: Ortner/Hovorka/Groier et al. (2009), S. 117

5 Vergleich von Einkommen und Förderungen nach Bundesländern

Die Budgetzahlen und die Buchführungsdaten zeigen im Vergleich zum österreichischen Durchschnitt, dass in Vorarlberg mehr öffentliche Mittel durch das Land zur Verfügung gestellt werden als in anderen Bundesländern. In Vorarlberg sind die Gesamtförderungen je Betrieb (Öffentliche Gelder) deutlich höher. Die AZ und die Agrarumweltmaßnahmen haben gemeinsam einen Anteil von 69 % an den öffentlichen Geldern (Österreich-Durchschnitt: 49 %), die Ertragszuschüsse (Einheitliche Betriebsprämie, Tierprämien etc) haben mit 23 % hingegen ein geringeres Gewicht als im österreichischen Durchschnitt (42 %). Aufgrund der relativ höheren Gesamtförderungen in Vorarlberg wird der Rückstand, der sich noch beim Vergleich der Deckungsbeiträge je Betrieb gegenüber Salzburg und dem Bundesdurchschnitt deutlich zeigt, gegenüber Salzburg ins Gegenteil verkehrt und gegenüber dem Bundesdurchschnitt verringert (Tabelle 9).

Tabelle 9: Vergleich der Einkommensverhältnisse je Betrieb nach Bundesländern (Durchschnitt 2007-2008)

	Vorarlberg	Tirol	Salzburg	Österreich
Deckungsbeitrag (€)	16.371	14.927	19.070	24.587
Einkünfte aus Land- u. Forstwirtschaft (€)	21.667	19.850	18.845	25.973
Öffentliche Gelder (ÖG) (€)	28.860	14.907	16.464	16.830
Anteil Ertragszuschüsse an ÖG (%)	23	25	26	42
Anteil AZ und Agrarumweltmaßnahmen an ÖG (%)	69	69	64	49

Quelle: LBG 2008 und 2009; eigene Berechnungen

Anmerkung: Die Ertragszuschüsse bestehen aus der Einheitlichen Betriebsprämie (EHP) und Tier- und Flächenprämien.

6 Schlussfolgerungen

Die Vorarlberger Landwirtschaft genießt in der Bevölkerung und bei den ExpertInnen hohe Wertschätzung. Sie wirtschaftet zum Großteil auf Grünland hauptsächlich im Berggebiet. Sie ist klein strukturiert und erfüllt oder übertrifft die hohen Umwelt-, Tierschutz-, Sicherheits- und Produktionsstandards der EU (Ortner/Hovorka 2009, S. 22). Diese Faktoren bedingen höhere Produktionskosten als in Gunstlagen, die über die Preise nicht abgegolten werden. Für die Aufrechterhaltung ihrer multifunktionalen Leistungen benötigt die Vorarlberger Landwirtschaft daher Leistungsabgeltungen und Förderungen. Diese Einschätzung trifft nicht nur auf Vorarlberg, sondern auch auf andere Berggebiete zu (Groier/Hovorka 2007; BMLFUW 2008; EU 2009; Verreter 2009). Der Vergleich zentraler Fördermaßnahmen hat ergeben, dass in Vorarlberg vor allem die Agrarumweltmaßnahmen höher sind als in den Vergleichsregionen. Diese Maßnahmen

und die Ausgleichszulage leisten einen wesentlichen Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen und damit zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung und Pflege der land- und forstwirtschaftlichen Flächen.

Der Evaluierungsbericht enthält nicht nur einen Vergleich der vorgestellten Maßnahmen mit anderen Regionen, sondern die Maßnahmen wurden auch hinsichtlich ihres Beitrages zur effektiven und effizienten Erreichung der wichtigsten Ziele des Vorarlberger Land- und Forstwirtschaftsgesetzes (LFFG) bewertet. Insgesamt zeigt die Analyse ein positives Bild der Landwirtschaftsförderung in Vorarlberg. Es wurde aber auch eine Reihe von Empfehlungen für die zukünftige Ausgestaltung erarbeitet und zur Diskussion gestellt.

7 Literatur

BMLFUW (2007): 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 Benachteiligungen. Ausgleichszulage 2007. Wien.

BMLFUW (2008): Evaluierungsbericht 2008. Ex-post-Evaluierung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums. Wien.

European Commission (2009): Commission Staff Working Document. Peak Performance. New Insights into Mountain Farming in the European Union. Brüssel.

Groier, Michael; 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.

LBG Wirtschaftstreuhand (2008): Buchführungsergebnisse 2007. Land- und Forstwirtschaft Österreich. Wien.

LBG Wirtschaftstreuhand (2009): Buchführungsergebnisse 2008 der Land- und Forstwirtschaft Österreichs. Wien.

Ortner, Karl M.; Hovorka, Gerhard; (2009): Evaluierung der Landwirtschaftsförderung und der Praxis der Vorarlberger Landwirtschaft unter Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben. Kurzfassung. Amt der Vorarlberger Landesregierung, Bregenz.

Ortner, Karl M.; Hovorka, Gerhard; Groier, Michael; Hambrusch, Josef; Janetschek, Hubert; Loibl, Elisabeth; Oedl-Wieser, Theresia; Quendler, Erika; Pfusterschmid, Sophie; Tamme, Oliver (2009): Evaluierung der Landwirtschaftsförderung und der Praxis der Vorarlberger Landwirtschaft unter Berücksichtigung gesetzlicher Vorgaben. Amt der Vorarlberger Landesregierung, Bregenz.

http://www.agraroekonomik.at/index.php?id=srzusfass&SELECTPRO_PUBID=1841.

Vertreter verschiedener Alpenländer (2009); Resolution Berglandwirtschaft (Risoluzione Agricoltura di montagna). Krün.

Autoren:

Dr. Gerhard HOVORKA, Bundesanstalt für Bergbauernfragen

Dr. Michael GROIER, Bundesanstalt für Bergbauernfragen

DI Karl M. ORTNER, Bundesanstalt für Agrarwirtschaft

Dr. Erika QUENDLER; Bundesanstalt für Agrarwirtschaft

Alle: Marxerg. 2, 1030 Wien

Gerhard.Hovorka@berggebiete.at

Michael.Groier@berggebiete.at

Karl.Ortner@awi.bmlfuw.gv.at