

Ignaz Knöbl

Die Rolle der Agrarumweltmaßnahmen für die Berglandwirtschaft

Getreu dem Europäischen Agrarmodell ist die Bergland- und -forstwirtschaft ein multifunktionaler Wirtschaftsbereich. Neben der Produktion von Lebensmitteln und erneuerbaren Rohstoffen erbringt die Berglandwirtschaft die Gestaltung und Pflege der Kulturlandschaft, die Sicherung der Biodiversität, die Vorsorge vor Naturgefahren und schließlich auch die Aufrechterhaltung einer Mindestbesiedlungsdichte. All jenes macht das Berggebiet zu einem hochwertigen Lebensraum und ist Voraussetzung für eine dynamische nachhaltige Entwicklung in den Bergen.

Die Sicherung der Berglandwirtschaft ruht auf die folgenden Einkommenskomponenten:

- **Markteinkommen** aufgrund von Produktionsmöglichkeiten. Zur Sicherung dieser Einkommensmöglichkeit bedarf es auch produktionslenkender Maßnahmen. Die Prämien, die die erste Säule der GAP vorsieht, sind als Bestandteil dieser Markteinkommen zu betrachten.
- **Innerbetriebliche Diversifizierung** – abhängig von den Möglichkeiten, die der jeweilige Betrieb hat.
- **Erschwernisausgleich (Ausgleichszulage).**
- **Abgeltung der multifunktionalen umweltbezogenen Leistungen (Agrarumweltprogramm).**
- Außerbetriebliche **außerlandwirtschaftliche Einkünfte** (Erwerbskombination).

Berggebiet Österreich

Österreich besteht nicht nur aus den Alpen mit seinen Hochgebirgen, sondern auch im Norden aus dem Mittelgebirge mit dem Wald- und Mühlviertel. Es ist geologischer Bestandteil der Böhmisches Masse und bildet damit gewissermaßen die Brücke zum großen Gebirgszug der Erweiterungsländer, den Karpaten.

Doch wie fügt sich diese besondere topografische Situation Österreichs in das Regelwerk des gemeinschaftlichen Rechts ein?

Die benachteiligten landwirtschaftlichen Gebiete Österreichs kann man gemäß VO (EG) 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 Artikel 18 – 20 einteilen in:

- Berggebiete (gem. Art. 18,
- sonstige benachteiligte Gebiet gem. Art. 19 und
- Gebiete mit spezifischen Nachteilen gem. Art. 19.

Anhand der nachstehenden Punkte lässt sich die Wichtigkeit der Berggebiete nicht nur als Lebens- und Arbeitsraum, sondern auch als Wirtschaftsraum für Österreich darstellen:

- 70 % des Staatsgebietes sind nach den EU-Kriterien Berggebiet .
- 58 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche und 75 % des Waldes liegen im Berggebiet (benachteiligtes Gebiet insgesamt: 71 % der LN).
- 40 % der Bevölkerung Österreichs leben im Berggebiet.
- Rund vier Fünftel der Nächtigungen von Touristen finden im Berggebiet statt.

Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Österreich hat bereits beim Beitritt verstärkt auf jene Maßnahmen der gemeinsamen Agrarpolitik gesetzt, die nunmehr in der so genannten zweiten Säule der GAP zusammengefasst sind.

Während im EU-Agrarbudget die Marktordnungsausgaben (also nunmehr die erste Säule der GAP) im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 1999 rund 85 % betragen und nur 15 % für die flankierenden Maßnahmen zur Agrarreform und für die Agrarstrukturförderung aufgewendet wurden, dominierten in Österreich bereits in dieser Periode die Ausgaben für die Agrarstrukturförderung (5a, 5b, vergleichbare nationale Maßnahmen) und die flankierenden Maßnahmen. Der EU-Agrarmarktordnung waren nur rd. ein Drittel der öffentlichen Zahlungen, die die österreichischen Landwirte erhielten, zuzurechnen. Das Agrarumweltprogramm hatte schon in dieser Phase unserer Mitgliedschaft Priorität.

Nach der Agenda 2000 wurden diese Maßnahmen in einem ländlichen Entwicklungsprogramm zusammengefasst.

Das Österreichische Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums

Das österreichische Programm verfolgt die Grundstrategie in Richtung nachhaltige, multifunktionale Land- und Forstwirtschaft in einem funktionsfähigen, vitalen ländlichen Raum.

Um dies zu erreichen, wurden im Entwicklungsplan drei Zielkomplexe definiert:

1. **Substanzsicherung:** Dazu zählen alle Investitionen, die für die ländliche Entwicklung sinnvoll und notwendig sind, aber nach reinen Rentabilitätskriterien nicht stattfinden

würden. Gerade im Berggebiet ist die Rentabilitätsgrenze von Investitionen schnell erreicht.

2. Die Verbesserung der **Wettbewerbsfähigkeit** umfasst einerseits die land- und forstwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit im klassischen Sinne, also die Rationalisierung der Urproduktion und die Verbesserung der Vermarktungsbedingungen. Andererseits meinen wir mit Wettbewerbsverbesserung auch die Diversifizierung der Tätigkeiten der landwirtschaftlichen Betriebe. Damit geht eine Verbreiterung der Einkommensmöglichkeiten für die Landwirte einher. Die Betriebe in den Berggebieten sind auf Diversifizierungseinkommen besonders angewiesen. Die wirtschaftlichen Voraussetzungen sind dafür insbesondere dort, wo der Tourismus blüht, gegeben.
3. Mit **Leistungsabgeltung** ist jener Bereich gemeint, der eine Abgeltung der Umweltleistungen der Landwirtschaft, insbesondere im Rahmen des Agrarumweltprogramms, sowie eine Abgeltung der Bewirtschaftungsleistung in den Berg- und benachteiligten Gebieten vorsieht.

Die Ausgleichszulage

Die einzige Maßnahme der 2. Säule, die den benachteiligten Gebieten vorbehalten ist, ist die **Ausgleichszulage**. Damit sollen die aufgrund der natürlichen Handicaps höheren Bewirtschaftungskosten etwas ausgeglichen werden. Österreich schöpft die Möglichkeiten, die die VO (EG) Nr. 1257/99 bei der Gestaltung der Ausgleichszulage zulässt, vollständig aus.

Die Ausgleichszulage ist im österreichischen Programm mit einem Viertel des gesamten Volumens an öffentlichen Mitteln dotiert. Die **Agrarumweltmaßnahmen** bilden mit rund 60% der Gesamtdotation den Finanzierungsschwerpunkt des österreichischen Programms (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Finanzvolumen des österreichischen Programms für die ländliche Entwicklung für die Förderperiode 2000 – 2006

	Finanzvolumen	
	in Mio. Euro	in Prozent
Agrarumweltmaßnahmen	4.077	60 %
Ausgleichszulage	1.773	26 %
Sonstige Maßnahmen	922	14 %
Summe	6.772	100 %

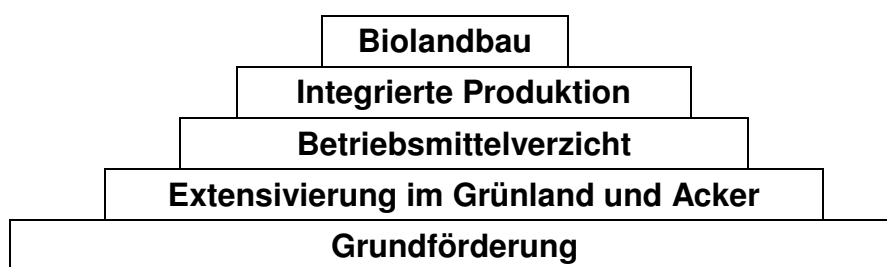
Quelle: K(2002)36 vom 8.1. 2002

Bereits beim EU - Beitritt 1995 hat Österreich der Kommission ein Agrarumweltprogramm vorgelegt, das sich in Windeseile zum zentralen Förderinstrument der österreichischen

Landwirtschaft entwickelt hat. Die Akzeptanz bei den Landwirten war überwältigend. Über 90% der im Berggebiet vorherrschenden Futterbaubetriebe nahmen zumindest an einer Maßnahme teil. Das Kürzel ÖPUL – es steht für „Österreichisches Programm für eine umweltfreundliche Landwirtschaft“ – geriet zum Markenzeichen. Im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums liegt bereits die 3. Generation von Agrarumweltprogrammen in Österreich vor: ÖPUL 95, ÖPUL 98 und nunmehr ab 2001 ÖPUL 2000. Bei der Entwicklung von ÖPUL 2000 wurden sowohl die Evaluierungsergebnisse der früheren Programme als auch die Wünsche der gesellschaftlichen Gruppen etwa bezüglich des Einbaus von Maßnahmen für den Naturschutz und der Vorsorge für das Trinkwasser berücksichtigt.

Mit 31 unterschiedlichen Maßnahmen sieht das österreichische Agrarumweltprogramm auf dem ersten Blick als ein sehr komplexes Programm aus. Diese Maßnahmen lassen sich in folgenden Hauptkategorien zusammenfassen (vgl. Abbildung 2) :

Abbildung 2: Pyramide Agrarumweltmaßnahmen - zusammenfassende schematische Darstellung



- An der Basis ist die **Grundförderung**
- Darüber stehen die verschiedenen **Extensivierungsmöglichkeiten für Grünland und Ackerland** bis zum gänzlichen Verzicht an ertragssteigernden Betriebsmittel
- Darüber die Förderung **integrierter umweltschonender Produktionssysteme** bei Obst, Wein und Gemüse
- An der Spitze dieser Pyramide steht der **biologische Landbau**

Während sich die Maßnahmen innerhalb dieser Pyramide auf den Betrieb beziehen, gibt es weitere Maßnahmen die ausschließlich flächenbezogen sind:

- Die Förderung der Bewirtschaftung der **Alpflächen** und die Mähnutzung von **Steiflächen** und
- zahlreiche **naturschutzspezifische Maßnahmen**.

Bei den Ratsverhandlungen zur VO (EG) Nr. 1257/99 hat die Kommission den Verordnungsentwurf als eine Speisekarte bezeichnet, woraus jede Region ihr Menü zusammen zu stellen habe. Das ÖPUL 2000 ist eine besonders umfangreiche und vielfältige Speisekarte, die fast jedem österreichischen Bauern ermöglicht, etwas zu finden, was ihm und der Umwelt mundet. Der Erfolg bei der Beteiligung gibt dieser Ausrichtung recht. Das Ergebnis der großen Beteiligung ist das Halten einer im Durchschnitt sehr moderaten Bewirtschaftungsintensität in Österreich.

- Damit wird verhindert, dass es zu Umweltschäden durch die Landbewirtschaftung kommt.
- Weiters sichert die breite Beteiligung die flächendeckende Pflege der Kulturlandschaft Österreichs. Die Kulturlandschaft ist unser touristisches Kapital.
- Darüber hinaus bietet die breite Beteiligung die Chance, dass das Umweltbewusstsein der Bauern weiter wächst und sich noch verbreitert. Nur dadurch werden viele Bauern bereit sein, weitere Schritte in Richtung noch größerer Umweltfreundlichkeit zu setzen. Auch dafür bietet die konkrete Umsetzung dieser Programme Beweise.

In diesem Zusammenhang kann auch auf die hohe Biobauerndichte in Österreich verwiesen werden.

Österreich vertritt die Ansicht, dass sich Agrarumweltmaßnahmen im Gegensatz zur Ausgleichszulage für die benachteiligten Gebiete an die gesamte Landwirtschaft richten müssen. Deshalb gibt es hier keine Maßnahme, die auf die Berggebiete beschränkt wäre.

Die traditionelle Berglandwirtschaft ist naturgemäß umweltfreundlich und der Landschaft angepasst. Trotzdem oder gerade deshalb bedarf es Förderinstrumente, die diese Umweltfreundlichkeit sichern und wirksame Anreize für die Erbringung spezifischer (Landschaftspflege-) Leistungen geben. Im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen steht der Berglandwirtschaft dafür ein ausdifferenziertes und leistungsbetontes Maßnahmenbündel zur Verfügung.

Die Analyse der Beteiligung der Bergbauern an den Agrarumweltmaßnahmen zeigt, dass insgesamt etwas mehr als 50 % der Agrarumweltfördermittel in die Berggebiete gehen. Manche Maßnahmen wie etwa die Extensivierung der Grünlandnutzung, die Offenhaltung der Steiflächen in Form der Mahd und die Alpung richten sich primär an die Landwirtschaft des Berggebietes und weisen daher im Berggebiet eine entsprechend höhere Dotierung auf.

Auch die Förderung des Biolandbaus entfaltet ihre hauptsächliche Wirkung im Berggebiet (drei Viertel der Fördermittel für den Biolandbau fließen in das Berggebiet).

Zusammenfassung

In Österreich tragen die Agrarumweltmaßnahmen einen wesentlichen Anteil zu der Einkommensbildung bei. Die Wirksamkeit des „Einkommensmix“ steht außer Frage. Der Strukturwandel ist jedenfalls im Berggebiet weitaus schwächer ausgeprägt, als in den sogenannten Gunstlagen. Daraus ist abzuleiten, dass die Berglandwirtschaft in Österreich relativ stabil ist und die Stabilität auf dieser breite Palette der Einkommenschöpfung beruht.

Autor:

MR Ing. Ignaz Knöbl

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Abteilung II 6 – Koordination Ländliche Entwicklung

Stubenring 1, A – 1012 Wien

Tel: 01 711 00 DW 6788

e-Mail: ignaz.knoebl@bmlfuw.gv.at