



MINISTERIUM
FÜR EIN
LEBENSWERTES
ÖSTERREICH

BUNDESANSTALT
FÜR BERGBAUERNFRAGEN

DIE EVALUIERUNG DER AUSGLEICHSZAHLUNGEN FÜR NATURBEDINGTE NACHTEILE

EX-POST EVALUIERUNG DES PROGRAMMS
FÜR DIE ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS
(LE07-13)

GERHARD HOVORKA

FACTS&FEATURES NR. 54 – FEBRUAR 2017

IMPRESSUM



Medieninhaber (Verleger) und Herausgeber:

BUNDESANSTALT FÜR BERGBAUERNFRAGEN
Marxergasse 2/Mezz., 1030 Wien
www.berggebiete.at
Titelfoto: Gerhard Hovorka

ISBN: 978-3-85311-114-7

Gestaltungskonzept: WIEN NORD Werbeagentur
Alle Rechte vorbehalten.
Wien, Februar 2017

BUNDESMINISTERIUM
FÜR LAND- UND FORSTWIRTSCHAFT,
UMWELT- UND WASSERWIRTSCHAFT
Stubenring 1, 1010 Wien
www.bmlfuw.gv.at

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG.....	1
2	ZUSAMMENFASSUNG	3
3	BESCHREIBUNG UND UMFANG DER MASSNAHME.....	7
4	METHODIK DER EVALUIERUNG DER MASSNAHME	29
5	QUANTIFIZIERUNG DER WIRKUNGEN DER MASSNAHMEN 211 UND 212.....	33
6	BEANTWORTUNG DER BEWERTUNGSFRAGEN.....	49
7	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	59
8	BEISPIELE AUS DER PRAXIS.....	65
9	LITERATURVERZEICHNIS	69
10	ANHANG.....	73

1 EINLEITUNG

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 der EU haben die Mitgliedstaaten ihre Programme zur Förderung der Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013 einer Ex-ante-, einer Mid-term- (Halbzeit-) und einer Ex-post Evaluierung zu unterziehen (Europäische Kommission 2005). Die Evaluierungsstruktur der Ex-post Evaluierung in Österreich baute auf die Halbzeitbewertung auf. Der Ex-post Evaluierungsbericht Österreichs wurde im Dezember 2016 vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) der EU-Kommission vorgelegt (BMLFUW 2016d). Die Bundesanstalt für Bergbauernfragen war mit der Ex-post Evaluierung der Ausgleichszulage (AZ) – Maßnahmen 211 und 212 des Programms Ländliche Entwicklung 2007-2013 – beauftragt. Der Evaluierungsprozess richtete sich nach dem Evaluierungshandbuch des BMLFUW (BMLFUW 2015e) und dem Indikatoren-Set und den Bewertungsfragen der EU (Europäischen Kommission 2006; European Communities 2014).

Das vorliegende Facts&Features beruht auf den im Ex-post Evaluierungsbericht 2016, Teil B, des BMLFUW enthaltenen Teil über die Ausgleichszulage (AZ), d.h. die Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von LandwirtInnen in Berggebieten und benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind – Maßnahmen 211 und 212 (BMLFUW 2016e). Zusätzlich wurde die Einleitung mit einem tabellarischen Überblick über das österreichische Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013 geschrieben, die Literaturliste wurde ergänzt und weitere Abbildungen sowie ein Anhang wurden in den Bericht eingefügt.

TABELLE 1: MASSNAHMEN, ZAHLUNGSEMPFÄNGER UND FÖRDERSUMMEN DES PROGRAMMS LÄNDLICHE ENTWICKLUNG 2007-2013 (LE 07-13)

Maßnahme	Zahlungsempfänger	Budgetausgaben (Mio. Euro)	Budgetanteil in %
Schwerpunkt 1: Wettbewerbsfähigkeit	k.A.	1.281,8	15,8
M 111 Berufsbildung u. Informationsmaßnahmen	13.213	73,0	0,9
M 112 Niederlassung von JunglandwirtInnen	11.575	136,8	1,7
M 121 Modernisierung landwirtschaftl. Betriebe	32.070	686,1	8,4
M 123 Erhöhung der Wertschöpfung	1.272	191,0	2,4
M 125 Ausbau der Infrastruktur im Forstsektor	2.696	81,3	1,0
Übriger Schwerpunkt 1	61.375	113,5	1,4
Schwerpunkt 2: Umwelt und Landwirtschaft	k.A.	5.713,5	70,3
M 211/212 Ausgleichszulage (naturbedingte Nachteile)	102.950	1.874,7	23,1
M 214 Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL)	125.356	3.727,1	45,9
M 226 Forstmaßnahmen (inkl. 221, 224, 225)	16.691	111,2	1,4
Schwerpunkt 3: Diversifizierung u. Lebensqualität	k.A.	813,1	10,0
M 311 Diversifizierung	2.299	91,5	1,1
M 313 Förderung des Fremdenverkehrs	491	92,7	1,1
M 321 Grundversorgung ländlicher Gebiete	1.823	320,8	3,9
M 323 Erhaltung u. Verbesserung des ländlichen Erbes	3.258	208,3	2,6
Übriger Schwerpunkt 3	5.941	99,8	1,2
Schwerpunkt 4: Leader	1.019	116,7	1,4
Technische Hilfe	166	199,5	2,5
Insgesamt	163.701	8.124,6	100,0

Bei Maßnahme M 111 gab es 423.101 TeilnehmerInnen an Schulungen. Im Schwerpunkt 2 wurde für die Maßnahme M 213 (Natura 2000 – Landwirtschaft) 0,5 Mio. Euro ausbezahlt (in der Gesamtsumme des Schwerpunktes enthalten). Auszahlungen von 383,1 Mio. Euro vom Schwerpunkt 4: Leader sind bei den jeweiligen Maßnahmen zugeordnet.

Quelle: BMLFUW 2016d und 2016e; eigene Berechnungen.

Das Programm LE 07-13 ist ein sehr differenziertes und relativ zur Landesgröße eines der umfangreichsten Programme innerhalb der EU. Im Programm haben 163.701 Personen, Betriebe bzw. Firmen zumindest einmal eine Zahlung bezogen (BMLFUW 2016d). Die größte Gruppe stellten mit 139.350 TeilnehmerInnen die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe. Weiters traten 2.778 Gemeinschaftsalmen bzw. – weiden, 4.560 Interessentengemeinschaften (Weggenossenschaften, Bringungs- und Waldgemeinschaften) und 15.638 sonstige Personen und Firmen als Förderwerber auf (BMLFUW 2016d). Bei der Anzahl der Zahlungsempfänger lag die Ausgleichszulage mit 102.950 Zahlungsempfänger nach dem ÖPUL an zweiter Stelle (BMLFUW 2016d).

Die gesamte Fördersumme für das Programm betrug 8.124,6 Mio. Euro. Die EU-Mittel am Programm machten 4.106,6 Mio. Euro (50,5%) der öffentlichen Mittel aus. Der Bund wendete 2.251,0 Mio. Euro und die Bundesländer 1.767,1 Mio. Euro (inklusive 169,9 Mio. Euro Top-up aus Landesmitteln) auf. Der Schwerpunkt 2 (Umwelt und Landschaft) hatte mit 70,3% des Gesamtbudgets den bei weitem größten budgetären Stellenwert. Nach Maßnahmen betrachtet lag die Ausgleichszulage (AZ) mit 23,1% der Ausgaben nach dem Agrarumweltprogramm ÖPUL (45,9%) an zweiter Stelle. Die AZ wurde - wie die meisten Maßnahmen des ÖPUL - in Form einer jährlichen Flächenprämie ausgezahlt. Der Förderantrag der Zahlungsempfänger wurde im Rahmen des jährlichen Mehrfachantrages Flächen gestellt.

Die Ex-post Evaluierung des Programms LE 07-13 gibt einen umfassenden Überblick über das Gesamtprogramm und der einzelnen Maßnahmen sowie der Wirkungen des Programms. Ausgehend von der Bewertung wurden von den EvaluatorInnen Empfehlungen zur Verbesserung der Maßnahmen für das nächste Programm Ländliche Entwicklung abgeleitet. Die Ex-post Evaluierung der Ausgleichszulage konnte auf frühere Forschungs- und Evaluierungsergebnisse der Bundesanstalt für Bergbauernfragen aufbauen (Hovorka 2004 und 2011; Groier/Hovorka 2007).

2 ZUSAMMENFASSUNG

Umsetzung: 102.950 Betriebe (2007-2013)
Zahlungen: 1.874,74 Mio. Euro (2007-2013)

HINWEISE ZUR UMSETZUNG:

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 in Österreich 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 Punktzahl eines Bergbauernbetriebes und desto höher die Zahlungen. 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 in der Programmperiode 2007-2013 gegenüber der vorherigen Programmperiode 2000-2006 nicht verändert. Die drei Kategorien von benachteiligten Gebieten umfassen 81 % der Katasterfläche in Österreich. Gemäß der Agrarstrukturhebung 2013 liegen 65 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in den benachteiligten Gebieten. Den überwiegenden Anteil hat mit 70 % der Katasterfläche bzw. 50,5 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche das Berggebiet.

ERGEBNISSE UND WIRKUNGEN:

Im Rahmen der Maßnahmen 211 und 212 haben im Zeitraum 07-13 in Summe 102.950 Betriebe eine Förderung erhalten. Die damit verbundenen Zahlungen beliefen sich auf 1.874,74 Mio. Euro. Das sind 32,8 % der Fördermittel in der Achse 2 bzw. 23,1 % bezogen auf das Budget der Periode LE 07-13.

- Im Durchschnitt der Jahre 2007-2013 wurden pro Jahr 94.124 Betriebe mit einer jährlichen Fördersumme von 267,820 Mio. Euro gefördert; dies entspricht 2.845 Euro je Betrieb und Jahr. Innerhalb der Förderperiode von 2007 bis 2013 ist ein kontinuierlicher Rückgang der Anzahl der geförderten Betriebe (minus 9,8 %), der Fördersumme (minus 4,6 %) und der geförderte AZ-Fläche (minus 2,1 %) festzustellen. Die Fördersumme je Betrieb hat hingegen um 5,8 % zugenommen.
- Es liegt eine hohe Zielerreichung vor: Gegenüberstellung der Ziele und der Zielerreichung gemäß der im Programm angegebenen Input- und Outputindikatoren zeigt für den Durchschnitt der Jahre 2007-2013 pro Jahr eine exakte Zielerreichung bei der Fördersumme, eine geringe Überschreitung der geförderten landwirtschaftlichen Fläche und eine leichte Unterschreitung der Anzahl der geförderten Betriebe (2,7 % bzw. 4,3 %). Die Abweichungen können angesichts der Förder-, Betriebs- und Flächendimensionen der AZ als gering eingestuft werden.
- Die AZ hat die Verhinderung der Marginalisierung von landwirtschaftlichen Flächen gefördert. Auch eine WIFO-Studie hat positive Wirkungen des Gesamtprogramms LE 07-13 im Ergebnisindikator R6e auf jene Fläche geschätzt, die von der AZ gefördert werden (Grünland, Almen).
- Vor allem bei kleineren und mittleren Bergbauernbetrieben wirkte sich die Ausgestaltung der AZ mit einem Flächenbetrag 1 und Flächenbetrag 2 positiv auf das Einkommen und die Weiterbewirtschaftung der Flächen aus. Diese Ausgestaltung der AZ trägt wesentlich zu ihrer Effizienz und Effektivität bei.

ZUSAMMENFASSUNG

- Die AZ leistet einen bedeutenden Beitrag zur Aufrechterhaltung der Flächenbewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten und den Almen und damit auch für die Erhaltung der vielfältigen Biodiversität, der Vogelvielfalt und der Flächen mit hohem Naturschutzwert.
- Die Ausgleichszulage hatte auch indirekt positive Auswirkungen auf andere Wirkungsziele des Programms Ländliche Entwicklung (Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der AZ-Betriebe, Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft, Steigerung der Lebensqualität).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die AZ aufgrund der Differenzierung der Fördersätze nach der Bewirtschaftungsschwernis und der Ausgestaltung mit einem 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.

TABELLE 2: INDIKATOREN, ZIELE UND UMSETZUNGSSTAND DER MASSNAHME 211

Art des Indikators	Indikator	Zielwerte 2007-2013	Umsetzung 2007-2013	Umsetzungsgrad
Input	Öffentliche Mittel (in Mio. Euro) 1)	1.658	1.658,66	100 %
Output	Anzahl der unterstützten Betriebe in Berggebieten (pro Jahr)	72.000	70.086	97 %
	Geförderte landwirtschaftlich genutzte Flächen im Berggebiet (pro Jahr)	1.200.000	1.216.092	101 %
Ergebnis	Flächen mit erfolgreicher Landbewirtschaftung zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe von Land (pro Jahr)	1.200.000	1.216.092	101 %
	Bedeutung der AZ zum Ausgleich der Deckungsbeitragsdifferenz – <i>Zusatzindikator 2)</i>	>40 %	21 %	
	Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen – <i>Zusatzindikator</i>	>20 %	18 %	
	Flächen, die mit erfolgreicher Landbewirtschaftung beitragen zur 3):			
Wirkung	Umkehrung der abnehmenden Artenvielfalt (Farmland Bird Index) 4)	k.A.	Negativer Trend	
	Erhaltung von Land- und Forstwirtschaft mit hohem Naturwert (höherer Anteil von HN VF Flächen im Berggebiet als im nicht benachteiligten Gebiet (in %) 5)	>25 %	30,7 %	
	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 %	27 %	
	Geringe Abnahme der AZ-Flächen im Vergleich zum Durchschnitt Österreichs – <i>Zusatzindikator</i>	<-1 %	-3,2 %	
	Geringerer RGVE-Besatz je ha Futterfläche der AZ-Betriebe im Vergleich zum Durchschnitt Österreichs – <i>Zusatzindikator</i>	<1,3	1,0	
	Hoher Anteil an extensiven Grünland und Wiesen/Weiden an der landwirtschaftlichen Nutzfläche der AZ-Betriebe – <i>Zusatzindikator</i>	>75 %	75,7 %	

1) Bei der Summe der Öffentlichen Mittel ist der FB 3 (zusätzliche Zahlung der Bundesländer Steiermark und Kärnten von 1,2 Mio. Euro pro Jahr enthalten).

2) 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.

3) Eine entscheidende Schlüsselrolle für die Sicherung des sensiblen Ökosystems insbesondere im Berggebiet fällt der Landwirtschaft zu.

4) Der Teilindikator für benachteiligte Gebiete zeigt einen etwas ungünstigeren Verlauf als jener für die nicht benachteiligten Gebiete. Hinsichtlich der Almen wäre ohne Beweidung mit einer Abnahme der Arten- und Individuenzahlen zu rechnen.

5) Ohne Almen. Der Großteil der Almen ist als HN VF Flächen eingestuft (76,5%).

TABELLE 3: INDIKATOREN, ZIELE UND UMSETZUNGSSTAND DER MASSNAHME 212

Art des Indikators	Indikator	Zielwerte 2007-2013	Umsetzung 2007-2013	Umsetzungsgrad
Input	Öffentliche Mittel (in Mio. Euro) 1)	219,7	216,08	98 %
Output	Anzahl der unterstützten Betriebe in benachteiligten Gebieten (pro Jahr)	25.000	23.919	96 %
	Geförderte landwirtschaftlich genutzte Flächen in benachteiligten Gebieten (pro Jahr)	315.000	323.786	103 %
Ergebnis	Flächen mit erfolgreicher Landbewirtschaftung zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe von Land (pro Jahr)	315.000	323.786	103 %
	Bedeutung der AZ zum Ausgleich der Deckungsbeitragsdifferenz - <i>Zusatzindikator</i>	>30 %	18 %	
	Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen - <i>Zusatzindikator</i>	>10 %	7 %	
Wirkung	Flächen, die mit erfolgreicher Landbewirtschaftung beitragen zur:			
	Umkehrung der abnehmenden Artenvielfalt (Farmland Bird Index) 2)	k.A.	Negativer Trend	
	Erhaltung von Land- und Forstwirtschaft mit hohem Naturwert (höherer Anteil von HN VF Flächen in benachteiligten Gebieten die nicht Berggebiet sind als im nicht benachteiligten Gebiet (in %) 3)	>25 %	38,0 %	
	Hoher Anteil von Flächen mit Agrarumweltmaßnahmen bei den AZ-Betrieben - <i>Zusatzindikator</i>	>90 %	85 %	
	Hoher Anteil von Bioflächen bei den AZ-Betrieben - <i>Zusatzindikator</i>	>15 %	16 %	
	Geringe Abnahme der AZ-Flächen im Vergleich zum Durchschnitt Österreichs - <i>Zusatzindikator</i>	>-1 %	+1,0 %	
	Geringerer RGVE-Besatz je ha Futterfläche der AZ-Betriebe im Vergleich zum Durchschnitt Österreichs - <i>Zusatzindikator 4)</i>	<1,3	1,4	
	Hoher Anteil an extensiven Grünland und Wiesen/Weiden an der landwirtschaftlichen Nutzfläche der AZ-Betriebe - <i>Zusatzindikator</i>	>30 %	27,4 %	

1) Bei der Summe der Öffentlichen Mittel ist der FB 3 (zusätzliche Zahlung der Bundesländer Steiermark und Kärnten) enthalten.

2) Der Farmland Bird Index ging für Österreich vom Ausgangswert 85,11 im Jahr 2006 auf 62,86 im Jahr 2013 zurück. Für die benachteiligten Gebiete die nicht Berggebiet sind, wurde der Index nicht gesondert ausgewiesen. Der Teilindikator für benachteiligte Gebiete zeigt einen etwas ungünstigeren Verlauf als jener für die nicht benachteiligten Gebiete Österreichs, aber mit einer unterschiedlichen Entwicklung einzelner Arten. Einige Arten sind im gesamten Grünland zurückgegangen und Grünland und benachteiligte Gebiete decken sich über weite Teile. Es kann in der AZ Evaluierung nicht quantifiziert werden, um wieviel stärker dieser negative Trend des Farmland Bird Index in den benachteiligten Gebieten ohne die Fördermaßnahme AZ gewesen wäre. Die AZ leistet einen bedeutenden Beitrag zur Aufrechterhaltung der Flächenbewirtschaftung und damit auch für die Erhaltung der vielfältigen Biodiversität

3) Im benachteiligten Gebiet das nicht Berggebiet ist (M212) lagen mit 143.807 ha LF 24,1 % der HN VF Flächen Österreichs (38,0 % der LF in diesen Gebieten), während es im nicht benachteiligten Gebiet 26,6 % der HN VF Flächen Österreichs (17,2 % der LF in den nicht benachteiligten Gebieten). Für Österreich wurden 26,4 % der LF als HN VF Flächen eingestuft (ohne Almen). Der Großteil der Almen ist mit 76,5 % als HN VF Flächen eingestuft. Die Analyse hat ergeben, dass die HN VF Fläche in Österreich in der Programmperiode deutlich schneller abgenommen hat als der Durchschnitt der LF in Österreich.

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

3 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 bzw. des zweiten Oberzieles der Umsetzung in Österreich gemäß dem Programm für die Ländliche Entwicklung: Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Erhalt der Kulturlandschaft. 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 in Österreich werden beide Maßnahmen gemeinsam erfasst. Die Unterscheidung erfolgt anhand eines einzelbetrieblichen Bewertungssystems der Bewirtschaftungsschwernis jedes Betriebes (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 Programmperiode 2007 – 2013 gegenüber der Programmperiode 2000–2006 nicht verändert. Die in der Verordnung 1698/2005 in Artikel 93 vorgesehene Möglichkeit der Neufestlegung der benachteiligten Gebiete mit Wirkung vom 1. Januar 2010 durch einen Rechtsakt des Rates wurde in der EU nicht verwirklicht (Europäische Kommission 2005).

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 in Österreich gemäß Verordnung (EC) 1257/1999 umfassen 81 % der Katasterfläche. Den überwiegenden Anteil daran hat das Berggebiet mit 70 % der Katasterfläche.

Im benachteiligten Gebiet befinden sich gemäß der Agrarstrukturerhebung 2013 (Statistik Austria 2013) 76 % aller land- und forstwirtschaftlichen Betriebe mit landwirtschaftlich genutzter Fläche (56 % im Berggebiet). Diese Betriebe bewirtschafteten 65 % der landwirtschaftlich genutzten Flächen in Österreich (51 % im Berggebiet). Im benachteiligten Gebiet wurden auch 88 % der Waldfläche Österreichs bewirtschaftet (80 % im Berggebiet). Die Betriebe im benachteiligten Gebiet halten 83 % der Rinder (69 % im Berggebiet) bzw. 84 % der Milchkühe (70 % im Berggebiet) sowie 88 % der Schafe (75 % im 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 mit Tierhaltung bewirtschaftet.

Für die Berechnung der landwirtschaftlich genutzten Fläche nach Gebietskategorien und des Anteils der davon mit der AZ geförderten Flächen stehen mehrere Datenquellen zu Verfügung, deren Ergebnisse sich teilweise unterscheiden. Die größte landwirtschaftlich genutzte Fläche in den benachteiligten Gebieten weist mit 2,459 Mill. ha die Grundstücksdatenbank des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen mit Stand vom 01.01.2008 aus (BMLFUW 2015a). Entsprechend dieser Quelle liegen 70,0 % der LF in den benachteiligten Gebieten und es wurden 44,5 % der LF durch die AZ bzw. 61,4 % der LF in den

benachteiligten Gebieten gefördert. Nachdem es in den letzten Jahren aber vor allem aufgrund eines geänderten Berechnungsmodus bei den Almfutterflächen zu einer statistischen Reduktion der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Österreich gekommen ist, sind aktuellere Statistikquellen aussagekräftiger.

Gemäß den Daten der Agrarstrukturerhebung 2013 (Stichprobenerhebung) gab es 1,764 Mill. ha LF in den benachteiligten Gebieten (Anteil von 64,6 % an allen LF in Österreich). Davon waren 1,379 Mill. ha LF dem Berggebiet zugerechnet (Anteil von 50,5 % an allen LF in Österreich). Im Vergleich zu dieser Quelle wurden 85,6 % der LF der benachteiligten Gebiete im Rahmen der AZ gefördert.

Eine Auswertung der INVEKOS-Daten für 2013 zeigt ein ähnliches Bild wie die Analyse der Agrarstrukturerhebung. Gemäß den INVEKOS-Daten für 2013 gab es 1,664 Mill. ha LF in den benachteiligten Gebieten (Anteil von 62,8 % an allen LF in Österreich). Davon waren 1,305 Mill. ha LF dem Berggebiet zugerechnet (Anteil von 49,3 % an allen LF in Österreich). Im Vergleich zu den INVEKOS-Daten wurden 90,7 % der LF der benachteiligten Gebiete im Rahmen der AZ gefördert.

In der EU wird in der Statistik und auch als Kontextindikator für das Programm Ländliche Entwicklung 2014 – 2020 auf Basis des Jahres 2005 folgende Anteile der benachteiligten Gebiete an der LF in Österreich angegeben: Benachteiligtes Gebiet insgesamt 64,1 % der LF bzw. die Berggebiete 50,4 % der LF (European Union 2013, S. 165 und 2014, S. 151).

Zwischen den drei letztgenannten Datenquellen besteht hinsichtlich des Anteils der benachteiligten Gebiete bzw. des Berggebiets eine hohe Übereinstimmung, so dass angenommen werden kann, dass der Anteil der benachteiligten Gebiete an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Österreich mit 64 % bzw. des Berggebietes von 50% sehr hoch ist und dies die Bedeutung der AZ in Österreich unterstreicht.

TABELLE 4: UMFANG UND ANTEIL DER BENACHTEILIGTEN GEBIETE NACH KATEGORIEN, KATASTERFLÄCHE UND LANDWIRTSCHAFTLICHER NUTZFLÄCHE (STAND 2013)

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 (M211)	5.850.346	69,7	1.992.312	56,7	59,7
Sonstiges benachteiligtes Gebiet (Zwischengebiet)	499.557	6,0	234.614	6,7	69,1
Kleines Gebiet	453.949	5,4	231.741	6,6	68,4
Nicht-Berggebiet (M212)	953.506	11,4	466.355	13,3	68,8
Alle benachteiligten Gebiete	6.803.852	81,1	2.458.667	70,0	61,4
Nichtbenachteiligte Gebiete	1.584.603	19,9	1.052.419	30,0	-
Österreich	8.388.455	100,0	3.511.086	100,0	43,0

Die Daten für die landwirtschaftlich genutzte Fläche haben als Basis die Grundstücksdatenbank (Regionalinformation des Bundesamtes für Eich- und Vermessungswesen mit Stand 01.01.2008 (BMLFUW 2015a, Tab. 3.1.13). Anteil AZ-Fläche bezieht sich auf die AZ-Förderfläche 2013 des jeweiligen Gebietes (insgesamt 1.509.621 ha).

Quelle: BMLFUW 2015a; eigene Berechnungen.

ABBILDUNG 1: BENACHTEILIGTE GEBIETE IN ÖSTERREICH (KATASTERFLÄCHE)

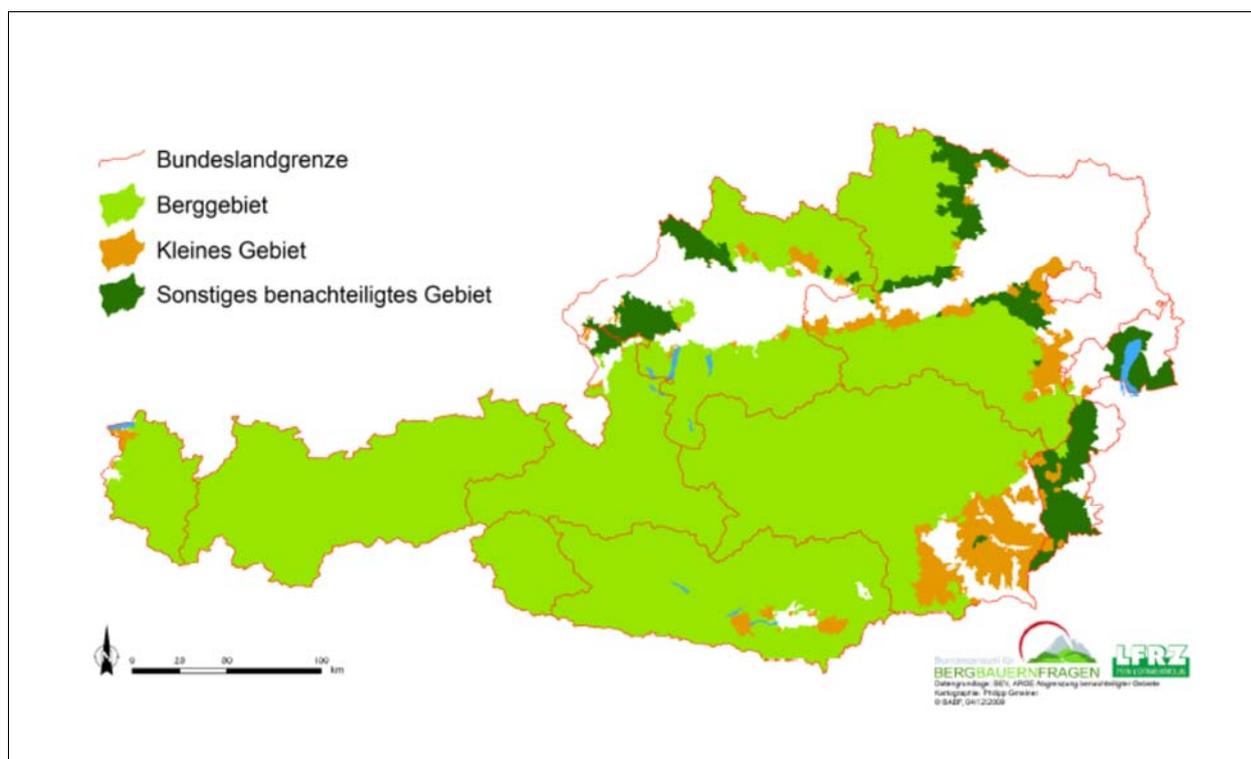


TABELLE 5: BENACHTEILIGTE GEBIETE UND LANDWIRTSCHAFTLICH GENUTZTE FLÄCHE NACH UNTERSCHIEDLICHEN STATISTIKQUELLEN

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 (M211) (1)	1.378.858	50,5	86,2	1.304.760	49,3	91,1
Sonstiges benachteiligtes Gebiet (Zwischengebiet) (2)	k.A.	k.A.	k.A.	199.488	7,5	81,3
Kleines Gebiet (3)	k.A.	k.A.	k.A.	159.993	6,0	99,1
Nicht-Berggebiet (M212) = Summe Gebiete (2 und 3)	385.058	14,1	83,3	359.481	13,6	89,2
Summe Gebiete (1, 2, 3)	1.763.916	64,6	85,6	1.664.240	62,8	90,7
Nicht benachteiligtes Gebiet	964.642	35,4	0	984.735	37,2	-
Österreich	2.728.558	100,0	55,3	2.648.975	100,0	57,0

1) In der Agrarstatistik gibt es die Zahlen für die Erhebung des Jahres 2013. Im INVEKOS sind es ebenfalls die Zahlen für das Jahr 2013 (Abfrage INVEKOS-Datenbank am 3.3.2016). Anteil AZ-Fläche bezieht sich auf die AZ-Förderfläche 2013 des jeweiligen Gebietes (insgesamt 1.509.621 ha).

Quelle: Statistik Austria 2014; BMLFUW 2015b u. 2014; eigene Berechnungen.

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 Bewirtschaftungerschwernis (Berghöfekataster-Punkte) entsprechend den standortbedingten Bewirtschaftungerschwernissen. 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/Abgeschiedenheit eines Betriebes
- Klima- und Bodenmerkmale (KLIBO); Seehöhe, Klimawert der Hofstelle, BHK-Bodenklimazahl

Je größer die Bewirtschaftungerschwernisse, desto höher die Gesamtpunkteanzahl eines Bergbauernbetriebes. Gemäß der AZ-Förderdatenbank gab es im Jahr 2013 insgesamt 63.612 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 Bewirtschaftungerschwernis und hat daher auch mit durchschnittlich 315 Punkten je Betrieb die höchste Punktezahl.

In der Programmperiode 2007 – 2013 hat die Anzahl der Bergbauernbetriebe um 8,3% abgenommen, seit der Halbzeitbewertung 2010 (Daten für 2009) um 5,7%. Die relativen Anteile der Gruppen sind stabil geblieben, ebenso die durchschnittliche BHK-Punkte Zahl je Gruppe.

TABELLE 6: BERGBAUERNBETRIEBE NACH BERGHÖFEKATASTER-GRUPPEN (STAND 2013)

Kategorie	Anzahl der Betriebe	Anteil in %	BHK-Punkte je Betrieb	Rückgang der Anzahl der Betriebe seit 2007 in %
BHK-Gruppe 1	20.255	31,8	63	-5,4
BHK-Gruppe 2	25.785	40,5	129	-10,9
BHK-Gruppe 3	11.784	18,5	220	-7,2
BHK-Gruppe 4	5.788	9,1	315	-7,9
Bergbauernbetriebe	63.612	100,0	142	-8,3

1) In dieser Tabelle sind nur jene Bergbauernbetriebe über das INVEKOS erfasst, die eine Ausgleichszulage erhielten. Der Unterschied zu den Ergebnissen der Agrarstrukturerhebung 2013 (63.937 Bergbauernbetriebe) ist mit einer Abweichung von 0,5 % sehr gering (Statistik Austria 2014).

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: BMLFUW, Abt. II 3; eigene Berechnungen.

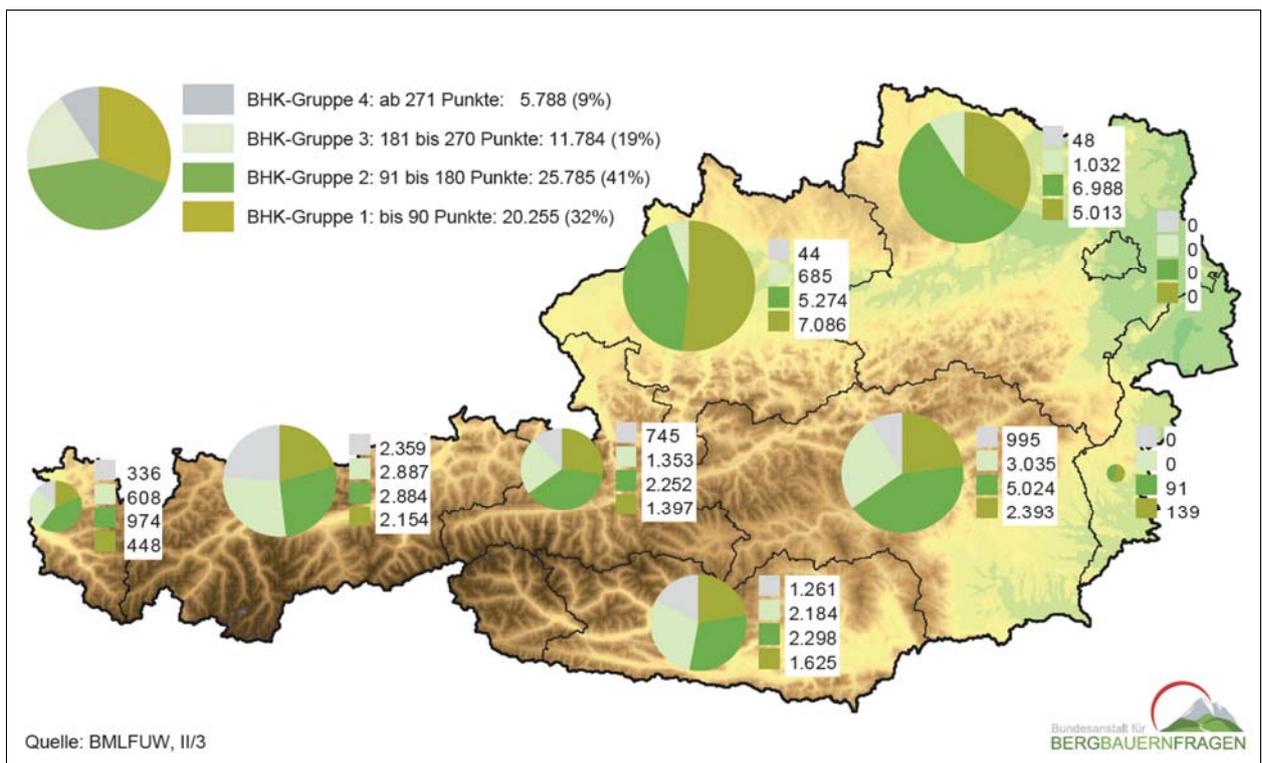
Diese Differenzierung der Bergbauernbetriebe nach BHK-Punkten ist eine zentrale Basis für die Differenzierung der Ausgleichszulage (Bemessungsgrundlage der Ausgleichszulage) nach der Bewirtschaftungerschwernis.

BERGBAUERNHOF OBERGRASBERG IM BERGGEBIET IN Waidhofen/YBBS (NÖ)



Quelle: Gerhard Hovorka

ABBILDUNG 2: BERGBAUERNBETRIEBE NACH BHK-GRUPPEN UND BUNDESLÄNDER 2013 (ÖSTERREICH GESAMT 63.612 BERGBAUERNBETRIEBE)



Ziele der Ausgleichszulage (AZ)

Die Zahlungen für Betriebe in den benachteiligten landwirtschaftlichen Gebieten dienen laut Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013 (BMLFUW 2015a, S. 212) bzw. der entsprechenden Förderungsrichtlinie¹⁾ zum Ausgleich der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste, die landwirtschaftlichen Betrieben im Zusammenhang mit den Nachteilen bei der landwirtschaftlichen Erzeugung entstehen. Die Ausgleichszulage dient damit folgenden Zielen:

- Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedlung und nachhaltigen Bodenbewirtschaftung auch unter den ungünstigen Standortbedingungen mit erheblichen naturbedingten Nachteilen und dadurch Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft und Funktionsvielfalt im ländlichen Raum;
- Gewährleistung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung und nachhaltige Pflege der Kulturlandschaft und somit Vermeidung der Folgen abnehmender Bewirtschaftung (z.B. Erosion, Verwaldung, Verlust der Artenvielfalt) in landwirtschaftlich benachteiligten Regionen;
- Anerkennung der im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen der Betriebe 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 Absatz 2 und 3) im Zusammenhang mit den Nachteilen bei der landwirtschaftlichen Erzeugung entstehen, auszugleichen.

Das quantifizierte Ziel der AZ für den Zeitraum 2007-2013 wurde im Programm Ländliche Entwicklung mit einem jährlichen Input an Zahlungen im Berggebiet (M211) von 235,6 Mio. Euro für einen jährlichen Flächenumfang (Output) von rund 1,2 Mio. Hektar LF und einer durchschnittlichen Anzahl von rund 72.000 geförderten Betrieben festgelegt (BMLFUW 2015a, S. 217). Für die Gebiete, die nicht Berggebiet sind (M212) wurden diese Indikatoren mit einem jährlichen Input an Zahlungen von 31,4 Mio. Euro für einen jährlichen Flächenumfang (Output) von rund 0,315 Mio. Hektar LF und einer durchschnittlichen Anzahl von rund 25.000 geförderten Betrieben festgelegt (BMLFUW 2015a, S. 218) festgelegt. Die Gegenüberstellung der Ziele und der Zielerreichung gemäß der im Programm angegebenen Input- und Outputindikatoren zeigt für den Durchschnitt der Jahre 2007-2013 pro Jahr eine exakte Zielerreichung bei der Fördersumme, eine geringe Überschreitung der geförderten landwirtschaftlichen Fläche und eine leichte Unterschreitung der Anzahl der geförderten Betriebe (2,7% bzw. 4,3 %). Die Abweichungen können angesichts der Förder-, Betriebs- und Flächendimensionen der AZ als gering eingestuft werden, d.h. es liegt eine hohe Zielerreichung vor. Allerdings ist in den Zeitreihen 2007 – 2013 ein Rückgang der Anzahl der geförderten Betriebe und der geförderten Flächen in den letzten Jahren der Förderperiode ablesbar.

¹ Die detaillierten Bestimmungen für die AZ wurden in der AZ-Sonderrichtlinie des BMLFUW festgelegt. 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. Diese SRL wurde 2007 erlassen und im Jahr 2008 und 2010 abgeändert. Die Verweise auf die SRL im Evaluierungsbericht beziehen sich auf die bis einschließlich 2013 letztgültige Sonderrichtlinie mit den Änderungen von 2010 (BMLFUW 2010c).

TABELLE 7: GEGENÜBERSTELLUNG DER ZIELE UND DER ZIELERREICHUNG GEMÄSS INPUT- UND OUTPUTINDIKATOREN

Art des Indikators	Indikator	Ziel	Ergebnis	Zielabweichung in %
Inputindikator M 211	Fördersumme/Jahr (Mio. Euro)	235,6	235,429	- 0,1
Outputindikator M 211	Anzahl Betriebe/Jahr	rd. 72.000	70.086	-2,7
Outputindikator M 211	Landw. genutz. Fläche (ha)/Jahr	rd. 1.200.000	1.216.092	+ 1,3
Inputindikator M 212	Fördersumme/Jahr (Mio. Euro)	31,4	31,116	- 0,9
Outputindikator M 212	Anzahl Betriebe/Jahr	rd. 25.000	23.919	-4,3
Outputindikator M 212	Landw. genutz. Fläche (ha)/Jahr	rd. 315.000	323.786	+ 2,8

1) Darstellung der Ziele und der Ergebnisse im jährlichen Durchschnitt der Jahre 2007-2013. In den Zahlungen sind die Rückforderungen und Nachzahlungen für die Vorjahre berücksichtigt. Flächenbetrag 3 ist nicht enthalten (zusätzliche Zahlung der Bundesländer Burgenland, Kärnten und Steiermark von durchschnittlich 1,2 Mio. Euro im Jahr). Als Zielwerte für die Inputindikatoren wurde die Fördersumme der AZ im indikativen Finanzplan des Programms Ländliche Entwicklung 2007-2013 (für die gesamte Laufzeit: 211: 1,649 Mio Euro; 212: 219,7 Mio Euro. Angenommen (BMLFUW 2015a, S. 487).

Quelle: BMLFUW 2015a; eigene Berechnungen.

GEGENSTAND, VORAUSSETZUNGEN, UMFANG UND HÖHE DER FÖRDERUNG

Die allgemein geltenden und für die jeweilige Maßnahme spezifischen Bedingungen für die Teilnahme an der Maßnahme „Zahlungen für naturbedingte Nachteile in Berggebieten und Zahlungen in anderen Gebieten mit Benachteiligungen (AZ)“ wird in einer Sonderrichtlinie (SRL) des BMLFUW geregelt (BMLFUW 2010c). Die Fassung der Sonderrichtlinie von 2010 war bis Ende der Periode 2007 – 2013 in Kraft. Sie bildete einen integrierten Bestandteil des Vertrages, der zwischen dem Förderungswerber auf Grund seines Antrags (Anbot zum Vertragsabschluss) und dem Bund auf Grund der Genehmigung seines Antrags (Annahme des Angebotes zum Vertragsabschluss) zu Stande kam. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf diese Sonderrichtlinie.

Die Zahlungen für die Maßnahmen 211 und 212 wurden im Rahmen der gleichen Maßnahme (Ausgleichszulage - AZ) durchgeführt. Dabei wurde für die Bemessung der Höhe der Ausgleichszulage je Hektar ein einzelbetriebliches Bewertungssystem (Berghöfekataster-Punkte je Betrieb) als Gradmesser für die Bewirtschaftungsschwernisse der Bergbauernbetriebe zugrunde gelegt. Damit konnte sowohl der einzelbetrieblichen als auch der gebietstypischen Benachteiligung der Betriebe entsprochen werden.

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.

Als eine der Fördervoraussetzungen (Baseline) kommen bei der AZ die Cross Compliance Bestimmungen 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.

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

- Vom Ausmaß der gesamten ausgleichszulagefähigen Fläche (GF); hierbei wurde für den Flächenbetrag 1 zwischen Betrieben bis 6 ha GF und Betrieben über 6 ha GF unterschieden (die Förderobergrenze je Betrieb entsprach dem Äquivalent von 6 ha = Sockelbetrag); bei Flächenbetrag 2 begann die Modulation bei 60 ha, die Obergrenze betrug 100 ha je Betrieb).
- 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 hatten bei Tierhaltern einen höheren Hektarsatz als sonstige Flächen.
- Von der Art des Betriebes (Betriebstyp), d.h. RGVE-haltende Betriebe („Tierhalter“) hatten einen höheren Hektarsatz als RGVE-lose Betriebe („Nicht-Tierhalter“) im Sinne der diesbezüglichen AZ-Bestimmungen.

Die Differenzierung der Ausgleichszulage erfolgte unter besonderer Berücksichtigung der durch die Topographie bedingten Struktur der Bergbauernbetriebe und gemäß der Erschwernis der Bewirtschaftung eines Betriebes, die mittels Berghöfekataster-Punkten gemäß Berghöfekataster (BHK) ermittelt wurde. Je größer die Erschwernis, desto höher die Punktezahl eines Betriebes (Berghöfekataster-Punkte) und desto höher die Ausgleichszulage. Die Höhe der Förderung wurde 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€	$((0,38\text{€} \times 0 \text{ BHK-P.}) + 90 \text{ Euro})$ $\times 10 \text{ ha} = 900\text{€}$	1.080	108
Betrieb 2	$(8,70\text{€} \times 100 \text{ BHK-P.}) + 180\text{€} =$ 1.050€	$((0,38\text{€} \times 100 \text{ BHK-P.}) + 90\text{€}) \times$ $10 \text{ ha} = 1.280\text{€}$	2.330	233
Betrieb 3	$(8,70\text{€} \times 200 \text{ BHK-P.}) + 180\text{€} =$ 1.920€	$((0,38\text{€} \times 200 \text{ BHK-P.}) + 90\text{€}) \times$ $10 \text{ ha} = 1.660\text{€}$	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 Bergbauernbetrieb mit 100 BHK-Punkte
 Betrieb 3: wie Betrieb 1 aber Bergbauernbetrieb mit 200 BHK-Punkte.

Quelle: BMLFUW 2010c, eigene Berechnungen.

Die Differenzierung der Ausgleichszulage erfolgte 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

² Weiters konnte aus Budgetmitteln der Bundesländer ein Flächenbetrag 3 (FB 3) für milchkuhhaltende Betriebe als Zuschlag zur AZ gewährt werden. Die Höhe des FB 3 hängt vom Ausmaß der Futterfläche, von der Entfernung zwischen Betriebsstandort und Milchsammelstelle und von der Anzahl der BHK-Punkte des Betriebes ab. Den FB 3 nahmen nur die Bundesländer Burgenland, Kärnten und Steiermark und mit einem Gesamtauszahlungsbetrag von durchschnittlich 1,2 Mio. Euro pro Jahr in Anspruch.

ha in benachteiligten Gebieten die nicht Berggebiet sind) liegenden Zahlungen wurden mit der hohen Bewirtschaftungsschwere gemäß Berghöfekataster-Punkten und daraus folgenden geringem landwirtschaftlichen Einkommen begründet. Der Durchschnittsbetrag der Zahlung (2007-2013) betrug im Berggebiet 195 Euro /ha pro Jahr, im Nicht-Berggebiet 96 Euro /ha pro Jahr und der Durchschnittsbetrag für Österreich lag bei 174 Euro /ha pro Jahr. Damit wird der Flexibilisierungsregelung, dass im Durchschnitt der Betriebe je Gebiet die zulässigen Höchstsätze nicht überschritten werden dürfen, 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 90 Euro /ha für Tierhalter und 70 Euro /ha für Nichttierhalter betrug (bis zur Erreichung der Degressionsschwelle von 60 ha).

Der EU-Anteil an der AZ betrug 75% der öffentlichen Mittel im Konvergenzgebiet Burgenland und 49,3% der öffentlichen Mittel im Durchschnitt der übrigen Bundesländer (Nicht-Konvergenzgebiete). Der nationale Anteil wurde zwischen Bund und Bundesländern im Verhältnis 60:40 aufgebracht.

Gemäß Art. 37, Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 waren die Zahlungen ab einer bestimmten Fläche degressiv zu gestalten. Das Ausmaß der ausgleichszahlungsfähigen Fläche wurde in Österreich auf 100 ha je Betrieb begrenzt und wurde über 60 ha prozentuell gekürzt (in 5 Stufen zu jeweils 20 %). Wobei die Degression durch eine aliquote Kürzung der Flächenarten/Kulturgruppen vorgenommen wurde. Es wurden maximal 80 ha gefördert (über den 100 ha ausgleichszulagenfähigen Fläche war der Fördersatz 0% für jeden weiteren ha). Laut Berechnung des BMLFUW, Abt. II3 waren im Jahr 2013 von dieser Degression 2.194 Betriebe (2,5% der AZ-Betriebe) mit einem Degressionsbetrag von 3,0 Mio. Euro (1,2% des Förderbetrages) und durchschnittlich 1.371 Euro je Degressionsbetrieb betroffen. Im Betrachtungszeitraum 2007-2013 betrug der Degressionsbetrag der AZ 19,8 Mio. Euro (1,1% des Förderbetrages).

Verwaltungs- und Kontrollstrukturen, Bewertungssysteme

Die Abwicklung der Förderung erfolgt grundsätzlich gestützt auf die Bestimmungen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (INVEKOS). Die Funktion der Verwaltungsbehörde gemäß Art. 75 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 für das Programm ländliche Entwicklung und damit auch für die Ausgleichszulage wurde vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) wahrgenommen. Die Agrarmarkt Austria (AMA) war im Namen und auf Rechnung des BMLFUW mit der Funktion der Zahlstelle betraut. Die Antragstellung wurde im Bereich der Ausgleichszulage über den jährlichen Mehrfachantrag durchgeführt, der in der Regel über regionale Außenstellen der Landwirtschaftskammern (Bezirksbauernkammern) als beauftragte Stelle eingereicht werden konnte. 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 2007 – 2013 der Mitgliedstaaten werden einer Ex-ante Bewertung, einer Halbzeitbewertung und einer Ex-post Bewertung unterzogen. Die Bewertung der Ausgleichszulage ist Teil des Bewertungsprozesses. Die Ex-ante Evaluierung wurde im Jahr 2006 (BMLFUW 2006), die Halbzeitbewertung im Jahr 2010 (BMLFUW 2010a) und die vorliegende Ex-post Bewertung im Jahr 2016 durchgeführt.

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 2007-2013 wurden pro Jahr 94.124 Betriebe mit einer jährlichen Fördersumme von 267,820 Mio. Euro gefördert; dies entspricht 2.845 Euro je Betrieb und Jahr. Im Vergleich zum Basisjahr 2006 (letztes Jahr der vorherigen Periode) haben die geförderten Betriebe bis 2013 um 12,6 %, die Fördersumme um 5,3% und die geförderte AZ-Fläche um 2,4% abgenommen. Die Fördersumme je Betrieb hat hingegen um 8,3% zugenommen. Mit dem Ende einer Förderperiode und damit der Verpflichtungsdauer aus verschiedenen Maßnahmen ist immer ein größerer Schub an Betriebsaufgaben zu beobachten. Innerhalb der Förderperiode von 2007 bis 2013 ist ebenfalls ein kontinuierlicher Rückgang der Kennzahlen von Jahr zu Jahr, allerdings in leicht geringerem Ausmaß, zu verzeichnen. Die geförderten Betriebe haben um 9,8 %, die Fördersumme um 4,6% und die geförderte AZ-Fläche um 2,1% abgenommen. Die Fördersumme je Betrieb hat hingegen um 5,8% zugenommen. Dies liegt daran, dass von den verbleibenden Betrieben die AZ-Flächen zum Teil übernommen und im Rahmen der AZ gefördert werden. Der absolute Rückgang der geförderten Betriebe betrug 9.723 Betriebe im Zeitraum 2007 – 2013. Die Abnahme der Betriebe ist ein kontinuierlicher jährlicher Prozess, der in der quantitativen Zielformulierung (Outputindikatoren) der Maßnahmen 211 und 212 des Programms Ländliche Entwicklung etwas unterschätzt wurde (BMLFUW 2015a, S. 217f).

TABELLE 9: ENTWICKLUNG 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	275,780	2.706
2007	98.842	1.539.429	273,676	2.769
2008	97.181	1.558.747	272,270	2.802
2009	95.804	1.561.841	269,720	2.815
2010	94.138	1.557.258	268,535	2.853
2011	92.876	1.541.757	266,005	2.864
2012	90.906	1.513.196	263,463	2.898
2013	89.119	1.506.918	261,074	2.929
2007-2013 Durchschnitt	94.124	1.539.878	267,820	2.845

Zahlen für das jeweilige Maßnahmenjahr. In den Zahlungen sind die Rückforderungen und Nachzahlungen für die Vorjahre berücksichtigt. Die Gesamtfördersumme 2007-2013 betrug 1.874,7 Mio. Euro bzw. im Durchschnitt je Betrieb waren es 8.436 Euro für den Gesamtzeitraum. In den Jahren 2007 – 2013 gab es insgesamt 102.950 verschiedene Förderungsempfänger. Der Flächenbetrag 3 ist enthalten (zusätzliche Zahlung der Bundesländer Burgenland, Kärnten und Steiermark von durchschnittlich 1,2 Mio. Euro im Jahr, d.h. insgesamt 8,56 Mio. Euro).

Quelle: BMLFUW 2015b, Grüner Bericht 2015, S.235; eigene Berechnungen.

Der Großteil der geförderten Betriebe (im Durchschnitt der Jahre 2007-2013) lag mit 75% im Berggebiet (M211). Diese Betriebe bewirtschafteten 79% der geförderten AZ-Fläche und erhielten 88% der Zahlungen. Die Fördersumme je Betrieb war mit 3.376 Euro im Berggebiet 2,6 mal höher als in den benachteiligten Nicht-Berggebieten. Dies liegt an der besonderen Förderung der Bergbauernbetriebe entsprechend der Bewirtschaftungsschwernis, die im Berggebiet 87% der geförderten Betriebe ausmachen, hingegen liegt der Anteil der Bergbauernbetriebe in den Nicht-Berggebieten nur bei 23% an den Betrieben und 40% an der Fördersumme.

TABELLE 10: ANZAHL DER GEFÖRDERTEN BETRIEBE, DER AZ-FLÄCHE UND DER FÖRDERSUMMEN NACH GEBIETSKATEGORIEN (DURCHSCHNITT 2007-2013)

Kategorie	Betriebe (Anzahl)	AZ-Fläche (ha)	Fördersumme (Mio. Euro)	Fördersumme je Betrieb (Euro)
Berggebiet (M211)	70.086	1.216.092	236,629	3.376
Davon Bergbauern	60.963	1.071.803	224,205	3.678
Bergbauern in %	87,0	88,1	94,7	x
Nicht-Berggebiet (M212)	23.919	323.786	31,116	1.301
Davon Bergbauern	5.595	85.641	12,532	2.240
Bergbauern in %	23,4	26,4	40,3	x
Österreich	94.005	1.539.878	267,745	2.848

Zahlen für das jeweilige Maßnahmenjahr. In den Zahlungen sind die Rückforderungen und Nachzahlungen für die Vorjahre berücksichtigt. Flächenbetrag 3 ist enthalten. Aufgrund eines anderen Stichtages unterscheiden sich die Zahlen geringfügig von den Zahlen in Tabelle 8.

Quelle: BMLFUW, Abt. II 3; eigene Berechnungen.

Innerhalb der Förderperiode 2007-2013 wurden die Förderbestimmungen für die AZ nur marginal verändert. Ein Vergleich der Förderdaten des Jahres 2013 mit der Halbzeitbewertung 2010 (BMLFUW 2010a; BMLFUW 2010b, S. 159ff; Hovorka 2011, S. 15ff) zeigt, dass sich die detaillierten Ergebnisse von Jahr zu Jahr trotz leichter Abnahme von geförderten Betrieben, Flächen und Fördersummen kaum unterscheiden. Daher wurde für die folgende detaillierte Darstellung der Förderdaten auf das letzte Jahr der Förderperiode, das Jahr 2013, fokussiert. Der Datensatz dafür wurde vom BMLFUW, Abt. II3 zur Verfügung gestellt.

Darstellung der Ausgleichszulage nach Erschwernisgruppen und Gebietskategorien

Im Jahr 2013 erhielten 89.021 Betriebe eine Ausgleichszulage mit einer Fördersumme von 259,8 Mio. Euro. Die Förderung je Betrieb betrug im Durchschnitt 2.919 Euro. Der Median der Förderung lag bei 2.415 Euro je Betrieb und damit im Durchschnitt nur 504 Euro unter dem Mittelwert. Der Flächenbetrag 1 (Sockelbetrag) hatte einen Anteil von 30% an der Fördersumme. Die durchschnittliche Fördersumme je Betrieb war im Berggebiet (M211) mit 3.425 Euro mehr als doppelt so hoch als im geförderten Nicht-Berggebiet (M212) bzw. dreimal so hoch als im Kleinen Gebiet. Entsprechend den Zielen und der Ausgestaltung der Fördermaßnahme stiegen die Förderungen mit zunehmender Erschwernis der Bergbauernbetriebe stark an.

In der BHK-Gruppe 1 (geringe Bewirtschaftungserschwernis) betrug die durchschnittliche Förderung 2.589 Euro/Betrieb und stieg bis zur BHK-Gruppe 4 (extreme Bewirtschaftungserschwernis) auf 5.338 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 Nichtbergbauernbetriebe (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 (Gruppe 0) betrug dieser Anteil nur 6% bzw. in der BHK-Gruppe 1 nur 21 %.

ABBILDUNG 3: AUSGLEICHSZULAGE JE BETRIEB NACH BHK-GRUPPEN UND GEBIETEN (2013)

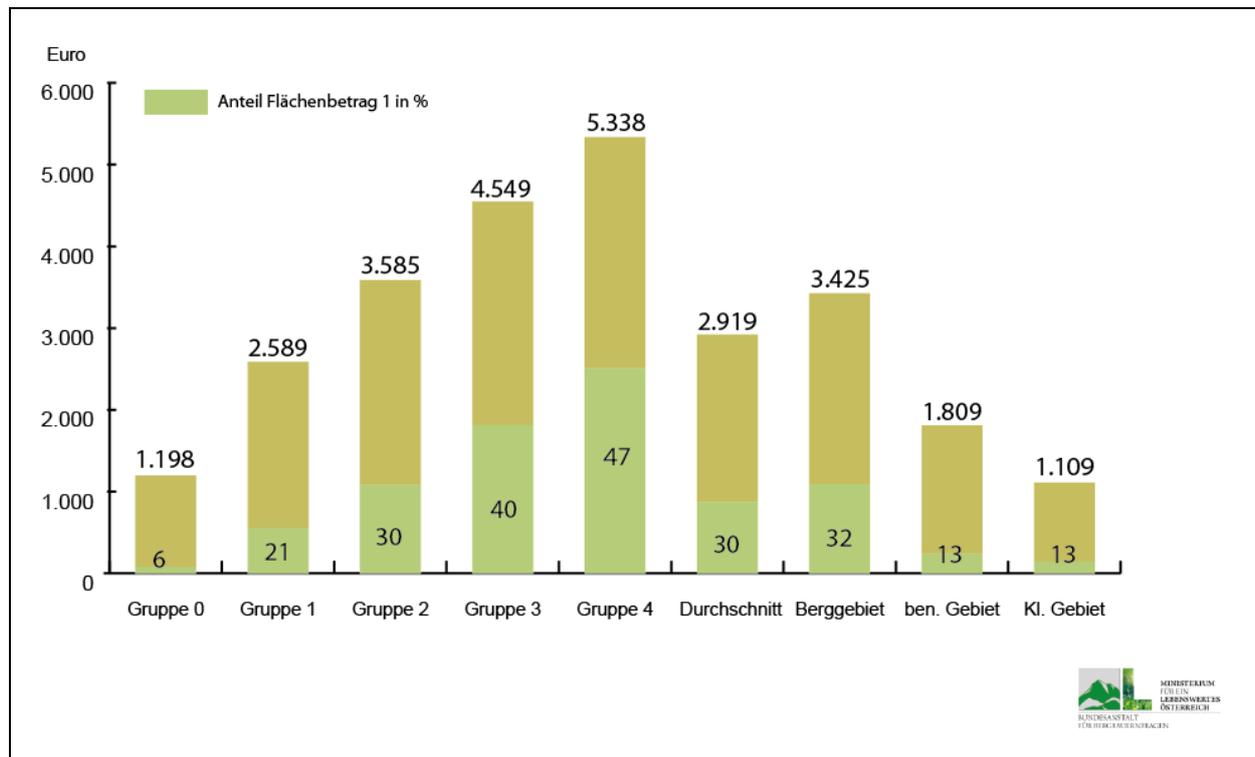


TABELLE 11: AUSGLEICHSZULAGE NACH ERSCHWERNISGRUPPEN UND GEBIETEN IM JAHR 2013 - TEIL 1 (DETAILLIERTE INPUT- UND OUTPUTDARSTELLUNG)

Kategorie BHK-Gruppe	Anzahl der Betriebe	Flächenbetrag 1 (FB 1) in 1.000 Euro	Flächenbetrag 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	25.409	1.950	28.500	30.450	1.198	717	6,4
BHK-Gruppe 1	20.255	11.265	41.169	52.435	2.589	2.193	21,5
BHK-Gruppe 2	25.785	27.924	64.514	92.438	3.585	3.210	30,2
BHK-Gruppe 3	11.784	21.367	32.240	53.606	4.549	4.253	39,9
BHK-Gruppe 4	5.788	14.530	16.365	30.894	5.338	5.148	47,0
Bergbauernbetriebe	63.612	75.086	154.288	229.374	3.606	3.207	32,7
Kategorie Gebiet:							
Berggebiet (M211)	66.987	77.626	156.374	229.441	3.425	3.033	31,8
N.Berggebiet (M212)	22.034	73.067	26.414	30.383	1.379	847	13,1
Sonst. Ben. Gebiet	8.493	3.969	13.316	15.364	1.809	1.387	13,3
Kleines Gebiet	13.541	2.047	13.097	15.019	1.109	640	12,8
Österreich	89.021	77.036	182.788	259.824	2.919	2.415	29,6

Die Kategorie „Bergbauern“ ist die Summe der BHK-Gruppen 1 bis 4. BHK-Gruppe 0 sind keine Bergbauernbetriebe. N.Berggebiet ist die Summe von Sonst. Ben. Gebiet und Kleines Gebiet. Österreich ist die Summe aller Gebiete bzw. aller BHK-Gruppen. Für die Berechnungen stand eine Datenbank des BMLFUW, Abt. II3 mit Stichtag 26.06.2014 zur Verfügung. Aufgrund eines anderen Stichtages unterscheiden sich die Zahlen geringfügig von den Zahlen in Tabelle 8. Der Flächenbetrag 3 (Bundesländer Burgenland, Kärnten und Steiermark) von 1,07 Mio. Euro ist nicht enthalten.

Quelle: BMLFUW, Abt. II 3; eigene Berechnungen

Entsprechend der mit der Erschwerung steigenden Förderung hatten die Bergbauernbetriebe der Gruppe 4 einen fast doppelt so hohen Anteil an der Fördersumme (11,9 %) als an der Betriebsanzahl (6,5 %). Im Berggebiet (M211) lagen 75% der geförderten Betriebe, die 88% der Fördermittel erhielten. Die AZ-

Förderfläche (insgesamt 1.509.621 ha) bestand zu 83% aus Futterflächen (inklusive der Almfutterflächen). Bei den Bergbauernbetrieben steigt mit der Erschwernis auch der Anteil der Futterflächen (von 87% in der BHK-Gruppe 1 bis 100% in der BHK-Gruppe 4) bzw. haben nur die Nichtbergbauernbetriebe einen hohen Anteil an sonstigen Flächen (46 %). Ähnlich ist auch die Relation des Berggebietes (91% Futterflächen) im Vergleich zum Nicht-Berggebiet (53% Futterflächen). Die durchschnittliche AZ-Fläche je Betrieb betrug 17,0 ha, wobei bei den Nichtbergbauernbetrieben (14,9 ha) und den extremen Bergbauernbetrieben (13,7 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 85 %. Da Tierhalter höhere Fördersätze als Nichttierhalter hatten, ist ihr Anteil mit 91% der Fördersumme höher als der Anteil bei der Betriebsanzahl. Bei den Nichtbergbauernbetrieben lag der Anteil der Tierhalter an den geförderten Betrieben nur bei 46 %.

Die Ausgleichszulage je ha Förderfläche betrug im Durchschnitt 172 Euro (Berggebiete: 193 Euro; Nicht-Berggebiete 95 Euro) und lag damit unter der von der EU in der Verordnung 1698/2005 (EU 2005) festgesetzten Obergrenze von 250 Euro/ha (Berggebiet) bzw. 150 Euro/ha (Nicht-Berggebiete). Die Ausgleichszulage je ha Förderfläche zeigt auch ganz klar den Zusammenhang (Korrelation) der Förderhöhe und der Bewirtschaftungserchwernis. Während bei den Nichtbergbauern die Förderung durchschnittlich 81 Euro je ha betrug bzw. bei der BHK-Gruppe 1 es 138 Euro je ha waren, stieg der Hektarsatz bis zur BHK-Gruppe 4 auf 389 Euro je ha. Auch dies ist aufgrund ausreichender Begründung gemäß der EU-Verordnung 1698/2005 möglich.

ABBILDUNG 4: AUSGLEICHSZULAGE JE HA LF NACH BHK-GRUPPEN UND GEBIETEN (2013)

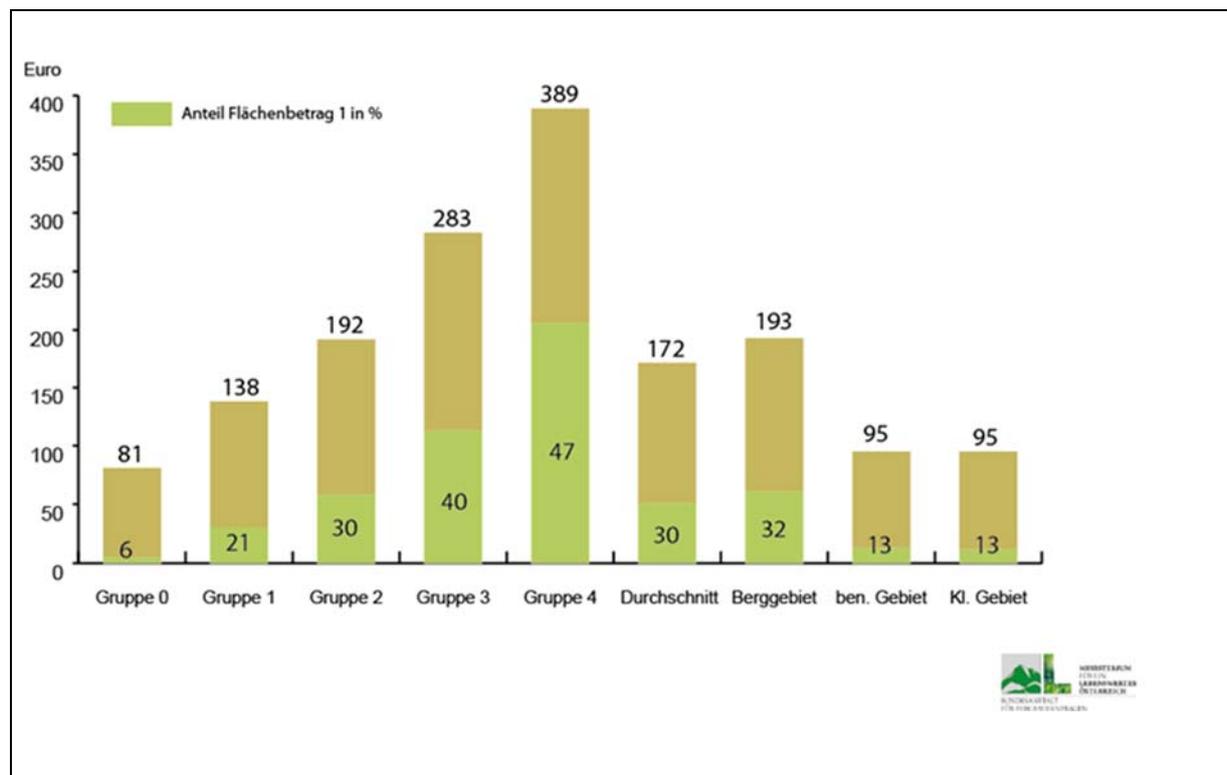


TABELLE 12: AUSGLEICHSZULAGE NACH ERSCHWERNISGRUPPEN UND GEBIETEN IM JAHR 2013 - TEIL 2 (DETAILLIERTE INPUT- UND OUTPUTDARSTELLUNG)

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	28,5	11,7	45,7	62,1	8,0	14,9	80,7
BHK-Gruppe 1	22,8	20,2	79,5	91,1	16,3	18,8	137,7
BHK-Gruppe 2	29,0	35,6	85,5	95,5	17,6	18,7	191,5
BHK-Gruppe 3	13,2	20,6	89,7	97,6	16,0	16,1	283,1
BHK-Gruppe 4	6,5	11,9	90,0	97,8	13,7	13,7	389,0
Bergbauern	71,5	88,3	84,8	95,3	16,5	17,8	202,6
Kategorie Gebiet:							
Berggebiet (M211)	75,2	88,3	82,6	94,8	16,2	17,7	193,0
N.Berggebiet (M212)	24,8	11,7	46,4	66,1	7,7	14,6	94,7
Benacht. Gebiet	9,5	5,9	52,1	68,3	10,1	19,1	94,7
Kleines Gebiet	15,2	5,8	42,8	63,8	6,1	11,7	94,7
Österreich	100,0	100,0	73,6	92,1	14,1	17,0	172,1

Die Kategorie „Bergbauern“ ist die Summe der BHK-Gruppen 1 bis 4. BHK-Gruppe 0 sind Betriebe, die eine Ausgleichszulage erhalten, aber keine Bergbauernbetriebe sind. In der AZ-Futterfläche (1.255.475 ha) sind die Almfutterflächen (251.378 ha) eingerechnet. Die AZ-Förderfläche (1.509.621 ha) besteht aus der AZ-Futterfläche und der AZ- Sonstige Fläche (254.147 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). N.Berggebiet ist die Summe von Sonst. Ben. Gebiet und Kleines Gebiet. Benacht. Gebiet ist das sonstige Benachteiligte Gebiet.

Quelle: BMLFUW, Abt. II 3; eigene Berechnungen.

ABBILDUNG 5: MASSNAHMEN 211 UND 212 - NICHTBERGBAUERNBETRIEBE (BHK-GRUPPE 0) NACH BUNDESLÄNDERN IM JAHR 2013 (INSGESAMT 25.409 BETRIEBE = 28,5 %)

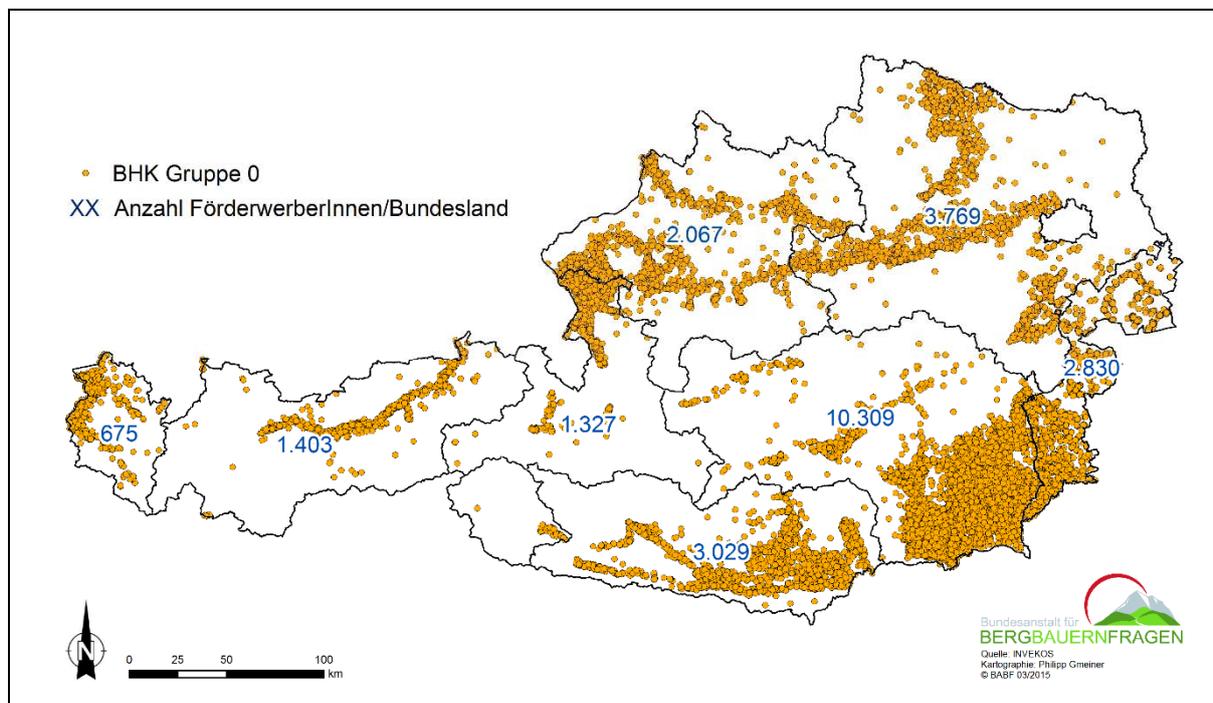


ABBILDUNG 6: MASSNAHMEN 211 UND 212 - BERGBAUERNBETRIEBE DER BHK-GRUPPE 1 NACH BUNDESLÄNDERN IM JAHR 2013 (INSGESAMT 20.255 BETRIEBE = 22,8 %)

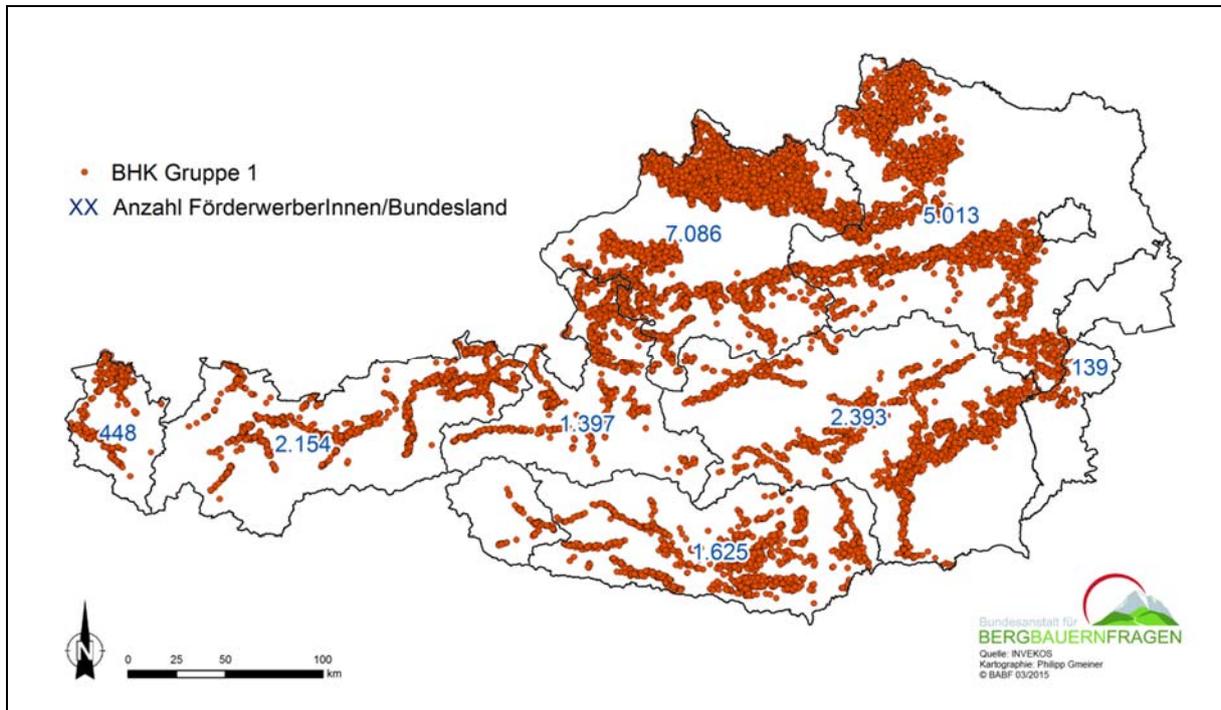


ABBILDUNG 7: MASSNAHMEN 211 UND 212 - BERGBAUERNBETRIEBE DER BHK-GRUPPE 2 NACH BUNDESLÄNDERN IM JAHR 2013 (INSGESAMT 25.785 BETRIEBE = 29,0 %)

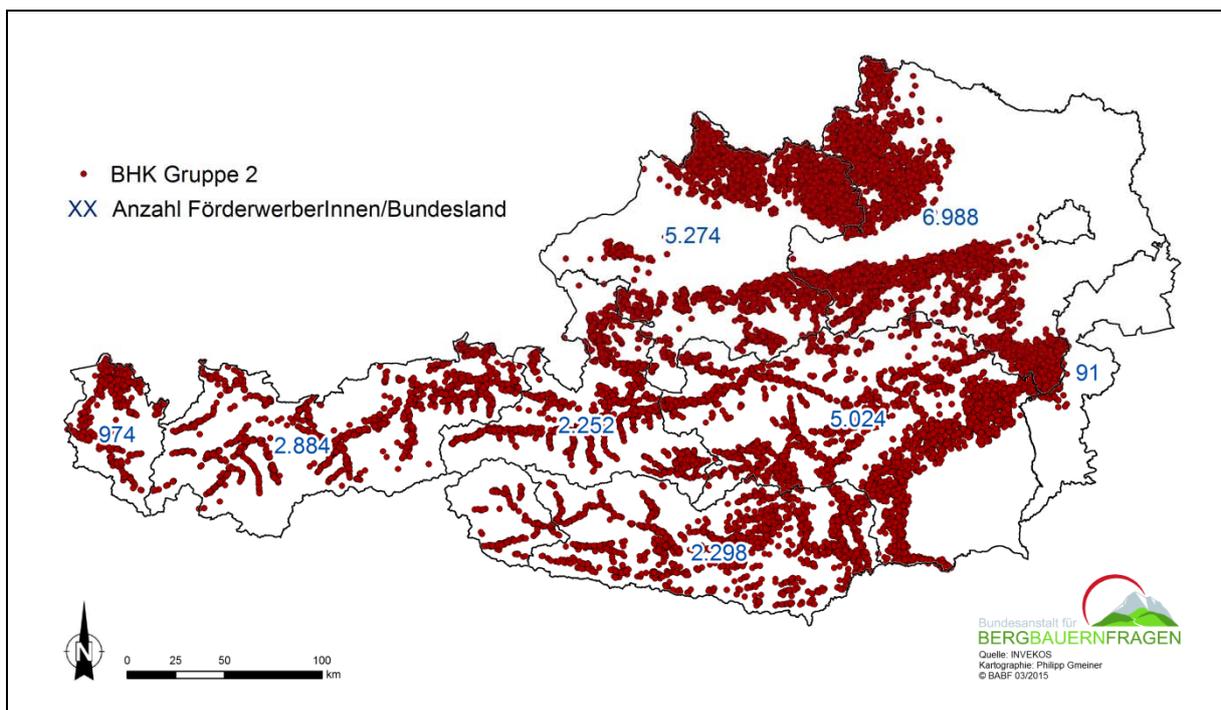


ABBILDUNG 8: MASSNAHMEN 211 UND 212 - BERGBAUERNBETRIEBE DER BHK-GRUPPE 3 NACH BUNDESLÄNDERN IM JAHR 2013 (INSGESAMT 11.784 BETRIEBE = 13,2 %)

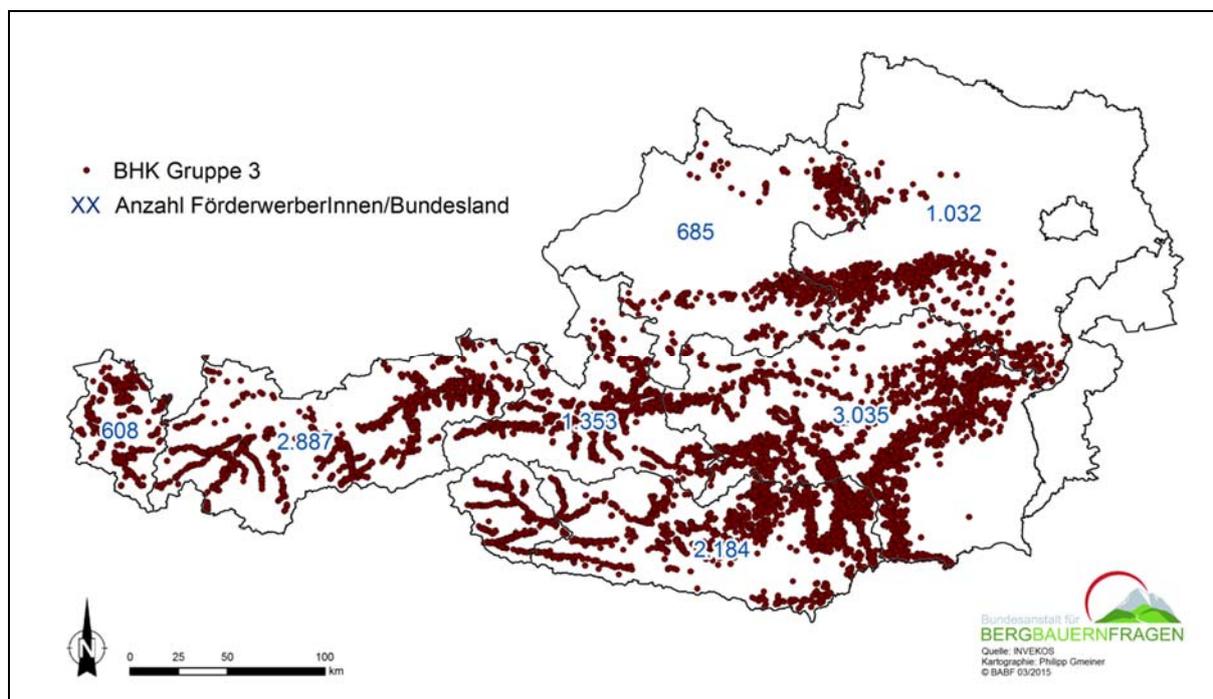


ABBILDUNG 9: MASSNAHMEN 211 UND 212 - BERGBAUERNBETRIEBE DER BHK-GRUPPE 4 NACH BUNDESLÄNDERN IM JAHR 2013 (INSGESAMT 5.788 BETRIEBE = 6,5 %)

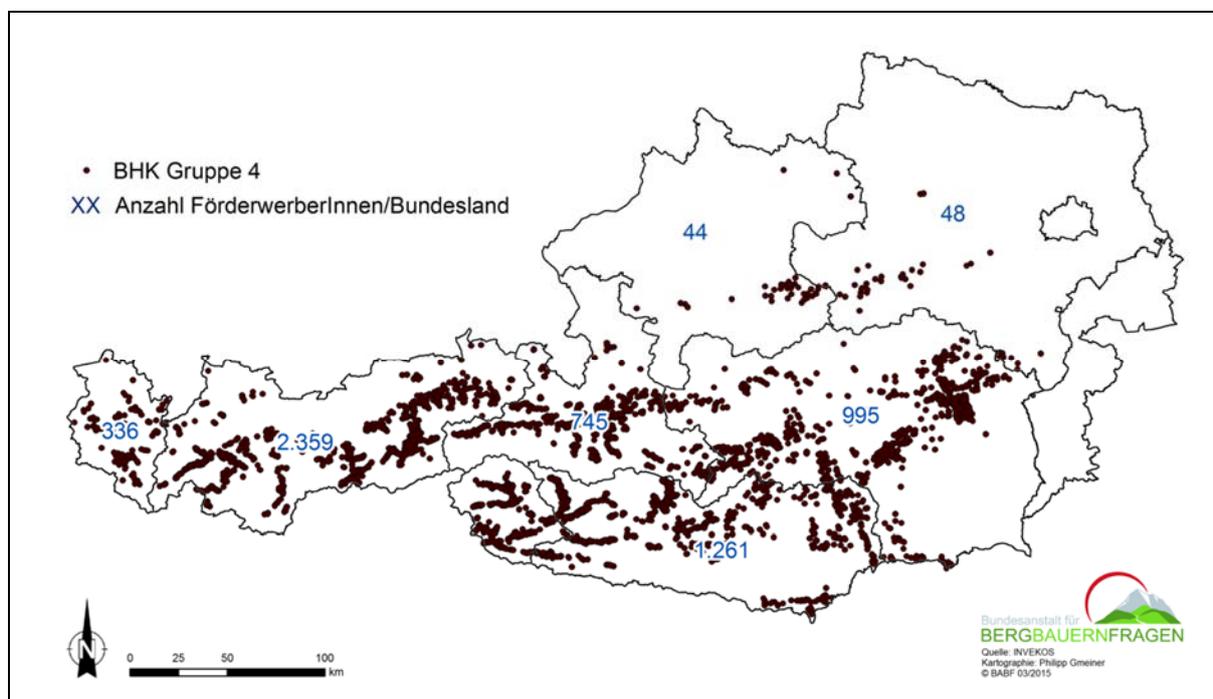
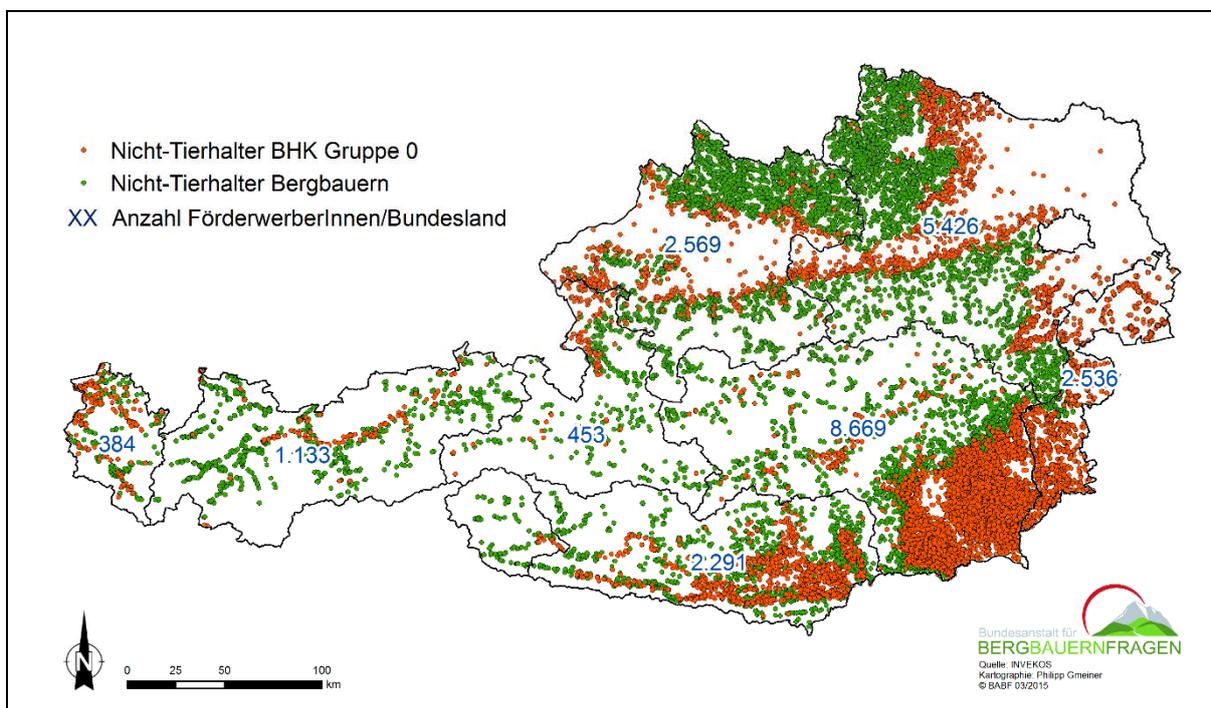


ABBILDUNG 10: MASSNAHMEN 211 UND 212 - AZ-BETRIEBE, DIE KEINE TIERE HALTEN NACH BUNDESLÄNDERN IM JAHR 2013 (INSGESAMT 23.461 BETRIEBE = 26,3 %)



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 sowie mit der Förderfläche je Betrieb. Tirol hat im Durchschnitt die höchste Punktezahl je Betrieb (164 Punkte), den höchsten Anteil des FB 1 an der Fördersumme (37,2 %) und die höchste Förderung je ha (229 Euro). Allerdings ist in Tirol die AZ-Förderung aufgrund der geringeren Förderfläche je Betrieb mit 3.789 Euro je Betrieb knapp geringer als in Salzburg und in Vorarlberg. Überdurchschnittliche Fördersummen und BHK-Punkte gab es auch noch in Kärnten. Im Burgenland sind diese Indikatorenwerte am niedrigsten.

ABBILDUNG 11: AUSGLEICHSZULAGE JE BETRIEB NACH BUNDESLÄNDERN IM JAHR 2013

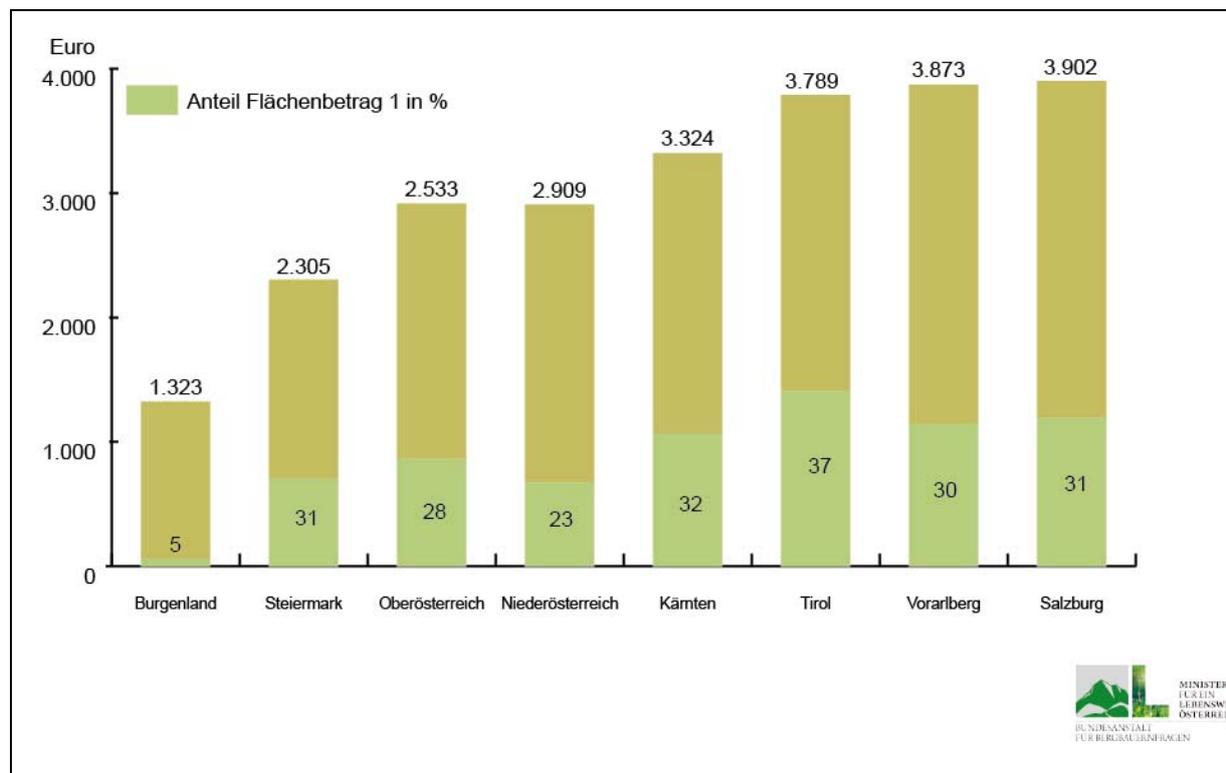


TABELLE 13: AUSGLEICHSZULAGE NACH BUNDESLÄNDERN IM JAHR 2013 - TEIL 1

Bundesland	Anzahl der Betriebe	Flächenbetrag 1 (FB 1) in 1.000 Euro	Flächenbetrag 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	3.060	191	3.859	4.050	1.323	6	4,7
Kärnten	10.397	11.071	23.487	34.557	3.324	125	32,0
Niederösterreich	16.850	11.330	37.692	49.022	2.909	85	23,1
Oberösterreich	15.156	10.665	27.721	38.385	2.533	82	27,8
Salzburg	7.074	8.439	19.167	27.606	3.902	130	30,6
Steiermark	21.756	15.383	34.754	50.137	2.305	82	30,7
Tirol	11.687	16.463	27.825	44.287	3.789	164	37,2
Vorarlberg	3.041	3.495	8.283	11.779	3.873	131	29,7
Österreich	89.021	77.036	182.788	259.824	2.919	101	29,6

Für die Berechnungen stand eine Datenbank des BMLFUW, Abt. II 3 mit Stichtag 26.06.2014 zur Verfügung. Aufgrund eines anderen Stichtages unterscheiden sich die Zahlen geringfügig von den Zahlen in Tabelle 8. Der Flächenbetrag 3 (Bundesländer Burgenland, Kärnten und Steiermark) von 1,07 Mio. Euro ist nicht enthalten.

Quelle: BMLFUW, Abt. II 3; eigene Berechnungen.

Den höchsten Anteil an den geförderten Betrieben hatte mit 24% 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 228 Euro am höchsten, gefolgt von Salzburg und Vorarlberg. Im Burgenland war die Förderung je Hektar mit 67 Euro am geringsten. In diesem Bundesland betrug der Anteil der Tierhalter an den Betrieben nur 17% bzw. an der Fördersumme 29 %. In Salzburg und Tirol lag der Anteil der Tierhalter an der Fördersumme

über 98 %. In Vorarlberg war die AZ-Förderfläche mit 20 ha/Betrieb am höchsten, knapp gefolgt von Niederösterreich und Salzburg. Sie lag damit 3 ha über dem Durchschnitt. Am kleinsten war die durchschnittliche AZ-Fläche mit 13 ha in der Steiermark.

ABBILDUNG 12: AUSGLEICHSZULAGE JE HA LF NACH BUNDESLÄNDERN IM JAHR 2013

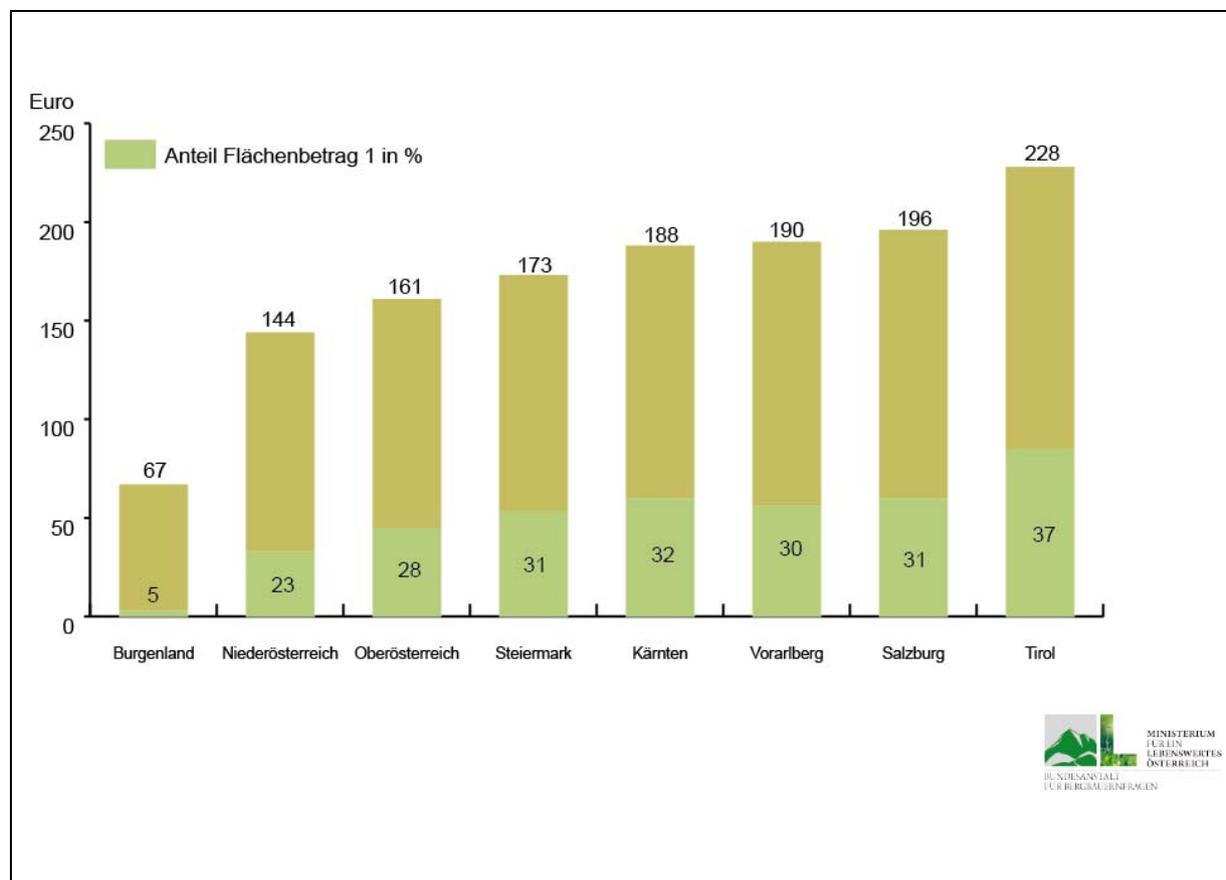


TABELLE 14: AUSGLEICHSZULAGE NACH BUNDESLÄNDERN IM JAHR 2013 - TEIL 2

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	3,4	1,6	17,1	28,9	4,2	19,6	67,4
Kärnten	11,7	13,3	78,0	93,2	15,7	17,7	187,9
Niederösterreich	18,9	18,9	67,8	84,5	13,8	20,2	143,8
Oberösterreich	17,0	14,8	83,0	94,3	14,8	15,7	161,4
Salzburg	7,9	10,6	93,6	98,7	19,9	19,9	195,6
Steiermark	24,4	19,3	60,2	88,4	10,4	13,3	173,2
Tirol	13,1	17,0	90,3	98,1	16,5	16,6	227,8
Vorarlberg	3,4	4,5	87,4	97,3	20,3	20,3	190,3
Österreich	100,0	100,0	73,6	91,4	14,1	17,0	172,1

In der AZ-Futterfläche (1.255.475 ha) sind die Almfutterflächen (251.378 ha) eingerechnet. Die AZ-Förderfläche (1.509.621 ha) besteht aus der AZ-Futterfläche und der AZ-Sonstige Fläche (254.147 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: BMLFUW, Abt. II 3; 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 Bewirtschaftungerschwernis und vom Flächenausmaß je Betrieb abhängig. In der Förderklasse bis 1.000 Euro je Betrieb liegen 26,3% der Betriebe, die zusammen knapp 4,5% der Fördermittel erhielten. Eine Mehrheit von 59,0% der Betriebe (bis 3.000 Euro/Betrieb) erhielt nur 26,4% der Fördersumme. In der höchsten Förderklasse (über 10.000 Euro) lagen nur 1,4% der Betriebe, die gemeinsam 5,9% der Fördermittel erhielten.

TABELLE 15: VERTEILUNG DER AZ NACH FÖRDERKLASSEN IM JAHR 2013

Förderklassen in Euro	Anteil an Betrieben in %	Betriebe kumuliert in %	AZ-Förderung je Betriebe (in Euro)	Anteil an Fördersumme in %	Fördersumme kumuliert in %
bis 1.000	26,3	26,3	498	4,5	4,5
1.001-2.000	17,3	43,5	1.481	8,8	13,2
2.001-3.000	15,4	59,0	2.493	13,2	26,4
3.001-4.000	13,4	72,4	3.481	16,0	42,4
4.001-5.000	10,1	82,5	4.475	15,5	57,9
5.001-7.000	11,0	93,4	5.849	22,0	79,9
7.001-10.000	5,1	98,6	8.126	14,2	94,1
über 10.000	1,4	100,0	11.894	5,9	100,0
Summe	100,0	100,0	2.919	100,0	100,0

Quelle: BMLFUW, Abt. II 3; 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 aus diesen Daten ersichtlich. Dies entspricht den Zielen der Ausgleichszulage in Österreich, da die Bewirtschaftungerschwernis des Betriebes einer der zwei wichtigsten Faktoren der Förderhöhe ist. Während bei den Nichtbergbauern (BHK-Gruppe 0) der Großteil der Betriebe (61,2 %) 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 (25,6 %). In der BHK-Gruppe 4 ist hingegen die relative Häufigkeit in der Förderklasse 5.001 – 7.000 Euro am größten (30,8 %) bzw. erhalten in der BHK-Gruppe 4 mehr als die Hälfte der Betriebe über 5.000 Euro je Betrieb.

TABELLE 16: VERTEILUNG DER AZ-BETRIEBE NACH FÖRDERKLASSEN UND BHK-GRUPPEN IM JAHR 2013 (IN %)

Förderklassen in Euro	BHK-Gruppe 0	BHK-Gruppe 1	BHK-Gruppe 2	BHK-Gruppe 3	BHK-Gruppe 4
bis 1.000	61,2	19,5	11,1	6,2	5,0
1.001 – 2.000	20,3	25,6	13,5	9,5	7,0
2.001 – 3.000	9,1	22,9	20,7	9,0	6,9
3.001 – 4.000	4,4	13,7	19,8	20,8	8,8
4.001 – 5.000	2,3	8,0	13,2	19,0	19,8
5.001 – 7.000	2,4	6,8	13,7	20,9	30,8
7.001 – 10.000	0,4	3,2	6,2	10,9	16,0
über 10.000	0,0	0,3	1,8	3,6	5,7
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: BMLFUW, Abt. II 3; eigene Berechnungen.

Darstellung der Ausgleichszulage nach Geschlecht, Erschwernisgruppen und Gebieten

Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete steht Frauen und Männern unabhängig ihrer Rasse, ethnischen Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Alter oder sexueller Orientierung gleichermaßen offen. Eine Auswertung hinsichtlich des Geschlechts für das Förderjahr 2013 zeigt, dass 27,9% der AZ-Betriebe von Frauen geführt wurden, die zusammen 23,1% der Fördermittel erhielten. Im Vergleich zum Jahr 2009 (Halbzeitbewertung 2010) ist der Anteil der Frauen leicht gesunken (-2,2% bei den Betrieben und -1,6% bei der Fördersumme). Von Männern wurden 52,7% der Betriebe geführt, die 57,9% der Fördermittel erhielten. Die anderen Betriebe werden von Ehegemeinschaften (14,4 %) bzw. Juristischen Personen/Personengemeinschaften (4,9 %) geführt. Mit steigender Bewirtschaftungsechwernis nimmt der Anteil der Betriebsleiterinnen ab (BHK-Gruppe 4: 19,6% der Betriebe). Die Ausgleichszulage je Betrieb war bei den „Frauenbetrieben“ im Durchschnitt mit 2.421 Euro/Betrieb um 787 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 Bewirtschaftungsechwernis größer ist und diese Betriebe höhere Förderungen erhalten. Dieser Zusammenhang besteht nicht nur bei den AZ-Betrieben, sondern bei allen Betrieben in Österreich wie die Strukturanalyse für das Jahr 2013 zeigt (BMLFUW 2014, S. 79f). 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).

TABELLE 17: AUSGLEICHSZULAGE NACH GESCHLECHT, ERSCHWERNISGRUPPEN UND GEBIETEN IM JAHR 2013

Kategorie BHK-Gruppe	Anteil an AZ-Betrieben in %				Anteil an AZ-Fördersumme in %			
	Frauen	Männer	Ehegemein- schaften	Jur. Personen und Personengem.	Frauen	Männer	Ehegemein- schaften	Jur. Personen und Personengem.
BHK-Gruppe 0	29,0	48,6	13,6	8,8	23,2	53,8	16,5	6,5
BHK-Gruppe 1	31,0	49,0	15,6	4,4	25,4	52,0	19,6	3,1
BHK-Gruppe 2	27,4	51,7	17,4	3,5	23,5	54,2	19,6	2,8
BHK-Gruppe 3	25,7	61,3	10,9	2,1	23,1	63,8	11,2	1,8
BHK-Gruppe 4	19,6	71,1	7,8	1,5	18,1	72,7	7,8	1,4
Bergbauern	27,5	54,4	14,8	3,3	23,1	58,4	16,0	2,4
Kategorie Gebiet:								
Berggebiet (M211)	26,8	55,6	13,7	3,9	22,6	59,5	15,2	2,7
N.Berggebiet (M212)	31,5	44,0	16,7	7,9	26,7	45,5	22,9	4,9
Sonst. Ben. Gebiet	31,8	43,1	18,1	7,1	26,7	43,0	25,5	4,7
Kleines Gebiet	31,3	44,6	15,8	8,4	26,8	47,9	20,2	5,0
Österreich	27,9	52,7	14,4	4,9	23,1	57,9	16,1	2,9
AZ-Förderung je Betrieb in Euro					2.421	3.208	3.254	1.735

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. N.Berggebiet ist die Summe von Sonst. Ben. Gebiet und Kleines Gebiet.

Quelle: BMLFUW, Abt. II 3; eigene Berechnungen

4 METHODIK DER EVALUIERUNG DER MASSNAHME

Basis für die Methodik der Ex-post Evaluierung stellten das Projekthandbuch des BMLFUW (2015e) und die vom BMLFUW zusammengestellte Indikatorenliste (BMLFUW 2015f), die Leitlinien der EU für die Ex-post Evaluierung 2007-2013 (European Communities 2014) und die Dokumente für den Einheitlichen Monitoring und Bewertungsrahmen der EU „Common monitoring and evaluation framework, CMEF“ (Europäische Kommission 2006) dar. Inhaltlich und formal wurde auf den Bericht der Halbzeitbewertung 2010 aufgebaut (BMLFUW 2010b; Hovorka 2011). Methodisch wurde ein Mixed-methods-approach angewendet und dabei vor allem auf quantitative Datenquellen zurückgegriffen.

BESCHREIBUNG DER VERWENDETEN DATEN UND DEREN QUALITÄT

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

- L012 Ausgleichszulage und Nationale Beihilfe. Diese Access Datenbank aus dem INVEKOS-Datenpool 2014 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 2014 wie z.B. E001 Biobetriebe, L006 Flächen, L008 ÖPUL (Agrarumweltprogramm), L010 Flächen. 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 sehr hohe Qualität (BMLFUW 2014b).
- Zusammenstellungen und Auswertungen der AZ-Förderdatenbanken in Form von Pivot-Tabellen für die Jahre 2007 – 2013 wurden durch das BMLFUW, Abt. II3 (DI Matthias Wirth) für die Evaluierung zur Verfügung gestellt. Sie enthalten alle geförderten Betriebe eines Maßnahmenjahres (Zeitreihen), erleichtern die Evaluierung und haben eine sehr hohe Qualität.
- 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 8.000 Euro Standardoutput, wird bei der Anzahl der Betriebe zwar nur ein Deckungsgrad von 60% erreicht, jedoch sind durch den Auswahlrahmen 89% der Ackerfläche und 88% des Milchkuh-, Rinder- sowie Schweinebestandes und 87% des Volumens der bäuerlichen Betriebe abgedeckt (LBG 2014, S.24f). Aufgrund der Umstellung auf die neue EU-Klassifizierung bei der Agrarstrukturerhebung 2010 ist ein Vergleich mit den Jahren vor 2010 nur bedingt möglich (LBG 2014, S. 11).
- Tabellen und Zeitreihen aus den jährlichen Grünen Berichten des BMLFUW von 2007 - 2014, die auf offiziellen Daten beruhen und daher eine sehr hohe Qualität haben.

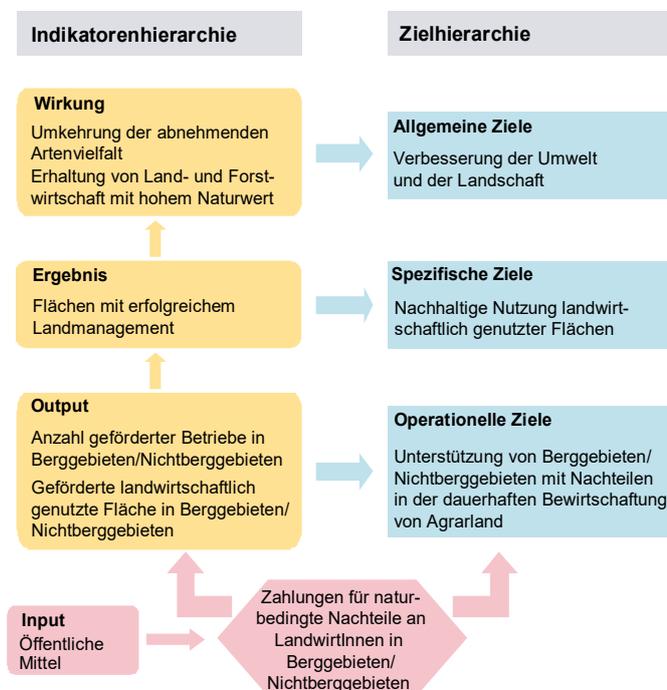
- Statistische und ökonomische Überblickstabellen der EU im Rahmen des Rural Development Berichts der EU, die Vergleiche mit anderen EU Staaten ermöglichen und die zwischen EU und Mitgliedstaaten akkordiert sind.
- Evaluierungsstudien im Auftrag des BMFUW zu High Nature Value Farmland, zu Almen und zu Ausgleichszulage und Kulturlandschaft.
- Ergänzend zu den offiziellen Statistiken wurden auch noch die Aussagen aus der Befragung von 92 Bergbauernbetrieben im Rahmen der Halbzeitbewertung des vorherigen Programms (2003) sowie der Interviews mit LFA-Betrieben für die AZ-Evaluierungsstudie (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 beginnt bei den Bedürfnissen, die die sozioökonomischen oder ökologischen Anforderungen beschreiben, denen das Programm und/oder die Maßnahme entsprechen sollte. Die Antwort der Politik wird über eine „Zielhierarchie“ entwickelt. Dabei gelangt man vom Gesamtziel über speziellere Zielsetzungen zu den operationellen Zielen (Europäische Kommission 2006, S. 5).

Die Interventionslogik stellt einen kausalen Zusammenhang zwischen den vorhandenen budgetären Mitteln, dem Output, dem Ergebnis und den Wirkungen der Maßnahmen her. Mit dem Indikatorenset soll die Effizienz, die Effektivität, die Leistungen, die Ergebnisse und die Wirkungen sowie Erfolgs- und Misserfolgskriterien von der Intervention für die ländliche Entwicklung gemessen werden.

ABBILDUNG 13: INTERVENTIONSLOGIK - MASSNAHMEN 211 UND 212



Quelle: Europäische Kommission 2006, Anhang E, S. 36)

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 im Berggebiet und sonstigen landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten aufgrund höherer Kosten und geringerer Erträge 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 der Biodiversität und einer lebensfähigen ländlichen Gemeinschaft bei. Weiters wird argumentiert, dass aufgrund der Förderbestimmungen 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 (Kategorien) der Förderbetriebe in Relation zu den Daten der Betriebe im nichtbenachteiligten Gebiet gesetzt (Durchschnitt der Jahre 2012/2013 der Buchführungsbetriebe).

Zusätzlich zu den von der EU vorgegebenen Indikatoren wurden als nationale Zusatzindikatoren für die Aufrechterhaltung der Landnutzung 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 Umweltsrelevanz 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.

5 QUANTIFIZIERUNG DER WIRKUNGEN DER MASSNAHMEN 211 UND 212

Gemäß des gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen der EU (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF) werden bei der Evaluierung der AZ folgende Indikatoren unterschieden und verwendet: Basisindikatoren, Inputindikatoren, Outputindikatoren, Ergebnisindikatoren und Wirkungsindikatoren.

Basisindikator: Anteil der LFA Fläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche

Als Kontextindikator Nr. 8 (context related baseline indicator) wurde für das Jahr 2006 für die drei Arten von benachteiligten Gebieten ein Anteil an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche von 50,4% Prozent Berggebiet, 7,0% sonstiges benachteiligtes Gebiet und 6,7% Kleines Gebiet angegeben, d.h. insgesamt 64,1% LFA Fläche (BMLFUW 2015a, S. 92). Die Gebietskulisse der benachteiligten Gebiete in Österreich wurde seit 2006 nicht verändert, daher zeigen die Statistikquellen für das Jahr 2013 sehr ähnliche Werte wie die Ausgangswerte. Gemäß Tabelle 4 ist der Anteil der LFA Fläche nach der Agrarstatistik 64,6% bzw. nach INVEKOS 62,8 %.

Inputindikator: Fördersumme der AZ

Im Rahmen der Maßnahmen 211 und 212 wurden im Zeitraum 2007-2013 im Durchschnitt pro Jahr 266,545 Mio. Euro an Fördermittel (EU, Bund, Bundesländer) ausbezahlt (1.866 Mio. Euro in Summe). Dies entspricht exakt den Zielvorgaben gemäß des letztgültigen indikativen Finanzplanes im Programm Ländliche Entwicklung (dieser wurde im Laufe der zehn Programmänderungen angepasst).

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

Im Rahmen der Maßnahmen 211 und 212 haben im Zeitraum 2007-2013 in Summe 102.950 verschiedene Betriebe eine Ausgleichszulage (AZ) erhalten. Im Durchschnitt der Jahre 2007-2013 wurden jährlich 94.005 Betriebe (davon 70.086 Betriebe im Berggebiet) und 1.539.878 ha landwirtschaftliche genutzte Fläche (davon 1.216.092 im Berggebiet) gefördert. Die quantitativen Zielvorgaben für die beiden Outputindikatoren wurden bei dem Indikator Anzahl der Betriebe nicht ganz erfüllt (Berggebiet – 2,7 %; Nichtberggebiet – 4,3 %), bei der Fläche leicht übererfüllt (Berggebiete: +1,3 %; Nichtberggebiete +2,8 %).

Ergebnisindikator R6e: Flächen mit erfolgreichem Landmanagement (Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe der Landbewirtschaftung)

Im jährlichen Durchschnitt der Jahre 2007-2013 wurden 1.539.878 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche gefördert (M 211 Berggebiet: 1.216.092 ha; M 212 Nicht-Berggebiet: 323.786 ha). Die quantitativen Zielvorgaben für den Outputindikator, die ident sind mit den Zielvorgaben für den Ergebnisindikator, wurden leicht übererfüllt. Da als Fördervoraussetzungen die Förderbedingungen eingehalten wurden, liegt für diese Flächen in den benachteiligten Gebieten ein erfolgreiches Landmanagement und eine Fortführung der Landbewirtschaftung vor, d.h. die AZ hat die Verhinderung der Marginalisierung von landwirtschaftlichen Flächen gefördert. Die entsprechende WIFO-Studie hat Werte für das gesamte Programm LE 07-13 abgeschätzt. Ein besonders hoher positiver Beitrag des Programms wird für die Erhaltung der Almen geschätzt (+159 %). Aber auch für extensive Wiesen wird eine um 20% größere Nutzung und für das Grünland (ohne Berücksichtigung der Almen) von 7% geschätzt (BMLFUW 2016). Für die AZ wurden in Folge einige zusätzliche Ergebnisindikatoren untersucht.

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

Die Deckungsbeitragsdifferenz zwischen den Betrieben im Berggebiet und dem nichtbenachteiligten Gebiet wird von der AZ im Durchschnitt der Jahre 2012-2013 zu 21% ausgeglichen. Bei den Bergbauernbetrieben mit extremer Erschwernis beträgt der Ausgleich allerdings trotz höherer Fördersätze nur 18 %. Der Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen beträgt im Durchschnitt im Berggebiet 18 %, bei den Bergbauernbetrieben mit extremer Erschwernis allerdings bereits 50 %.

Wirkungsindikator: Umkehrung der abnehmenden Biodiversität

Datengrundlage für den österreichischen Farmland Bird Index ist das „Monitoring der Brutvögel Österreichs“, ein Bestandserfassungsprogramm für häufige Vogelarten, das von BirdLife Österreich durchgeführt wird. Für Österreich gibt es einen von BirdLife erhobenen negativen Trend, der eine Reduktion des Indexes vom Ausgangswert 85,11 im Jahr 2006 auf 62,86 im Jahr 2013 angibt (BMLFUW 2016b). Dieser Wirkungsindikator wurde von BirdLife auch nach der Unterscheidung zwischen benachteiligten Gebieten und nicht benachteiligten Gebieten ausgewertet. Der Teilindikator für benachteiligte Gebiete zeigt einen etwas ungünstigeren Verlauf als jener für die nicht benachteiligten Gebiete Österreichs, aber mit einer unterschiedlichen Entwicklung einzelner Arten. Hinsichtlich der Almen wäre ohne Beweidung mit einer Abnahme von Arten- und Individuenzahlen zu rechnen.

Wirkungsindikator: Aufrechterhaltung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturschutzwert (high nature value farmland, HN VF-Flächen)

Dieser Wirkungsindikator wurde vom Umweltbundesamt untersucht. Die Ausgangsthese war, dass in benachteiligten Gebieten aufgrund naturbedingter Nachteile der Anteil an HN VF-Flächen höher ist als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Es wurden 598.306 ha als HN VF Fläche in Österreich definiert, davon lag mit 295.254 ha fast die Hälfte im Berggebiet (49,3 %), das bei dieser Berechnung einen Anteil von 42,4% an der landwirtschaftlich genutzten Fläche (ohne Almen) hatte. Das landwirtschaftlich benachteiligte Gebiet hatte 349.061 ha HN VF Flächen aufzuweisen (73,4 %), bei einem Anteil von 59,1% an der landwirtschaftlich genutzten Flächen (ohne Almen).

Für den Umweltbereich wurden folgende zusätzliche Wirkungsindikatoren ausgewählt und dargestellt.

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

Der Anteil der Biobetriebe an den AZ-Betrieben betrug im Rahmen der Halbzeitbewertung für das Jahr 2009 19,0% (Berggebiet: 22,0 %) und jener der Biofläche 23,2% (Berggebiet: 26,0 %). Diese Anteile stiegen bis zum Ende der Förderperiode (Jahr 2013) auf 20,5% Biobetriebe an den AZ-Betrieben (Berggebiet: 23,4 %) und 24,6% der Biofläche an der AZ-Fläche (Berggebiet: 27,2 %).

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

Der Anteil der ÖPUL-Betriebe an den AZ-Betrieben betrug im Jahr 2013 90,1% (Berggebiet: 94,5 %) und jener der ÖPUL-Fläche 94,7% (Berggebiet: 97,6 %). Diese Werte sind fast gleich wie bei der Halbzeitbewertung mit den Daten von 2009 und den Baseline-Daten von 2006.

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

Die Förderfläche der AZ hat im Zeitraum 2006 (Baseline) bis 2013 um 2,2% abgenommen (Berggebiet: - 3,2 %). Im Durchschnitt von Österreich hat die landwirtschaftlich genutzte Fläche mit -7,5% jedoch wesentlich stärker abgenommen.

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

Der RGVE-Besatz je ha Futterfläche bei den AZ-Betrieben betrug im Jahr 2013 1,05 RGVE/ha Futterfläche (Berggebiet: 1,00 RGVE/ha Futterfläche), der Durchschnitt Österreichs hingegen (in dem die benachteiligten Gebiete enthalten sind) betrug 1,27 RGVE/ha Futterfläche. Der Anstieg seit 2006 war bei den AZ-Betrieben mit 0,05 RGVE/ha Futterfläche deutlich geringer wie im Durchschnitt von Österreich mit 0,17 RGVE/ha Futterfläche.

Wirkungsindikator: Hoher Anteil an extensiven Grünland und Wiesen/Weiden an der landwirtschaftlich genutzten Fläche der AZ-Betriebe – nationaler Zusatzindikator

Der Anteil des Grünlandes (inkl. Almfutterflächen) an den geförderten AZ-Flächen im Jahr 2013 betrug 62,3% (Berggebiet: 75,7 %). Der Anteil des extensiven Grünlands (inkl. Almfutterfläche) an den landwirtschaftlich genutzten Flächen betrug 19,3% (Berggebiet: 25,8 %).

Beurteilung der Zielerreichung gemäß Ergebnisindikatoren

Das im Programm Ländliche Entwicklung 2007-2013 angegebene quantitative Ziel des Ergebnisindikators von 1,2 Mio. ha/Jahr für M211 und 0,315 Mio. ha/Jahr für M212 (BMLFUW 2015a) ist ident mit dem quantitativen Ziel des zweiten Outputindikators (Flächenindikator) der AZ. Eine quantitative Zielerreichung ist gegeben (M211: +1,3% und M212: +2,8 %).

Das Programm Ländliche Entwicklung 2007 – 2013 geht von der Annahme aus, dass alle geförderten Flächen zur Vermeidung von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe der Landbewirtschaftung sowie der anderen Ergebnisindikatoren beitragen.

Das BMLFUW hat das WIFO mit einer Studie hinsichtlich der Abschätzung des Programms Ländliche Entwicklung 2007 – 2013 auf die Verhinderung der Marginalisierung von landwirtschaftlichen Flächen (Indikator R6e) beauftragt. Das WIFO konnte ohne unverhältnismäßig hohen Aufwand die Wirkung der AZ nicht isoliert untersuchen, sondern hat die Werte für das Programm Ländliche Entwicklung 2007-2013 abgeschätzt. Ein besonders hoher positiver Beitrag des Programms wird für die Erhaltung der Almen geschätzt (+159 %). Aber auch für extensive Wiesen wird eine um 20% größere Nutzung und für das Grünland insgesamt (ohne Berücksichtigung der Almen) eine größere Nutzung von 7% geschätzt (BMLFUW 2016). Für die AZ wurden in der Folge für die Ex-post Evaluierung der AZ vom Autor einige zusätzliche Ergebnisindikatoren untersucht.

Da bei der Förderungshöhe nach der Bewirtschaftungsschwernis (gemessen in Berghöfekatasterpunkten) und Art der Flächen (Futterflächen/Sonstige Flächen) in Österreich differenziert wird, wird bei der Maßnahme implizit davon ausgegangen, dass Betriebe bzw. Flächen mit höherer Bewirtschaftungsschwernis einer größeren Gefahr von sozialer Ausgrenzung und Aufgabe von Land ausgesetzt sind.

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. 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 Zusatzindikatoren als Ergebnisindikatoren gut nachvollzogen werden: Deckungsbeitrag, landwirtschaftliches Einkommen, Anteil der AZ am landwirtschaftlichem Einkommen, Anteil der AZ an den öffentlichen Geldern, Anteil der AZ am Erwerbseinkommen (Daten für den Durchschnitt der Jahre 2012/2013).

Der Deckungsbeitrag ist im Berggebiet um 19.811 Euro bzw. 42% niedriger als im nichtbenachteiligten Gebiet. Die Deckungsbeitragsdifferenz wird durch die AZ zu 21% ausgeglichen. Mit steigender Bewirtschaftungerschwernis verschlechtert sich die Relation zum nichtbenachteiligten Gebiet. Bei den Bergbauernbetrieben mit extremer Erschwernis (BHK-Gruppe 4) ist der Deckungsbeitrag bereits um 35.782 Euro bzw. 76% niedriger als im nichtbenachteiligten Gebiet, und die Deckungsbeitragsdifferenz wird – trotz deutlich höherer Förderung durch die AZ - nur zu 18% ausgeglichen.

Ähnliche Größenordnungen zeigen sich auch beim landwirtschaftlichen Einkommen. Ohne AZ ist das landwirtschaftliche Einkommen im Berggebiet um 45% bzw. bei den extremen Bergbauernbetrieben um 81% niedriger als im nichtbenachteiligten Gebiet (d.h. die nichtbenachteiligten Gebiete haben das fünffache landwirtschaftliche Einkommen wie die extremen Bergbauernbetriebe). Der Ausgleich der Differenz durch die AZ gelingt im Berggebiet zu 26% bzw. bei den extremen Bergbauernbetrieben zu 23 %.

Die große Bedeutung der AZ sieht man an ihrem Anteil am landwirtschaftlichen Einkommen bzw. an den öffentlichen Geldern. Dieser Anteil liegt im Berggebiet bei 18% am landwirtschaftlichen Einkommen und bei 24% der öffentlichen Gelder. Bei den extremen Bergbauernbetrieben sind es sogar 50% des landwirtschaftlichen Einkommens.

Die AZ ist nicht nur als Teil des landwirtschaftlichen Einkommens, sondern auch als Teil des Erwerbseinkommens 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 6% bzw. 7% sowie bei 5% bzw. 4% des Erwerbseinkommens liegt, ist dieser Anteil im Berggebiet bei 18% des landwirtschaftlichen Einkommens und 11% des Erwerbseinkommens deutlich höher. 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 23% des Erwerbseinkommens.

TABELLE 18: ERTRAGS- UND EINKOMMENSVERHÄLTNISSE DER AZ-BETRIEBE IM DURCHSCHNITT DER JAHRE 2012-2013

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	31.607	-15.194	21.820	-13.139	3.159	2.572	12,6	17,6
BHK-Gruppe 2	27.867	-18.934	19.905	-15.054	4.377	3.566	18,0	23,5
BHK-Gruppe 3	20.493	-26.308	13.201	-21.758	6.016	4.540	31,3	32,0
BHK-Gruppe 4	11.019	-35.782	6.679	-28.280	6.595	5.339	49,7	37,4
Bergbauern	25.960	-20.841	17.930	-17.029	4.523	3.591	20,1	24,7
Kategorie Gebiet:								
Berggebiet	26.990	-19.811	19.105	-15.854	4.156	3.409	17,9	23,5
Sonstiges benachteiligtes Gebiet	42.502	-4.299	30.419	-4.540	2.087	1.794	6,4	9,0
Kleines Gebiet	31.864	-14.937	18.416	-16.543	1.387	1.100	7,0	13,0
Nichtbenachteiligtes Gebiet	46.801	0	34.959	0	228	kA	0,6	1,1
Österreich	33.588	-13.213	23.806	-11.153	2.718	kA	10,2	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 inkl. AZ) bzw. an den öffentlichen Geldern wurde die AZ gemäß Einkommensdaten der Buchführungsbetriebe (AZ nach LBG) verwendet. Österreich bedeutet den gewichteten Durchschnitt aller Buchführungsbetriebe.

Quelle: LBG 2013 u. 2014; BMLFUW 2014, eigene Berechnungen.

ABBILDUNG 14: ANTEIL DER AZ AM LANDWIRTSCHAFTLICHEN EINKOMMEN NACH BHK-GRUPPEN UND GEBIETSKATEGORIEN (DURCHSCHNITT 2012-2013)

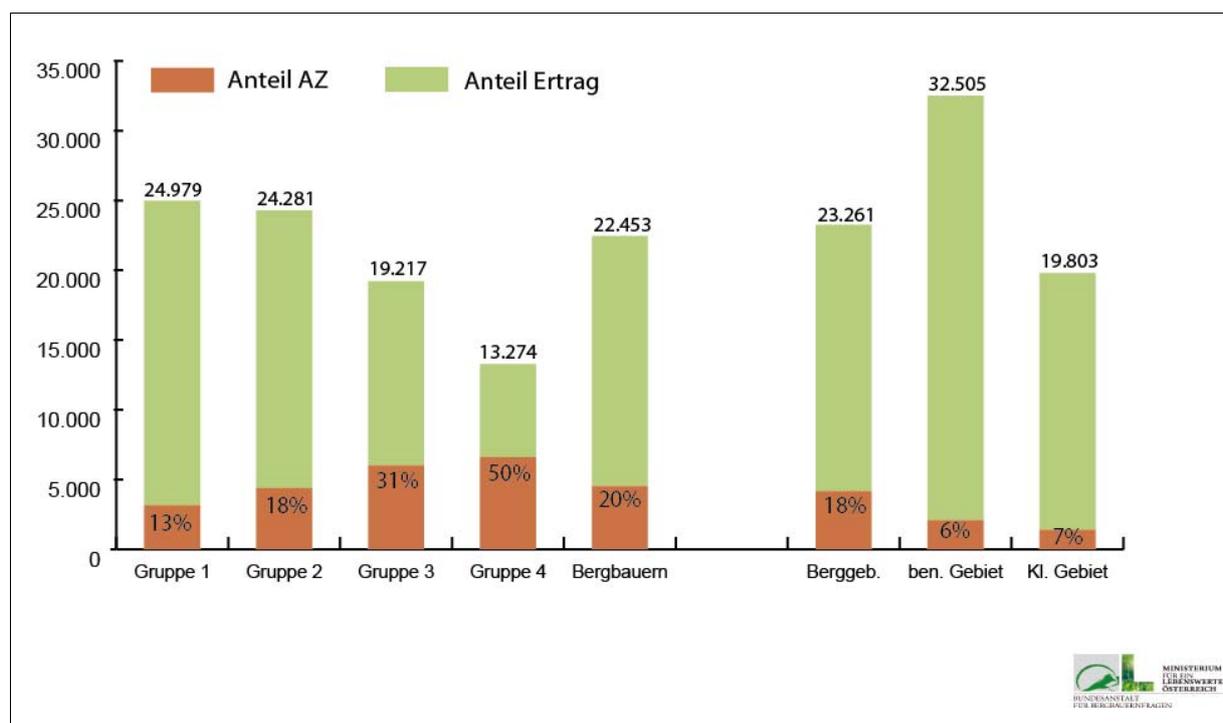


TABELLE 19: ANTEIL DER AUSGLEICHSZULAGE AM LANDWIRTSCHAFTLICHEN EINKOMMEN UND AM ERWERBSEINKOMMEN IM DURCHSCHNITT DER JAHRE 2012-2013

Kategorie BHK-Gruppe	Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft in Euro	Erwerbseinkommen in Euro	AZ laut Buchführungs- betriebe in Euro	Anteil der AZ am landw. Einkommen in %	Anteil der AZ am Erwerbseinkommen in %
BHK-Gruppe 1	24.979	40.917	3.159	12,6	7,7
BHK-Gruppe 2	24.281	38.697	4.377	18,0	11,3
BHK-Gruppe 3	19.217	32.220	6.016	31,3	18,7
BHK-Gruppe 4	13.274	28.351	6.595	49,7	23,3
Bergbauern	22.453	37.146	4.523	20,1	12,2
Kategorie Gebiet:					
Berggebiet	23.261	37.668	4.156	17,9	11,0
Sonstiges benachteiligtes Gebiet	32.505	45.719	2.087	6,4	4,6
Kleines Gebiet	19.803	38.045	1.387	7,0	3,6
Nichtbenachteiligtes Gebiet	35.187	50.555	228	0,6	0,5
Österreich	26.523	41.499	2.718	10,2	6,5

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. Das Erwerbseinkommen beinhaltet das landwirtschaftliche und außerlandwirtschaftliche Einkommen. Die Kategorie Österreich beinhaltet den gewichteten Durchschnitt aller Buchführungsbetriebe.

Quelle: LBG 2013 u. 2014; BMLFUW 2014; eigene Berechnungen.

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.³ 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.

Die Ausgleichszulage leistet zur ökonomischen Existenzsicherung der Betriebe mit steigender Erschwernis einen wichtigen 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 steilen landwirtschaftlich genutzten Flächen.

Beurteilung der Zielerreichung gemäß den Wirkungsindikatoren

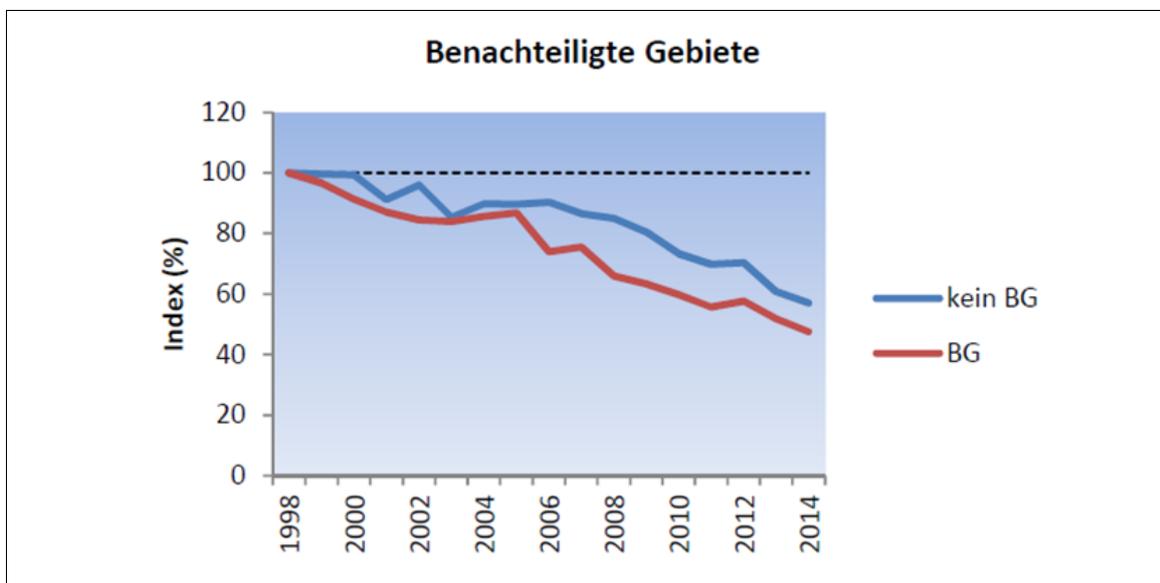
Wirkungsindikator: Umkehrung der abnehmenden Biodiversität

Als Indikator für die Umkehrung der abnehmenden Biodiversität ist von der EU der Farmland Bird Index festgelegt. Er setzt sich aus den Bestandstrends typischer, überwiegend im Kulturland vorkommender Vogelarten zusammen, wobei verschiedene Lebensräume innerhalb des Kulturlands über die Ansprüche der

³ 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.

ausgewählten Vogelarten abgebildet werden. Datengrundlage für den österreichischen Farmland Bird Index ist das „Monitoring der Brutvögel Österreichs“, ein Bestandserfassungsprogramm für häufige Vogelarten, das von BirdLife Österreich durchgeführt wird. Kern des Programms sind jährliche Zählungen, die von freiwilligen MitarbeiterInnen in ihrer Freizeit durchgeführt werden. Für den Almenbereich werden bezahlte OrnithologInnen eingesetzt (BMLFUW 2015g). Für Österreich gesamt gibt es einen von BirdLife erhobenen negativen Trend des Farmland Bird Indexes (Bestand der Feldvögel), der eine Reduktion des Indexes vom Ausgangswert 85,11 im Jahr 2006 auf 62,86 im Jahr 2013 angibt (BMLFUW 2016b; BMLFUW 2015g, S. 11). Birdlife spricht im Bericht für das Jahr 2013 von jährlichen Einzelereignissen in Kombination mit der ohnehin schwierigen Lebensraumsituation der Vögel (BMFLUW 2014c). Im Jahr 2013 zeigte sich im Vergleich zum Jahr 2012 bei zehn Indikatorarten relativ eine Zunahme und bei zwölf Indikatorarten eine Abnahme, wobei die Abnahmen etwas größer ausfielen als die Zunahmen. Die Bestandsentwicklung im längeren Betrachtungszeitraum ist hingegen bei der Mehrzahl der Indikatorarten negativ, d.h. zwei Drittel der dargestellten Vogelarten zeigte eine negative Entwicklung. Dieser Wirkungsindikator wurde von BirdLife auch nach der Unterscheidung benachteiligte Gebiete und nicht benachteiligte Gebiete ausgewertet. Der Teilindikator für benachteiligte Gebiete zeigt einen etwas ungünstigeren Verlauf als jener für die nicht benachteiligten Gebiete Österreichs, aber mit einer unterschiedlichen Entwicklung einzelner Arten (BMLFUW 2015g, S. 11f). Einige Arten sind im Grünland zurückgegangen. Grünland und benachteiligte Gebiete decken sich über weite Teile. In einem anderen Projekt wurde hinsichtlich des Themas Vogelvielfalt auf österreichischen Almen festgestellt, dass die Beweidung der Almflächen die Habitatdiversität und die Biodiversität erhöht. Ohne Beweidung ist mit einer Abnahme von Arten- und Individuenzahlen, insbesondere der auf das Offenland angewiesenen Arten zu rechnen. Aus vogelkundlicher Sicht ist daher die Erhaltung der Almbewirtschaftung das oberste Ziel (BMLFUW 2012).

ABBILDUNG 15: UNTERTEILUNG DES FARMLAND BIRD INDEX NACH BENACHTEILIGTE GEBIETE (BG) UND NICHT BENACHTEILIGTE GEBIETE (KEIN BG)



Quelle: BMLFUW 2015g, S. 15);

Es kann nicht eindeutig beurteilt werden, um wieviel stärker dieser negative Trend des Farmland Bird Index in den benachteiligten Gebieten ohne die Fördermaßnahme AZ gewesen wäre. Die AZ leistet einen bedeutenden Beitrag zur Aufrechterhaltung der Flächenbewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten und den Almen und damit auch für die Erhaltung der vielfältigen Biodiversität und der Vogelvielfalt.

Wirkungsindikator: Aufrechterhaltung der land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen mit hohem Naturwert (high nature value farmland)

Als Herzstück des High Nature Value Farmland-Konzepts ist der Zusammenhang zwischen extensiven landwirtschaftlichen Nutzungsformen und der biologischen Vielfalt zu sehen. Wichtigste Intention des Agrar-Umweltindikators ist es daher, ökologisch wertvolle landwirtschaftliche Lebensräume mit extensiven Nutzungsparametern und kleinteiligen Strukturen zu verknüpfen.

In Österreich wurden vom Umweltbundesamt zwei von drei unterschiedlichen Typen von HN VF untersucht. Der HN VF Typ 1 umfasst dabei naturnahe landwirtschaftliche Flächen mit hoher biologischer Vielfalt (nutzungsbedingter Typ), während Typ 2 eine auf Landschaftsebene übergeordnete Kategorie landwirtschaftlicher Systeme beschreibt (strukturbedingter Typ), die sich durch eine hohe strukturelle Vielfalt auszeichnet (BMLFUW 2015d). Es wurden die Daten der Jahre 2007 und 2013 miteinander verglichen und es hat sich gezeigt, dass die HN VF-Fläche deutlich schneller abnimmt als der Durchschnitt der LF in Österreich. Das deutet darauf hin, dass HN VF-Flächen nicht nur durch Flächenverbrauch und Nutzungsaufgabe parallel zur LF ohne Alm reduziert wurden, sondern auch durch Nutzungsverschiebungen bzw. Intensivierungen. Allerdings ist auch zu vermuten, dass eine etwaige Nutzungsaufgabe besonders die extensiven Flächennutzungen trifft (BMLFUW 2015d). Ein Großteil der Almen ist ebenfalls als HN VF-Fläche eingestuft (76,5 %) ⁴. Der Rückgang der HN VF-Fläche der Almen war noch stärker als bei den anderen LF und betrug zwischen 2007 und 2013 sogar 36,5% (BMLFUW 2015d). Dieser Rückgang ist zu einem großen Teil auf die geänderten Regeln bei der Flächenerfassung im INVEKOS-GIS zurückzuführen, aber ist zum Teil auch durch die Bewirtschaftungsaufgabe bedingt. Die Almen in Österreich liegen im österreichischen Berggebiet. Bei den nach dem System der AZ geförderten Almfutterflächen gab es hingegen kaum einen Rückgang.

Für das benachteiligte Gebiet wurde vom UBA kein Vergleich 2013 zu 2007 angestellt, sondern der Anteil der benachteiligten Gebiete an den HN VF-Flächen für das Jahr 2011 berechnet. Die Ausgangsthese bezüglich der AZ (M211 und M212) war, dass in benachteiligten Gebieten aufgrund naturbedingter Nachteile der Anteil an HN VF-Flächen höher ist als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Dies wurde durch die Analyse bestätigt. Es wurden 598.306 ha als HN VF-Fläche in Österreich definiert, davon lag mit 295.254 ha fast die Hälfte im Berggebiet (49,3 %), das bei dieser Berechnung einen Anteil von 42,4% an der landwirtschaftlich genutzten Fläche (ohne Almen) hatte. Das landwirtschaftlich benachteiligte Gebiet hatte 349.061 ha HN VF-Flächen aufzuweisen (73,4 %), bei einem Anteil von 59,1% an der landwirtschaftlich genutzten Fläche (ohne Almen). Zwei Drittel der HN VF-Fläche des Typ 1 lagen im Berggebiet. Die HN VF-Fläche des Typ 2 ist mit 18,8% überproportional im Kleinen Gebiet vertreten. Im Berggebiet waren 30,7% der LF (ohne Almen) als HN VF-Fläche eingestuft, für das gesamte benachteiligte Gebiet waren es 32,8 %. Im nicht benachteiligten Gebiet waren es hingegen nur 17,2 %.

Da die AZ einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten leistet und in diesen Gebieten ein überdurchschnittlich hoher Anteil an HN VF-Flächen liegt, leistet die AZ einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Biodiversität.

⁴ Als HN V Almfächen wurden vom UBA die Almfutterflächen mit einem Tierbesatz zwischen größer Null und kleiner 1 GVE/ha sowie die Bergmäher eingeordnet (BMLFUW 2015d).

TABELLE 20: HNVF-FLÄCHEN 2011 IM BENACHTEILIGTEN GEBIET (IN HA)

Art des Gebietes	HNVF gesamt	HNVF Typ 1	HNVF Typ 2	LF Ackerfläche	LF Grünland ohne Almen	LF ohne Almen
Berggebiet (M211) (1)	295.254	188.959	131.133	266.008	688.736	960.149
Sonstiges benachteiligtes Gebiet (Zwischengebiet) (2)	64.949	25.439	49.212	127.970	58.510	195.844
Kleines Gebiet (3)	78.858	19.024	69.267	113.081	59.254	182.084
Summe Gebiete (1, 2, 3)	439.061	233.422	249.612	507.059	806.500	1.338.077
Nicht benachteiligtes Gebiet	159.245	51.071	118.873	806.939	88.842	926.125
Österreich	598.306	284.493	368.485	1.313.998	895.342	2.264.202

1) HNVF = High Nature Value Farmland = landwirtschaftliche Flächen mit hohem Naturwert; LF = landwirtschaftlich genutzte Flächen

Quelle: BMLFUW 2015d; eigene Berechnungen.

TABELLE 21: HNVF-FLÄCHEN 2011 IM BENACHTEILIGTEN GEBIET (IN PROZENT)

Art des Gebietes	HNVF gesamt	HNVF Typ 1	HNVF Typ 2	LF Ackerfläche	LF Grünland ohne Almen	LF ohne Almen
Berggebiet (M211) (1)	49,3	66,4	35,6	20,2	76,9	42,4
Sonstiges benachteiligtes Gebiet (Zwischengebiet) (2)	10,9	8,9	13,4	9,7	6,5	8,6
Kleines Gebiet (3)	13,2	6,7	18,8	8,6	6,6	8,0
Summe Gebiete (1, 2, 3)	73,4	82,0	67,7	38,6	90,1	59,1
Nicht benachteiligtes Gebiet	26,6	18,0	32,3	61,4	9,9	40,9
Österreich	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1) HNVF = High Nature Value Farmland = land- und forstwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert; LF = landwirtschaftlich genutzte Flächen

Quelle: BMLFUW 2015d; eigene Berechnungen.

ZUSÄTZLICHE 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 zielorientierten Basisindikatoren enthalten und daher sehr relevant. Weiters wird die Entwicklung der Summe der geförderten Almfutterflächen als ein 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.

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

Ein ausgewählter Wirkungsindikator ist der Anteil der Biofläche an der Fläche der AZ-Betriebe (entsprechend dem zielorientierten Basisindikatoren Nr. 23 des EU-Handbuches). Der Biolandbau hat in Österreich im Vergleich zu den meisten anderen EU-Staaten mit 16,8% aller INVEKOS-Betriebe und 19,7%

der landwirtschaftlich genutzten Flächen (Daten für das Jahr 2013 laut BMLFUW 2015a) eine viel größere Bedeutung. Der Biolandbau ist auch eine zentrale Fördermaßnahme im Agrarumweltprogramm. Der Schwerpunkt des Biolandbaus in Österreich liegt im Berggebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben. Von den im Jahr 2013 über INVEKOS geförderten Biobetrieben waren 86,2% auch AZ-Betriebe die 74,6% der Biofläche bewirtschafteten. Von den Biobetrieben lagen 74,2% im Berggebiet bzw. der Anteil der Bergbauernbetriebe betrug 72,2 %.

ABBILDUNG 16: ANTEIL DER BIOBETRIEBE AN DEN AZ-BETRIEBEN 2013

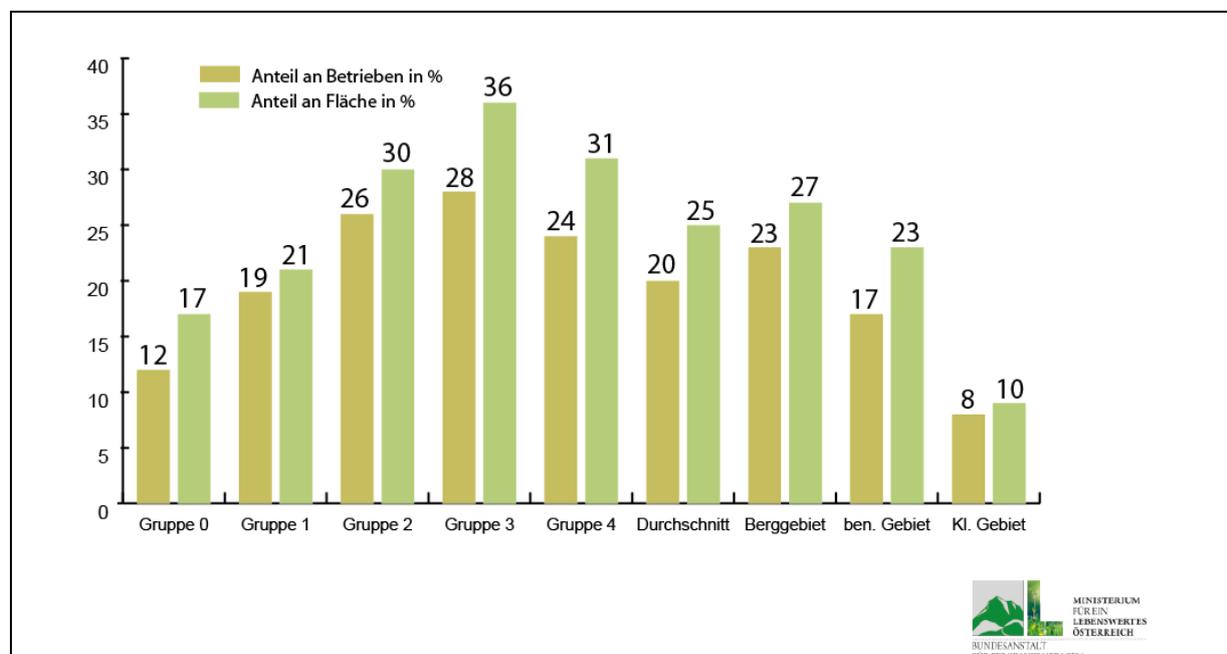


TABELLE 22: ANTEIL DER BIOBETRIEBE AN DEN AZ-BETRIEBEN IM JAHR 2013

Kategorie BHK-Gruppe	Anzahl der Biobetriebe	Biofläche in ha	Anteil der Biobetriebe an AZ-Betrieben in %	Anteil der Biofläche an AZ-Fläche (2013) in %	Anteil der Biofläche an AZ-Fläche (2006) in %
BHK-Gruppe 0	2.958	60.343	11,6	17,4	13,6
BHK-Gruppe 1	3.869	69.552	19,1	20,9	17,7
BHK-Gruppe 2	6.708	117.543	26,0	29,5	25,5
BHK-Gruppe 3	3.340	47.019	28,3	35,6	33,1
BHK-Gruppe 4	1.359	14.474	23,5	30,7	33,2
Bergbauern	15.276	248.588	24,0	27,3	24,5
Kategorie Gebiet:					
Berggebiet	15.692	255.951	23,4	27,2	24,4
Sonst. Ben. Gebiet	1.432	37.264	16,9	23,1	17,9
Kleines Gebiet	1.110	15.716	8,2	10,1	7,9
Österreich	18.234	308.931	20,5	24,6	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 1.258.243 ha AZ-Fläche).

Quelle: BMLFUW Invekös-Daten, eigene Berechnungen

Zwischen AZ-Betrieben und Biobetrieben gibt es eine starke Korrelation, die mit steigender Bewirtschaftungsschwernis zunimmt. Der Anteil der Biobetriebe an den AZ-Betrieben lag 2013 bei 20,5 %, die

24,6% der AZ-Fläche (ohne Berücksichtigung der Almen) biologisch bewirtschafteten. Den höchsten Anteil an Biobetrieben gab es mit 28,3% der Betriebe und 35,6% der AZ-Flächen bei den Bergbauernbetrieben mit hoher Erschwernis (BHK-Gruppe 3). Die Anteile der 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 Bewirtschaftungerschwernisse und Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung trägt sie auch zur Aufrechterhaltung der biologisch bewirtschafteten Flächen bei.

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

Es besteht auch ein starker Zusammenhang zwischen AZ-geförderten Betrieben und Flächen und der Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen des ÖPUL. Von den AZ-Betrieben nahmen im Jahr 2013 90% der Betriebe mit 95% der AZ-Flächen an einer oder mehreren Maßnahmen des ÖPUL teil.⁵ Dies sind sehr ähnliche Werte wie bei der Halbzeitbewertung mit den Daten des Jahres 2009 sowie den Baseline-Daten von 2006. Beim Anteil der Teilnahme am ÖPUL ist nach den BHK-Gruppen fast kein Unterschied festzustellen. Bei den Nichtbergbauernbetrieben bzw. im Kleinen Gebiet liegt die Teilnahme unter diesem Durchschnitt, ist aber mit 86% bzw. 75% der Flächen dennoch 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 Bewirtschaftungerschwernisse und der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung dieser ÖPUL-Flächen darstellt.

TABELLE 23: ANTEIL DER ÖPUL-BETRIEBE AN DEN AZ-BETRIEBEN IM JAHR 2013

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 (2013) in %	Anteil der ÖPUL-Fläche an AZ-Fläche (2006) in %
BHK-Gruppe 0	19.247	297.410	75,7	85,7	86,9
BHK-Gruppe 1	18.987	323.643	93,7	97,1	97,6
BHK-Gruppe 2	24.913	393.490	96,6	98,8	98,7
BHK-Gruppe 3	11.470	130.940	97,3	99,0	98,6
BHK-Gruppe 4	5.618	46.644	97,1	98,9	98,5
Bergbauern	60.988	894.717	95,9	98,2	98,3
Kategorie Gebiet:					
Berggebiet	63.304	918.074	94,5	97,6	97,6
Sonst. Ben. Gebiet	7.919	157.234	93,2	97,3	97,5
Kleines Gebiet	9.012	116.820	66,6	75,0	78,5
Österreich	80.235	1.192.128	90,1	94,7	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 1.258.243 ha AZ-Fläche).

Quelle: BMLFUW Invekos-Daten; eigene Berechnungen

⁵ Diese Prozentsätze der AZ-Betriebe sind höher als bei allen INVEKOS-Betrieben (von denen die AZ-Betriebe ein Teil sind). Im Jahr 2013 nahmen 86,8% der INVEKOS-Betriebe mit 91,2% der landwirtschaftlich genutzten Flächen (ohne Almen) am ÖPUL teil. Vergleicht man die ÖPUL-Betriebe mit der Agrarstrukturerhebung 2013, so nahmen 77,3% aller Betriebe mit landwirtschaftlich genutzter Fläche mit 87,0% der landwirtschaftlich genutzten Flächen am ÖPUL teil (BMLFUW 2015a).

Wirkungsindikator: Geringere Abnahme der AZ-Flächen im Vergleich zum Durchschnitt Österreichs zwischen 2006 – 2013 – nationaler Zusatzindikator

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 hat von 2006 (baseline) bis 2013 um 3,6% abgenommen, während die gesamte Futterfläche (definiert als Dauergrünland) in Österreich im selben Zeitraum um 13,4% abgenommen hat. Im Jahr 2013 betrug der Anteil der Almfutterfläche an der AZ-Futterfläche 21% (berechnet auf Basis der aufgetriebenen und geförderten Tiere), während dieser Wert für Österreich aufgrund einer anderen statistischen Erfassung der Almflächen bei 28% lag. Seit der Halbzeitbewertung 2010 gingen die AZ-Almfutterflächen nur um 13.319 ha (- 5,0 %) zurück, während es aufgrund der angepassten Erfassung der Futterflächen auf den Almen gemäß der INVKOS-Statistik zu einem Rückgang der Almflächen um 139.621 ha (-28,7 %) kam.

Die AZ-Förderfläche hat seit 2006 (baseline) um 2,2% abgenommen, während die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Österreich gemäß INVEKOS-Daten um 7,5% abgenommen hat. Den größten Anteil an dem Rückgang gemäß INVEKOS-Daten hatte das Dauergrünland und davon wieder die Almen (BMLFUW 2015a u. 2007), da es bei den Almen aufgrund der Almfutterflächenproblematik zu statistischen Kürzungen gekommen ist. 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 24: VERÄNDERUNG DES FLÄCHENUMFANGS IN BENACHTEILIGTEN GEBIETEN IM JAHR 2013 IM VERGLEICH ZU 2006

Kategorie	Futterfläche (FF) im Jahr 2013 in ha	Anteil der Almfutterfläche an FF in %	Veränderung der FF zu 2006 in ha	Veränderung der FF zu 2006 in %	AZ-Fläche im Jahr 2013 in ha	Veränderung AZ-Fläche zu 2006 in ha	Veränderung AZ-Fläche zu 2006 in %
Bergbauern	1.052.451	21,0	-32.823	-3,0	1.132.131	-35.949	-3,1
Berggebiet	1.086.480	22,8	-34.602	-3,1	1.188.866	-38.780	-3,2
Benacht. Gebiet	85.855	0,7	-4.363	-4,8	162.188	6.596	4,2
Kleines Gebiet	83.139	3,3	-7.453	-8,2	158.568	-2.318	-1,4
Alle ben. Gebiete	1.255.475	20,0	-2.680	-3,6	1.509.621	-34.502	-2,2
	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	1.237.313	28,0	-190.768	-13,4	2.645.495	-214.386	-7,5

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 beinhaltet 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 (inkl. Bergmäher) ist bei INVEKOS anders als bei der AZ. Die Reduktion der Almen bei der Kategorie Almen von 2006 bis 2013 betrug 139.621 ha.

Quelle: BMLFUW 2015a um 2007, BMLFUW Abt. II3; eigene Berechnungen

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

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 2013 der RGVE-Besatz je ha Futterfläche 1,05 (Halbzeitbewertung 2010:1,04) und ist im Vergleich zum Jahr 2006 (Baseline) nur leicht gestiegen (plus 0,05). Die Besatzdichte je ha sinkt mit steigender Bewirtschaftungserschwerung sehr deutlich und beträgt bei den extremen Bergbauernbetrieben (BHK-

Gruppe 4) nur 0,71 RGVE/ha. Im Vergleich zu dem Gesamtdurchschnitt von Österreich von 1,27 RGVE/ha (Daten der Halbzeitbewertung 2010: 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 den INVEKOS Almflächen), dann liegt die Besatzdichte in allen Kategorien von benachteiligten Gebieten sehr deutlich unter dem österreichischen Durchschnitt von 1,77 RGVE/ha. 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 25: FUTTERFLÄCHEN UND RGVE-BESATZ DER AZ-BETRIEBE IM VERGLEICH IN DEN JAHREN 2013 UND 2006

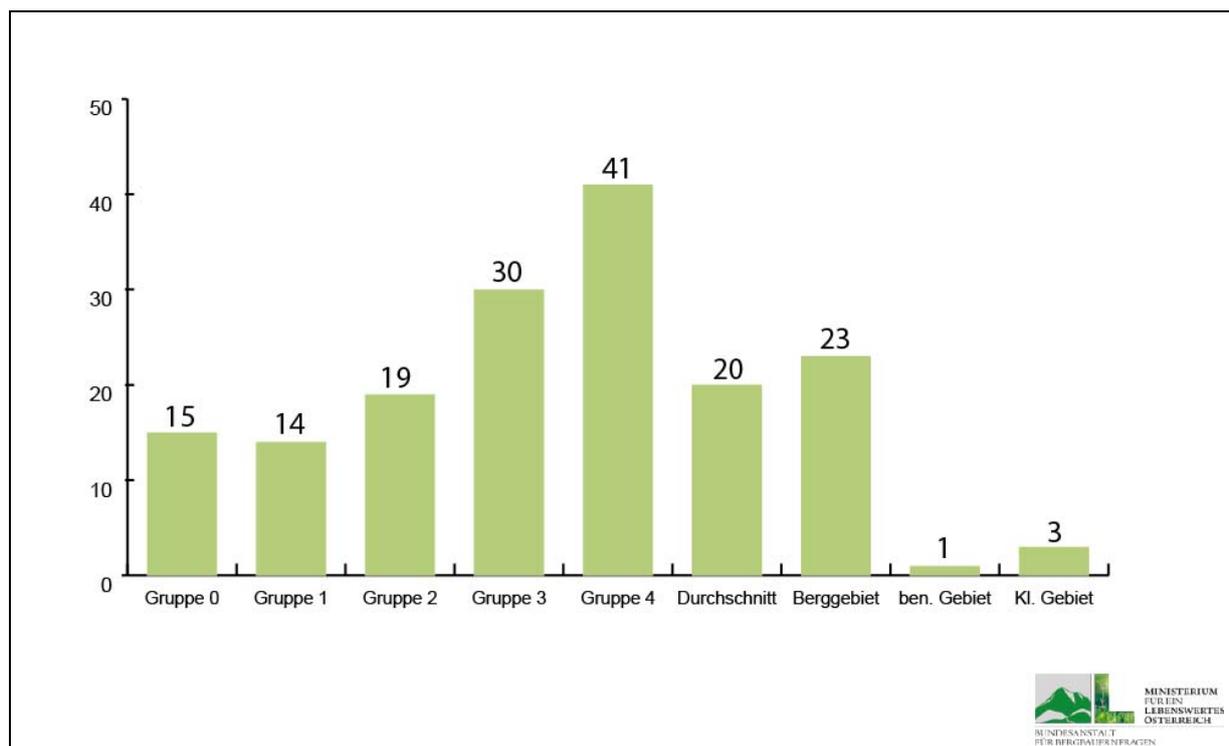
Kategorie BHK-Gruppe	AZ-Futterfläche 2013 in ha	AZ-Almfutterfläche 2013 in ha	Anteil der AZ-Alm- futterfläche 2013 in %	Besatzdichte je ha AZ-Futterfläche 2013	Besatzdichte je ha AZ-Futterfläche 2006
BHK-Gruppe 0	203.023	30.340	14,9	1,21	1,17
BHK-Gruppe 1	330.620	47.384	14,3	1,19	1,14
BHK-Gruppe 2	453.745	84.299	18,6	1,02	0,97
BHK-Gruppe 3	188.801	57.109	30,2	0,83	0,77
BHK-Gruppe 4	79.285	32.246	40,7	0,71	0,67
Bergbauern	1.052.451	221.038	21,0	1,01	0,96
Kategorie Gebiet:					
Berggebiet	1.086.480	248.043	22,8	1,00	0,94
Sonstiges benachteiligtes Gebiet	85.855	610	0,7	1,38	1,34
Kleines Gebiet	83.139	2.725	3,3	1,37	1,29
Benachteiligtes Gebiet	1.255.475	251.378	20,0	1,05	1,00
	Dauergrünland 2013 in ha	Almflächen 2013 in ha	Anteil Almflächen 2013 in %	Besatzdichte je ha Dauergrünland 2013 in %	Besatzdichte je ha Dauergrünland 2006 in %
Österreich	1.237.313	346.453	28,0	1,27	1,10

In der AZ-Futterfläche sind die Almfutterflächen berücksichtigt. Die Almfutterflächen werden gemäß Einrechnungsschlüssel für aufgetriebene RGVE berücksichtigt. Die Kategorie Österreich beinhaltet die INVEKOS-Daten für Dauergrünland (inkl. Almen) und RGVE (inkl. der benachteiligten Gebiete). 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: BMLFUW 2015a um 2007, BMLFUW Abt. II3; eigene Berechnungen

Der Anteil der AZ-Almfutterfläche an der AZ-Futterfläche beträgt im Durchschnitt im Berggebiet 20%. Dieser Anteil steigt mit zunehmender Erschwernis an und macht bei den extremen Bergbauernbetrieben (BHK-Gruppe 4) sogar 41% der AZ-Futterfläche aus. Daran erkennt man die hohe Bedeutung der Almwirtschaft für die Berglandwirtschaft.

ABBILDUNG 17: ANTEIL AZ-ALMFUTTERFLÄCHE AN DER AZ-FUTTERFLÄCHE 2013 IN %



Wirkungsindikator: Hoher Anteil an extensiven Grünland und Wiesen/Weiden an der landwirtschaftlich genutzten Fläche der AZ-Betriebe – nationaler Zusatzindikator

Als ein weiterer 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 (eitmähdige 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 bewirtschafteten Fläche der AZ-Betriebe (inkl. nicht geförderten Flächen) sind 62,3% Grünland (inkl. Almfutterflächen), 29,2% Feldfutter und Futtergetreide und 8,5% sonstige Flächen. Entsprechend den natürlichen Bewirtschaftungsbedingungen nehmen mit steigender Bewirtschaftungserschwerung 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 Erschwerung bestehen die landwirtschaftlich genutzten Flächen fast zu 100% aus Grünland mit einem hohen Anteil an Almflächen und extensiven Grünland.

Nachdem die AZ gezielt die Bergbauernbetriebe mit steigender Erschwerung 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 26: ANTEILE DER FLÄCHEN DER AZ-BETRIEBE NACH DER FLÄCHENART 2013
IN %

Kategorie BHK-Gruppe	AZ-Almfutterfläche	Extensives Grünland	Weiden und Wiesen	Feldfutter und Futtergetreide	Sonstige Flächen
BHK-Gruppe 0	5,5	2,4	22,0	49,2	21,0
BHK-Gruppe 1	11,9	2,2	49,7	31,3	4,8
BHK-Gruppe 2	17,3	4,9	56,0	19,9	1,9
BHK-Gruppe 3	30,1	11,2	56,4	2,1	0,2
BHK-Gruppe 4	40,6	15,5	43,7	0,2	0,1
Bergbauern	19,2	5,7	53,1	19,5	2,5
<i>Kategorie Gebiet:</i>					
Berggebiet	20,1	5,7	49,9	20,9	3,3
Sonstiges benachteiligtes Gebiet	0,2	1,5	24,3	48,7	25,2
Kleines Gebiet	1,2	2,1	25,5	52,8	18,5
Alle ben. Gebiete	14,7	4,6	43,0	29,2	8,5

In dieser Tabelle sind alle landwirtschaftlich genutzten Flächen der AZ-Betriebe enthalten (insgesamt: 1,71 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 Almfächen wurden nach AZ-Almfutterflächen in die landwirtschaftlich genutzte Fläche eingerechnet.

Quelle: BMLFUW Invekos Daten; eigene Berechnungen.

6 BEANTWORTUNG DER BEWERTUNGSFRAGEN

Die gemeinsamen Bewertungsfragen sollen sicherstellen, dass die Ergebnisse der nationalen und regionalen ländlichen Entwicklungsprogramme auf EU-Ebene aggregiert werden können (European Communities 2014, S. 25). Für die Ex-post Evaluierung wurde die Gesamtanzahl der gemeinsamen Bewertungsfragen (common evaluation questions) für das Programm Ländliche Entwicklung von der EU stark reduziert, verbunden mit der Überlegung, dass die Mitgliedstaaten mehr nationale programmspezifische Zusatzfragen anwenden sollten (European Communities 2014, S. 28). Für die Maßnahmen der Achse 2, zu der auch die Ausgleichszulage gehört, wurde von der EU die gemeinsame Bewertungsfrage Nr. 16 – Wie und in welchem Umfang hat die Maßnahme zur Verbesserung der Umweltsituation beigetragen? (How and to what extent has the measure contributed to improving the environmental situation?) – festgelegt. Zusätzlich relevant für die Ausgleichszulage ist die für alle Maßnahmen der Achsen 1 -3 festgelegte gemeinsame Bewertungsfrage Nr. 20 – Welche anderen Auswirkungen, auch in Bezug auf andere Zielsetzungen oder Schwerpunkte, hängen mit dieser Maßnahme zusammen (indirekte, positive bzw. negative Auswirkungen auf die Begünstigten bzw. Nichtbegünstigten, auf die lokaler Ebene)? (European Communities 2014, S. 29f.). In der Ex-post Evaluierung wird auf die im CMEF ursprünglich für die AZ vorgesehenen Bewertungsfragen (Europäische Kommission 2006) zusätzlich eingegangen, da sie zur Beantwortung der Bewertungsfrage 16 beitragen. 6

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.

Bewertungsfrage 16: Wie und in welchem Umfang hat die Ausgleichszulage zur Verbesserung der Umweltsituation in Berggebieten (M 211) bzw. in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind (M 212) beigetragen?

Eine entscheidende Schlüsselrolle für die Sicherung des sensiblen Ökosystems insbesondere im Berggebiet fällt der Landwirtschaft zu. In Österreich sind die Kulturlandschaften von der Landwirtschaft geprägt und bestehen aus einer Vielzahl von Elementen. Die benachteiligten Gebiete haben einen Anteil von 81% an der Katasterfläche Österreichs (Berggebiete: 70 %) und auch einen hohen Anteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche (Berggebiet: 50,5 %; andere benachteiligte Gebiete: 14,1 %) ⁷. Weiters lagen im Jahr 2013 gemäß Agrarstatistik 76% aller Betriebe im benachteiligten Gebiet, 88% der Forstflächen wurden in den benachteiligten Gebieten bewirtschaftet und 83% der Rinder gehalten (Statistik Austria 2014). 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.

⁶ 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? 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? Inwieweit hat die Regelung (M 211 und M 212) zum Erhalt oder der Förderung nachhaltiger Agrarsysteme beigetragen? Inwieweit hat die Regelung (M 211 und M 212) zum Erhalt der Landschaft und zur Verbesserung der Umwelt beigetragen? (Europäische Kommission 2006, Anhang B). Die letzte dieser Fragen ist größtenteils mit der Bewertungsfrage 16 ident und wird bei Bewertungsfrage 16 beantwortet.

⁷ Es gibt drei wichtige statistische Quellen für die landwirtschaftliche Fläche, bei denen sich die prozentuellen Anteile aufgrund unterschiedlicher Methodik unterscheiden (siehe Kapitel 2).

Die AZ gibt aufgrund der Berghöfekataster-Punkte als Erschwernismaß einen starken Anreiz, auch sehr steile landwirtschaftlich genutzte Flächen weiter zu bewirtschaften. Bei 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 wurden 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.

Als ein wichtiger Wirkungsindikator für die Umkehrung der abnehmenden Biodiversität ist von der EU der Farmland Bird Index festgelegt. Für Österreich gibt es einen von BirdLife erhobenen negativen Trend des Farmland Bird Indexes (Bestand der Feldvögel), der eine Reduktion des Indexes vom Ausgangswert 85,11 im Jahr 2006 auf 62,86 im Jahr 2013 angibt. Dieser Wirkungsindikator wurde von BirdLife auch nach der Unterscheidung benachteiligte Gebiete und nicht benachteiligte Gebiete ausgewertet. Der Teilindikator für benachteiligte Gebiete zeigt einen etwas ungünstigeren Verlauf als jener für die nicht benachteiligten Gebiete Österreichs, aber mit einer unterschiedlichen Entwicklung einzelner Arten. Einige Arten sind im Grünland zurückgegangen und Grünland und benachteiligte Gebiete decken sich über weite Teile. Hinsichtlich der Almen wird festgestellt, dass ohne Beweidung der Almen mit einer Abnahme von Arten- und Individuenzahlen zu rechnen wäre. Es kann nicht eindeutig beurteilt werden, um wieviel stärker dieser negative Trend des Farmland Bird Index in den benachteiligten Gebieten ohne die Fördermaßnahme AZ gewesen wäre. Die AZ leistet einen bedeutenden Beitrag zur Aufrechterhaltung der Flächenbewirtschaftung und damit auch für die Erhaltung der vielfältigen Biodiversität. Die primäre Aufgabe der AZ ist es nicht, die Umweltsituation zu verbessern, aber sie trägt vor allem für die Bewahrung der relativ guten Umweltsituation in den benachteiligten Gebieten bei (siehe Kapitel 4).

Ein weiterer wichtiger, von der EU festgelegter Wirkungsindikator, ist die Aufrechterhaltung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert (high nature value farmland). Dieser Wirkungsindikator wurde vom Umweltbundesamt untersucht. Es wurden die Daten der Jahre 2007 und 2013 miteinander verglichen und es hat sich gezeigt, dass die HNVP-Fläche deutlich schneller abnimmt als der Durchschnitt der LF in Österreich. Für das benachteiligte Gebiet wurde vom UBA kein Vergleich 2013 zu 2007 angestellt, sondern der Anteil der benachteiligten Gebiete an den HNVP Flächen für das Jahr 2011 berechnet. Die Ausgangsthese bezüglich der AZ (M211 und M212) war, dass in benachteiligten Gebieten aufgrund naturbedingter Nachteile der Anteil an HNVP-Flächen höher ist als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Dies wurde durch die Analyse bestätigt. Es wurden 598.306 ha als HNVP Fläche in Österreich definiert, davon lag mit 295.254 ha fast die Hälfte im Berggebiet (49,3 %), das bei dieser Berechnung einen Anteil von 42,4% an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche (ohne Almen) hatte. Das gesamte landwirtschaftlich benachteiligte Gebiet hatte 349.061 ha HNVP Flächen aufzuweisen (73,4 %), bei einem Anteil von 59,1% an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche (ohne Almen). Zwei Drittel der HNVP-Fläche des Typ 1 lagen im Berggebiet. Die HNVP-Fläche des Typ 2 ist mit 18,8% überproportional im Kleinen Gebiet vertreten. Im Berggebiet waren 30,7% der LF (ohne Almen) als HNVP Fläche eingestuft, für das gesamte benachteiligte Gebiet waren es 32,8 %. Im nicht benachteiligten Gebiet waren es hingegen nur 17,2 %. Ein Großteil der Almen ist ebenfalls als HNVP-Flächen eingestuft (76,5 %). Da die AZ einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten leistet und in diesen Gebieten ein überdurchschnittlich hoher Anteil an HNVP-Flächen liegt, leistet die AZ gemäß diesem Wirkungsindikator einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Biodiversität.

Ein weiterer 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 2013 im Durchschnitt aller benachteiligten Gebiete 1,05 und ist im Vergleich zum Jahr 2006 fast gleich groß geblieben (plus 0,05). 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 1,27 RGVE/ha (in dem die benachteiligten Gebiete auch enthalten sind), der um 0,17 RGVE je ha Futterfläche seit 2006 gestiegen ist, haben die Berggebiete bzw. die Bergbauernbetriebe einen deutlich 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 der AZ und der Umweltsituation.

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 forstwirtschaftlich genutzten Flächen mit hohem Naturwert und trägt zur Aufrechterhaltung der Biodiversität und eines guten Zustands der Umwelt 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.

Bewertungsfrage Nr. 20 – Welche anderen Auswirkungen, auch in Bezug auf andere Zielsetzungen oder Schwerpunkte, hängen mit dieser Maßnahme zusammen (indirekte, positive bzw. negative Auswirkungen auf die Begünstigten bzw. Nichtbegünstigten, auf lokaler Ebene)?

Die Ausgleichszulage hat Auswirkungen auf andere Wirkungsziele des Programms Ländliche Entwicklung. Diese Auswirkungen werden gemäß dem vorgeschlagenen Raster des BMLFUW bewertet.

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit: Die AZ soll die niedrigeren Erträge und höheren Kosten der Bewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten teilweise ausgleichen und trägt damit zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Gunstlagen bei. Die AZ hat eine positive Wirkung auf das Einkommen der begünstigten Betriebe. Diese Wirkung nimmt mit steigender Bewirtschaftungserschwerung zu. Damit erhalten die Begünstigten einen finanziellen Spielraum um flexibler auf Veränderungen zu reagieren und ihren Betrieb wettbewerbsfähiger zu gestalten. Für die Begünstigten ergibt sich daraus eine positive indirekte Wirkung, die auch einen Beitrag für Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung darstellt. Für die nicht begünstigten Betriebe ergibt sich eine negative Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit, da aufgrund der AZ weniger Betriebe in den benachteiligten Gebieten die Bewirtschaftung aufgeben und daher weniger Pachtflächen bzw. Bewirtschaftungsflächen zum Kauf auf den Markt kommen und ein Wachsen der wettbewerbsfähigen Betriebe teurer kommt bzw. langsamer vor sich geht. Da aber eine Mehrheit der Betriebe in Österreich die AZ bekommt, kann der Effekt insgesamt als positiv eingeschätzt werden – auch hinsichtlich der damit verbundenen positiven Wirkungen auf den Tourismus.
- Erhöhung der Bruttowertschöpfung: Gemäß der WIFO-Studie (BMLFUW 2016c) hatten die Förderungen LE 07-13 einen negativen Effekt auf die Brutto-Wertschöpfung und wirkten extensivierend (= produktivitätssenkend). Gleichzeitig hatten sie einen positiven Effekt indem sie den Deckungsbeitrag in der Landwirtschaft erhöhten. Dies ermöglichte einen höheren Konsum von landwirtschaftlichen Haushalten, der zu einer Erweiterung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen in anderen Sektoren führte und womit mehr Wertschöpfung und Beschäftigung verbunden waren. Per Saldo führten die gegenläufigen Wirkungen laut WIFO zu einem positiven Resultat für die ganze Volkswirtschaft. Die Wirkung der AZ wurde vom WIFO nicht extra abgeschätzt, aber sie kann im Prinzip gleich wie das Gesamtprogramm eingeschätzt werden – extensivierend mit gleichzeitig positiven Effekt auf den Deckungsbeitrag in der Landwirtschaft bzw. auf die landwirtschaftlichen Einkommen in den benachteiligten Gebieten.

- Gründung von neuen landwirtschaftlichen Betrieben: Die AZ hat keine indirekten Wirkungen auf die Gründung von neuen landwirtschaftlichen Betrieben. Falls doch, dann wirkt die AZ positiv auf Betriebsgründungen in den benachteiligten Gebieten, da mit der AZ als einem positiven Einkommensteil kalkuliert werden kann.
- Verbesserung der Biodiversität: Die AZ ist in ihren Zielen nicht unmittelbar auf die Verbesserung der Biodiversität ausgerichtet, hat allerdings positive Wirkungen auf die Biodiversität, da sie zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung, insbesondere auch extensiver und wenig ertragreicher landwirtschaftlicher Flächen, positiv beiträgt. Die AZ leistet auch einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der Almen. Der Umweltbereich wird bei der Bewertungsfrage 16 und in der Beantwortung weiterer Bewertungsfragen eingehend behandelt.
- Verbesserung der Wasserqualität: Die AZ ist in ihren Zielen nicht unmittelbar auf die Verbesserung der Wasserqualität ausgerichtet. Durch ihren Beitrag zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten, insbesondere der Berggebiete und der Almen, trägt sie indirekt aber auch zur Verbesserung der Wasserqualität bei.
- Vermeidung von Treibhausgasemissionen: Dieses Wirkungsziel ist im Zuge der AZ Evaluierung nicht beurteilbar. Die AZ unterstützt die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten, insbesondere der Berggebiete und der Almen. Aber der RGVE-Besatz im Berggebiet ist relativ niedrig.
- Verbesserung der Bodenqualität: Nachhaltige Bewirtschaftungsformen, wie sie in den benachteiligten Gebieten, insbesondere im Berggebiet, zum überwiegenden Teil vorherrschen, leisten einen positiven Beitrag zur Aufrechterhaltung einer nachhaltigen Bodenbewirtschaftung. Die AZ leistet einen wichtigen Beitrag zum Einkommen und damit zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung in den benachteiligten Gebieten, insbesondere in den Berggebieten und den Almen und trägt damit zur Aufrechterhaltung der Bodenqualität, der Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit und des Bodenschutzes sowie des Schutzes vor Naturgefahren bei.
- Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe: Dieses Wirkungsziel ist eines der zentralen Ziele der AZ. Bei der AZ ist Fördersumme je ha umso höher, je größer die Bewirtschaftungserschwernisse des Betriebes sind. Auch werden Tierhalter und Futterflächen deutlich stärker gefördert als Nichttierhalter und sonstige Flächen. Der Sockelbetrag (Flächenbetrag 1) von maximal 6 ha wirkt sich sehr positiv auf die Bewirtschaftung der Flächen kleiner Betriebe und Betriebe mit hoher Erschwerung aus. Durch diese Förderbestimmungen der AZ leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe. Dies wird in dieser Evaluierung an anderer Stelle umfangreich ausgeführt. Auch die WIFO Studie sieht eine deutlich positive Wirkung des Programms Ländliche Entwicklung zur Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe (BMLFUW 2016a).
- Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft (Tourismus, ...): Die AZ hat insofern eine positive Wirkung auf die Diversifizierung der Wirtschaft als sie einen wichtigen Beitrag zum Einkommen der begünstigten landwirtschaftlichen Betriebe und damit zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen in den benachteiligten Gebieten, insbesondere in den Berggebieten und den Almen leistet. Damit trägt sie positiv zur Erhaltung der Kulturlandschaft bei, die eine wichtige Voraussetzung für die Besiedelung und für wirtschaftliche Aktivitäten wie Tourismus in österreichischen Berggebieten darstellt.

- Steigerung der Lebensqualität: Laut der WIFO-Studie steht das Programm Ländliche Entwicklung in vorteilhafter Verbindung zu Faktoren die für die Lebensqualität wichtig sind, wie Vermeidung von Arbeitslosigkeit, eine angemessene Einkommenshöhe und gerechte Einkommensverteilung (BMLFUW 2016c). Die AZ trägt in diesem Sinne zur Steigerung zur Lebensqualität bei, da sie einen wichtigen Beitrag zum Einkommen aus der Land- und Forstwirtschaft in den benachteiligten Gebieten, insbesondere in den Berggebieten und ganz besonders bei den Bergbauernbetrieben mit hoher und extremer Erschwernis leistet. Weiters leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere des Grünlandes sowie materieller und immaterieller Kulturgüter. Dies trägt wesentlich zur Lebensqualität der Bevölkerung und der Touristen und Touristinnen in den benachteiligten Gebieten, insbesondere in den Berggebieten, bei.

- Stärkung der Kapazitäten zur Verbesserung der wirtschaftlichen Diversifizierung und der Lebensqualität in ländlichen Gebieten: Die AZ leistet einen wichtigen Beitrag zum Einkommen aus der Land- und Forstwirtschaft in den benachteiligten Gebieten, insbesondere in den Berggebieten und ganz besonders bei den Bergbauernbetrieben mit hoher und extremer Erschwernis. Ein ausreichendes Einkommen schafft bessere Voraussetzungen um die Kapazitäten zu Verbesserung der wirtschaftlichen Diversifizierung der landwirtschaftlichen Betriebe in den benachteiligten Gebieten zu stärken. Weiters leistet die AZ einen wichtigen Beitrag zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere des Grünlandes sowie materieller und immaterieller Kulturgüter. Dies trägt wesentlich zur Lebensqualität in ländlichen Gebieten, insbesondere in den Berggebieten, bei.

Bewertungsfrage: 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 Bewirtschaftungserschwerung (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 Bewirtschaftungserschwerung 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 Ergebnisindikatoren nachvollzogen werden (Durchschnitt der Jahre 2012/2013): 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 durchschnittliche Deckungsbeitrag beträgt im Berggebiet nur 58% des Deckungsbeitrages im nicht benachteiligten Gebiet. Die Deckungsbeitragsdifferenz wird durch die AZ zu 21% ausgeglichen. Mit steigender Bewirtschaftungserschwerung verschlechtert sich die Relation zum nicht benachteiligten Gebiet. Bei den Bergbauernbetrieben mit extremer Erschwernis (BHK-Gruppe 4) beträgt der Deckungsbeitrag nur 24% des Deckungsbeitrages im nicht benachteiligten Gebiet und die Deckungsbeitragsdifferenz wird, trotz deutlich höherer Förderbeträge der AZ, nur zu 18% ausgeglichen.

Ähnliche Größenordnungen zeigen sich auch beim landwirtschaftlichen Einkommen. Ohne AZ ist das landwirtschaftliche Einkommen im Berggebiet um 45% bzw. bei den extremen Bergbauernbetrieben um 81% niedriger als im nichtbenachteiligten Gebiet. Der Ausgleich der Differenz durch die AZ gelingt im Berggebiet zu 26% bzw. bei den extremen Bergbauernbetrieben zu 23 %.

Die große Bedeutung der AZ sieht man an ihrem Anteil am landwirtschaftlichen Einkommen bzw. an den öffentlichen Geldern. Dieser Anteil liegt im Berggebiet bei 18% am landwirtschaftlichen Einkommen und 24% der öffentlichen Gelder. Bei den extremen Bergbauernbetrieben sind es sogar 50% des landwirtschaftlichen Einkommens.

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 AZ-Fläche (1,515 Mio. ha) wurde im Durchschnitt der Förderperiode mit 1,540 Mio. ha sogar um 1,6% übererfüllt. Die Förderfläche 2013 hat im Vergleich zu 2006 (baseline) um 2,2% abgenommen (Abnahme im Berggebiet und Kleinem Gebiet, leichte Zunahme im sonstigen benachteiligten Gebiet), während die landwirtschaftlich genutzte Fläche Österreichs gemäß INVEKOS-Daten sogar um 7,5% 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 landwirtschaftlichen 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 Bewirtschaftungserchwernis (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 Mindestbesiedelungsfunktion und der Basis für den Tourismus. Die Betriebe im Berggebiet sind auch für den Schutz des Waldes und die Bewirtschaftung der Almflächen von großer Bedeutung.

Während im sonstigen benachteiligten Gebiet bzw. im Kleinen Gebiet der Anteil der AZ am landwirtschaftlichen Einkommen mit 6% bis 7% bzw. 4% bis 5% des Erwerbseinkommens relativ niedrig liegt, beträgt dieser Anteil im Berggebiet 18% des landwirtschaftlichen Einkommens und 11% des Erwerbseinkommens (Durchschnitt der Jahre 2012/2013). 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 23% 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 waren eine Fördervoraussetzung (Baseline) für die Ausgleichszulage. Sie umfassten 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 war 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 zielorientierten Basisindikator Nr. 23 des EU-Handbuches) kann als ein geeigneter Wirkungsindikator verwendet werden. Der Schwerpunkt des Biolandbaus in Österreich liegt im Berggebiet bzw. bei den Bergbauernbetrieben. Von den im Jahr 2013 über INVEKOS geförderten Biobetrieben waren 86% auch AZ-Betriebe, die 75% der Biofläche bewirtschafteten. Von den Biobetrieben lagen 74% im Berggebiet bzw. waren 72% auch Bergbauernbetriebe. Zwischen AZ-Betrieben und Biobetrieben gibt es eine starke Korrelation (24% der Bergbauernbetriebe sind gleichzeitig auch Biobetriebe), die mit steigender Bewirtschaftungserschwerung zunimmt. Für diese Betriebe sind die Ausgleichszulage und die Bioförderung wichtige Maßnahmen. Durch den positiven Beitrag der AZ zum teilweisen Ausgleich der Bewirtschaftungserschwerung 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 der AZ bzw. im Kleinen Gebiet liegt die Teilnahme unter diesem Durchschnitt, ist aber mit 86% bzw. 75% der Flächen dennoch 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 Bewirtschaftungserschwerung und der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung dieser ÖPUL-Flächen darstellt.

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

(Diese Bewertungsfrage 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 Bewirtschaftungerschwernis

Die Differenzierung der Förderhöhe je ha nach der Bewirtschaftungerschwernis (definiert über die Berghöfekataster-Punkte 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 193 Euro/ha wesentlich höher war (2013) als in den sonstigen benachteiligten Gebieten (94,7 Euro/ha). Bergbauernbetriebe mit extremer Erschwernis (BHK-Gruppe 4) erhielten im Jahr 2013 im Durchschnitt 389 Euro/ha, das war der 4,8-fache Betrag der Nichtbergbauernbetriebe bzw. der 2,8-fache Betrag der Bergbauernbetriebe mit geringer Erschwernis (BHK-Gruppe 1). Auch im Durchschnitt je Betrieb betrachtet, hatten die Bergbauernbetriebe der BHK-Gruppe 4 fast den fünffachen Förderbetrag der Nichtbergbauernbetriebe bzw. mehr als den doppelten Förderbetrag der Betriebe der BHK-Gruppe 1. Diese Relationen im Programm 2007-2013 entsprechen jenen des vorherigen 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 Bewirtschaftungerschwernis 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 Bewirtschaftungerschwernis 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 für kleine Bergbauernbetriebe mit hoher Erschwernis auszugleichen, wurde in der AZ bereits ab 2001 die Förderung in zwei Flächenbeträge gesplittet. Diese Ausgestaltung wurde bereits in der alten Periode positiv evaluiert und auch in der neuen Periode beibehalten. Der Flächenbetrag 1 wurde nur für das Äquivalent von maximal 6 ha förderberechtigte Fläche bezahlt. Die Förderhöhe korreliert sehr stark mit der Bewirtschaftungerschwernis (Anzahl der BHK-Punkte). Der Flächenbetrag 1 hat vor allem bei kleineren Bergbauernbetrieben mit hoher Erschwernis eine große Bedeutung. Während der Flächenbetrag 1 im Jahr 2013 in den sonstigen benachteiligten Gebieten nur einen Anteil von 13,1% an der Gesamtfördersumme der Betriebe hatte bzw. bei den Nichtbergbauernbetrieben (BHK-Gruppe 0) von nur 6,4 %, betrug dieser Anteil bei den Bergbauernbetrieben der BHK-Gruppe 3 bereits 39,9% und bei der BHK-Gruppe 4 sogar 47 %. Beim Flächenbetrag 2 ist der Bezug zur Bewirtschaftungerschwernis 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 Bewirtschaftungerschwernis verantwortlich ist. Die Splittung in zwei Flächenbeträge mit differenzierter Ausgestaltung trägt daher wesentlich zum gezielteren Ausgleich der Einkommensdifferenzen gemäß der unterschiedlich großen Bewirtschaftungerschwernis auf einzelbetrieblicher Ebene bei. Dadurch

wurde 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 Einstiegsockelbetrag 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 zugunsten der Tierhalterbetriebe 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, allerdings wurden für die Ausgestaltung der AZ für die Periode 2014 – 2020 betriebswirtschaftliche Kalkulationen durchgeführt, die eine entsprechende Differenzierung nach Tierhalter/Nichttierhalter für die Periode 2014 – 2020 begründen und daher auch für die Vorperiode in der Größenordnung als Begründung verwendet werden können (Europäische Kommission 2014, S. 615f). Auch im Unterkapitel zu den Einkommensverhältnissen und des Anteils der AZ am Deckungsbeitrag und am Einkommen zeigt 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 bei 83% bzw. 85 %, 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-Punkt und einen viermal so hohen Einstiegsockelbetrag 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) zugunsten der Futterflächen wesentlich geringer. Für die Evaluierung wurden von den Programmverantwortlichen für diese Höhe der 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 Berggebiet bzw. im Durchschnitt aller Bergbauernbetriebe sind die Anteile der Futterflächen 91% bzw. 93 %. 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 dem Berggebiet und den Bergbauernbetrieben zugute. Bei diesen Betrieben ist das landwirtschaftliche Einkommen geringer als in den sonstigen benachteiligten Gebieten. Der Ausgleich durch die AZ gleicht den Einkommensrückstand nur teilweise aus. Diese Ausgestaltung zugunsten der Betriebe mit Futterflächen 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.

7 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

BEWERTUNG DER MASSNAHME

Die Zahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von LandwirtInnen in Berggebieten und benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind, dienen laut EU Verordnung und Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013 zum Ausgleich der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste, die landwirtschaftlichen Betrieben im Zusammenhang mit den Nachteilen bei der landwirtschaftlichen Erzeugung entstehen. Für die Ausgleichszulage sind folgende Ziele formuliert (siehe entsprechendes Unterkapitel):

- Beitrag zur Aufrechterhaltung der Besiedlung und nachhaltigen Bodenbewirtschaftung auch unter den ungünstigen Standortbedingungen mit erheblichen naturbedingten Nachteilen und dadurch Erhaltung einer lebensfähigen Gemeinschaft und Funktionsvielfalt im ländlichen Raum;
- Gewährleistung des Fortbestandes der landwirtschaftlichen Bodennutzung und nachhaltige Pflege der Kulturlandschaft und somit Vermeidung der Folgen abnehmender Bewirtschaftung in landwirtschaftlich benachteiligten Regionen;
- Anerkennung der im öffentlichen Interesse erbrachten Leistungen der Betriebe 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.

Die quantifizierten Ziele der AZ wurden hinsichtlich der Inputindikatoren (Fördersumme) bei den Maßnahmen 211 und 212 im Programmzeitraum 2007 – 2013 exakt erreicht. Die Anzahl der geförderten Betriebe (Outputindikator 1) ging im Programmzeitraum jedes Jahr zurück, so dass das quantifizierte Ziel im Berggebiet um 2,7% und im nicht Berggebiet um 4,3% unterschritten wurde. Die geförderte landwirtschaftlich genutzte Fläche (Outputindikator 2) hingegen lag im jährlichen Durchschnitt mit +1,3% (M211) und +2,8% (M212) leicht über dem Ziel. Als Ergebnisindikator wurde als quantifizierbares Ziel im Programm Ländliche Entwicklung 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 als Fördervoraussetzungen die Förderbedingungen eingehalten wurden, liegt für diese Flächen in den benachteiligten Gebieten ein erfolgreiches Landmanagement und Fortführung der Landbewirtschaftung vor, d.h. die AZ hat die Verhinderung der Marginalisierung von landwirtschaftlichen Flächen gefördert.

Die Gefahr der Flächenaufgabe steigt mit zunehmenden Bewirtschaftungskosten und abnehmenden Erträgen, und diese sind mit steigender Bewirtschaftungserschwerung 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 Bewirtschaftungserschwerung und geringeren Erträgen und Einkommen klar auf. Mit zunehmender Erschwerung 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 beträgt im Berggebiet nur 58% des Deckungsbeitrags im nicht benachteiligten Gebiet. Der Ausgleich der Deckungsbeitragsdifferenz durch die AZ erfolgt nur zu 21 %. Mit steigender Bewirtschaftungserschwerung (gemessen in Berghöfekataster-Punkten) verschlechtert sich die Relation zum nicht benachteiligten Gebiet.

Dem Umstand der geringeren Einkommen mit zunehmender Erschwernis wurde in der Ausgestaltung der AZ Rechnung getragen, indem die Förderungshöhe nach der Bewirtschaftungerschwernis (gemessen in Berghöfekataster-Punkten), Art der Flächen (Futterflächen/sonstige Flächen) und Betriebstyp (Tierhalter/Nichttierhalter) differenziert wurde. Daher erhielten Betriebe mit höherer Erschwernis und dadurch geringerem Einkommen eine höhere Förderung als Betriebe mit geringer Erschwernis. Vor allem bei kleineren und mittleren Bergbauernbetrieben wirkte 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 wurde nur für das Äquivalent von max. 6 ha AZ-Fläche gezahlt und erfüllte die Funktion eines von der Erschwernis abhängigen Sockelbetrages.

Der Farmland Bird Index als Indikator für die Umkehrung der abnehmenden Biodiversität zeigt für Österreich einen negativen Trend. Der Teilindikator für benachteiligte Gebiete zeigt einen etwas ungünstigeren Verlauf als jener für die nicht benachteiligten Gebiete. Der Wirkungsindikator der land- und forstwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturwert (high nature value farmland) zeigt, dass die HNVF Fläche in den Jahren 2007 – 2013 deutlich schneller abnahm als der Durchschnitt der landwirtschaftlich genutzten Flächen in Österreich. In den benachteiligten Gebieten ist aufgrund der naturbedingten Nachteile der Anteil an HNVF Flächen höher als außerhalb der benachteiligten Gebiete. Nachdem in den benachteiligten Gebieten ein Großteil der extensiven landwirtschaftlichen Flächen liegen, die AZ gezielt die Bergbauernbetriebe mit steigender Erschwernis, die Futterflächen und die Tierhalter stärker fördert, unterstützt sie damit effizient und effektiv die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Flächen und trägt zur Aufrechterhaltung der Biodiversität und der Flächen mit hohem Naturwert bei.

Die Ausgestaltung der AZ nach der Bewirtschaftungerschwernis 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 nationale Zusatzindikatoren für die 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 2013 über INVEKOS geförderten Biobetrieben waren 86% auch AZ-Betriebe, die 75% der Biofläche bewirtschafteten (fast gleicher Anteil wie bei der Halbzeitbewertung 2010). Der Anteil der Biobetriebe an den AZ-Betrieben lag 2013 bei 20,5 %, die 25% der AZ-Fläche biologisch bewirtschafteten. Die AZ trägt zur Aufrechterhaltung der biologisch bewirtschafteten Flächen in den benachteiligten Gebieten in Österreich 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 2,2% abgenommen hat, während die landwirtschaftliche Fläche Österreichs gemäß INVEKOS-Daten sogar um 7,5% abgenommen hat, d.h. dass die Abnahme in den benachteiligten Gebieten deutlich geringer war. Die Besatzdichte je ha Futterfläche hat seit 2006 in Österreich insgesamt zugenommen, in den verschiedenen Gebietskategorien der benachteiligten Gebiete war diese Zunahme aber deutlich geringer. Die Besatzdichte liegt im Berggebiet (1,00 RGVE/ha Futterfläche) und bei den Bergbauernbetrieben (1,01 RGVE/ha Futterfläche) stark unter dem österreichischen Durchschnitt von 1,27 RGVE/ha, im sonstigen benachteiligten Gebiet und im Kleinen Gebiet allerdings darüber. Die Besatzdichte nimmt mit steigender Bewirtschaftungerschwernis ab.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei der AZ aufgrund der Differenzierung der Fördersätze nach der Bewirtschaftungerschwernis 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 auch für die Umwelt und die Biodiversität 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. Die untersuchten Wirkungsindikatoren zeigen die positiven Wirkungen der AZ auf.

Empfehlungen für die Gestaltung der Ausgleichszulage für die Zukunft

Einige Empfehlungen der Halbzeitbewertung 2010 wurden in die Ausgestaltung der AZ im Rahmen des österreichischen Programms für die Ländliche Entwicklung für den Zeitraum 2014 – 2020 berücksichtigt. Die vorliegenden Empfehlungen könnten einerseits – soweit möglich und sinnvoll – noch in der laufenden Programmperiode bis 2020 umgesetzt werden und andererseits für die kommende Diskussion des Programms Ländliche Entwicklung für den Zeitraum nach 2020 verwendet werden. Bereits die Empfehlungen der Halbzeitbewertung 2010 gingen 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. Auch die Empfehlungen im Rahmen der Ex-post Evaluierung gehen von diesen Prämissen aus.

- Beibehaltung von drei Kategorien von benachteiligten Gebieten (Berggebiet, sonstige benachteiligte Gebiete, Kleine Gebiete) als Voraussetzung der Anspruchsberechtigung für die Ausgleichszulage. Die Abgrenzung des Berggebietes sollte in der bestehenden Form und im Umfang beibehalten werden.
- Das System Berghöfekataster als Erschwernismaß der Bewirtschaftung der Bergbauernbetriebe und wichtiger Bezugspunkt für die Höhe der AZ war gut geeignet. Es wurde in der neuen Förderperiode bis 2020 durch das Erschwernispunktesystem ersetzt. Es wäre zu diskutieren, wie in Zukunft eine transparente Unterscheidung von Bergbauernbetrieben mit Erschwernispunkten und Nichtbergbauernbetrieben mit Erschwernispunkten erfolgt. Für die niedrigste Erschwerniskategorie sollten Untergrenzen für Seehöhe, Hangneigung und Klimawerte festgelegt werden. Die Grenze bei der Bodenklimazahl, die in der neuen Periode bei 45 liegt, könnte gesenkt werden und die eingesparten Fördermittel für die Bergbauernbetriebe der Kategorie 3 und 4 umgeschichtet werden. Alle Betriebe, die diese neuen Grenzen nicht erreichen, sollten bei der Förderung als Heimbetrieb ohne Erschwernispunkte behandelt werden.
- Bereits in der Halbzeitbewertung 2010 wurde vorgeschlagen, auch bei den Nichtbergbauernbetrieben ein betriebsindividuelles Erschwernismaß zur Anwendung zu bringen, um die unterschiedliche natürliche Bewirtschaftungserchwernis besser berücksichtigen zu können. Dies wurde in der neuen Förderperiode mittels der Erschwernispunkte umgesetzt. Nach einer Evaluierung könnten die Zugangsbedingungen zu Erschwernispunkten als Basis für die Förderhöhe verstärkt werden (siehe vorheriger Punkt).
- In der Halbzeitbewertung 2010 wurde empfohlen, den Flächenbetrag 1, der sich vor allem bei kleineren Bergbauernbetrieben mit hoher Erschwernis sehr positiv auswirkte, von etwaigen finanziellen Kürzungen der Maßnahme auszunehmen. In der neuen Periode wurde dieser

Flächenbetrag 1 abgeschafft und durch eine deutlich stärkere Förderung der ersten 10 ha anspruchsberechtigter Fläche ersetzt. Die vermuteten positiven Wirkungen für Betriebe mit hoher und extremer Erschwernis sollten evaluiert werden und falls notwendig eine geeignete Änderung der Förderbestimmungen noch in der laufenden Periode umgesetzt werden, damit die Bergbauernbetriebe der Kategorien 3 und 4 höhere Förderungen bekommen.

- In der Halbzeitbewertung 2010 wurde vorgeschlagen, bei etwaigen Einsparungserfordernissen könnte im Sinne einer Beibehaltung der Fokussierung der AZ am ehesten eine Reduktion des Flächenbasisbetrages des Flächenbetrages 2 (in der Periode 2007 – 2013 90 Euro/ha für Tierhalter und 70 Euro/ha für Nichttierhalter) durchgeführt werden. Dies wurde in der neuen Periode bereits umgesetzt. Weiters wurde vorgeschlagen, 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 zu erhöhen (4:1). Dies wurde nicht umgesetzt, denn die Differenz bei den Fördersätzen zwischen Tierhalter und Nichttierhalter ist deutlich geringer als vorgeschlagen.
- Bereits im Evaluierungsbericht für die Vorperiode (2000–2006) wurde angeregt, die Modulation der AZ zu verstärken. Dies wurde in der Halbzeitbewertung 2010 bekräftigt. In der Periode 2007 – 2013 begann 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. Es wurde auch vorgeschlagen diese Modulation nach der Erschwernis abzustufen (stärkere Modulation bei Betrieben mit geringer Erschwernis). In der neuen Periode wurde die Modulation deutlich verstärkt und die Obergrenze bei 70 ha festgelegt, allerdings erfolgte keine Abstufung der Modulation nach der Erschwernis.
- Die Förderung der Almfutterflächen im Rahmen der AZ eines Betriebes (max. 1,0 ha Futterfläche je aufgetriebener RGVE) entsprechend seiner Bewirtschaftungserchwernisse am Heimbetrieb wirkte sich positiv auf den ohnehin nur teilweisen Ausgleich des Einkommensrückstands der Bergbauernbetriebe mit hoher und extremer Erschwernis aus. Es ist positiv, dass die Almen weiterhin nach Erschwernispunkten differenziert gefördert werden. Die Wirkungen der neuen Förderbestimmungen auf die Förderhöhe, das Einkommen und auf die Bewirtschaftung der Almen sollten evaluiert werden.
- Die Ausgleichszulage und die Agrarumweltmaßnahmen verfolgen verschiedene Hauptziele, aber sie 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 Synergien mit den Agrarumweltmaßnahmen gibt es keinen Anreiz zur Intensivierung der Produktion bei den AZ Betrieben.
- Die Differenzierung der AZ nach Tierhalterbetrieben und Nichttierhalterbetrieben wirkte sich positiv auf die Bergbauernbetriebe und die Weiterbewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere des Grünlands, aus. Es ist positiv, dass eine Differenzierung nach dieser Unterscheidung auch in der neuen Periode vorgenommen wurde.
- Die Differenzierung der AZ nach Futterflächen und sonstigen Flächen und der Ausschluss bestimmter Flächen von der Förderung wirkte sich positiv auf die Bewirtschaftung der benachteiligten Gebiete, die ja überwiegend aus Grünland bestehen, sowie auf das Einkommen der Bergbauernbetriebe mit hoher und extremer Erschwernis aus. In der neuen Förderperiode wird diese Differenzierung nicht mehr angewendet. Es sollte evaluiert werden, welche Auswirkungen

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

diese Änderung auf das Budget, auf das landwirtschaftliche Einkommen der Bergbauernbetriebe nach unterschiedlichen Erschwernisgruppen und auf die Bewirtschaftung der Futterflächen und sonstigen Flächen hat.

8 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), ausgewählte Betriebsbeispiele der AZ-Broschüre von 2009 dargestellt und analysiert sowie die Ergebnisse der Evaluierungsstudie im Bereich der Almen von 2012 verwendet.

Fallbeispiel: Befragung von AZ-Betrieben

Für die Halbzeitbewertung 2010 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 war allerdings keine repräsentative Umfrage für alle AZ-BezieherInnen in Österreich.

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 Bewirtschaftung erschweren 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. Da die Förderbedingungen in der neuen Programmperiode 2007 – 2013 im Vergleich zur Förderperiode 2000 – 2006 nur gering verändert wurden, sind die Ergebnisse auch für die Ex-post Evaluierung aussagekräftig.

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 2009). Es wurden BetriebsleiterInnen in vier verschiedenen Bundesländern (Oberösterreich, Kärnten, Salzburg und Tirol) mit sehr unterschiedlichen Bewirtschaftung erschweren (die Bandbreite reichte von einem Betrieb ohne BHK-Erschwerenpunkte bis zu einem Bergbauernbetrieb in Tirol mit extremer Erschweren 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 folgendem Link heruntergeladen werden:

https://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl_entwicklung/le-07-13/evaluierung/le_studien/az.html
heruntergeladen werden.

Fallbeispiel: Almevaluierung (EVALM)

In diesem Projekt wurden die Auswirkungen des Programms Ländliche Entwicklung 2007 – 2013 auf die österreichischen Almen gesamtheitlich ausgewertet und dessen Einfluss analysiert (BMLFUW 2012). Dabei ging es darum zu zeigen, welchen konkreten Beitrag einzelne bzw. die Gesamtheit der Maßnahmen in ökologischer, ökonomischer und soziokultureller Hinsicht zur Situation der Almwirtschaft in Österreich leisten und welche Wechselwirkungen es zwischen den Maßnahmen gibt. Der Beitrag almspezifischer Maßnahmen wurde sowohl auf einzelbetrieblicher Ebene (25 Betriebe, welche auf die Testalmen auftreiben) als auch auf Ebene von 16 Testalmen und auf landesweiter Ebene untersucht. Von den AuftreiberInnen auf Almen beziehen 94% eine Ausgleichszulage (M211), 96% nehmen an der ÖPUL-Maßnahme Alpung und Behirtung teil (M214) und 89% erhalten einen Teil der Einheitlichen Betriebsprämie aus der 1. Säule der GAP über die Almflächen. Durchschnittlich wird ein Drittel der AZ durch Almflächen ausgelöst. Dies zeigt die hohe Bedeutung der AZ für die Almwirtschaft und ihren wichtigen Beitrag für das Einkommen der Bergbauern und Bergbäuerinnen. Die Befragung hat gezeigt, dass die Tourismuswirtschaft von einer reichen Tier- und Pflanzenwelt auf der Alm profitiert und die Alm vom Tourismus durch die Belebung der Alm, die Möglichkeit der Direktvermarktung und die Schaffung von Zusatzeinkommen. Die Beweidung der Alm erhöht die Habitatsdiversität und die Biodiversität und daher ist aus vogelkundlicher Sicht die Erhaltung der Almbewirtschaftung ein wichtiges Ziel. Auf sämtlichen Testalmen wurden gefährdete bzw. stark gefährdete Biotoptypen nachgewiesen. Die Empfehlungen des Projektes umfassen die Beibehaltung der

Flächenzahlungen auf den Almen, dies möglichst mit GVE-Bezug damit genügend Tiere aufgetrieben werden. Weiters wurde im Bericht der Ausbau verschiedener Fördermaßnahmen (Behirtungsprämie, Fortbildungsveranstaltungen), Maßnahmenverbesserungen und die Förderung innovativer Projekte und Diversifizierungsmaßnahmen auf den Almen empfohlen. Aber auch der Wert der Almen und der Almarbeit sollte der Öffentlichkeit noch stärker bewusst gemacht werden.



Der Projektbericht kann unter folgendem Link heruntergeladen werden:

https://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl_entwicklung/le-07-13/evaluierung/le_studien/almeval.html

9 LITERATURVERZEICHNIS

BMLFUW (2016a), Hg. „Auswirkungsindikatoren des Programms der Ländlichen Entwicklung LE 07-13“. Bearb. WIFO (F. Sinabell, M. Kichner, D. Pennerstorfer, G. Streicher). Wien.

BMLFUW (2016b). Tabelle 15 - zielorientierte Basisindikatoren für die Bewertung des Programms Ländliche Entwicklung. Wien.

BMLFUW (2016c), Hg. „Wirkungen des Programms der Ländlichen Entwicklung 2007/2013 in Österreich auf den Agrarsektor, die Volkswirtschaft und ausgewählte Bereiche der Lebensqualität. Bearb. WIFO (F. Sinabell, M. Kichner, D. Pennerstorfer, G. Streicher). Wien.

BMLFUW (2016d). LE 07-13. Ex-post Evaluierung. Evaluierungsbericht 2016. Teil A. Wien.

BMLFUW (2016e). LE 07-13. Ex-post Evaluierung. Evaluierungsbericht 2016. Teil B. Bewertung der Einzelmaßnahmen. Wien.

BMLFUW (2016f). LE 07-13. Ex-post Evaluierung. Anhang II. Zusammenstellung der Anhänge der Einzelmaßnahmen. Wien.

BMLFUW (2015a). Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013. Fassung nach der 10. Programmänderung. Wien.

BMLFUW (2015b). Grüner Bericht 2015. Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft im Jahr 2014. Wien.

BMLFUW (2015c). Ländliches Entwicklungsprogramm (LE 07-13) – Zahlungen nach Bundesländern. Tabellenzusammenstellung. Wien.

BMLFUW (2015d), Hg. „High Nature Value Farmland in Österreich“. Auswertungen zum LE07-13 Indikator für die Jahre 2007 – 2013. Bearb. Umweltbundesamt (A. Bartel, B. Schwarzl, E. Süßenbacher). Wien.

BMLFUW (2015e). Projekthandbuch. Evaluierung des Österreichischen Programms für die Ländliche Entwicklung 2007 – 2013. Ex-post Evaluierung 2016. Version 8.0; Stand: 2015. Wien.

BMLFUW (2015f). Indikatorenliste für die Evaluierung. Vorgaben laut Evaluierungshandbuch. Wien.

BMLFUW (2015g) Hg. Evaluierung LE 07-13: Farmland Bird Index für Österreich – Indikator 2013 und 2014. Teilbericht 2: Farmland Bird Index 2014 für Österreich. Bearb. BirdLife Österreich (N. Teufelbauer). Wien.

BMLFUW (2014). Grüner Bericht 2014. Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Wien.

BMLFUW (2014b) Hg. INVEKOS-Datenpool 2014 des BMLFUW. Bearb. BMLFUW, AWI, BABF (O. Hofer, W. Fahrner, G. Pavlis-Fronaschitz, S. Linder, P. Gmeiner). Wien. 2014b.

LITERATUR

- BMLFUW (2014c) Hg. Evaluierung LE 07-13: Farmland Bird Index für Österreich – Indikator 2013 und 2014. Teilbericht 1: Farmland Bird Index 2013 für Österreich. Bearb. BirdLife Österreich (N. Teufelbauer). Wien.
- BMLFUW (2012) Hg. Evaluierung des Programms zur Ländlichen Entwicklung im Bereich der Almen. Bearb. Suske Consulting (W. Suske, H. Tomek, S. Gattermaier, J. Huber), ÖKL (B. Steurer, S. Gattermaier, M. Unterweger, G. Aschenbrenner), CIPRA (W. Pfefferkorn), BirdLife Österreich (N. Teufelbauer, T. Schernhammer) und NaturConsult (T. Ellmauer, M. Seiberl). Wien.
- BMLFUW (2010a). Evaluierungsbericht 2010. Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums. Wien.
- BMLFUW (2010b). Evaluierungsbericht 2010. Teil B. Bewertung der Einzelmaßnahmen. Wien.
- BMLFUW (2010c). 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 2010. Wien.
- BMLFUW (2009) Hg. Ausgleichszulage und Kulturlandschaft. Eine fruchtbare Beziehung. Bearb. Irmi Salzer. Wien.
- BMLFUW (2007). Grüner Bericht 2007. 48. Grüner Bericht. Wien. BMLFUW (2006). Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013. Anlage III. Ex-ante Evaluierung gemäß VO (EG) Nr. 1698/2005 Art. 85. Wien.
- Europäische Kommission (2014). Austria – Rural Development Programme (National) 2014 - 2020. Brüssel.
- Europäische Kommission (2006). Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Common Monitoring and Evaluation Framework, CMEF). Leitfaden und Anhänge A – E. 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.
- European Communities (2014). Capturing the success of your RDP: Guideline for the ex post Evaluation of 2007-2013 RDPs. June 2014. Brussels.
- European Union (2013). Rural Development in the EU. Statistical and Economic Information. Report 2013. Brüssel.
- European Union (2014). CAP Context Indicators. 2014 -2020. update. http://ec.europa.eu/agriculture/cap-indicators/context/2014/indicator-table_en.pdf
- 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 (2011). Die Evaluierung der Ausgleichszulage für naturbedingte Nachteile. Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums. Facts & Features Nr. 46 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien. 58 Seiten.

LITERATUR

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.

LBG Österreich GmbH (2014). Betriebswirtschaftliche Auswertungen der Aufzeichnungen freiwillig buchführender Betriebe in Österreich 2013. Wien.

LBG Österreich GmbH (2013). Betriebswirtschaftliche Auswertungen der Aufzeichnungen freiwillig buchführender Betriebe in Österreich 2012. Wien.

Oedl-Wieser, Theresia und Wiesinger, Georg (2010). Landwirtschaftliche Betriebsleiterinnen in Österreich. Eine explorative Studie zur Identitätsbildung. Forschungsbericht Nr. 62 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien.

Pötsch, Erich und Groier, Michael (2003). Bericht zur ÖPUL-Befragung im Rahmen der Mid-Term Evaluierung 2003 gemäß VO 1257/99. Gumpenstein-Wien.

Statistik Austria (2014). Agrarstrukturerhebung 2013. Betriebsstruktur. Schnellbericht 1.17. Wien.

10 ANHANG

Die Ausgleichszulage im Programmzeitraum (2007 – 2013) nach der jährlichen Entwicklung der Anzahl der geförderten Betriebe, der AZ-Fläche und der Fördersummen nach Gebieten und Bergbauernbetrieben (BMLFUW 2016f).

TABELLE 27: ENTWICKLUNG DER ANZAHL DER GEFÖRDERTEN BETRIEBE, DER AZ-FLÄCHE UND DER FÖRDERSUMMEN IM BERGGEBIET IN DER FÖRDERPERIODE 2007 - 2013

Jahr	Betriebe (Anzahl)	AZ-Fläche (1000 ha)	Fördersumme (Mio Euro)	Fördersumme je Betrieb (Euro)	Fördersumme je ha (Euro)
Basisjahr 2006	74.847	1.227,646	243,161	3.249	198,1
2007	72.897	1.223,548	241,859	3.318	197,7
2008	71.916	1.232,623	241,563	3.359	196,0
2009	71.121	1.234,507	240,891	3.387	195,1
2010	70.128	1.229,379	239,218	3.411	194,6
2011	69.387	1.215,874	236,130	3.403	194,2
2012	68.194	1.190,899	231,371	3.393	194,3
2013	66.987	1.188,866	229,441	3.425	193,0
2007-2013					
Durchschnitt	70.090	1.216,528	237,210	3.385	195,0

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

Quelle: BMLFUW Abt. II/3 (M. Wirth: Pivot-Tabellen); eigene Berechnungen.

TABELLE 28: ENTWICKLUNG DER ANZAHL DER GEFÖRDERTEN BETRIEBE, DER AZ-FLÄCHE UND DER FÖRDERSUMMEN IM SONSTIGEN BENACHTEILIGTEN GEBIET IN DER FÖRDERPERIODE 2007 - 2013

Jahr	Betriebe (Anzahl)	AZ-Fläche (1000 ha)	Fördersumme (Mio Euro)	Fördersumme je Betrieb (Euro)	Fördersumme je ha (Euro)
Basisjahr 2006	10.387	155,591	16,064	1.547	103,2
2007	9.859	156,308	15,842	1.607	101,4
2008	9.625	162,949	16,138	1.677	99,0
2009	9.459	164,509	16,145	1.707	98,1
2010	9.199	165,655	15,946	1.733	96,3
2011	8.995	164,883	15,756	1.752	95,6
2012	8.717	162,682	15,501	1.778	95,3
2013	8.493	162,188	15,364	1.809	94,7
2007-2013					
Durchschnitt	9.192	162,739	15,813	1.723	97,2

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

Quelle: BMLFUW Abt. II/3 (M. Wirth: Pivot-Tabellen); eigene Berechnungen.

TABELLE 29: ENTWICKLUNG DER ANZAHL DER GEFÖRDERTEN BETRIEBE, DER AZ-FLÄCHE UND DER FÖRDERSUMMEN IM KLEINEN GEBIET IN DER FÖRDERPERIODE 2007 - 2013

Jahr	Betriebe (Anzahl)	AZ-Fläche (1000 ha)	Fördersumme (Mio Euro)	Fördersumme je Betrieb (Euro)	Fördersumme je ha (Euro)
Basisjahr 2006	16.696	160,886	15,932	954	99,0
2007	15.891	159,573	15,552	979	97,5
2008	15.498	163,175	15,707	1.014	96,3
2009	15.121	162,826	15,643	1.035	96,1
2010	14.740	162,224	15,562	1.056	95,9
2011	14.377	160,999	15,382	1.070	95,5
2012	13.917	159,615	15,181	1.091	95,1
2013	13.541	158,568	15,019	1.109	94,7
2007-2013 Durchschnitt	14.726	160,997	15,435	1.050	95,9

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

Quelle: BMLFUW Abt. II/3 (M. Wirth: Pivot-Tabellen); eigene Berechnungen.

TABELLE 30: ENTWICKLUNG DER ANZAHL DER GEFÖRDERTEN BETRIEBE, DER AZ-FLÄCHE UND DER FÖRDERSUMMEN DER BERGBAUERNBETRIEBE IN DER FÖRDERPERIODE 2007 - 2013

Jahr	Betriebe (Anzahl)	AZ-Fläche (1000 ha)	Fördersumme (Mio Euro)	Fördersumme je Betrieb (Euro)	Fördersumme je ha (Euro)
Basisjahr 2006	70.957	1.168,080	243,350	3.430	208,3
2007	69.347	1.165,703	242,332	3.494	207,9
2008	68.355	1.173,707	241,872	3.538	204,6
2009	67.485	1.173,684	240,990	3.571	205,3
2010	66.558	1.168,848	239,182	3.594	204,6
2011	65.857	1.076,701	236,094	3.585	204,1
2012	64.709	1.133,964	231,372	3.576	204,0
2013	63.612	1.132,131	229,374	3.606	202,6
2007-2013 Durchschnitt	66.560	1.146,391	237,316	3.566	204,7

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

Quelle: BMLFUW Abt. II/3 (M. Wirth: Pivot-Tabellen); eigene Berechnungen.

TABELLE 31: ENTWICKLUNG DER ANZAHL DER GEFÖRDERTEN BETRIEBE, DER AZ-FLÄCHE UND DER FÖRDERSUMMEN ALLER BETRIEBE IN DER FÖRDERPERIODE 2007 - 2013

Jahr	Betriebe (Anzahl)	AZ-Fläche (1000 ha)	Fördersumme (Mio Euro)	Fördersumme je Betrieb (Euro)	Fördersumme je ha (Euro)
Basisjahr 2006	101.930	1.544,123	275,157	2.699	178,2
2007	98.647	1.539,429	273,253	2.770	177,5
2008	97.039	1.558,747	273,408	2.818	175,4
2009	95.701	1.561,842	272,679	2.849	174,6
2010	94.067	1.557,258	270,725	2.878	173,8
2011	92.759	1.541,757	267,267	2.881	173,4
2012	90.828	1.513,196	262,053	2.885	173,2
2013	89.021	1.509,621	259,824	2.919	172,1
2007-2013					
Durchschnitt	94.009	1.540,264	268,458	2.857	174,3

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

Quelle: BMLFUW Abt. 1/3; eigene Berechnungen.



**MINISTERIUM
FÜR EIN
LEBENSWERTES
ÖSTERREICH**

bmlfuw.gv.at

FÜR EIN LEBENSWERTES ÖSTERREICH.

UNSER ZIEL ist ein lebenswertes Österreich in einem starken Europa: mit reiner Luft, sauberem Wasser, einer vielfältigen Natur sowie sicheren, qualitativ hochwertigen und leistbaren Lebensmitteln.

Dafür schaffen wir die bestmöglichen Voraussetzungen.

WIR ARBEITEN für sichere Lebensgrundlagen, eine nachhaltige Lebensart und verlässlichen Lebensschutz.



**MINISTERIUM
FÜR EIN
LEBENSWEERTES
ÖSTERREICH**

BUNDESANSTALT
FÜR BERGBAUERNFRAGEN

www.bmlfuw.gv.at
www.berggebiete.at