

## Die Förderung der Berglandwirtschaft

Über die aktuelle Situation am Beispiel Österreichs und Eckpunkte für die Zukunft

von Gerhard Hovorka

*Die gesellschaftlichen Leistungen der Berglandwirtschaft über die Produktion von Lebensmitteln hinaus sind anerkannt, ihr Einkommensrückstand gegenüber den Gunstlagen ist gut dokumentiert, ihr Weiterbestand ist politisch erwünscht und die Notwendigkeit adäquater Förderungen ist offensichtlich. Die Förderung der Berglandwirtschaft hat, wie sich am Beispiel Österreich, aber auch generell in der EU zeigt, eine lange Tradition. Für die Berglandwirtschaft sind vor allem die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und die Agrarumweltmaßnahmen aus der Zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) zentral. Den budgetären Förderumfang für die Berglandwirtschaft in der nächsten Förderperiode der GAP zu sichern, ist ein wichtiges agrarpolitisches Ziel. Dies gilt nicht nur für Österreich, sondern auch für andere Berggebiete in der EU.*

Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum sind im Berggebiet eng mit der Aufrechterhaltung der Berglandwirtschaft verknüpft. Das Berggebiet umfasst in Österreich 70 Prozent der Landesfläche bzw. 50,5 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche (in der EU sind es 16 Prozent). Die Funktionen der Berglandwirtschaft beinhalten die Produktion von hochqualitativen Lebensmitteln, die Erzeugung von erneuerbarer Energie, die Gefahrenabwehr (Schutz vor Lawinen, Muren, Steinschlag, Hochwasser), die Aufrechterhaltung der Biodiversität durch nachhaltige Bewirtschaftungsformen, das Management von Wasserressourcen, die Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft, den Schutz des Waldes, die Bewirtschaftung der Almflächen sowie die Aufrechterhaltung einer Mindestbesiedelung und regionaler Kultur.<sup>1</sup> Ein großer Teil dieser Funktionen hat aber den Charakter öffentlicher Güter und wird durch den Produkterlös nicht oder nur ungenügend abgegolten.

Die Berglandwirtschaft ist nicht homogen, sondern durch eine Vielfalt von Erschwernissen, Chancen und Risiken gekennzeichnet. Zentral für die Berglandwirtschaft sind die Tierhaltung und die Milchproduktion. Im Berggebiet gibt es einen hohen Anteil an kleinen Betrieben, Nebenerwerbs- und Biobetrieben.<sup>2</sup> In vielen Bergregionen sind der Berglandwirtschaft enge Grenzen für betriebliches Wachstum, Rationalisierung und Produktionsalternativen gesetzt. Die Anzahl der Bergbauernbetriebe nimmt seit Langem ab,

immer mehr Betriebe geben die Milchproduktion auf und auch die landwirtschaftlich genutzte Fläche wird weniger. Gemeinsam sind den Bergbauernbetrieben auch das geringere Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft und die Notwendigkeit von gezielten Förderungen.<sup>3</sup>

### Zwei Förderperioden – erste Evaluierung

Die spezifische Förderung der Berglandwirtschaft hat in Österreich eine lange Tradition. Mit dem EU-Beitritt 1995 wurde das Modell der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete übernommen bzw. das frühere Bergbauernfördersystem adaptiert. Für die Ausgleichszulage liegt als aktuellste Evaluierung die Ex-post-Evaluierung der Förderperiode 2007–2013 vor.<sup>4</sup> Der Großteil der mit einer Ausgleichszulage geförderten Betriebe sind in Österreich Bergbauernbetriebe.

*Die Berglandwirtschaft in der Förderperiode 2007–2013*  
In der Förderperiode 2007–2013 hatte die Ausgleichszulage einen Anteil von 23,1 Prozent an den Budgetausgaben des Programms für die ländliche Entwicklung (die Agrarumweltmaßnahmen und die Tierschutzmaßnahmen erhielten 45,9 Prozent des Budgets). Die Zulage bestand aus einem Flächenbetrag 1 (bis maximal sechs Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche = Sockelbetrag) und einem Flächenbetrag 2 (bis

maximal 100 Hektar). Die Förderhöhe wurde nach einer Formel berechnet und war abhängig von

- der betriebsindividuellen Erschwernis (definiert über die Berghöfekataster-Punkte als Erschwernismaß), d. h. je mehr Erschwernisse, desto mehr Punkte und desto höher die Förderung je Hektar;
- der Art des Betriebes (Tierhalter hatten höhere Fördersätze als Nichttierhalter);
- der Art der Fläche (Futterflächen hatten höhere Fördersätze als sonstige Flächen);
- dem Ausmaß der Ausgleichszulagen-Fläche je Betrieb (mit Degression ab 60 Hektar und Obergrenze je Betrieb bei 100 Hektar).

Im Jahr 2013 erhielten 89.021 Betriebe (davon 71,5 Prozent Bergbauernbetriebe) insgesamt 259,8 Millionen Euro an Ausgleichszulage für 1,5 Millionen Hektar Förderfläche ausbezahlt. Die durchschnittliche Zahlung je Betrieb betrug 2.919 Euro. Entsprechend den Zielen der Zulage erhielten die Bergbauernbetriebe mit extremer Bewirtschaftungerschwernis (Gruppe 4) mit durchschnittlich 5.338 Euro je Betrieb die höchste Zahlung (Abb. 1). Bei diesen Betrieben macht der Flächenbetrag 1 (Sockelbetrag) sogar 47 Prozent der Ausgleichszulage aus. Der Anteil der extremen Bergbauernbetriebe an allen geförderten Betrieben, die eine Ausgleichszulage erhielten, betrug allerdings nur 6,5 Prozent, diese Betriebe erhielten 11,9 Prozent der gesamten Ausgleichszulage-Zahlungen.

In der Ex-post-Evaluierung der Ausgleichszulage wurde festgehalten, dass die Zulage eine positive

Einkommenswirkung hat, aber die Einkommensnachteile nur zum Teil ausgleicht. Aufgrund ihrer Ausgestaltung hatte die Ausgleichszulage einen hohen Zielerreichungsgrad aufzuweisen. Sie leistete einen wichtigen Beitrag zur Weiterbewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen in benachteiligten Gebieten, insbesondere im Berggebiet, und trug zur Erhaltung der Biodiversität und der Aufrechterhaltung vitaler ländlicher Gemeinschaften im Berggebiet bei. Die Ausgleichszulage hatte große Synergieeffekte mit dem Agrarumweltprogramm. Verbesserungen in der Ausgestaltung sind aber auch in Zukunft möglich.

#### Die Berglandwirtschaft in der Förderperiode 2014-2020

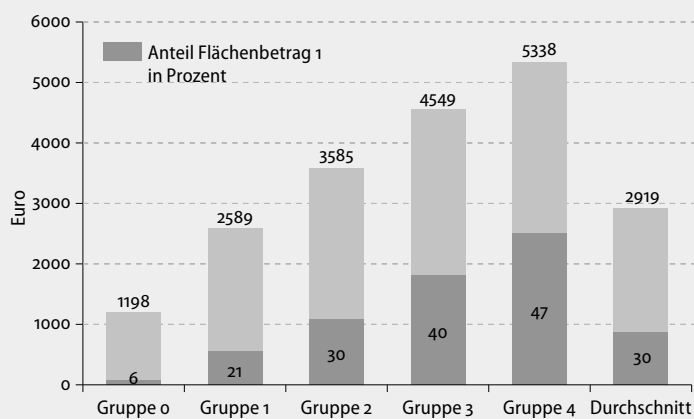
Der indikative Finanzplan sieht im Durchschnitt der Förderperiode für die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete einen Anteil von 23 Prozent vor.<sup>5</sup> Im Jahr 2016 wurde für die Ausgleichszulage 29,8 Prozent an den Budgetausgaben des Programms für die ländliche Entwicklung aufgewendet.<sup>6</sup> In der neuen Förderperiode wurden die Eckpfeiler der Ausgleichszulage beibehalten, aber doch wesentliche Anpassungen vorgenommen.

So wurde der Flächenbetrag 1 abgeschafft, dafür aber wurden die ersten zehn Hektar eines Betriebes wesentlich stärker gefördert als bisher. Die Degression wurde verstärkt und beginnt bereits bei zehn Hektar mit einer Obergrenze bei 70 Hektar je Betrieb. Die Erschwernis wurde anhand eines angepassten Erschwernispunktesystems für alle Ausgleichszulage-Betriebe berechnet (d. h. nicht nur für Bergbauernbetriebe) und bei den Fördersätzen stärker berücksichtigt. Das

Fördervolumen wurde insgesamt reduziert, aber die Bergbauernbetriebe mit hoher und extremer Erschwernis besser berücksichtigt. Die Ausgleichszulage wird weiterhin nach Tierhalter und Nichttierhalter differenziert. Bei der Höhe der Zulage je Förderfläche wird nicht mehr zwischen Futterflächen und sonstigen Flächen unterschieden und es werden bestimmte Kulturarten wie z. B. Weizen nicht mehr von der Ausgleichszulage ausgeschlossen. Die Almen wurden mit eigenen Fördersätzen versehen (früher einheitliche Sätze mit dem Heimbetrieb).<sup>7</sup>

Im Jahr 2016 erhielten in Österreich 83.234 Betriebe (davon 71,1 Prozent Bergbauernbetriebe) insgesamt 255,4 Millionen Euro an Ausgleichszulage für 1,5 Millionen Hektar Förderfläche ausbezahlt.

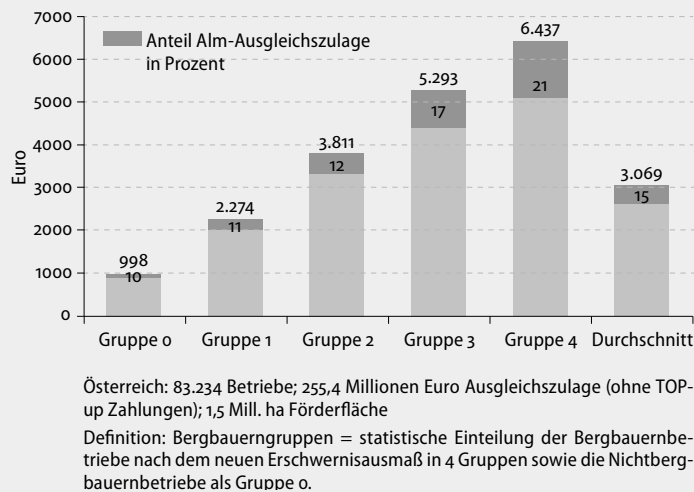
Abb. 1: Ausgleichszulage je Betrieb nach BHK-Gruppen in Österreich 2013



Österreich: 89.021 Betriebe; 259,8 Millionen Euro Ausgleichszulage; 1,5 Mill. ha Förderfläche. Definition: BHK-Gruppen = Berghöfekataster-Gruppen; statistische Einteilung der Bergbauernbetriebe nach dem Erschwernisausmaß in vier Gruppen sowie die Nichtbergbauernbetriebe als Gruppe 0.

Quelle: BMLFUW 2015; eigene Berechnungen

**Abb. 2: Ausgleichszulage je Betrieb nach Bergbauerngruppen (2016)**



Quelle: BMLFUW 2017; eigene Berechnungen

Die durchschnittliche Zahlung je Betrieb betrug 3.069 Euro. Zusätzlich wurden von den Bundesländern Oberösterreich und Vorarlberg Top-up Zahlungen getätigt. Entsprechend den Zielen der Ausgleichszulage erhielten die Bergbauernbetriebe mit extremer Bewirtschaftungsschwernis (Gruppe 4) mit durchschnittlich 6.437 Euro je Betrieb die höchste Zahlung (Abb. 2). Bei diesen Betrieben macht der Anteil der Ausgleichszulage von den Almflächen 21 Prozent aus. Der Anteil der extremen Bergbauernbetriebe an allen geförderten Ausgleichszulage-Betrieben machte neun Prozent aus, die 18,9 Prozent der gesamten Ausgleichszulage erhielten.

Die Änderungen bei der Ausgleichszulage im Vergleich zur Vorperiode bewirkten aufgrund der stärkeren Berücksichtigung der Erschwernis bei den Fördersatzes durchschnittlich eine Reduktion der Förderhöhe bei den Betrieben mit geringer bergbäuerlicher Erschwernis bzw. den Nichtbergbauernbetrieben und einen Anstieg bei den Bergbauernbetrieben mit hoher und extremer Erschwernis. Dennoch konnte der Einkommensrückstand der Berglandwirtschaft im Vergleich zu den Gunstlagen mittels der Ausgleichszulage auch in dieser Periode nicht ausgeglichen werden.

## Einkommensrückstand der Berglandwirtschaft ...

### ... in Österreich

Aufgrund der natürlichen Bewirtschaftungsschwernisse und damit verbunden höheren Kosten und niedrigeren Erträgen hat die Berglandwirtschaft gegenüber den Gunstlagen seit Jahrzehnten einen Einkommensrückstand sowohl beim Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft als auch beim verfügbaren Haushaltseinkommen.<sup>8</sup> Im Jahr 2016 hat sich die Einkommensschere der Bergbauernbetriebe im Vergleich zu den Nichtbergbauernbetrieben gegenüber dem Vorjahr auf 13.541 Euro je Betrieb bzw. 37 Prozent vergrößert. Bei Betrachtung des verfügbaren Haushaltseinkommens ist die Differenz

mit 8.551 Euro je Betrieb etwas geringer. Trotz eines etwas besseren Jahres für die extremen Bergbauernbetriebe (Erschwernisgruppe 4) ist die Differenz für diese Betriebe noch sehr groß. Eine betriebliche Arbeitskraft erreichte in dieser Gruppe nur 49 Prozent des land- und forstwirtschaftlichen Einkommens der Nichtbergbauernbetriebe. Ohne die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete wäre der Einkommensabstand der Berglandwirtschaft zu den Gunstlagen noch viel größer, denn die Ausgleichszulage trug im Durchschnitt im Jahr 2016 bei den Bergbauernbetrieben 20 Prozent zum land- und forstwirtschaftlichen Einkommen bzw. 22 Prozent zu den öffentlichen Geldern bei (Tab. 1).

Von großer Bedeutung für das Einkommen der Berglandwirtschaft sind auch die anderen Formen von Flächenprämien, hier insbesondere die Flächenprämie

**Tab. 1: Durchschnittliches Land- und forstwirtschaftliches Einkommen und Struktur der öffentlichen Gelder 2016 je Betrieb**

	Alle Betriebe	Bergbauernbetriebe	Nichtbergbauernbetriebe
Land- u. forstwirtschaftliches Einkommen (Euro)	28.042	22.989	36.530
Summe öffentliche Gelder (Euro)	20.483	21.075	19.488
Davon: Flächenprämien Erste Säule (Prozent)	42	33	57
Agrarumweltprämie (Prozent)	27	26	29
<b>Ausgleichszulage (Prozent)</b>	<b>15</b>	<b>22</b>	<b>1</b>
Sonstige (Prozent)	6	7	6
Investitionszuschüsse (Prozent)	10	12	7

Definition: In der Spalte „Alle Betriebe“ sind Bergbauernbetriebe und Nichtbergbauernbetriebe enthalten.

Quelle: BMLFUW 2017<sup>9</sup>

der Ersten Säule der GAP und die Flächenprämien aus dem Agrarumweltprogramm. Diese Prämien sind allerdings nicht nur für die Bergbauernbetriebe, sondern für alle Betriebe in Österreich wichtig (Tab. 1).

#### ... in Bayern

Der Einkommensrückstand der Berglandwirtschaft trotz relativ hoher Förderungen ist keine österreichspezifische Situation. In Bayern gehört die Erhaltung der Landwirtschaft in Berggebieten und anderen benachteiligten Agrarzonen zu den Kernanliegen bayerischer Agrarpolitik. Dennoch war der Gewinn der landwirtschaftlichen Betriebe im bayerischen Berggebiet im Wirtschaftsjahr 2014/2015 mit 38.600 Euro je Unternehmen um 5.787 Euro bzw. 13 Prozent niedriger als im nicht benachteiligten Gebiet in Bayern. Die Summe der Beihilfen im Berggebiet betragen 30.946 Euro je Betrieb (davon zwölf Prozent Ausgleichszulage und 16 Prozent Prämien für umweltgerechte Agrarerzeugung). Die Beihilfen im Berggebiet lagen 4.849 Euro über den Beihilfen im nicht benachteiligten Gebiet (vor allem wegen höherer Ausgleichszulage und Umweltprämien), ansonsten wäre der Einkommensabstand noch deutlich größer.<sup>10</sup>

#### ... in der Schweiz

Mit der Weiterentwicklung des Direktzahlungssystems in der Schweiz (2014 in Kraft getreten) kommen mehr öffentliche Gelder in die Berggebiete. Dennoch war das landwirtschaftliche Einkommen in den Betrieben der Bergregionen in der Schweiz 2015 mit durchschnittlich 49.775 Schweizer Franken (43.540 Euro) um 24.989 Euro (21.958 Euro) bzw. 33 Prozent niedriger als in den Talregionen. Die Direktzahlungen überstiegen in den Bergregionen mit 81.886 Schweizer Franken (71.628 Euro) das landwirtschaftliche Einkommen sehr deutlich. Die Direktzahlungen waren in den Bergregionen 18.411 Schweizer Franken höher als in der Talregion. Auch für die Schweiz gilt, dass ohne Direktzahlungen, die besonders den Berggebieten zugutekommen (Offenhaltungs-, Produktionserschwerungs-, Sömmerungs-, Hang- und Steillagenbeitrag), der Einkommensrückstand zu den Gunstlagen viel höher wäre.<sup>11</sup>

### Eckpunkte für die zukünftige Förderung

In Österreich besteht nationaler Konsens, die Berglandwirtschaft in ihrer vielfältigen Ausprägung zu erhalten. Aber auch in der Schweiz, in Bayern und generell in der EU hat die Berglandwirtschaft einen hohen Stellenwert. Sie ist aufgrund der natürlichen Bewirtschaftungerschwernisse und damit verbundenen relativ kleinen Betriebseinheiten, den höheren Kosten und den niedrigeren Erträgen gegenüber den Gunst-

lagen nicht konkurrenzfähig. Die Berglandwirtschaft benötigt daher auch in Zukunft gezielte Förderungen.

Im Bereich der Förderungen in der Zweiten Säule der GAP sind für die Berglandwirtschaft insbesondere die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und die grünlandbezogenen Maßnahmen des Agrarumweltprogrammes vorgesehen und auch in Zukunft erforderlich. Verbesserungen im Programm »Ländliche Entwicklung« in der nächsten Förderperiode nach 2020 sind dabei natürlich möglich und notwendig. Aufgrund knapper Budgetmittel ist eine weitere Fokussierung der Ausgleichszulage vor allem auf die Bergbauernbetriebe mit hohen und extremen Bewirtschaftungerschwernissen wünschenswert.

Die gentechnikfreie Produktion in Österreich passt gut zur nachhaltigen Berglandwirtschaft und ihrem positiven Image. Dies könnte verstärkt als Wettbewerbsvorteil genutzt werden. Die biologische Bewirtschaftung ist im Berggebiet schon vielfach Realität und könnte noch ausgebaut werden. Unternehmerische Innovationen, die es ermöglichen, regionale Bergprodukte mit einer höheren Wertschöpfung zu verbinden wie z. B. bergbäuerliche Bioheumilch und -käse, gewinnen für die Aufrechterhaltung einer extensiven Bewirtschaftung der Kulturlandschaft im Berggebiet

### Folgerungen & Forderungen

- Lebens-, Wirtschafts- und Erholungsraum sind im Berggebiet eng mit der Aufrechterhaltung der Berglandwirtschaft verknüpft. Sie erbringt für die Gesellschaft eine Fülle von Leistungen und genießt einen hohen Stellenwert.
- Die Berglandwirtschaft hat ein geringeres Einkommen aus Land- und Forstwirtschaft als die Gunstlagen; daraus ergibt sich für ihre Aufrechterhaltung die Notwendigkeit gezielter Förderungen.
- Für die Berglandwirtschaft sind vor allem die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete und die Agrarumweltmaßnahmen aus der Zweiten Säule der GAP zentral.
- Ein wichtiges agrarpolitisches Ziel für die nächste Förderperiode der GAP ist es, den budgetären Förderumfang für die Berglandwirtschaft zu sichern. Dies gilt nicht nur für Österreich, sondern auch für andere Berggebiete in der EU.
- Die Berglandwirtschaft benötigt über Innovationen und Förderungen hinaus generell verstärkt eine faire Partnerschaft mit Verarbeitung, Handel und Konsumentenschaft.
- Eine generelle wirtschaftliche, soziale und infrastrukturelle Förderung des Berggebietes ist auch für die Berglandwirtschaft wichtig.

zunehmend an Bedeutung.<sup>12</sup> Die Berglandwirtschaft benötigt darüber hinaus generell verstärkt eine faire Partnerschaft mit Verarbeitung, Handel und den Konsumentinnen und Konsumenten.

Die Berglandwirtschaft kann aber nicht isoliert von der Wirtschaft und der Gesellschaft im Berggebiet gesehen werden, sondern sie ist ein Teil des Ganzen und benötigt für ihre positive Zukunft verstärkt Maßnahmen, die allen Menschen im Berggebiet zugute kommen.

#### Das Thema im Kritischen Agrarbericht

- Gerhard Hovorka: Die Sicht der Berglandwirtschaft. Über die Umsetzung der EU-Agrarreform in Österreich. In: Der kritische Agrarbericht 2014, S. 35–37.

#### Anmerkungen

- 1 G. Hovorka: Die Evaluierung der Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile. Ex-post-Evaluierung des Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums (LE07-13). Facts & Features Nr. 54 der Bundesanstalt für Bergbauernfragen. Wien 2017. – Vgl. auch Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention: Alpenkonvention. Nachschlagewerk. Alpensignale 1. Protokoll Berglandwirtschaft. Innsbruck 2010.
- 2 Der Anteil der Berglandwirtschaft an den Biobetrieben in Österreich beträgt 78 Prozent bzw. 29 Prozent aller Bergbauernbetriebe sind auch Biobetriebe (BMLFUW: Grüner Bericht 2017. Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Wien 2017).
- 3 Auch in der Ex-post-Bewertung des »Bayerischen Zukunftsprogramms Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum« werden die vielfältigen Leistungen, insbesondere die Umweltleistungen der Berglandwirtschaft, gewürdigt und die Notwendigkeit staatlicher Hilfen festgestellt. In Bayern sind sieben Prozent der landwirtschaftlichen Fläche dem Berggebiet zugeordnet. Siehe: Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf (ART): Ex-post-Bewertung des Bayerischen Zukunftsprogramms Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum 2007–2013 (BayZAL). Triesdorf 2016.
- 4 Siehe Anm. 1.
- 5 European Commission: Factsheet on 2014-2020 Rural Development Programme for Austria. Brussels 2015.
- 6 BMLFUW (siehe Anm. 2).
- 7 BMLFUW. Austria – Rural Development Programme (National). Version 3.1 (nach der 2. Programmänderung). Wien 2017 ([www.bmlfuw.gv.at/land/laendl\\_entwicklung/leprogramm.html](http://www.bmlfuw.gv.at/land/laendl_entwicklung/leprogramm.html)).
- 8 Für den langfristigen Einkommensvergleich in Österreich siehe G. Hovorka: Eckpunkte einer zukunftsfähigen (Berg)Landwirtschaft. Konferenzbeitrag. In: momentum 9 (2009) ([http://momentum-kongress.org/cms/uploads/documents/Beitrag\\_Hovorka17\\_5\\_2011\\_0725.pdf](http://momentum-kongress.org/cms/uploads/documents/Beitrag_Hovorka17_5_2011_0725.pdf)).
- 9 Es sind die hochgerechneten Daten des INLB (Informationsnetz landwirtschaftlicher Buchführungen) für Österreich. Dargestellt in: BMLFUW (siehe Anm. 2).
- 10 Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Bayerischer Agrarbericht 2016. München 2016 (<http://agarbericht-2016.bayern.de>). – Der Einkommensrückstand der Berggebiete und die große Bedeutung der Ausgleichszulage im Berggebiet wurden auch im Ex-post-Bewertungsbericht für den Zeitraum 2007–2013 festgestellt (siehe Anm. 3).
- 11 Bundesamt für Landwirtschaft: Agrarbericht 2016. Bern 2016 ([www.agrarbericht.ch/de/betrieb/wirtschaftliche-situation/einzelbetriebe](http://www.agrarbericht.ch/de/betrieb/wirtschaftliche-situation/einzelbetriebe)).
- 12 G. Hovorka, T. Nigmann and T. Dax: Case study. Organic farming in mountain region Murau. Austria 2016. Projekt Report Nr. D4.1 (<http://pegasus.ieep.eu/case-studies/list-of-case-studies>).



#### Dr. Gerhard Hovorka

Volkswirt und Leiter der Abteilung »Wirtschaftswissenschaftliche und umweltpolitische Analysen« an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen in Wien.

Marxergasse 2/Mezzanin , A-1030 Wien  
[gerhard.hovorka@babf.bmlfuw.gv.at](mailto:gerhard.hovorka@babf.bmlfuw.gv.at)