

**Irmi Salzer**

## **Ausgleichszulage und Kulturlandschaft – eine fruchtbare Beziehung**

Angesichts der anstehenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU wird derzeit intensiv über die Zukunft der europäischen Landwirtschaft nachgedacht. Für Österreich als „Land der Berge“ ist es hierbei von enormer Bedeutung, die Rolle der österreichischen (und europäischen) Berglandwirtschaft gesamtgesellschaftlich zu diskutieren. Welche Ansprüche werden an die Berglandwirtschaft gestellt, welche Perspektiven bieten sich, was sind die Gefahren, aber auch Chancen der Zukunft? Wie viel sind wir als Gesellschaft bereit, zur Aufrechterhaltung der Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten beizutragen? Wie ginge es mit der Landwirtschaft im Berggebiet weiter, falls die Unterstützungszahlungen drastisch reduziert würden?

Um konstruktiv über ein Thema diskutieren zu können, muss man etwas darüber wissen. Die Rolle der österreichischen Berglandwirtschaft und auch die Ausgestaltung der Einkommenszuschüsse für Bergbauern und -bäuerinnen sind in zahlreichen hervorragenden wissenschaftlichen Publikationen ausführlich analysiert worden. Um jedoch die „Ausgleichszulage“ einer breiteren, über landwirtschaftliche Kreise hinausgehenden Öffentlichkeit näher bringen zu können, hat das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMFLUW) eine Broschüre erarbeiten lassen. Die Broschüre mit dem Titel „Ausgleichszulage und Kulturlandschaft – eine fruchtbare Beziehung“ versucht, die Geschichte der österreichischen Bergbauernförderung nachzuzeichnen und einen Überblick über die gesellschaftlich relevanten Leistungen der Berglandwirtschaft zu bieten. Sie wendet sich an all jene, die mehr über die Berglandwirtschaft und die Landwirtschaft in den benachteiligten Gebieten wissen wollen. Im Folgenden werden einige Kernaussagen der Broschüre zusammengefasst.

### **Ein Land der Bergbauern und -bäuerinnen**

Österreich ist tatsächlich ein Land der Berge – 70 % des Staatsgebiets werden nach EU Abgrenzungskriterien von den Alpen und der Böhmischen Masse eingenommen. Im Verhältnis zu seiner Größe ist Österreich in Europa eines der Länder mit dem größten Berggebietsanteil. Im Berggebiet lebt mehr als ein Drittel der Bevölkerung. Im In- und Ausland wird das Berggebiet Österreichs wegen seiner landschaftlichen Schönheit und

aufgrund der zahlreichen Erholungsmöglichkeiten, die es bietet, hoch geschätzt. Es ist jedoch nicht nur ein grandioser Naturraum und eine Attraktion, ohne die eine österreichische Tourismuswirtschaft kaum vorstellbar wäre – im Berggebiet wird auch ein wesentlicher Teil der für ihre Qualität bekannten österreichischen Lebensmittel erzeugt.

Mehr als 50 % aller Bauern und Bäuerinnen wirtschaften im Berggebiet, die meisten von ihnen sind Bergbauern, das heißt, sie wirtschaften unter teils erheblichen Bewirtschaftungserschwernissen und unter ungünstigen klimatischen und infrastrukturellen Voraussetzungen. Dass sie unschätzbare wirtschaftliche, ökologische und soziokulturelle Leistungen für die Gesellschaft erbringen, ist in Österreich allgemein anerkannt. Um ihre vielfältigen Funktionen erfüllen zu können, benötigt die Berglandwirtschaft jedoch Unterstützung – im Vergleich zur Landwirtschaft in den Gunstlagen ist es für die Bauern und Bäuerinnen viel schwerer, ein ausreichendes Einkommen aus dem Verkauf ihrer Produkte zu erzielen. Dies hat die österreichische Agrar- und Regionalpolitik bereits vor vielen Jahren erkannt. Seit den 1970er Jahren gibt es bereits direkte Einkommenszuschüsse für Bergbauern und -bäuerinnen, die im Laufe der Jahre sukzessive ausgebaut und erhöht wurden. Eine zentrale Rolle spielte dabei der Bergbauernzuschuss, der als produktionsneutrale, einkommensabhängige und erschwerisbezogene Direktzahlung besonders darauf abzielte, Betriebe mit geringerem Einkommen verstärkt zu unterstützen.

### **Wie funktioniert die Ausgleichszulage?**

Mit dem EU-Beitritt Österreichs sind die vormaligen Bergbauernförderungen und die Zuschüsse für Betriebe im „Benachteiligten Gebiet“ durch die „Ausgleichszulage für Benachteiligte Gebiete“ (AZ) ersetzt worden. Diese bildet einen wesentlichen Bestandteil des von der EU mitfinanzierten „Österreichischen Programms zur Entwicklung des Ländlichen Raums“. Für die Bemessung der AZ wird seit dem Jahr 2001 der neue Berghöfekataster verwendet. Dieses bei den Betroffenen anerkannte und auch international beachtete Bewertungssystem ist ein geeignetes Instrumentarium für die objektive Bemessung der Bewirtschaftungserschweris. Die Erschweris wird für jeden Betrieb individuell berechnet, berücksichtigt die tatsächlichen Verhältnisse also in besonders hohem Ausmaß.

Die österreichische AZ wird in Form einer jährlichen Flächenprämie gewährt. Sie wird nach dem Flächenausmaß, der Art der Flächen (Futterflächen und Sonstige AZ-Flächen), nach der Erschweris (vor allem Hangneigung, aber auch Erreichbarkeit des Hofes, Klima, Seehöhe und Ertragsfähigkeit der Böden) und nach der Art der Betriebe (TierhalterInnen und Nicht-TierhalterInnen) differenziert. Um der kleinbetrieblichen Struktur der österreichischen

Landwirtschaft Rechnung zu tragen, bekommen Betriebe mit bis zu 6 Hektar einen höheren Fördersatz.

In Österreich beziehen fast zwei Drittel aller landwirtschaftlichen Betriebe die Ausgleichszulage für Benachteiligte Gebiete. Die Ausgleichszulage wurde im Jahr 2008 für eine Fläche von mehr als 1,5 Mio. Hektar ausbezahlt, das sind 60 % der gesamten österreichischen landwirtschaftlichen Nutzfläche. Pro Jahr werden 275 Mio. Euro aus EU-Geldern, Bundesmitteln und Mitteln der Länder bereitgestellt, ein Viertel des Gesamtbudgets des „Programms zur Ländlichen Entwicklung“. Gemäß der Bedeutung, die der Berglandwirtschaft in Österreich zukommt, werden 88 % der Mittel der AZ an Bergbauern und Bergbäuerinnen ausgezahlt.

### **Was bewirkt die Ausgleichszulage?**

Die Bergbauern und -bäuerinnen, die unter extremen Bedingungen wirtschaften, müssen weit mehr Arbeitszeit aufwenden, um ihre Flächen zu bewirtschaften. Sie haben auch deutlich höhere Produktionskosten und einen wesentlich geringeren Ertrag als Betriebe mit geringer oder gar keiner Erschwernis. Die AZ trägt diesen ungleichen Bedingungen Rechnung: je größer die Benachteiligung, desto höher fällt die durchschnittliche AZ aus. Die Ausgleichszulage wirkt sich positiv auf Aufrechterhaltung der Berglandwirtschaft (und der Landwirtschaft im Benachteiligten Gebiet insgesamt) und Erfüllung ihrer vielfältigen Funktionen aus. Das Ausmaß der im Benachteiligten Gebiet bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen ist seit 1995 praktisch unverändert geblieben. Die zum Teil extremen Ertragsunterschiede im Verhältnis zur Landwirtschaft in den Gunstlagen, die Bewirtschaftungerschwernis und der hohe Arbeitsaufwand werden durch die AZ – wie ihr Name ja sagt – zumindest zum Teil ausgeglichen. Gäbe es sie nicht, dann würde der als „Strukturwandel“ bezeichnete Rückgang der klein- und mittelbetrieblichen Landwirtschaft in Österreich weit schneller vorangehen. Der Fortbestand eines Großteils der österreichischen Kulturlandschaft, die eine wesentliche Voraussetzung für den Tourismus darstellt, wäre in Gefahr.

### **Die Berglandwirtschaft ist für alle da**

In Anbetracht der nicht geringen Finanzmittel, die die europäischen SteuerzahlerInnen für die Erhaltung und Weiterentwicklung der Landwirtschaft in den Berggebieten sowie in anderen benachteiligten Gebieten aufbringen, ist es legitim, sich die Frage zu stellen, was die Berglandwirtschaft für die Gesellschaft leistet. Anders gefragt: Warum muss uns die Berglandwirtschaft so wichtig sein?

Die Bedeutung der Landwirtschaft in den benachteiligten Regionen kann nicht in ein oder zwei Sätzen abgehandelt werden – zu vielfältig sind ihre Leistungen und Aufgaben, Beiträge und Wechselwirkungen. Seit einigen Jahren wird für diese Vielfalt an Funktionen das Schlagwort „Multifunktionale Landwirtschaft“ verwendet. Dies bedeutet, dass die Landwirtschaft – und insbesondere jene in Ungunstlagen – weit mehr leistet als die Bereitstellung von Lebensmitteln. Diese Leistungen wurden lange Zeit als „Nebenprodukte“ der Bewirtschaftung erbracht, weder die Bauern und Bäuerinnen noch die Gesellschaft zerbrachen sich den Kopf darüber, ob und wie die positiven externen Effekte der Landwirtschaft abgegolten werden müssen. Solange die BewirtschafterInnen aus dem Verkauf ihrer Produkte ein angemessenes Einkommen erzielen konnten, waren die Leistungen für die Gesellschaft sozusagen im Preis der Lebensmittel „inbegriffen“. Als die Produktpreise jedoch sanken, wurden die Einkommensunterschiede zwischen den so genannten Gunst- und Ungunstlagen immer bedenklicher, da die Landwirtschaft im Berggebiet sinkende Produktpreise nicht (oder kaum) über eine Steigerung der Produktivität ausgleichen kann. Parallel dazu sickerten die negativen ökologischen Begleiterscheinungen der Intensivlandwirtschaft zunehmend ins öffentliche Bewusstsein. Ein neuer Blick auf die Landwirtschaft war daher vonnöten. Die agrar- und regionalpolitische Diskussion kreiste folglich immer mehr darum, wie man die positiven externen Effekte und öffentlichen Güter, die eine eher extensive, den Standortbedingungen angepasste Landwirtschaft für die Allgemeinheit erbringt, angemessen bewertet und ihre Bereitstellung dadurch fördert. Durch die Einführung der Direktzahlungen in Form des Bergbauernzuschusses wurde in den 70er Jahren ein erster Schritt in diese Richtung gesetzt.

Die Berglandwirtschaft erbringt also zahlreiche Leistungen, auf denen die Gesellschaft aufbaut und die auch die Grundlage für andere Wirtschaftssektoren wie z. B. den Tourismus sind. Neben der Produktion von Lebensmitteln (der Produktionsfunktion) sind es die räumlichen, ökologischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Funktionen der Berglandwirtschaft, die ihre Erhaltung gesamtgesellschaftlich immens notwendig machen.

Eine in der Broschüre vorgestellte steirische Bergbäuerin, die in einem Dorf an der Eisenstraße 33 Mutterziegen hält und mit zahlreichen Preisen ausgezeichneten Ziegenhartkäse herstellt, meint dazu: *„Ich habe gerade eine Wirtschaftlichkeitsberechnung gemacht, und da kommt raus, dass ich inklusive Förderung einen Stundenlohn von ungefähr zwei Euro habe. Es gibt da eigentlich keine Perspektive, weil der Betrieb nicht wirtschaftlich ist. Da bin ich aber nicht allein, das geht allen so, wenn sie realistisch hinschauen. Ich könnte das über die Menge regeln, aber da bin ich zu begrenzt, klimatisch, von der Arbeitskraft her, von den Gebäuden, da hat eine Investition in die Menge keinen Sinn. Wenn wir hier in der*

Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft  
Jahrgang 2010

*Gegend keine Förderung bekommen würden, dann wächst da alles zu, und dann ist Schluss. Dann können sie mit dem Tourismus aufhören. Die Waldgrenze ist hier um 50 bis 150 m heruntergerutscht, und es wird immer noch aufgeforstet. Wenn sich die Milchviehbetriebe zurückziehen müssen, weil sie nicht mehr überleben können, wird ja auch die ganze Almfläche nicht mehr beweidet. Und Landschaftspflege in großem Stil, mit Lohnarbeit, ist unbezahlbar. Ich habe Landschaften gesehen in Europa, wo sich die Landwirtschaft zurückzieht, und ich kann mir das hier in der Gegend durchaus vorstellen. Das Fördersystem hält die Berglandwirtschaft noch bis zu einem gewissen Grad aufrecht.“*

### **Wie weiter?**

Im Kontext einer europäischen Agrarpolitik wird es sicher auch zukünftig notwendig sein, Bäuerinnen und Bauern im Berggebiet und in den benachteiligten Gebieten zu unterstützen, damit sie ihre Betriebe weiter bewirtschaften und ein ausreichendes Einkommen erzielen können. Die „Ausgleichszulage für Benachteiligte Gebiete“ trägt derzeit wesentlich dazu bei, die Zukunft dieser Betriebe, aber auch den Fortbestand eines Großteils der österreichischen Kulturlandschaft zu sichern. Denn die Bewirtschaftung und Erhaltung der Berggebiete liegt im Interesse aller. Oder, in den Worten der oben zu Wort gekommenen steirischen Bergbäuerin: *„Ich glaube ganz fest daran, dass wir hier im Berggebiet auch in Zukunft Förderungen bekommen werden. Denn ohne die Berglandwirtschaft würde vieles nicht mehr weitergehen.“*

### **Autorin:**

DI Irmi Salzer  
Österreichische Bergbauern und Bergbäuerinnen Vereinigung  
Mariahilfer Straße 89/22  
A- 1060 Wien  
e-mail: irmi.salzer@viacampesina.at

Dieser Artikel basiert auf der für das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) erstellten **Broschüre „Ausgleichszulage und Kulturlandschaft“** und ist in der Aprilnummer der Fachzeitschrift „Der Alm- und Bergbauer“ erstmals erschienen.

Die Broschüre steht unter <http://land.lebensministerium.at/article/articleview/80823/1/26582> zur Verfügung oder kann bei der Abteilung II/7 unter der Nummer 01/71100 6926 bestellt werden.