

BESONDERE RECHTSPROBLEME
DER LANDWIRTSCHAFT IN
BERGGEBIETEN UND ANDEREN
VON DER NATUR
BENACHTEILIGTEN GEBIETEN

Diskussionspapier Nr. 27-R-94

Helmuth Gatterbauer

April 1994



Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien

Die WPR-Diskussionspapiere sind ein Publikationsorgan des Instituts für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur Wien. Der Inhalt der Diskussionspapiere unterliegt keinem Begutachtungsvorgang, weshalb allein die Autoren und nicht das Institut für WPR dafür verantwortlich zeichnen. Anregungen und Kritik seitens der Leser dieser Reihe sind ausdrücklich erwünscht.

Kennungen der WPR-Diskussionspapiere: W - Wirtschaft, P - Politik, R - Recht

WPR Discussionpapers are edited bei the Department of Economics, Politics, and Law at the Universität für Bodenkultur Wien. The responsibility for the content lies solely with the author(s). Comments and critique by readers of this series are highly appreciated.

The acronyms stand for: W - economic, P - politics, R - law

Bestelladresse:

Institut für Wirtschaft, Politik und Recht
Universität für Bodenkultur Wien
Gregor Mendel-Str. 33
A – 1180 Wien
Tel: +43/1/47 654 – 3660
Fax: +43/1/47 654 – 3692
e-mail: h365t5@edv1.boku.ac.at

Internetadresse:

<http://www.boku.ac.at/wpr/wprpage.html>
http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d_papers/dp_cont.html

XVII. EUROPÄISCHER AGRARRECHTSKONGRESS INTERLAKEN;
13. - 16. Oktober 1993

II. KOMMISSION
Besondere Rechtsprobleme der Landwirtschaft in Berggebieten
und anderen von der Natur benachteiligten Gebieten

Generalberichterstatte: Dr. Helmuth GATTERBAUER^{*)} 1

1. BEGRIFF DER BERGGEBIETE UND BENACHTEILIGTEN GEBIETE

Bei Durchsicht der vorliegenden Landesberichte² fällt - ebenso wie bei einem Blick in einen Atlas - auf, daß die Verteilung der Berggebiete sowie sonstiger von der Natur benachteiligter Gebiete in Europa höchst unterschiedlich und ungleichmäßig ist. Primär ergibt sich, daß der Anteil der Berggebiete in den im Alpen- und Appenninenbogen liegenden Ländern am höchsten ist³, der Bereich der sonst von der Natur benachteiligten Gebiete jedoch zumeist im Süden (vor allem Südtalien) sowie im Norden Europas (UK, SF) liegt.

Der Anteil der Berggebiete und sonstigen benachteiligten Gebiete ist aufgrund der differenten geographischen Lage durchaus unterschiedlich (in % der landwirtschaftlichen Nutzfläche <LF>):

	Berggebiete	benachteiligte Gebiete
A	35.7	4.7
B	-	21.9
CH	75	-
D	2	47.5
F	21.5	23.6
GB	-	52.6
I	31	20.9
NL	-	2.4

Insgesamt entfällt auf die Berggebiete und benachteiligten Gebiete im Bereich der Europäischen Gemeinschaft ein Anteil von ca 55% der LF, wobei Berggebiete im Sinne der Richtlinie nur in 6 Ländern der Gemeinschaft abgegrenzt sind.

Die wesentliche Definition der "Berggebiete" und der "benachteiligten Gebiete" ergibt sich aus der Richtlinie 75/268/EWG:

Nach Art 3 Abs 3 bestehen Berggebiete aus Gemeinden oder Gemeindeteilen mit erheblich eingeschränkten Möglichkeiten für eine Nutzung der Böden und bedeutend höheren Arbeitskosten auf Grund folgender Gegebenheiten: Infolge der Höhenlage ungewöhnlich schwierige klimatische Verhältnisse, die eine

^{*)} Dr. Helmuth Gatterbauer ist Ass-Prof. und Dozent an der Universität für Bodenkultur, Wien

erheblich verkürzte Vegetationszeit zur Folge haben; oder starke Hangneigung des größten Teils der Flächen in geringerer Höhenlage, so daß die Mechanisierung nicht möglich oder der Einsatz besonders kostspieliger Maschinen und Geräte erforderlich ist; oder ein Zusammentreffen dieser beiden Gegebenheiten, falls die Benachteiligung durch jede einzelne dieser beiden Gegebenheiten geringer ist; in diesem Falle muß der Nachteil, der sich aus diesem Zusammentreffen ergibt, eine ebenso große Benachteiligung zur Folge haben, wie die in den beiden ersten Fällen genannten Gegebenheiten.

Nach Art 3 Abs 4 sind die von Entvölkerung bedrohten benachteiligten Gebiete solche, in denen die Erhaltung der Landschaft erforderlich ist. Sie bestehen aus Agrarzonen, die in Bezug auf die natürlichen Produktionsbedingungen homogen sind; sie müssen gleichzeitig folgende Merkmale aufweisen: schwach ertragsfähige und für den Anbau und die Intensivierung wenig geeignete Böden, deren geringe Möglichkeiten nicht ohne übermäßige Kosten verbessert werden können und die hauptsächlich für die extensive Viehhaltung nutzbar sind; als Folge dieser geringen natürlichen Ertragsfähigkeit deutlich hinter dem Durchschnitt der wichtigsten Indexzahlen zurückbleibende Ergebnisse für die wirtschaftliche Lage in der Landwirtschaft; entweder eine geringe Bevölkerungsdichte oder eine Tendenz zur Abnahme der Bevölkerung, die überwiegend auf die Landwirtschaft angewiesen ist und deren beschleunigte Abnahme die Lebensfähigkeit des betreffenden Gebietes und seine Besiedlung in Frage stellen würde.

Nach Art 3 Abs 5 können kleine, durch spezifische Nachteile gekennzeichnete Gebiete den benachteiligten Gebieten gleichgestellt werden; in ihnen ist die Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit, gegebenenfalls mit besonderen Auflagen, aus Gründen der Erhaltung der Umwelt, zur Erhaltung der Landschaft und ihrer touristischen Bestimmung oder aus Gründen des Küstenschutzes erforderlich.

Zu diesen Bestimmungen sind einzelne Ausführungsbestimmungen mit detaillierteren Bestimmungen erlassen worden. So sind die für die Berggebiete entscheidenden Mindesthöhenlagen (von 600m in den Vogesen bis 1000m in Spanien), die Hangneigung mit mindestens 20%, sowie die entsprechenden Kombinationen (zB. für D: Höhenlage 600m, Hangneigung 18%)⁴. Für benachteiligte Gebiete sind ebenfalls in Richtlinien entsprechende Werte (zB. orientiert an Höchstwerten der landwirtschaftlichen Vergleichszahl, Erträgen, Viehbesatz, Betriebseinkommen oder Bevölkerungsdichte etc. aufgestellt worden⁵; dies trifft auch für die gleichgestellten Gebiete zu⁶. Neben diesen Richtlinien sind zum Teil auch nationale Rechtsvorschriften ergangen, die Festlegungen - auch im Hinblick auf Förderungen - treffen. Diese Bestimmungen sind zum Großteil in Raumplanungs- und Landesentwicklungsgesetzen enthalten.

Österreich und Schweiz haben derzeit noch eine von der Regelung der EG abweichende Definition der Berggebiete, für Finnland ergibt sich das Problem offenbar nicht in diesem Ausmaß, da weniger ein Gebirgsanteil als allgemeine klimatische und sonstige Wuchsbedingungen die Landwirtschaft beeinträchtigen. In Finnland sind vor allem im Norden örtlich abgegrenzte Gebiete (Lapland) sowie die Schären als benachteiligte Gebiete aufzufassen. Für Österreich ist ein betriebsbezogener

Bergbauernkataster erstellt, der auf sogenannte Katasterkennwerte⁷ abstellt. Für die Schweiz gelten ähnliche Kriterien.

2. BEWIRTSCHAFTUNG UND DIESBEZÜGLICHE VORSCHRIFTEN

Merkmal der Berggebiete und benachteiligten Gebiete ist, daß die durchschnittliche Betriebsfläche im allgemeinen größer als in sonstigen landwirtschaftlichen Gebieten ist (ausgenommen D), hieraus ergibt sich eine extensivere Nutzung des Produktionsfaktors Boden. Im wesentlichen sind die Betriebe in den Berggebieten Familienbetriebe; der Anteil der familienfremden Lohnarbeitskräfte ist äußerst gering.

Ein weiteres Merkmal dieser extensiver geführten Betriebe ist die Häufigkeit von Zu- und Nebenerwerbsbetrieben: das landwirtschaftliche Einkommen reicht zumeist nicht aus, den Betriebsangehörigen ein Auskommen zu sichern. So werden sowohl außerlandwirtschaftliche Erwerbstätigkeiten als auch landwirtschaftliche Nebentätigkeiten (zB. Zimmervermietung) ausgeübt.

Als Rechtsgrundlagen für die Berglandwirtschaft und benachteiligten Gebiete kommen - abgesehen von den obigen Begriffsbestimmungen - in der Regel die allgemeinen Gesetze in Betracht. Sonderrechtvorschriften für diese Gebiete bestehen z.T. aus historischen Gründen, aus Gründen der besonderen Förderung oder aus Gründen besonderer Schutzmaßnahmen. Im allgemeinen ist jedoch festzustellen, daß ausschließlich auf diese Gebiete - im Gegensatz zur sonstigen Landwirtschaft - anzuwendende Vorschriften mit Ausnahme besonderer Förderungsregelungen nicht allzu großem Ausmaß bestehen.

Hinsichtlich der Bewirtschaftung vor allem der Berggebiete aber auch sonstiger benachteiligter Zonen ist festzuhalten, daß die Viehhaltung (Grünlandwirtschaft) eine überragende Rolle spielt. Daneben sind jedoch noch weitere landwirtschaftliche Wirtschaftszweige von Bedeutung: der Ackerbau spielt eine nicht geringe Rolle⁸, Sonderkulturen wie Wein-, Obst-, Kürbisanbau, Waldwirtschaft etc. ergänzen die landwirtschaftliche Tätigkeit.

Wie bereits oben angedeutet, bestehen in den extensiv genutzten Gebieten aus historischen, aber auch aus Gründen der Besonderheiten dieser Gebiete zum Teil besondere hergebrachte Rechte und Wirtschaftsformen.

Die Zahl und Ausgestaltung dieser Rechts- und Wirtschaftsformen ist mannigfaltig. Im wesentlichen handelt es sich um

- Agrargemeinschaften - dies sind Zusammenschlüsse von Landwirten, wobei die Mitgliedschaft an der Gemeinschaft mit der "Stammsitzliegenschaft" verbunden ist, es sich also nicht um persönliche Mitgliedschaften handelt. Die Agrargemeinschaften können vielfältige Zwecke haben; vielfach handelt es sich um gemeinsame Almbewirtschaftung und Ausübung von Forstwirtschaft. Sie unterliegen in der Regel der Aufsicht der öffentlichen Verwaltung.
- genossenschaftlich oder gemeinschaftlich ausgeübte Weide- und anderer Rechte auf gemeinsamen oder fremden Grund im Rahmen eines Vertrages bzw. im Rahmen einer Agrargemeinschaft als Ausübung der Anteilsrechte (In F besondere

Regelung der gemeinschaftlichen Rechte durch den Code Rural im Gegensatz zur nichtlandwirtschaftlichen Nutzung).

- individuelle Weiderechte, Alpungsrechte und "Sömmerungsrechte" auf fremdem Grund
- Holzbezugs- und Holznutzungsrechte
- sonstige Gemeingebrauchsrechte, vor allem bei Weideausübung (zB. in A-Schneeflucht für Weidetiere; I-"usage civique essentiel"; hier bestehen auch noch alte Formen des Gemeinschaftseigentums)
- Bringungsrechte über fremden Grund und Boden
- Rodungsrechte auf fremden Weidegrund (Schwenden)

Diese Nutzungsrechte können sowohl öffentlich-rechtlicher als auch privatrechtlicher Natur sein, ihre Ausgestaltung obliegt der jeweiligen nationalen Gesetzgebung. Vielfach sind diese Rechte jedoch, da sie sich zumeist aus der früheren Berechtigung gegenüber der Landesherrschaft ableiten, öffentlichrechtlicher Natur und sind in Administrativverfahren abzuklären⁹.

Eine Besonderheit stellen auch die Rechte am "common land" in GB dar: sie sind zwar als Servitut privatrechtlicher Natur, mußten jedoch von einer Administrativbehörde endgültig registriert werden (nicht in Schottland). Das "common land" steht in der Regel in Privateigentum, wird jedoch "allgemein" genutzt. Zum Teil umfassen die Rechte am "Common land" auch das Recht des Torf- und Holzbezugs zu Heiz- bzw. Reparaturzwecken für den Hausbedarf.

Für Finnland besteht auf öffentlichem Grund ein Gemeingebrauch für Ansässige zur Ausübung von Rechten, auf fremden Privatgrund ist nur die Rentierzucht ohne förmlichen Rechtsgrund erlaubt. Holzeinschlagsrechte bestehen an öffentlichem Wald für den notwendigen Hausbedarf unter Wahrung der Vorschriften über die Schutzwälder; in den Urwäldern ist die Nutzung untersagt. Als Gemeingebrauch wird auch die Berechtigung zum Sammeln von Beeren und Pilzen angesehen¹⁰.

Unter den außerlandwirtschaftlichen Nutzungen spielen Jagd und Fischerei sowie Tourismus die überwiegende Rolle. Jagd und Fischerei sind abhängig von den jeweiligen Systemen (Patent-, Lizenz-, Reviersystem) höchst verschiedenartig geregelt sind und können - je nach System - bedeutend zum Erwerb der Landwirte beitragen.

Zunehmend aber entwickeln sich Einkünfte aus dem Dienstleistungsbereich Tourismus immer mehr zu bedeutenden Beiträgen des landwirtschaftlichen Einkommens. So können die Bereithaltung von Flächen für Campingplätze, für sonstige Sportausübung¹¹, Haltung und Unterbringung von Reitpferden auch die Nachfrage erhöhen. Einen weiteren wichtiger Beitrag entsteht durch das Anbieten von Privatzimmern und Ferienwohnungen ("Urlaub am Bauernhof") sowie durch die Möglichkeit, land- und forstwirtschaftliche Produkte direkt an den Konsumenten zu verkaufen (Direktvermarktung, "pick your own").

3. ERHALTUNG UND SCHUTZ DER BERGGEBIETE

Aufgrund der besonderen Wichtigkeit der Landwirtschaft in den Berggebieten für die Erhaltung der Kulturlandschaft, den Schutz anderer Gebiete und ihrer Anziehungskraft für den Fremdenverkehr gibt es auch besondere Maßnahmen zur Erhaltung und zum Schutz dieser Gebiete.

Wenn auch im Großen und Ganzen nicht allzu viele besondere gesetzliche Vorschriften - abweichend von den sonst für die Landwirtschaft geltenden - bestehen, wird vor allem im Rahmen der Vollziehung auf die Eigenart der Berggebiete Bedacht genommen. Zuständig für die Erlassung der Vorschriften sind jeweils die zuständigen staatlichen Organe nach nationaler Zuständigkeitsordnung, soweit nicht (für EG-Staaten) Organe der EG kompetent sind. Gerade im Rahmen des Schutzes und der Erhaltung der Berggebiete sind auch regionale sowie Gemeindeorgane berufen, im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches¹² hierfür vorzusorgen.

Für den Erwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken bestehen besondere Vorschriften für A, CH, D, und GB, teilweise auch I. Abgesehen vom Erwerb unter Verwandten bedarf der Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke einer Bewilligung; diese wird lediglich erteilt, wenn der Erwerber Landwirt ist und sichergestellt ist, daß die Grundflächen auch weiterhin land- oder forstwirtschaftlich genutzt werden¹³.

Hinsichtlich des Erbrechtes gibt es keine speziell für Berggebiete abweichenden Vorschriften¹⁴. Es gelten jedoch vielfach für die Landwirtschaft insgesamt besondere Vorschriften, die eine Zersplitterung der Betriebe durch Übergang auf einen Erben bei begünstigter Abfindung der anderen vermeiden sollen¹⁵.

Für Errichtung von Bauten zu anderen als landwirtschaftlichen Zwecken gilt, daß durch Raumplanungs- und Bauvorschriften dies nur unter besonderen Voraussetzungen möglich sein kann. Grundsätzlich ist in landwirtschaftlich genutzten Gebieten - und damit besonders in Berggebieten - eine andere Nutzung nicht zulässig. Für die zulässige Errichtung von landwirtschaftlichen Betriebsgebäuden gelten die allgemeinen Bauvorschriften.

Einen Zwang zur Bewirtschaftung oder zur Verpachtung gibt es erstaunlicherweise - im Hinblick auf die Bedeutung der Landwirtschaft in Berggebieten - selten. Vielfach dürfte noch die Auffassung bestehen, daß das Eigentum die Befugnis ist "mit der Substanz und den Nutzungen einer Sache nach Willkür zu schalten und jeden anderen davon auszuschließen"¹⁶. Lediglich in Teilbereichen gibt es zwingende Bewirtschaftungsvorschriften:

So sehen forstrechtliche Vorschriften den Zwang zur nachhaltigen Bewirtschaftung des Waldes und zur Wiederaufforstung genutzter (brachliegender) Flächen - verbunden mit einem Rodungsverbot - vor¹⁷. Vertragliche Bewirtschaftungspflichten gibt es auch hinsichtlich jener Flächen (auch landwirtschaftlicher), für welche Förderungsmittel zuerkannt wurden; dies insbesondere für Mindestbearbeitung von mit Förderung brachgelegter Flächen¹⁸. Nicht nur vertragliche, sondern auch gesetzliche Bewirtschaftungspflichten gibt es in I im Rahmen des Pachtrechtes bei Parzellenpacht¹⁹. Eine Zwangsverpachtung ist hingegen in keinem Lande vorgesehen.

Besondere Bewirtschaftungsformen sind im allgemeinen - abgesehen vom Forstrecht - ausdrücklich nicht vorgesehen; für spezielle Produkte können aber aufgrund lebensmittelrechtlicher Vorschriften solche bestehen. Für den "ökologischen" oder "biologischen" Landbau sind für die Wirtschaftsführung bestimmte Grundregeln und Verfahren vorgeschrieben. Im Sinne einer umweltgerechten Landbewirtschaftung werden aber wohl Vorschriften betreffend die Reinhaltung der Gewässer, der Luft sowie die Erhaltung des Bodens auch als besondere Bewirtschaftungsvorschriften anzusehen sein²⁰. Gleichwohl ist festzuhalten, daß diese Vorschriften nicht ausschließlich Berggebiete oder sonst benachteiligte Gebiete betreffen, sondern für die Landwirtschaft insgesamt gelten.

4. FÖRDERUNGEN

Der Landwirt ist - bei aller Traditionsgebundenheit - grundsätzlich als homo oeconomicus anzusehen: sofern er nicht freiwillig im öffentlichen Interesse Leistungen zu erbringen wünscht, muß dies mit Anreizen gefördert werden. Das Förderungsinstrumentarium im Interesse der Landwirtschaft ist bekannt, sein Umfang und seine vielen Spielarten erregen oftmals das Ärgernis anderer Wirtschaftszweige. Ob dies berechtigt ist oder nicht, dies zu untersuchen ist hier weder Zeit noch Ort; es darf jedoch nicht übersehen werden, daß gerade die Leistungen der Landwirtschaft zur Erhaltung der Kulturlandschaft in Berggebieten und anderen benachteiligten Gebieten ihrerseits zur Förderung anderer Wirtschaftszweige maßgeblich beitragen²¹.

Hinsichtlich der Förderungen ist zu unterscheiden zwischen impliziten oder indirekten Förderungen und direkten oder besonderen Förderungen.

Nahezu allen Landesberichten ist zu entnehmen, daß im Sinne der Bedachtnahme auf die in der Regel nicht zufriedenstellende innere und äußere Verkehrslage sowie die erschwerten Lebens- und Produktionsbedingungen in den Berggebieten und sonstigen benachteiligten Gebieten besondere Vorschriften des Steuerrechtes bestehen. So werden die besonderen Bedingungen primär im Bewertungsrecht, das zum Teil für andere abgabenrechtliche Vorschriften von Bedeutung und auch Grundlage ist, besonders berücksichtigt und finden in niedrigerer Bewertung ihren Niederschlag. Von besonderer Bedeutung ist auch die Möglichkeit der Pauschalierung von Steuern, die der vielfach ungeliebten Buchführungspflicht enthebt²².

Die zunehmend gepflegte Direktvermarktung landwirtschaftliche Produkte wird ebenfalls, und zwar nicht nur steuerrechtlich sondern auch durch sonstige begünstigende Normen²³ gefördert. Die Direktvermarktung erfreut sich auch bei den Konsumenten zunehmender Beliebtheit, da bei diesen die Erwartung besteht, "natürliche Produkte" preiswert erwerben zu können. Abgesehen von der Möglichkeit für den Landwirt, seine Produkte auf diesem Wege vermarkten zu können, hat sich gezeigt, daß dies durchaus auch zu einer Erweiterung der Produktpalette²⁴ und damit wiederum zu höherer Nachfrage und besserem Einkommen beiträgt.

Betreffend die nicht eigentlich landwirtschaftlichen Nebentätigkeiten vor allem im Dienste der Tourismuswirtschaft darf auf das oben Angeführte verwiesen werden. Zusätzlich kann noch angeführt werden, daß bestimmte Nebentätigkeiten besonders in Frage kommen können, wie zB. landschaftspflegerische Tätigkeiten im Rahmen der

Gemeinde (aber auch auf Golfplätzen), die Ausübung des Bergführer- und Skilehrerberufes, die Personenbeförderung (Schlittenfahrten), Güterbeförderung im Rahmen der Nachbarschaftshilfe etc. Von besonderer Bedeutung ist auch die Bereitstellung und Vermietung von Flächen für Camping oder sonstige Freizeitaktivitäten²⁵.

Für den Bereich der besonderen oder direkten Förderungen ist primär auf die in RL 75/268/EWG vorgesehenen Förderungen zu verweisen.

An vorderster Stelle sind die Ausgleichszahlungen²⁶ zur Abgeltung ständiger naturbedingter Nachteile zu nennen, die in praktisch allen Ländern vorgesehen sind. Zu diesen Zahlungen treten noch weitere Förderungen, die die Erhaltungsarbeiten für die Kulturlandschaft abgelden sollen²⁷. Diese Zahlungen werden jeweils direkt geleistet und sind nicht rückzahlbar.

Zur Förderung von Investitionen sind sowohl nicht rückzahlbare Direktzahlungen, begünstigte Darlehen als auch Zinszuschüsse vorgesehen, wobei mitunter vorgesehen werden kann, daß sich auch Bundesland (bzw. Kanton oder Region) und die Gemeinde an der Förderung beteiligen. Diese Investitionen erstrecken sich auf Verbesserungen der Verkehrslage, der Wohn- und Betriebsräumlichkeiten, der Versorgung mit Energie und Kommunikationsmöglichkeiten sowie der Betriebsstruktur und die Betriebssicherung. Neben der landwirtschaftlichen Förderung sind vielfach auch forstliche Förderungen zur Sicherung des Waldbestandes, für Aufforstungen oder sonstige Investitionen vorgesehen. In SF wird die Investitionsförderung gegenüber anderen Förderungsmöglichkeiten bevorzugt; Kleinbetriebe erhalten hier einen Finanzierungsbeitrag anstelle eines staatlichen Darlehens.

Zu den oben genannten Förderungen treten noch weitere Förderungen, vor allem in Form von direkten Prämien: speziell für Bergegebiete sind Alpengprämien, Mähprämien, besondere Prämien für Haltung von Milchkühen und -schafen, Prämien für die Extensivierung der Bewirtschaftung, Kostenbeiträge an Viehhalter²⁸, Absatz- und Preismaßnahmen vorgesehen. Darüberhinaus sind auch Prämienzahlungen für Tätigkeiten im Sinne der Landschaftspflege anzuführen, wie etwa Wiesenbrüterprogramm, Programm für Trocken- und Magerstandorte sowie Teiche und Stillgewässer, Streuobstbestände, Randstreifenprogramme, Errichtung und Betreuung von Hecken²⁹.

Hinsichtlich der "alternativen" Landwirtschaft sind länderweise sowohl Zuschüsse für die Umstellung auf "ökologischen" (biologischen) Landbau als auch für den Anbau von Sonderkulturen oder "nicht traditionellen" Produkten vorgesehen (zB. A, CH, D).

Für tourismuswirksame Maßnahmen (Errichtung von Privatzimmern, Maßnahmen zur Verbesserung der Direktvermarktung, Ausweitung sonstiger Nebentätigkeiten) können ebenfalls Förderungen (zumeist Investitionszuschüsse, aber auch Prämien wie zB. in F für Skipistenpflege), vorgesehen werden.

Die dargestellten Förderungen dienen nach übereinstimmender Ansicht primär dem Ausgleich naturbedingter Nachteile in den Berggebieten und benachteiligten Zonen, insbesondere auch der Sicherung der Einkommen in der Landwirtschaft. In zweiter Linie dienen sie - vor allem Förderungen im Rahmen der Kulturlandschaftsprogramme - dazu, neue Funktionen der Landwirtschaft im Sinne der Landschaftspflege zu initiieren

und zu unterstützen. Dazu kommt noch der Zweck der Diversifizierung der Produktangebote durch Förderung der extensiveren Bewirtschaftung, der umweltgerechten und alternativen Landwirtschaft.

Anteil der Beihilfen am landwirtschaftlichen Einkommen (EG) (Angaben in %)

	Normales Geb.	Benacht.Geb.	Berggebiet
B	15.7	34.4	-
DK	60.6	-	-
D	25.1	55.8	69.6
E	10.7	12.7	13.0
F	15.8	69.3	84.6
FL	-	21.6	-
GB	20.7	87.6	-
GR	17.8	30.0	38.6
I	10.0	14.6	11.5
IRL	21.3	43.5	-
NL	6.6	-	-
P	36.4	44.0	40.9

EUR 12	15.4	36.1	27.3

Vorkehrungen gegen die mißbräuchliche Inanspruchnahme von Förderungen bestehen in allen Ländern, seien es vertragliche Verpflichtungen zur Rückzahlung oder auch zusätzliche Strafen (wie zB. in D, GB). Grundsätzlich werden Förderungen nur aufgrund einer durchgeführten Erhebung der Förderungsberechtigung³⁰ zuerkannt. Zusätzlich bestehen auch Kontrollbefugnisse des Förderungsgebers, die auch wahrgenommen werden.

Bemängelt wird - ohne daß die Berechtigung und Notwendigkeit der Förderungen grundsätzlich in Frage gestellt wird - aufgrund der Vielzahl der Förderungsmöglichkeiten die daraus resultierende mangelnde Transparenz sowie der hohe Verwaltungsaufwand, der einer raschen und effizienten Förderung im Wege steht. Für A wird zur Verbesserung der Förderungen auf die laufende Neueinrichtung des Bergbauernkatasters verwiesen; grundsätzlich ist auch zu bemerken, daß im Rahmen der EG die Einbeziehung von Betrieben in die benachteiligten oder Berggebiete revisionsbedürftig erscheint. Für SF wird darauf hingewiesen, daß die Förderung traditioneller Betriebe verringert wird, hingegen für Neubetriebe oder tourismuswirksame Maßnahmen steigt; im Hinblick auf die wirtschaftliche Lage wird dem zugestimmt.

Als zusätzliche Wünsche werden genaue Bestimmungen betreffend den Herkunftsschutz landwirtschaftlicher Produkte³¹ für erforderlich gehalten, A postuliert für die Berggebiete ein staatenübergreifendes Alpenprogramm, dem eine umfassende Konzeption zugrunde zu legen wäre.

5. LANDWIRTSCHAFT UND ANDERE INTERESSEN

An Reibungspunkten zwischen der Landwirtschaft in Berggebieten und anderen Zielen wird von den Landesberichterstatter vor allem der (konservierende) Naturschutz genannt. Insbesondere Investitions- und Erschließungsvorhaben stoßen oft auf heftige Widerstände; zur Konfliktregelung scheint das Instrumentarium derzeit noch wenig ausreichend zu sein. Ob die Einschaltung einer Umweltverträglichkeitsprüfung hier Abhilfe schaffen kann - sofern sie überhaupt auf derartige Maßnahmen anzuwenden ist - bleibt abzuwarten. Andererseits sind auch auf Seiten der Landwirtschaft Widerstände gegen die Festlegung von Schutzgebieten festzustellen, da die hierfür geleisteten Entschädigungen zum Teil nicht als ausreichend betrachtet werden. Speziell mit dem Ziel der Erhaltung naturnaher Landschaftsräume bzw. der Erwirkung naturnaher Landwirtschaft wird man sich vermehrt des Instruments des Vertragsnaturschutzes bedienen müssen.

Für SF wird als drängendes Problem auch das des Gewässerschutzes, insbesondere an der Ostseeküste, hervorgehoben. Für größere Betriebe wurde eine Bewilligungspflicht eingeführt.

Von den Berichterstattern aus Ländern, die nicht der EG angehören, werden mehrere Punkte hervorgehoben, die bei einem Beitritt einer Änderung bedürfen. Für A ist dies der Bergbauernkataster, da die Berggebietsfestlegung nicht der Richtlinie der EG entspricht, der ebenfalls nicht entsprechende Bergbauernzuschuß sowie das Problem, daß viele Betriebe in Berggebieten oder benachteiligten Zonen nicht die erforderliche Mindestgröße erreichen. Ebenfalls angesprochen wird die Frage des Grundverkehrsrechtes, das im Zusammenwirken mit dem Raumplanungsrecht die Errichtung von Zweitwohnungen im landwirtschaftlichen Gebiet, bzw. die schleichende Umwandlung von landwirtschaftlichen Gebäuden zu Urlaubswohnsitzen verhindern soll. Für CH wird angeführt, daß in der Schweiz sowohl die Preise für landwirtschaftliche Produkte als auch die Subventionen im Vergleich zur EG zu hoch seien; ein EG-Beitritt hätte vor allem negative Auswirkungen auf Betriebe in Tallagen. Ebenso müßte ein Teil der produktgebundenen Direktzahlungen umgestaltet werden. SF strebt im Hinblick auf seine besonderen klimatischen Bedingungen eine Sonderregelung an.

-- ** --

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß in Berggebieten insbesondere folgende besonderen Rechtsprobleme - neben den naturbedingten Schwierigkeiten - bestehen:

- * - Die vielfach bestehende gemeinschaftliche Nutzung von Berglandwirtschaftsflächen ist rechtlich schwerfällig; eine Änderung der innergemeinschaftlichen Verhältnisse bedarf vielfach mühevoller und zeitaufwendiger Verfahren. Es wäre dafür Sorge zu tragen, daß ein besseres Entscheidungsfindungssystem unter Berücksichtigung des Schutzes der Minderheit gefunden werden kann, ebenso daß nicht mehr benötigte Rechte (insbesondere Holzbezugs- und Nutzungsrechte) leicht abgelöst werden können.
- * - Die Bestimmung der Berggebiete ist - ebenso wie jene der sonstigen benachteiligten Gebiete - letztlich unbefriedigend. Eine mehr auf die Verhältnisse des einzelnen

Betriebes bezogene Einbeziehung wäre wünschenswert.

- * - Die Vorschriften zum Schutz und zur Erhaltung der Landwirtschaft in Berggebieten scheinen ausreichend zu sein. Bestehende Probleme mit Behinderungen aus Gründen des Naturschutzes einerseits sowie aus Gründen der übermäßigen oder unberechtigten Inanspruchnahme der landwirtschaftlichen Flächen durch Tourismuswirtschaft andererseits sollten einer allgemein befriedigenden Lösung zugeführt werden.
- * - Hinsichtlich der bestehenden Förderungssysteme ist anzumerken, daß ihre Transparenz und Übersichtlichkeit zu wünschen übrig lassen; zu kritisieren ist, daß ihre Administration an die Grenzen der Möglichkeiten der zuständigen Organe und Rechtsträger stößt.

¹ Der Generalbericht wurde aufgrund der von den nachfolgend angeführten Damen und Herren erstatteten Landesberichte und Beiträge erstellt: KAISER (A), THOMAS (B), HOFER (CH), ANGERER (D), DUSARD (F), LANGDON-DAVIES und Miss PINFOLD (GB), SCIAUDONE (I), MERTENS (NL), HOLLO (SF) sowie d'ALOYA (EG). Der Autor ist den Landesberichterstattern für ihre Mühewaltung und ausgezeichnete Arbeit zutiefst zu Dank verpflichtet.

² Im Folgenden werden für die Länder folgende Abkürzungen verwendet: A-Österreich, B-Belgien, CH-Schweiz; D-Deutschland, F-Frankreich, GB-Großbritannien, I-Italien, NL-Niederlande, SF-Finnland

³ Zu Spanien oder Griechenland können mangels Bericht keine Aussagen gemacht werden

⁴ Richtlinien für D-86/465/EWG, F-76/401/EWG und 76/631/EWG, I-75/273/EWG

⁵ B-75/269/EWG, D-75/270/EWG und 86/465/EWG, F-77/178/EWG, GB-84/169/EWG, I-75/273/EWG

⁶ D-86/465/EWG, F-77/178/EWG, GB-84/169/EWG, I-75/273/EWG, NL-75/275/EWG

⁷ In den KKW fließen unter anderem Klimastufe, äußere und innere Verkehrslage, Mechanisierbarkeit, Ertragsfähigkeit des Bodens, besondere Erschwernisflächen (Handarbeitsflächen) ein; aufgrund des KKW werden die Betriebe verschiedenen Zonen (4) eingeteilt.

⁸ Wenn auch vielfach ein großer Teil des Ackerlandes dem Futtermittelanbau dient, wird nicht nur für den eigenen Betrieb angebaut: in Österreich z.B. verfügen die Bergbetriebe über 20% des Ackerlandes.

⁹ Für die dem Wald- und Weideservitutenrecht in A unterliegenden Rechte gilt aufgrund ihrer öffentlich-rechtlichen Natur die Besonderheit, daß sie weder durch Nichtausübung verjähren, durch Vereinigung der Grundstücke nicht erlöschen und nur durch ein besonderes Verwaltungsverfahren begründet, abgelöst (aufgehoben) oder neu geregelt werden können.

¹⁰ In A hingegen kann der Grundeigentümer dies untersagen oder an eine Bewilligung binden, lediglich wenn er dies nicht vornimmt, wird seine Duldung angenommen; es bestehen dann aber aufgrund gesetzlicher Vorschrift mengenmäßige Beschränkungen.

¹¹ zB. Mountain-Biking, Rafting, Paragleiten etc.

¹² insbesondere im Rahmen der Raumplanung

-
- ¹³ In A ist nach einer Abänderung der Bundesverfassung auch der Erwerb von Todes wegen nur unter bestimmten Voraussetzungen bewilligungsfrei; diese Regelungen werden auch - um den bei einem EWR-Beitritt befürchteten Erwerb durch Ausländer eindämmen zu können - Baugrundstücke dieser Regelung unterliegen
- ¹⁴ ausgenommen I, wo für die Provinz Bozen die dem (Nord)Tiroler Höferecht entsprechenden Gesetze über die Regelung der geschlossenen Höfe gelten
- ¹⁵ Anerbenrecht, Höferecht, "crofting" in Schottland
- ¹⁶ § 354 des Österreichischen Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB)
- ¹⁷ 17. so zB. A, CH, D, I (Südtirol). Wie in diesen Ländern gibt es auch in F besondere Bewirtschaftungsverpflichtungen im Rahmen der Wildbach- und Lawinenerhaltung
- ¹⁸ A; siehe auch Verordnung (EWG) Nr 2293/92
- ¹⁹ Die Mindestdauer für diese beträgt 15 Jahre, in Berggebieten jedoch 6 Jahre; in anderen Ländern wird bei Pachtflächen wohl nur eine vertragliche Verpflichtung anzunehmen sein
- ²⁰ Begrenzung des Düngemittelsatzes, des Viehbestandes, Regelungen betreffend Emissionen, Bodenschutzgesetze etc.
- ²¹ Im Sinne dieser Ausführungen wird zB. bereits die Forderung nach Direktleistungen der Tourismuswirtschaft an die Landwirtschaft ans Gespräch gebracht; so kürzlich in A
- ²² Im allgemeinen Pauschalierung der Einkommensteuer; in F aufgrund eines Plans des Departements; I kennt neben einer Pauschalierung der Umsatzsteuer auch die Möglichkeit des Entfalls der lokalen Einkommensteuer für Schnittholz sowie der Reduktion des lokalen Einkommensteuersatzes bei Seehöhen über 700 m aufgrund einer speziellen Erfassung; auf die für A geltende Reduktion des Steuersatzes um 50% bei Katastrophenholznutzung sei hingewiesen
- ²³ so zB. für A: Der Landwirt darf seine Produkte - die den lebensmittelrechtlichen Vorschriften entsprechen müssen - jederzeit anbieten; er ist nicht an bestimmte Öffnungszeiten gebunden, benötigt kein eigenes Verkaufslokal und darf seine Waren auch im Umherziehen bzw. an der Straße anbieten. Auch die Möglichkeit der Einrichtung sogenannter "Bauernmärkte" wurde durch die letzte Änderung der Gewerbeordnung rechtlich zufriedenstellend geregelt. Auf die in A besonders - auch unter Touristen - beliebte Möglichkeit der Buschenschenke ("Heuriger") darf nicht vergessen werden.
- ²⁴ zB. Verarbeitungsprodukte wie Wurst, Speck, gebrannte Getränke, Obstwein etc., jedoch auch bisher nicht im Rahmen des traditionellen Betriebes hergestellte Produkte wie

Mohn, Arznei- und Gewürzpflanzen; "spring water" in GB

²⁵ Daß oftmals ein Benützungrecht arrogiert wird, ohne die dadurch möglichen Behinderungen und Belastungen der Landwirte abzugelten oder auch nur zu bedenken, soll hier nur bedauernd erwähnt werden

²⁶ CH kennt auch für Berggebiete erhöhte Familien- und Kinderzulagen

²⁷ A-Flächenbeitrag, B- besondere Förderung für Forstpflge, CH- Beiträge für besondere ökologische Leistungen, D- Prämien für Kulturlandschaftspflege, etc

²⁸ in GB auch besondere höhere Prämien für Viehzucht in benachteiligten Gebieten

²⁹ sogenannte "Kulturlandschaftsprogramme"

³⁰ soweit sie nicht bereits aufgrund besonderer Vorgaben wie etwa bei Ausgleichszahlungen zustehen

³¹ für regionsspezifische und ökologiegerecht erzeugte Produkte; A, CH, F