

# Die Entwicklung des Agrarischen Umweltprogramms ÖPUL

Michael Groier

## Einleitung

Schon im Zuge der EU-Beitrittsverhandlungen war klar, dass bei einem etwaigen EU-Beitritt das System der österreichischen Agrarpolitik nicht aufrechterhalten werden kann. So mussten zentrale Elemente wie die Marktordnungspolitik und die Einkommenspolitik an die Gemeinsame Agrarpolitik der EU angepasst werden. Das bedeutete auch, dass das Prinzip „Einkommenspolitik mittels Preispolitik“ durch das Prinzip „Einkommenspolitik mittels Direktzahlungen“ ersetzt wurde, indem die durch den EU-Beitritt sinkenden Produzentenpreise durch die Gewährung von Förderungen bzw. Leistungsabgeltungen ausgeglichen werden sollten. Als wichtigstes Förderungsinstrument wurde ein breit angelegtes, hochdotiertes Agrarisches Umweltprogramm geschaffen, das der Bauernschaft die Skepsis zu dem EU-Beitritt 1995 nehmen sollte. Rechtlich basieren die Agrarumweltprogramme, die in allen EU-Staaten umgesetzt werden, auf den jeweilig aktuellen EU-Verordnungen (2078/92, 1257/99, 1698/05). Das Agrarumweltprogramm wird in Österreich durch das mittels einer Sonderrichtlinie erlassene ÖPUL (**Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft**) umgesetzt. So wie die Agrarumweltprogramme allgemein, ist auch das ÖPUL Teil der 2. Säule der GAP und damit des Programmes zur Förderung der Ländlichen Entwicklung.

## Ziele der Agrarumweltprogramme bzw. des ÖPUL

Als zentrales Instrument der Agrarischen Umweltpolitik, also der Schnittstelle zwischen Landwirtschaft und Natur- und Umweltschutz, verfolgt auch das ÖPUL folgende zentralen Zielsetzungen:

- ◆ Erhaltung umweltfreundlicher und extensiver Bewirtschaftungssysteme
- ◆ Verringerung der Umweltbelastungen im Bereich des Wasser-, Klima- und Bodenschutzes
- ◆ Förderung der Agrobiodiversität sowie einer artgerechten Nutztierhaltung
- ◆ Erhaltung traditioneller Kulturlandschaften
- ◆ Ermutigung der LandwirtInnen zur Umsetzung umweltgerechter Bewirtschaftungsweisen zur Befriedigung der steigenden gesellschaftlichen Nachfrage nach Umweltdienstleistungen
- ◆ Sicherung angemessener Abgeltungen für die Bereitstellung öffentlicher Güter

## Entwicklung

Das Agrarische Umweltprogramm ÖPUL entstand nach dem Vorbild des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms, in dessen Struktur bestehende und passende nationale Förderungsinstrumente eingebaut bzw. um diese erweitert wurden. Konzipiert ist das ÖPUL als horizontales Programm mit regionalen Elementen. Dies garantiert eine breite Streuung der Fördermittel an nahezu alle Betriebe und stellt den größten Anteil der an die BäuerInnen ausbezahlten Förderungen dar. Sowohl was eine umweltgerechte Bewirtschaftung als auch die Einkommenssicherung der österreichischen Landwirtschaftsbetriebe betrifft, stellt das ÖPUL ein unverzichtbares Förderungsinstrument dar.

### Diverse ÖPUL-Programme

Seit dem Jahr 1995 wurden bisher 5 Programme aufgelegt (ÖPUL 95/98, ÖPUL 2000, ÖPUL 2007 und ÖPUL 2015), in denen sowohl die Struktur als auch die Einzelmaßnahmen an die neuen Erfordernisse (neue EU-Verordnungen, Kritik der EU, nationale Evaluierungsberichte) angepasst wurden.

### Struktur des ÖPUL 2015

Ähnlich wie die drei früheren ÖPUL Programme weist das ÖPUL 2015 folgende Strukturen auf. Das Programm besteht aus 22 Hauptmaßnahmen, die teilweise in Untermaßnahmen gegliedert sind. Es handelt sich dabei größtenteils um horizontale Maßnahmen, die flächendeckend angeboten werden. Zusätzlich beinhaltet das ÖPUL aber auch Regionalprogramme, die auf bestimmte regionale Problemsituationen oder bestimmte landwirtschaftliche Strukturen (z.B. Almen) abgestimmt sind.

Die ÖPUL-Maßnahmen können in folgende Gruppen zusammengefasst werden:

- ◆ **Extensivierungsmaßnahmen:**  
z.B. „Biologische Wirtschaftsweise“, „Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel“, „Verzicht auf Fungizide und Wachstumsregulatoren“, „Verzicht auf Pflanzenschutzmittel Wein/Hopfen“
- ◆ **Wasserschutzmaßnahmen:**  
z.B. „Begrünung von Ackerflächen“, „Vorbeugender Grundwasserschutz“, „Vorbeugender Oberflächenwasserschutz“
- ◆ **Landschaftsschutzmaßnahmen:**  
z.B. „Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung“, „Alpung und Behirtung“, „Bewirtschaftung von Bergmähwiesen“

- ◆ **Biodiversitätsfördernde Maßnahmen:**  
z.B. „Seltene landwirtschaftliche Kulturpflanzen“, „Gefährdete Nutztierassen“
- ◆ **Naturschutzmaßnahmen:**  
z.B. „Naturschutz“, „NATURA 2000“
- ◆ **Klimaschutzmaßnahmen:**  
z.B. „Mulch- und Direktsaat“, „Bodennahe Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger“
- ◆ **Tierschutzmaßnahmen:**  
z.B. „Tierschutz-Weide“

Durch ihre Multidimensionalität können einige Maßnahmen auch mehreren Maßnahmengruppen zugeteilt werden (z.B. „Biologische Wirtschaftsweise“, „Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung“).

### Teilnahmebedingungen

Prinzipiell ist die Teilnahme am ÖPUL freiwillig, aber an die Einhaltung verschiedener ökologischer Mindeststandards gebunden (Cross-Compliance) und beträgt bei einer Programmperiode von 7 Jahren mindestens 5 Jahre (ausgenommen der Maßnahmen „Tierschutz“ und „Natura 2000“). Nicht teilnahmeberechtigt sind Gebietskörperschaften von Bund, Ländern und Gemeinden. Die Mindestteilnahmefläche beträgt bei Acker- und Grünlandflächen 2 ha, im geschützten Anbau 0,5 ha, bei Dauer- und Spezialkulturen 1 ha und 3 ha bei ausschließlich Almflächen. Prinzipiell förderungsfähig sind Ackerland, Dauergrünland, Dauer- und Spezialkulturen sowie Almfutterflächen.

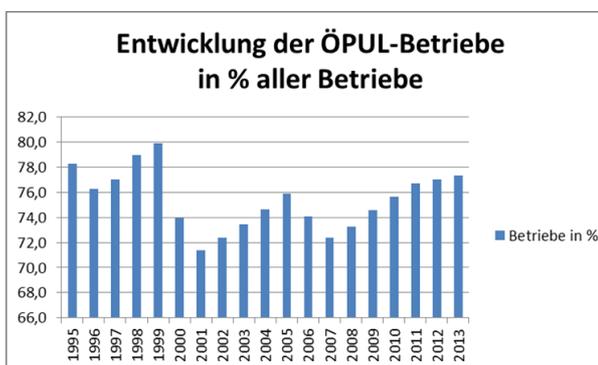
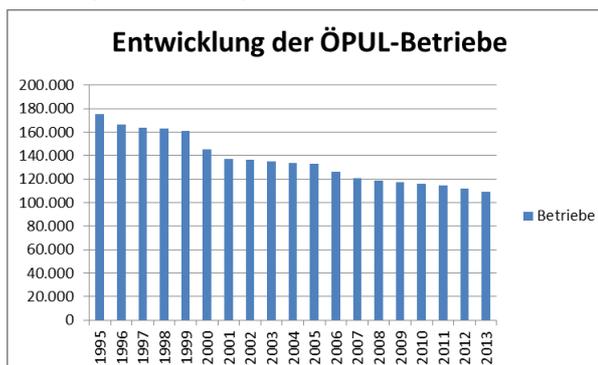
### ÖPUL-Prämien

Die Förderungsobergrenzen in € je ha betragen bei Acker 600 € (700 € mit Teilnahme an Naturschutzmaßnahmen), bei Grünland 600 € (800 € Bergmähder, 900 € mit Teilnahme an Naturschutzmaßnahmen) sowie 1.400 € bei Dauerkulturen und im geschützten Anbau. Sowohl bezüglich des Betriebes als auch der Fläche sind Kombinationen bestimmter ÖPUL-Maßnahmen möglich. Eine Modulation (degressive Ausgestaltung der ÖPUL-Prämien ab gewissen ha-Obergrenzen), die allerdings sehr „weich“ gestaltet wurde, soll zu einer gerechteren Verteilung der meist flächenbezogenen ÖPUL-Mittel führen.

Je nachdem, wie hoch die durch die Maßnahmenteilnahme (Bewirtschaftungsauflagen) entstehenden Mehrkosten bzw. Mindererträge zu Buche schlagen, werden auch die Prämien der einzelnen Maßnahmen kalkuliert. Hochprämiiert (€/ha/Jahr) sind z.B. die Maßnahmen „Einsatz von Nützlingen im geschützten Anbau“ (bis 1.000 €), „Naturschutz“ (bis 900€), und Erosionsschutzflächen und Bergmähwiesen (bis 800 €) und „Biologische Wirtschaftsweise“ (je nach Kultur bis 700 €).

### Entwicklung der ÖPUL-Betriebe

Abbildung 1: Entwicklung der ÖPUL-Betriebe



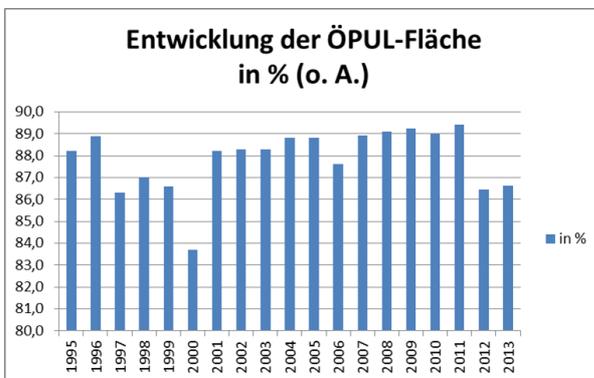
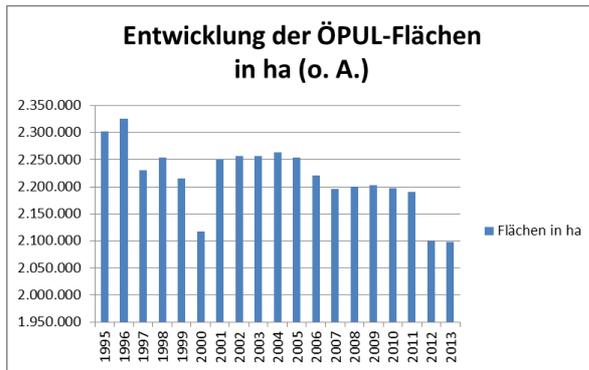
Quelle: Grüner Bericht 2014

Als horizontal konzipiertes Programm wurde das Programm (freiwillige Teilnahme) von den österreichischen BäuerInnen sehr gut angenommen. 2013 nahmen insgesamt 108.991 landwirtschaftliche Betriebe am ÖPUL teil. Abbildung 1 zeigt, dass 2013 77,3 % aller Betriebe mit LN am ÖPUL teilnahmen.

Gegenüber den Anfangsjahren des Umweltprogramms hat sich die Teilnahme – mit starken programmbezogenen Schwankungen - etwas verringert, was vor allem auf den allgemeinen agrarischen Strukturwandel, aber auch Austritten aus dem ÖPUL (Einsparungszwänge und die damit verbundenen Programm-, Richtlinien- und Prämienänderungen) zurückzuführen ist. Gut visualisiert werden können die programmbezogenen Schwankungen (Anfang und Ende der Programmperioden) vor allem bei der prozentuellen Darstellung der Akzeptanzentwicklung, wobei auch Einstiegstops in das Programm sichtbar werden.

## Entwicklung der ÖPUL-Fläche

Abbildung 2: Entwicklung der ÖPUL-Fläche



Quelle: Grüner Bericht 2014

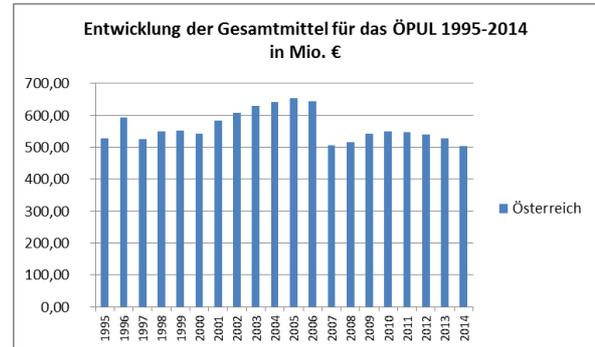
Bis auf wenige, intensiv kultivierte Flächen (vor allem kleine Veredelungsbetriebe) wird das ÖPUL also fast flächendeckend angenommen. Bezüglich der vom ÖPUL erfassten Fläche (2.097.295 ha im Jahr 2013) lag der Anteil bei 86,6 % bezogen auf die gesamte LN ohne Almen und damit - vor allem auch wegen der Austrittsmöglichkeiten ab 2012 – um einiges unter dem langjährigen Durchschnitt. Auch bezüglich der Fläche bzw. der Flächenanteile sind in Abbildung 2 die programmbezogenen Schwankungen (Einstiegsstopp, Programmänderungen) deutlich erkennbar.

## Entwicklung der ÖPUL-Mittel

Im Jahr 2014 wurden für das ÖPUL insgesamt 502,91 Millionen € aufgebracht. Davon entfielen auf die EU 253,74, den Bund 149,5 und die Bundesländer 99,67 Millionen €.

Charakteristisch dabei ist der Anstieg der Mittel zu Beginn der jeweiligen neuen Programmperiode (steigende Teilnahmen) und deren Abnahme nach dem Einstiegsstopp. Die mit dem ÖPUL 2007 einhergegangenen Einsparungen durch Programm- und Maßnahmenveränderungen sind in der Grafik deutlich abzulesen. Zwischen 1995 und 2013, innerhalb von 19 Jahren, beanspruchte das ÖPUL insgesamt öffentliche Gelder in der Höhe von 10,78 Milliarden €.

Abbildung 3: Entwicklung der ÖPUL-Mittel

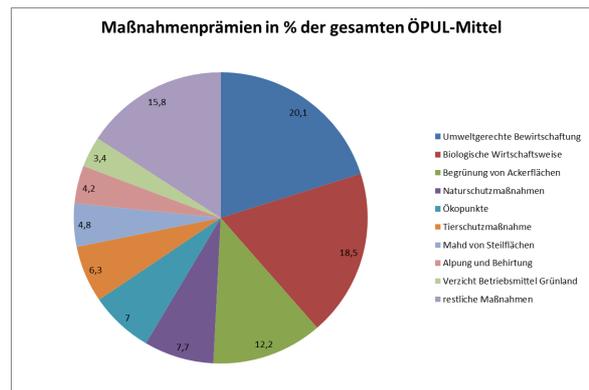


Quelle: Grüner Bericht 2013

## Dotierung der einzelnen ÖPUL-Maßnahmen

Im Jahr 2013 entfielen auf die einzelnen ÖPUL-Maßnahmen folgende Prämienanteile:

Abbildung 4: Verteilung der ÖPUL-Mittel nach Maßnahmen 2013 in %



Quelle: Grüner Bericht 2013

Bezüglich des Anteils der Prämien volumina der einzelnen ÖPUL-Maßnahmen entfiel 2013 mit einem Fünftel der ÖPUL-Mittel der größte Teil auf die Massenmaßnahme „Umweltgerechte Bewirtschaftung“, gefolgt von den Maßnahmen „Biologische Wirtschaftsweise“ (18,5%) und „Begrünung von Ackerflächen“. Auf Platz 4 rangiert erfreulicherweise die Maßnahme „Naturschutz“. Während das Regionalprogramm „Ökopunkte“ im neuen ÖPUL 2014 gestrichen wurde, ist die „Tierschutzmaßnahme“ (Beweidung und Auslauf) immerhin mit 7 % aller ÖPUL-Gelder dotiert.

## Bewertung der Wirkung des ÖPUL

Entsprechend der EU-Vorgaben wurden und werden alle ÖPUL-Programme in einem komplexen Evaluierungsprozess einer Schutzgüterbezogenen Bewertung unterzogen (Ex-Ante, Midterm und Ex-Post-Evaluierung). Die daraus gezogenen Schlüsse und Handlungsoptionen sowie die von der EU-Kommission gewonnen Erkenntnisse der

Bewertung aller EU-Agrarumweltprogramme sollen zu einer permanenten Weiterentwicklung der Programme beitragen.

Die ökologische Wirkung des ÖPUL bzw. der ÖPUL-Maßnahmen ergibt sich deren Akzeptanz, der Zielgenauigkeit und der Richtlinienqualität. Die ökonomische Wirkung wiederum hängt von der Akzeptanz, der Prämienhöhe sowie der Betriebsgröße ab.

### **Ökologische Effekte**

Sowohl bei den Beibehaltungs- als auch Verbesserungszielen des ÖPUL wurden im Laufe der Jahre Fortschritte gemacht. So wurden im Laufe der Programmentwicklung etliche „Massenmaßnahmen“ mit niedrigen Umweltstandard gestrichen bzw. verbessert. Ökologisch wertvolle Maßnahmen wie „Biologisch Wirtschaftsweise“ und die „Naturschutzmaßnahmen“ haben im Laufe der Zeit an Akzeptanz gewonnen. Andererseits konnte das ÖPUL trotz der langen Programmdauer von 20 Jahren und des massiven Mitteleinsatzes wichtige Problembereiche wie die Intensivierung des Grünlandes, Rückgang der Agrobiodiversität, regionale Grundwasser- und Bodenprobleme sowie Mängel in der Tierhaltung nicht beseitigen. Die Vielzahl der mit unterschiedlich strengen Umweltstandards und Prämienhöhen versehenen ÖPUL-Maßnahmen begünstigt - vor allem auf Großbetrieben - ein Ausweichen auf „weichere“ Maßnahmen und somit auf den jeweiligen Agrarflächen auch eine geringere ökologische Wirksamkeit (unterschiedlich hohe Mitnahmeeffekte).

Ein noch stärkerer Fokus auf ökologisch effektive Maßnahmen sowie eine begleitende Weiterbildungsoffensive könnten die Akzeptanz bei den BäuerInnen und damit die ökologische Effektivität und Effizienz des ÖPUL erhöhen.

### **Ökonomische Effekte**

Aufgrund des strikten Flächenbezugs der ÖPUL-Prämien profitieren große Betriebe von diesem Förderungsinstrument mehr als Kleinbetriebe. Aufgrund der zahnlosen ha-Obergrenzen (nur ein geringer Teil der landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich fallen unter das Modulationsregime) trägt die Modulation im ÖPUL nur unwesentlich zu einer Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit bei. Es stellt sich daher die Frage, ob die ÖPUL Mittel bezüglich ihrer ökologischen Effizienz (Schutz natürlicher Ressourcen) als auch ihrer ökonomischen Effektivität (Einkommenssicherung) nicht nach einem anderen Schlüssel verteilt werden müssten. Angesichts des immensen Mitteleinsatzes ist daher zu überlegen, ob die Modulation im ÖPUL nicht effektiver gestaltet werden sollte (mehr Mittel in die ökologische wertvolleren Maßnahmen, Berücksichtigung der Skaleneffekte in

Großbetrieben), oder ob nicht ein Mix aus Anreizen sowie Ge- und Verboten ein effizienterer Weg in Richtung einer langfristig nachhaltigeren Landbewirtschaftung wäre (Reform der agrarischen Umweltpolitik).

### **Literatur**

BMLFUW (div. Jahrgänge): Grüner Bericht. Wien

BMLFUW (div. Jahrgänge): Evaluierungsberichte ÖPUL. Wien

Groier, M. (div. Jahrgänge): Sozioökonomische Effekte des ÖPUL. ÖPUL/LE Evaluierungen. Wien

### **Impressum:**

Bundesanstalt für Bergbauernfragen  
Marxergasse 2/Mezzanin, 1030 Wien  
Tel.: +43 1 504 88 69-0  
office@berggebiete.at  
www.berggebiete.at