

Akzeptanz von ÖPUL-Maßnahmen in der Praxis

Franz Xaver Hölzl^{1*}

Einleitung

Das Österreichische Umweltprogramm kann durch sehr hohe Teilnehmeraten bei den zentralen Maßnahmen sicherlich als Erfolgsgeschichte im EU-Vergleich bezeichnet werden. Mehrere Faktoren tragen zur hohen Beteiligung an Umweltmaßnahmen in Österreich bei:

- die häufig auftretende extensive Wirtschaftsweise insbesondere im Berggebiet bzw. im Trockengebiet
- die Betriebsstruktur in Österreich
- Markenprogramme mit Anknüpfung an ÖPUL-Maßnahmen, durch die ein höherer Preis für landwirtschaftliche Produkte erzielt werden kann
- das umfangreiche Beratungsangebot der Landwirtschaftskammern und der Bezirksbauernkammern
- ...

Faktoren für die Akzeptanz von ÖPUL-Maßnahmen

Abgeltung

Der sicherlich wichtigste Faktor für die Akzeptanz von ÖPUL-Maßnahmen ist die entsprechende Prämiengestaltung. Der erhöhte Aufwand und das Risiko für Umweltleistungen muss ausreichend finanziell abgegolten werden.

Es ist aber so, dass die Prämien für Umweltleistungen nicht beliebig festgelegt werden können, sondern anhand von Parametern wie Mehraufwand, Ertragseinbußen, erhöhtes Risiko, etc. berechnet werden müssen und sich dabei im Niveau mit vergleichbaren Maßnahmen in anderen EU-Mitgliedstaaten befinden müssen. Die Kalkulation der Beihilfen für Zahlungen für die LE 2007 bis 2013 ist vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft auf Basis der von den sachkompetenten Dienststellen und Einrichtungen (Bundesanstalt für Agrarwirtschaft, Österreichisches Kuratorium für Landtechnik, Bundesforschungs- und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft) erstellten Daten und Berechnungen erarbeitet worden. Damit kann eine korrekte und nachvollziehbare Prämienkalkulation sichergestellt werden.

Ein enormer Nachteil für die Akzeptanz von ÖPUL-Maßnahmen ist, dass ab dem ÖPUL 2007 keine Anreizkomponente mehr kalkuliert werden kann. Sie wurde durch Transaktionskosten ersetzt.

Zu den Transaktionskosten (lt. PLE 07-13, S. 260ff): ... *Konkreter versteht man unter Transaktionskosten Such-, Anbahnungs-, Informations-, Zurechnungs- Verhandlungs-, Entscheidungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Absicherungs-, Durchsetzungs-, Kontroll-, Anpassungs- und Beendigungskosten. ... Prinzipiell können daher bei jeder Maßnahme Transaktionskosten angerechnet werden; die tatsächliche Höhe der angerechneten Transaktionskosten ergibt sich aus der Differenz der auf Grund konkreter Auflagen errechneten Prämie mit der festgelegten Prämienhöhe. Für das Österreichische AUP bedeutet dies, dass bei den meisten Maßnahmen keine beziehungsweise nur sehr geringe (< 5 EUR) Transaktionskosten zur Anwendung kommen. Höhere Transaktionskosten ergeben sich nur bei wenigen Maßnahmen: Biologische Wirtschaftsweise bei Gemüse, Erosionsschutz Wein, Steillage > 50 %, Ökopunkte, Naturschutz und gefährdete Tierrassen (hoch gefährdete Rassen). Weitere Grundsatzinformationen sind gegebenenfalls dem Anhang H zur LE 2007-2013 zu entnehmen.*

Niveau der Legistik

Es gilt der Grundsatz, dass keine Auflagen abgegolten werden, die bereits gesetzlich verordnet sind. Ständig steigende Standards bei gesetzlichen Vorgaben reduzieren einerseits den Gestaltungsspielraum für Umweltmaßnahmen enorm. Andererseits verringern sich auch die kalkulierbaren Prämienansätze. Dies hat natürlich negative Auswirkungen auf Teilnehmeraten bei diversen Umweltmaßnahmen. Insgesamt wird die Tatsache der stets steigenden Legistik-Standards als kontraproduktiv angesehen, da die Erfahrungen der Vergangenheit eindeutig gezeigt haben, dass mit dem Weg der Freiwilligkeit eine höhere Akzeptanz und damit eine schnellere und kostengünstigere Zielerreichung erlangt werden kann.

Unter bestimmten Bedingungen können mögliche gesetzliche Vorgaben Teilnehmeraten an ÖPUL-Maßnahmen erhöhen.

Betriebsstruktur – Betriebsituation

Die Betriebsgrößenstruktur der Betriebe in Österreich begünstigt grundsätzlich die Akzeptanz von ÖPUL-Maßnahmen. So kann das umfangreiche Österreichische Umweltprogramm als strukturkonservierend bezeichnet werden, indem das durchschnittliche bäuerliche Familieneinkommen durch Ausgleichszahlungen für Umweltleistungen erhöht wird. Durch diese Gegebenheit ist gerade in Österreich die Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten von der (Agrar-)Politik abhängig. Denn die

¹ Landwirtschaftskammer OÖ, Bodenschutzberatung, Auf der Gugl 3, A-4021 LINZ

* Ansprechpartner: DI Franz Xaver Hölzl, franz.hoelzl@lk-ooe.at



Politik entscheidet letztendlich über die finanziellen Mittel für die Landwirtschaft. Dies birgt aber auch das Risiko, dass bei einem aufgrund finanzieller Engpässe wesentlich reduzierten Umweltprogramm mit bedeutend geringeren Abgeltungssätzen eine wesentliche Einkommenskomponente der Betriebe wegbricht.

Neben der allgemeinen strukturellen Situation ist jedoch die einzelbetriebliche Situation für die Teilnahme an Umweltmaßnahmen ganz entscheidend. Hier können beispielsweise folgende Parameter angeführt werden: Voll- oder Nebenerwerb, intensivere oder extensivere Produktion (zB Milchproduktion oder Mutterkuhhaltung), beengte Hoflage, arrondierte Flächen, ...

Marktsituation

Steigende Preise reduzieren ÖPUL-Teilnahmen. Oftmals hört man die Meinung von Bauern, dass man sich viele – oft auch lästige – Maßnahmen ersparen kann, wenn die Landwirtschaft für ihre Produkte einen anständigen und fairen Preis erhält. Ist die Preissituation für landwirtschaftliche Produkte gut, so wird sich die Produktion eher in Richtung Ertragssicherheit bzw. Intensivierung bewegen. Dies reduziert die Bereitschaft, an Umweltmaßnahmen mit einhergehender Extensivierung teilzunehmen, obwohl höhere Preise eine höhere Abgeltungsprämie auslösen.

Auf der anderen Seite gibt es Markenprogramme, die an ÖPUL-Maßnahmen anknüpfen. Markenprogramme haben das Ziel, höhere Erlöse für landwirtschaftliche Produkte zu erzielen. So ist zB im Gemüsebau sehr häufig die Teilnahme an der IP-Maßnahme (Integrierte Produktion) Voraussetzung.

Produktionsbedingungen

Betriebe mit ungünstigeren Produktionsbedingungen, wie dies zB im Trockengebiet oder im Berggebiet gegeben ist, nehmen leichter an Umweltmaßnahmen teil, als dies Betriebe in den österreichischen Gunstlagen und Hohertragsgebieten machen. Grüner Bericht (Anbau auf dem Bio-Ackerland nach Bundesländern 2010): Ein Vergleich zeigt, dass im Trockengebiet im Burgenland knapp 25 % der Ackerfläche biologisch bewirtschaftet wird, im Hohertragsgebiet Oberösterreich nur gut 9 %.

Bürokratische Hürden, Kontrollen und Sanktionen

Bei jenen Maßnahmen, bei denen der Aufwand in einem ungünstigen Verhältnis zur Abgeltung steht, ist eine niedrige Beteiligung festzustellen. Unverhältnismäßige bürokratische Hürden, wie dies zB bei den WF-Flächen im ÖPUL 95 aufgetreten ist, beeinflussen die Teilnehmeraten negativ. Weiters sind unverhältnismäßige Sanktionen bei im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen festgestellten Mängeln einer positiven Stimmung einzelnen Umweltmaßnahmen gegenüber abträglich. Gerade im Bereich der Dokumentationsverpflichtung treten gewisse Probleme auf.

Persönliche Einstellungen und Motive

Neben den oben dargestellten Faktoren sind persönliche Einstellungen, Motive und Haltungen bestimmten Umweltmaßnahmen gegenüber eine ganz wesentliche Voraussetzung, ob teilgenommen wird oder nicht. Einzelne, aber auch örtliche bzw. kleinregionale Stimmungslagen beeinflussen ebenfalls die Teilnehmeraten.

Beratung und Begleitung

Eine möglichst professionelle, profunde und korrekte Beratung und Begleitung ist für die Umsetzung von Umweltmaßnahmen und für die Erreichung von entsprechenden Teilnehmeraten eine wesentliche Grundlage. Gerade die Landwirtschaftskammern in Österreich mit ihrer Struktur über die Bezirksbauernkammern bis hin zu jeder Ortsbauernschaft auf Gemeindeebene bieten diese Beratung und Begleitung. Durch umfangreiche Bildungs- und Beratungsangebote – wie Informationsveranstaltungen, einzelbetriebliche Abgabetermine, Hotline, Kurse, Seminare, Gruppen- und Einzelberatung, ... – wird die Begleitung der Bäuerinnen und Bauern bei der Erfüllung der Umweltmaßnahmen umgesetzt.

Literatur

ÖSTERREICHISCHES PROGRAMM FÜR DIE ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS, 2007-2013: Stand 14.09.2007, Lebensministerium.

GRÜNER BERICHT, 2011 - Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft, Lebensministerium, Wien 2011.