

ÖPUL 2007-2013: Resümee und Ausblick

Lukas Weber-Hajszan^{1*}

Zusammenfassung

Das Ziel des Österreichischen Agrarumweltprogramms (ÖPUL) ist es, eine umweltgerechte, extensive und den natürlichen Lebensraum schützende Landwirtschaft mit ihren traditionellen Kulturlandschaften zu sichern. Das ÖPUL verfolgt dabei derzeit schwerpunktmäßig einen horizontalen Ansatz, der auf eine flächendeckende Teilnahme abzielt. So nahmen im Jahr 2010 mehr als 74% der Betriebe, (etwa 87% der im INVEKOS registrierten Betriebe), mit ca. 89% der landwirtschaftlich genutzten Fläche Österreichs am Agrarumweltprogramm teil. Im Jahr 2010 wurden Prämien in Höhe von rund 554 Mio. € als Leistungsabgeltung ausgezahlt.

Durch geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen und das „Greening“ der Säule 1 der GAP könnte der Spielraum für das ÖPUL der Periode 2014 - 2020 eingeengt werden. Ein prioritäres Ziel für ein neues ÖPUL ist die Vereinfachung, die jedoch durch immer komplexere Vorgaben zur Planung, Abwicklung und Kontrolle erschwert wird.

Summary

The aim of the Austrian agri-environmental program (ÖPUL) is to ensure an environmentally safe, extensive, and the natural habitat protecting agriculture with its traditional cultural landscapes. The ÖPUL currently pursues a horizontal approach, which seeks to have widespread participation. Thus, in the year 2010, more than 74% of all Austrian farms (about 87% of the INVEKOS registered businesses), with approximately 89% of agricultural land in Austria participated in the agri-environment program. In 2010, premiums of roughly €554 million were paid as compensations.

By changing legal framework and the „greening“ of Pillar 1 of the GAP the scope for the ÖPUL period 2014 -2020 could be limited. A priority for a new ÖPUL is simplification, but this may be impeded by increasingly complex requirements for planning, execution and control of the program.

ÖPUL 2007-2013

Das ÖPUL 2007 ist bereits die 4. Auflage des österreichischen Agrarumweltprogramms und stellt eine Fortsetzung des für die österreichische Landwirtschaft erfolgreichen Weges einer nachhaltigen Landwirtschaft dar. Das ÖPUL zielt vor allem auf die umweltschonende Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen ab; dabei unterstützt es Landwirte finanziell wenn sie durch ihre Wirtschaftsweise mithelfen, dem Natur- und Umweltschutz Rechnung zu tragen.

Das ÖPUL ist die finanziell wichtigste Maßnahme im Rahmen der Ländlichen Entwicklung in Österreich. Im Jahr 2010 wurden ca. 48% der gesamten Mittel der ländlichen Entwicklung für das Agrarumweltprogramm aufgewendet.

Die wesentlichsten Ziele des ÖPUL sind:

- Erhaltung der Kulturlandschaft und Naturschutz (betreffen insbesondere Fragen zur Biodiversität)
- Reduktion des Einsatzes von Betriebsmitteln (betreffen insbesondere Fragen zu Boden, Klima und Wasser)
- Begrünung und Gewässerschutz (betreffen insbesondere Fragen zu Boden und Wasser)

Zur Erreichung dieser Ziele werden im ÖPUL 29 Maßnahmen angeboten, die entweder den gesamten Betrieb umfassen, oder spezifisch auf einzelne Herausforderungen

zugeschnitten sind. Im Hinblick auf die Anforderungen der Europäischen Kommission wurden dabei folgende Aspekte bei der Maßnahmenkonzeption berücksichtigt:

- nur **freiwillige** Leistungen können abgegolten werden;
- es muss eine deutliche und darstellbare **Abgrenzung** zu „gesetzlichen Bestimmungen“ (CC, GLÖZ, in Zukunft auch „Greening“, Tierschutz-Gesetz, etc.) gegeben sein;
- die Notwendigkeit und die Wirkung der Maßnahme muss **wissenschaftlich bewiesen** sein (hierbei sind auch regionale Aspekte zu beachten);
- die Auflagen müssen **überprüfbar** sein (betrifft Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen);
- die Prämien müssen nach objektiven Kriterien **kalkulierbar** sein (Mehraufwand, Ertragsverlust, Mehrerlös);
- die Wirkung der Maßnahme muss **evaluierbar** sein (Ziele, Akzeptanzen, Indikatoren).

Zwischenfazit der laufenden Periode

2010 haben insgesamt 116.122 Betriebe am ÖPUL (inklusive Tierschutzmaßnahme) teilgenommen. Im Durchschnitt nehmen ca. 75% aller land- und forstwirtschaftlichen Betriebe mit landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF) am ÖPUL teil. Die vom Programm erfassten Flächen (ohne Berücksichtigung der Almflächen), die sogenannte ÖPUL-

¹ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, LW-Sekt. Abt. II/8 Agrarumweltprogramme, Stubenring 1, A-1010 WIEN

* Ansprechpartner: DI Lukas Weber-Hajszan, lukas.weber@lebensministerium.at



LN, betragen rund 2,2 Mio. ha, das entspricht 89% der LF o. Alm Österreichs (Basis jeweils 2010). Im Zeitraum von 2007-2010 wurden bisher rund 2,1 Mrd. Euro an Leistungen der Landwirte abgegolten. Allein im Jahr 2010 wurden Prämien in der Höhe von rund 554 Mio. € als ausbezahlt.

	Betriebe	Anteil Betriebe ¹⁾	ÖPUL-LN ²⁾	Anteil an LN ³⁾	Betrag ⁴⁾
2007	120.547	71 %	2.195.316	89 %	509,87
2008	118.887	72 %	2.199.578	89 %	522,55
2009	117.771	73 %	2.202.586	89 %	548,37
2010	116.122	74 %	2.197.040	89 %	553,96

¹⁾ Zahl der TeilnehmerInnen am ÖPUL an allen Betrieben mit LN laut Agrarstrukturerhebung 2007; Ab 2008 wird mit einer Abnahmerate der Betriebe von 4.000 Betrieben pro Jahr gerechnet.

²⁾ ÖPUL-LN: Summe der landwirtschaftlich genutzten Flächen der an den Agrarumweltmaßnahmen teilnehmenden Betriebe (ohne Almflächen) errechnet mit Hilfe der INVEKOS-Datenbank L010_Flächen.

³⁾ Als gesamte LF ohne Alm wird der Wert aus der Agrarstrukturerhebung 2007 herangezogen.

⁴⁾ Zahlungen inklusive Tierschutzmaßnahmen. Diese betragen im Jahr 2009 35,01 Mio. Euro.

Grundsätzlich konnte mit dem ÖPUL das Ziel der Fortführung einer nachhaltigen Landwirtschaft in Österreich erfolgreich umgesetzt werden. Es ist gelungen den horizontalen Ansatz, das heißt die flächendeckende Teilnahme in ganz Österreich, umzusetzen. Die Kombination zwischen horizontalen und spezifisch wirkenden Maßnahmen hat zur positiven Wirkung des ÖPUL beigetragen und wurde auch vom Europäischen Rechnungshof positiv erwähnt (EU-RH 2011). Dies darf jedoch nicht davon ablenken, dass themen- und regionsspezifisch Defizite vorhanden sind und noch ein deutlicher Verbesserungsbedarf gegeben ist.

Aus der Sicht der einzelnen Maßnahmen war vor allem die Entwicklung der Biologischen Wirtschaftsweise ein Erfolg. Von den 116.122 ÖPUL Betrieben werden 21.728 (rund 19%) als biologische Betriebe geführt. Eine positive Entwicklung war aber auch bei der Naturschutzmaßnahme, der Tierschutzmaßnahme (Weide- und Auslaufhaltung) und der Maßnahme zum Schutz gefährdeter Tierrassen zu beobachten.

Die Wirkungen des Agrarumweltprogramms müssen laufend evaluiert werden. Dazu wurde eine Reihe von Studien in Auftrag gegeben, deren Ergebnis in Kurzform nachfolgend beispielhaft aufgelistet ist.

Im *Bereich Boden* haben ÖPUL-Maßnahmen dazu beigetragen den Bodenabtrag zu verringern, wobei etwa 480.000 ha mit gezielten Erosionsschutzmaßnahmen geschützt werden. Auf Basis von Modellrechnungen kann eine Reduktion des Bodenabtrags von jährlich 800.000 t angenommen werden. Dies entspricht etwa der Menge von 35.000 LKW-Ladungen.

Die positive Wirkung des ÖPUL im *Bereich Klimaschutz* konnte ebenfalls bestätigt werden. Die Steigerung der Humusgehalte, die auch eine positive Wirkung auf verschiedene Bodeneigenschaften hat, und der Verzicht auf Mineraldünger (z.B. im biologischen Landbau) sind ein aktiver Beitrag zum Klimaschutz. In dem Zusammenhang sind insbesondere die Maßnahmen „Biologische Wirtschafts-

weise“, „Verzicht auf ertragssteigernde Betriebsmittel auf Ackerflächen“, „Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker und Grünlandflächen“ (UBAG), „Begrünung von Ackerflächen“, „Ökopunkte“ sowie „Bodennahe Gülleausbringung“ zu nennen. Insgesamt sind die oben genannten Maßnahmen für Einsparungen in der Größenordnung von ca. 380.000 to CO₂-Äquivalenten pro Jahr verantwortlich (nur Ackerflächen).

Im *Bereich Wasser* ergibt sich eine gemischte Bilanz. Einerseits ist durchwegs ein positiver Trend bezogen auf Nitratgehalte im Grundwasser oder auch dem Zustand der Oberflächengewässer betreffend Wasserqualität zu verzeichnen. Andererseits gibt es aber auch regionale und punktuelle Probleme, wie zum Beispiel die Grundwasserqualität in den östlichen Trockengebieten Österreichs, oder eine punktuell starke Belastung in Gebieten mit geringer ÖPUL Akzeptanz (z.B. Teile der Steiermark).

Für den Bereich Biologische Vielfalt ist anzumerken, dass auch das ÖPUL gesamthafte negative Trends (z.B. Abnahme des Farmlandbird-Index, oder Verfehlung des Artenschutzziels 2010) nicht stoppen konnte, aber regional doch einige sehr positive Ergebnisse vorliegen. Hier können insbesondere folgende Teilaspekte genannt werden:

- Im Rahmen der Maßnahme UBAG werden rund 28.700 Hektar „Blühflächen“ erhalten, die vielen gefährdeten Arten einen Lebensraum bieten.
- Durch die Anlage von ca. 5.000ha Schutzfläche in der Naturschutzmaßnahme konnte sich die Anzahl der stark gefährdeten Großtrappe in den letzten Jahren fast verdreifachen.
- Ein weiterer Erfolg sind die steigenden Zahlen bei den Betrieben mit den Maßnahmen „Seltene Nutztiere“ und „Seltene Kulturarten“, die zum Erhalt der genetischen Vielfalt im Bereich der Nutztiere und Nutzpflanzen beitragen.

Das ÖPUL leistet auch einen wesentlichen Beitrag zur *Erhaltung der Kulturlandschaft* in Österreich. Die Offenhaltung von Wiesen und Almen wird nicht zuletzt durch die Maßnahmen Alpung und Behirtung, Erhaltung von Bergmähdern, die Steilflächenmähnd und die Weidehaltung im Bereich der Tierschutzmaßnahme erreicht. Würden Almen und Wiesen nicht von Landwirten bewirtschaftet werden, würden diese sukzessive verwalden.

Ausblick

Den Legislativ-Vorschlägen zur GAP 2014-2020 ist zu entnehmen, dass es statt den derzeit 3 Achsen nunmehr 6 Prioritäten geben soll:

- Wissenstransfer und Innovation
- Wettbewerbsfähigkeit
- Wertschöpfungskette und Risikomanagement
- Ressourceneffizienz
- Umwelt und Ökosysteme
- Entwicklung ländlicher Gebiete

Die Priorität „Umwelt und Ökosysteme“ betrifft das Agrarumweltprogramm, aber auch der Bereich Ressourceneffizienz könnte in Zukunft eine verstärkte Rolle spielen. Gemäß

dem Verordnungsentwurf ist das Agrarumweltprogramm weiter die einzige Maßnahme im Programm zur ländlichen Entwicklung, die verpflichtend angeboten werden muss. Neu ist die starke Betonung der Themen Klimawandel und Ressourceneffizienz und die verstärkte Betonung einer gesamthaften strategischen Ausrichtung mit starker Orientierung auf die Ziele der EU Strategie 2020.

Im Bezug auf das ÖPUL wird es weiterhin keine Anreizkomponente geben, jedoch werden die Möglichkeiten bei den sogenannten Transaktionskosten optimiert. Die Verpflichtungsdauer wird wieder 5 bis 7 Jahre sein, lediglich die Tierschutzmaßnahme wird voraussichtlich als einjährige Maßnahme konzipiert sein. Zwar ist der Maßnahme „Biologische Wirtschaftsweise“ ein eigener Artikel in der Verordnung gewidmet, es ist aber davon auszugehen, dass die Maßnahme BIO wie bisher Teil des nationalen Agrarumweltprogramms ÖPUL sein wird.

Fest steht, dass sich durch das Greening der Säule 1 und gestiegene gesetzliche Rahmenbedingungen (z.B. Aktionsprogramm Nitrat, EU Pflanzenschutzmittelpaket, etc.) eine eindeutig höhere Baseline für das ÖPUL im Vergleich zum Jahr 2007 ergibt. Dies wird den Abgeltungsspielraum für die zukünftige Periode deutlich einschränken. Gleichzeitig steigen aber die Anforderungen und Erwartungen, dass Agrarumweltprogramme einen wesentlichen Beitrag zu Problembereichen wie Klimawandel und Bedarf der Klimawandelanpassung oder zum Erhalt der biologischen Vielfalt und der Bodengesundheit beitragen. Darüber hinaus ist aus heutiger Sicht davon auszugehen, dass für die Periode 2014-2020 die für das ÖPUL zur Verfügung stehenden Mittel abnehmen werden.

Vor diesem Hintergrund gilt es ein Agrarumweltprogramm zu konzipieren, das noch thematisch und regional noch spezifischer und effizienter auf die Umwelt-Herausforderungen eingeht. Der Spielraum für sogenannte hellgrüne flächendeckende Maßnahmen ist eingeschränkt und es ist fraglich ob Maßnahmen wie „UBAG“ oder „integrierte Produktion“ in einem Nachfolgeprogramm angeboten werden können.

Themenbereiche die im neuen ÖPUL weiter oder verstärkt eine Rolle spielen könnten, sind beispielsweise „Bodenfruchtbarkeit und Klimaschutz“ durch Humusaufbau, eine Ressourcen schonende standortangepasste Bewirtschaftung, der Schutz von Landschaftselementen und die Neuanlage von „Biodiversitätsflächen“, gebietsspezifische Maßnahmen zum Oberflächen- und Grundwasserschutz und eine stärkere Einbindung von Planungs- und Bildungsaspekten.

Jedenfalls ist es noch ein langer und derzeit noch nicht klar vorgegebener Weg bis zu einem neuen ÖPUL, welches möglicherweise erst nach einem Verlängerungsjahr des ÖPUL 2007 im Jahr 2015 anlaufen wird.

Literatur:

- BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, FORSTWIRTSCHAFT UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW), 2011: Grüner Bericht 2011.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, FORSTWIRTSCHAFT UMWELT UND WASSERWIRTSCHAFT (BMLFUW), 2011: Evaluierungsbericht 2010.
- EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF, 2011: Sonderbericht Nr. 7: Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen?, Luxemburg 2011.