



Was ist das Österreichische Agrarumweltprogramm ÖPUL und wie hat es sich entwickelt?

Lukas Weber-Hajszan

Das ÖPUL („Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft“) gibt es seit 1995 und kann durchaus als Erfolgsgeschichte bezeichnet werden.

Dieser Erfolg war und ist nur auf Grund der Zusammenarbeit verschiedener Institutionen und dem klaren Bekenntnis der Politik, die entsprechende Finanzierung bereit zu stellen. Waren zu Beginn in erster Linie das damalige BMLF, die AMA, die Agrarabteilungen der Bundesländer und die Landwirtschaftskammern in die Programmkonzeption eingebunden, so beteiligen sich heute zusätzlich verschiedene Verbände, NGOs, andere Bundesministerien und die Naturschutzabteilungen der Bundesländer. Darüber hinaus wird die interessierte Öffentlichkeit dazu eingeladen, sich im Rahmen eines Partizipationsprozesses aktiv einzubringen, wodurch eine breite Abstimmung unterschiedlicher Interessen ermöglicht wird.

Aber nicht nur die handelnden Institutionen haben sich verändert, sondern auch Inhalte, Abwicklungsmodalitäten und die Anbindung an andere Themen. Begonnen hat das ÖPUL 95 auf Basis der EU-Verordnung 2078/92. Die Maßnahmen dienten erstmalig zur Abgeltung von Umweltleistungen der Landwirtschaft, aber insbesondere auch als Unterstützung der Bäuerinnen und Bauern während des EU Beitritts. So sind etwa Maßnahmen wie die „Extensive Grünlandbewirtschaftung in traditionellen Gebieten“ (im ÖPUL 2023 „Heuwirtschaft“) oder „Extensiver Getreidebau für den Nah-

rumsmittelbereich“ (die es nur im ÖPUL 95 und 98 gab) entstanden. Mit der Agenda 2000 begann die Zeit der Programmplanungen und das ÖPUL wurde gemeinsam mit der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, der Investitionsförderung, Bildungsmaßnahmen, LEADER und anderen Maßnahmen im Programm zur ländlichen Entwicklung zusammengefasst. Bis zur letzten GAP Reform blieben die 1. Säule (Direktzahlungen) und die 2. Säule (ländliche Entwicklung) aber in der Planung und Umsetzung getrennt. Ab 2023 sind die zwei Säulen zum GAP Strategieplan zusammengefasst, unterliegen einem gemeinsamen Planungsansatz und wachsen immer stärker zusammen. So werden einige Maßnahmen des ÖPUL (z.B. die Weidemaßnahme und die Zwischenfruchtbegrünung) als Öko-Regelungen aus der 1. Säule finanziert.

Einige Maßnahmen haben sich bis heute bewährt und sind in angepasster Form auch im neuen ÖPUL wieder zu finden, andere haben es aber nicht über die Anfangsjahre hinausgeschafft, wie etwa die „Pflege aufgegebener forstwirtschaftlicher Flächen“ (an die sich kaum mehr jemand erinnert) oder eine Maßnahme zur Viehabstockung (wo es nie eine gültige Teilnahme gab). Die Darstellung und Veränderung aller Maßnahmen der sechs ÖPUL Programme würde den

Rahmen dieses Artikels sprengen und auch auf Grund der Menge an Information den Blick auf das wesentliche verstellen. Jedenfalls zu erwähnen ist, dass das ÖPUL eine wichtige Rolle für den Vertragsnaturschutz spielt. Seit 2005 bis 2021 sind jährlich zwischen 75.000 und 83.000 Hektar mit naturschutzfachlich spezifisch festgelegten Auflagen unter Vertrag. Ab dem ÖPUL 2007 sind im Programm auch Tierwohlmaßnahmen im Bereich Weide und Stall verankert. Nahmen an der Weidemaßnahme im Jahr 2007 rund 14.000 Betriebe teil, so sind es 2021 mittlerweile rund 34.000.

Verschiebung der Schwerpunkte im Lauf der Zeit

In jedem ÖPUL gab es eine sogenannte Einstiegsmaßnahme, die eine umweltorientierte Grundausrichtung der Betriebe sicherstellen sollte. Die Entwicklung dieser Maßnahme zeigt die Verschiebung der Schwerpunktsetzung im Laufe der Zeit. Begonnen hat es 1995 mit der „Elementarförderung“ und den Auflagen zur Begrenzung des Viehbesatzes, der Verpflichtung zur Grünlanderhaltung, dem Erhalt bestehender Landschaftselemente und der Einhaltung der Düngewerte der sachgerechten Düngung. Die im ÖPUL 98 umbenannte „Basisförderung“ hatte sich inhaltlich noch wenig unterschieden, in der „Grundförderung“ des ÖPUL 2000 hingegen wurden die Auflagen bereits weiter konkretisiert und eine verpflichtende Teilnahme an zwei weiteren Maßnahmen und die Beschränkung auf 85 % Getreide- und Maisanbau kamen hinzu. Die Prämien für Grünland wurden nach



dem Viehbesatz differenziert, wobei die Prämie ab 0,5 RGVE^{*)} pro Hektar deutlich höher war. Ebenso gab es damals einen Reduktionsfaktor für den Prämiensatz auf Hutweiden. Mit dem ÖPUL 2007 wurde der Name abermals geändert und zwar auf „umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker und Grünlandflächen“ und die Auflagen weiter spezifiziert. Zu der GVE-Grenze^{*)} von 2,0 GVE/ha kam eine Düngebeschränkung von 150 kg N/ha und eine diesbezügliche Aufzeichnungsverpflichtung dazu. Die Grenze für den maximalen Anteil Getreide und Mais der Ackerflächen wurde auf 75 % gesenkt und der Anteil der flächenstärksten Ackerkultur auf 66 % beschränkt. Erstmals wurde die Anlage von Biodiversitätsflächen auf Acker zur Verpflichtung und es mussten zumindest 2 % derartige Biodiversitätsflächen angelegt werden. Für maximal 5 % wurde eine Prämie gewährt. Im Grünland wurde die Nutzungsintensität für 5 % der Mähflächen auf zwei Nutzungen beschränkt. Des Weiteren gab es die Verpflichtung zu schlagbezogenen Dünge-Aufzeichnungen und zu Spritzgeräteuntersuchungen, die aber in der Folgeperiode aufgrund einer erhöhten gesetzlichen Baseline wieder entfallen.

Das ÖPUL 2015 brachte zwar nur eine geringe Namensanpassung auf „Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung“ (UBB), dafür aber deutliche inhaltliche Änderungen. Einige Auflagen wie Dünger- und GVE-Begrenzung wurden gestrichen und dafür die Vorgaben betreffend Fruchtfolge und Biodiversität weiterentwickelt. Erstmals wurde eine verpflichtende Weiterbildung verankert und die Mindestgrenze für Biodiversitätsflächen am Acker wurde auf 5 % und die Prämienhöchstgrenze auf 10 % angehoben.

*) RGV = Raufutter verzehrende Großvieheinheit,
GVE = Großvieheinheit



Alexander Haiden / BML

ÖPUL 2023

Das ÖPUL 2023 schließlich bringt für die als UBB bekannte Maßnahme erstmals keine Namensänderung, jedoch wesentliche inhaltliche und systematische Änderungen. Landschaftselemente werden jetzt jährlich betrachtet und unterliegen keiner 5-jährigen Erhaltungsverpflichtung mehr, die Abgeltung wird angehoben bzw. eine deutlich höhere Prämie für Streuobst gewährt. Die Untergrenze für Biodiversitätsflächen liegt jetzt bei mindestens 7 % der Acker- und gemähten Grünlandflächen und die Vorgaben wurden weiter adaptiert. Im Grünland gibt es mehrere Optionen zur Umsetzung der Biodiversitätsflächen (z.B. verspäteter erster Schnitzeitpunkt, nutzungsfreier Zeitraum, Altgrasstreifen). Die Obergrenze für die größte Ackerkultur wird auf 55 % gesenkt und es werden neben den Heil- und Gewürzpflanzen auch für andere erwünschte Kulturen (wie z.B. Leguminosen) eine zusätzliche Prämie gewährt. Es gibt auch ganz neue Elemente, wie die Abgeltung von Mehrnutzungshecken oder die Integration von Monitoringprogrammen (z.B. Monitoring der Großtrappe).

Diese Veränderungen zeigen Verschiebungen in Richtung Biodiversität, verdeutlichen aber auch, dass bestimmte Dinge inzwischen zu „gesetzlichen Voraussetzungen“ geworden sind, wie z.B. die Dünge-

aufzeichnungen oder die Spritzgeräteprüfung. Es zeigte sich jedoch auch, dass bestimmte Bedingungen kaum kontrollierbar sind, wie etwa die kulturbezogenen Düngevorgaben, oder nicht sinnvoll sind, wie das Ausschließen von Betrieben mit höherem Viehbesatz.

Änderungen auch in der Verwaltung

Nicht nur inhaltlich, sondern auch verwaltungstechnisch gab es seit dem ersten Agrarumweltprogramm deutliche Änderungen. Im Jahr 1995 gab es noch sogenannte Summenblätter pro Maßnahme und für bestimmte Kulturen und Antragsformulare mit drei Durchschlägen. Die Anträge wurden händisch ausgefüllt und dann in Erfassungszentren in die EDV eingegeben. Die Flächenfeststellung erfolgte vielfach durch Abschreiten und Schrittezählen und für die Ermittlung der Hangneigung gab es selbst gebastelte Geräte. Heute erfolgt der Flächenantrag vollständig graphisch auf Basis von Orthofotos, die Handy Signatur ersetzt die Unterschrift und die Hangneigung wird über digitale Geländehöhenmodelle ermittelt und in einem eigenen Layer schlagbezogen angezeigt. Auch im Kontrollbereich stehen wir vor großen Veränderungen, der Einsatz von Satellitenbildern wird teilweise die Vor-Ort-Kontrolle ersetzen und die Möglichkeit von Plausibilitäts-



kontrollen bei der Antragstellung wird ständig erweitert. Trotz vieler technischer Hilfestellungen und deutlich verbesserter Informationsweitergabe bleibt aber leider bei vielen Antragsteller*innen das Gefühl, dass alles immer komplizierter wird.

Die Vorgaben zur Vorbereitung und Planung und auch zur Einbeziehung der Öffentlichkeit haben sich wesentlich verändert. Gab es beim ÖPUL 95 noch keine Programmplanung und kaum Vorgaben zur Evaluierung der Programmwirkung, so gibt es heute klare Vorgaben zur Identifikation der Bedarfe in der heimischen Landwirtschaft und dem ländlichen Raum anhand einer SWOT-Analyse (steht für Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken), zur Darlegung einer Interventionsstrategie über beide Säulen und zur Maßnahmenbeschreibung sowie umfassende Berichtspflichten und Evaluierungsvorgaben.

Einige Zahlen, Vorschau

Das Programmvolumen und die Anzahl der Teilnehmer*innen

hat sich ebenfalls über die Jahre geändert. In Summe wurden bisher – inklusive der für 2022 zu erwartenden Zahlungen – knapp 14,7 Mrd. Euro oder rund 200 Mrd. Schilling an die Teilnehmer*innen des Agrarumweltprogramms ausbezahlt. Das ÖPUL spiegelt aber auch die Entwicklung in der Landwirtschaft und den Strukturwandel wieder. Die untenstehende Tabelle soll das an Hand der Jahre 1996, 2002, 2008, 2016 und 2021 verdeutlichen.

Das ÖPUL 2023 wird mit 574 Mio. Euro pro Jahr ein deutlich höheres Programmvolumen aufweisen, rund 100 Mio. werden dafür aus der 1. Säule in Form der Öko-Regelungen verwendet. Zudem wird ein neues Antragssystem umgesetzt, es wurde ein neues Maßnahmenkonzept für Bio und UBB entwickelt, und es wird neu eine eigene „ergebnisorientierte Maßnahme“ angeboten. Die Anzahl der Möglichkeiten für die Betriebe wurde in Form von optionalen Zuschlägen deutlich erhöht.

Ich bin überzeugt, dass mit dem neuen ÖPUL ein geeignetes In-

strument für die Abgeltung von Umweltleistungen in den Bereichen Biodiversität, Bodenschutz, Tierwohl und Gewässerschutz vorliegt und dass das ÖPUL 2023 auch einen gewissen Beitrag in den Bereichen Klimaschutz und Luftreinhaltung liefern wird. Jetzt muss es nur noch gelingen, dass dieses neue Programm auch verstanden und angenommen wird, denn das beste Programm ist nichts wert, wenn es von den Bäuerinnen und Bauern nicht umgesetzt wird.

DI Lukas Weber-Hajszan
Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (BML)
Leitung der Abteilung II/3: Agrarumwelt (ÖPUL), Bergbauern und benachteiligte Gebiete, biologische Landwirtschaft
lukas.weber@bml.gv.at
+43 1 71100 606816
www.bml.gv.at

Jahr ¹⁾	ÖPUL Betriebe in Tsd.	% an INVEKOS ²⁾	ha ÖPUL Betriebe ³⁾ o. Alm in Tsd.	% an INVEKOS	Mio. €	€ pro Betrieb
1996	166	90 %	2.326	93 %	594	3.596
2002	137	89 %	2.258	95 %	605	4.439
2008	118	88 %	1.969	84 %	515	4.351
2016	92	82 %	1.783	79 %	404	4.401
2021	87	81 %	1.771	79 %	437	4.998

1) Jeweils zweites Jahr der Programmlaufzeit ÖPUL 95, 2000, 2007 und 2015 sowie 2021!

2) Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

3) Mit dem ÖPUL 2007 wurde die Systematik der Berechnung der Teilnahmeflächen umgestellt von ganzer Betriebsfläche auf Fläche mit konkreter ÖPUL Verpflichtung, deswegen sind Angaben vor und nach 2007 nur bedingt vergleichbar. Dies betrifft besonders Betriebe, die nicht an UBB oder Bio teilnehmen, aber z.B. an der Zwischenfrucht Begrünung.

Vergleicht man die Zahl der ÖPUL Teilnehmer*innen 2021 mit 1996, so sind es noch rund 53%, wobei es im Burgenland nur noch 30 % und in Tirol noch 80% sind. Vergleicht man die ÖPUL Fläche, so lauten die entsprechenden Prozentzahlen 76%, 91 % und 81 %. Ein Vergleich der Flächendaten der einzelnen Bundesländer zwischen 2008 und 2021 zeigt, dass im Burgenland die ÖPUL Fläche konstant ist, obwohl es nur noch 60 % der Betriebe gibt. Im Vergleich dazu ist in Tirol eine geringe Abnahme um 5 % der Fläche und 17 % der Betriebe zu verzeichnen. Das ÖPUL alleine entscheidet also nicht, wie sich Betriebe und damit auch die landwirtschaftlichen Flächen und ihre Bewirtschaftung weiterentwickeln, aber es ist und bleibt das zentrale Element für die Abgeltung von Umweltleistungen im Bereich der Landwirtschaft.