

Alois Posch

Abgeltung von Umweltleistungen im Rahmen des österreichischen Agrarumweltprogramms

Bauern erzeugen die Produkte, die wir dringend zum Leben brauchen: Lebensmittel! Dass sie dabei auch eine Reihe anderer Leistungen für die Gesellschaft erbringen, ist erst in den letzten Jahrzehnten stärker in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungen. Natürlich ist auch das Bewusstsein über die Gefahren gestiegen, welche die intensive landwirtschaftliche Produktion mit sich bringen kann.

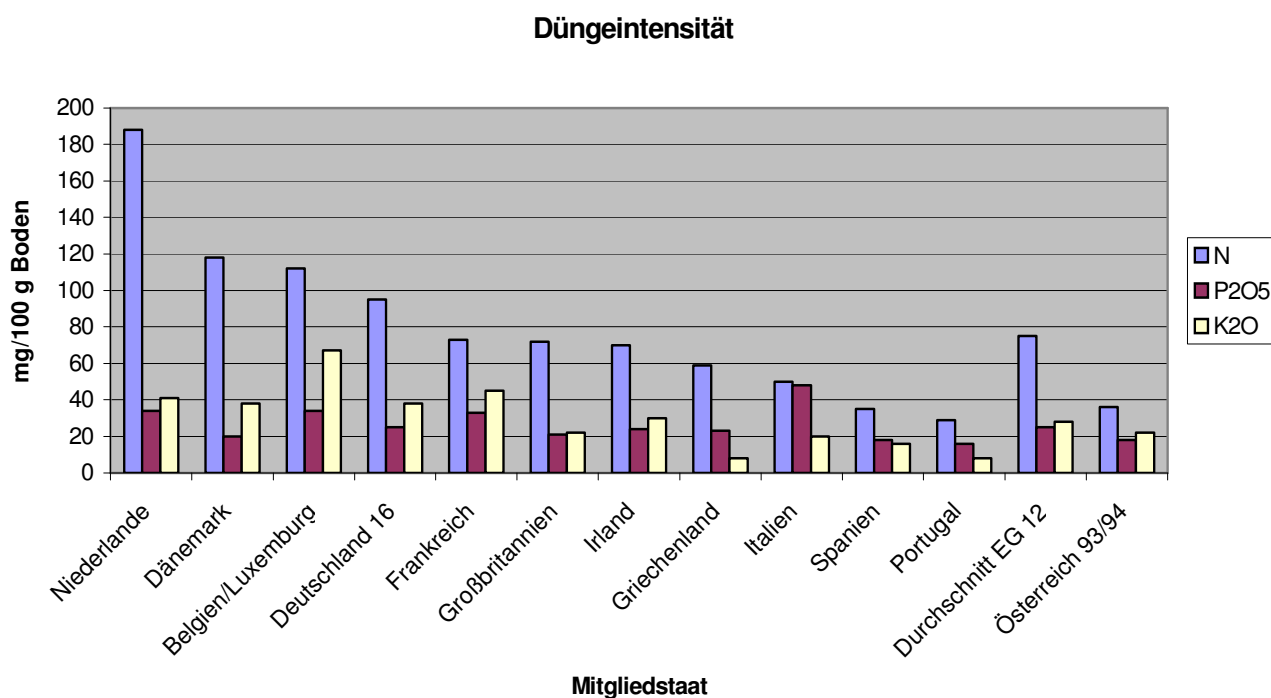
In Österreich ist die öffentliche Meinung schon seit vielen Jahren sehr positiv eingestellt gegenüber den Bereichen „Erhaltung der Umweltschutzgüter Boden, Wasser, Atmosphäre, Biodiversität und Kulturlandschaft“. Österreich hat auch eine lange Tradition in der Abgeltung der Leistungen zum Schutz dieser Güter. Eine im Jahr 1993 durchgeführte Erhebung des Umweltbundesamtes ¹ über die in Österreich durchgeführten Landschaftspflegeprogramme ergab rund 90 Maßnahmen. Obwohl die hohe Zahl von Maßnahmen auch auf Grund der Tatsache, dass Österreich 9 Bundesländer hat bedingt ist, ist doch erkennbar, dass die Erhaltung der Kulturlandschaft als etwas Wesentliches angesehen wird.

Ziel bei den EU- Beitrittsverhandlungen

Bei den Vorbereitungsarbeiten für den Beitritt zur Europäischen Union wurden die Auswirkungen der damit verbundenen Änderungen abgeschätzt. Die vergleichsweise zum Teil extrem niedrigen Preise in der EU hätten ohne Begleitmaßnahmen die Bauern zu Reaktionen gezwungen: Betriebe mit höherem Produktionspotential hätten die Erzeugung intensivieren müssen, um zu einem ausreichenden Einkommen zu gelangen, was erhöhte Gefahren für die Umwelt bedeutet hätte. Betriebe, die sich keinen Erfolg in der Intensivierung ausrechnen konnten, wären – vor allem in den Ungunstlagen – vielfach gezwungen gewesen, die landwirtschaftliche Bewirtschaftung ganz aufzugeben, was ebenfalls negative Umweltauswirkungen gehabt hätte. Diese Gefahren zu vermindern, war daher das vorrangige Ziel der Beitrittsverhandlungen, in denen sich Österreich um Zusagen bemüht hat, Leistungen mit dem Ziel der Erhaltung der extensiven Produktionsweisen abgeltet zu können.

¹ „Landschaftspflegeprogramme in Österreich“, UBA-93-087, ISBN 3-85457-145-3

Die folgende Grafik zeigt, dass – trotz Berücksichtigung des Umstandes, dass Österreich ein gebirgiges Land mit vergleichsweise niedrigerem Produktionspotential ist – jedenfalls bedeutende Intensivierungsmöglichkeiten bestanden haben.



Kofinanzierungsbeitrag

Österreich konnte im Rahmen der Beitrittsverhandlungen deutlich machen, dass es ohne Begleitmaßnahmen Nachteile für unsere Umwelt geben würde und es ist gelungen, eine Zusage für eine Kofinanzierungsbeitrag von 175 Millionen ECU zu erhalten. Dieser Betrag ist im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten sehr hoch, besonders wenn man berücksichtigt, dass die tatsächliche Beteiligung der Europäischen Union noch deutlich höher war, nämlich im Durchschnitt der Jahre 270 Millionen ECU.

Die Verordnung 2078/92, welche die Basis für die Abgeltung von Umweltleistungen darstellte (derzeit ist es die Verordnung 1257/99), bot dafür eine Reihe von Möglichkeiten. Sowohl die Rücknahme der Intensität als auch die Erhaltung von extensiven Produktionsmethoden und die Herausnahme von Flächen aus der Produktion aus ökologischen Gründen konnte Inhalt von Maßnahmen sein.

Welche sind also die Leistungen, die vom Staat (der Gesellschaft) abgegolten werden können? Wenn ein Bauer etwas macht, wozu er grundsätzlich berechtigt wäre, um ein vorgegebenes Umwelt- bzw. Produktionsziel zu erreichen, kann dies grundsätzlich abgegolten werden. Natürlich ist es nicht *ein* Ziel, sondern ein ganzes Zielbündel, das es im Rahmen des Agrarumweltprogramms zu erreichen gilt, und es gibt in diesem Bündel auch eine Reihe von Zielkonflikten und unterschiedlichen regionalen Erfordernissen, was die Konzeption eines Maßnahmenpaketes nicht gerade vereinfacht.

Gute Landwirtschaftliche Praxis

Den Landwirten können logischerweise nur Maßnahmen abgegolten werden, die über dem Niveau liegen, das als „gute landwirtschaftliche Praxis im üblichen Sinne“ bezeichnet wird. Dieses Niveau ist nicht europaeinheitlich definiert, was bei den unterschiedlichsten Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten auch schwer wäre. Obwohl das Thema „gute landwirtschaftliche Praxis“ bereits bei den Verhandlungen betreffend das **Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL)** eine wichtige Rolle spielte, wurden die Diskussionen dazu weiter intensiviert und im ÖPUL 2000 zusätzliche Regelungen dazu festgelegt.² Einige Diskutanten meinen, das Niveau der guten landwirtschaftlichen Praxis müsste über der gesetzlich festgelegten Ebene liegen. Österreich hat die Meinung vertreten, dass es nicht sinnvoll ist, nur für jene die bereit sind, freiwillige Leistungen zum Wohle unserer Umwelt zu erbringen, zusätzliche unentgeltliche Leistungen zu definieren. Wenn es für die Umwelt notwendig ist, Maßnahmen zu ergreifen, müssen sie für alle verbindlich (gesetzlich) festgelegt werden.

Die Diskussion, welche Leistungen – die über die gute landwirtschaftliche Praxis hinausgehen, tatsächlich aus Umweltgründen abzugelten sind, wird wahrscheinlich nie ganz abgeschlossen sein, zu unterschiedlich sind die einzelnen Standpunkte – sowohl innerhalb Österreichs als auch innerhalb der Europäischen Union. Für Österreich war vor dem Hintergrund des drohenden Intensivierungsschubes im Zusammenhang mit dem Beitritt bald klar:

² Nachzulesen im **Österreichischen Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums**, das über das Internet zugänglich ist (Punkt 9.3 des Kapitels 9:
http://www.bmlf.gv.at/download/dlfoerder/OePrLRKapitel_9_16.pdf)

Vorsorge und Schadensvermeidung muss wichtiger sein als die Reparatur von Schäden

Da die Gefahren der intensiven Produktionsweisen für die Umwelt größer sind, muss die Intensivierung vermieden und der Verzicht auf Intensivierung als Leistung anerkannt werden. Würde man nur jenen Geld geben, die bereit sind, von ihrer umweltgefährlichen Intensität abzugehen, wäre das ungerecht gegenüber jenen, die immer im Einklang mit der Natur gewirtschaftet haben. Bauern - bereits 1927 wurde erstmals in Österreich auf die biologische Wirtschaftsweise umgestellt - würden immer leer ausgehen, weil sie ihre Bewirtschaftung kaum weiter verbessern können, während Betriebe, die bisher durch intensive Produktion eher zu den Umweltproblemen in der Landwirtschaft beigetragen haben, öffentliche Mittel für die Reduktion der Intensität beanspruchen können. In Österreich herrscht daher weitgehend Einigkeit darüber, dass man einzuhaltende Auflagen definiert und die Leistung abgilt, unabhängig davon, ob damit eine Änderung der Wirtschaftsweise verbunden ist oder nicht. In der Bewertung (Evaluierung) der Maßnahmen muss allerdings berücksichtigt werden, dass bei diesem Ansatz mit mehr Geld weniger Intensitätsrückgang erreicht wird, als wenn nur die „Verbesserungen“ abgegolten werden.

Bei der Kalkulation der Prämien werden folgende Punkte berücksichtigt:

- In Geld ausgedrückte **Ertragsrückgänge**, die von den einzuhaltenden Auflagen verursacht werden. Wenn zum Beispiel der Verzicht auf den Einsatz von Betriebsmitteln (Dünger, Pflanzenschutzmittel) einen Ernterückgang von 1000 kg Getreide bewirkt, dann müssen die 1000 kg mit dem durchschnittlichen Preis der nächsten 5 Jahre (ist natürlich ein Schätzwert) multipliziert werden. Aus diesem Rechenvorgang kann man ersehen, dass es *nicht* möglich ist, Preisrückgänge durch höhere Prämien auszugleichen. Ganz im Gegenteil reduziert ein längerfristig gesunkener Preis auch die Höhe der Abgeltung. Einsparungen, die sich aus dem Verzicht ergeben, sind in dieser Rechnung als abgeltungsmindernd ebenfalls zu berücksichtigen.
- **Zusätzliche Kosten**, die sich aus den Auflagen ergeben, zum Beispiel durch zusätzliche Arbeiten, durch vom Naturschutz definierte Pflegeauflagen.
- Es können auch sogenannte „**Opportunitätskosten**“ (Kosten die auftreten würden, wenn...) berücksichtigt werden. Wenn zum Beispiel eine Wiese akut vom Umbruch und damit Umwandlung in einen Acker bedroht ist, weil der fruchtbare Boden wesentlich mehr Ertrag als Acker abwirft, dann kann in der Rechnung auf eine Ackerkalkulation zurückgegriffen werden, obwohl es sich bei der konkreten Fläche um eine Wiese handelt.

- Da oft nur kleine Einkommenszuwächse den Ausschlag über Teilnahme oder Nichtteilnahme an einer Maßnahme geben, darf gemäß der Verordnung 1750/99 der Europäischen Union ein **Anreizanteil** von bis zu 20 % des Einkommensverlustes gewährt werden. Je nach Notwendigkeit oder ökologischem Wert ist der Anreiz zu staffeln und bei den Verhandlungen mit der Europäischen Kommission zu begründen.
- Der ausschließlich verlustbezogene Ansatz bei der Kalkulation ist auch immer wieder Ansatzpunkt von Kritik. Da in der Landwirtschaft nicht nur finanzielle Hintergründe bei Entscheidungen ausschlaggebend sind, sondern zum Beispiel auch arbeitswirtschaftliche oder persönliche (gesundheitliche), wäre es manchmal günstig, auch einen „ökologischen“ Wert einbringen zu können. Bei Grenzertragsböden (Böden mit sehr geringem Ertragspotential) ist die errechnete Prämie niedrig wegen der geringen Verluste, die sich aus den Bewirtschaftungsauflagen (zum Beispiel Düngerverzicht) ergeben, obwohl die ökologische Bedeutung hoch ist. Da ist für den Bauern dann der arbeitswirtschaftliche Aspekt oft wichtiger, sodass bedauerlicherweise oft Grenzertragsböden in Wald umgewandelt werden.

Der Bauer entscheidet, ob die Höhe der Prämie für ihn ausreicht, auf bestimmten Flächen Bewirtschaftungsauflagen im Rahmen einer ÖPUL-Maßnahme einzuhalten. Das heißt aber nicht, dass der Bauer von sich aus jede Fläche in eine Maßnahme einbringen kann. Bei manchen Maßnahmen ist es notwendig, eine **Planung im Rahmen eines Projekts** durchzuführen; nur Flächen, die den Vorgaben entsprechen, können und sollen dann eingebracht werden. In diesen Fällen ist es dann aber notwendig, einen höheren Anreiz zu geben. Als Beispiel kann hierbei ein Ökoverbundsystem dienen: Es ist bekannt, dass kleine Tiere nicht bereit sind, sich über größere freie Strecken zu bewegen. Daher müssen die Ökoflächen netzwerkartig zusammenhängend gestaltet sein, wo größere Lücken den Erfolg des Projekts in Frage stellen. Ohne eine bestimmte Mindestbeteiligung der Bauern kommt das Projekt nicht zustande.

Prämien auch für Großbetriebe

Eine immer wiederkehrende Frage in den Diskussionen ist, warum Großbetriebe ebenso für alle Flächen Prämien erhalten, wie die Kleinbetriebe, obwohl sie deutlich mehr Prämie bekommen, als ein Durchschnittsverdiener erhält. Dazu ist festzustellen, dass die Prämien von der Europäischen Kommission als Leistungsabgeltung konzipiert sind. Wenn die Leistung zum Wohle der Allgemeinheit erbracht wird, ist auch die Prämie zu gewähren. Es soll nicht vorkommen, dass eine ökologisch wertvolle Fläche deshalb nicht erhalten wird, weil der Betrieb auf Grund seiner Größe die Prämie nicht mehr beanspruchen kann und die notwendigen

zusätzlichen Leistungen eine Teilnahme verhindern. Auch kann schwer argumentiert werden, dass zum Beispiel der Düngeverzicht auf dem tausendsten Hektar weniger Ertragseinbuße bringt, als beim ersten. Da größere Betriebe aber eine andere Kostenstruktur haben als Kleinbetriebe, kann die Kostendegression auch in der Prämienvergütung berücksichtigt werden. Ab dem ÖPUL 98 wurde aus diesem Grund eine „Modulation“ festgelegt, so dass bei Flächen größer als 100 ha eine Prämienbegrenzung einsetzt, welche die Prämie stufenweise auf bis zu 65 % sinken lässt. Eine Berücksichtigung des Einkommens des Betriebes bei der Festlegung der Prämien ist in der VO 1257/99 nicht vorgesehen und daher nicht möglich.

Abgeltung von freiwillig erbrachten Leistungen

Wesentlich ist, dass im Rahmen des Agrarumweltprogramms nur freiwillig erbrachte Leistungen abgegolten werden können. Wenn eine bestimmte Fläche mit gesetzlichen Bewirtschaftungseinrichtungen belastet wird, die sich mit den Agrarumweltauflagen (zumindest teilweise) decken, dann ist - wenn die gesetzliche Auflage rein national festgelegt wurde - überhaupt keine Leistungsabgeltung vorgesehen, wenn sie aufgrund gemeinschaftlicher Vorschriften erlassen wurde. Eine kofinanzierte Abgeltung im Rahmen des Artikel 16 der VO 1257/99 ist möglich, eine Abgeltung im Rahmen des Österreichischen Agrarumweltprogramms ist dann nicht mehr möglich. Das betrifft vor allem Auflagen im Rahmen von Natura 2000 und auf Grund der Nitratrichtlinie. Manchmal wird in der Diskussion eingewendet, dass die geschilderte Problematik einen Beitrag des ÖPUL zur Erreichung der Ziele von Natura 2000 verhindere. Das Gegenteil ist der Fall. Die zuständige (Naturschutz-) Behörde muss einen sogenannten Managementplan erstellen, wie die Ziele erreicht werden können. Solange freiwillige Maßnahmen einen Erfolg versprechen, werden diese umgesetzt, und die Bauern können dabei voll am ÖPUL teilnehmen. Erst wenn die Behörde feststellt, dass damit nicht das Auslangen gefunden werden kann, müssen gesetzlich verbindliche Auflagen festgelegt werden. Im Rahmen des ÖPUL 2000 wurden schwerpunktmäßig jene Maßnahmen ausgebaut, die den Natura 2000-Zielen dienen; bei diesen ist eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Landwirtschaft und Naturschutz vorgesehen. Die genauen Pflegeauflagen werden je nach den regionalen Bedürfnissen auf die konkreten Flächen bezogen im Rahmen des Projekts definiert; die Zustimmung der für den Naturschutz im Bundesland zuständigen Stelle ist jedenfalls eine Voraussetzung.

Die Europäische Kommission war der Ansicht, dass gesetzlich auferlegte Bewirtschaftungsauflagen keiner Abgeltung bedürfen, denn es wird ja auch nicht dafür Geld bezahlt, „dass jemand bei Rot nicht über die Kreuzung geht“, gesetzliche Auflagen wären einfach einzuhalten. Meiner Auffassung nach ist dieser Vergleich falsch und führt daher auch zu

unrichtigen Konsequenzen. Es geht nämlich im Agrarumweltprogramm nicht (nur) um das Unterlassen verbotener Handlungen, sondern um die Erhaltung von für die Gesellschaft wichtigen ökologisch wertvollem Material. Hätten die Bauern nicht diese ökologischen Kleinode - bisher unentgeltlich - erhalten, gäbe es auch nichts mehr gesetzlich zu schützen. Es war die Leistung in der Vergangenheit, die den Bauern bei der Festlegung gesetzlicher Auflagen zugute gehalten werden muss. Wenn nämlich ein Bauer den rationellen Gesichtspunkten folgend Landschaftselemente entfernt und die Flächen damit leichter bearbeitbar gemacht hat, kann er für neu eingeräumte Landschaftselemente eine Abgeltung und einen zusätzlichen finanziellen Anreiz erhalten. Hat er sie aber immer gepflegt und erhalten und werden diese Landschaftselemente als so wichtig erachtet, dass sie sogar gesetzlich unter Schutz gestellt werden, muss er mit Nachteilen rechnen. Es ist zwar so, dass die Situation in der VO 1257/99 gegenüber der gemäß der VO 2078/92 wesentlich verbessert worden ist, da Nachteile, die sich auf Grund gemeinschaftsrechtlicher Bewirtschaftungsauflagen ergeben, im Rahmen des Artikels 16 der VO 1257/99 unter finanzieller Beteiligung der Europäischen Union abgegolten werden können. Da das Anreizelement aber nur für freiwillige Leistungen gelten kann, wird die dem Bauern gewährte Prämie aber etwas niedriger sein als im ÖPUL. Außerdem ist die Kofinanzierungsobergrenze (Betrag, bis zu dem die Europäische Union mitfinanziert) deutlich niedriger, als im ÖPUL (für Ackerflächen beträgt die Kofinanzierungsobergrenze 600 EUR im Agrarumweltprogramm, im Rahmen des Artikel 16 aber nur 200 EUR).

Negative Konsequenzen bestehen sowohl für den Bauern, der statt einer Auszeichnung für die bisherige Erhaltung der ökologischen Kleinode eine finanzielle Einbußen erleidet, als auch für die nationale Politik, die mit höheren Aufwendungen wegen des niedrigeren Kofinanzierungsanteils der EU rechnen muss, wenn sie Flächen, die bisher freiwillig erhalten wurden, gesetzlich unter Schutz stellt. Dies ist meiner Meinung nach jedenfalls ein falsches Signal.

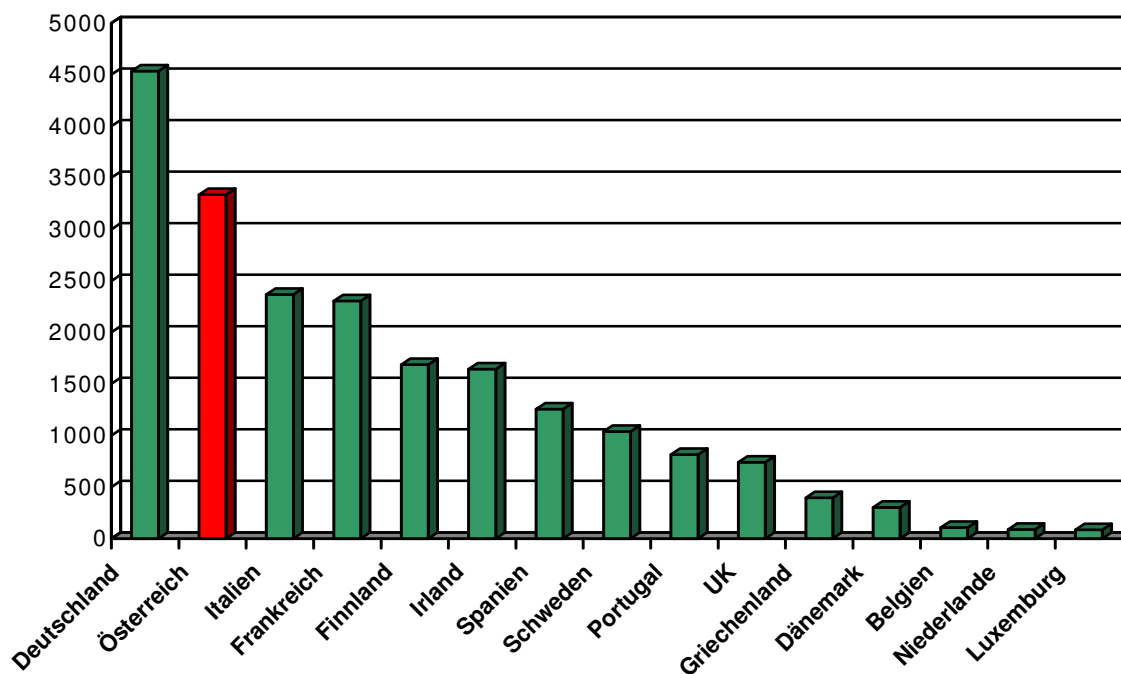
Resümee

Ich bin überzeugt, dass es wichtig wäre, alle Bauern, die ökologisch wichtige Flächen gepflegt und erhalten haben, gleich zu behandeln. Der Anreiz bei freiwilligen Maßnahmen sollte daher als Prämie für die bisherige Erhaltung definiert werden. Wenn die Europäische Union auch die selben Regeln in der Kofinanzierung anwenden würde, wäre der Nachteil für die heimische Politik beseitigt, sodass das Verständnis für gesetzlich notwendige Maßnahmen wesentlich verbessert würde.

Immer wieder wird von Bauern die Frage gestellt: „Wenn wir bereit sind, mitzumachen, wie sicher ist dieser Weg, denn schon einmal musste aus budgetären Gründen ein Einstiegstopp

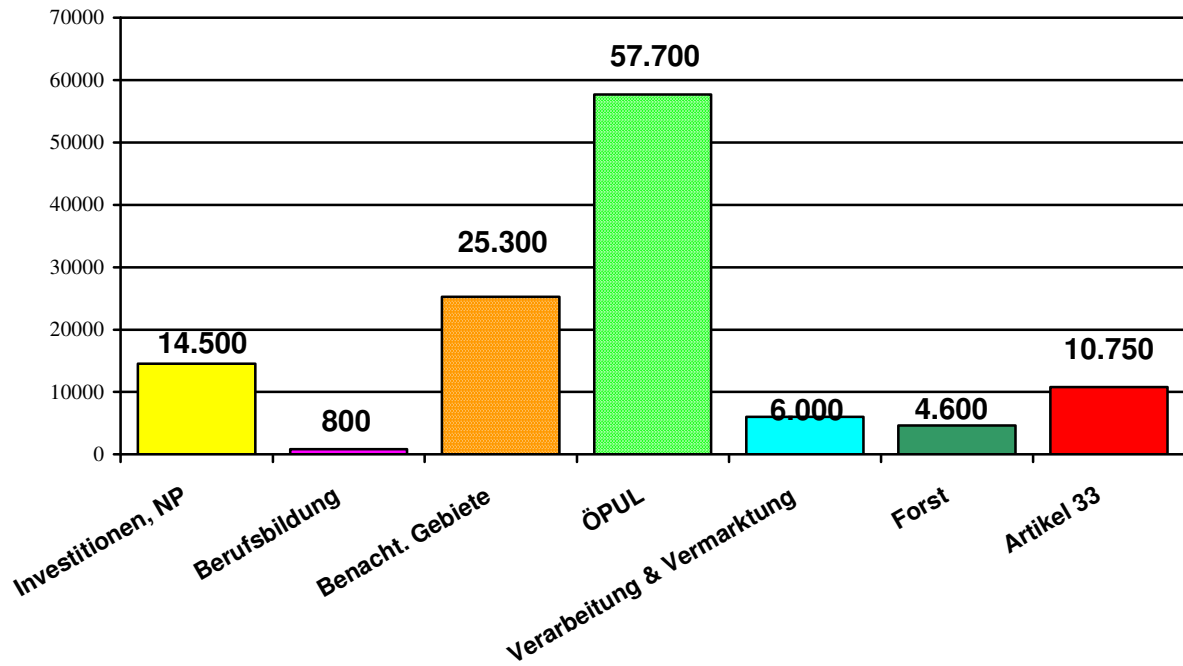
und eine Prämienreduktion verfügt werden“. Dazu ist festzustellen, dass die Abgeltung von Umweltleistungen weder in der EU noch in der WTO in Frage gestellt wird, sondern im Gegenteil als wichtige Schwerpunktmaßnahme noch ausgebaut werden soll. Der Ausbau des österreichischen Agrarumweltprogramms im Rahmen des ÖPUL 2000 ist dafür der Beweis. Für den zusätzlichen finanziellen Bedarf wurde budgetär vorgesorgt. Es gibt schon viele Erfahrungen in der Vollziehung, Abwicklung und Kostenschätzung. Das ÖPUL ist damit eine der sichersten Förderungsmaßnahmen, auf die sich der Bauer aus gutem Grund für die gesamte Verpflichtungsdauer von 5 Jahren verlassen kann.

Aus nachstehenden Grafiken wird deutlich, welche große Bedeutung Österreich dem Agrarumweltprogramm im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten einräumt und welchen großen Anteil es auch an der Förderung der ländlichen Entwicklung hat:



Agrarumweltprogramme in der EU (Gesamtmittel, 2000 - 2006, Mio. EUR)

**Finanzvolumen des Ländlichen Entwicklungsprogrammes in Mill. ATS –
geschätzte Gesamtausgaben für 2000 - 2006 (Summe rd. 120 Mrd. ATS)**



Autor:

MR DI Alois Posch ist Abteilungsleiter im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien