

Michael Groier, BA für Bergbauernfragen

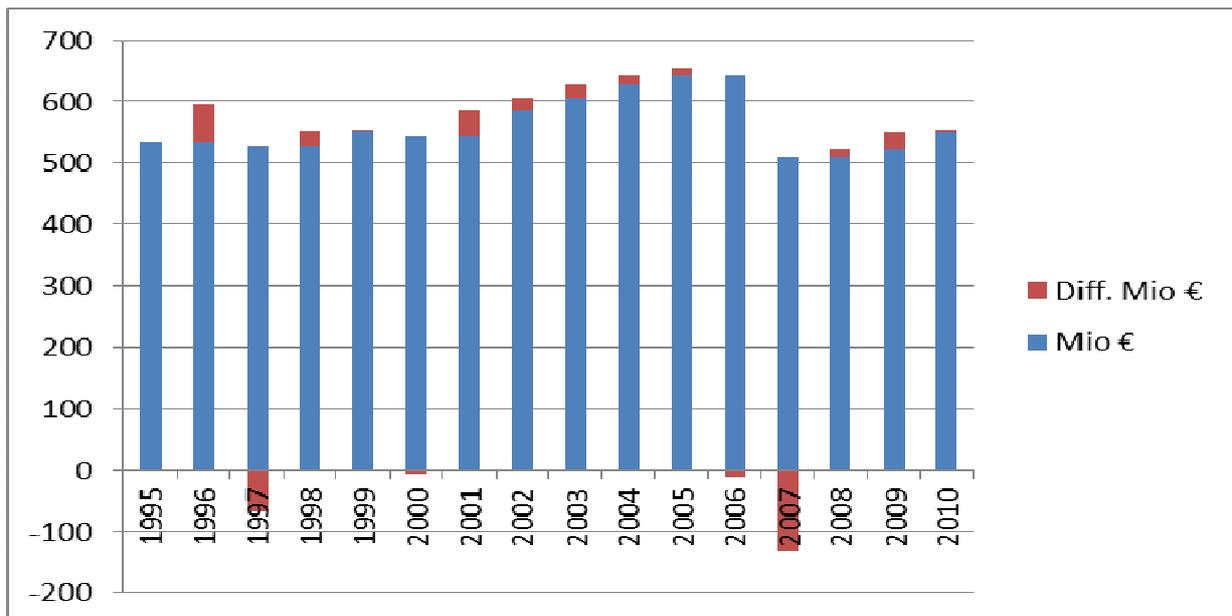
## Wohin fließen die ÖPUL-Gelder?

Dieser Artikel stützt sich auf die Ergebnisse der Halbzeitbewertung 2010 des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raumes 07-13, wobei die Bewertung des Agrarumweltprogramms - ÖPUL und dabei speziell die Verteilungswirkung der ÖPUL-Mittel im Mittelpunkt stehen. Einerseits werden im Rahmen des ÖPUL diverse Umweltleistungen flächenmäßig erbracht und entsprechend abgegolten. Da andererseits aber ein Teil dieser Prämien einkommenswirksam ist, stellt sich die Frage, ob die Verteilungswirkung ausgewogen ist und welche Betriebstypen bzw. welche Regionen am meisten von diesen Umweltdirektzahlungen profitieren und welche weniger.

### 1. Entwicklung und Bedeutung der ÖPUL-Mittel

Für das Agrarumweltprogramm ÖPUL werden jährlich knapp 50 % der gesamten Mittel der 2. Säule der GAP (Ländliche Entwicklung) aufgewendet. Seit dem Start des ÖPUL mit dem EU-Beitritt 1995 wurde in den 16 Programmjahren bis 2010 – kofinanziert durch EU, den Bund und die Länder – insgesamt die beträchtliche Summe von 9.2 Mrd. € ausgegeben. Das sind pro Jahr durchschnittlich 575 Mio. €.

Abbildung 1: Entwicklung der jährlichen ÖPUL-Mittel zwischen 1995 und 2010



Die Abbildung zeigt die relativ starken jährlichen Schwankungen der ÖPUL-Ausgaben, die vor allem auf Programmänderungen und Änderungen im Teilnahmeverhalten der landwirtschaftlichen Betriebe zurückzuführen sind. Deutlich ist die Streichung der Grundförderung im neuen ÖPUL 2007 zu erkennen. Es fällt auf, dass nach Start des jeweiligen neuen ÖPUL (1995, 1998, 2000, 2007) meist das Förderungsvolumen in den Folgejahren anstieg, gegen Ende der Förderungsperiode aber wieder zurückging.

Über die gesamte ÖPUL Laufzeit betrachtet stehen den BäuerInnen derzeit in etwa die gleichen Mittel zur Verfügung wie zu Beginn 1995.

Entsprechend des landwirtschaftlichen Strukturwandels, aber auch wegen der Programmänderungen, hat die Anzahl der ÖPUL-Betriebe im gleichen Zeitraum um ein Drittel stark abgenommen, während die ÖPUL-Vertragsfläche nur leicht gesunken ist (knapp 5 %).

## **2. Die Verteilungswirkung der ÖPUL-Gelder**

Wegen der Einkommenswirkung des ÖPUL, des hohen Mittelaufwandes und des damit verbundenen Gebotes der sparsamen, effizienten Verwendung der öffentlichen Gelder ist die Analyse der Verteilungswirkung der ÖPUL-Prämien eine wesentliche Fragestellung.

### **Verteilung der ÖPUL-Mittel**

Der größte Anteil der ÖPUL-Mittel - ein Viertel - floss 2009 aufgrund der Flächenstruktur und des ÖPUL-Flächenbezuges an Betriebe in den Gunstlagen des Nordöstlichen Flach- und Hügellandes (13 % aller ÖPUL-Betriebe). In das an Bergbauernbetrieben reiche Hochalpengebiet flossen 20 % aller ÖPUL-Mittel (an 22% aller ÖPUL-Betriebe und 24 % der ÖPUL-Fläche). Nach Betriebsformen geschichtet beziehen die Futterbaubetriebe aufgrund ihrer Teilnahme an höherwertigen, hoch prämierten Maßnahmen (Maßnahmenkombination) den höchsten Anteil aus dem ÖPUL (45 % der Prämien für 47 % der Betriebe). Prozentuell am stärksten zugenommen haben die ÖPUL-Mittel zwischen 2007 und 2009 allerdings bei den Marktfruchtbetrieben (10 %). Der größte Anteil der ÖPUL-Mittel (37 %) floss an mittelgroße Betriebe zwischen 20-50 ha (ein Viertel der Betriebe).

### **Verteilung der durchschnittlichen Prämien je Betriebe**

Die höchsten durchschnittlichen Prämien je Betrieb wiesen 2009 die großen Ackerbaubetriebe des Nordöstlichen Flach- und Hügellands mit durchschnittlich 8.844 € auf,

die aufgrund der Betriebsgrößen mehr als doppelt so hoch waren als jene der Bergbauernbetriebe im Hochalpengebiet. Bezüglich der Betriebsform wies die Kategorie „Marktfuchtbetriebe“ 2009 die weitaus höchsten Betriebsprämien (7.917 €) auf, wohingegen ein durchschnittlicher Grünlandbetrieb auf 4.387 € und Bergbauernbetriebe mit höherem Forstanteil (25-50 %) nur auf 3.700 € kamen.

Geschichtet nach Betriebsgrößenklassen bezogen Großbetriebe (über 100 ha) das 15-fache der Betriebsprämie von Kleinbetrieben (bis 10 ha) und lagen ca. um das 5-fache über dem Durchschnitt.

### **Verteilung der durchschnittlichen Prämien je ha**

Die höchsten ha-Prämien je ha LF mit Almen wurden in den Lagen des „Voralpengebiets“ und des „Nordöstlichen Flach- und Hügellandes“ ausbezahlt. Im Gegensatz dazu war die Wachstumsdynamik der ha-Prämien am „Alpenostrand“ mit einer Zunahme von fast 14 % deutlich am höchsten. Berechnet man die ha-Prämien unter Ausschluss der Almflächen und der Alpengprämien, so weist allerdings das Almen reiche Hochalpengebiet die höchsten ha-Sätze auf. Mit steigender Betriebsgröße nehmen die durchschnittlichen ha-Prämien ab.

### **Verteilung nach Maßnahmen**

Geschichtet nach Maßnahmen flossen 2009 über ein Fünftel des ÖPUL-Prämienvolumens in die ökologisch eher „weiche“ Maßnahmen „Umweltgerechte Bewirtschaftung Acker/Grünland“, gefolgt von der „Biologischen Wirtschaftsweise“ mit 17 % sowie der Maßnahme „Begrünung von Ackerflächen“.

## **3. Die Wirkung der Modulation im ÖPUL**

Die Modulation im ÖPUL zielt darauf ab, die Fixkostendegression bei steigender Betriebsgröße bei der Bemessung der Prämienhöhe zu berücksichtigen. Dieses System wurde mit dem ÖPUL 1998 ins ÖPUL integriert und mit dem neuen ÖPUL 2007 folgendermaßen geändert. Ausbezahlt werden:

- |   |                   |
|---|-------------------|
| - bis zum 100sten ha                    | 100% der Prämie   |
| - über dem 100sten bis zum 300sten ha   | 92,5 % der Prämie |
| - über dem 300sten bis zum 1.000sten ha | 85 % der Prämie   |
| - über dem 1.000 ha                     | 75 % der Prämie   |

Den Betrag, um den die ÖPUL-Prämien reduziert werden, nennt man den Kürzungsbeitrag (KB). Die ÖPUL-Maßnahme „Alpung und Behirtung“ ist von der Modulation ausgenommen.

### Überblick über die ÖPUL-Modulation 2009

Von der Modulation am meisten betroffen waren die Bundesländer Niederösterreich und das Burgenland, die ja auch den größten Anteil an Betrieben über 100 ha aufweisen. Bezüglich der modulierten Betriebe und Maßnahmen entfielen über 80% auf diese beiden Bundesländer, bezüglich des Kürzungsbetrages sogar über 90%. In Niederösterreich befand sich über die Hälfte aller modulierten Betriebe, Maßnahmen und Maßnahmenflächen, LF sowie 56 % des gesamten Kürzungsbetrages. In Oberösterreich, der Steiermark, Kärnten und Wien war die Anzahl der modulierten Betriebe gering, in den Grünlandgebieten der westösterreichischen Bundesländer vernachlässigbar.

### Bedeutung der Modulation für das ÖPUL 2009

Folgende Tabelle verdeutlicht die Bedeutung der Modulation im ÖPUL anhand verschiedener Parameter.

Tabelle 1: Modulation im ÖPUL 2009

	Betriebe	Maßnahmen	MFL o. A. in ha	LF o. A. in ha	KB in Mio. €
ÖPUL gesamt	117.771	408.661	6.988.955	2.202.586	548,91
Modulation ÖPUL	1.227	6.997	380.012	201.848	1,794
<b>Anteil Mod. am ÖPUL %</b>	<b>1,0</b>	<b>1,7</b>	<b>5,4</b>	<b>9,2</b>	<b>0,3</b>

MFL: Maßnahmenfläche ÖPUL; LF o. A.: landwirtschaftlich genutzte Fläche ohne Almen; KB: Kürzungsbeitrag

Quelle: AMA, Invekos, BABF 2010

Man erkennt, dass von der Modulation nur 1 % der ÖPUL-Betriebe, 9 % der ÖPUL-LF ohne Almen sowie 5 % der ÖPUL-Maßnahmenfläche betroffen sind. Der Kürzungsbeitrag, der auf der Modulation von fast 2 % aller ÖPUL-Maßnahmen basiert, beträgt nur 0,3 % der gesamten ÖPUL-Prämiensumme. Man erkennt, dass aufgrund der Kleinstruktur der österreichischen Landwirtschaft sowie der weichen Modulationskriterien nur von wenigen, aber großen Betrieben ein nur sehr geringer Einsparungsbeitrag geleistet wurde.

## **Modulierte Maßnahmen**

Die am stärksten modulierten Maßnahmen sind die „Umweltgerechte Bewirtschaftung Acker/Grünland“, gefolgt von „Begrünung von Ackerflächen“, „Biologische Wirtschaftsweise“, „Boden- und Gewässerschutz“ sowie „Naturschutzmaßnahmen“, „Mulchsaat“ und IP-Acker“. Es lässt sich daraus folgern, dass aufgrund der Betriebsstrukturen vor allem Ackerbaubetriebe und daher Ackerbau-spezifische ÖPUL-Maßnahmen der Modulation unterliegen.

## **Resümee**

Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich die Verteilung der ÖPUL-Mittel grobteils zugunsten der Großbetriebe in den agrarischen Gunstlagen und zuungunsten der kleineren, extensiveren Betriebe verschoben hat. Positiv zu werten sind die hohen ha-Prämien im Hochalpengebiet (hochwertige ÖPUL Maßnahmen) und die hohen Prämienanteile bei den ökologisch wertvollen Maßnahmen „Biologische Wirtschaftsweise“ und „Naturschutzmaßnahmen“.

Die wichtigsten Ursachen für die aktuelle Verteilungswirkung sind der strikte Flächenbezug der ÖPUL-Förderungen, die Erhöhung der Betriebsgröße im Zuge des landwirtschaftlichen Strukturwandels, eine zunehmende Akzeptanz höherwertiger Maßnahmen im Ackerbaubereich (Bio) und die unwirksame Modulation im ÖPUL.

Angesichts der allgemeinen Sparzwänge und der mit der kommenden Programmperiode ins Haus stehenden Kürzungen der Agrarausgaben ist es notwendig, die öffentlichen Mittel entsprechend effizienter einzusetzen. Da auch Umweltförderungen einkommenswirksam sind, muss die Fixkostendegression mit steigender Betriebsgröße bei der Prämiengestaltung bzw. den Auszahlungsmodalitäten berücksichtigt und auf die Verteilungswirkung geachtet werden. Das bedeutet, dass neben anderen Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der ÖPUL-Mittel (Steigerung der ökologischen Wirkung, Vermeidung von Mitnahmeeffekten) die Modulation im ÖPUL effektiver gestaltet werden muss und demnach die Modulationskriterien geändert werden sollten:

- Herabsetzung der Modulationsuntergrenze von derzeit 100 ha LF zur Vergrößerung der Anzahl der zu modulierenden Betriebe (bei der AZ-Modulation: 60 ha)
- Veränderung der Staffelung der Modulationsgrößenklassen (engere Staffelung) bei gleichzeitiger Erhöhung der Progression bei den Kürzungsprozentsätzen mit steigender Betriebsgröße

## **Literatur**

BMLFUW: Evaluierungsbericht 2010. Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums. Teile A und B. Wien 2011

Groier, M.: Sozioökonomische Effekte des ÖPUL. Facts & Features Nr. 45 der BA für Bergbauernfragen. Wien 2011

## **Der Autor**

Dr. Michael Groier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der BA für Bergbauernfragen

## **Korrespondenz und Rückfragen zum Artikel an:**

Dr. Michael Groier

BA für Bergbauernfragen

Marxergasse 2, 1030 Wien

Tel: +43 1 504 88 69-19

Mail: michael.groier@berggebiete.at

www.berggebiete.at