

# **Bericht des Rechnungshofes**

**Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007**



**Inhaltsverzeichnis**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	290
Abkürzungsverzeichnis _____	294
Glossar _____	297

**BMLFUW****Wirkungsbereich des Bundesministeriums für  
Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft****Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007**

KURZFASSUNG _____	303
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	315
ÖPUL im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) _____	317
ÖPUL 2007 im Programm LE 07-13 _____	320
Strategische Ausrichtung von ÖPUL 2007 _____	328
Die Ziele von ÖPUL 2007 _____	335
Entwicklung von ÖPUL im Zeitraum 2001 bis 2010 _____	338
Höhe der ÖPUL-Abgeltungen _____	340
Bewertung _____	360
Untermaßnahmen von ÖPUL 2007 _____	379
Ausgewählte Untermaßnahmen _____	381
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	435

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Der Kontext von ÖPUL 2007 _____	315
Tabelle 1:	GAP-Ausgaben in Österreich 2007 bis 2010 _____	318
Tabelle 2:	GAP-Ausgaben in Österreich im Jahr 2010 gegliedert nach Bundesländern _____	319
Tabelle 3:	EU-Mittel und nationale Kofinanzierung (2007 bis 2013) _____	320
Tabelle 4:	Finanzierungsplan des Programms LE 07-13 _____	323
Abbildung 2:	Anteil der indikativen Mittel (EU und national) für Agrarumweltmaßnahmen in den Programmen für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013 _____	324
Tabelle 5:	Indikative Dotierung der Agrarumweltmaßnahmen pro Hektar und Jahr im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten _____	325
Abbildung 3:	Akteure bei der Abwicklung und Evaluierung von ÖPUL 2007 _____	327
Abbildung 4:	Zeitliche Abfolge der rechtlichen Grundlagen _____	328
Tabelle 6:	Entwicklung von ÖPUL 2000 und ÖPUL 2007 _____	338
Abbildung 5:	Veränderung von ÖPUL seit dem Jahr 2001 _____	339
Abbildung 6:	Modell zur Ermittlung der ÖPUL-Prämien _____	346
Abbildung 7:	Teilnahmebereitschaft und Umweltnutzen _____	350
Tabelle 7:	Ausmaß der Modulation _____	355
Tabelle 8:	Relevante Indikatoren für ÖPUL 2007 _____	373
Tabelle 9:	Indikatoren, Zielwerte und Umsetzung von ÖPUL 2007 laut Halbzeitevaluierung 2010 _____	376

Tabelle 10:	Untermaßnahmen von ÖPUL 2007 _____	379
Abbildung 8:	Konzentration der ÖPUL 2007-Mittel im Jahr 2010 auf Untermaßnahmen _____	380
Tabelle 11:	Entwicklung der Untermaßnahme 1 Bio _____	383
Tabelle 12:	Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 1 Bio _____	384
Tabelle 13:	Betriebe in der Untermaßnahme 2 UBAG _____	386
Tabelle 14:	Entwicklung der Untermaßnahme 2 UBAG (ÖPUL 2007) bzw. Grundförderung, Reduktion Betriebsmittel Grünland und Reduktion Betriebsmittel Acker (ÖPUL 2000) _____	388
Tabelle 15:	Anhebung der Anforderungen der Untermaß- nahme 2 UBAG gegenüber der Einreichversion des Programms LE 07-13 _____	390
Tabelle 16:	Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 2 UBAG _____	391
Tabelle 17:	Durchschnittliche Ökopunkte pro Hektar nach Betriebstypen _____	396
Tabelle 18:	Veränderung der Prämien je Ökopunkt und der Punkterahmen je Parameter und Hektar (vereinfachte Darstellung) _____	397
Abbildung 9:	Veränderungen der Punkterahmen für Wirtschafts- weise Grünland, Wirtschaftsweise Acker und Landschaftselemente (jeweils von ÖPUL 2000 auf ÖPUL 2007) _____	398
Abbildung 10:	Durchschnittliche Ökopunkte-Prämie pro Hektar 2001 bis 2010 _____	399
Tabelle 19:	Höhe der Ökopunkte-Prämien pro Hektar (2010) ____	399
Tabelle 20:	Änderung des Parameters Düngerart/Ausbringung _	401

Abbildung 11:	Durchschnittliche Ökopunkte pro Hektar beim Parameter Düngerart/Ausbringung in den Jahren 2001 bis 2004 und 2007 bis 2009 _____	402
Tabelle 21:	Auswertungen über Umweltleistungen der Ökopunkte-Betriebe _____	403
Tabelle 22:	Entwicklung der Untermaßnahme 18 Ökopunkte __	406
Tabelle 23:	Vergleich der Zielwerte der Untermaßnahme Ökopunkte für die Programmperiode 2007 bis 2013 mit den tatsächlichen Werten 2010 _____	407
Abbildung 12:	Entwicklung der Ökopunkte-Flächen, -Betriebe und -Leistungsabteilungen von 2001 bis 2010 _____	408
Abbildung 13:	Veränderung der Teilnahmeflächen (in Hektar) in ausgewählten Untermaßnahmen in Niederösterreich im Zeitraum 2007 bis 2010 _____	409
Tabelle 24:	Anteile an der Finanzierung der Untermaßnahme Ökopunkte _____	410
Tabelle 25:	Veränderung der Anforderungen der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg gegenüber der Einreichversion des Programms LE 07-13 _____	417
Tabelle 26:	Entwicklung der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg _____	419
Tabelle 27:	Abgeltungen Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg (in Mio. EUR) im Jahr 2010 _____	420
Tabelle 28:	Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg _____	420
Tabelle 29:	Entwicklung der Untermaßnahme 28 Naturschutz _____	424

Tabelle 30:	Teilnahme­flächen der Unter­maß­nahme 28 Naturschutz im Ver­hältnis zur Landes­fläche und zur land­wirt­schaft­lichen Nutz­fläche LN (ohne Almen) im Jahr 2010; Anzahl der teil­neh­men­den Betriebe _____	425
Tabelle 31:	Teil­nahme­for­men der Unter­maß­nahme 28 Naturschutz bezogen auf die Teil­nahme­fläche im Jahr 2010 _____	427
Tabelle 32:	Zielwert und Um­set­zung der Unter­maß­nahme 28 Naturschutz _____	431

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH
AMA	Agrarmarkt Austria
Art.	Artikel
AWI	Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
BABF	Bundesanstalt für Bergbauernfragen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BHK	Berghöfekataster
Bio	Biologische Wirtschaftsweise (Untermaßnahme 1 von ÖPUL 2007)
BKA	Bundeskanzleramt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMLFUW	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
d.s.	das sind
ELER	Europäischer Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GLÖZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar

i.d.F.	in der Fassung
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
INVEKOS	Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem
kg	Kilogramm
LN	landwirtschaftliche Nutzfläche(n)
M 214	Maßnahme 214 des Programms LE 07–13, zugleich Agrarumweltteil von ÖPUL 2007
M 215	Maßnahme 215 des Programms LE 07–13, zugleich Tierschutzteil von ÖPUL 2007
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Naturschutz	Erhaltung und Entwicklung naturschutzfachlich wertvoller oder gewässerschutzfachlich bedeutsamer Flächen (Untermaßnahme 28 von ÖPUL 2007)
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
ÖKL	Österreichisches Kuratorium für Landtechnik und Landentwicklung
Ökopunkte	Ökopunkte Niederösterreich (Untermaßnahme 18 von ÖPUL 2007)
ÖPUL 2007	Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (Maßnahmen 214 und 215 des Programms LE 07–13)
Programm LE 07–13	Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013
Programm LE 2000–2006	Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2000 bis 2006
rd.	rund
Regionalprojekt Salzburg	Regionalprojekt für Grundwasserschutz und Grünlanderhaltung (Untermaßnahme 21 von ÖPUL 2007)
RH	Rechnungshof

t	Tonne
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UBAG	Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen (Untermaßnahme 2 von ÖPUL 2007)
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WTO	World Trade Organisation, Welthandelsorganisation
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

## Glossar

### Almen

Beweidetes, mit Futterpflanzen bestandenes oder gemähtes Grünland. Die Bewirtschaftung erfolgt getrennt vom Heimbetrieb. ÖPUL 2007 bietet dafür die Untermaßnahme 17 (Alpung und Behirtung) an.

### Berghöfekataster (BHK)

Punktesystem zur Beurteilung der Erschwernisse bei der Bewirtschaftung eines Bergbauernbetriebs. Für statistische Zwecke werden die BHK-Betriebe in die BHK-Gruppen 1 bis 4 eingeteilt. Die BHK-Gruppe 0 umfasst Nicht-Bergbauern, die für die Bewirtschaftung von Flächen im Benachteiligten Gebiet eine Ausgleichszulage erhalten.

### Bergmäher

Extensives, gemähtes Grünland über der Dauersiedlungsgrenze bzw. über der Seehöhe der Betriebsstätte. ÖPUL 2007 bietet dafür die Untermaßnahme 16 (Bewirtschaftung von Bergmähdern) an.

### Biodiversität

Biologische Vielfalt umfasst die Vielfalt der Arten, der Ökosysteme sowie die genetische Vielfalt innerhalb der Arten.

### Cross Compliance (CC)

Bindung der Agrarzahlungen an die Einhaltung gesetzlicher und sonstiger Grundanforderungen für Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz.

### Entwicklung des ländlichen Raums

Zweite Säule der EU-Agrarpolitik zur Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt und Lebensqualität im ländlichen Raum.

Evaluierungsleitfaden der Europäischen Kommission

Handbuch für den gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen, Leitfaden, September 2006.

Evaluierungsprojekt

Siehe Teilstudie.

Extensivierung

Verminderung der landwirtschaftlichen Produktion bspw. durch Reduktion von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln.

Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)

Landwirtschaftspolitik der EU, umfasst Einkommensstützungen sowie Marktordnungen (erste Säule) und die Entwicklung des ländlichen Raums (zweite Säule).

Gesundheits-Check der GAP

Im Jahr 2008 erfolgte Anpassung der GAP an neue Herausforderungen wie bspw. den Klimawandel.

Gunstlage

Flächen, die gute Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Produktion aufweisen.

Intensivierung

Steigerung der Erträge der landwirtschaftlichen Produktion bspw. durch Züchtung sowie Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln.

LEADER

Schwerpunkt 4 des Programms LE 07-13, dient der Finanzierung innovativer Aktionen und der Mobilisierung lokaler Initiativen zur Entwicklung

des ländlichen Raums. LEADER war Gegenstand einer Gebarungsüberprüfung des RH: Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7.

#### Mitnahmeeffekt

Effekt von finanziellen Anreizmaßnahmen, bei denen gewünschte Verhaltensänderungen auch ohne zusätzlichen Anreiz teilweise oder in vollem Umfang zustande kämen.

#### Modulation

Gestaffelte Kürzung der Prämien, je nach Größe der landwirtschaftlichen Nutzfläche eines Betriebs.

#### Natura 2000

Netz von Schutzgebieten innerhalb der Europäischen Union zum länderübergreifenden Schutz gefährdeter wildlebender Pflanzen- und Tierarten und ihrer natürlichen Lebensräume.

#### Opportunitätskosten

Verzichtskosten, Erlösentgang durch Nichtausschöpfung vorhandener Möglichkeiten zur Intensivierung der Landwirtschaft.

#### ÖPUL 2007

Kurzbezeichnung für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft 2007–2013. ÖPUL 2007 dient der nationalen Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen (Maßnahme 214) und der Tierschutzmaßnahmen (Maßnahme 215) des Programms LE 07–13.

#### Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raums (Programm LE 07–13)

Ein vom EU-Mitgliedstaat ausgearbeitetes und von der Europäischen Kommission genehmigtes Dokument zur Planung und Umsetzung von aus ELER- und nationalen Mitteln finanzierten Maßnahmen im Rahmen der zweiten Säule der GAP.

## Programmverantwortliche Landesstelle (PVL)

Beim Amt der Landesregierung eingerichtete Stelle zur Umsetzung des Programms LE 07–13.

## Projektbestätigung

Eine naturschutzfachliche Bestätigung der zuständigen Landesstelle für die Beantragung der Untermaßnahme 28 in ÖPUL 2007. Sie umfasst die flächenspezifisch einzuhaltenden Auflagen, den Verpflichtungszeitraum sowie die vorgesehene Prämie.

## Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW

Das Projekthandbuch beschreibt Organisation, Zuständigkeiten, Abläufe, Termine und Regeln für die Evaluierung des Programms LE 07–13.

## Schutzgüter

Schutzgüter stellen auf den Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen ab. ÖPUL 2007 diente der Förderung von fünf Schutzgütern:

- Biodiversität (d.h. Erhaltung oder Förderung der biologischen Vielfalt),
- Boden (d.h. Erhaltung oder Verbesserung der Bodenqualität, Schutz des Bodens),
- Klima (d.h. Abschwächung des Klimawandels, Klimaschutz, Luftreinhaltung),
- Wasser (d.h. Erhaltung oder Verbesserung der Wasserqualität, Schutz von Oberflächengewässer und Grundwasser) und
- Vermeidung von Marginalisierung (d.h. Erhaltung oder Verbesserung von Landschaften und ihren charakteristischen Ausprägungen, Erhaltung der traditionellen Kulturlandschaft).

Die Evaluierung von ÖPUL 2007 erfolgte nach diesen Schutzgütern.

### Teilstudie

Für spezifische Fragestellungen der Evaluierung von ÖPUL vergab das BMLFUW Evaluierungsprojekte (RH-Bezeichnung: Teilstudien), deren Ergebnisse in die Evaluierungen einfließen.

### Untermaßnahme

Teil einer Maßnahme des Programms LE 07–13. Die Maßnahme 214 (ÖPUL 2007) enthält 28 Untermaßnahmen mit jeweils spezifischen Auflagen für einen Verpflichtungszeitraum von fünf bis sieben Jahren.



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

### Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007

Das österreichische Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007 – im EU-Vergleich eines der größten Programme gemessen an Budget und Teilnahme – soll zum Schutz von Boden, Wasser, Klima, Biodiversität und Kulturlandschaft beitragen. Über 70 % der österreichischen Landwirte verpflichteten sich ab 2007 im Rahmen mehrjähriger Verträge freiwillig zu besonders umweltschonenden Formen der Bewirtschaftung. Zur Abgeltung von damit verbundenen Mehraufwendungen bzw. Ertragseinbußen stellen EU, Bund und Länder im Zeitraum 2007 bis 2013 Mittel in Höhe von rd. 3,639 Mrd. EUR zur Verfügung. Jährlich gelangen durchschnittlich rd. 520 Mio. EUR zur Auszahlung.

Die Umweltziele waren generell so allgemein formuliert, dass sie sich einer Überprüfung weitgehend entzogen. Auch mangelte es an Daten zur Ausgangslage und Veränderung der Agrarumwelt, um den Umweltnutzen von ÖPUL 2007 zu bewerten. Das System der Evaluierung wies Schwächen auf.

#### KURZFASSUNG

##### Prüfungsziel

Der RH überprüfte fünf ausgewählte Untermaßnahmen des „Österreichischen Programms zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft 2007 bis 2013 (ÖPUL 2007)“. Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung der strategischen Ausrichtung, der Prämienermittlung, des Systems der Evaluierung von ÖPUL 2007 sowie der Indikatoren zur Messung der Zielerreichung und zur Bewertung der Wirksamkeit von ÖPUL-Untermaßnahmen. (TZ 1)

##### ÖPUL 2007 im Kontext der GAP

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) beruht auf zwei Säulen: Die erste bezweckt die Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen primär durch Direktzahlungen (z.B. Betriebsprämien) und wird nahezu zur Gänze aus EU-Mitteln finan-

## Kurzfassung

ziert. Die zweite Säule dient der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums und wird über mehrjährige, von EU und Mitgliedstaaten jeweils gemeinsam finanzierte Entwicklungsprogramme, darunter das Österreichische Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013 (Programm LE 07–13), umgesetzt. ÖPUL 2007 ist Teil des Programms LE 07–13. (TZ 1, 2)

Die GAP–Ausgaben in Österreich betragen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 rd. 1,847 Mrd. EUR jährlich, davon entfielen rd. 58,3 % (rd. 1,076 Mrd. EUR) auf die zweite Säule. Für Österreich hat die zweite Säule der GAP – nicht zuletzt wegen ÖPUL – große finanzielle Bedeutung: Auf ÖPUL entfielen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 rd. 46,9 % der Mittel der zweiten Säule. (TZ 3)

Finanzielle  
Ausstattung des  
Programms LE 07–13  
und von ÖPUL 2007

Der Mitteleinsatz der EU sah für das Programm LE 07–13 in der vierten Fassung (März 2011) für den Zeitraum 2007 bis 2013 rd. 4,026 Mrd. EUR vor. Die vorgesehene nationale Kofinanzierung des Bundes und der Länder war um rd. 749,1 Mio. EUR höher als gemäß EU–Mindestvorgabe erforderlich und ging somit auch über das Ausschöpfungsziel des Landwirtschaftsgesetzes 1992 hinaus. Mehr als die Hälfte dieses freiwilligen nationalen Mehrbetrags – rd. 410,3 Mio. EUR – entfiel auf ÖPUL 2007. (TZ 4)

Die öffentlichen Mittel der EU, des Bundes und der Länder für das Programm LE 07–13 (Stand März 2011) betragen rd. 8,027 Mrd. EUR. Davon entfielen rd. 3,639 Mrd. EUR (rd. 45,3 %) auf ÖPUL 2007. (TZ 5)

Österreich wies damit im EU–Vergleich pro Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche die höchsten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen auf. Gemessen am Mittelanteil für Agrarumweltmaßnahmen in den Entwicklungsprogrammen lag Österreich – nach Großbritannien und Schweden – an dritter Stelle. Gemessen am Absolutbetrag für Agrarumweltmaßnahmen nahm Österreich nach Großbritannien, Italien und Deutschland den vierten Rang ein. (TZ 5)

Strategische Ausrichtung  
von ÖPUL 2007

Im Einklang mit den strategischen Leitlinien und Prioritäten der EU definierten die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Strategieplänen die Prioritäten ihrer Entwicklungsprogramme. Der Nationale Strategieplan Österreichs vom August 2007 maß den Themen Umwelt und Kulturlandschaft den höchsten Stellenwert bei und widmete rd. 72,4 % des Programmvolumens dem Schwerpunkt 2 (Umwelt)

– davon 63,0 % dem Programm ÖPUL –, wiewohl sich die Umweltsituation in Österreich im EU-Vergleich eher günstig darstellte. (TZ 5, 7)

Für ÖPUL 2007 formulierte der Nationale Strategieplan Österreichs als Ziel die „umfassende Förderung der Erbringung von Umweltleistungen durch Agrarumweltmaßnahmen“. Im Lichte der EU-Vorgaben und der Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs bestand im Nationalen Strategieplan Potenzial für eine stärkere strategische Ausrichtung auf die Erreichung konkreter, prioritärer Umweltziele sowie eine vermehrte Berücksichtigung der Nachfrageseite. (TZ 8)

Der Nationale Strategieplan Österreichs enthielt keine Quantifizierung der Hauptziele des Schwerpunkts 2 (Umwelt) und beschränkte sich bei den ÖPUL-Indikatoren auf das Mindestmaß. Die von der Europäischen Kommission im Dezember 2008 nachdrücklich urgierte Quantifizierung der Ziele erfolgte erst im aktualisierten Nationalen Strategieplan vom November 2009. (TZ 9)

#### Ziele von ÖPUL 2007

ÖPUL 2007 bezweckte gemäß Programm LE 07–13 eine extensive Wirtschaftsweise mit verringertem Betriebsmitteleinsatz, bodendeckender Begrünung, Naturschutz und Erhaltung der Kulturlandschaft und sollte damit einen Beitrag zum Schutz der fünf Umweltgüter Boden, Wasser, Klima, Biodiversität und Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) leisten. Landwirtschaftliche Betriebe konnten insgesamt oder auch nur mit einzelnen Flächen an einer oder mehreren der insgesamt 28 ÖPUL-Untermaßnahmen teilnehmen. Über 70 % der österreichischen Landwirte verpflichteten sich ab 2007 im Rahmen mehrjähriger Verträge freiwillig zu besonders umweltschonenden Formen der Bewirtschaftung. Die mangelnde Konkretisierung der Ziele erschwerte die Überprüfung des Grads der Zielerreichung. (TZ 10)

#### Ermittlung der ÖPUL-Prämien

Prämienfähig waren nur zusätzliche Kosten und Einkommensverluste infolge freiwillig eingegangener Verpflichtungen, d.h. Umweltmehrleistungen, die über die gesetzlichen und sonstigen Grundanforderungen (Cross Compliance) hinausgingen. Zur Beurteilung des geforderten Mehrwerts der ÖPUL-Untermaßnahmen verlangte die Europäische Kommission eine genaue Darstellung der Grundanforderungen und der freiwilligen Mehrverpflichtungen. Bei einigen Untermaßnahmen beurteilte die Europäische Kommission den Mehrwert für die Umwelt als zu gering. Die mangelhaften Beschreibungen verzögerten die Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission. (TZ 12 bis 14)

In Österreich berechneten Experten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und des Österreichischen Kuratoriums für Landtechnik und Landentwicklung die Höhe der ÖPUL-Prämien. Ausschreibungen sowie ergebnisorientierte Honorierungsmodelle kamen in Österreich nicht zur Anwendung. Sie wurden auch nicht im Rahmen von Modellversuchen und experimentellen, interdisziplinären Forschungsvorhaben erprobt. (TZ 15)

Für die Ermittlung der ÖPUL-Prämien waren folgende Faktoren maßgeblich: zusätzliche Kosten (z.B. höherer Zeitaufwand, teurere Pflanzenschutzmittel), Einkommensverluste (z.B. geringerer Ertrag), Kosteneinsparungen (z.B. bei Dünger) und Mehrerträge (z.B. höhere Produktpreise). Unberücksichtigt blieben dagegen mittel- oder längerfristig eintretende Kosteneinsparungen oder Mehrerträge wie etwa aus einer verbesserten Bodenertragsfähigkeit infolge der Teilnahme an einschlägigen ÖPUL-Untermaßnahmen. (TZ 16)

Die ÖPUL-Prämien wurden auf Basis von Durchschnittskosten der Betriebe ermittelt. In Abwägung der angebotenen Prämien sowie der individuellen Kosten und Ertragsaussichten entschieden sich die Betriebe im Verfahren der Selbstselektion für oder gegen die Teilnahme an einer oder mehreren ÖPUL-Untermaßnahmen. Die mangelnde Anpassung der Prämien an regional unterschiedliche Kosten und Erträge bewirkte, dass relativ umweltfreundlich wirtschaftende Betriebe in Ungunstlagen in höherem Maße an ÖPUL teilnahmen als andere. (TZ 17)

Die Geltungsdauer der Prämien für die Programmperiode 2007 bis 2013 erstreckte sich einschließlich Programmvorbereitung und -auslaufzeitraum auf neun bis zehn Jahre. Einige der maßgeblichen Referenzwerke für die Prämienermittlung waren zu Programmbeginn bereits mehrere Jahre alt und berücksichtigten neuere wissenschaftliche Erkenntnisse und den technischen Fortschritt im Agrarsektor nur ungenügend. (TZ 18)

Neben hektarbezogenen Obergrenzen sah das Programm LE 07-13 auch eine progressive prozentuelle Kürzung der ÖPUL-Prämien ab dem hundertsten Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche eines Betriebs vor. Dies sollte der Kostendegression von Großbetrieben Rechnung tragen. Die Bedeutung dieser Modulation war laut Halbezeitevaluierung 2010 allerdings gering: Die Kürzungsbeträge beliefen sich im Zeitraum 2007 bis 2009 auf 1,7 Mio. EUR bis 1,8 Mio. EUR jährlich. Dies entsprach einem Anteil von etwa 0,3 % der jährlichen ÖPUL-Auszahlungen 2007 bis 2009. (TZ 19)

Begleitung und  
Bewertung von  
ÖPUL 2007

Gemäß EU-Vorgaben sollte auch das Ausmaß der Mitnahmeeffekte evaluiert werden. Die Halbzeitevaluierung 2010 enthielt nur eine allgemein-theoretische Erklärung des Mitnahmeeffekts, da die benötigten Daten nicht erhoben wurden. (TZ 20)

Zur Begleitung und Bewertung zählten die jährlichen Zwischenberichte der Verwaltungsbehörde (BMLFUW) an die Europäische Kommission, die Ex-ante-, die Halbzeit- und die Ex-post-Evaluierung. (TZ 21) Das BMLFUW als Verwaltungsbehörde stützte sich dabei insbesondere auf die Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (INVEKOS), die bei der Agrarmarkt Austria (AMA) verwaltet wurden. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um quantitative Daten, wie Anzahl der Betriebe, Teilnahmeflächen und geleistete Zahlungen. Eine systematische Sammlung immisionsbedingter Daten über den Zustand der Umwelt gab es nicht. (TZ 22)

Zur Steuerung und Überwachung der Umsetzung des Programms LE 07-13 war unter dem Vorsitz des BMLFUW ein Begleitausschuss eingerichtet. Die im Jänner 2011 geänderte Geschäftsordnung berücksichtigte eine im Jänner 2009 auf EU-Ebene beschlossene Ausweitung der Zustimmungsrechte des Begleitausschusses nicht. (TZ 23)

Das BMLFUW legte dem Begleitausschuss den Bericht über die Halbzeitevaluierung 2010 erst nach dessen Zuleitung an die Europäische Kommission vor. (TZ 24)

Der Begleitausschuss traf trotz festgestellten Handlungsbedarfs keine konkreten Schlussfolgerungen z.B. zur Qualitätssicherung. (TZ 25)

Das BMLFUW definierte den 1996 eingerichteten ÖPUL-Beirat für die Programmperiode ab 2007 als beratendes Expertengremium zur ÖPUL-Evaluierung. In den Sitzungen wurden zumeist Teilstudien präsentiert und Fragen der Datenverfügbarkeit diskutiert, nicht jedoch Themen wie Evaluierungsstandards, Qualitätssicherung oder Indikatoren. Die Geschäftsordnung des ÖPUL-Beirats aus 1996 entsprach nicht mehr den aktuellen Anforderungen. Der Grundsatz der Funktionstrennung wurde nicht ausreichend beachtet. (TZ 26)

## Kurzfassung

### Evaluatoren

Für die Bewertung von ÖPUL 2007 beauftragte das BMLFUW sechs Evaluatoren. Die Anforderungen an die Evaluatoren (Leistungsumfang und Fristen) waren ungenügend spezifiziert, schriftliche Leistungsvereinbarungen mit den Evaluatoren gab es nicht. (TZ 27)

Alle Evaluatoren waren in Organisationen tätig, die als nachgeordnete Dienststellen oder als ausgegliederte Gesellschaften zum BMLFUW ressortierten. Das BMLFUW vergab zu ÖPUL-spezifischen Fragestellungen rd. 30 Teilstudien an etwa ein Dutzend Auftragnehmer. Die im Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW geforderte Beachtung des Prinzips der Funktionstrennung zwischen Evaluatoren, Auftraggeber und Auftragnehmer von Teilstudien sowie dem ÖPUL-Beirat war nicht ausreichend gegeben. Zum Beispiel leitete und verfasste ein Evaluator eine Teilstudie für das von ihm aus Sicht des Auftraggebers thematisch zu betreuende Schutzgut oder arbeiteten ÖPUL-Beirat-Ersatzmitglieder an Teilstudien mit. (TZ 28)

### Indikatoren

Indikatoren dienen der Beurteilung der Zielerreichung. Die Europäische Kommission erstellte einen Rahmen von Input-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, die von jedem Mitgliedstaat festzulegen und möglichst zu quantifizieren waren. Eine Quantifizierung der für die Schutzgüter angeführten Indikatoren erfolgte in Österreich erst in der Halbzeitevaluierung 2010. (TZ 29)

Die Auswertung von Wirkungsindikatoren erfolgte beim Schutzgut Boden u.a. mittels Analyse von Bodenproben, die jedoch nur bei einzelnen Untermaßnahmen verpflichtend vorgesehen waren. Dadurch waren Aussagen zur Wirkung von ÖPUL auf das Schutzgut Boden nur eingeschränkt möglich. (TZ 30)

### Berichtswesen und Evaluierungs- methodik

Die Halbzeitevaluierung 2010 enthielt zusammenfassend für ÖPUL 2007 den Input-Indikator und die Entwicklung der Output- und Ergebnisindikatoren. Flächen, die an mehreren ÖPUL-Untermaßnahmen teilnahmen, gingen mehrfach in die Berechnung des Indikatorwertes ein. Eine bereinigte Darstellung der Flächen erfolgte nur teilweise. (TZ 31)

Die Halbzeitevaluierung von ÖPUL 2007 erfolgte nach Schutzgütern. Die Evaluierung der Wirkungen von ÖPUL 2007 auf das Schutzgut Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) unterblieb. (TZ 32) Die Bewertung der einzelnen Untermaßnahmen beschränkte sich auf Outputziele. (TZ 33)

### Untermaßnahmen von ÖPUL 2007

ÖPUL 2007 umfasste 28 Untermaßnahmen, die großteils kombiniert werden konnten – einzelne waren verpflichtend zu kombinieren. Im Jahr 2010 nahm ein ÖPUL-Betrieb durchschnittlich an 3,5 Untermaßnahmen teil, rd. 11,3 % der Betriebe nahmen an sechs bis elf Untermaßnahmen teil. Die Anzahl der Untermaßnahmen sank gegenüber der Vorperiode von 31 auf 28. Rund 69,3 % der ÖPUL-Gesamtmittel entfielen auf lediglich fünf Untermaßnahmen. (TZ 34)

### Untermaßnahme 1 – Biologische Wirtschaftsweise (Bio)

Bio hatte – laut Einschätzung des BMLFUW – positive Wirkungen auf alle Schutzgüter. Die Teilnahme der Betriebe an Bio stieg zwischen 2001 und 2010 um rd. 27,5 %. (TZ 36)

Das Ziel, die Akzeptanz von Bio zu halten bzw. gezielt auszubauen, wurde nicht umfassend evaluiert. Die Halbzeitevaluierung 2010 enthielt kaum Bewertungen von Bio zur Effektivität und Effizienz. (TZ 37)

### Untermaßnahme 2 – Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker und Grünlandflächen (UBAG)

UBAG war die flächenmäßig größte und aufgrund der hohen Teilnahmezahlen ausgabenstärkste Untermaßnahme, die zumeist mit anderen, höherwertigen Untermaßnahmen kombiniert wurde. Lediglich 1,3 % der ÖPUL-Betriebe bzw. 0,4 % der ÖPUL-Flächen nahmen ausschließlich an UBAG teil. Die Evaluatoren bewerteten die Wirkung von UBAG auf die einzelnen Schutzgüter lediglich als „wirksam“ und nicht als „stark wirksam“. (TZ 38)

Als Untermaßnahme mit geringeren Anforderungen sollte UBAG für Betriebe den Einstieg in ÖPUL 2007 erleichtern. Aufgrund der Anmerkungen der Europäischen Kommission zum Programmwurf vom Jänner 2007 mussten die Auflagen von UBAG angehoben werden. (TZ 38, 40)

### Untermaßnahme 18 – Ökopunkte

Die Untermaßnahme Ökopunkte wurde in Niederösterreich als Alternative zu anderen ÖPUL-Untermaßnahmen landesweit angeboten, die Teilnahme beschränkte sich jedoch auf ertragsschwächere, extensiv bewirtschaftete Regionen. (TZ 43) Das Land Niederösterreich unterstützte Bestrebungen zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung in den Ökopunkte-Regionen. (TZ 44)

Die Ökopunkte bezweckten die Einführung und Beibehaltung von Extensivierungsleistungen sowie die Offenhaltung und Bewahrung der Kulturlandschaft. Ausmaß und Verhältnis der Veränderungs- und Bewahrungsziele in Bezug auf die Ausgangslage waren nicht näher spezifiziert. Daten über den Zustand der Kulturlandschaft im Maßnahmengbiet und die wichtigsten Einflussfaktoren lagen nur vereinzelt vor. Veränderungen wurden nicht systematisch erhoben, periodische Evaluierungen waren nicht vorgesehen. Die Beurteilung war stärker auf den Mitteleinsatz als auf Wirkungen gerichtet. (TZ 45)

Die Untermaßnahme Ökopunkte umfasste ein Bündel an Auflagen für eine umweltverträgliche Wirtschaftsweise im Grünland (5 Parameter), im Ackerland (6 Parameter) und für die Pflege und Erhaltung von Landschaftselementen (1 Parameter). Für jeden Parameter war eine Bandbreite an Punkten festgelegt. (TZ 46)

Im Jahr 2010 erzielten Ökopunkte-Betriebe durchschnittlich 27,2 Punkte bzw. rd. 290 EUR/ha. Ein Ökopunkt entsprach einem bestimmten, hektarbezogenen Prämienbetrag. Im Vergleich zur Vorperiode sank die jährliche Hektarprämie im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 um rd. 21,0 %. (TZ 47)

Ab 2007 änderte sich das Punktesystem erheblich. Dies betraf die Bandbreiten der Parameter und das relative Gewicht einzelner Parameter sowie die relative Gewichtung von Wirtschaftsweise und Landschaftselementen sowie von Acker und Grünland. Die Ökopunkte stellten daher keinen objektiven Maßstab für einen periodenübergreifenden Vergleich von Agrarumweltleistungen dar. Die ökologische Werthaltigkeit des Parameters Düngerart/Ausbringung sank ab 2007 deutlich, während die maximal erreichbaren Ökopunkte und Prämien stiegen. (TZ 47, 48)

Im Rahmen der vorgegebenen Bandbreiten konnten Ökopunkte-Betriebe während der Vertragslaufzeit den Umfang ihrer Umweltleistungen und Leistungsabgeltungen jährlich verändern und in Grenzen auch steigern. Dies stellte einen positiven Anreiz für die Betriebe dar, allerdings fehlte ein gesicherter Nachweis, dass steigenden Leistungsabgeltungen auch ein gleichermaßen steigender, zusätzlicher Umweltnutzen gegenüberstand. (TZ 50)

Das für die Programmperiode 2007 bis 2013 angestrebte Ökopunkte-Flächenziel von 72.000 ha war im Jahr 2010 um rd. 85,6 % überschritten. Von 2007 bis 2010 änderte sich die Teilnahme an einzelnen Untermaßnahmen in Niederösterreich aufgrund von Verdrängungs-

und Substitutionseffekten beträchtlich: Die höherwertigen Untermaßnahmen Ökopunkte und Bio erzielten einen Flächenzuwachs von zusammen über 87.000 ha, insbesondere zulasten der Untermaßnahme UBAG. (TZ 51)

Das Land Niederösterreich bot interessierten Betrieben bis April 2009 Proberechnungen für einen Umstieg in die Ökopunkte an. Im Mai 2009 musste das Land den Interessenten allerdings mitteilen, dass ab 2010 aus budgetären Gründen kein Umstieg mehr möglich war. Da der Bund seinen Anteil an der nationalen Kofinanzierung der Ökopunkte mit 5,9 Mio. EUR begrenzt hatte, verdreifachte sich aufgrund der hohen Teilnahme an der Untermaßnahme die Landeskofinanzierung von 4,8 Mio. EUR (Jahr 2007) auf 13,9 Mio. EUR (Jahr 2010). Das Bund-Land-Verhältnis bei der Kofinanzierung veränderte sich in diesem Zeitraum von 60 : 40 auf 30 : 70. Der Niederösterreichische Landtag wurde damit nicht befasst. (TZ 52)

Ab 2007 übernahm die Zahlstelle AMA vom Land Niederösterreich die Abwicklung der Ökopunkte – mit Ausnahme der Informativonstätigkeit, die beim Land Niederösterreich verblieb. (TZ 53) Die zuständige Abteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung kooperierte dabei eng mit der Landwirtschaftskammer, den Bezirksbauernkammern sowie dem Ökopunkteverein. Über die Kooperation, Aufgabenteilung und Kostentragung gab es keine schriftlichen Vereinbarungen. Bei Landesförderungen an den Ökopunkteverein wurde der Grundsatz der Funktionstrennung nicht ausreichend beachtet: Der Leiter der mit Förderungen an den Verein befassten Abteilung der Niederösterreichischen Landesregierung übte zugleich eine Funktion im Vorstand des Ökopunktevereins aus. (TZ 54)

Bisherige Evaluierungen betrafen jeweils nur Teilaspekte der Ökopunkte. Eine Evaluierung aus 2003 sowie ein Modellvergleich aus 2010 warfen Fragen zur Kosteneffektivität der Ökopunkte auf. (TZ 55)

## Kurzfassung

Untermaßnahme 21  
– Regionalprojekt für  
Grundwasserschutz  
und Grünlanderhal-  
tung (Regionalpro-  
jekt Salzburg)

Ziel des Regionalprojekts Salzburg war, wie in der Vorperiode, das Grünland in Regionen mit hoher Bodenbonität zu erhalten und die Gefahr einer Intensivierung durch Grünlandumbruch mit erhöhter Grundwasserbelastung einzudämmen. (TZ 56) Die Europäische Kommission bezweifelte den Mehrwert der Untermaßnahme 21 gemessen an den ohnehin geltenden Grundanforderungen, weshalb im Zuge der Programmgenehmigung zusätzliche Auflagen, u.a. Bodenuntersuchungen, festgelegt wurden. (TZ 57)

Die Teilnahme an der Untermaßnahme 21 war nur in Kombination mit den Untermaßnahmen 1 Bio oder 2 UBAG möglich. Einschließlich dieser Kombinationsverpflichtung betrug die Leistungsabgeltung für die etwa 2.000 teilnehmenden Betriebe im Jahr 2010 rd. 8,3 Mio. EUR, davon entfielen 3,4 Mio. EUR auf das Regionalprojekt, 2,9 Mio. EUR auf Bio und 2,0 Mio. EUR auf UBAG. (TZ 58)

Das Land Salzburg vergab eine Teilstudie über das Regionalprojekt Salzburg, die die bisherige Zielerreichung und Wirkung untersuchen sollte. Die Zielvorstellungen waren jedoch nicht ausreichend präzise formuliert. (TZ 59)

Untermaßnahme 28 – Erhaltung  
und Entwicklung  
naturschutzfachlich  
wertvoller oder ge-  
wässerschutzfachlich  
bedeutsamer Flächen  
(Naturschutz)

Die Auswahl der förderungsfähigen Flächen und die konkrete Ausgestaltung der Teilnahme lagen in der Verantwortung der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit für Angelegenheiten des Naturschutzes. (TZ 62)

Die Teilnahme, die als „Rotfläche“, „Gelbfläche“ oder „Blauffläche“ möglich war, erfolgte nahezu ausschließlich in Form von Rotflächen. Das Konzept der Gelbflächen und Blaufflächen fand nur minimal Anwendung. Die im Zuge des Monitorings ermittelten Daten (Beobachtungsdaten) waren nicht zentral zugänglich. (TZ 63)

Ziel laut Ex-ante-Evaluierung 2006 war eine Steigerung der Naturschutzflächen von etwa 82.000 ha (Stand 2005) auf 95.000 ha bis zum Jahr 2013. Gemäß Halbzeitevaluierung 2010 war das Ziel im Jahr 2009 zu 85,9 % erreicht. Gemessen am Ausgangswert des Jahres 2005 betrug der Flächenzuwachs jedoch lediglich rd. 350 ha, das entsprach rd. 2,5 % des angestrebten Zielwerts. (TZ 64)

Aufgrund der Erkenntnisse aus der Vorperiode wurden die naturschutzrelevanten Untermaßnahmen in ÖPUL 2007 zu einer Untermaßnahme zusammengefasst und die Bewirtschaftungsauflagen vereinheitlicht. (TZ 65)

Die von der EU vorgegebenen Indikatoren waren für den Nachweis der Wirkung auf die Biodiversität nicht ausreichend. Das geplante österreichweite Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten war noch nicht entsprechend eingerichtet. (TZ 67)

**Kenndaten zu ÖPUL (Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft)**

**Rechtsgrundlagen (Auszug)**

<b>auf europäischer Ebene</b>	<p>Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABL. Nr. L 277 vom 21. Oktober 2005</p> <p>Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABL. Nr. L 368 vom 23. Dezember 2006</p>
<b>auf nationaler Ebene</b>	<p>Bundesgesetz, mit dem Maßnahmen zur Sicherung der Ernährung sowie zur Erhaltung einer flächendeckenden, leistungsfähigen, bäuerlichen Landwirtschaft getroffen werden (Landwirtschaftsgesetz 1992), BGBl. Nr. 375/1992 i.d.g.F.</p> <p>Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013 (LE 07–13), genehmigt mit Entscheidung der Europäischen Kommission K(2007) 5163 vom 25. Oktober 2007 und i.d.F. nach der vierten Programmänderung gemäß Mitteilung der Europäischen Kommission vom 17. März 2011</p> <p>Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL 2007), GZ BMLFUW–LE.1.1.8/0073 II/8/2007, zuletzt geändert 2010 durch GZ BMLFUW–LE.1.1.8/0014 II/8/2010</p>

**Vorgaben und Arbeitsmittel für die Evaluierung von ÖPUL (Auszug)**

<b>auf europäischer Ebene</b>	<p>Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen, Entwicklung des ländlichen Raums 2007 bis 2013; erstellt von der Europäischen Kommission im September 2006 (gemäß Art. 80 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005)</p> <p>(RH-Kurzbezeichnung: <b>Evaluierungsleitfaden der Europäischen Kommission</b>)</p>
<b>auf nationaler Ebene</b>	<p>Projekthandbuch, Evaluierung des Österreichischen Programms für die Ländliche Entwicklung 2007 bis 2013, Version 4.0, Stand: 18. Mai 2010; erstellt vom BMLFUW</p> <p>(RH-Kurzbezeichnung: <b>Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW</b>)</p>

**Fortsetzung: Kenndaten zu ÖPUL**
**Finanzielle Dotierung von ÖPUL 2007 im Programm LE 07–13**

Schwerpunkt	EU-Mittel	Bundes- und Landesmittel	Öffentliche Mittel gesamt	Anteil am Programm
	in Mio. EUR <sup>1</sup>			in %
Schwerpunkt 1 (Wettbewerb)	539,6	533,1	1.072,7	13,4
Schwerpunkt 2 (Umwelt)	2.918,5	2.905,5	5.824,0	72,9
<i>davon ÖPUL</i>			3.639,2	45,3
Schwerpunkt 3 (Diversifizierung)	277,0	272,9	549,9	6,9
Schwerpunkt 4 (LEADER)	214,1	209,1	423,2	5,3
Technische Hilfe	76,4	80,5	156,9	2,0
<b>insgesamt</b>	<b>4.025,6</b>	<b>4.001,2</b>	<b>8.026,8</b>	<b>100,5</b>

**ÖPUL 2007**

Jahre	2007	2008	2009	2010	Änderung 2007/2010 (in %)
teilnehmende Betriebe	120.547	118.887	117.771	116.122	- 3,7
Teilnahmeflächen in Mio. ha (ohne Almen)	2,2	2,2	2,2	2,2	0,0
Anteil an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche (ohne Almen) in %	93,2	93,6	93,9	93,9	0,8
gesamte öffentliche Mittel in Mio. EUR <sup>1, 2</sup>	483,0	503,3	513,8	518,7	7,4

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

<sup>2</sup> ohne Restzahlungen für Maßnahmen aus ÖPUL 2000 (ÖPUL 2000 umfasste den Zeitraum 2001 bis 2006)

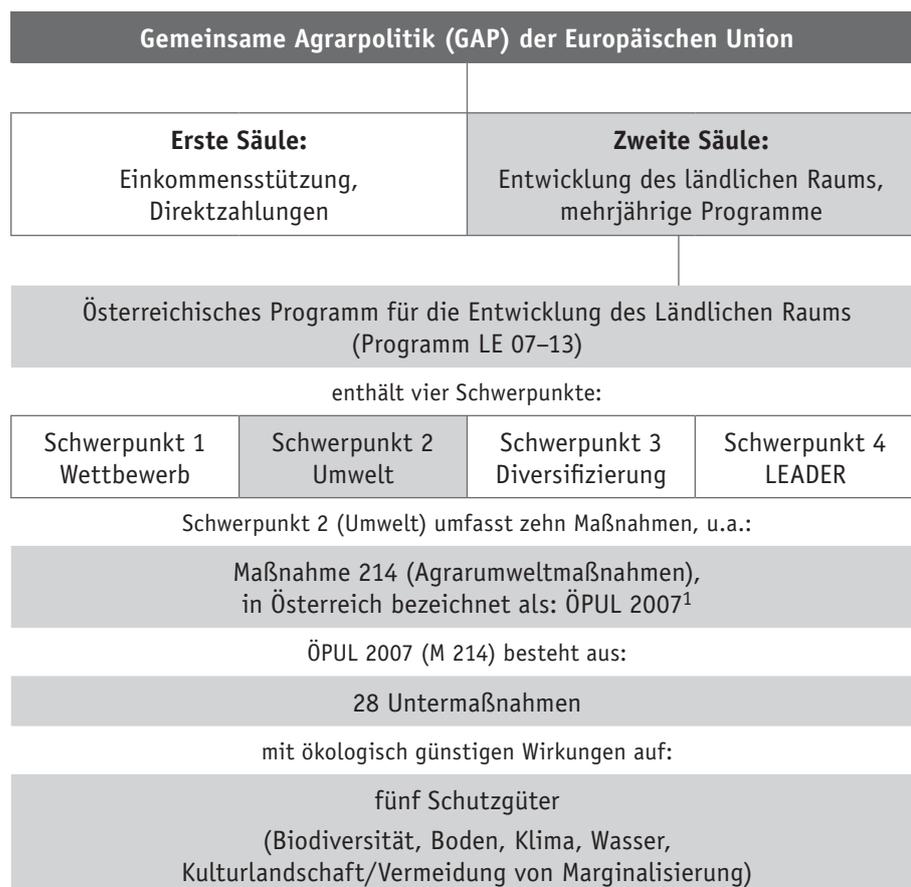
Quellen: Programm LE 07–13, i.d.F. nach der vierten Programmänderung; Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

**Prüfungsablauf und  
-gegenstand**

1 (1) Der RH überprüfte von Dezember 2010 bis November 2011 das „Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL 2007)“. ÖPUL 2007 ist ein Teil des etwa zur Hälfte aus EU-Mitteln finanzierten Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013 (Programm LE 07–13).

Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung der strategischen Ausrichtung von ÖPUL 2007, der Prämienermittlung und des Systems der Evaluierung von ÖPUL 2007, der Indikatoren zur Messung der Zielerreichung und zur Bewertung der Wirksamkeit von ÖPUL-Untermaßnahmen.

Abbildung 1: Der Kontext von ÖPUL 2007



<sup>1</sup> ÖPUL 2007 dient laut Programm LE 07–13 der nationalen Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen (M 214) und der Tierschutzmaßnahmen (M 215). Die gegenständliche Gebarungsüberprüfung des RH betraf die M 214.

Quelle: RH

(2) Das Agrarumweltprogramm ÖPUL 2007 diente der Förderung von insgesamt fünf schützenswerten Umweltgütern: Biodiversität<sup>1</sup>, Boden, Klima, Wasser und Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung). Diese sogenannten Schutzgüter sollten durch die insgesamt 28 Untermaßnahmen von ÖPUL 2007 positiv beeinflusst werden. Der RH grenzte seine Prüfung auf fünf der 28 Untermaßnahmen ein und deckte damit rd. 54,9 % (1.107,9 Mio. EUR) der ÖPUL–Leistungsabteilungen im Zeitraum 2007 bis 2010 ab:

- Nr. 1: Biologische Wirtschaftsweise (Bio)
- Nr. 2: Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen (UBAG)
- Nr. 18: Ökopunkte Niederösterreich (Ökopunkte)
- Nr. 21: Regionalprojekt für Grundwasserschutz und Grünlanderhaltung (Regionalprojekt Salzburg)
- Nr. 28: Erhaltung und Entwicklung naturschutzfachlich wertvoller oder gewässerschutzfachlich bedeutsamer Flächen (Naturschutz)

(3) Die Überprüfung betraf das BMLFUW, die Agrarmarkt Austria (AMA) und die Ämter der Landesregierungen von Niederösterreich und Salzburg.

(4) Zu dem im September 2012 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das Land Niederösterreich im November 2012 sowie das BMLFUW und das Land Salzburg im Dezember 2012 Stellungnahmen ab; die AMA verzichtete auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2013.

(5) Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme allgemein darauf hin, dass die Gebarungsüberprüfung des RH schwerpunktmäßig im ersten Halbjahr 2011 und daher weitgehend auf Datenbasis 2009/2010 erfolgt sei. Auch seien die vom BMLFUW beauftragten Studien für die Halbzzeitevaluierung 2010 des LE–Programms – 36 davon allein für ÖPUL – zum Prüfungszeitraum teilweise noch nicht vorgelegen. Der RH habe neue, in den Evaluierungsbericht 2010 eingeflossene Erkenntnisse über die Wirkung des Programms in seiner Beurteilung noch nicht bzw. nicht ausreichend berücksichtigt.

<sup>1</sup> Biodiversität oder biologische Vielfalt umfasst die Vielfalt der Arten, der Ökosysteme sowie die genetische Vielfalt innerhalb der Arten.

(6) Der RH erwiderte, dass die Halbzeitevaluierung 2010 dem RH vorlag und in seinen Feststellungen berücksichtigt wurde. Für die Beurteilung von ÖPUL zog der RH zudem auch andere Unterlagen heran, etwa einschlägige Studien aus anderen Mitgliedstaaten (siehe TZ 15), Berichte und Arbeitspapiere der Europäischen Kommission (siehe TZ 5 und 16), Berichte des Europäischen Rechnungshofs sowie einschlägige wissenschaftliche Artikel (siehe TZ 17 und 55).

### ÖPUL im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Die Gemeinsame  
Agrarpolitik der EU

2 (1) Im Rahmen der beiden Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) unterstützt die EU die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft und die Entwicklung des ländlichen Raums.

Die erste der beiden Säulen der GAP bezweckt im Wesentlichen die Stützung der Einkommen durch von der Produktion entkoppelte Direktzahlungen (z.B. Betriebsprämien). Von wenigen Ausnahmen abgesehen, erfolgt die Finanzierung der ersten Säule zu 100 % aus EU-Mitteln.<sup>2</sup>

(2) Die zweite Säule der GAP stellt auf die Entwicklung des ländlichen Raums insbesondere durch Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft, Verbesserung der Umwelt und Landschaft, der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft ab. Die EU entspricht damit den sogenannten „green-box“-Kriterien der Welthandelsorganisation (WTO), die nur Maßnahmen ohne handelsverzerrende Wirkungen oder Produktionseffekte zulassen. Abgeltungen für Agrarumweltleistungen stellen gemäß WTO keine wettbewerbsverzerrenden öffentlichen Zahlungen an Landwirte dar, solange nur deren zusätzliche Kosten oder Einkommensverluste abgegolten und die Umwelteffekte nachgewiesen werden.

Die Umsetzung der zweiten Säule der GAP erfolgt durch mehrjährige Entwicklungsprogramme der Mitgliedstaaten (derzeit für die Periode 2007 bis 2013), die zum einen aus dem Europäischen Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) finanziert werden und zum anderen aus Budgetmitteln, die die Mitgliedstaaten zur nationalen Kofinanzierung bereitstellen.

Die Gemeinsame  
Agrarpolitik in  
Österreich

3 Die GAP-Ausgaben in Österreich betragen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 rd. 1,847 Mrd. EUR jährlich. Davon entfielen 58,3 % (rd. 1,076 Mrd. EUR) auf die zweite Säule (Entwicklung des

<sup>2</sup> Nähere Ausführungen zur ersten Säule sind dem Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7, zu entnehmen.

## ÖPUL im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

ländlichen Raums), der unter Einbezug der nationalen Kofinanzierung des Bundes und der Länder großes Gewicht zukommt (siehe nachfolgende Tabelle).

Tabelle 1: GAP-Ausgaben in Österreich 2007 bis 2010					
GAP-Ausgaben	2007	2008	2009	2010	Summe 2007 bis 2010
	in Mio. EUR <sup>1</sup>				
<b>Direktzahlungen und Marktordnung 1. Säule</b>	<b>754,6</b>	<b>762,1</b>	<b>783,8</b>	<b>782,1</b>	<b>3.082,5</b>
<i>davon</i>					
<i>EU-Mittel</i>	743,6	751,2	772,5	756,8	3.042,1
<i>Bundesmittel</i>	6,6	6,5	6,9	15,3	35,3
<i>Landesmittel</i>	4,4	4,4	4,4	9,9	23,1
<b>Ländliche Entwicklung 2. Säule</b>	<b>918,8</b>	<b>1.066,9</b>	<b>1.147,6</b>	<b>1.170,6</b>	<b>4.304,0</b>
<i>davon</i>					
<i>EU-Mittel</i>	454,0	528,5	571,1	581,6	2.135,2
<i>Bundesmittel</i>	273,8	316,1	339,6	342,6	1.272,1
<i>Landesmittel</i>	191,0	222,3	236,9	246,5	896,7
<b>GAP-Ausgaben insgesamt</b>	<b>1.673,4</b>	<b>1.829,0</b>	<b>1.931,4</b>	<b>1.952,7</b>	<b>7.386,5</b>
<i>davon</i>					
<b>ÖPUL 2007 (EU und national)</b>	<b>483,0</b>	<b>503,3</b>	<b>513,8</b>	<b>518,7</b>	<b>2.018,8</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich  
Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.1.4

Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 belief sich der Anteil von ÖPUL 2007 an den gesamten GAP-Ausgaben auf rd. 27,3 % bzw. an der zweiten Säule auf rd. 46,9 %. Tabelle 1 veranschaulicht auch die Finanzierung der zweiten Säule: Demnach entfielen auf den Bund rd. 29,6 %, auf die Länder rd. 20,8 % und auf die EU rd. 49,6 % der in den Jahren 2007 bis 2010 getätigten Ausgaben.

Die folgende Tabelle zeigt die GAP-Ausgaben der ersten und zweiten Säule im Jahr 2010 gegliedert nach Bundesländern.

Tabelle 2: GAP-Ausgaben in Österreich im Jahr 2010 gegliedert nach Bundesländern										
GAP-Ausgaben	Bgld.	Ktn.	NÖ	OÖ	Sbg.	Stmk.	T	Vbg.	W	Österreich
	in Mio. EUR <sup>1</sup>									
<b>Direktzahlungen und Marktordnung 1. Säule</b>	<b>55,4</b>	<b>54,2</b>	<b>302,7</b>	<b>180,6</b>	<b>30,5</b>	<b>105,0</b>	<b>35,6</b>	<b>13,4</b>	<b>4,6</b>	<b>782,1</b>
<i>davon</i>										
<i>EU-Mittel</i>	55,3	51,3	297,8	173,8	28,1	100,5	33,0	12,5	4,6	756,8
<i>Bundesmittel</i>	0,1	1,8	3,0	4,2	1,5	2,7	1,6	0,5	0,0	15,3
<i>Landesmittel</i>	0,0	1,2	1,9	2,7	1,0	1,8	1,0	0,3	0,0	9,9
<b>Ländliche Entwicklung 2. Säule</b>	<b>65,5</b>	<b>108,8</b>	<b>332,4</b>	<b>197,0</b>	<b>98,1</b>	<b>184,7</b>	<b>133,5</b>	<b>47,3</b>	<b>3,3</b>	<b>1.170,6</b>
<i>davon</i>										
<i>EU-Mittel</i>	48,5	52,6	161,8	95,9	47,6	86,2	64,5	22,9	1,6	581,6
<i>Bundesmittel</i>	10,0	33,2	101,2	60,2	29,8	53,4	39,8	14,0	1,0	342,6
<i>Landesmittel</i>	7,0	23,1	69,4	40,9	20,7	45,1	29,3	10,3	0,8	246,5
<b>1. und 2. Säule insgesamt</b>	<b>120,9</b>	<b>163,1</b>	<b>635,1</b>	<b>377,7</b>	<b>128,6</b>	<b>289,7</b>	<b>169,1</b>	<b>60,7</b>	<b>8,0</b>	<b>1.952,7</b>
<i>davon</i>										
<b>ÖPUL 2007 (EU und national)</b>	<b>44,2</b>	<b>33,6</b>	<b>200,2</b>	<b>84,2</b>	<b>38,6</b>	<b>59,5</b>	<b>41,2</b>	<b>15,6</b>	<b>1,5</b>	<b>518,7</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.1.5

Auf Niederösterreich entfielen mehr als ein Drittel der ÖPUL-Mittel (rd. 38,6 %), auf Oberösterreich rd. 16,2 % und auf die Steiermark rd. 11,5 %. Die übrigen Bundesländer nahmen zusammen rund ein Drittel der ÖPUL-Mittel in Anspruch.

## ÖPUL 2007 im Programm LE 07–13

Finanzielle Ausstattung des Programms LE 07–13 und von ÖPUL 2007

EU–Mittel und nationale Kofinanzierung

- 4.1** Das von der Europäischen Kommission im Oktober 2007 genehmigte Programm LE 07–13 sah für die siebenjährige Programmdauer EU–Mittel in Höhe von 3.911,5 Mio. EUR vor. Die vollständige Ausschöpfung dieser EU–Mittel erforderte gemäß Art. 70 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 nationale Kofinanzierungsmittel im Ausmaß von rd. 44,8 %. Die vorgesehene nationale Kofinanzierung des Bundes und der Länder war jedoch, wie folgende Tabelle zeigt, zum Zeitpunkt der Programmgenehmigung (Oktober 2007) wie auch nach der vierten Programmänderung (März 2011) deutlich höher und betrug rd. 50 %.

Tabelle 3: EU–Mittel und nationale Kofinanzierung (2007 bis 2013)					
Jahr	EU–Mittel		Nationale Kofinanzierung		
	ELER	Mindestbetrag laut EU–Vorgabe	tatsächlicher Betrag	freiwilliger Mehrbetrag	davon für ÖPUL 2007
in Mio. EUR <sup>1</sup>					
2007	3.911,5	3.169,2	3.910,8	741,6 (+ 23,4 %)	407,1
2011	4.025,6	3.252,1	4.001,2	749,1 (+ 23,0 %)	410,3

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Programm LE 07–13, genehmigte Erstversion vom Oktober 2007 und nach der vierten Programmänderung vom März 2011

Die freiwillig höhere nationale Kofinanzierung beruhte auf einem Beschluss der Landesagrarreferenten vom 6. Oktober 2006, demzufolge die nationale Beteiligung – obwohl seitens der EU zulässig – nicht unter 50 % sinken sollte. Das Landwirtschaftsgesetz 1992 definierte in § 1 Z 7 als eines der Ziele der Agrarpolitik, die EU–Kofinanzierungsmöglichkeiten für die Land– und Forstwirtschaft umfassend auszuschöpfen. Es bestand somit eine materiell–rechtliche Grundlage für die Bereitstellung von nationalen Budgetmitteln des Bundes (und indirekt der Länder) in der zur umfassenden Ausschöpfung der EU–Mittel erforderlichen Höhe.

- 4.2** Der RH verwies auf die Feststellungen in seinem Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7, TZ 31, wonach die vorgesehene nationale Kofinanzierung für den Zeitraum 2007 bis 2013 über die EU–Mindestdotierungsvorgaben und das Ausschöpfungsziel gemäß § 1 Z 7 des Landwirtschaftsgesetzes 1992 um rd. 741,6 Mio. EUR (Zeitpunkt

der Programmgenehmigung) bzw. um rd. 749,1 Mio. EUR (Zeitpunkt der vierten Programmänderung) hinausging. Weiters verwies er auf seine diesbezüglichen Empfehlungen im genannten Bericht.

- 4.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW könne es – unter Verweis auf den Bericht „LEADER 2007 bis 2013“ (Reihe Bund 2012/7) – die Kritik des RH, dass für den zu hohen Einsatz nationaler Mittel (über 740 Mio. EUR für die gesamte Periode) eine entsprechende Rechtsgrundlage fehle, nicht nachvollziehen. Der nationale Anteil (der sogenannte Kofinanzierungssatz) könne von einem Mitgliedsland freiwillig festgelegt werden. Für Österreich sei er – wie in der damaligen Regierung vereinbart – mit rd. 50 % festgelegt worden. Dieser nationale Anteil sei im Programm von der EU genehmigt, in der nationalen Umsetzungsrichtlinie festgeschrieben und in den nationalen Budgets nach jeweils längeren politischen Verhandlungen im erforderlichen Ausmaß dotiert worden. Der nationale Anteil sei daher umfassend rechtlich legitimiert und überdies in seinen Grundsätzen bereits im Landwirtschaftsgesetz 1972 i.d.g.F. enthalten.*

*Die Interpretation des Landwirtschaftsgesetzes 1992 (LWG), wonach für nationale, über das Mindesterfordernis hinausgehende Kofinanzierungsmittel keine Rechtsgrundlage gegeben sei, weise das BMLFUW zurück. Das LWG definiere weder in § 1 noch an anderer Stelle EU-rechtlich festgelegte maximale EU-Beteiligungssätze. Vielmehr werde normiert, dass die von der EU zur Verfügung gestellten Mittel jedenfalls auszunutzen seien. Die Zielsetzung der Bestimmung sei erreicht, indem das vorgelegte Programm LE 07–13 die Österreich – per Entscheidung der Europäischen Kommission – zugeteilten ELER-Mittel zur Gänze beanspruche.*

*Wäre die Intention des Gesetzgebers die Ausnutzung von maximalen EU-Beteiligungssätzen gewesen, hätte dieser Begriff im Gesetzestext verwendet werden müssen. § 1 Z 7 LWG überlasse dem Budgetgesetzgeber die Entscheidung, über die maximalen EU-Beteiligungssätze hinausgehende nationale Mittel bereitzustellen. Der Gesetzgeber sehe diese Mittelbereitstellung jeweils in den Bundesfinanzgesetzen vor. Die Rechtsordnung verpflichte den Gesetzgeber nicht, in einem Selbstbindungsgesetz für Förderungen wie dem LWG bereits finanzielle Grenzen vorzusehen.*

*Die Abwicklung der Landwirtschaftsförderungen erfolge im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes gemäß Art. 17 B-VG. Die Einbindung des Ministerrates sowie des Parlaments bei der Festsetzung der Finanzierungsanteile von EU, Bund und Ländern sei nicht zwingend erforderlich.*

- 4.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass Beschlüsse der Bundes- bzw. Landesregierungen sowie die materiell-inhaltliche Einbindung des Parlaments und der Landtage – wenngleich rechtlich nicht zwingend – allein in Anbetracht der Höhe des nationalen Mittelanteils (rd. 4 Mrd. EUR im Zeitraum 2007 bis 2013) geboten wären. Der RH vertrat die Auffassung, dass fehlende Transparenz über die budgetären Optionen bei der Festlegung der nationalen Kofinanzierungsmittel die Budgetrechte des Parlaments und der Landtage präjudizierte.

Der über den von der EU geforderten Mindestkofinanzierungsanteil hinausgehende nationale Anteil wurde – wie auch in der Stellungnahme des BMLFUW ausgeführt – im Programm von der EU genehmigt, in der nationalen Umsetzungsrichtlinie festgeschrieben und dotiert. Der RH verblieb daher bei seiner Position, dass eine materiell-rechtliche Grundlage für die Bereitstellung nationaler Budgetmittel des Bundes (und indirekt der Länder) in der zur umfassenden Ausschöpfung der EU-Mittel erforderlichen Höhe bestand, dass jedoch für darüber hinausgehende mehrjährige Verpflichtungen das Parlament und die Landtage – jeweils rechtzeitig vor der Programmeinreichung – in geeigneter Weise einzubinden wären (siehe auch nachfolgende TZ 8 sowie Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7, TZ 22 und 31).

#### Aufteilung der Programmmittel auf Schwerpunkte und Maßnahmen

- 5.1** (1) Die öffentlichen Mittel (ELER und national) des genehmigten Programms LE 07–13 in Höhe von rd. 7.822,3 Mio. EUR (Stand Oktober 2007) erhöhten sich infolge des Gesundheits-Checks<sup>3</sup> der GAP 2008 um rd. 204,5 Mio. EUR und betragen nach der vierten Programmänderung (März 2011) rd. 8.026,8 Mio. EUR. Davon profitierte insbesondere der Schwerpunkt 2 (Umwelt) mit einer Erhöhung von rd. 162,5 Mio. EUR auf rd. 5.824,0 Mio. EUR. Nachfolgende Tabelle veranschaulicht die Aufteilung der für den Zeitraum 2007 bis 2013 verfügbaren Programmmittel:

<sup>3</sup> Der sogenannte Health Check 2008 diente der Anpassung der GAP an neue Herausforderungen wie z.B. den Klimawandel. Am 20. November 2008 erzielten die EU-Landwirtschaftsminister politisches Einvernehmen über die Abschaffung der Flächenstilllegung, die schrittweise Anhebung der Milchquoten bis zu deren Wegfall 2015 und die Umwandlung der Marktintervention in ein reines Sicherheitsnetz. Außerdem werden die Direktzahlungen der ersten Säule reduziert (Modulation) und die dadurch frei werdenden Mittel in die zweite Säule umgeschichtet zur Finanzierung von Maßnahmen, die der EU-Landwirtschaft helfen sollten, besser auf neue Herausforderungen und Chancen etwa in den Bereichen Klimawandel, Wassermanagement, Schutz der biologischen Vielfalt und Erzeugung von Bioenergie zu reagieren.

**Tabelle 4: Finanzierungsplan des Programms LE 07–13**

	Finanzierungsplan bei Erstgenehmigung des Programms (Oktober 2007)					Finanzierungsplan nach der vierten Programmänderung (März 2011)				
	ELER-Mittel		Anteil ELER-Mittel an Öffentl. Mittel gesamt <sup>2</sup>	Öffentliche Mittel gesamt		ELER-Mittel		Anteil ELER-Mittel an Öffentl. Mittel gesamt <sup>2</sup>	Öffentliche Mittel gesamt	
	in Mio. EUR <sup>1</sup>	in % <sup>1</sup>	in % <sup>1</sup>	in Mio. EUR <sup>1</sup>	in % <sup>1</sup>	in Mio. EUR <sup>1</sup>	in % <sup>1</sup>	in % <sup>1</sup>	in Mio. EUR <sup>1</sup>	in % <sup>1</sup>
Schwerpunkt 1 Wettbewerb	540,9	13,8	50,2	1.078,5	13,8	539,6	13,4	50,3	1.072,7	13,4
Schwerpunkt 2 Umwelt	2.828,5	72,3	50,0	5.661,5	72,4	2.918,5	72,5	50,1	5.824,0	72,6
<i>davon ÖPUL</i>	<i>1.780,8</i>		<i>50,0</i>	<i>3.564,4</i>		<i>1.823,7</i>		<i>50,1</i>	<i>3.639,2</i>	
Schwerpunkt 3 Diversifizierung	254,1	6,5	50,2	506,1	6,5	277,0	6,9	50,4	549,9	6,9
Schwerpunkt 4 LEADER	213,7	5,5	50,5	423,1	5,4	214,1	5,3	50,6	423,2	5,3
Technische Hilfe	74,4	1,9	48,6	153,2	1,9	76,4	1,9	48,7	156,9	2,0
<b>Insgesamt</b>	<b>3.911,5</b>	<b>100,0</b>	<b>50,0</b>	<b>7.822,3</b>	<b>100,0</b>	<b>4.025,6</b>	<b>100,0</b>	<b>50,1</b>	<b>8.026,8</b>	<b>100,0</b>

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

<sup>2</sup> Die angeführten Beteiligungssätze des ELER sind Mischsätze, die sich – ausgehend von den ELER-Mitteln unter Zuzählung der nationalen öffentlichen Mittel – aus dem für Nicht-Konvergenzregionen errechneten Satz und jenem für die Konvergenzregion Burgenland ergeben. Mit diesen Beteiligungssätzen des ELER korrespondieren die nationalen Kofinanzierungssätze und damit die Höhe der nationalen öffentlichen Mittel pro Schwerpunkt.

Quellen: Programm LE 07–13 gemäß Genehmigung der Europäischen Kommission vom 25. Oktober 2007 bzw. i.d.F. nach der vierten Programmänderung vom 17. März 2011

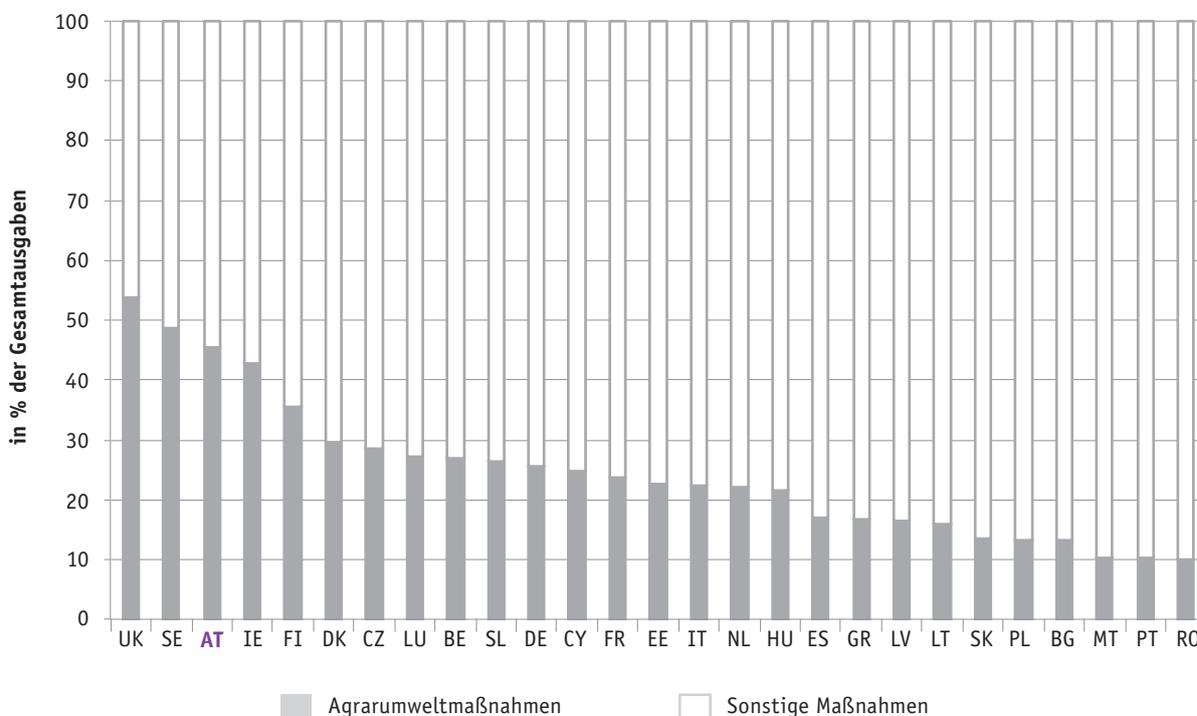
(2) In der Programmperiode 2000 bis 2006 hatte Österreich 87,5 % der Programmmittel für Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszulagen (Schwerpunkt 2 Umwelt) eingesetzt.<sup>4</sup> Für die Programmperiode 2007 bis 2013 strebte Österreich eine vergleichbar hohe Mittelzuteilung an. Die Europäische Kommission akzeptierte allerdings die Ausnutzung der maximalen Obergrenze von 80 % für den Schwerpunkt 2 (Umwelt) nicht. Die Zuteilung von 72,4 % (Oktober 2007) der Gesamtmittel auf den Schwerpunkt 2 (Umwelt) war, wie der RH in seinem Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7, TZ 28, bemerkte, Ergebnis eines Kompromisses des BMLFUW mit der Europäischen Kommission.

<sup>4</sup> Gemäß Ex-post-Evaluierung 2008 des BMLFUW zum Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums (2000 bis 2006) beliefen sich die Ausgaben dieses Programms auf rd. 7.009,1 Mio. EUR. Davon entfielen 87,5 % (bzw. rd. 6.133,8 Mio. EUR) auf ÖPUL und Ausgleichszulagen.

ÖPUL 2007 im Programm LE 07-13

(3) Ungeachtet dessen zählte Österreich, wie nachfolgende Abbildung zeigt, auch in der Programmperiode 2007 bis 2013 neben Großbritannien, Schweden, Irland und Finnland zu jenen EU-Mitgliedstaaten, die den Agrarumweltmaßnahmen prozentuell den höchsten Mittelanteil in ihren Programmen widmeten.

Abbildung 2: Anteil der indikativen Mittel (EU und national) für Agrarumweltmaßnahmen in den Programmen für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013



Quelle: Darstellung RH auf Basis Europäische Kommission, Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Report 2010 „Rural development in the European Union“, Annex G, Dezember 2010

Gemessen in absoluten Zahlen stellte Österreich für Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL 2007) mit rd. 3,635 Mrd. EUR das viertgrößte Mittelvolumen – nach Großbritannien (rd. 4,376 Mrd. EUR), Italien (rd. 3,962 Mrd. EUR) und Deutschland (rd. 3,740 Mrd. EUR) – bereit, obwohl der Umweltzustand in Österreich als vergleichsweise gut galt.

Gemessen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche insgesamt wies Österreich im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten in der Programmperiode 2007 bis 2013 die höchste indikative Dotierung pro Hektar und Jahr für Agrarumweltmaßnahmen auf:<sup>5</sup>

**Tabelle 5: Indikative Dotierung der Agrarumweltmaßnahmen pro Hektar und Jahr im Vergleich mit anderen Mitgliedstaaten**

Mitgliedstaat	EU- und nationale Ausgaben (2007 bis 2013) für Agrarumweltmaßnahmen	Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) insgesamt 2009 <sup>2</sup>	Jährliche Ausgaben (EU und national) pro ha LN <sup>3</sup>
	in Mio. EUR	in 1.000 ha	in EUR
Österreich	3.635,4 <sup>1</sup>	3.169	164
Finnland	2.418,7	2.296	150
Luxemburg	107,1	131	117
Schweden	1.966,8	3.067	92
Italien	3.961,6	13.338	42
Belgien	342,6	1.365	36
Vereinigtes Königreich	4.375,7	17.709	35
Deutschland	3.739,9	16.890	32
Niederlande	246,3	1.921	18
Dänemark	301,6	2.695	16
Frankreich	3.206,9	29.385	16

<sup>1</sup> Dotierung von ÖPUL 2007 (M 214) laut Programm LE 07–13 i.d.F. nach der dritten Programmänderung, Dezember 2009

<sup>2</sup> gesamte (geförderte und nicht geförderte) landwirtschaftliche Nutzfläche

<sup>3</sup> durchschnittliche jährliche Gesamtausgaben für ÖPUL 2007 (M 214) bezogen auf die gesamte landwirtschaftliche Nutzfläche

Quellen: Darstellung RH auf Basis des Berichts 2010 der Europäischen Kommission, GD AGRI: Rural Development in the European Union, Statistical and Economic Information, Report 2010, Annex G, Dezember 2010 sowie DG AGRI, Agriculture in the EU, Basic data – key agricultural statistics, März 2011

<sup>5</sup> Bei Betrachtung der gesamten Ausgaben pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche aus der ersten Säule lag Österreich im Mittelfeld der EU-27, während Mitgliedstaaten wie etwa die Niederlande, Belgien oder Dänemark sich hier in der Spitzengruppe befanden. Bei einer Gesamtbetrachtung aller GAP-Ausgaben der ersten und zweiten Säule pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche nahm Österreich im Jahr 2010 den achten Rang ein.

**5.2** Der RH wies darauf hin, dass Österreich im EU-Vergleich pro Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche die höchsten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen tätigte. Gemessen am prozentuellen Anteil der in den Ländlichen Entwicklungsprogrammen für Agrarumweltmaßnahmen gewidmeten Mittel lag Österreich EU-weit an dritter Stelle. Gemessen an den Gesamtmitteln für Agrarumweltmaßnahmen in absoluten Zahlen nahm Österreich im EU-Vergleich den vierten Rang ein.

Akteure bei der Umsetzung und Evaluierung von ÖPUL 2007

**6** Gemäß Art. 74 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 hatten die Mitgliedstaaten zur Umsetzung ihrer Entwicklungsprogramme jeweils eine Verwaltungsbehörde, eine Zahlstelle und eine bescheinigende Stelle zu benennen. Nachstehende Tabelle gibt einen Überblick über die in Österreich benannten Stellen und sonstige Akteure bei der Umsetzung und Evaluierung von ÖPUL 2007 (siehe dazu TZ 21 bis 28).

Abbildung 3: Akteure bei der Abwicklung und Evaluierung von ÖPUL 2007

**BMLFUW** (Abteilung II/6) ist als VERWALTUNGSBEHÖRDE für eine effiziente, wirksame und ordnungsgemäße Verwaltung des Programms LE 07–13 verantwortlich.

**9 Programmverantwortliche Landesstellen (PVL)** sind verantwortlich für die Abwicklung des Programms LE 07–13 im jeweiligen Bundesland und Ansprechpartner des BMLFUW und der AMA. Sie sind auch Mitglieder des Begleitausschusses.

**Begleitausschuss** überprüft gemäß EU-Vorgaben regelmäßig die Fortschritte bei der Umsetzung der Ziele des Programms LE 07–13. Er verfügt über Anhörungs-, Kontroll-, Vorschlags- und Zustimmungsrechte und dient als Plattform für den Informationsaustausch (siehe TZ 23 bis 25).

**AMA** ist als ZAHLSTELLE für die Bewilligung, Prüfung, Auszahlung und Verbuchung der Förderungen verantwortlich und koordiniert die beauftragten Stellen gemäß ÖPUL-Sonderrichtlinie Punkt 1.9.4. Bei der AMA fällt ein Großteil der für die Evaluierung wesentlichen Daten an (siehe TZ 22).

**Landeshauptleute** sind gemäß ÖPUL-Sonderrichtlinie **als beauftragte Stellen** hinsichtlich der Untermaßnahmen 18 Ökopunkte und 28 Naturschutz jeweils mit bestimmten Abwicklungsaufgaben (wie Information, Projektbestätigungen) betraut (siehe TZ 54 und 63).

**Landwirtschaftskammern** sind gemäß ÖPUL-Sonderrichtlinie und auf Basis von Werkverträgen mit dem BMLFUW **als beauftragte Stellen** mit der dezentralen Entgegennahme der Anträge (u.a. Protokollierung, Erstkontrolle, Digitalisierung) betraut.

**BMLFUW** (Abteilung EU-Finanzkontrolle und Interne Revision) bestätigt als BESCHEINIGENDE STELLE die Richtigkeit, Vollständigkeit und Genauigkeit der Rechnungen der Zahlstelle.

**BMLFUW** (Abteilung II/5) ist gemäß Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW von 2007 bis 2015 u.a. zuständig für die Entwicklung von Indikatoren gemäß EU-Vorgaben, für die jährlichen Zwischenberichte an die Europäische Kommission, für Evaluierungsprozess und Redaktion der Halbzeitevaluierung 2010 und Ex-post-Evaluierung 2015 des Programms LE 07–13 sowie für Information und Koordinierung des ÖPUL-Beirats.

**ÖPUL-Beirat** ist als beratendes Expertengremium in den Evaluierungsprozess von ÖPUL eingebunden (siehe TZ 26).

**6 Evaluatoren** führen gemäß Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW und im Einklang mit den EU-Vorgaben die Halbzeitevaluierung 2010 und die Ex-post-Evaluierung 2015 von ÖPUL 2007 durch und verfassen die Evaluierungsberichte (siehe TZ 27 bis 28).

**Projektnehmer** (von Teilstudien) führen auf Basis von Werkverträgen des BMLFUW zu einzelnen Fragestellungen vertiefende Studien durch, die in die Evaluierungsberichte der Evaluatoren einfließen (siehe TZ 28).

Quelle: RH

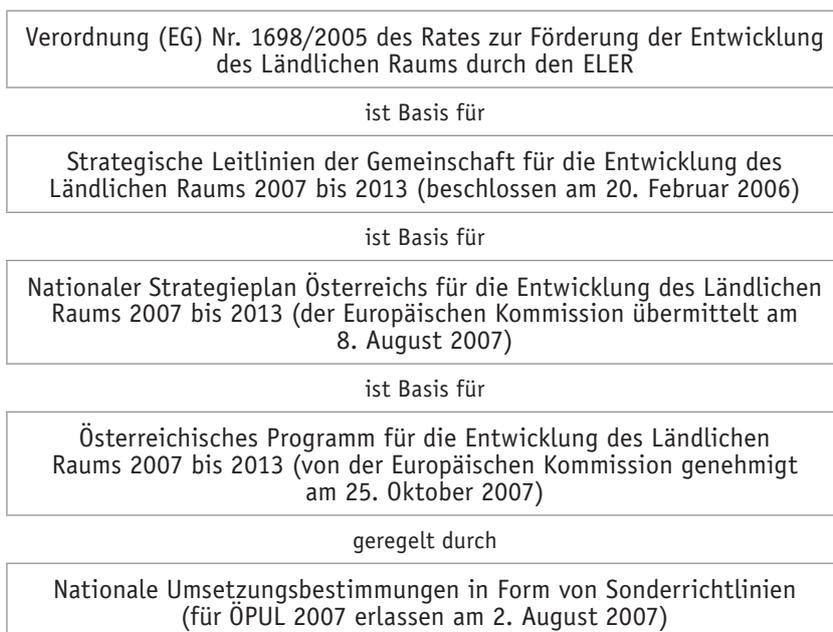
## Strategische Ausrichtung von ÖPUL 2007

Rechtsvorschriften **7.1** (1) Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den ELER verlangte die Festlegung von strategischen Leitlinien des Rates für die Prioritäten der Entwicklung des ländlichen Raums und zu deren Umsetzung die Ausarbeitung von nationalen Strategieplänen. Die nationalen Strategiepläne dienten der Festlegung der Prioritäten der Mitgliedstaaten und als Bezugsrahmen für die einzelstaatlichen Entwicklungsprogramme.

(2) Die Umsetzung des Nationalen Strategieplans erfolgte in Österreich durch das bundesweite Österreichische Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 bis 2013 (**Programm LE 07–13**). Die Umsetzung des Programms LE 07–13 erfolgte auf Basis von Sonderrichtlinien des BMLFUW und der Allgemeinen Rahmenrichtlinien des Bundes<sup>6</sup> sowie privatrechtlicher Verträge. Die ÖPUL-Sonderrichtlinie<sup>7</sup> legte die Förderungsbedingungen fest und bildete einen integrierten Bestandteil der ÖPUL-Verträge, die die AMA mit den teilnehmenden Landwirten abschloss.

Die Abfolge der maßgeblichen Rechtsvorschriften stellt sich wie folgt dar:

Abbildung 4: Zeitliche Abfolge der rechtlichen Grundlagen



Quelle: RH

<sup>6</sup> Verordnung des Bundesministers für Finanzen über Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004) i.d.g.F.

<sup>7</sup> Die ÖPUL-Sonderrichtlinie wurde im Jahr 2007 erlassen und 2009 sowie 2010 geändert.

(3) Österreich wies – laut Analyse der Umweltsituation im Nationalen Strategieplan – bei den meisten Schutzgütern ein geringes Risiko bzw. günstigere Werte als der europäische Durchschnitt auf. Es zählte zu einem der artenreichsten Länder Mitteleuropas. Der hohe Anteil an Dauergrünland wirkte sich auf Artenvielfalt, Boden und Wasser günstig aus. Ebenso wies Österreich im europäischen Schnitt einen geringeren Einsatz an Mineraldüngern auf. Durch die extensivere Tierhaltung war auch der Anfall von organischen Düngern eher gering, der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zeigte eine abnehmende Tendenz. Der Einsatz von biologischen Präparaten zur Schädlingsbekämpfung nahm hingegen zu. Dennoch maß Österreich den Themen Umwelt und Kulturlandschaft im Nationalen Strategieplan den höchsten Stellenwert bei und widmete rd. 72,4 % des Programmvolumens dem Schwerpunkt 2 (Umwelt). Im Zuge der Programmerstellung erfolgte eine Dotierung des Großteils der Mittel des Schwerpunkts 2 für ÖPUL 2007 (siehe TZ 5).

**7.2** Der RH hielt fest, dass ÖPUL 2007 im EU-Vergleich eines der größten Agrarumweltprogramme darstellte (siehe TZ 5).

**7.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei das österreichische Umweltprogramm grundsätzlich nach dem Vorsorgeprinzip und weniger nach dem Reparaturprinzip konzipiert. Die Schlussfolgerung des RH, dass einzelne Maßnahmen nicht oder nicht in dem Ausmaß erforderlich wären, weil die Umweltsituation in Österreich in Ordnung sei, gehe von einer völlig anderen Überlegung aus und werde in Österreich derzeit und voraussichtlich auch in der nächsten Periode nicht zur Kernstrategie werden.*

*Das BMLFUW betonte, es sehe die positive Umweltsituation als Bestätigung und Rechtfertigung für den Mitteleinsatz. Ziel von ÖPUL sei unter anderem, positiv auf den Umweltzustand zu wirken, also die Qualität der Schutzgüter zu verbessern. Je besser bereits die Ausgangssituation, umso schwieriger und letztlich auch finanziell aufwendiger sei es, diesen Standard zu erhalten bzw. eine weitere Verbesserung zu erwirken.*

**7.4** Der RH erwiderte, dass er die Dotierung des ÖPUL-Programms nicht kritisiert, sondern lediglich festgestellt hatte, dass Österreich – ungeachtet des hohen Standards – einen entsprechenden Schwerpunkt gesetzt hatte. Der RH unterstrich die Notwendigkeit eines kosteneffizienten Einsatzes der ÖPUL-Mittel angesichts der laut Analysen bei den meisten Schutzgütern vorliegenden geringen Risiken bzw. günstigen Umweltwerte.

Nach Ansicht des RH hängt die Erhaltung einer positiven Umweltsituation nicht nur von finanziellen Abgeltungen, sondern in hohem Maße

## Strategische Ausrichtung von ÖPUL 2007

### Strategische Weichenstellung für ÖPUL 2007

auch von anderen Gegebenheiten ab, wie naturräumlichen Schranken für eine Intensivbewirtschaftung oder ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen des Umweltschutzes.

**8.1** (1) Gemäß Verordnung (EG) Nr. 1698/2005, Erwägungsgrund 35, sollten „die Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen eine herausragende Rolle bei der Förderung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums und bei der Befriedigung der steigenden gesellschaftlichen Nachfrage nach Umweltdienstleistungen spielen. Sie sollten ferner die Landwirte und andere Landbewirtschaftler weiterhin ermutigen, im Dienste der gesamten Gesellschaft Produktionsverfahren einzuführen bzw. beizubehalten, die mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt, des Landschaftsbildes und des ländlichen Lebensraums, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt vereinbar sind.“<sup>8</sup> Der Nationale Strategieplan Österreichs formulierte dazu als Ziel die „umfassende Förderung der Erbringung von Umweltleistungen durch Agrarumweltmaßnahmen“ und traf mehrere grundlegende Weichenstellungen zu Umfang, Art und Abgeltung der Leistungserbringung:

(a) Umfang der zu erbringenden Leistungen: Alle Agrarumweltmaßnahmen seien grundsätzlich horizontal und flächendeckend anzubieten, bei Bedarf ergänzt um gebietsbezogene Maßnahmen für spezifische Schutzziele („Grundphilosophie“).

(b) Umfang der abzugeltenden Leistungen: Alle Umweltleistungen der Betriebe, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen, sollten abgegolten werden können („Grundprinzip“).

(c) Art der abzugeltenden Leistungen: Sowohl die Verringerung hoher Bewirtschaftungsintensitäten (Verbesserung eines Umweltzustands) als auch die Beibehaltung von bestehenden umweltfreundlichen Wirtschaftsweisen (Erhaltung eines Umweltzustands) wären zu honorieren („Prinzip“).

(d) Höhe der ÖPUL Zahlungen insgesamt: Die Abgeltung einer umweltschonenden und die Kulturlandschaft sichernden Landbewirtschaftung stelle einen direkten, vielfach entscheidenden Einkommensbestandteil des Agrarsektors dar, sie sichere Arbeitsplätze im Agrarsektor und rege Wachstum und Beschäftigung darüber hinaus an („Begründung“). Eine sachliche Untermauerung des besonderen Beitrags der ÖPUL-Zahlungen auf Wachstum und Beschäftigung fehlte.

<sup>8</sup> In Österreich kamen gemäß ÖPUL-Sonderrichtlinie, Punkt 1.4.1, als Förderungswerber natürliche und juristische Personen bzw. Personenvereinigungen in Betracht, „die einen landwirtschaftlichen Betrieb im eigenen Namen und auf eigene Rechnung bewirtschaften“.

(2) Der Europäische Rechnungshof stellte im Rahmen seines Sonderberichts Nr. 7/2011<sup>9</sup>, der sich u.a. mit der Konzeption der Agrarumweltmaßnahmen befasste, Probleme bei deren Gestaltung und Begleitung fest: „Die Ziele waren insgesamt so vage formuliert, dass sich nicht beurteilen ließ, inwieweit sie erreicht wurden.“ Die Zusammenhänge zwischen ermittelten Umweltbelastungen und den Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen waren in einer Reihe von Fällen nicht eindeutig, die Informationen über die erreichten Umweltentlastungen nicht ausreichend.

**8.2** Der RH bemerkte insbesondere unter Verweis auf den Sonderbericht Nr. 7/2011 des Europäischen Rechnungshofs zu den strategischen Weichenstellungen für ÖPUL kritisch:

(a) Ein horizontales, flächendeckendes Maßnahmenangebot ermöglichte eine flächendeckende Erbringung abgeltungsfähiger Umweltleistungen. Der RH teilte die Auffassung des Europäischen Rechnungshofs, dass Maßnahmenangebot, Leistungserbringung und Zahlungen – wie auch im Erwägungsgrund Nr. 35 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 angeführt – gezielter auf prioritäre Umwelterfordernisse auszurichten wären.<sup>10</sup>

(b) Die Abgeltungsfähigkeit aller erbrachten Umweltleistungen kam im Wesentlichen einer angebotsseitigen Bestimmung des Leistungsumfangs gleich. Dies entsprach nicht den Intentionen der strategischen Leitlinien der Gemeinschaft<sup>11</sup>, die ausdrücklich auch auf die Nachfrageseite Bedacht nahmen. Aus Sicht des RH wären im Einklang mit den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft vermehrt auch die Präferenzen des Gemeinwohls in der Nationalen Strategie zu analysieren und zu berücksichtigen.

<sup>9</sup> Siehe Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 7/2011: Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen? (TZ 96). Prüfungshandlungen des Europäischen Rechnungshofs fanden dazu in acht Mitgliedstaaten, darunter auch in Österreich, statt.

<sup>10</sup> Der Europäische Rechnungshof empfahl der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten, in Bezug auf jede Agrarumweltmaßnahme eindeutige, in die Rangfolge der Umweltziele einordenbare Ziele sowie klare Begründungen der Zusammenhänge zwischen den Umweltbelastungen und den Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen zu gewährleisten (siehe Sonderbericht Nr. 7/2011, TZ 96).

<sup>11</sup> Siehe Strategische Leitlinien, Punkt 3.2, Kernaktionen im Bereich der Verbesserung von Umwelt und Landschaft: „Förderung von Umweltleistungen und artgerechter Tierhaltung. Die Bürger in Europa erwarten, dass die Landwirte verbindliche Normen einhalten. Aber viele sind auch der Auffassung, dass die Landwirte dafür entlohnt werden sollten, wenn sie sich verpflichten, darüber hinaus bestimmte Leistungen zu erbringen, die der Markt alleine nicht erbringen würde, insbesondere wenn es um bestimmte im Zusammenhang mit der Land- und Forstwirtschaft besonders wichtige Ressourcen wie Wasser und Boden geht.“

(c) Mit Verweis auf die oben angeführten Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs wäre auch das Prinzip der Honorierung der Verringerung hoher Bewirtschaftungsintensitäten bzw. der Beibehaltung bestehender umweltfreundlicher Wirtschaftsweisen jeweils an den prioritären Umwelterfordernissen auszurichten. Dabei wären regional unterschiedliche Kosten-Nutzen-Relationen zu berücksichtigen (siehe auch TZ 17).

(d) Auch die Höhe der Gesamtausgaben für ÖPUL in einer Programmperiode wäre im Sinne der obigen Ausführungen an den angestrebten Umweltzielen zu orientieren. Da der Einsatz öffentlicher Mittel auch in anderen Sektoren positive Wirkungen auf Umwelt, Wachstum und Beschäftigung erzielen kann, wäre in der Nationalen Strategie zu begründen, warum Agrarumweltzahlungen besonders vorteilhaft für Wachstum und Beschäftigung sind.

In Summe erachtete der RH im Lichte der EU-Vorgaben und der Feststellungen des Europäischen Rechnungshofs eine stärkere strategische Ausrichtung von ÖPUL auf die Erreichung konkreter, prioritärer Umweltziele für zweckmäßig.

**8.3** *Aus Sicht des BMLFUW sei davon auszugehen, dass Maßnahmen und Ziele von ÖPUL gesellschaftlich nachgefragten Umweltleistungen dienen (z.B. biologisch erzeugte Lebensmittel, sauberes Trinkwasser, Erhaltung traditioneller Kulturlandschaften und alter Nutztierassen). Es sei nicht notwendig, im Rahmen der Programmplanung oder Evaluierung bekannte Konsumentenwünsche nachzufragen. Das BMLFUW verwies in diesem Zusammenhang auf mehrere Befragungen, aus denen hohe Zustimmungsraten (rd. 80 %) der Bevölkerung zu positiven Auswirkungen einer umweltverträglichen Landwirtschaft auf Landschaft und Umwelt hervorgegangen seien.*

*Die angemessene Abgeltung von Umweltleistungen sei gemäß ÖPUL 2007–Sonderrichtlinie eines von mehreren Zielen. Die Existenzsicherung von Betrieben im ländlichen Raum sei eine Grundvoraussetzung dafür, dass Umweltleistungen, wie sie die Gesellschaft einfordere, überhaupt erbracht werden könnten. Das BMLFUW werde in der strategischen Ausrichtung für die Programmperiode ab 2014 weiterhin Umweltzielen im Umweltprogramm absoluten Vorrang einräumen und so wie bisher dabei auch die Ziele und Interessen der Gesellschaft und der Konsumenten berücksichtigen. Die Erreichung der Umweltziele und der Nachweis der Wirksamkeit würden wie bisher im Vordergrund stehen. Eine Weiterentwicklung sei natürlich das Ziel.*

Quantifizierung  
der Ziele

**8.4** Der RH erwiderte in Bezug auf die hohen Zustimmungsraten bei Befragungen, dass diese nicht zwangsläufig mit einer ebenso hohen tatsächlichen Zahlungsbereitschaft einhergingen (siehe TZ 10) und sah insbesondere im Hinblick auf die Programmperiode 2014 bis 2020 Potenzial für eine stärkere strategische Ausrichtung von ÖPUL auf die Erreichung konkreter, prioritärer Umweltziele.

**9.1** Gemäß EU-Vorgabe waren in den nationalen Strategieplänen die wichtigsten Wirkungsziele (Hauptziele) der einzelnen Schwerpunkte des Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums zu quantifizieren und geeignete Indikatoren für die Begleitung und Bewertung festzulegen. Der Nationale Strategieplan Österreichs vom 6. August 2007 enthielt keine Quantifizierung der Wirkungsziele des Schwerpunkts 2 (Umwelt) und beschränkte sich bei den Indikatoren auf die von der EU vorgegebenen Basisindikatoren, die mindestens angegeben werden mussten. Einige der ÖPUL-relevanten Basisindikatoren<sup>12</sup> waren mit Werten aus den Jahren 1999 bis 2000 versehen.

Die Europäische Kommission urgierte im Dezember 2008 von Österreich nachdrücklich die Quantifizierung der Wirkungsziele sowie die Festlegung weiterer relevanter Indikatoren. Sie verlangte ferner, dass alle Basisindikatoren spätestens bis zur Halbzeitevaluierung 2010 mit aktualisierten, auf das Basisjahr 2006 bezogenen Werten unterlegt sein müssten. Mit dem aktualisierten Nationalen Strategieplan vom November 2009 legte Österreich Zielwerte für die wichtigsten Basisindikatoren (Hauptindikatoren<sup>13</sup>) des Schwerpunkts 2 (Umwelt) fest. Erst mit der Halbzeitevaluierung 2010 erfolgte die Aktualisierung der restlichen Basisindikatoren.

**9.2** Der RH kritisierte die zeitlich verzögerte Quantifizierung der Wirkungsziele und die mangelhafte Festlegung von Indikatoren. Er empfahl dem BMLFUW, schon im Strategieprozess für die Programmperiode ab 2014 geeignete und ausreichend spezifische Indikatoren für ÖPUL festzulegen.

<sup>12</sup> Für ÖPUL waren zehn Basisindikatoren vorgegeben: Nr. 17 (Bestand der Feldvögel), Nr. 18 (ökologisch wertvolle landwirtschaftliche Flächen), Nr. 19 (Biodiversität), Nr. 20 (Wasser – Bruttonährstoffbilanz), Nr. 21 (Wasserqualität), Nr. 22 und Nr. 23 (Boden), Nr. 24 (Klimawandel – Erzeugung erneuerbarer Energien), Nr. 25 und Nr. 26 (Klimawandel).

<sup>13</sup> Vier der oben genannten zehn ÖPUL-Basisindikatoren waren gemäß Anhang VIII der Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 der Europäischen Kommission zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates sogenannte „Hauptindikatoren im Rahmen der nationalen Strategie“. Es waren dies die Indikatoren Nr. 17 (Bestand der Feldvögel), Nr. 18 (ökologisch wertvolle landwirtschaftliche Flächen), Nr. 20 (Wasser – Bruttonährstoffbilanz) und Nr. 24 (Klimawandel – Erzeugung erneuerbarer Energien).

**9.3** Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Darstellung des RH, die Strategie habe keine Quantifizierung der Hauptziele enthalten, insofern nicht richtig, als finanzielle Ziele in den einzelnen Schwerpunkten quantifiziert und auch die Basisindikatoren entsprechend dargestellt worden seien. Ebenso habe das Programm von Beginn an Zielgrößen zu den einzelnen Maßnahmen von ÖPUL und eine Darstellung der verwendeten Indikatoren enthalten.

*Die künftige Strategie und auch die Festlegung von Indikatoren werde sich wie bisher an den Vorgaben der EU-Politik zu orientieren haben. Laut Programmhandbuch sei der Strategieprozess – nach der SWOT-Analyse<sup>14</sup> – in der Entwicklung des Programms 2014–2020 der nächste Schritt vor der Maßnahmenentwicklung. Das BMLFUW stimme mit dem RH auch überein, dass Überlegungen zu geeigneten Indikatoren bereits ein wichtiger Bestandteil des Programmgestaltungsprozesses sein sollten.*

**9.4** Der RH entgegnete – unter Verweis auf die Kritik der Europäischen Kommission vom Dezember 2008 –, dass die bloße Quantifizierung der finanziellen Ziele und die Angabe nicht aktueller Basisindikatoren unzureichend waren, um die Strategie- und Programmumsetzung auf überprüfbare Ergebnisse und Wirkungen auszurichten. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

<sup>14</sup> Analyse der Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken (SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)

**Die Ziele von  
ÖPUL 2007**

**10.1** (1) ÖPUL 2007 bezweckte gemäß Programm LE 07–13 eine extensive Wirtschaftsweise mit verringertem Betriebsmitteleinsatz, bodendeckender Begrünung, Naturschutz und Erhaltung der Kulturlandschaft und sollte damit einen Beitrag zum Schutz der fünf Umweltgüter Boden, Wasser, Klima, Biodiversität und Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) leisten. Betriebe konnten insgesamt oder auch nur mit einzelnen Flächen an einer oder mehreren der insgesamt 28 ÖPUL–Untermaßnahmen teilnehmen.

Über 70 % der österreichischen Landwirte verpflichteten sich ab 2007 im Rahmen mehrjähriger Verträge freiwillig zu besonders umweltschonenden Formen der Bewirtschaftung.

Das Programm LE 07–13 definierte als Gegenstand der Förderung von ÖPUL 2007 die Abgeltung von Umweltleistungen, die in nachstehenden Bereichen über die Grundanforderungen (Cross Compliance<sup>15</sup>) hinausgingen:

- Schutz des Bodens (Schutzgut Boden),
- Schutz von Oberflächen- und Grundwasser (Schutzgut Wasser),
- Luftreinhaltung und Klimaschutz (Schutzgut Klima),
- Erhaltung und Förderung der Biodiversität (Schutzgut Biodiversität),
- Erhaltung der traditionellen Kulturlandschaft (Schutzgut Kulturlandschaft/Vermeidung von Marginalisierung).

(2) Die drei „allgemeinen Ziele“ von ÖPUL 2007 waren laut Programm LE 07–13:

- Beitrag zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums,
- Beitrag zur Befriedigung der steigenden gesellschaftlichen Nachfrage nach Umweltdienstleistungen,
- Ermutigung der Landwirte, im Dienste der gesamten Gesellschaft Produktionsverfahren einzuführen oder beizubehalten, die mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt, des Landschaftsbildes

<sup>15</sup> Einhaltung der gesetzlichen Standards (Grundanforderungen) bezugnehmend auf Umwelt, Lebensmittelsicherheit und Tierschutz, an die die Gewährung von Agrarzah-  
lungen geknüpft ist.

## Die Ziele von ÖPUL 2007

und des ländlichen Lebensraums, der natürlichen Ressourcen, des Bodens und der genetischen Vielfalt vereinbar sind.

Ferner listete das Programm LE 07–13 sechs „besondere Ziele“ von ÖPUL 2007 auf:

- Förderung einer umweltfreundlichen Landwirtschaft (und Weidewirtschaft geringer Intensität),
- Erhaltung traditioneller und besonders wertvoller landwirtschaftlich genutzter Kulturlandschaften,
- Erhaltung der Landschaft (und der historischen Merkmale auf landwirtschaftlichen Flächen),
- Förderung der Einbeziehung der Umweltplanung in die landwirtschaftliche Praxis,
- Beitrag zur Verwirklichung der nationalen und gemeinschaftlichen Agrar- und Umweltpolitik durch Förderung von Vertragsnaturschutz, Gewässerschutz, Bodenschutz, Erhaltung genetischer Ressourcen im Bereich von landwirtschaftlichen Tierrassen und Kulturpflanzen, Grundwasserschutzmaßnahmen und die Förderung der biologischen Wirtschaftsweise,
- Sicherung einer angemessenen Abgeltung für die angebotenen Umweltdienstleistungen.

**10.2** Der RH bemängelte, dass die besonderen Ziele keine ausreichende Konkretisierung der allgemeinen Ziele leisteten.

Mit Bezug auf das besondere Ziel der Sicherung einer angemessenen Abgeltung für die angebotenen Umweltdienstleistungen betonte der RH, dass für die Abgeltung nicht allein das Angebot an Umweltleistungen, sondern auch der Umfang und die Qualität der von der Gesellschaft nachgefragten Umweltleistungen maßgeblich sind.

Der RH empfahl dem BMLFUW, im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung die Ziele von ÖPUL in der Programmperiode ab 2014 konkret zu formulieren, sodass der Grad der Zielerreichung überprüft werden kann. Er empfahl dem BMLFUW ferner, bei der Erstellung des künftigen Programms auch die Nachfrage der Gesellschaft bzw. der Konsumenten nach Agrarumweltleistungen hinsichtlich Umfang, Qualität und Zahlungsbereitschaft zu berücksichtigen.

- 10.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien zur Beurteilung der ausreichenden Konkretisierung der allgemeinen Ziele auch die konkreten Ziele der Untermaßnahmen einzubeziehen. Der RH hebe in seiner Beurteilung eines der insgesamt sechs „besonderen Zielen“ hervor – nämlich das Ziel der angemessenen Abgeltung von Umweltleistungen. Damit entstehe der Eindruck, es fände nur das Angebot von Umweltleistungen, nicht jedoch die fünf anderen Ziele, die vorrangig die Umweltleistung darstellten, Beachtung.*

*Für die Definition und Vorgabe von Zielen für das nächste Programm seien wie bisher primär die EU-Vorgaben ein entscheidendes Kriterium. Seitens des BMLFUW sei jedoch eine Weiterentwicklung in Form einer stärkeren Differenzierung innerhalb der Maßnahmen (z.B. Acker und Grünland) angedacht, um die Wirkung besser beurteilen zu können. Grundsätzlich stimme das BMLFUW daher der Anregung des RH, die Zielvorgaben zu konkretisieren, um den Grad der Zielerreichung besser prüfen zu können, zu. Das BMLFUW teile außerdem die Ansicht des RH, dass mit öffentlichen Mitteln dotierte Programme die Nachfrage und Akzeptanz durch die Gesellschaft zu berücksichtigen hätten. Die spezifischen Konsumentenwünsche seien sicherlich auch ein wesentlicher Aspekt, es müsse hier aber jedenfalls die Möglichkeit der Steuerung und Abgeltung durch Marktmechanismen berücksichtigt werden. Das BMLFUW gehe davon aus, dass die Anforderungen der Gesellschaft an das Programm weitgehend bekannt gewesen und demnach berücksichtigt worden seien. Methodisch habe ein umfangreicher Partizipationsprozess (z.B. Arbeitsgruppen, Großveranstaltungen, Themenseminare, Stellungnahmen per Internet, BürgerInnenrat) stattgefunden.*

- 10.4** Der RH hielt fest, dass in einer Zielhierarchie alle besonderen Ziele bis hin zu den Zielen der Untermaßnahmen die allgemeinen Ziele ausreichend konkretisieren sollten. Auch das besondere Ziel der Sicherung einer angemessenen Abgeltung für die angebotenen Umweltleistungen wäre im Sinne einer wirkungsorientierten Konkretisierung der allgemeinen Ziele zu erläutern.

**Entwicklung von  
ÖPUL im Zeitraum  
2001 bis 2010**

**11.1** ÖPUL entwickelte sich in der vorangegangenen Programmperiode (ÖPUL 2000)<sup>16</sup> und in der laufenden Programmperiode (ÖPUL 2007) wie folgt:

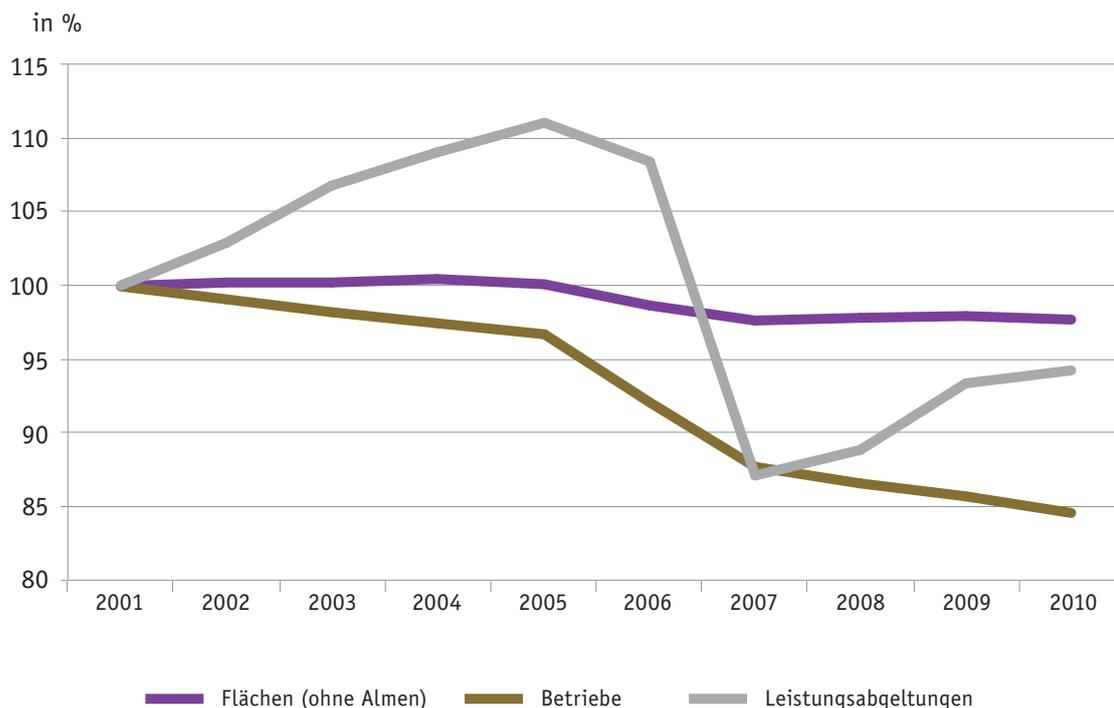
Tabelle 6: Entwicklung von ÖPUL 2000 und ÖPUL 2007							
	ÖPUL 2000						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2001 bis 2006
Teilnahmeflächen in ha	2.250.930	2.257.128	2.257.263	2.263.457	2.254.643	2.220.477	2.250.650
Teilnehmende Betriebe	137.537	136.381	135.175	134.114	133.096	126.600	133.817
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	588,5	605,8	628,5	642,0	653,9	638,4	626,2
	ÖPUL 2007						Veränderung ÖPUL 2000/ ÖPUL 2007 in %
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010		
Teilnahmeflächen in ha	2.195.316	2.199.578	2.202.586	2.197.040	2.198.630		- 2,3
Teilnehmende Betriebe	120.547	118.887	117.771	116.122	118.332		- 11,6
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	499,7	507,5	513,9	518,7	510,0		- 18,6

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

<sup>16</sup> Die Programmperiode von ÖPUL 2000 lief von 2000 bis 2006, die Zahlungen begannen allerdings erst im Jahr 2001, deshalb erfolgten die Darstellungen von ÖPUL 2000 im gesamten Bericht über die Jahre 2001 bis 2006. ÖPUL 2007 begann im Jahr 2007.

Die jährliche prozentuale Veränderung bezogen auf das Jahr 2001 zeigt folgende Abbildung:

Abbildung 5: Veränderung von ÖPUL seit dem Jahr 2001



Quelle: RH auf Basis des Grünen Berichts 2011, Tabelle 5.2.16

Im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2006 betrug die ÖPUL-Leistungsabgeltung 278 EUR/ha, im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 fiel sie auf 232 EUR/ha. Das entsprach einem Minus von 16,6 % gegenüber der Vorperiode. Während die Zahl der ÖPUL-Betriebe im Vergleich dieser Jahre um 11,6 % sank, verringerten sich die ÖPUL-Flächen (ohne Almen) nur um 2,3 %.

- 11.2** Der RH stellte fest, dass die rückläufige Zahl der Betriebe und der vergleichsweise geringe Rückgang der ÖPUL-Flächen auf eine Zunahme der geförderten ÖPUL-Flächen pro Betrieb schließen ließen.
- 11.3** Das BMLFUW merkte zu der Schlussfolgerung, dass die geförderte ÖPUL-Fläche pro Betrieb zugenommen habe, an, dass die Erklärung dafür primär in der Zunahme der durchschnittlichen Betriebs-

*größe liege. Die Anzahl der Maßnahmenverträge<sup>17</sup> und die in Summe geförderten Flächen (inkl. Doppelzählungen)<sup>18</sup> seien jedoch gegenüber ÖPUL 2000 deutlich gesunken. Die geringere Zahl an ÖPUL-Betrieben sei in Relation zur ebenfalls sinkenden Anzahl aller Betriebe zu setzen.*

*Der Anstieg des Prämienvolumens ab 2007 – bei leicht sinkender ÖPUL-Fläche – sei primär auf den Wechsel in höherwertige Maßnahmen (z.B. Biologische Wirtschaftsweise und Naturschutz) und den späteren Start der Tierschutzmaßnahme in einigen Bundesländern zurückzuführen.*

## Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

Prämienfähige  
Leistungen

Mehrwert

- 12** Prämienfähig waren nur zusätzliche Kosten und Einkommensverluste infolge freiwillig eingegangener Verpflichtungen, d.h. Mehrleistungen, die über einschlägige gesetzliche und sonstige Grundanforderungen hinaus für die Umwelt erbracht wurden.

Nicht prämienfähige Grundanforderungen

- 13.1** (1) Grundanforderungen galten zum einen für die Betriebsführung und zum anderen für den Zustand landwirtschaftlicher Flächen.

Die Grundanforderungen an die Betriebsführung betrafen die Bereiche Umwelt, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanzen und den Tierschutz. Sie waren in einzelnen Artikeln von 18 EU-Rechtsnormen<sup>19</sup> und entsprechenden nationalen Vorschriften geregelt.

Die Grundanforderung, Flächen in gutem landwirtschaftlichem und ökologischem Zustand (GLÖZ) zu erhalten, umfasste eine Reihe von Mindeststandards für Bodenschutz, Landschaftspflege und Erhaltung von Dauergrünland, die von den Mitgliedstaaten festzulegen waren.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> siehe TZ 34

<sup>18</sup> siehe TZ 31

<sup>19</sup> Auflistung in Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates bzw. Verordnung (EG) Nr. 74/2009

<sup>20</sup> Rahmenvorgabe in Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates bzw. Verordnung (EG) Nr. 74/2009; in Österreich wurden bspw. folgende Standards definiert: Begrünung und Pflege von vorübergehend nicht genutztem Ackerland, Verbot der Bodenbearbeitung in Gewässernähe, Verbot des Strohabbrennens, Mindestpflege (keine Verwaldung, Verödung) bzw. Nutzung von Flächen (Beweidung oder Ernte), Erhalt geschützter Landschaftselemente, Erhalt von Dauergrünland, Fruchtfolgestandard, Phosphordüngung.

Die detaillierte Beschreibung der Grundanforderungen sollte schon in dem von der Europäischen Kommission zu genehmigenden Programm das Ausmaß der bereits bestehenden rechtlichen Verpflichtungen (Referenzniveau) in Relation zu den geplanten freiwilligen Mehrverpflichtungen erhellen und der Europäischen Kommission ermöglichen, den Mehrwert der vom Mitgliedstaat vorgeschlagenen Agrarumweltmaßnahmen zu beurteilen.

(2) Mehrere der von Österreich geplanten ÖPUL-Untermaßnahmen enthielten aus Sicht der Europäischen Kommission keine ausreichende Beschreibung der Grundanforderungen. Sie ersuchte daher in ihrer Stellungnahme (189 Fragen) vom April 2007 zum österreichischen Programmwurf vom Jänner 2007 um eine den EU-Bestimmungen entsprechende Darstellung der Grundanforderungen als Voraussetzung für die Beurteilung der geplanten ÖPUL-Untermaßnahmen. Die mangelhaften Beschreibungen im eingereichten Entwurf des Programms LE 07-13 verzögerten die Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission (siehe Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7, TZ 23).

- 13.2** Der RH betonte, dass die ÖPUL-Zahlungen der EU, des Bundes und der Länder im Hinblick auf ihre sachliche und betragliche Angemessenheit überprüfbar sein müssen, und bemängelte die unzulängliche Beschreibung der Grundanforderungen, die auch zur Verzögerung der Programmgenehmigung beitrug.

Der RH empfahl dem BMLFUW, die Grundanforderungen als Referenzniveau für die Bewertung des Umfangs der freiwilligen Mehrverpflichtungen (prämienfähigen Agrarumweltleistungen) bei der Erstellung des Programms 2014 bis 2020 ausreichend detailliert und nachvollziehbar darzustellen.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe trotz intensiver Vorarbeiten und informeller Vorgespräche mit der Europäischen Kommission bei einigen ÖPUL-Maßnahmen ein inhaltlicher Überarbeitungsbedarf bestanden. Es liege auf der Hand, dass ein Programm dieser Größe und Komplexität in den kommissionsinternen Konsultationen zahlreiche Fragen aufwerfe. Dass eine mangelhafte Beschreibung von Maßnahmen oder Grundanforderungen die Genehmigung verzögert habe, sei nicht nachvollziehbar. Die Kommission habe alle in ÖPUL vorgeschlagenen Maßnahmen, wenn auch mit – großteils nur geringfügigen – Anpassungen, schlussendlich genehmigt.*

## Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

*Das BMLFUW stimme jedoch mit dem RH überein, dass alle Rahmenbedingungen des Programms LE 07–13 möglichst genau beschrieben und dargestellt werden müssten. Das BMLFUW gestehe zu, dass gegenüber dem derzeitigen Programm ein Verbesserungspotenzial bestehe. Jedoch sei einerseits die so bezeichnete „Grundanforderung“ überwiegend nicht im Programm LE 07–13, sondern im Rahmen von Bestimmungen zur ersten Säule<sup>21</sup> festgelegt und sei andererseits in Anhang I des Programms LE 07–13 eine sehr ausführliche Darstellung von Bezug und Mehrwert einzelner ÖPUL-Maßnahmen zu den „Grundanforderungen“ erfolgt.*

- 13.4** Der RH verwies auf die oben erwähnte Stellungnahme der Europäischen Kommission vom April 2007 (189 Fragen) zum österreichischen Programmwurf vom Jänner 2007, in der die Europäische Kommission die mangelnde Beschreibung der Grundanforderungen kritisiert hatte, und betonte, dass die von der Europäischen Kommission aufgeworfenen Fragen zum Mehrwert einzelner ÖPUL-Maßnahmen sowie die Überprüfbarkeit der Ergebnisse und Wirkungen schon allein aus nationalem Interesse im Zuge der Programmvorbereitung und -erstellung ausreichend behandelt werden sollten (siehe Bericht „LEADER 2007 bis 2013“, Reihe Bund 2012/7, TZ 23).

### Nachweis des Mehrwerts von Agrarumweltmaßnahmen

- 14.1** Zum Nachweis des Mehrwerts der Agrarumweltmaßnahmen verlangten die EU-Vorschriften die Beschreibung und Begründung der verschiedenen Arten freiwilliger Mehrverpflichtungen, ausgehend von ihrer erwarteten Wirkung auf die Umwelt. Bei mehreren der im österreichischen Programm LE 07–13 geplanten ÖPUL-Untermaßnahmen vermochte die Europäische Kommission den Mehrwert für die Umwelt nicht zu erkennen oder stufte ihn in ihrer Stellungnahme vom April 2007 als zu gering ein.

Im Zuge bilateraler Verhandlungen zum Programm wurde der Umfang der Mehrverpflichtung bei einigen ÖPUL-Untermaßnahmen deutlich angehoben: Z.B. wurde bei der Untermaßnahme 2 (UBAG) die erlaubte Nitrat-Düngermenge von 210 kg/ha auf 150 kg/ha herabgesetzt (siehe TZ 48) oder bei der Untermaßnahme 21 (Regionalprojekt Salzburg) die Höhe der Förderung von 125 EUR/ha je nach Viehbesatz von 95 EUR/ha bis 125 EUR/ha gestaffelt (siehe TZ 56).

<sup>21</sup> Anmerkung BMLFUW: z.B. in der INVEKOS-CC-Verordnung

- 14.2** Der RH kritisierte den im Programmentwurf 2007 angestrebten Mehrwert von ÖPUL 2007 für die Umwelt als zu gering. Er empfahl dem BMLFUW, bei der Weiterentwicklung von ÖPUL für die künftige Programmperiode einen höheren Mehrwert für die Umwelt bzw. eine Steigerung der Kosteneffektivität anzustreben.
- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde grundsätzlich anerkannt, dass der Mehrwert einzelner weniger Maßnahmen durch in den Verhandlungen mit der Europäischen Kommission vorgenommene Änderungen erhöht worden sei; dies scheine für Verhandlungen eine normale Vorgangsweise.*

*Aus Sicht des BMLFUW seien sowohl die Steigerung der Effektivität der eingesetzten Finanzmittel als auch die Erhöhung der Umweltwirkung wichtige Ziele bei der Weiterentwicklung von ÖPUL. Beide Aspekte würden auch in der Konzeption von ÖPUL 2014 berücksichtigt werden. Da es sich bei ÖPUL um ein Programm mit freiwilliger Teilnahme handle, müsse immer der betriebswirtschaftliche Aspekt mitberücksichtigt werden, um die notwendige Teilnahme sicherstellen zu können. Auch seien bei der Erhöhung der Umweltwirkung je nach Schutzgut auch die Unterschiede zwischen der Wirkung auf der Einzelfläche und der Gesamtwirkung zu berücksichtigen.*

- 14.4** Der RH entgegnete, dass betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Aspekte sich auf die freiwillige flächenmäßige Teilnahme an ÖPUL 2007 (im Vergleich zu ÖPUL 2000) kaum nachteilig auswirkten. Ungeachtet der im Durchschnitt deutlich niedrigeren Hektarprämien und der teilweise höheren Anforderungen war die Teilnahme gesichert (siehe TZ 51).

Der RH betonte weiters, dass ein möglichst hoher Mehrwert der einzelnen ÖPUL-Maßnahmen in Anbetracht der hohen nationalen Kofinanzierung vorrangig schon im nationalen Interesse liegt.

## Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

Ermittlung der  
ÖPUL-Prämien

Verfahren und Zuständigkeit

**15.1** (1) Die angemessene Höhe der Prämien bzw. Leistungsabgeltungen für Agrarumweltleistungen konnte gemäß Art. 39 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 auf zwei verschiedene Arten ermittelt werden: entweder durch Berechnung der zusätzlichen Kosten und der Einkommensverluste der Betriebe infolge der eingegangenen Umweltverpflichtungen, wobei die Berechnung die Verwaltung bzw. von ihr beauftragte Experten durchführten, oder im Wege von Ausschreibungen.

(2) In Österreich berechneten Experten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft (AWI) sowie des Österreichischen Kuratoriums für Landtechnik und Landentwicklung (ÖKL) im Auftrag des BMLFUW die ÖPUL-Prämien.

Ausschreibungen zur Auswahl von Begünstigten und zur Ermittlung der Höhe von Abgeltungen im Rahmen ergebnisorientierter Honorierungsmodelle kamen in Österreich nicht zur Anwendung und wurden – anders als bspw. in Deutschland – auch nicht im Rahmen von Modellversuchen<sup>22</sup> und experimenteller, interdisziplinärer Forschungsvorhaben erprobt.

**15.2** Der RH bemängelte, dass das BMLFUW die Durchführung von Ausschreibungen als alternatives Verfahren zur kostengünstigeren Bereitstellung von in Betracht kommenden Umweltleistungen (z.B. Schutz der pflanzlichen Artenvielfalt) nicht näher untersuchte.

Er empfahl dem BMLFUW, ergänzend zur Prämienberechnung durch Experten auch Erfahrungen mit Ausschreibungen und ergebnisorientierten Honorierungsmodellen zu sammeln, etwa anhand geeigneter Modellversuche und experimenteller, interdisziplinärer Forschungen.

**15.3** *Laut Mitteilung des BMLFUW seien Ausschreibungen in Art. 39 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 als eine optionale Möglichkeit genannt. Bei der kleinen Betriebs- und Flächenstruktur und den derzeit angewandten Maßnahmen und Zielsetzungen wären Ausschreibungsverfahren ein sehr teures und ungeeignetes Instrument. Bei den meisten Flächenmaßnahmen stelle sich die Frage, wie eine Bewertung und Reihung erfolgen solle. Bei anderen Maßnahmen wie Streuobst oder Steiflächenmähde zeige die durchschnittliche Teilnahmegröße (0,6 bzw. 3,6 ha), dass die Kosten eines Verfahrens kaum in Relation zum möglichen Nutzen stünden. Bei der Naturschutzmaßnahme*

<sup>22</sup> vgl. bspw. „Northeim Projekt“ der Universität Göttingen (2004 bis 2006) und Modellprojekt „Blühendes Steinburg“ der Stiftung Naturschutz Schleswig-Holstein und des Kreisbauernverbands Steinburg (2007 bis 2008) in Deutschland

*gebe es bereits jetzt ein zusätzliches Auswahlverfahren im Rahmen der Kartierung und Besichtigung vor Ort. Ebenso werde bei manchen Maßnahmen durch Regionalisierung in Form von Gebietskulissen (z.B. vorbeugender Gewässerschutz) eine Steuerungsfunktion erreicht. Die Ausschreibungen für Flächenmaßnahmen würden nicht als sinnvolle Alternative erachtet. Das Thema werde jedoch in den ÖPUL-Evaluierungsbeirat eingebracht und auch mit den Experten der Bundesanstalten diskutiert. Die Durchführbarkeit möglicher Forschungsprojekte zu diesem Thema werde ebenfalls geprüft.*

*Auch mit der Frage der Ergebnisorientierung habe sich das BMLFUW schon mehrfach auseinandergesetzt und es fänden sich entsprechende Ansätze direkt im Programm sowie in programmbegleitenden Projekten. Eine zwischenzeitlich vergebene Studie zum „ergebnisorientierten Vertragsnaturschutz“ solle als Basis für die Entwicklung einer entsprechenden Maßnahme im nächsten ÖPUL dienen. Hauptprobleme bei ergebnisorientierten Maßnahmen seien jedoch die Überprüfbarkeit, der direkte Bezug der Ergebnisse zur Bewirtschaftung und die Kalkulierbarkeit auf Basis der EU-Vorgaben.*

- 15.4** Der RH verkannte nicht die Schwierigkeiten und begrenzten Einsatzmöglichkeiten von Ausschreibungen und ergebnisorientierten Honorierungsmodellen. Er anerkannte, dass das BMLFUW eine Studie zu diesem Thema in Auftrag gegeben hatte und dieses Thema in den ÖPUL-Evaluierungsbeirat einbringen wird. Er bekräftigte jedoch, dass in Anbetracht der Bedeutung und des finanziellen Volumens von ÖPUL ergänzend zu den bisherigen Ansätzen der Prämienberechnung und Maßnahmenkonzeption wie in anderen Mitgliedstaaten alternative Modelle – auch in Bezug auf geeignete Flächenmaßnahmen – untersucht, erprobt und entwickelt werden sollten.

#### Einflussfaktoren

- 16.1** (1) Die Europäische Kommission verlangte in den einschlägigen Bestimmungen der Verordnungen (EG) Nr. 1698/2005 und (EG) Nr. 1974/2006 und in einem erläuternden Arbeitsdokument<sup>23</sup> eine korrekte und differenzierte, vorrangig auf empirischen Daten basierende Ermittlung der Prämien. Die Kalkulation sollte den regionalen Gegebenheiten, der tatsächlichen Landnutzung sowie den Standortbedingungen (wie z.B. Bodenqualität, Ertragsindizes, Klima, Zugänglichkeit oder durchschnittliche Schlaggrößen) Rechnung tragen. Die Betriebsgröße stellte

<sup>23</sup> Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Working Document RD10/07/2006-final „Agri-environment commitments and their verifiability“ vom 23. Oktober 2007

## Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

keinen relevanten Faktor für die Prämienermittlung dar. Opportunitätskosten<sup>24</sup> durften in der Kalkulation berücksichtigt werden, wenn der Mitgliedstaat belegen konnte, dass in einer Region nachweislich die Gefahr eines Umstiegs in eine weniger umweltfreundliche Bewirtschaftung drohte.

(2) Die Ermittlung der ÖPUL-Prämien erfolgte in Österreich anhand eines Vergleichs der (höheren) Deckungsbeiträge von Betrieben, die nur die Grundanforderungen erfüllten, mit den (niedrigeren) Deckungsbeiträgen von Betrieben, die Umweltmehrleistungen erbrachten. Die Differenz dieser Deckungsbeiträge ergab, wie nachstehende Abbildung illustriert, die ÖPUL-Prämie.

Abbildung 6: Modell zur Ermittlung der ÖPUL-Prämien

Erfüllung der Grundanforderung	Erfüllung einer freiwilligen Mehrverpflichtung
Leistungen – <u>variable Kosten</u> = <b>Deckungsbeitrag</b>  = <b>Deckungsbeitrag bei Erfüllung der Grundanforderung</b>	Leistungen – <u>variable Kosten</u> = <b>Deckungsbeitrag</b> – kalkulierte Arbeitskosten = <b>Deckungsbeitrag bei Erfüllung von ÖPUL-Mehrverpflichtung</b>
Deckungsbeitrag ÖPUL-Mehrverpflichtungen – <u>Deckungsbeitrag Grundanforderung</u> = erforderlicher Ausgleich + <u>allfällige Transaktionskosten</u> = <b>ÖPUL-PRÄMIE</b>	

Quelle: RH auf Basis des Programms LE 07-13 i.d.F. nach der vierten Programmänderung, Pkt. 5.3.2.1.4.7

Die Prämienermittlung berücksichtigte zusätzliche Kosten (z.B. höherer Zeitaufwand, teurere Pflanzenschutzmittel), Einkommensverluste (z.B. geringerer Ertrag oder Qualität), Kosteneinsparungen (z.B. bei Dünger) und Mehrerträge (z.B. höhere Produktpreise).

Unberücksichtigt blieben dagegen mittel- oder längerfristig eintretende Kosteneinsparungen oder Mehrerträge infolge der Teilnahme an ÖPUL-Untermaßnahmen, die zur Verbesserung der Ertragsfähigkeit des Bodens führten. Beispielsweise war es – gemäß Halbzeitevaluierung 2010 – durch Agrarumweltleistungen gelungen, die Ressource Boden qualitativ zu verbessern und eine nachhaltige Produktion zu gewährleisten. So ließen die Wirkungen der Agrarumweltmaßnahmen

<sup>24</sup> Verzichtskosten (d.h. Erlösentgang durch Nichtausschöpfung vorhandener Möglichkeiten zur Intensivierung der Landwirtschaft)

auf die Bodenqualität auf eine „Win-Win“-Situation schließen: Die Produktivität der Böden werde gesteigert, die Effizienz des Düngemiteleinsatzes verbessert und nachteilige Umwelteffekte würden vermindert. Auch bei Auflagen zur Erhaltung von Landschaftselementen fanden nur die Kosten, jedoch nicht der Nutzen – z.B. die Erosionsschutzwirkung von Hecken – Berücksichtigung.

(3) Je nach Standortbedingungen hatten die Betriebe unterschiedliche Möglichkeiten, die Bewirtschaftung zu intensivieren. Bei der Ermittlung der Prämien von Untermaßnahmen, die auf die Erhaltung eines guten Umweltzustandes abzielten, wurden diese unterschiedlichen Standortbedingungen und unterschiedlich hohen Opportunitätskosten nicht berücksichtigt. Diesbezüglich bestanden im Programm LE 07-13 auch Überschneidungen zwischen Ausgleichszulagen<sup>25</sup> und ÖPUL-Zahlungen.

- 16.2** Der RH bemängelte, dass die mittel- und längerfristigen positiven Wirkungen einzelner ÖPUL-Untermaßnahmen in der Prämienkalkulation nicht berücksichtigt wurden. Er empfahl dem BMLFUW, die nach längerer Teilnahme an ÖPUL-Untermaßnahmen allfällig eintretenden kostenmindernden oder ertragssteigernden Effekte, etwa eine höhere Ertragsfähigkeit des Bodens, in der Prämienkalkulation zu berücksichtigen.

Der RH hielt weiters fest, dass in landwirtschaftlichen Ungunstlagen als Alternative zur umweltfreundlichen Wirtschaftsweise eher eine Betriebsaufgabe als die Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung erfolgte. Er empfahl dem BMLFUW, ÖPUL-Zahlungen zur Verhinderung von Betriebsaufgaben – im Gegensatz zu den Ausgleichszahlungen – ökologisch zu begründen und Gebiete, in denen die Erhaltung der Bewirtschaftung aus ökologischen Gründen als prioritär erachtet wird, nach geeigneten ökologischen Kriterien festzulegen.

- 16.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die bisherigen Effekte von Extensivierungsmaßnahmen in ÖPUL bei der Prämienkalkulation für die Folgeperiode, wo möglich, berücksichtigt worden. Die Kalkulationen zu den neuen Maßnahmen seien neu zu erstellen; dabei werde das BMLFUW abermals veranlassen, allfällig ertragssteigernde Aspekte durch umweltgerechte Bewirtschaftungsmethoden zu berücksichtigen. Eventuelle Mehrerträge aus verbesserter Bodenertragsfähigkeit würden (z.B. beim Biolandbau) indirekt berücksichtigt, da sie sich in den durchschnittlichen Erträgen im Biolandbau wiederfinden. Das BMLFUW merkte weiters an, dass nicht jede qualitative Verbesserung des Bodens*

<sup>25</sup> In Berggebieten und benachteiligten Gebieten, in denen die Bewirtschaftung aufgrund naturbedingter Nachteile erschwert ist, werden als Kompensation für die zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste Ausgleichszahlungen gezahlt.

## Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

*zwangsläufig auch eine Erhöhung seiner Ertragsfähigkeit zur Folge habe. Für die Umwelt könne sie aber dennoch wichtig sein (z.B. Erosionsschutz oder Kohlenstoffbindung durch Humus).*

*Auch der Aspekt der Aufgabe der Flächenbewirtschaftung sei bei der Maßnahmenkonzeption wie auch bei der Kalkulation der Prämien berücksichtigt worden (z.B. Bewirtschaftung von Bergmähdern, Steilflächenmäh und Teilbereiche der Naturschutzmaßnahme). Bei den genannten Kalkulationen stehe der Arbeitsaufwand der Pflege und nicht der Ertragsverlust durch Betriebsmittelverzicht klar im Vordergrund.*

*Bezüglich Teilnahmebereitschaft und Umweltnutzen führte das BMLFUW aus, dass bei intensiver Art der Bewirtschaftung durch entsprechende Maßnahmen rascher und leichter positive Umwelteffekte erzielbar seien, als in der Ausgangslage bei extensiven Bewirtschaftungssystemen. Zu beachten sei aber der Gesamteffekt aus der jeweiligen Wirksamkeit einzelner Maßnahmen und deren Akzeptanz: Selbst vergleichsweise schwach wirksame Maßnahmen könnten bei hohem Akzeptanzgrad eine sehr starke Gesamtwirkung entfalten. Eine Fokussierung auf hochwirksame Maßnahmen bzw. intensive Bereiche zu Lasten der Ungunstlagen könnte sich binnen kurzer Zeit negativ auf die bestehenden Schutzgüter bzw. -ziele auswirken.*

*Ergänzend führte das BMLFUW aus, dass bei allen ÖPUL-Maßnahmen zusätzliche Auflagen und Einschränkungen zu den „Ausgleichszahlungen“ definiert worden seien und eine Teilnahme somit eine zusätzliche Leistung bedeute. Bei ÖPUL-Maßnahmen stünde nicht die Verhinderung der Betriebsaufgabe im Vordergrund, sondern die Sicherung der Flächenbewirtschaftung. Die Erhaltung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung sei aus heutiger Sicht ein österreichweites Ziel. Aus Sicht des BMLFUW sei eine klare Maßnahmendefinition und Fokussierung auf bestimmte Lebensräume (z.B. Bergmähder oder Streuobstwiesen) oder besonders aufgabefährdete Flächen (z.B. steile Grünlandflächen oder Hutweiden) zielführender als eine zwangsläufig Unschärfen aufweisende Gebietskulisse.*

- 16.4** Der RH anerkannte die Zusage des BMLFUW, allfällig ertragssteigernde Aspekte durch umweltgerechte Bewirtschaftungsmethoden zu berücksichtigen. Er erwiderte jedoch, dass die unzureichende Differenzierung zwischen Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung im Rahmen von ÖPUL (siehe auch TZ 45) mit teilweise überlappenden Zielsetzungen von ÖPUL und Ausgleichszahlungen einherging.

Der RH bemerkte ferner, dass der Anteil der vom BMLFUW genannten Maßnahmen, die eine Aufgabe der Flächenbewirtschaftung hinterhalten sollten und bei denen der Arbeitsaufwand der Pflege im Vordergrund stand, vergleichsweise gering war: Auf die Untermaßnahme Bewirtschaftung von Bergmähdern entfielen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 lediglich 0,1 % der ÖPUL-Fläche und 0,2 % der Leistungsabgeltungen, auf die Untermaßnahme Steiflächenmähd 7,3 % der Fläche und 5,6 % der Leistungsabgeltungen.

Verhältnis von Prämienhöhe, Teilnahmebereitschaft und Umweltnutzen

**17.1** (1) Die Prämien der 28 ÖPUL-Untermaßnahmen wurden auf Basis von Durchschnittskosten der Betriebe ermittelt. Je nach Untermaßnahme fanden die Besonderheiten von Ackerbau und Grünland, Betriebstypen oder – etwa bei Grünlandmaßnahmen – auch Extensivierungsgrade in Form differenzierter bzw. gestaffelter Prämien Berücksichtigung. Daraus resultierten unterschiedlich hohe, teilweise auch kombinierbare oder kombinationspflichtige Prämienangebote (siehe auch TZ 34). In Abwägung der angebotenen Prämien sowie der individuellen Kosten und Ertragsaussichten entschieden sich die Betriebe im Verfahren der Selbstselektion für oder gegen eine Teilnahme an einer oder mehreren Untermaßnahmen.

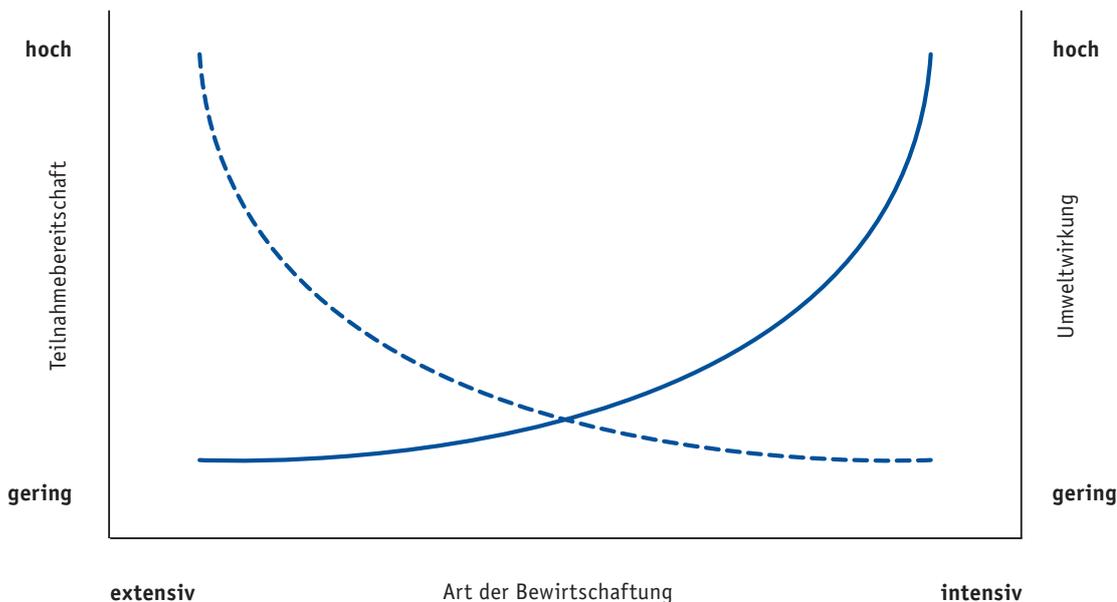
(2) Einem Arbeitsdokument der Europäischen Kommission aus 1998<sup>26</sup> sowie wissenschaftlichen Analysen zufolge<sup>27</sup> hängt die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen wesentlich von den individuellen Anpassungskosten der Betriebe ab. Diese sind bei günstigen Standortbedingungen höher als bei ungünstigen und bei umweltfreundlicher Wirtschaftsweise niedriger als bei intensiver Bewirtschaftung. Daraus ergibt sich das in nachstehender Abbildung illustrierte Verhältnis von Teilnahmebereitschaft und Umweltnutzen:

<sup>26</sup> Arbeitsdokument VI/7655/98 der Kommission: Anwendungsstand der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 – Evaluation von Agrar-Umweltprogrammen

<sup>27</sup> vgl. Bernhard Osterburg, Auswirkungen der Umsetzung der Agrarumweltprogramme gemäß Verordnung (EWG) Nr. 2078/92, Kiel 1999; Klaus Salhofer, Ziele, Instrumente und Trade-offs in der Agrarpolitik am Beispiel von Agrarumweltpolitik, Wien 2002; Franz Sinabell, Der Reformbedarf der GAP aus österreichischer Sicht – Agrarumweltpolitik; AGENDA 2000 Mid-term review, in: Markus Hofreither et al, Wien 2002 und Thomas Wrabka et al, Impact of the Austrian Agri-Environmental Scheme on diversity of landscapes, plants and birds, Community Ecology 9(2), Budapest 2008

Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

Abbildung 7: Teilnahmebereitschaft und Umweltnutzen



Quelle: Darstellung RH nach David Kleijn and William J. Sutherland, How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? Journal of Applied Ecology 2003/40, 947-969

Die Bereitschaft, an Agrarumweltmaßnahmen teilzunehmen (siehe strichlierte Linie), ist demnach bei extensiver, wenig umweltbelastender Bewirtschaftung am höchsten und sinkt mit zunehmender Bewirtschaftungsintensität. Die Teilnahme konzentriert sich auf eher umweltfreundliche, extensiv wirtschaftende Betriebe in Ungunstlagen. Dies ist auch für Österreich belegt: Gemäß Halbzeitevaluierung 2010 nahmen im Jahr 2009 rd. 97,0 % der Ausgleichszulagen-Betriebe (BHK-Gruppen<sup>28</sup> 2 bis 4) mit 98,9 % ihrer Ausgleichszulagen-Flächen auch an ÖPUL teil. In der BHK-Gruppe 0<sup>29</sup> nahmen dagegen nur 76,6 % Betriebe mit 86,3 % der Flächen teil.

Für den Umweltnutzen (siehe durchgehende Linie) dagegen gilt: Je höher die Bewirtschaftungsintensität, desto höher der Mehrwert einer Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen und je niedriger die Bewirtschaftungsintensität, desto geringer der zusätzliche Umweltnutzen.

<sup>28</sup> Bergbauern werden je nach Erschwernis in Berghöfekatastergruppen (BHK-Gruppen) von 1 bis 4 eingeteilt.

<sup>29</sup> Die BHK-Gruppe 0 umfasst Nicht-Bergbauern, die für die Bewirtschaftung von Flächen im benachteiligten Gebiet eine Ausgleichszulage erhalten.

(3) ÖPUL trug den individuellen Anpassungskosten insofern Rechnung, als es anspruchsvolle Untermaßnahmen mit höheren Prämien und weniger anspruchsvolle mit niedrigeren Prämien umfasste, wie etwa die Untermaßnahme 2 UBAG.

Eine weitergehende Differenzierung der Prämien und stärkere Anpassung an die tatsächlichen, regional unterschiedlichen Kosten und Erträge erachtete das BMLFUW im Hinblick auf einen steigenden Verwaltungs- und Kontrollaufwand für nicht zweckmäßig.

**17.2** Nach Ansicht des RH kann ein höherer Verwaltungs- und Kontrollaufwand infolge einer stärkeren Differenzierung der Prämien gerechtfertigt sein, wenn der Nutzen (geringere Mitnahmeeffekte, höhere Kosteneffektivität) den höheren Verwaltungsaufwand überwiegt. Er empfahl dem BMLFUW, die ÖPUL-Prämien in Richtung einer besseren Anpassung der Prämien an die tatsächlichen, regional unterschiedlichen Kosten und Erträge der Betriebe, einer Verringerung von Mitnahmeeffekten sowie einer Steigerung der Kosteneffektivität weiterzuentwickeln.

**17.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW wären regional angepasste, ergebnisorientierte Honorierungsmodelle nur mit einem enormen, nicht abschätzbaren Mehraufwand realisierbar. Dazu käme ein beachtlicher Verwaltungsmehraufwand und das große Problem einer nachvollziehbaren Grenzziehung. Aufgrund der oft kleinräumigen Unterschiede in der Bodenqualität und Ertragskraft wäre diese Abgrenzung auf Basis nachvollziehbarer Verwaltungseinheiten kaum möglich. Laut BMLFUW seien in mehreren Maßnahmen Elemente enthalten, die durch unterschiedliche Auflagen oder Prämiensätze eine Differenzierung bewirkten (z.B. Naturschutzmaßnahme, UBAG, Ökopunkte) oder in denen eine Abgeltung primär über den Mehraufwand an Arbeit erfolge (z.B. Bewirtschaftung von Bergmähdern, Steilflächenmahd und Streuobst). Bei diesen Maßnahmen spiele die unterschiedliche Ertragskraft nur eine untergeordnete Rolle.*

*Die Maßnahmenauswahl nach betrieblicher und persönlicher Präferenz sei ein Grundprinzip von freiwilligen Maßnahmen und spiele auch bei stärkerer Differenzierung der Prämien weiter eine entscheidende Rolle. Zudem würde eine Prämiendifferenzierung nach Intensität in der Ausgangssituation jene Betriebe, die bereits in den Vorperioden Maßnahmen gesetzt hatten, benachteiligen.*

*Aus Sicht des BMLFUW gelte die dargestellte Teilnahmebereitschaft im Verhältnis zum Umweltnutzen nur bei reinen Extensivierungsmaßnahmen und sei stark vereinfacht. Der Erhaltungsaspekt bleibe dabei*

## Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

*völlig außer Acht. Dies werde der österreichischen Situation und der mit den Vorläuferprogrammen erbrachten Leistung nicht gerecht. Sowohl in den Kalkulationen als auch der Maßnahmenausgestaltung sei jedoch versucht worden, diese Situation zu berücksichtigen (z.B. gestaffelte Düngegrenzen nach Ertragslage, Prämienkalkulation bei Steiflächenmähd und Naturschutz im Vergleich zur Option Aufforstung).*

*Nach Auffassung des BMLFUW beinhalte die Beurteilung des RH auch den Vorwurf von Mitnahmeeffekten, insbesondere im Falle extensiv wirtschaftender Betriebe. Eine Prämien differenzierung, bei der in Regionen mit bisher schon extensiver Bewirtschaftung (z.B. im extremen Berggebiet) keine oder eine stark reduzierte Prämie gewährt würde, sei weder politisch gewollt noch werde dies fachlich unterstützt.*

*Die Anregung des RH, die Prämien stärker nach regionalen Gesichtspunkten zu differenzieren, werde jedoch in die Programmdiskussion insofern einfließen, als für bestimmte Themenbereiche eine stärkere Regionalisierung der Maßnahmen, eine Einschränkung der Maßnahmenkombinationen oder Abschlüsse bei bestimmten Maßnahmenkombinationen eingebracht würden.*

- 17.4** Der RH anerkannte, dass das BMLFUW im Rahmen der Programmgestaltung für bestimmte Themenbereiche eine stärkere Regionalisierung der Maßnahmen, eine Einschränkung der Maßnahmenkombinationen oder Abschlüsse bei bestimmten Maßnahmenkombinationen diskutieren wird.

Der RH hielt fest, dass der Anteil der Untermaßnahmen, bei denen ein Mehraufwand an Arbeit abgegolten wurde, in ÖPUL sehr gering war (Bergmäher, Steiflächenmähd, Streuobst). Er sah in einer besseren Anpassung der Prämien an regional unterschiedliche Kosten- und Ertragslagen ein Schlüsselement für geringere Mitnahmeeffekte, leistungsgerechtere Abgeltungen sowie mehr Kosteneffektivität des öffentlichen Mitteleinsatzes und hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

## Geltungsdauer und Aktualität

- 18.1** Die Geltungsdauer der Prämien für die Programmperiode 2007 bis 2013 erstreckte sich einschließlich Programmvorbereitung und –auslaufzeitraum auf neun bis zehn Jahre. Einige der maßgeblichen Referenzquellen für die Prämienermittlung waren zu Programmbeginn bereits mehrere Jahre alt, andere stammten aus den 1990er Jahren und berücksichtigten neuere wissenschaftliche Erkenntnisse und den technischen Fortschritt ungenügend. Beispielsweise sank der im Datenkatalog 2008<sup>30</sup> des BMLFUW angenommene Arbeitsbedarf für eine Dezitonne Getreide bei Standardmechanisierung gegenüber dem im Datenkatalog 2002 angenommenen Arbeitsbedarf um durchschnittlich 40 % bis 45 %. Die für den Düngeraufwand einzelner Getreidearten angenommene Menge an Phosphor und Kali sank in diesem Zeitraum ebenso wie die Referenzmenge bei bestimmten Pflanzenschutzmitteln. Anpassungen der Prämien an neuere Erkenntnisse oder an den technischen Fortschritt waren in der Programmlaufzeit nicht vorgesehen.
- 18.2** Der RH kritisierte die teilweise veralteten Referenzdaten, die den Kalkulationen zugrunde lagen, sowie die mangelnde Berücksichtigung des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts. Er empfahl dem BMLFUW, der Prämienermittlung für die nächste Programmperiode aktuelle, nach wissenschaftlichen Standards dokumentierte und überprüfbare Daten zugrunde zu legen, die den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt im Agrarsektor berücksichtigen.
- 18.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien Daten aus Studien und Forschungsprojekten (z.B. des LFZ (Lehr- und Forschungszentrum) Raumberg-Gumpenstein) zur Prämienkalkulation herangezogen worden. Es sei nicht allein das Alter einer Studie ausschlaggebend, sondern vielmehr deren Qualität. Bestimmte agrarische bzw. ökologische Zusammenhänge seien auch mit älteren Werken klar und solide darstellbar. Im Rahmen der Kalkulationen sei versucht worden, Preis- und Ertragsentwicklungen zu berücksichtigen. Die Kritik des RH werde jedoch insbesondere betreffend die Verbesserung der Dokumentation der verwendeten Studien und Unterlagen ernst genommen.*

*Aus Gründen der Rechtssicherheit, des Verwaltungsaufwandes, der betriebswirtschaftlichen und budgettechnischen Planbarkeit möchte das BMLFUW bei dem auch in der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vorgesehenen Ansatz konstanter Prämien über den gesamten Verpflichtungszeitraum bleiben. Der Kritik des RH werde jedoch insofern Rech-*

<sup>30</sup> Standarddeckungsbeiträge und Daten für die Betriebsberatung 2002/03, BMLFUW, Wien April 2002, Seite 62 ff; Deckungsbeiträge und Daten für die Betriebsplanung 2008 BMLFUW, Wien September 2008, Seite 84 ff.

## Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

*nung getragen, als die Annahmen in der Kalkulation noch sorgfältiger geprüft, wo möglich auch auf andere anerkannte Studien und Prognosen gestützt und die gesamte Kalkulation noch umfassender dokumentiert würden.*

*Der aktuelle Stand des technischen und wissenschaftlichen Fortschritts werde – sofern vorab möglich – noch besser berücksichtigt werden. Um die Qualität der Kalkulationen für das neue ÖPUL weiter zu verbessern, seien folgende Schritte geplant:*

- bessere Dokumentation und Begründung der verwendeten Daten und Annahmen;*
- klarere Vorgaben zu den zu verwendenden Daten und Methoden;*
- stärkere Verwendung anerkannter Zukunftsprognosen zur Entwicklung im Landwirtschaftsbereich (z.B. OECD);*
- regelmäßige Besprechungen mit den die Kalkulation erstellenden Stellen (bereits begonnen);*
- Überprüfung und begleitende Kontrolle durch eine zusätzliche externe Stelle;*
- nähere Analyse möglicher Überschneidungen bei den Einzelmaßnahmen und gegebenenfalls Berücksichtigung durch Abschläge bei bestimmten Kombinationen, womit auch regionale Gegebenheiten stärker als bisher berücksichtigt würden.*

**18.4** Der RH erachtete die vom BMLFUW geplanten Maßnahmen zur Verbesserung der Kalkulation grundsätzlich für zweckmäßig, wobei die zugrunde liegenden Daten den aktuellen technischen und wissenschaftlichen Fortschritt berücksichtigen und dementsprechend zeitgerecht (jeweils vor Programmbeginn) angepasst werden sollten.

Zu den Argumenten des BMLFUW für die Beibehaltung konstanter Prämien über den gesamten Verpflichtungszeitraum bemerkte der RH, dass eine (moderate) Flexibilität der Prämien nicht zwangsläufig im Widerspruch zu Rechtssicherheit, vertretbarem Verwaltungsaufwand und Planbarkeit stehen muss. Zweckmäßig wäre bspw. aus Sicht des RH, die Parameter für eine Anpassung von Prämien im Verpflichtungszeitraum vertraglich vorab zu definieren (z.B. Ereignisse, die eine Anpassung auslösen können, maximales Ausmaß allfälliger Anpassungen im Einzelfall sowie allfälliger Umschichtungen innerhalb von ÖPUL).

## Modulation

**19.1** (1) Im Hinblick auf eine sachgerechte Bemessung der ÖPUL-Prämien sah das Programm LE 07-13 neben Prämienobergrenzen pro Hektar auch eine progressive prozentuelle Kürzung der ÖPUL-Prämien ab 100 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche eines Betriebs vor. Diese als Modulation bezeichnete Kürzung sollte die Kostenvorteile von Großbetrieben bei der Erbringung von Umweltleistungen – etwa eine geringere Fixkostenbelastung oder rationellere Bearbeitung von Flächen – ausgleichen.

Die einschlägigen EU-Vorschriften sahen keine verpflichtende Modulation vor und enthielten keine Anhaltspunkte zum Ausmaß einer freiwilligen Modulation. Die Europäische Kommission bewertete die im Entwurf des Programms LE 07-13 vom Jänner 2007 vorgeschlagene Flächenmodulation in ihrer Stellungnahme vom April 2007 als nicht sehr ausgeprägt und empfahl eine allfällige Herabsetzung der Modulationsuntergrenze. Österreich nahm keine Änderung vor.

(2) Das seit 1998 in Österreich bestehende System der Modulation der ÖPUL-Prämien erfuhr für die Programmperiode 2007 bis 2013 eine Änderung. Die Modulationssätze wurden für alle Betriebe vereinheitlicht und die Modulation erfolgte nunmehr ab 100 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche anstatt ab 100 ha ÖPUL-Maßnahmenfläche. Gleichzeitig wurde die Progression – wie aus nachstehender Tabelle ersichtlich – abgeschwächt:

<b>Tabelle 7: Ausmaß der Modulation</b>			
<b>Modulationsgrößenklassen (in Hektar)</b>	<b>1998 bis 2006: ÖPUL-Maßnahmenfläche als Basis</b>		<b>ab 2007: landwirtschaftliche Nutzfläche als Basis</b>
	<b>ÖPUL-Betriebe (exkl. Bio-Betriebe)</b>	<b>ÖPUL-Bio-Betriebe</b>	<b>alle ÖPUL-Betriebe</b>
	Anteil der ausbezahlten ÖPUL-Prämien		
	in %		
bis zum 100.	100,0	100,0	100,0
100. – 300.	85,0	92,5	92,5
300. – 1.000.	75,0	87,5	85,0
über dem 1.000.	65,0	82,5	75,0

Quellen: RH auf Basis des Programms LE 07-13, der Ex-post-Evaluierung 2008 bzw. der Halbeitevaluierung 2010

## Höhe der ÖPUL-Abgeltungen

Ein Betrieb mit 150 ha landwirtschaftlicher Fläche erhielt ab 2007 somit 97,5 % der ermittelten ÖPUL-Prämie ausbezahlt.<sup>31</sup> Das Ausmaß der Modulation wurde für Nicht-Biobetriebe abgeschwächt. Wiewohl die Betriebsgrößen zunahmen und die Biobetriebe stärker als zuvor einbezogen wurden, blieb die Bedeutung der Modulation auch nach der Anpassung des Systems ab 2007 gering: Gemäß Halbzeitevaluierung 2010 beliefen sich die Kürzungsbeträge in den Jahren 2007 bis 2009 auf jeweils rd. 0,3 % der jährlichen ÖPUL-Auszahlungen. Dies entsprach Beträgen in Höhe von rd. 1,7 bis 1,8 Mio. EUR jährlich.

(3) Die Ex-post-Evaluierung der Programmperiode 2000 bis 2006 wie auch die Halbzeitevaluierung 2010 der Programmperiode 2007 bis 2013 stellten fest, dass sich die Verteilung der ÖPUL-Mittel kontinuierlich zu Gunsten der größeren Betriebe in agrarischen Gunstlagen und zu Ungunsten der kleineren, extensiv wirtschaftenden Betriebe veränderte. Ausschlaggebend dafür waren v.a. der Flächenbezug der ÖPUL-Förderungen und die durch den Strukturwandel zunehmenden Betriebsgrößen. Zudem spielten die wachsende Akzeptanz höherwertiger Maßnahmen im Ackerbaubereich sowie das geringe Ausmaß der Modulation eine Rolle.

Die Halbzeitevaluierung 2010 empfahl, neben der Steigerung der ökologischen Effektivität und der Vermeidung von Mitnahmeeffekten auch die Modulation von ÖPUL weiterzuentwickeln, etwa durch Herabsetzung der Modulationsuntergrenze und eine engere Staffellung der Modulationsgrößenklassen bei gleichzeitiger Erhöhung der Progression.

(4) Der Faktor Betriebsgröße wurde bei der Modulation nur in geringem Umfang berücksichtigt. Die Halbzeitevaluierung 2010 untersuchte den Einfluss der Betriebsgröße auf die Erreichung von Umweltzielen sowie auf das Schutzgut Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) nicht.

**19.2** Der RH anerkannte die Vornahme einer freiwilligen Modulation, bemängelte aber, dass Betriebsgrößenvorteile bei Modulation der ÖPUL-Mittel gemessen am Gesamtvolumen der jährlichen Auszahlungen nur in sehr geringem Umfang berücksichtigt wurden. Er bemerkte ferner, dass der Faktor Betriebsgröße im Rahmen der Halbzeitevaluierung 2010 von ÖPUL zwar unter sozioökonomischen, nicht jedoch unter ökologischen Gesichtspunkten und nicht mit Bezug auf das Schutzgut Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) untersucht wurde.

<sup>31</sup> Berechnung:  $(100 \text{ ha} \times 100 \% + 50 \text{ ha} \times 92,5 \%) / 150 \text{ ha} = 97,5 \%$

Der RH empfahl dem BMLFUW, die von der Europäischen Kommission und in Evaluierungsberichten wiederholt empfohlene Anpassung der Modulation hinsichtlich ihrer ökologischen Vor- und Nachteile vertiefend zu untersuchen und den Einfluss des Faktors Betriebsgröße auf die Erreichung von Umweltzielen, insbesondere den Erhalt der Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) zu bewerten.

- 19.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW habe aus Sicht der angemessenen Abgeltung von Umweltleistungen die Berechnung der Leistung im Vordergrund zu stehen. Eine Modulation könne die Fixkostendegression nur näherungsweise berücksichtigen. Dies sei mit der von Österreich gewählten „Modulation“ weitgehend umgesetzt worden. Als reine Empfehlungen und Anregungen seien die Anmerkungen der Europäischen Kommission auch in den Verhandlungen zu ÖPUL 2007 nicht weiter verfolgt worden.*

*Ein direkter Zusammenhang von freiwilliger Umweltleistung und Betriebsgröße sei aus Sicht des BMLFUW nicht ableitbar und werde auch in keiner EU-Verordnung angesprochen. Ebenso sei eine soziale oder rein finanztechnische Staffelung oder Kürzung von Agrarumweltzahlungen in der Verordnung zur ländlichen Entwicklung derzeit nicht vorgesehen. Aufgrund der mittlerweile eingetretenen strukturellen Änderungen könne die Zunahme der Betriebsgröße – je nach Sichtweise – als Argument für oder gegen die Anhebung der Modulationsgröße von 100 ha verwendet werden.*

*Die Ausgestaltung der Modulation für die nächste Periode werde sich insbesondere an den Vorgaben der entsprechenden EU-Verordnungen orientieren, wobei auch die Vorgaben im Rahmen der ersten Säule zu berücksichtigen seien. Die Modulation im Rahmen von Agrarumweltprogrammen könne kein finanzielles oder soziales Steuerungselement sein, sondern müsse sich primär an den Kalkulationsvorgaben orientieren. Laut BMLFUW spreche aus heutiger Sicht einiges für eine weitgehend unveränderte Fortführung der bestehenden ÖPUL-Modulationsregelung. Diese sei eine österreichische, auf politischen Entscheidungen basierende Regelung, die von der Europäischen Kommission derzeit rechtlich nicht gefordert werde, womit Österreich sogar ein „Vorreiter“ sei.*

- 19.4** Der RH unterstrich, dass große Betriebe – auch bei der Erbringung von Umweltleistungen im Rahmen von ÖPUL – deutliche Kostenvorteile aufgrund geringerer variabler Maschinenkosten und eines geringeren Arbeitszeitbedarfs je ha Fläche haben. Die Prämienkalkulation für ÖPUL 2007 stellte vorrangig auf durchschnittliche Kosten- und Arbeitsaufwendungen bzw. Ertragsveränderungen ab. Betriebsindivi-

duell unterschiedliche Voraussetzungen für die Erbringung von Agrarumweltleistungen fanden im Rahmen der Modulationsregelung von ÖPUL 2007 nur in geringem Umfang Berücksichtigung.

Der RH hielt seine Empfehlung, den (in-)direkten Einfluss des Faktors Betriebsgröße auf die Erreichung von Umweltzielen vertiefend zu untersuchen und die Modulation im Rahmen von ÖPUL gegebenenfalls auch zu einem ökologischen Steuerungselement weiterzuentwickeln, aufrecht. Dies wäre aus Sicht des RH insbesondere deshalb erforderlich, weil der Faktor Betriebsgröße bisher zwar unter sozioökonomischen, nicht jedoch unter ökologischen Gesichtspunkten und nicht mit Bezug auf das Schutzgut Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) untersucht wurde. Eine stärkere Berücksichtigung der nach Betriebsgröße unterschiedlichen Standardarbeitszeiten bei der Berechnung von Agrarförderungen empfahl auch die sogenannte § 7-Kommission (siehe Grüner Bericht des BMLFUW 2009, Seite 170 ff.).

### Mitnahmeeffekte

**20.1** (1) Der Mitnahmeeffekt<sup>32</sup> ist ein häufig kritizierter und in seiner Bewertung umstrittener Effekt von finanziellen Anreizmaßnahmen, bei denen eine gewünschte Verhaltensänderung auch ohne zusätzlichen Anreiz teilweise oder in vollem Umfang zustande käme. Die staatliche Förderung kann sowohl dem Grunde als auch der Höhe nach „mitgenommen“ worden sein. Die Intention der Anreizmaßnahme, zusätzliche Verhaltensänderungen hervorzurufen, wird daher nicht erfüllt. Mitnahmeeffekte lassen sich bei notwendigerweise generalisierenden Förderungsvoraussetzungen nicht gänzlich vermeiden.

(2) Die Europäische Kommission gab den Mitgliedstaaten im gemeinsamen Fragenbestand ihres Evaluierungsleitfadens<sup>33</sup> (siehe TZ 21) u.a. vor, die Mitnahmeeffekte zu untersuchen. Dabei sollte der gegenwärtige Zustand mit jenem verglichen werden, der ohne das Programm LE 07–13 bestünde. In diesem Zusammenhang bezeichneten – laut dem Koordinator der Evaluatoren<sup>34</sup> – die Nettowirkungen im Gegensatz zu den Bruttowirkungen jenen Teil der geförderten Vorhaben, den die Begünstigten auch ohne Förderung durchgeführt hätten. Das heißt, dieser Teil der Wirkungen wird nicht durch die Förderungen bewirkt, nimmt aber Fördermittel in Anspruch.

<sup>32</sup> Quelle: <http://Wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/mitnahmeeffekt.html>

<sup>33</sup> Der Evaluierungsleitfaden der Europäischen Kommission vom September 2006 enthielt gemeinsame Bewertungsfragen zur einheitlichen Evaluierung in allen Mitgliedstaaten.

<sup>34</sup> Kontaktperson für alle Evaluatoren des Programms LE 07–13 bei inhaltlichen Fragen der Evaluierung

Der Koordinator der Evaluatoren in Österreich gab die Anforderung des Evaluierungsleitfadens der Europäischen Kommission, die Mitnahmeeffekte zu untersuchen und dazu einen Berichtsbeitrag für die Halbzeitevaluierung 2010 zu erstellen, bei den diversen Koordinationsitzungen an die Evaluatoren weiter. Laut den Ausführungen in der Halbzeitevaluierung 2010 konnte die Aufgabe nicht erfüllt werden, weil die benötigten Daten nicht erhoben wurden bzw. der Einsatz anspruchsvoller Methoden und ein entsprechender Aufwand erforderlich gewesen wären.

Als Folge davon enthielt die Halbzeitevaluierung 2010 – abgesehen von der allgemeinen theoretischen Erklärung des Mitnahmeeffekts – keine diesbezüglichen Untersuchungen zu ÖPUL 2007.

**20.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, im Rahmen von Evaluierungen geeignete Methoden zur Untersuchung von Mitnahmeeffekten einzusetzen, die notwendigen Daten zu erheben und diesbezügliche Auswertungen zu erstellen, um die Handlungsanleitungen der Europäischen Kommission zu erfüllen.

**20.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien Mitnahmeeffekte weitgehend durch die Programm- und Maßnahmenkonzeption auszuschalten, was auch erfolgt und im Rahmen der Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission bestätigt worden sei. Ein Mitnahmeeffekt sei nicht zwangsläufig gegeben, wenn eine gewünschte und abgeltungswürdige Verhaltensweise auch schon vor der Abgeltung gegeben gewesen sei. Die Vorgabe im Evaluierungshandbuch der Europäischen Kommission gehe in die Richtung, Mitnahmeeffekte – wenn es sie gibt – extra darzustellen und von den Nettoeffekten zu trennen. Das BMLFUW gehe davon aus, dass in Bezug auf ÖPUL keine Mitnahmeeffekte im problematischen Sinne (Abgeltung verpflichtender Leistungen) vorhanden seien.*

*Das BMLFUW werde jedenfalls versuchen, durch eine entsprechende Maßnahmengestaltung und eine Verbesserung der Kalkulationen die Mitnahmeeffekte auf Programmebene weiter zu verringern bzw. zu vermeiden. Die Vergabe von Studien, die eventuelle Mitnahmeeffekte auf einzelbetrieblicher Ebene („Betriebstypen“ oder „typische Modellbetriebe“) untersuchen sollen, werde geprüft.*

## Bewertung

Begleitung und  
Bewertung von  
ÖPUL 2007

Instrumente und Zuständigkeiten

**21** (1) Die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 enthielt detaillierte Vorgaben für die Begleitung (d.h. Überwachung, Monitoring und Steuerung) und Bewertung (Evaluierung) der Programmumsetzung. Die Europäische Kommission legte im September 2006 einen Evaluierungsleitfaden (Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen) vor.

(2) Zur Begleitung zählten insbesondere die vom Begleitausschuss (TZ 23 bis 25) zu bewilligenden jährlichen Zwischenberichte der Verwaltungsbehörde über den aktuellen Umsetzungsstand des Programms an die Europäische Kommission.

Die Bewertung umfasste die Ex-ante-Evaluierung 2006, die Halbzeit-evaluierung im Jahr 2010 sowie die Ex-post-Evaluierung im Jahr 2015. Grundsätzlich dienten Evaluierungen der Rechenschaftslegung, der Transparenz für Behörden und Öffentlichkeit, der verbesserten Programmumsetzung und künftigen Weichenstellungen.

(3) Die Verantwortung für die Begleitung und Bewertung des Programms LE 07–13 und somit auch für ÖPUL 2007 oblag der Abteilung II/6 des BMLFUW als Verwaltungsbehörde, die dabei von der für Evaluierung zuständigen Abteilung II/5 des BMLFUW unterstützt wurde.

**22.1** Gemäß Art. 75 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 hatte die Verwaltungsbehörde (BMLFUW, Abteilung II/6) dafür zu sorgen, dass statistische Informationen zur Begleitung und Bewertung vorhanden waren und die Bewertungen fristgerecht und gemäß dem gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen durchgeführt wurden.

Das BMLFUW als Verwaltungsbehörde stützte sich dabei insbesondere auf die Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems INVEKOS, die bei der Zahlstelle AMA im Zuge der Programmumsetzung anfielen. Dabei handelte es sich im Wesentlichen um quantitative Daten, wie Anzahl der Betriebe, Teilnahmeflächen und geleistete Zahlungen. Eine systematische Sammlung immissionsbedingter Daten über den Zustand der Umwelt (z.B. Ergebnisse von Bodenproben) gab es nicht. Erst ab 2007 wurden INVEKOS-Datensätze um einzelne Umweltdaten (z.B. Informationen über Bodeneigenschaften und Gelände oder über landwirtschaft-

liche Flächen mit hohem Naturwert) – z.B. ermittelt in Teilstudien (siehe auch TZ 28) – erweitert.

- 22.2** Der RH bemängelte, dass das BMLFUW die Umweltwirkungen von ÖPUL 2007 weitgehend nur indirekt auf Basis der Anzahl der teilnehmenden Betriebe und Flächen ableitete und nur eingeschränkt über geeignete Umweltdaten zur Bewertung der Wirkungen von ÖPUL auf die einzelnen Schutzgüter verfügte.

Der RH empfahl der AMA und dem BMLFUW, verstärktes Augenmerk auf ein – aus Synergiegründen möglichst in die laufende Abwicklung integriertes – Monitoring von Daten über den Zustand und die Veränderung der Agrarumwelt (etwa Bodenproben, Daten zur Biodiversität oder zu Umfang und Art der Landschaftselemente) zu legen (siehe auch TZ 30).

- 22.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW komme der Verwendung von INVEKOS-Daten ein zentraler Stellenwert zu, da diese jährlich in standardisierter Qualität für ganz Österreich verfügbar und über Regionen und Zeitreihen vergleichbar seien. Gerade im ÖPUL-Bereich würden neben den INVEKOS-Daten viele andere Daten verwendet und mit den INVEKOS-Daten aufbereitet und in Beziehung gesetzt.*

*Insbesondere regelmäßig erhobene Bodendaten und jährlich erhobene Daten zur Grund- und Oberflächenwasserqualität würden in der Bewertung von ÖPUL verwendet. Dazu sei eine Reihe von Studien beauftragt worden. Auch im Bereich der Biodiversität seien INVEKOS-Daten unter Verwendung anderer Daten und Kenntnisse meist in Zeitreihen verwendet worden. Die Angaben zu möglichen Umweltwirkungen von ÖPUL auf Grundlage der INVEKOS-Daten basierten laut BMLFUW auf wissenschaftlich fundiertem Grundlagenwissen zur Beurteilung von landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen in Hinblick auf deren flächenhafte Wirkung, wobei aus Indikatoren entsprechende Wirkungsbeurteilungen hinreichend ableitbar seien.*

*Im Zuge der Vorbereitungen für das neue österreichische Programm LE 2020 würden die Möglichkeiten von verbesserten Wirkungsevaluierungen überprüft. Dabei spiele die Verfügbarkeit der in Betracht kommenden Daten eine wesentliche Rolle. Die Entwicklung neuer Erhebungsmethoden und adäquater Datensätze sei zweifellos wünschenswert und erfolge laufend entsprechend der finanziellen und personellen Ressourcen.*

*Auf Basis aktueller Hofkarten erfolge derzeit auch die Digitalisierung von Landschaftselementen auf agrarisch bewirtschafteten ÖPUL-Flächen. Damit werde einerseits die Kontrolle erleichtert und andererseits*

*stünden diese Daten auch für andere Evaluierungsprojekte und zur Datenverschneidung (z.B. mit den Daten des Farmland-Bird-Index) zur Verfügung.*

*Das BMLFUW teilte grundsätzlich die Ansicht des RH, dass das Monitoring besser in die Abwicklung des Programms integriert und die Verknüpfung mit anderen Datenerhebungen (z.B. zum Zustand der Gewässer) verbessert werden sollte.*

*(2) Das Land Niederösterreich stellte zur Empfehlung des RH, dass „verstärktes Augenmerk auf ... Daten zur Biodiversität oder zu Umfang und Art der Landschaftselemente zu legen“ wäre, fest, dass die Erfassung von eben diesen Daten zur Biodiversität von Ökopunktebetrieben ein wesentlicher Programmbestandteil sei. Konkret seien Umfang und Art der Landschaftselemente relevante Maßstäbe für die Biodiversität.*

**22.4** (1) Der RH bekräftigte dem BMLFUW gegenüber angesichts der erst ab 2007 begonnenen Erweiterung der INVEKOS-Datensätze um einzelne Umweltdaten die Notwendigkeit, die Datengrundlagen im Hinblick auf eine wirkungsorientierte Programmumsetzung mit Nachdruck zu verbessern.

(2) Zur Stellungnahme des Landes Niederösterreich bemerkte der RH, dass Landschaftselemente in der Konzeption der Untermaßnahme Ökopunkte bereits seit 1996 von größter Bedeutung und in der Leistungsabgeltung stets entsprechend hoch gewichtet waren (siehe TZ 47, Abbildung 9). In Anbetracht dessen wären begleitende Datenerhebungen und Studien über die Wirkung der Landschaftselemente im Sinne der Empfehlung des RH zweckmäßig gewesen. Sie wurden jedoch, wie der RH feststellte und es sich auch aus der Ex-ante-Evaluierung 2006 und der Halbzeitevaluierung 2010 ergab, bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht durchgeführt (siehe TZ 45 und 55).

#### Begleitausschuss

**23.1** (1) Zur Steuerung und Überwachung (regelmäßige Kontrolle) einer qualitätsvollen Umsetzung des Programms LE 07-13 war gemäß Art. 77 bis 79 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 ein Begleitausschuss einzurichten. Nach einer Verordnungsänderung hatte der Begleitausschuss

ab Jänner 2009 zudem jeden substanziellen Vorschlag für Änderungen im Programm LE 07–13 zu billigen.<sup>35</sup>

(2) Der Begleitausschuss konstituierte sich für das Programm LE 07–13 im Jänner 2008. Gemäß der im Jänner 2011 abgeänderten Geschäftsordnung setzte sich der Begleitausschuss zusammen aus:

- stimmberechtigten Vertretern der programmfinanzierenden Förderungsstellen des Bundes und der Länder<sup>36</sup>, des BMF, der für Gleichbehandlungsfragen zuständigen Bundesstelle (BKA), der Wirtschafts- und Sozialpartner (Kammern), Dachorganisationen aus dem Umweltbereich, des Österreichischen Gemeindebundes, des Österreichischen Städtebundes, der Lokalen Aktionsgruppen, von Nichtregierungsorganisationen und sonstigen Einrichtungen der Zivilgesellschaft<sup>37</sup>, und
- mit beratender Stimme versehenen Vertretern der Europäischen Kommission, des BMLFUW, der Zahlstelle AMA, der für Naturschutz zuständigen Stellen der Länder, des Netzwerks Land, des Bundeskanzleramts, des BMG, des BMASK sowie der Österreichischen Raumordnungskonferenz.

Der Vorsitz sowie das Sekretariat lagen beim BMLFUW. Der Vorsitz hatte auf eine partnerschaftliche Meinungsbildung hinzuwirken. Der Begleitausschuss trat mindestens einmal im Jahr zusammen.

(3) Gemäß der am 15. Jänner 2008 beschlossenen Geschäftsordnung verfügte der Begleitausschuss über Anhörungs-, Kontroll-, Vorschlags- und Zustimmungsrechte und fungierte als Plattform zum gegenseitigen Informationsaustausch über allgemeine Fragen der Durchführung und Bewertung des Programms LE 07–13. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung wurde die Geschäftsordnung nicht an die europäischen Vorgaben – erweiterte Zustimmungsrechte des Begleitausschusses bei substanziellen Programmänderungen – angepasst.

**23.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, die Geschäftsordnung des Begleitausschusses im Hinblick auf die erweiterten Zustimmungsrechte des Begleitausschusses gemäß Verordnung (EG) Nr. 74/2009 zu aktualisieren.

<sup>35</sup> Die im Art. 78 lit. f der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 enthaltene Bewilligungspflicht des Begleitausschusses zu Programmänderungsvorschlägen, die eine Änderung der ELER-Beteiligung zum Inhalt hatte, wurde mit Verordnung (EG) Nr. 74/2009 vom 19. Jänner 2009 erweitert: Ab 2009 bedurfte jeder substanzielle Änderungsvorschlag einer Bewilligung durch den Begleitausschuss.

<sup>36</sup> Dazu zählten fünf Vertreter des BMLFUW (inkl. einem Vertreter für Umweltfragen), ein Vertreter des BMWFJ, ein Vertreter des BMVIT sowie je ein Vertreter der Programmverantwortlichen Landesstellen (PVL), somit insgesamt 16 Personen.

<sup>37</sup> bspw. Biobauern, Bergbauern, Frauen und Jugendliche, Menschen mit Behinderungen

**23.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW werde der Begleitausschuss gemäß den Vorschriften bezüglich seiner Rechte bei Programmänderungen rechtzeitig informiert und im Rahmen der vorgegebenen mündlichen und schriftlichen Verfahren befasst. Selbstverständlich werde der Begleitausschuss, so wie bisher, an die Bestimmungen der entsprechenden EU-Verordnungen angepasst.*

**23.4** Der RH erwiderte, dass eine Anpassung der Geschäftsordnung des Begleitausschusses an die Verordnung (EG) Nr. 74/2009 auch im Zuge einer im Jahr 2011 vorgenommenen Änderung nicht erfolgt war, und hielt seine Empfehlung daher aufrecht.

**24.1** Wie der RH bereits in seinem Bericht „LEADER 2007 bis 2013“ (Reihe Bund 2012/7, TZ 54) festgestellt hatte, wurde der Bericht über die Halbzeitevaluierung 2010 im Begleitausschuss im Jänner 2011, erst nach dessen Übermittlung an die Europäische Kommission, erörtert. Zusätzlich zur Kritik an der mangelnden Einbindung des Begleitausschusses urgierte ein Mitglied des Begleitausschusses eine Stellungnahme des ÖPUL-Beirats (siehe TZ 26) zum Evaluierungsbericht.

**24.2** Der RH empfahl – unter Verweis auf seinen Bericht „LEADER 2007 bis 2013“ (Reihe Bund 2012/7, TZ 54) – dem BMLFUW, dem Begleitausschuss Evaluierungsberichte mit ÖPUL-Bezug vor deren Zuleitung an die Europäische Kommission – gemeinsam mit einer Stellungnahme des ÖPUL-Beirats – zur Prüfung und Diskussion vorzulegen.

**24.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei eine Befassung des Begleitausschusses vor Übermittlung der Evaluierungsergebnisse an die Europäische Kommission aufgrund des engen, EU-rechtlich vorgegebenen Zeitkorsetts für die Zwischenevaluierung nicht möglich gewesen. Daher sei die umfassende Diskussion der Ergebnisse im Beisein der Kommissionsvertreter in einem eigens dafür einberufenen Begleitausschuss im Jänner 2011 erfolgt. Bedeutsame Anregungen von Mitgliedern des Begleitausschusses hätten laut BMLFUW aber auch noch zu diesem Zeitpunkt zu Ergänzungen bzw. Korrekturen führen können. Laut Protokoll dieses Begleitausschusses sei ein substanzieller Verbesserungsvorschlag, der eine Abänderung des Evaluierungsberichts erfordert hätte, ausgeblieben.*

*Das BMLFUW nehme diese Anregung des RH sehr ernst und werde sich bemühen, kommende Evaluierungen noch vor der Übermittlung an die Europäische Kommission dem Begleitausschuss vorzulegen.*

**24.4** Der RH erwiderte, dass eine zeitgerechte Vorlage von Evaluierungsberichten mit ÖPUL-Bezug inkl. Stellungnahme des ÖPUL-Beirats an

den Begleitausschuss bei vorausschauender Planung zu gewährleisten wäre.

- 25.1** Trotz mehrfach in den Sitzungen des Begleitausschusses einvernehmlich festgestellten Handlungsbedarfs – z.B. zur verstärkten Verknüpfung der Bildungsmaßnahmen des Programms mit den Umweltzielen des Programms oder zur Verbesserung der Qualität der Teilstudien – zog der Begleitausschuss diesbezüglich keine konkreten Schlussfolgerungen.
- 25.2** Der RH bemängelte, dass der Begleitausschuss seiner Aufgabe der Steuerung und Überwachung einer qualitativ vollen Programmumsetzung zu wenig nachkam, indem er aus festgestellten Mängeln keine handlungsanleitenden Schlussfolgerungen zog.
- 25.3** *Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die bereits eingerichteten Unterarbeitsgruppen, die Tätigkeit des ÖPUL-Evaluierungsbeirats und die vertiefende Auseinandersetzung mit Berichtspflichten und Evaluierung.*
- 25.4** Der RH hielt fest, dass ungeachtet der angeführten Maßnahmen konkrete Handlungen zur Qualitätsverbesserung unterblieben.

#### ÖPUL-Beirat

- 26.1** (1) Der ÖPUL-Beirat wurde 1996 als Evaluierungsbeirat für EU-Agrarumweltprogramme beim BMLFUW eingerichtet. Seine Aufgaben wurden im Rahmen der Kommission gemäß § 7 Landwirtschaftsgesetz 1992 (§ 7-Kommission) einvernehmlich festgelegt. Gemäß seiner Geschäftsordnung umfassten die Aufgaben des ÖPUL-Beirats insbesondere:
- die Beurteilung von vorgelegten Expertenunterlagen für den Evaluierungsbericht,
  - die Abgabe von Vorschlägen zu Projekten der ÖPUL-Evaluierung,
  - die Ausarbeitung von Empfehlungen an den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie an die § 7-Kommission und
  - die institutionelle Abstimmung.

Die Geschäftsordnung des ÖPUL-Beirats stammte aus 1996. Sie regelte weder die Aufgaben des Beirats gemäß Evaluierungsleitfaden der Europäischen Kommission noch das Verhältnis des ÖPUL-Beirats zum Begleitausschuss des Programms LE 07-13.

Ab dem Jahr 2007 erfolgte eine Neuausrichtung des Beirats als beratendes Expertengremium zur ÖPUL-Evaluierung ohne Anpassung der Geschäftsordnung von 1996.<sup>38</sup>

(2) Die institutionelle Zusammensetzung des Beirats blieb ungeachtet dieser Neuausrichtung und des damit verbundenen Wegfalls von Aufgaben (Ausarbeitung von Empfehlungen an den Bundesminister, institutionelle Abstimmung) im Wesentlichen unverändert: Von den acht stimmberechtigten Mitgliedern gehörten vier dem BMLFUW an, zwei den Ämtern der Landesregierungen und zwei Umweltorganisationen. Im Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW war der ÖPUL-Beirat weiterhin der Sphäre „Politik und Verwaltung“ zugeordnet.

An den von der Abteilung II/5 des BMLFUW geleiteten Sitzungen nahmen jeweils über 20 Personen teil, mehr als die Hälfte davon Vertreter des BMLFUW und der Bundesländer. Die übrigen Teilnehmer kamen überwiegend aus den mit Teilstudien beauftragten und zum BMLFUW ressortierenden Einrichtungen, ferner aus fünf selbständigen Auftragnehmerbüros und drei im Umweltbereich tätigen Nichtregierungsorganisationen. Eine dieser Umweltorganisationen war Auftragnehmerin von Teilstudien. Einige Beiratsmitglieder waren auch Mitglieder des Begleitausschusses.

(3) Ab 2007 kam der ÖPUL-Beirat jährlich ein- bis zweimal zusammen. Die Sitzungen dienten meist der Präsentation von bis zu zehn Teilstudien in unterschiedlichen Stadien von der Planung bis zum Abschluss. Den Beiratsprotokollen zufolge waren Fragen der Datenverfügbarkeit häufiger Gegenstand der Diskussion, nicht jedoch Themen wie Evaluierungsstandards, Qualitätssicherung oder Indikatoren.

---

<sup>38</sup> Gemäß Sitzungsprotokoll vom 30. November 2006 sprach sich das BMLFUW dafür aus, den Beirat ab 2007 als beratendes Expertengremium zur ÖPUL-Evaluierung und als Plattform für fachliche Diskussionen über Teilstudien neben dem Begleitausschuss weiterzuführen. Laut dem jährlichen Zwischenbericht 2007 an die Europäische Kommission kam dem Beirat insbesondere ein Mitspracherecht bei der Vergabe von Evaluierungsaufträgen zu. Das Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW definierte den Beirat als beratendes Expertengremium, das laufend über den Evaluierungsprozess von ÖPUL zu informieren war und inhaltliche Vorschläge dazu einbringen konnte.

**26.2** Der RH kritisierte, dass

- Beiratsmitglieder gleichzeitig Auftragnehmer von Teilstudien waren,
- Evaluierungsstandards, Qualitätssicherung oder Indikatoren entgegen der Ausrichtung des Beirats auf Evaluierungsexpertise selten Themen der Beiratssitzungen waren,
- die Geschäftsordnung des ÖPUL–Beirats überholt war.

Er empfahl dem BMLFUW,

- in der Zusammensetzung des ÖPUL–Beirats den Grundsatz der Funktionstrennung bzw. Offenlegung allfälliger Interessenkonflikte zu beachten,
- die Rolle des Beirats im Evaluierungsprozess stärker auf Qualitätssicherung auszurichten und
- die aus 1996 stammende Geschäftsordnung des ÖPUL–Beirats zu aktualisieren und dabei die aktuellen EU–Vorgaben zur Evaluierung zu berücksichtigen.

**26.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei der ÖPUL–Evaluierungsbeirat von Beginn an als Expertengremium für Evaluierungsfragen betreffend ÖPUL konzipiert worden. Inhalte und Arbeitsweise des ÖPUL–Beirats hätten sich seit 1995 verändert. Durch die Einführung des Begleitausschusses könne sich der ÖPUL–Beirat auf seine Evaluierungs–Agenden konzentrieren. Seither stehe das Ziel, die Qualität der Evaluierung zu verbessern, im Vordergrund. Da der ÖPUL–Beirat kein Entscheidungsgremium – z.B. für die Vergabe von Studien – sei, sei es aus Sicht des BMLFUW unproblematisch, wenn Beiratsmitglieder auch Auftragnehmer seien.*

*Dem Grundsatz der Funktionstrennung sei weitestgehend entsprochen worden, wenngleich er aufgrund sehr knapper Personalressourcen, u.a. bei einigen Nichtregierungsorganisationen, in Einzelfällen nicht vollständig umsetzbar gewesen sei.*

*Das BMLFUW werde sich weiter bemühen, Interessenkonflikte, die die Qualität der Evaluierung negativ beeinflussen könnten, zu vermeiden.*

*Der ÖPUL–Evaluierungsbeirat habe bisher sehr wertvolle Anregungen und Vorschläge zur Verbesserung der Wirkungsweise von ÖPUL–Maßnahmen geliefert. Die Geschäftsordnung aus dem Jahre 1996 sei für*

## Bewertung

*die laufende Arbeit im ÖPUL-Beirat ausreichend gewesen. Eine Anpassung der Geschäftsordnung sei aus heutiger Sicht jedoch sinnvoll. Für die Periode ab 2014 würden der Aufgabenbereich und die Geschäftsordnung des ÖPUL-Beirats überarbeitet. In die diesbezüglichen Überlegungen werde die Anregung des RH, den Aspekt der Qualitätssicherung zu stärken, jedenfalls einfließen. Grundlagenpapiere zu Qualitätsstandards von Evaluierungsprojekten würden diskutiert werden.*

- 26.4** Der RH bewertete die in Aussicht genommenen Anpassungen der Geschäftsordnung und der Aufgaben des ÖPUL-Beirats sowie eine stärkere Ausrichtung auf Qualitätssicherung positiv.

## Evaluatoren

### Aufgaben und Qualifikation der Evaluatoren

- 27.1** (1) Für die Bewertung von ÖPUL 2007 beauftragte das BMLFUW sechs Evaluatoren. Das Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW zählte zu den Aufgaben der Evaluatoren insbesondere:

- inhaltliche und redaktionelle Verantwortung für die ihnen jeweils übertragenen Evaluierungskapitel<sup>39</sup>,
- Vorschlag und Begutachtung externer Teilstudien (Evaluierungsprojekte),
- Teilnahme an vom Evaluierungsteam einberufenen Sitzungen und Zusammenarbeit mit den Kapitelverantwortlichen im BMLFUW und
- zeitgerechte Abgabe von Zwischenberichten und Endberichten.

(2) Festlegungen zur (allgemeinen) Qualifikation der Evaluatoren fanden sich im Evaluierungsleitfaden der Europäischen Kommission<sup>40</sup> („neuere Erfahrungen mit Bewertungen“) und im Zwischenbericht 2009 des BMLFUW an die Europäische Kommission.<sup>41</sup> Eine Festlegung spezifischer Anforderungen durch das BMLFUW, bezogen auf das vom jeweiligen Evaluator zu verantwortende Schutzgut, gab es nicht.

<sup>39</sup> Bei ÖPUL 2007 waren die Evaluatoren jeweils für ein Schutzgut (= Kapitel) verantwortlich.

<sup>40</sup> Handbuch für den Gemeinsamen Begleitungs- und Bewertungsrahmen (Leitfaden der Europäischen Kommission vom September 2006)

<sup>41</sup> Fachkenntnisse über das zu evaluierende Themenfeld entsprechend dem internationalen Stand des Wissens, Erfahrungen im Bereich von Programmevaluierungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der ländlichen Entwicklung, Unabhängigkeit bzw. Funktionstrennung im Sinne der EU-Vorgaben

(3) Mit ÖPUL-Evaluatoren bestanden keine direkten schriftlichen Leistungsvereinbarungen.<sup>42</sup>

**27.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, das Anforderungsprofil des Evaluators schriftlich festzulegen sowie Leistungsumfang und relevante Fristen für die Abgabe der Berichte mit jedem Evaluator schriftlich zu vereinbaren.

**27.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei es dieser Empfehlung im Rahmen der Erstellung der Ex-ante-Evaluierung für die Programmperiode 2014 bis 2020 bereits nachgekommen, bei der klare Anforderungsprofile für die einzelnen Evaluatoren erstellt würden. Auch bei anderen Evaluierungsprojekten werde es diesbezügliche Verbesserungen geben.*

*Die Anregungen des RH, Leistungsbeschreibungen und die Dokumentation von Vergaben und zu erbringenden Leistungen zu verbessern, würden berücksichtigt und bereits in die Konzeption und Vergabe der Ex-ante-Evaluierung einfließen. Mit den Evaluatoren würden in Zukunft individuelle Leistungsvereinbarungen festgelegt.*

#### Unabhängigkeit der Evaluatoren

**28.1** (1) Laut Art. 84 Abs. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 waren die Bewertungen (Ex-ante-Bewertung, Halbzeitbewertung und Ex-post-Bewertung des Programms LE 07–13) von unabhängigen Evaluatoren durchzuführen.

Laut Kapitel 9 des Projekthandbuchs Evaluierung des BMLFUW war zur „objektiven Entscheidungsfindung und einer klaren Funktionstrennung“ anzustreben, dass eine Person nicht zugleich

- Auftragnehmer von Teilstudien im Rahmen der ÖPUL-Evaluierung war und/oder
- als Evaluator für die ÖPUL-Evaluierung tätig war und/oder
- die Funktion eines stimmberechtigten Mitglieds oder Ersatzmitglieds des ÖPUL-Beirats hatte.

<sup>42</sup> Im Falle des bei der Umweltbundesamt GmbH tätigen ÖPUL-Evaluators für Biodiversität wurden die Arbeitsaufträge im Wege einer jährlichen Eigentümerweisung konkretisiert.

Das Prinzip der Funktionstrennung galt laut Projekthandbuch Evaluierung des BMLFUW für die Person, nicht für die Organisation, der die betreffende Person zuzuordnen war.

(2) Die Evaluatoren, die für einzelne Schutzgüter von ÖPUL 2007 verantwortlich waren, stammten aus folgenden Organisationen:

- Boden: ein Mitarbeiter der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES);
- Wasser: ein Mitarbeiter der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft (AWI);
- Klima: ein Mitarbeiter des BMLFUW;
- Biodiversität: je ein Mitarbeiter des Umweltbundesamts (UBA) und des Lehr- und Forschungszentrums Raumberg-Gumpenstein (LFZ Raumberg-Gumpenstein);
- Sozioökonomie: ein Mitarbeiter der Bundesanstalt für Bergbauernfragen (BABF).

Ein ÖPUL-Evaluator kam direkt aus dem BMLFUW, alle weiteren waren in Institutionen tätig, die eng mit dem BMLFUW verbunden waren. In drei Fällen handelte es sich um nachgeordnete Dienststellen des BMLFUW (AWI, LFZ Raumberg-Gumpenstein und BABF) und in zwei Fällen um ausgegliederte Gesellschaften (AGES, UBA; beide zu 100 % im Eigentum des Bundes, vertreten durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, bei der AGES auch durch den Bundesminister für Gesundheit).

(3) Im Rahmen der Evaluierung von ÖPUL 2007 vergab das BMLFUW rd. 30 Teilstudien an etwa ein Dutzend Auftragnehmer, davon an sieben Auftragnehmer zwei oder mehrere (bis zu sieben) Teilstudien. Dabei stellte der RH folgende Funktionsüberschneidungen fest:

- Eine Teilstudie leitete und verfasste dieselbe Person, die als Evaluator für das thematisch entsprechende Schutzgut bestellt war.
- Eine Teilstudie wurde von einer Person geleitet, die in ihrer Funktion als Abteilungsleiter ein direkter Vorgesetzter des thematisch zuständigen Evaluators war.
- Personen leiteten und verfassten Teilstudien mit, die in derselben Abteilung arbeiteten wie der thematisch zuständige Evaluator.

- Ein ÖPUL-Beirat-Ersatzmitglied arbeitete in derselben Abteilung wie ein Evaluator und wirkte an zwei Teilstudien mit, an einer als Projektleiter und an einer als Projektmitarbeiter, wobei letztere in die Zuständigkeit des Evaluators fiel, der in derselben Abteilung arbeitete.
- Ein weiteres ÖPUL-Beirat-Ersatzmitglied arbeitete an zwei Teilstudien mit.
- Etwa zehn Teilstudien wurden von Projektnehmern erstellt, deren Organisation auch ein Evaluator angehörte (LFZ Raumberg-Gumpenstein, UBA, AGES).

**28.2** Der RH bemängelte, dass die Funktionstrennung nicht immer eingehalten wurde. Er empfahl dem BMLFUW, bei der Bestellung von Evaluatoren und der Beauftragung und Organisation von Teilstudien den Grundsatz der Funktionstrennung einzuhalten sowie auf die Vermeidung von unklaren Über- und Unterordnungsverhältnissen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht zu achten.

Der RH empfahl dem BMLFUW ferner, den Kreis der Auftragnehmer von Teilstudien durch Interessenbekundungen und Ausschreibungen zu erweitern.

**28.3** *Aus Sicht des BMLFUW stelle es keinen die Evaluierungsqualität oder die Objektivität einzelner Studien beeinträchtigenden Sachverhalt dar, wenn dieselbe Organisation, die einen Evaluator stellt, auch Evaluierungsprojekte durchführt. Dies insbesondere, wenn die Letztentscheidung für die Vergabe der Evaluierungsprojekte beim BMLFUW und nicht bei den Evaluatoren liege. Aufgrund der Expertise von nur wenigen Experten in bestimmten Themenbereichen sei es bisher nicht möglich gewesen, eine gewünschte „Funktionstrennung“ zu realisieren, daher müssten in diesem Fall auch mehrere Beauftragungen an ein und dieselbe Organisationseinheit vergeben werden. Durch die gewählte Vergabep Praxis hätte aber das Risiko von Fehlschlägen bei der Studierendurchführung deutlich vermindert werden können.*

*Bei der Vergabe von Evaluierungsprojekten solle das Instrument der Interessensbekundung nun verstärkt genutzt werden. Interessensbekundungen und Ausschreibungen würden jedoch dort unterbleiben, wo es aufgrund der Expertise und Sonderstellung einzelner Auftragnehmer keine Alternativen gebe oder eine Direktvergabe aus Effizienzgründen wirtschaftlich und fachlich sinnvoller sei.*

## Bewertung

**28.4** In Bezug auf die mangelnde Funktionstrennung wies der RH auf die von ihm festgestellten verschiedenartigen personellen und organisatorischen Verschränkungen hin und hielt an seiner Empfehlung fest. Der Text des Projekthandbuchs Evaluierung sollte auf Fälle, in denen eine Funktionstrennung aufgrund von Alleinstellungsmerkmalen nicht machbar ist, Bezug nehmen.

Der RH bewertete positiv, dass zur Erweiterung des Kreises der Auftragnehmer von Evaluierungsprojekten Interessensbekundungen verstärkt genutzt werden sollen.

## Indikatoren

**29.1** (1) Indikatoren dienen der Beurteilung der Zielerreichung. Gemäß EU-Vorgabe sollten die Indikatoren

- spezifisch,
- messbar,
- kostenwirksam erreichbar,
- für das Programm relevant und
- in einem zeitlich vertretbaren Rahmen verfügbar sein.

Sie sollten quantifiziert werden. Wo dies nicht möglich war, konnten sie durch eine qualitative Einschätzung erklärt werden.

(2) Die Europäische Kommission erstellte einen Rahmen von Input-, Output-, Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, die von jedem Mitgliedstaat in seinem nationalen Programm anzuführen und zu quantifizieren waren und einen Mindeststandard für die Bewertung vorgaben:

Tabelle 8: Relevante Indikatoren für ÖPUL 2007		
Art des Indikators	Anwendungsbereich	Indikator
<b>Input</b>	für die Maßnahme 214 (ÖPUL 2007)	Zahlungen (Förderungen) an die Förderungsnehmer
<b>Output</b>	für die Maßnahme 214 (ÖPUL 2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anzahl der geförderten landwirtschaftlichen Betriebe und sonstigen Flächenbewirtschafter</li> <li>- Gesamtförderungsfläche im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen</li> <li>- tatsächliche im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen geförderte Fläche</li> <li>- Gesamtanzahl der Verträge</li> <li>- Anzahl der Maßnahmen im Zusammenhang mit genetischen Ressourcen</li> </ul>
<b>Ergebnis</b>	für den Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung“	<p>Fläche im Rahmen erfolgreicher Landwirtschaftsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Biodiversität und landwirtschaftliche/forstwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert</li> <li>b) Wasserqualität</li> <li>c) Klimawandel</li> <li>d) Bodenqualität</li> <li>e) Vermeidung von Marginalisierung</li> </ul>
<b>Wirkung</b>	für das gesamte Programm gibt es sieben Indikatoren, davon sind für ÖPUL 2007 Nr. 4 bis 7 relevant	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nr. 4 Umkehr des Verlustes an biologischer Vielfalt</li> <li>Nr. 5 Erhaltung von ökologisch wertvollen landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Flächen</li> <li>Nr. 6 Verbesserung der Wasserqualität</li> <li>Nr. 7 Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels</li> </ul>

Quelle: Verordnung (EG) Nr. 1974/2006 i.d.F. Februar 2010

(3) Die für ÖPUL bei den einzelnen Schutzgütern angeführten Indikatoren umfassten die von der EU vorgegebenen Input-Indikatoren (Finanzmittel), Output-Indikatoren (Anzahl der Betriebe und Maßnahmenflächen), Ergebnisindikatoren (z.B. Flächen zur Verbesserung der Bodenqualität) sowie Wirkungsindikatoren.

Eine Quantifizierung dieser Indikatoren erfolgte erst in der Halbzeit-evaluierung 2010. Weitere Wirkungsindikatoren, die über das von der EU vorgegebene Mindestmaß hinausgingen und für die Bewertung der angestrebten Wirkung von ÖPUL 2007 dienlich wären, waren in der Ex-ante-Evaluierung beim Schutzgut Boden nicht angeführt.

- 29.2** Der RH bemängelte die mangelnden Zielvorgaben in der Ex-ante-Evaluierung zur Messung der Effekte von ÖPUL auf das Schutzgut Boden. Er empfahl dem BMLFUW, für die Programmperiode ab 2014 über das von der EU vorgegebene Mindestmaß hinausgehende zusätzliche Wirkungsindikatoren festzulegen und mit Zielwerten zu versehen, um den Grad der Zielerreichung effektiv überprüfen zu können.
- 29.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Wirkungsindikatoren im Programm LE 07-13 thematisch auf sieben Indikatoren fokussiert und sollten insbesondere Aussagen auf Programmebene zulassen. Wirkungsindikatoren auf Schutzgutebene seien im Konzept nicht vorgesehen. Aussagen zum Schutzgut Boden seien mit den zielorientierten Basisindikatoren und Ergebnisindikatoren zu treffen.*
- 29.4** Der RH verblieb bei seiner Auffassung, dass neben der Darstellung der Indikatoren auch entsprechende Zielvorgaben zur Messung der Wirkung von ÖPUL auf das entsprechende Schutzgut erfolgen sollten, weil nur damit der Grad der Zielerreichung effektiv zu überprüfen ist. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.
- 30.1** Die Auswertung von Wirkungsindikatoren in der Halbzeitevaluierung 2010 erfolgte beim Schutzgut Boden u.a. mittels Analyse von Bodenproben. Da nur einzelne Untermaßnahmen verpflichtende Bodenproben vorsahen, waren Aussagen nur eingeschränkt möglich. Der zu geringe Probenumfang erlaubte keine fundierten Aussagen z.B. zum Wirkungsindikator Bodenverdichtung auf Ackerland, sondern nur die Feststellung, dass Bodenverdichtung ein Problem sei, die Zusammenhänge zwischen den ÖPUL-Untermaßnahmen und dem Gefügestand des Bodens jedoch nicht eindeutig bewertbar seien.
- 30.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, verstärkt Bodenproben verpflichtend zu erheben und deren Auswertung in einer Datenbank zu sammeln, sodass die Entwicklung des Bodens in verlässlichen Zeitreihen als Basis für fundierte wissenschaftliche Analysen nachvollzogen werden kann.
- 30.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei im Bereich der Evaluierung des Schutzgutes „Boden“ in verschiedenen Evaluierungsprojekten eine große Anzahl von Bodendaten aus verschiedenen Untersuchungen verwendet worden, die lokal zuordenbar seien. Damit seien Entwicklungen nachvollziehbar und Rückschlüsse aufgrund veränderter Bewirtschaftungsmethoden im Rahmen der ÖPUL-Maßnahmen möglich. Das BMLFUW könne nicht nachvollziehen, warum Aussagen aufgrund der mangel-*

*den Verpflichtung zur Durchführung von Bodenproben in verschiedenen ÖPUL-Maßnahmen nicht möglich sein sollten.*

*Gerade im Bereich der Bodenerosion aber auch der Stickstoff-Auswaschung könne vielfach auf Modellrechnungen zurückgegriffen werden, die es ermöglichen, mit einer geringen Zahl von „Proben“ auszukommen. In diesem Zusammenhang verwies das BMLFUW auf mehrere Studien.*

*Aus Sicht des BMLFUW seien Bodenproben eher ein Beratungsinstrument und sollten in ÖPUL nur gezielt bei bestimmten regionalen Fragestellungen eingesetzt werden.*

- 30.4** Der RH verwies auf die in der Halbzeitevaluierung 2010 (Teil B 2 Seite 253 „Bodenverdichtung auf Ackerland“) enthaltene Feststellung, wonach etwa das Ergebnis im Alpenvorland wegen des geringen Probenumfangs (30 Probeentnahmestellen) nicht 1 : 1 auf das gesamte Gebiet hochgerechnet werden könne, sowie auf eine weitere vom BMLFUW in seiner Stellungnahme angeführte Studie: „Um eine fundierte Datengrundlage für die Ableitung von Entwicklungstrends des Bodenzustandes zu generieren“, wurde darin empfohlen, „als Förderungs Voraussetzung in einer zentralen und breit angelegten Maßnahme im Österreichischen Umweltprogramm (ÖPUL) eine Mindestanzahl von Bodenuntersuchungen, die an die Größe der bewirtschafteten LN<sup>43</sup> gekoppelt sind, vorzusehen.“<sup>44</sup> Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

<sup>43</sup> LN = landwirtschaftliche Nutzfläche

<sup>44</sup> Siehe die Studie „Humusgehalt, Säuregrad und pflanzenverfügbare Phosphor- und Kaliumgehalte auf Acker- und Grünland in Oberösterreich“, AGES, vom BMLFUW im Jahre 2011 beauftragt, veröffentlicht im März 2013, S. 116

## Bewertung

Berichtswesen  
und Evaluierungs-  
methodik

**31.1** Die Halbzeitevaluierung 2010 enthielt zusammenfassend für ÖPUL 2007 den Input-Indikator (Zahlungen an die Förderungsnehmer) und die Entwicklung der Output- und Ergebnisindikatoren. Die Wirkungsin-  
dikatoren waren dagegen in den Kapiteln der einzelnen Schutzgüter  
dargestellt.

Tabelle 9: Indikatoren, Zielwerte und Umsetzung von ÖPUL 2007 laut Halbzeit- evaluierung 2010				
Art des Indikators	Indikator	Zielwerte 2007 bis 2013	Umsetzung 2007 bis 2009	Umsetzungsgrad
<b>Input</b>	Öffentliche Mittel (in Mio. EUR) <sup>1</sup>	3.635	1.529	42 %
<b>Output</b>	Anzahl der geförderten Betriebe pro Jahr <sup>2</sup>	120.000	2007: 120.547 2009: 117.771	100 %
	Geförderte Fläche (Maßnahmenfläche) (in Mio. ha/Jahr)	5,4	2007: 4,4 2009: 4,2	– <sup>3</sup>
	Geförderte physische Fläche (in Mio. ha/Jahr)	2,2	2007: 2,195 2009: 2,203	100 %
	Anzahl der Verträge pro Jahr	465.000	2007: 406.221 2009: 408.661	88 %
<b>Ergebnis<sup>5</sup></b>	Flächen im Rahmen erfolgreicher Landbewirtschaftungsmaßnahmen, die zu Folgendem beitragen:			
	Biodiversität und landwirtschaftliche Fläche von hohem Naturwert (in Mio. ha/Jahr)	2,8	3,0	107 %
	Wasserqualität (in Mio. ha/Jahr)	2,6	2,8	108 %
	Klimawandel (in Mio. ha/Jahr)	1,2	2,6	– <sup>4</sup>
	Bodenqualität (in Mio. ha/Jahr)	3,3	3,5	106 %
	Vermeidung von Marginalisierung und Landnutzungsaufgabe (in Mio. ha/Jahr)	2,5	2,6	104 %

<sup>1</sup> Der finanzielle Umsetzungsstand von rd. 42 % entspricht dem Planungsstand für das dritte von sieben Jahren der  
Programmlaufzeit und kann somit als 100 %-Zielerreichung angesehen werden.

<sup>2</sup> Die geringere Zahl an ÖPUL-Betrieben muss mit der ebenfalls sinkenden Anzahl aller Betriebe in Relation gesetzt werden.  
Dabei kann festgehalten werden, dass der Anteil der ÖPUL-Betriebe an den INVEKOS-Betrieben (2007: 140.793 und 2009:  
135.388) von 2007 auf 2009 sogar leicht angestiegen ist.

<sup>3</sup> Die Reduktion der Maßnahmenflächensumme und der Anzahl der Maßnahmenverträge bei gleich bleibender physischer  
Fläche ist als Indiz für die Vereinfachung des Programms zu sehen und nicht als Zielverfehlung.

<sup>4</sup> Der sehr hohe Umsetzungsgrad ist durch eine Neuordnung der Maßnahmen gegenüber der Programmplanung im Rahmen  
der Evaluierung des Schutzgutes Klima erklärbar.

<sup>5</sup> Es werden hier – entsprechend der Vorgangsweise beim jährlichen Monitoring – alle Flächen aller relevanten Maßnahmen  
summiert.

Quelle: Halbzeitevaluierung 2010 zum Programm LE 07–13, Maßnahme 214, Tabelle 1

Einen wichtigen Indikator für den Umsetzungsgrad bzw. das Ergebnis von ÖPUL 2007 stellte die geförderte Fläche dar. Wurde eine Fläche im Rahmen mehrerer ÖPUL-Untermaßnahmen gefördert, so ging diese Fläche mehrfach in die Berechnung des Indikatorwerts ein. Die Darstellung des Outputs sowie des Ergebnisses erfolgte als „geförderte Fläche“ (addierte Maßnahmenflächen) und teilweise auch als physische Fläche, d.h. die tatsächliche geförderte Fläche bereinigt um Mehrfachzählungen derselben Fläche.

- 31.2** Der RH bemängelte, dass die Flächen der einzelnen Untermaßnahmen addiert wurden und dabei nur teilweise die physische, um Mehrfachzählungen bereinigte Fläche angegeben war. Er empfahl dem BMLFUW, bei allen Flächen, auf denen mehrere ÖPUL-Untermaßnahmen umgesetzt wurden, jeweils auch die physische Fläche – bereinigt um Mehrfachzählungen – zusätzlich anzugeben.
- 31.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien die Vorgaben zu den auf Schutzgüter bezogenen Ergebnisindikatoren mehrfach mit der Europäischen Kommission diskutiert worden. Es sei zutreffend, dass auf Basis der Vorgaben eine Interpretation der Daten schwierig sei. Eine prozentuelle Aufteilung der Flächen einzelner Maßnahmen auf Schutzgüter würde jedoch die Interpretierbarkeit auch nicht erhöhen. Das BMLFUW werde jedoch die Anregung des RH, wo möglich, aufgreifen und die bestehenden Darstellungen in diese Richtung verbessern. Es verwies ergänzend darauf, dass dies vielfach in den Monitoringtabellen und im Textteil des jährlichen Berichts an die Europäische Kommission bereits erfolge.*
- 32.1** Die Evaluierung der Wirkung von ÖPUL 2007 erfolgte nach Schutzgütern und nicht nach Untermaßnahmen. Die 30 Teilstudien (siehe TZ 28) flossen in deren Bewertung ein. Die ökologischen Wirkungen von ÖPUL für die Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) wurden nicht evaluiert. Für die Evaluierung von ÖPUL sah das BMLFUW einen Betrag von rd. 2,5 Mio. EUR vor. Gemessen an den ÖPUL-Gesamtmitteln (3,639 Mrd. EUR) stellte dies einen Anteil von rd. 0,1 % dar.
- 32.2** Der RH bemängelte, dass die Halbzeitevaluierung 2010 nur vier der fünf Schutzgüter behandelte. Er empfahl dem BMLFUW, auch die Wirkungen von ÖPUL auf die Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) zu evaluieren.
- 32.3** *Das BMLFUW bestätigte in seiner Stellungnahme, dass das Thema Marginalisierung in keinem gesonderten Evaluierungsbericht berücksichtigt*

*worden sei. Dies sei aus Sicht des BMLFUW auch schwer möglich und nur bedingt sinnvoll, da es sich um eine Querschnittsmaterie handle, die einerseits durch Wirtschafts- und Strukturdaten dargestellt und andererseits bei verschiedenen Projekten (Evaluierungsstudien) mitbehandelt würde. Das BMLFUW werde aber den Anmerkungen des RH insofern Rechnung tragen, als hinkünftig in den jährlichen Monitoringberichten und insbesondere in der Ex-post-Evaluierung die Marginalisierung oder die genauere flächenbezogene Darstellung in Bezug auf die Schutzgüter besser dargestellt würde.*

- 33.1** Die Bewertung der einzelnen Schutzgüter umfasste Output-, Ergebnis- und Wirkungsziele. Die Bewertung der einzelnen Untermaßnahmen beschränkte sich – entgegen den Empfehlungen der Ex-ante-Evaluierung – auf die Überprüfung der Erreichung der Outputziele (Anzahl der teilnehmenden Betriebe, Ausmaß der Teilnahmeflächen). Die Wirkung der Untermaßnahmen auf die Umwelt wurde nicht evaluiert.
- 33.2** Der RH bemängelte, dass die Evaluierung der Wirkungen grundsätzlich nur mit Bezug auf die Schutzgüter und nicht auch mit Bezug auf ÖPUL-Untermaßnahmen erfolgte. Er empfahl dem BMLFUW, die Untermaßnahmen in Hinblick auf deren Beitrag zur Erreichung der angestrebten Wirkungsziele zu bewerten.
- 33.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei es kritisch zu hinterfragen, ob jedes Mal in jeder Evaluierung wiederum der Beweis angetreten werden müsse, dass etwa die Reduktion ertragssteigernder Betriebsmittel eine positive Wirkung auf Boden, Wasser, Biodiversität etc. habe. Grundlegende, wissenschaftliche Erkenntnisse und laufend erhobene Daten sollten jedenfalls für diesen Zweck auch anerkannt werden.*
- 33.4** Der RH entgegnete, dass die Evaluierung von Untermaßnahmen nicht bedeutet, grundlegende wissenschaftliche Erkenntnisse nicht entsprechend anzuerkennen. Es sollten jedoch – auch gemäß den Empfehlungen der Ex-ante-Evaluierung – Untermaßnahmen im Hinblick auf deren Beitrag zur Erreichung der angestrebten Wirkungsziele bewertet werden.

Im Übrigen hatte auch der Europäische Rechnungshof im Rahmen seiner Prüftätigkeit 2009/2010 in Österreich festgestellt, dass der Beitrag einzelner Untermaßnahmen zur Erhaltung bzw. Verbesserung einer gegebenen Situation mangels klarer Maßnahmenziele schwer zu ermitteln war.

**Untermaßnahmen von ÖPUL 2007**      **34.1** (1) Die 28 Untermaßnahmen von ÖPUL 2007 stellten sich wie folgt dar:

**Tabelle 10: Untermaßnahmen von ÖPUL 2007**

	<b>Untermaßnahmen von ÖPUL 2007<sup>1</sup></b>	<b>Teilnahme- flächen (in ha) 2010</b>	<b>Betriebe 2010</b>	<b>Leistungsabgeltun- gen 2007 bis 2010 (in Mio. EUR<sup>5</sup>) insgesamt</b>	<b>Leistungs- abgeltungen 2007 bis 2010 (in %<sup>5</sup>)</b>
1	Biologische Wirtschaftsweise <sup>4</sup>	414.148	20.789	365,8	18,1
2	Umweltgerechte Bewirtschaftung UBAG <sup>4</sup>	1.286.793	67.305	443,1	21,9
3	Verzicht Betriebsmittel Ackerflächen	6.476	3.147	5,0	0,2
4	Verzicht Betriebsmittel Grünlandflächen	408.965	38.400	93,1	4,6
5	Verzicht Fungizide auf Getreideflächen	191.015	16.419	20,1	1,0
6	Heil-, Gewürzpflanzen und Alternativen	6.050	986	4,0	0,2
7	Integrierte Produktion Ackerflächen	68.457	7.630	45,5	2,3
8	Erosionsschutz Obst und Hopfen	11.469	2.267	10,2	0,5
9	Integrierte Produktion Obst und Hopfen	8.689	1.460	10,4	0,5
10	Erosionsschutz Wein	36.925	7.716	21,1	1,0
11	Integrierte Produktion Wein	34.003	6.303	55,1	2,7
12	Integrierte Produktion geschützter Anbau	244	205	2,4	0,1
13	Silageverzicht	113.993	9.999	73,9	3,7
14	Erhaltung von Streuobstbeständen	10.106	16.904	5,3	0,3
15	Mahd von Steifflächen	149.731	41.703	113,4	5,6
16	Bewirtschaftung von Bergmähdern	1.787	1.215	3,3	0,2
17	Alpung und Behirtung	409.793	7.770	95,1	4,7
18	Ökopunkte <sup>4</sup>	133.603	6.571	128,5	6,4
19	Begrünung von Ackerflächen	433.640	49.905	267,6	13,3
20	Mulch- und Direktsaat	140.337	15.225	22,9	1,1
21	Regionalprojekt Salzburg <sup>4</sup>	28.339	2.029	13,6	0,7
22	Vorbeugender Boden-/ Gewässerschutz	157.007	4.409	33,3	1,6
23	Auswaschungsgefährdete Ackerflächen	123	27	0,1	0,0
24	Untersaat bei Mais	22	8	0,0	0,0
25	Verlustarme Ausbringung Gülle (in m <sup>3</sup> )	2.273.894	3.087	7,0	0,3
26	Seltene Nutzierrassen (in Stück)	31.811	4.819	16,1	0,8
27	Seltene landw. Kulturpflanzen	12.090	3.323	6,0	0,3
28	Naturschutz <sup>4</sup>	84.731	23.858	156,9	7,8
<b>Gesamte physische Fläche mit Almen</b>		<b>2.608.620<sup>2</sup></b>	<b>116.122<sup>3</sup></b>	<b>2.018,8</b>	<b>100,0</b>
<b>Gesamte physische Fläche ohne Almen</b>		<b>2.197.040<sup>2</sup></b>			

<sup>1</sup> ohne Tierschutzmaßnahme (M 215) und ohne Restzahlungen für Maßnahmen aus ÖPUL 2000

<sup>2</sup> „physische Fläche“, ohne Doppelzählung

<sup>3</sup> an ÖPUL teilnehmende Betriebe ohne Doppelzählung

<sup>4</sup> vom RH in die Prüfung einbezogene Untermaßnahmen

<sup>5</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

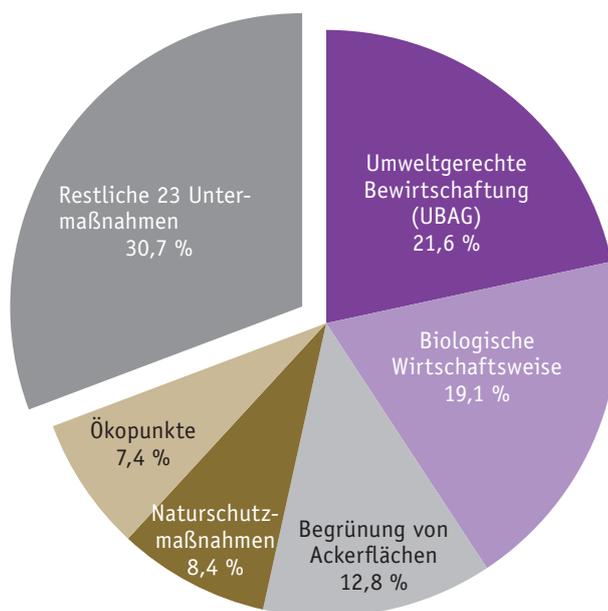
Untermaßnahmen von ÖPUL 2007

(2) Zehn der 28 Untermaßnahmen konnten gemäß ÖPUL-Sonderrichtlinie nur in Kombination mit anderen Untermaßnahmen in Anspruch genommen werden. Beispielsweise setzte die Teilnahme an der Untermaßnahme 21 (Regionalprojekt Salzburg) eine Teilnahme an den Untermaßnahmen 1 Bio oder 2 UBAG voraus.

Neben den verpflichtenden Kombinationen konnten die Antragsteller viele der 28 Untermaßnahmen freiwillig kombinieren. Österreichische Betriebe nahmen im Jahr 2010 im Durchschnitt an 3,5 Untermaßnahmen teil. In Niederösterreich belief sich die Zahl der Untermaßnahmen pro Betrieb auf durchschnittlich 3,1, während sie in Salzburg 3,9 betrug. Der Anteil der ÖPUL-Betriebe, die im Jahr 2010 nur an einer einzigen Untermaßnahme teilnahmen, betrug österreichweit rd. 15,3 % (in Niederösterreich rd. 23,7 %, in Salzburg rd. 6,9 %). Rund 11,3 % der ÖPUL-Betriebe nahmen an sechs bis elf Untermaßnahmen teil.

(3) Die Zahl der Untermaßnahmen sank gegenüber der Vorperiode von 31 auf 28. Tatsächlich entfielen im Jahr 2010 durchschnittlich rd. 59,0 % (bzw. rd. 79,8 %) aller ÖPUL-Mittel eines jeden Bundeslandes auf jeweils drei (bzw. fünf) Untermaßnahmen. Österreichweit waren es in Summe 14 Untermaßnahmen, die – gemessen an ihrem finanziellen Volumen – in mindestens einem der neun Bundesländer unter den ersten fünf rangierten. Auch österreichweit bestand ein hoher Konzentrationsgrad: Rund 53,5 % (bzw. rd. 69,3 %) der Mittel entfielen auf drei (bzw. fünf) Untermaßnahmen.

Abbildung 8: Konzentration der ÖPUL 2007-Mittel im Jahr 2010 auf Untermaßnahmen



Quelle: Darstellung RH auf Basis Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.15

- 34.2** Der RH hielt fest, dass bei ÖPUL 2007 eine hohe Anzahl an Untermaßnahmen bestand, wiewohl sich die Teilnahme in finanzieller Hinsicht in jedem Bundesland de facto auf wenige Untermaßnahmen konzentrierte. Er empfahl dem BMLFUW, für die nächste Programmperiode eine Vereinfachung der ÖPUL-Konzeption etwa durch eine weitere Verringerung der Zahl der Untermaßnahmen zu prüfen.
- 34.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Vereinfachung des Programms ein wesentliches Ziel bei der Neukonzeption. Die Verringerung der Maßnahmenzahl stelle dabei jedoch nur einen Aspekt dar. In Übereinstimmung mit der Empfehlung des RH habe das BMLFUW in der ersten Runde der Diskussion in den Arbeitsgruppen einen Vorschlag mit einer deutlich reduzierten Maßnahmenanzahl eingebracht. Auch wenn aus Sicht der derzeit starken Mittelkonzentration auf einige Maßnahmen eine starke Reduktion der Maßnahmenzahl plausibel scheine, sei dabei jedoch zu berücksichtigen, dass zahlreiche, geringer dotierte Untermaßnahmen einen stärkeren regionalen, standörtlichen Bezug und daher trotz geringerer Dotierung einen starken Effekt für die Zielerreichung aufwiesen.*
- 34.4** Der RH bestärkte das BMLFUW darin, die Verringerung der Maßnahmenanzahl als wichtiges Vereinfachungspotenzial zu nutzen.

### Ausgewählte Untermaßnahmen

Untermaßnahme 1:  
Biologische Wirtschaftsweise (Bio)

Ziele

- 35.1** (1) Ziele der Untermaßnahme 1 Bio waren gemäß Programm LE 07–13:
1. Förderung der biologischen Wirtschaftsweise,
  2. Erhöhung der Biodiversität im tierischen und pflanzlichen Bereich durch Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel, reduzierte Düngung und vielfältige Fruchtfolgen,
  3. Verringerung des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln im Zusammenhang mit Grundwasserschutz und Reduktion der Emissionen in die Luft,

## Ausgewählte Untermaßnahmen

4. Etablierung besonders umweltgerechter und die Bodengesundheit fördernder Fruchtfolgen,
5. besonders tierfreundliche Haltung der Nutztiere,
6. weitgehende Kreislaufwirtschaft<sup>45</sup> am Betrieb.

(2) Bio war als einzige der insgesamt 28 Untermaßnahmen bei den „besonderen Zielen“ für ÖPUL (TZ 10) im Programm LE 07–13 ausdrücklich genannt. Dies verdeutlichte, dass Bio wegen seiner strengen Auflagen und seines hohen Niveaus in Österreich einen besonderen Stellenwert bei der Zielformulierung des BMLFUW einnahm. Im Jahr 2010 umfasste Bio knapp ein Fünftel der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Die Erreichung der allgemeinen und besonderen Ziele zu Bio wurde in der Halbzeitevaluierung 2010, abgesehen von der Darstellung quantitativer Entwicklungen in Tabellen, im Text nicht ausdrücklich ausgeführt.

**35.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, jedes einzelne für Bio formulierte Ziel – inkl. der Bio-bezogenen allgemeinen und besonderen Programmziele – zu evaluieren (siehe auch TZ 37), um auf Basis dieser Erkenntnisse für die nächste Programmperiode eine exakte und zielgenaue Steuerung sicherstellen zu können. Eine Voraussetzung dafür war eine konkretere und differenziertere Formulierung der allgemeinen und besonderen Ziele (siehe TZ 10).

**35.3** *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass an der Entwicklung und Verbesserung der Zieldefinition und Evaluierung jedenfalls weiter gearbeitet werde.*

### Entwicklung

**36** Bio entwickelte sich in der vorangegangenen Programmperiode ÖPUL 2000 und in der laufenden Programmperiode ÖPUL 2007 wie folgt:

<sup>45</sup> Kreislaufbewirtschaftung: Im Biolandbau wird Wert darauf gelegt, dass Futter- und Düngemittel möglichst aus dem eigenen Betrieb stammen. Stoffe, die in der Bewirtschaftung (Mist, Gülle, ...) anfallen, werden wieder in den Kreislauf eingebracht.

Tabelle 11: Entwicklung der Untermaßnahme 1 Bio							
	ÖPUL 2000 – Bio						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2001 bis 2006
Teilnahmeflächen in ha	250.002	268.302	294.801	309.325	326.986	321.971	295.231
Teilnehmende Betriebe	16.306	17.020	18.157	18.292	18.850	18.505	17.855
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	69,5	75,9	86,0	90,6	96,4	95,3	85,6
	ÖPUL 2007 – Bio						Veränderung Bio 2000/2007 in %
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010		
Teilnahmeflächen in ha	346.950	364.924	388.043	414.148	378.516	28,2	
Teilnehmende Betriebe	18.458	19.074	19.998	20.789	19.580	9,7	
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	85,9	88,5	92,4	99,1	91,4	6,8	

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

Bio hatte – gemäß Programm LE 07–13 und laut BMLFUW – positive Wirkungen auf alle Schutzgüter, insbesondere auf das Schutzgut Klima. Das BMLFUW bezeichnete Bio als höherwertige Untermaßnahme, weil die Auflagen deutlich über das Niveau der Grundanforderung hinausgingen. Dies drückte sich insbesondere in der Prüfung jedes Biobetriebs durch die Lebensmittelbehörde aus sowie im Verzicht auf chemisch synthetische Pflanzenschutzmittel und in der Kreislaufbewirtschaftung des Bodens.

Die Teilnahme der Betriebe an Bio stieg zwischen 2001 und 2010 um rd. 27,5 %.

## Ausgewählte Untermaßnahmen

### Erkenntnisse aus Vorperiode und Evaluierungen

**37.1** (1) Für Bio zeigte die quantitative Zielvorgabe gegenüber der Ausgangslage 2005 folgende Größenordnung:

Tabelle 12: Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 1 Bio				
	2005	Zielwert für 2013	2009	2010
Teilnahmeflächen in ha	326.986	390.000	388.043	414.148
Umsetzung des Zielwerts in %			99,5	106,3

Quellen: BMLFUW; Halbzeitevaluierung 2010; Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

Die Zielvorgabe für Bio im Programm LE 07–13 wurde gegenüber dem vorangegangenen Programmzeitraum 2000 bis 2006 (Teilnahmefläche 2005) um rd. 19,3 % erhöht. Bereits Ende 2009 betrug der Umsetzungsgrad rd. 99,5 %, Ende 2010 rd. 106,3 %.

(2) Die Ex-post-Evaluierung 2008 für ÖPUL 2000 stellte eine Verschiebung der Mittelverteilung in Richtung ökologisch höherwertige Untermaßnahmen – wie insbesondere Bio – fest. Es gab jedoch deutliche regionale Unterschiede in der Akzeptanz<sup>46</sup>. So bestand bspw. im Osten Österreichs sowie im Wald- und Mühlviertel eine deutlich höhere Akzeptanz von Bio als z.B. im oberösterreichischen Zentralraum oder in der Südoststeiermark.

Als Folge dieser Erkenntnisse formulierte das BMLFUW in der Ex-post-Evaluierung 2008 die Verbesserung der Akzeptanz von Bio als eines der Ziele für ÖPUL 2007 und bezeichnete diesbezügliche Fragestellungen als Herausforderung für weitere Evaluierungen und Begleitmaßnahmen zu den bis 2013 fixierten Flächenförderungen.

(3) Dieses Ziel evaluierte das BMLFUW bisher nicht umfassend, es beschränkte seine Ausführungen im Bericht der Halbzeitevaluierung 2010 auf die zahlenmäßige Darstellung der teilnehmenden Betriebe, der Flächen und der Leistungsabgeltung in Tabellen. Die Halbzeitevaluierung 2010 enthielt keine weitergehenden Fragestellungen zur Akzeptanz von Bio und kaum Bewertungen zu den Wirkungen von Bio zur Effektivität und Effizienz.

**37.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, Erkenntnisse aus Vorperioden zu Bio umzusetzen, um dadurch die Kontinuität der Erkenntnisse vorange-

<sup>46</sup> Das BMLFUW maß die Akzeptanz anhand der Anzahl der Förderungswerber in einem bestimmten Zeitraum.

gangener Evaluierungen sicherzustellen, sowie die Wirkungen zu evaluieren.

**37.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien genug Belege vorhanden, welche mehrere positive Wirkungen des Biolandbaus nachweisen würden, die nicht durch weitere Studien wiederholt werden müssten. Eine maßnahmenbezogene Evaluierung in Ergänzung zu der schutzgutbezogenen Evaluierung sei, wo sinnvoll, bereits erfolgt. Im Rahmen der Weiterentwicklung des Evaluierungskonzepts werde auch dieser Punkt mitgedacht werden.*

**37.4** Der RH wies darauf hin, dass das BMLFUW es verabsäumt hatte, sein selbst formuliertes Ziel, die Akzeptanz von Bio zu verbessern, zu evaluieren.

Untermaßnahme 2:  
Umweltgerechte  
Bewirtschaftung von  
Acker- und Grünland-  
flächen (UBAG)

Ziele

**38.1** (1) Ziele der Untermaßnahme 2 UBAG waren gemäß Programm LE 07–13:

1. Sicherung einer standortangepassten, umweltgerechten und nachhaltigen Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen auf Basis eines unter der sachgerechten Düngung liegenden Niveaus,
2. Bewahrung traditioneller Kulturlandschaft durch Erhaltung von Grünland und Landschaftselementen,
3. Sicherung einer möglichst flächendeckenden Teilnahme als Basis für die Teilnahme an weiteren spezifischen Untermaßnahmen.

(2) Von den ÖPUL–Auszahlungen der Jahre 2007 bis 2010 (durchschnittlich rd. 504,7 Mio. EUR) entfielen rd. 21,9 % (d.s. durchschnittlich rd. 110,8 Mio. EUR pro Jahr) auf UBAG. UBAG stellte nur geringe Anforderungen an die Betriebe. Dies sollte einen Anreiz darstellen, an ÖPUL 2007 teilzunehmen. Da UBAG eine Teilnahme mit allen Flächen eines Betriebes erforderte, hoffte das BMLFUW, die Betriebe mit Einzelflächen auch für die Teilnahme an sogenannten höherwertigen Untermaßnahmen (z.B. Naturschutz) zu gewinnen.

(3) Wie nachstehende Tabelle zeigt, nahmen UBAG–Betriebe zumeist auch an anderen Untermaßnahmen teil:

## Ausgewählte Untermaßnahmen

Tabelle 13: Betriebe in der Untermaßnahme 2 UBAG						
Jahr	ÖPUL-Betriebe gesamt	Betriebe mit UBAG gesamt	Betriebe mit ausschließlich UBAG	ÖPUL-Fläche gesamt	Fläche mit UBAG	Fläche mit ausschließlich UBAG
	Anzahl			in ha		
2010	116.122	67.305	1.556	2.197.040	1.286.793	9.653
in %	100,0	58,0	1,3	100,0	58,6	0,4

Quellen: Darstellung RH auf Basis von Daten des BMLFUW vom Oktober 2011 sowie Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.15

Lediglich 1.556 Betriebe (1,3 % der ÖPUL-Betriebe) nahmen mit 9.653 ha (0,4 % der ÖPUL-Fläche) ausschließlich die Untermaßnahme UBAG in Anspruch. UBAG ist die größte aller ÖPUL-Untermaßnahmen: Im Jahr 2010 nahmen rd. 58,0 % der ÖPUL-Betriebe mit rd. 58,6 % der ÖPUL-Flächen daran teil.

(4) UBAG sollte sich gemäß Programm LE 07-13 auf alle Schutzgüter gleichermaßen günstig auswirken und vor allem einer drohenden Intensivierung der Landwirtschaft entgegensteuern, indem der Anbau beschränkt und die Düngung reduziert wurden.

In der Halbzeitevaluierung 2010 erfolgte eine Zuordnung von UBAG zu den Schutzgütern Boden, Klima und Biodiversität, wobei UBAG jeweils als „wirksame“ und nicht als „stark wirksame“ Untermaßnahme qualifiziert wurde.

**38.2** Der RH hielt kritisch fest, dass UBAG – obwohl es rd. 21,9 % der ÖPUL 2007-Mittel beanspruchte und somit die ausgabenstärkste Untermaßnahme von ÖPUL 2007 war – gemäß Halbzeitevaluierung 2010 nicht alle, sondern nur drei Schutzgüter positiv beeinflusste und sich in keinem Fall als eine „stark wirksame“ Untermaßnahme zeigte. Der RH empfahl daher dem BMLFUW, die Konzeption und Kosteneffektivität der Untermaßnahme UBAG mit dem Ziel einer künftigen Steigerung des Wirkungsgrads zu überprüfen.

**38.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei ÖPUL als in sich schlüssiges Gesamtkonzept zu sehen, welches die optimale Wirkung im Zusammenspiel der Maßnahmen erreiche. Es könne und müsse nicht nur stark wirksame Maßnahmen geben. Es könnten auch nicht alle Maßnahmen alle Schutzgüter abdecken. Gerade die Maßnahme UBAG wirke aber in allen Bereichen und Schutzgütern. Die Wirkung entstehe auch oft durch die breite Akzeptanz und die Auswahl weiterer Maßnahmen oder die breite Wirkung auf verschiedene Schutzgüter. Weitere Maß-*

*nahmen seien dann oft auf einzelnen Flächen wirkende „stark wirksame Maßnahmen“. Der Maßnahme UBAG komme aufgrund ihrer breiten Akzeptanz und damit verbundenen breiten Wirkung (z.B. betreffend Landschaftselemente oder Blühflächen) sowie der Tatsache, dass sie oft die Basis für die Teilnahme an weiteren Maßnahmen darstelle, ihre besondere Bedeutung zu.*

*Die Prüfung einer möglichen Weiterführung der Maßnahme UBAG sei ein Kernelement für die Neukonzeption von ÖPUL und werde in unterschiedlichen Arbeitsgruppen geführt. Die Kosteneffektivität und der Wirkungsgrad würden neben anderen Aspekten, wie der Frage der Umweltleistung, diskutiert.*

- 38.4** Der RH bestärkte das BMLFUW mit Verweis auf den festgestellten geringen Wirkungsgrad von UBAG darin, die Kosteneffektivität und den Wirkungsgrad bei der Konzeption dieser Untermaßnahme stärker zu berücksichtigen.

#### Entwicklung

- 39** UBAG wurde in ÖPUL 2007 neu entwickelt und entsprach weitgehend der Untermaßnahme „Grundförderung“ in ÖPUL 2000 einschließlich der ÖPUL-2000-Untermaßnahmen „Reduktion Betriebsmittel Grünland“ und „Reduktion Betriebsmittel Acker“. Für diese beiden Untermaßnahmen war eine Teilnahme an der Untermaßnahme „Grundförderung“ Pflicht. Die Grundförderung bzw. Reduktion Betriebsmittel Grünland und Reduktion Betriebsmittel Acker entwickelten sich in der vorangegangenen Programmperiode ÖPUL 2000 und UBAG entwickelte sich in der laufenden Programmperiode ÖPUL 2007 wie folgt:

## Ausgewählte Untermaßnahmen

<b>Tabelle 14: Entwicklung der Untermaßnahme 2 UBAG (ÖPUL 2007) bzw. Grundförderung, Reduktion Betriebsmittel Grünland und Reduktion Betriebsmittel Acker (ÖPUL 2000)</b>							
<b>Grundförderung</b>	<b>ÖPUL 2000 – Grundförderung</b>						
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Durchschnitt 2001 bis 2006</b>
Teilnahmeflächen in ha	1.969.395	1.971.051	1.971.408	1.998.292	1.997.024	1.937.528	1.974.116
Teilnehmende Betriebe	122.436	121.051	119.881	119.231	119.271	111.482	118.892
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	100,6	100,5	100,2	101,0	100,7	97,8	100,2
<b>Reduktion Betriebsmittel Grünland</b>	<b>ÖPUL 2000 – Reduktion Betriebsmittel Grünland</b>						
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Durchschnitt 2001 bis 2006</b>
Teilnahmeflächen in ha	136.940	134.353	114.229	111.043	108.302	103.233	118.017
Teilnehmende Betriebe	23.027	22.748	20.355	19.874	19.801	18.187	20.665
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	13,7	13,4	10,2	9,7	9,5	9,1	10,9
<b>Reduktion Betriebsmittel Acker</b>	<b>ÖPUL 2000 – Reduktion Betriebsmittel Acker</b>						
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Durchschnitt 2001 bis 2006</b>
Teilnahmeflächen in ha	547.066	495.229	491.671	497.108	498.159	497.244	504.413
Teilnehmende Betriebe	37.854	36.788	37.780	37.575	36.900	34.700	36.933
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	61,2	60,9	60,9	61,7	62,4	62,4	61,6
<b>UBAG</b>	<b>ÖPUL 2007 – UBAG</b>						<b>Veränderung Grundförderung 2000/UBAG 2007 in %</b>
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Durchschnitt 2007 bis 2010</b>		
Teilnahmeflächen in ha	1.225.351	1.338.858	1.317.445	1.286.793	1.292.112		- 34,5
Teilnehmende Betriebe	65.838	70.962	69.480	67.305	68.396		- 42,5
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	99,5	116,7	114,7	112,2	110,8		10,6

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

In ÖPUL 2000 nahmen durchschnittlich rd. 119.000 Betriebe mit durchschnittlich rd. 1.974.000 ha die Grundförderung in Anspruch. UBAG nahmen durchschnittlich rd. 68.000 Betriebe mit durchschnittlich rd. 1.292.000 ha in Anspruch. Dies entsprach einer Reduktion der Teilnahmefläche um rd. 34,5 %. Die durchschnittliche Leistungsabgeltung reduzierte sich bei UBAG gegenüber der Grundförderung unter Einbezug der zwei weiteren Untermaßnahmen „Reduktion Betriebsmittel Grünland“ und „Reduktion Betriebsmittel Acker“ pro Hektar um rd. 2,1 % von rd. 88 EUR auf rd. 86 EUR.

Erkenntnisse aus Vorperiode und Evaluierungen

**40.1** (1) Die Untermaßnahme „Grundförderung“ hatte in der vorangegangenen Periode gemäß Ex-post-Evaluierung 2008 eine hohe Akzeptanz und war hinsichtlich der Teilnahme, des Flächenumfangs und des Prämienvolumens über den Programmzeitraum sehr stabil. Auch die Akzeptanz der Untermaßnahme „Reduktion Betriebsmittel Acker“ hielt sich auf einem hohen Niveau. Bei der Untermaßnahme „Reduktion Betriebsmittel Grünland“ kam es zu einem starken Wechsel in höherwertige Untermaßnahmen, wie z.B. Bio.

(2) Da UBAG aufgrund des großen Flächenumfangs rund ein Fünftel der ÖPUL-Mittel beanspruchte und ursprünglich in der Einreichversion sehr geringe Anforderungen auswies, ersuchte die Europäische Kommission das BMLFUW, den Mehrwert von UBAG zu begründen und die Grundanforderungen und die darüber hinausgehenden Leistungen klar zu definieren. Dies führte zur nachfolgend dargestellten Anhebung der Anforderungen gegenüber der Einreichversion:

## Ausgewählte Untermaßnahmen

Tabelle 15: Anhebung der Anforderungen der Untermaßnahme 2 UBAG gegenüber der Einreichversion des Programms LE 07–13		
Einreichversion des Programms LE 07–13 vom Jänner 2007	Anmerkungen und Fragen der Europäischen Kommission vom April 2007	Anpassungen im genehmigten Programm LE 07–13 vom Oktober 2007
<p><b>Auflagen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– 210 kg Nitrat-Gesamt/ha Düngung</li> <li>– max. 5 % Nützlings- und Blühstreifen prämienefähig</li> </ul> <p><b>Förderhöhe:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ackerfläche: 85 EUR/ha</li> <li>– Grünland (je nach Viehbesatz): 50/95/110 EUR/ha</li> </ul> <p>Bei Ackerflächen größer als 5 ha sind auf einer Fläche von zumindest 25 % der Ackerfläche andere Kulturen als Getreide oder Mais anzulegen.</p>	<p>Die Europäische Kommission äußerte große Bedenken, da ein wirklicher Mehrwert für die Umwelt nicht erkennbar war. Die Untermaßnahme sollte durch deutlich über den Grundanforderungen liegende Auflagen verbessert oder aber zurückgezogen werden.</p> <p>Mit Bezug auf die Düngeaufgaben ersuchte die Europäische Kommission um eine genaue Darstellung der Grundanforderungen und der darüber hinausgehenden Leistungen. Sie forderte eine mindestens 30 %ige Reduktion.</p> <p>Der Mehrwert einer Einschränkung des Getreide- und Maisanteils auf max. 75 % der Fläche war nicht nachvollziehbar, da 80 % der Betriebe diese Anforderung bereits erfüllten.</p> <p>Die Anlage von Nützlings- und Blühstreifen sollte eine obligatorische Auflage werden.</p>	<p><b>Ergänzende Auflagen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– nur 150 kg Nitrat-Gesamt/ha Düngung (anstatt 210 gemäß Wasserrechtsgesetz)</li> <li>– verpflichtende Anlage von zumindest 2 % Nützlings- und Blühstreifen oder Biodiversitätsflächen auf Acker</li> <li>– auf zumindest 5 % der Grünland-Mähflächen dürfen maximal zwei Nutzungen erfolgen</li> <li>– keine Kultur darf mehr als 66 % Anteil an der Ackerfläche haben</li> </ul> <p><b>Förderhöhe:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ackerfläche: 85 EUR/ha</li> <li>– Grünland (je nach Viehbesatz): 50/100 EUR/ha</li> </ul>

Quellen: Darstellung RH auf Basis der Einreichversion des Programms LE 07–13 (Jänner 2007), der Stellungnahme der Europäischen Kommission (April 2007) und des genehmigten Programms LE 07–13 (Oktober 2007)

**40.2** Der RH hielt fest, dass die Anforderungen trotz Anhebung gegenüber der Einreichversion auf sehr geringem Niveau blieben.

- 41** Die Halbzeitevaluierung 2010 zu UBAG erfolgte auf Basis der Teilnahme­flächen in Hektar. Somit wurde der Output, nicht die Wirkung über­prüft (siehe TZ 33).

Tabelle 16: Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 2 UBAG				
	2005	Zielwert für 2013	2009	2010
<b>Teilnahme­flächen</b>	in ha			
Grundförderung	1.997.024			
Reduktion Betriebsmittel Grünland	108.302			
Reduktion Betriebsmittel Acker	498.159			
UBAG		1.320.000	1.317.445	1.286.793
	in %			
<b>Umsetzung des Zielwerts</b>			99,8	97,5

Quellen: Halbzeitevaluierung 2010; Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

Gegenüber der Grundförderung im Jahr 2005 reduzierte sich die Teil­nahme­fläche von UBAG im Jahr 2009 um über 680.000 ha und im Jahr 2010 um rd. 710.000 ha. Die Gesamtteilnahme­fläche an ÖPUL sank dennoch kaum (von rd. 2.250.000 ha auf rd. 2.200.000 ha, das sind rd. 2,2 %). Dies ließ den Schluss zu, dass der Großteil der frühe­ren UBAG­Flächen in höherwertige Untermaßnahmen wechselte. Als Zielwert sollte UBAG im Jahr 2013 eine Teilnahme von 1.320.000 ha erreichen. Die geförderte Fläche von 1.317.445 ha (bzw. 1.318.647 ha laut Halbzeitevaluierung 2010) im Jahr 2009 entsprach einer Ziel­erreichung von 99,8 % (bzw. aufgerundet 100,0 % laut Halbzeiteva­luierung 2010), jene von 1.286.793 ha im Jahr 2010 einer Zieler­reichung von 97,5 %.

- 42.1** Die Halbzeitevaluierung 2010 bewertete die Biodiversitätsauflagen (verpflichtende Anlage von Blühflächen) im Rahmen der großflächig umgesetzten Untermaßnahme UBAG als potenziell sehr günstig für die Erhöhung der Biodiversität. Die Halbzeitevaluierung 2010 emp­fahl daher, die Information über die Ziele und Sinnhaftigkeit der Auf­lagen jedenfalls zu verbessern.
- 42.2** Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf die festgestellte, zum Teil mangelhafte Verknüpfung von Bildungsmaßnahmen und Programm­zielen (siehe TZ 25).

## Ausgewählte Untermaßnahmen

Untermaßnahme 18: Ökopunkte als Regionalprojekt

Ökopunkte (Niederösterreich)

**43.1** Das von der niederösterreichischen Agrarbezirksbehörde entwickelte Ökopunkteprogramm – ein Regionalprojekt des Landes Niederösterreich – bildete seit 1995 ein „eigenständiges Förderungsprogramm“ im Rahmen von ÖPUL. Jeder landwirtschaftliche Betrieb in Niederösterreich konnte – alternativ zu anderen ÖPUL–Untermaßnahmen – daran teilnehmen, sofern der Betriebssitz sowie mindestens 60 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (im ersten Verpflichtungsjahr) in Niederösterreich lagen.

Laut Programm LE 07–13 wurden die Ökopunkte „in erster Linie in bestimmten Schwerpunktregionen“ Niederösterreichs angeboten. Schwerpunktregionen waren allerdings weder im Programm LE 07–13 noch in der ÖPUL–Sonderrichtlinie festgelegt, sondern bildeten sich erst mit der Nachfrage der Betriebe heraus (Selbstselektion). Die Teilnahme konzentrierte sich auf ertragsschwächere Regionen mit eher extensiver Bewirtschaftung im Waldviertel, im Voralpengebiet und in der Buckligen Welt. Betriebe in den niederschlagsarmen Gebieten im Nordosten Niederösterreichs<sup>47</sup> nahmen trotz eines Prämienzuschlags von 40 % für bestimmte Kulturarten kaum an der Untermaßnahme Ökopunkte teil.

**43.2** Der RH bemängelte die Darstellung der Ökopunkte im Programm LE 07–13 als regionales Schwerpunktangebot in Niederösterreich als nicht zutreffend und hielt fest, dass die Untermaßnahme landesweit angeboten, allerdings nahezu ausschließlich nur in bestimmten Regionen nachgefragt wurde. Er empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich, die regionale Abgrenzung der ÖPUL–Untermaßnahme Ökopunkte nach sachlichen Kriterien (wie Bewirtschaftungs- und Landschaftsmerkmale, vorrangige Umweltziele) anstatt nach der Landesgrenze vorzunehmen.

**43.3** *(1) Aus Sicht des BMLFUW werde – sofern die Maßnahme Ökopunkte oder eine vergleichbare Maßnahme künftig wieder angeboten werden sollte – eine eventuelle Gebietsabgrenzung jedenfalls nach regionalen Kriterien, die sich an den Zielsetzungen der Maßnahme und natürlichen Gegebenheiten orientieren sollten, erfolgen müssen. Dabei erscheine eine Abgrenzung entlang von Verwaltungsgrenzen (z.B. Gemeinden oder Katastralgemeinden) aus abwicklungs- und informationstechnischen Gründen sinnvoll. Das BMLFUW stimme der Aussage des RH zu, dass eine Abgrenzung auf Ebene der Landesgrenzen aus fachlicher Sicht keine optimale Lösung sei.*

<sup>47</sup> Regionen mit maximal 570 mm Jahresniederschlag, siehe ÖPUL–Sonderrichtlinie Anhang N

*(2) Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich sei die ÖPUL-Untermaßnahme Ökopunkte immer als Regionalprogramm auf Ebene des Landes Niederösterreich gedacht gewesen. Es obliege anderen Bundesländern, für ihre Regionen ebenfalls Regionalprogramme nach dem Vorbild der Ökopunkte einzuführen.*

- 43.4** Der RH bemerkte positiv, dass auch das BMLFUW in einer Abgrenzung auf Ebene der Landesgrenzen aus fachlicher Sicht keine optimale Lösung sah und eine Gebietsabgrenzung nach regionalen Kriterien für notwendig erachtete.

Der RH verblieb bei seiner Empfehlung an das Land Niederösterreich, die regionale Abgrenzung der Ökopunkte nach sachlichen Kriterien anstatt nach der Landesgrenze vorzunehmen.

- 44.1** Das Land Niederösterreich unterstützte Bestrebungen, die regionale Identifikation mit der Untermaßnahme durch die Auszeichnung von Gemeinden als Ökopunkte-Gemeinden zu stärken. In Diskussion standen auch die Etablierung der Ökopunkte als regionale Marke, die Entwicklung regionaler Wirtschaftskreisläufe und Wertschöpfungsketten, die Vermarktung von Ökopunkte-Produkten oder die touristische Inwertsetzung der strukturreichen Landschaft. Das Programm LE 07-13 umfasste auch Maßnahmen für eine gebietsbezogene, sektorübergreifende Entwicklung des ländlichen Raums. Das Land Niederösterreich nutzte diese Möglichkeiten bei der Umsetzung der Untermaßnahme Ökopunkte allerdings kaum.

- 44.2** Der RH bewertete die angestrebte Erhöhung der regionalen Wertschöpfung im Zusammenhang mit der Umsetzung der Untermaßnahme Ökopunkte als positiv. Er empfahl dem Land Niederösterreich, zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung in den Ökopunkte-Regionen auch die im Programm LE 07-13 angebotenen Maßnahmen für sektorübergreifende Kooperationen verstärkt in Betracht zu ziehen.

- 44.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich würden die im Programm LE 07-13 angebotenen Maßnahmen grundsätzlich allen potenziellen Förderungswerbern offenstehen. Der Empfehlung des RH werde dahingehend Folge geleistet, dass das Land Niederösterreich die verantwortlichen Stellen und Personen (Bürgermeister von Ökopunkte-Gemeinden, regionale Entscheidungsträger, Ökopunkte-Vorstand etc.) über Maßnahmen für sektorübergreifende Kooperationen verstärkt informieren werde.*

## Ziele

- 45.1** Die Ökopunkte bezweckten laut ÖPUL-Sonderrichtlinie 2007 die Einführung und Beibehaltung von Extensivierungsleistungen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie die Offenhaltung und Bewahrung der Kulturlandschaft, insbesondere der durch die Bewirtschaftung entstandenen Landschaftselemente. Sie zählten daher u.a. zu den biodiversitätsrelevanten Untermaßnahmen.

Ausmaß und Verhältnis der angestrebten Veränderungs- und Bewahrungsziele in Bezug auf die jeweilige Ausgangslage waren nicht näher spezifiziert. Daten über den Zustand der Kulturlandschaft im Maßnahmengebiet und die wichtigsten Einflussfaktoren auf dieselbe lagen nur vereinzelt vor. Systematische Erhebungen über Veränderungen der Kulturlandschaft sowie periodische Evaluierungen der Wirksamkeit der Ökopunkte waren nicht vorgesehen. Die Beurteilung der Umwelteffekte dieser Untermaßnahme stützte sich hauptsächlich auf die Zahl der Ökopunkte-Betriebe und -Flächen sowie den Finanzmitteleinsatz.

- 45.2** Nach Ansicht des RH waren die in ihrer Allgemeinheit nicht überprüf- baren Landschafts- und Biodiversitätsziele der Untermaßnahme Öko- punkte, die fehlende Operationalisierung der Zielerreichung, die weit- gehend fehlende Dokumentation der Ausgangslage und das fehlende Monitoring der Umwelteffekte der Ökopunkte Ausdruck einer gerin- gen Ergebnis- und Wirkungsorientierung.

Er empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich, der Errei- chung der angestrebten Umweltwirkungen der Ökopunkte künf- tig erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen. Zu diesem Zweck wäre ein Gesamtkonzept zu entwickeln mit überprüfbaren Zielformulierungen, differenziert nach Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung, mit geeigneten Indikatoren, einem laufenden Umweltmonitoring (vorzugs- weise in Kooperation mit der AMA) und periodischen Evaluierungen.

- 45.3** *(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass an der Ent- wicklung und Verbesserung der Zieldefinition und Evaluierung jeden- falls weiter gearbeitet werde. Die Differenzierung zwischen Verbes- serungs- und Beibehaltungszielen könne jedoch nicht nachvollzogen werden, da maßnahmenbezogen keine klare Trennung und Zuordnung möglich und notwendig sei.*

*(2) Laut Mitteilung des Landes Niederösterreich würden bei den Öko- punkten Umfang und Art der Ausstattung mit Landschaftselementen als Gradmesser für die Qualität von Kulturlandschaften im Hinblick auf Biodiversität und Landschaftsbild angewendet. Wie sich u.a. durch*

*ein in Fertigstellung befindliches, internationales EU-Projekt belegen lasse, gebe es einen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Menge an naturnahen Landschaftselementen und der Artenvielfalt, der mit den Indikatoren „Habitatsdiversität“ und „Länge Linearer Landschaftselemente“ darstellbar sei. Diese beiden Indikatoren könnten ohne Mehraufwand auch als Programmbestandteil in der neuen Programmperiode ab 2014 Verwendung finden.*

**45.4** (1) Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass die Unterscheidung zwischen Zustandserhaltung bzw. Zustandsverbesserung im Nationalen Strategieplan (siehe TZ 8) verankert wurde. Eine entsprechende Differenzierung der Ziele und Untermaßnahmen würde – im Sinne der Programmvorgaben – eine aussagekräftigere Darstellung und Bewertung der Wirkungen erlauben (vgl. auch die dementsprechende Empfehlung der Halbzeitevaluierung 2010 zur künftigen Gestaltung von ÖPUL).

(2) Mit Bezug auf die Stellungnahme des Landes Niederösterreich wiederholte der RH (siehe TZ 22), dass Landschaftselemente im Rahmen der Ökopunkte bereits seit 1996 von großer Bedeutung und in der Leistungsabteilung stets entsprechend hoch gewichtet waren (siehe TZ 47, Abbildung 9). Dessen ungeachtet lagen laut Ex-ante-Evaluierung 2006 und Halbzeitevaluierung 2010 zu den Wirkungen von Landschaftselementen nur ungenügende Daten vor (siehe TZ 55).

#### Das Ökopunkte-Modell

**46** Die Mehrzahl der ÖPUL-Untermaßnahmen sah die Einhaltung bestimmter Bewirtschaftungsauflagen während einer fünf- bis siebenjährigen Vertragslaufzeit gegen fixe Leistungsabgeltungen vor. Die Untermaßnahme Ökopunkte gab den Betrieben dagegen Bandbreiten für eine umweltverträgliche Wirtschaftsweise im Grünland (5 Parameter), im Ackerland (6 Parameter) und für die Pflege und Erhaltung von Landschaftselementen (1 Parameter) vor. Für jeden Parameter waren Punkte von null (Baseline) bis positiv (umweltfreundlich) festgelegt, bei einzelnen Parametern waren auch Minuspunkte (umweltbelastend) zulässig. Ein Ökopunkt entsprach einem bestimmten, hektarbezogenen Prämienbetrag.

Ackerbaubetonte Betriebe erreichten gemäß einer Auswertung des Landes Niederösterreich bei den Parametern der Wirtschaftsweise wie auch beim Parameter Landschaftselemente im Durchschnitt weniger Ökopunkte pro Hektar als grünlandbetonte Betriebe.

## Ausgewählte Untermaßnahmen

<b>Tabelle 17: Durchschnittliche Ökopunkte pro Hektar nach Betriebstypen</b>				
<b>Betriebstyp</b>	<b>Ackerbetonte Betriebe</b>	<b>Mischbetriebe</b>	<b>Grünlandbetonte Betriebe</b>	<b>Betriebe mit Spezialkulturen</b>
Ausgewertete Betriebe (insgesamt 4.547)	1.860	1.448	1.224	15
Landwirtschaftliche Nutzfläche (LN) in ha (insgesamt 93.775 ha)	41.227	29.817	22.534	197
<b>Merkmale der Betriebstypen</b>				
Anteil der Ackerfläche bzw. Kultur	über 50 % Ackerfläche	über 10 % bis max. 50 % Ackerfläche	max. 10 % Ackerfläche	über 30 % Wein, Hopfen, Intensivobst
LN pro Betrieb in ha	22,2	20,6	18,4	13,1
<b>Ökopunkte pro ha</b>				
Wirtschaftsweise	15,25	18,71	22,67	9,63
Landschaftselemente	6,55	7,72	9,98	9,13
<b>Ökopunkte gesamt</b>	<b>21,80</b>	<b>26,43</b>	<b>32,65</b>	<b>18,76</b>

Quelle: Berechnung und Darstellung RH auf Basis einer Auswertung des Landes Niederösterreich von 4.547 Betrieben vom März 2011

Als Teilnahmevoraussetzung mussten zumindest 13 Ökopunkte pro Hektar erreicht werden. Die Betriebe mussten ihre Punktezahl während der Vertragslaufzeit halten (Verschlechterungsverbot) bzw. durften diese jährlich nur um maximal 15 % unterschreiten (gemessen am ersten Verpflichtungsjahr).

## Prämienbeträge und Punkterahmen

47.1 (1) Ab 2007 änderten sich die Prämienbeträge pro Ökopunkt und die Punkterahmen zum Teil erheblich. Nachstehende Tabelle zeigt die Veränderungen zur vorhergehenden Programmperiode.

Tabelle 18: Veränderung der Prämien je Ökopunkt und der Punkterahmen je Parameter und Hektar (vereinfachte Darstellung)				
I. Prämienbetrag je Ökopunkt	ÖPUL 2000	ÖPUL 2007		Veränderung zur Vorperiode
				in %
Acker- und Grünland	13,80 EUR	10,70 EUR		- 18,2
Dauerkulturen (Wein, Obst etc.)	26,16 EUR	21,40 EUR		- 18,2
II. Punkterahmen je Parameter und Hektar (ha)	ÖPUL 2000	ÖPUL 2007	Veränderung der max. Punkte/ha zur Vorperiode	Veränderung der max. Prämie in EUR/ha zur Vorperiode
				in %
<b>1. Wirtschaftsweise Grünland</b>				
Nutzungsintensität	0 bis + 6	0 bis + 18	+ 200,0	+ 145,4
Düngeintensität	- 6 bis + 8	- 2 bis + 7	- 12,5	- 28,4
Düngerart/Ausbringung	- 6 bis + 5	0 bis + 9	+ 80,0	+ 47,2
Grünlandalter	0 bis + 3,5	0 bis + 3,5	0,0	- 18,2
Pflanzenschutzmitteleinsatz	- 7 bis 0	- 7 bis 0	n.v.	n.v.
Punkterahmen Grünland	- 19 bis + 22,5	- 9 bis + 37,5	+ 66,7	
<b>Maximale Prämie in EUR/ha</b>	<b>294,3</b>	<b>401,3</b>		<b>+ 36,3</b>
<b>2. Wirtschaftsweise Acker</b>				
Fruchtfolge	0 bis + 7	0 bis + 8	+ 14,3	- 6,5
Bodenbedeckung	0 bis + 7	0 bis + 12	+ 71,4	+ 40,2
Düngeintensität	- 9 bis + 6	- 2 bis + 5	- 16,7	- 31,8
Düngerart/Ausbringung	- 6 bis + 7	0 bis + 9	+ 28,6	+ 5,2
Schlaggröße	0 bis + 5	0 bis + 8,6	+ 72,0	+ 40,7
Pflanzenschutzmitteleinsatz	- 7 bis 0	- 7 bis + 2	n.v.	n.v.
Punkterahmen Acker	- 22 bis + 32	- 9 bis + 44,6	+ 39,4	
<b>Maximale Prämie in EUR/ha</b>	<b>418,6</b>	<b>477,2</b>		<b>+ 14,0</b>
<b>3. Landschaftselemente</b>				
Acker- und Grünland	0 bis + 25	0 bis + 17	- 32,0	
<b>Maximale Prämie in EUR/ha</b>	<b>327,0</b>	<b>181,9</b>		<b>- 44,4</b>

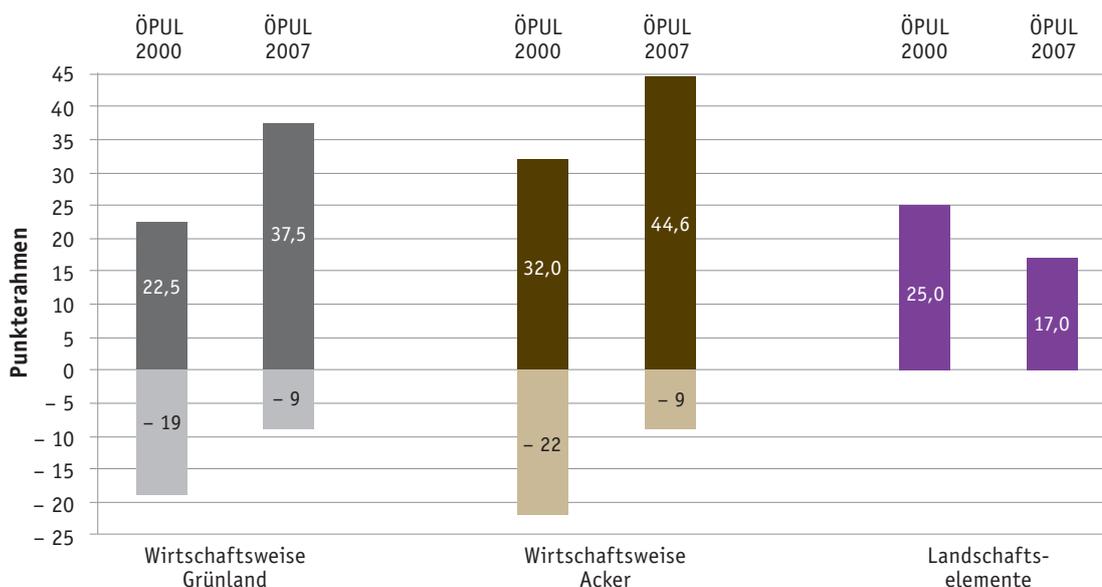
Quellen: Darstellung und Berechnung RH auf Basis von Unterlagen des Landes NÖ (Infoblatt Herbestantrag 2006); ÖPUL-Sonderrichtlinien 2000 und 2007

## Ausgewählte Untermaßnahmen

Die Summe der maximal erreichbaren Wirtschaftsweispunkte bei der Wirtschaftsweise Grünland stieg im Vergleich zur Vorperiode um 66,7 % und bei der Wirtschaftsweise Acker um 39,4 %. Da gleichzeitig die möglichen Punkteabzüge (Minuspunkte) reduziert wurden, verschoben sich die Punkterahmen – wie nachfolgende Abbildung zeigt – ab 2007 deutlich in den positiven Bereich. Die erreichbare Punktezahl beim Parameter Landschaftselemente sank um 32,0 %.

In Kombination mit Landschaftselementen stieg die Summe der möglichen Punkte gegenüber der Vorperiode bei Grünland um rd. 14,7 % und bei Acker um rd. 8,1 %.

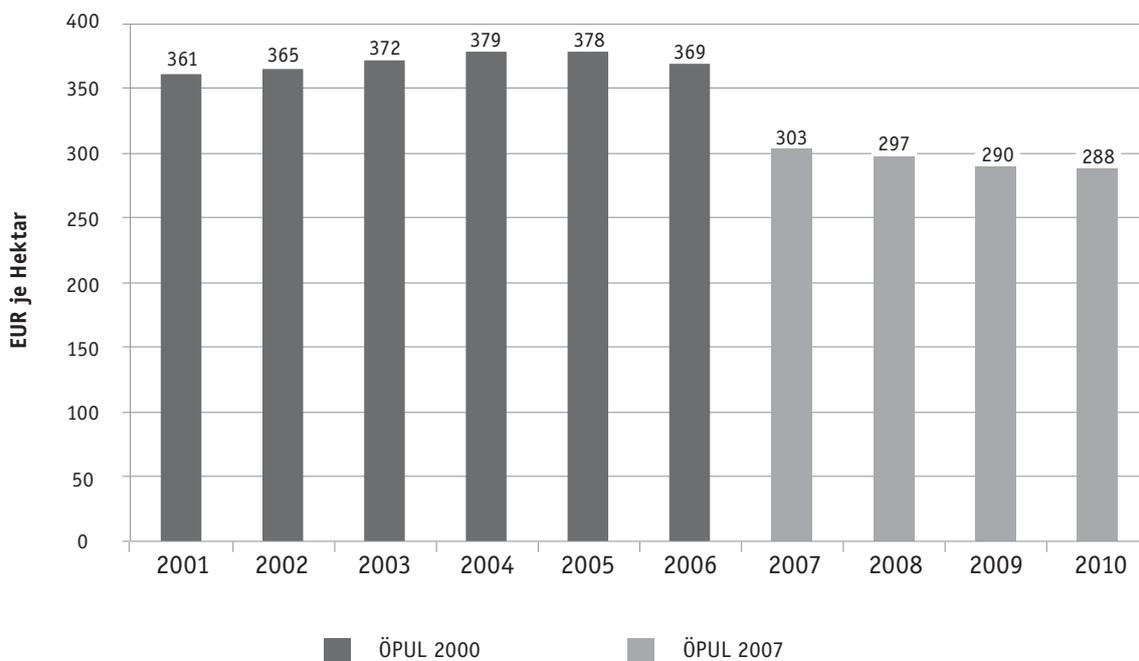
Abbildung 9: Veränderungen der Punkterahmen für Wirtschaftsweise Grünland, Wirtschaftsweise Acker und Landschaftselemente (jeweils von ÖPUL 2000 auf ÖPUL 2007)



Quelle: Darstellung RH auf Basis der Daten der Tabelle 18

Im Jahr 2010 erreichten die teilnehmenden Betriebe durchschnittlich rd. 27,2 Ökopunkte pro Hektar. Dies entsprach einer Prämie von knapp 290 EUR/ha. Wie aus nachfolgender Abbildung ersichtlich, sanken die jährlichen Hektarprämien. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 war die Prämie um rd. 21,0 % niedriger als im Durchschnitt der Vorperiode.

Abbildung 10: Durchschnittliche Ökopunkte-Prämie pro Hektar 2001 bis 2010



Quelle: Darstellung RH auf Basis Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

Die durchschnittliche Hektarprämie von rd. 290 EUR war nur bedingt aussagekräftig, da die Prämien – je nach erreichter Ökopunktezahl – unterschiedlich hoch waren und eine große Streubreite aufwiesen. Nachfolgende Tabelle zeigt, dass über 46 % der rd. 6.600 Ökopunkte-Betriebe im Jahr 2010 Prämien von 300 EUR bis rd. 500 EUR/ha bezogen.

Tabelle 19: Höhe der Ökopunkte-Prämien pro Hektar (2010)	
Anteil der Betriebe	Prämien pro Hektar von durchschnittlich
in %	in EUR
26,2	bis zu 250
27,3	250 bis 300
26,1	300 bis 350
20,3	350 bis 500 und mehr

Quelle: Berechnung RH auf Basis von Daten des BMLFUW 2010

(2) Neben den Bandbreiten der Punkte- und Prämienrahmen veränderte sich ab 2007 auch die relative Gewichtung einzelner Parameter. Gemessen an der maximal erreichbaren Punktezahl gewannen im Bereich der Wirtschaftsweise Grünland die Parameter Nutzungsintensität sowie Düngerart/Ausbringung stark an Bedeutung. Dagegen sank das relative Gewicht der Parameter Düngeintensität und Grünlandalter.

Bei der Wirtschaftsweise Acker stieg die relative Bedeutung der Parameter Bodenbedeckung, Schlaggröße<sup>48</sup> und Pflanzenschutzmitteleinsatz, während das relative Gewicht der Parameter Fruchtfolge, Düngeintensität und Düngerart/Ausbringung sank.

**47.2** Der RH hielt fest, dass sich das Punktesystem von ÖPUL 2000 auf ÖPUL 2007 zum Teil erheblich veränderte. Dies betraf

- die Parameter-Bandbreiten,
- das relative Gewicht einzelner Parameter,
- das relative Gewicht der Landschaftselemente,
- die relative Gewichtung der Wirtschaftsweisen Acker und Grünland sowie
- die ökologische Werthaltigkeit einzelner Parameter (siehe TZ 48).

Die Ökopunkte stellten daher keinen objektiven Maßstab für einen periodenübergreifenden Vergleich von Agrarumweltleistungen dar.

**47.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Maßnahme Ökopunkte nie als direktes Messinstrument oder Indikator für einen Umweltzustand konzipiert worden. Aus Sicht des BMLFUW stelle die Weiterentwicklung der Maßnahme Ökopunkte im Rahmen von ÖPUL 2007 einen wichtigen Harmonisierungsschritt mit anderen ÖPUL-Maßnahmen sowie eine Weiterentwicklung auf Basis von Erfahrungen und die Vermeidung von Mitnahmeeffekten dar. Beides fordere der RH in anderen Punkten des Berichts ein.*

*Entscheidend für die Beurteilung sollte nicht nur die theoretische, sondern vielmehr auch die tatsächlich gewährte Prämienhöhe sein. Letztlich sei die durchschnittliche Ökopunkteprämie mit ÖPUL 2007 deutlich gesunken (2006: 369 EUR/ha; 2007: 303 EUR/ha und 2011: 284 EUR/ha).*

<sup>48</sup> Ein Schlag ist eine zusammenhängende Fläche, die Teile eines Feldstücks oder maximal ein ganzes Feldstück umfasst. Im Regelfall wird ein Schlag für eine Vegetationsperiode mit einer landwirtschaftlichen Kultur bestellt. Kleinschlägigkeit begünstigt im Allgemeinen die ökologische Vielfalt.

47.4 Der RH wies darauf hin, dass er die Harmonisierung mit anderen ÖPUL-Maßnahmen als zweckmäßig bewertete (siehe TZ 53). Die dargelegten Veränderungen der Ökopunkte gegenüber der Vorperiode geben jedoch Aufschluss über veränderte Schwerpunkt- und Anreizsetzungen.

Leistungsinhalt und -umfang einzelner Parameter

48.1 (1) Bei einzelnen Parametern änderten sich auch Inhalt und Umfang der einzugehenden Verpflichtung. Beispielsweise war beim Parameter Düngerart/Ausbringung (Grünland und Acker) bis 2006 nur die Umstellung auf bzw. Beibehaltung von Festmist prämienfähig. Für diese laut ÖPUL-Sonderrichtlinie 2000 „wertvollere“ Düngerart erhielten die Betriebe zwei Ökopunkte pro Hektar. Ab 2007 wurden dagegen auch die Düngerarten Gülle und Jauche prämienfähig. Der in der Vorperiode geltende Punkteabzug für die umweltbelastende Ausbringung großer Düngermengen entfiel (siehe nachfolgende Tabelle).

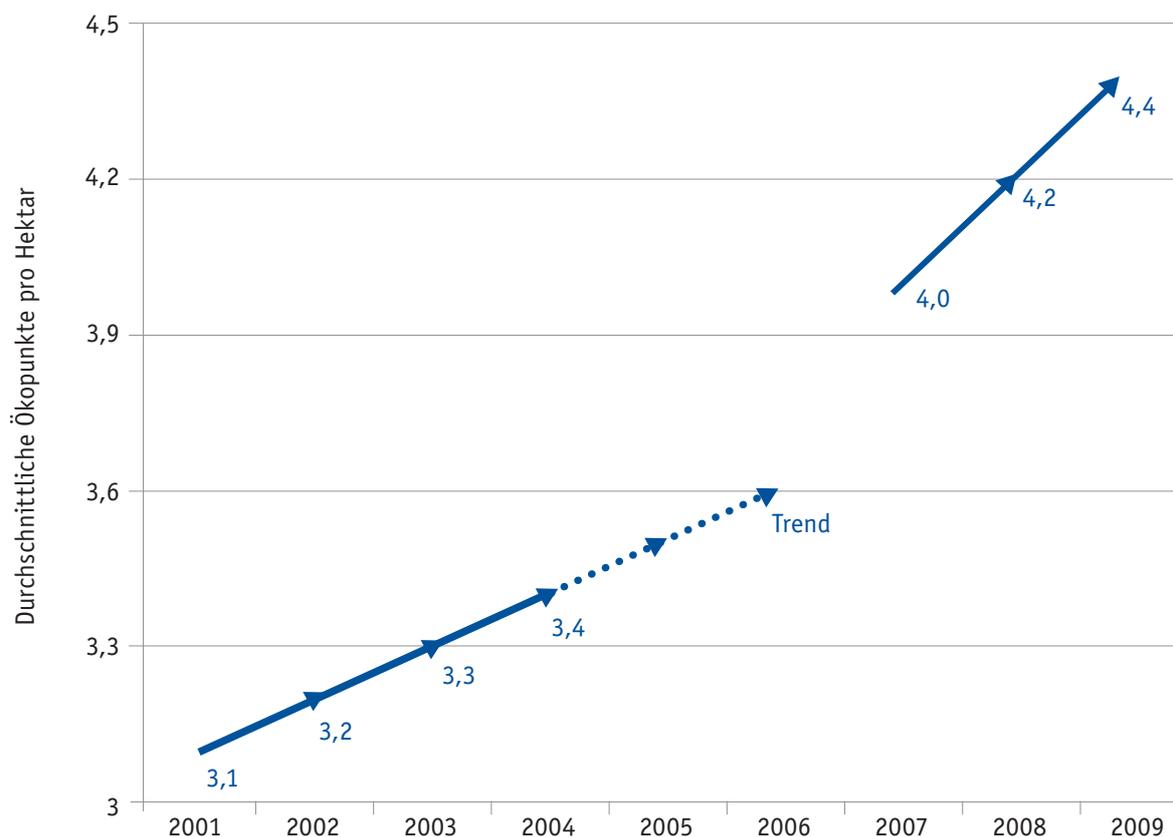
Tabelle 20: Änderung des Parameters Düngerart/Ausbringung						
Parameter Düngerart/Ausbringung	Prämienfähige Verpflichtung		Ökopunkte je Düngerart und ha			
			Festmist	Gülle	Jauche	Mineraldünger
<b>ÖPUL 2000</b>	Düngerart:	Festmistsystem				
	Düngerausbringung:	sehr kleine Gaben	2	0	0	0
	Punkterahmen:	- 6 bis + 5 (Grünland)				
	Prämienrahmen:	- 78,5 bis 65,4 EUR				
<b>ÖPUL 2007</b>	Düngerart:	alle außer Mineraldünger				
	Düngerausbringung:	sehr kleine Gaben	3	3	1	0
	Punkterahmen:	0 bis + 9 (Grünland u. Acker)				
	Prämienrahmen:	0 bis 96,3 EUR				

Quellen: Darstellung RH auf Basis von Unterlagen des Landes Niederösterreich zur Prämienkalkulation sowie der ÖPUL-Sonderrichtlinien 2000 und 2007

Im Vergleich zur Vorperiode bewirkten diese Änderungen einen Anstieg der beim Parameter Düngerart/Ausbringung maximal erreichbaren Ökopunkte bei Grünland um 80,0 % und der maximal erreichbaren Hektarprämie um rd. 47,2 %, bei Acker um rd. 28,6 % (Punkte) bzw. 5,2 % (Prämie) (siehe Tabelle 18). Gemäß Auswertungen des Landes Niederösterreich erreichten die Betriebe ab dem Jahr 2007 bei diesem Parameter im Durchschnitt eine vergleichsweise höhere Punkteanzahl pro Hektar. Überdies verdoppelten sich die jährlichen Zuwachsraten (siehe nachfolgende Abbildung).

Ausgewählte Untermaßnahmen

Abbildung 11: Durchschnittliche Ökopunkte pro Hektar beim Parameter Düngerart/Ausbringung in den Jahren 2001 bis 2004 und 2007 bis 2009



Quellen: Darstellung RH auf Basis von Auswertungen des Landes Niederösterreich: Info-Flyer 2008 (2.435 Betriebe) und Info-Flyer 2010 (2.834 Betriebe)

**48.2** Der RH kritisierte, dass das Ausmaß der im Parameter Düngerart/Ausbringung eingegangenen Umweltverpflichtungen ab 2007 deutlich reduziert wurde, während die Anzahl der maximal anrechenbaren Ökopunkte und die Prämien stiegen. Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 45, wonach der Erreichung der angestrebten Umweltwirkungen der Ökopunkte erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen wäre.

Auswertungen des Landes Niederösterreich

**49.1** Das Land Niederösterreich schätzte auf Basis eigener, z.T. auch veröffentlichter Auswertungen, dass die Umweltleistungen der Ökopunkte-Betriebe beträchtlich über jenen anderer ÖPUL-Betriebe lagen.<sup>49</sup> Methodisch wurden die ÖPUL-Betriebe nicht in solche mit höherwertigen bzw. solche mit weniger anspruchsvollen Untermaßnahmen unterschieden. Auch die spezifischen Bewirtschaftungsbedingungen von Ökopunkte- und anderen ÖPUL-Betrieben blieben außer Betracht. Das Land beschränkte sich bei seinen Auswertungen ferner auf jene Ökopunkte-Betriebe, die der Übermittlung ihrer Daten durch die AMA an das Land zugestimmt hatten (siehe TZ 54). Die ermittelte durchschnittliche Zahl an Ökopunkten pro Hektar differierte dabei je nach Auswertung. Eine zuverlässige Methode für einen Vergleich von Ökopunkte-Betrieben mit anderen ÖPUL-Betrieben fehlte.

**Tabelle 21: Auswertungen über Umweltleistungen der Ökopunkte-Betriebe**

Datenquelle und Jahr	Ausgewertete Betriebe (in % der im jeweiligen Jahr teilnehmenden Betriebe <sup>5</sup> )	Ökopunkte pro ha		
		insgesamt	davon <i>Wirtschaftsweise</i>	<i>Landschaftselemente</i>
Land NÖ 2007 <sup>1</sup>	2.826 (72,1 %)	27,4	19,3	8,1
Land NÖ 2009 <sup>2</sup>	2.769 (41,8 %)	28,1	20,0	8,1
Land NÖ 2009 <sup>3</sup>	4.547 (68,6 %)	27,5	19,7	7,8
BMLFUW 2010 <sup>4</sup>	6.630 (100,9 %)	27,2	19,1	8,1

<sup>1</sup> Land NÖ: Info-Flyer, November 2008

<sup>2</sup> Land NÖ: Präsentation im ÖPUL-Beirat (Folie 15), Oktober 2010

<sup>3</sup> Land NÖ: Präsentation im ÖPUL-Beirat (Folie 12), Oktober 2010

<sup>4</sup> Mehr als 100 % aufgrund unterschiedlicher Erhebungstichtage. Teilnehmende Betriebe im Jahr 2010 laut Grüner Bericht 2011 (Tabelle 5.2.16): 6.571, laut Daten des BMLFUW vom Mai 2011 dagegen 6.630.

<sup>5</sup> BMLFUW: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.1.16

Quelle: Darstellung RH

**49.2** Der RH erachtete Vergleiche der im Rahmen von verschiedenen Untermaßnahmen erbrachten Umweltleistungen als grundsätzlich sinnvoll. Die bisher seitens des Landes Niederösterreich erstellten Vergleiche bewertete er aufgrund methodischer Mängel und der eingeschränkten Datenbasis des Landes jedoch als wenig aussagekräftig.

<sup>49</sup> Laut Info-Flyer des Landes Niederösterreich vom November 2008 betrug die Mehrleistungen der Ökopunkte-Betriebe im Vergleich zu anderen ÖPUL-Betrieben bei der Wirtschaftsweise rd. 70 % und bei den Landschaftselementen rund das Doppelte.

## Ausgewählte Untermaßnahmen

Er empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich zu prüfen, ob in Anlehnung an das Modell der Ökopunkte eine (vereinfachte, nicht prämienrelevante) Skala zur Darstellung und vergleichenden Bewertung der wichtigsten, im Rahmen einzelner ÖPUL-Untermaßnahmen durchschnittlich erbrachten Umweltleistungen (z.B. Reduktion von Dünger bzw. Pestiziden, Bodenbedeckung, Landschaftselemente) definiert werden kann.

**49.3** *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass auch das Konzept der Ökopunkte kein Monitoring- oder Evaluierungskonzept per se darstelle. Die Anregung des RH werde aber aufgegriffen und es werde überlegt, ob die zukünftigen Förderungsvoraussetzungen in Tabellenform in der Weise dargestellt werden könnten, dass daraus die jeweilige Umweltleistung zumindest qualitativ ablesbar würde.*

**49.4** Der RH erachtete die seitens des BMLFUW in Aussicht gestellte verbesserte qualitative Information über die im Rahmen einzelner ÖPUL-Untermaßnahmen zu erbringenden Agrarumweltleistungen für zweckmäßig.

**50.1** (1) Ökopunkte-Betriebe verfügten in ihrer Rolle als Anbieter und Produzenten von Umweltleistungen über mehr Flexibilität und jährliche Dispositionsmöglichkeiten sowie durchschnittlich höhere Prämien als andere ÖPUL-Betriebe. Die Höhe ihrer Prämien konnten die Produzenten durch die Gewichtung und Kombination der einzelnen Parameter individuell beeinflussen und während der Vertragslaufzeit zudem in einem gewissen Ausmaß jährlich steigern.

Laut Programm LE 07-13 sowie Auswertungen des Landes Niederösterreich zeige sich mit Fortdauer der Teilnahme bei den meisten Betrieben ein Anstieg der durchschnittlichen Ökopunkte pro Hektar.

(2) Die Indikatoren der Ökopunkte (Teilnahmefläche, teilnehmende Betriebe, Ökopunkte pro Parameter und pro Hektar) stellten vorwiegend auf die Handlungen der Produzenten ab, jedoch kaum auf die Ergebnisse und Wirkungen für die Umwelt. Ein Monitoringsystem zur laufenden Erhebung von (immissionsseitigen) Umweltdaten existierte nicht.

**50.2** Der RH bewertete das Modell der Ökopunkte als vergleichsweise „produzentenfreundlicher“ als das anderer ÖPUL-Untermaßnahmen. Ökopunkte-Betriebe konnten die Menge der von ihnen angebotenen Umweltleistungen und das Volumen ihrer Leistungsabgeltungen während der Vertragslaufzeit innerhalb der erlaubten Bandbreiten verän-

dern und in Grenzen auch steigern. Der RH sah darin einen positiven Anreiz für die teilnehmenden Betriebe.

Er bemängelte jedoch, dass das Ökopunkte-Modell einseitig auf die Anbieter ausgerichtet war. Während die Betriebe als Produzenten von Umweltleistungen über alle für ihr Angebot relevanten Informationen verfügten, war eine Beurteilung aus Sicht der Gesellschaft (der öffentlichen Nachfrage) mangels geeigneter Informationen, ob den jährlich steigenden Leistungsabgeltungen an die Produzenten auch ein gleichermaßen steigender, zusätzlicher Umweltnutzen gegenüberstand, de facto nur schwer möglich.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, in der Konzeption und Abwicklung der Ökopunkte künftig der Nachfrageseite eine vergleichbar hohe Aufmerksamkeit zu widmen wie der Angebotsseite, insbesondere durch die Entwicklung geeigneter Indikatoren, eines fakten- und datenbasierten Umweltmonitorings und eines Berichtswesens über die Umwelteffekte der Ökopunkte.

**50.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW sei mit der Konzeption der Ökopunkte im Rahmen von ÖPUL 2007 versucht worden, die Parameter so zu verändern, dass höhere Punkte systembedingt auch einen höheren Umweltnutzen bewirkten.*

*(2) Das Land Niederösterreich betonte in seiner Stellungnahme, dass ein Anstieg der durchschnittlichen Ökopunkte pro Hektar grundsätzlich nur aufgrund von Mehrleistungen der Betriebe erfolgen könne. Daraus ergebe sich wiederum ein Anstieg der durchschnittlichen Mehrleistungen für die Gesellschaft, z.B. durch Einsatz von weniger Dünger.*

**50.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich unter Verweis auf die Ausführungen des BMLFUW zu TZ 7, dass weitere Steigerungen der Umweltleistung bei bereits gutem Umweltzustand immer schwieriger werden. Zur Stellungnahme des BMLFUW, wonach höhere Punkte auch einen höheren Umweltnutzen bewirken würden, merkte er an, dass bspw. beim Parameter Düngerart/Ausbringung (siehe TZ 48) die Zahl der Punkte erhöht, die Leistungsverpflichtungen jedoch reduziert wurden. Der RH hielt seine Empfehlung, das Berichtswesen über die Umwelteffekte der Ökopunkte zu verbessern, aufrecht.

## Ausgewählte Untermaßnahmen

### Entwicklung der Teilnahme

**51.1** (1) Die Untermaßnahme Ökopunkte entwickelte sich in der vorangegangenen Programmperiode ÖPUL 2000 und in der laufenden Programmperiode ÖPUL 2007 wie folgt:

Tabelle 22: Entwicklung der Untermaßnahme 18 Ökopunkte							
	ÖPUL 2000 – Ökopunkte						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2001 bis 2006
Teilnahmeflächen in ha	55.739	62.154	68.379	71.293	76.507	74.571	68.107
Teilnehmende Betriebe	3.153	3.491	3.774	3.868	4.129	4.005	3.737
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	20,1	22,7	25,5	27,0	29,0	27,5	25,3
	ÖPUL 2007 – Ökopunkte						Veränderung ÖPUL 2000 <sup>1</sup> / ÖPUL 2007 in %
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010		
Teilnahmeflächen in ha	77.095	94.271	133.332	133.603	109.575		60,9
Teilnehmende Betriebe	3.918	4.749	6.632	6.571	5.468		46,3
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	23,4	28,0	38,6	38,5	32,1		27,0

<sup>1</sup> Der Periodenvergleich (2001–2006) vs. (2007–2010) ist wegen des außergewöhnlichen Anstiegs der Teilnahme ab 2007/2008 nur bedingt aussagekräftig.

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

(2) Die in der Programmperiode 2007 bis 2013 angestrebte Teilnahmefläche von rd. 72.000 ha lag unter jener des Jahres 2006. Das Programm LE 07–13 sah für die Ökopunkte ein indikatives Mittelvolumen von rd. 20,3 Mio. EUR jährlich bei einer Prämie von durchschnittlich 282 EUR/ha vor. Die tatsächliche Teilnahme überstieg diese Zielwerte deutlich, wie nachstehende Tabelle zeigt. Schon im Jahr 2007 lag das Flächenausmaß mit rd. 77.000 ha über dem Zielwert von 72.000 ha.

**Tabelle 23: Vergleich der Zielwerte der Untermaßnahme Ökopunkte für die Programmperiode 2007 bis 2013 mit den tatsächlichen Werten 2010**

	Betriebe	Teilnahme­fläche (in ha)	Öffentliche Mittel (in Mio. EUR)
Ausgangslage 2006	4.005	74.571	27,5
Zielwerte für die Programm­periode 2007 bis 2013	3.600 <sup>1</sup>	72.000	20,3 <sup>2</sup>
tatsächliche Teilnahme 2010	6.571	133.603	38,5
	in %		
Änderung 2010 gegenüber Ausgangslage 2006	+ 64,1	+ 79,2	+ 39,9
Änderung 2010 gegenüber Zielwerten 2007 bis 2013	+ 82,5	+ 85,6	+ 89,7

<sup>1</sup> ermittelt auf Basis der Durchschnittsgröße von 20 ha

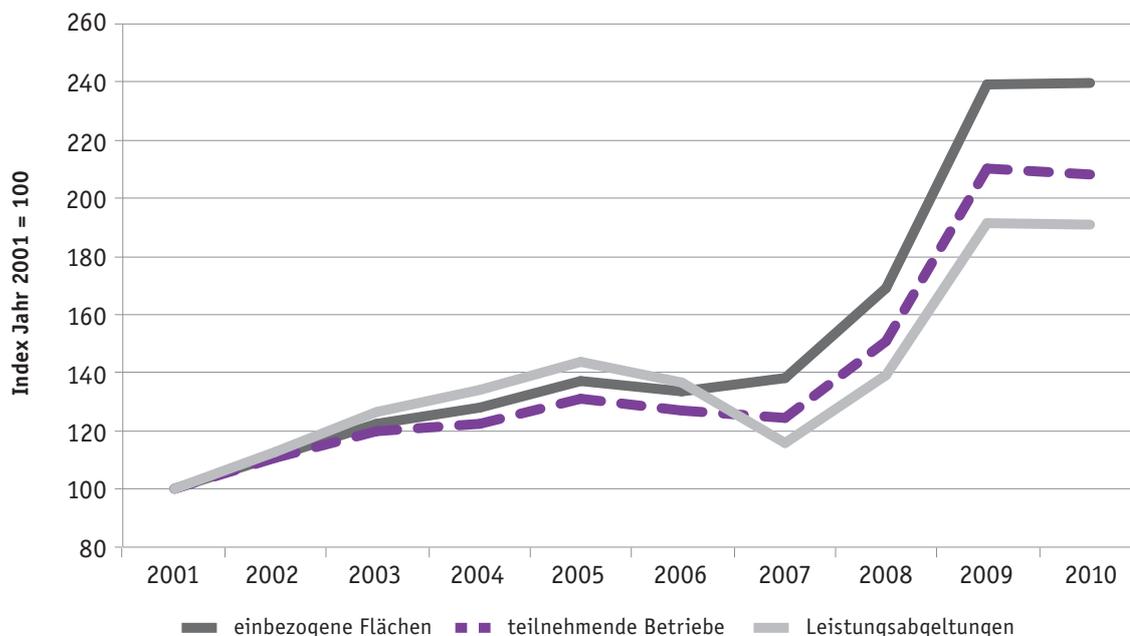
<sup>2</sup> Anteil von 3,9 % der jährlichen ÖPUL-Ausgaben von durchschnittlich 520 Mio. EUR

Quellen: Darstellung bzw. Berechnung RH auf Basis von Daten des Programms LE 07-13 i.d.F. nach der vierten Programmänderung, Seite 233 sowie des Grünen Berichts, Tabelle 5.2.16

(3) Im September 2008 ging das Land Niederösterreich bereits von einem Anstieg auf 6.000 Ökopunkte-Betriebe gegenüber rd. 4.000 im Jahr 2006 aus. Vor der letztmaligen Antragsmöglichkeit im Herbst 2009 für eine Teilnahme ab 2010 bekundeten weitere Betriebe Interesse an der Untermaßnahme Ökopunkte.

## Ausgewählte Untermaßnahmen

Abbildung 12: Entwicklung der Ökopunkte-Flächen, -Betriebe und -Leistungsabteilungen von 2001 bis 2010

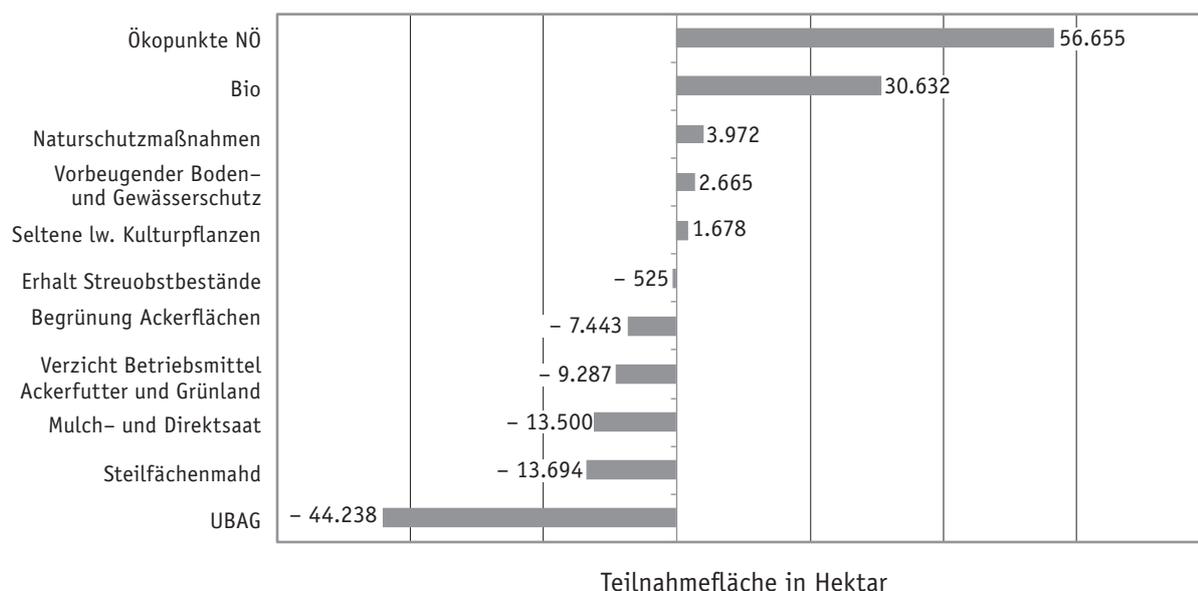


Quelle: RH auf Basis Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.1.16

Während sich Flächen, Betriebe und Leistungsabteilungen in den Jahren 2001 bis 2006 der Vorperiode annähernd im Gleichklang entwickelten, lag der Flächenzuwachs ab 2007 deutlich über dem Anstieg der Leistungsabteilungen. Die Zahl der teilnehmenden Betriebe stieg von rd. 3.900 im Jahr 2007 um knapp 2.700 (beinahe 70 %) auf rd. 6.600 im Jahr 2010. Knapp die Hälfte des Anstiegs in den Jahren 2007 bis 2010 entfiel auf die Bezirke Scheibbs (+375,5 %, von 163 auf 775 Betriebe) und Amstetten (+211,8 %, von 322 auf 1.004 Betriebe).

(4) Wie nachstehende Abbildung zeigt, kam es in Niederösterreich in den ersten Jahren der Umsetzung des Programms LE 07-13 zu größeren Verschiebungen zwischen einzelnen ÖPUL-Untermaßnahmen.

Abbildung 13: Veränderung der Teilnahmeflächen (in Hektar) in ausgewählten Untermaßnahmen in Niederösterreich im Zeitraum 2007 bis 2010



Quellen: Darstellung RH auf Basis Grüner Bericht Niederösterreich 2007, 2008, 2009, 2010

Zwei Untermaßnahmen (Ökopunkte und Bio) erzielten Zuwächse im Ausmaß von zusammen über 87.000 ha, fünf Untermaßnahmen – allen voran UBAG – verloren Flächen im Ausmaß von zusammen rd. 88.000 ha.

**51.2** Der RH hielt fest, dass zwischen der Untermaßnahme Ökopunkte und anderen ÖPUL-Untermaßnahmen Verdrängungs- und Substitutionseffekte stattfanden. In Summe erfolgte dabei eine Verlagerung von ÖPUL-Flächen zu den gemäß Programm LE 07-13 höherwertigen ÖPUL-Untermaßnahmen Ökopunkte und Bio.

#### Steigende Landeskofinanzierung

**52.1** (1) Der Bundesanteil an der Kofinanzierung der Untermaßnahme Ökopunkte war gemäß Punkt 1.7.3 der ÖPUL-Sonderrichtlinie mit rd. 5,9 Mio. EUR begrenzt. Aufgrund der hohen Ökopunkte-Teilnahme wurde diese Bundesmittelobergrenze bereits 2008 überschritten, weshalb das Land Niederösterreich einen Mehrbeitrag von rd. 1,5 Mio. EUR zur nationalen Kofinanzierung leistete. Für das Jahr 2009 stieg der

## Ausgewählte Untermaßnahmen

budgetäre Mehrbeitrag des Landes auf rd. 6,0 Mio. EUR. Das Kofinanzierungsverhältnis zwischen Bund und Land, welches gemäß § 3 Landwirtschaftsgesetz 1992 im Regelfall 60 : 40 beträgt, veränderte sich bei der Untermaßnahme Ökopunkte bis zum Jahr 2010 daher auf 30 : 70.

Tabelle 24: Anteile an der Finanzierung der Untermaßnahme Ökopunkte						
Jahr	EU	Nationale Kofinanzierung			Kofinanzierungsverhältnis	
		gesamt	Bund	Land NÖ	Bund	Land NÖ
in % <sup>1</sup>						
2007	48,6	51,4	30,9	20,6	60	40
2008	48,6	51,4	24,9	26,6	48	52
2009	48,6	51,4	15,0	36,4	29	71
2010	48,6	51,4	15,3	36,1	30	70

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Darstellung RH auf Basis von Unterlagen des Landes Niederösterreich sowie Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

Die Abteilung Landentwicklung LF6 des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung bot interessierten Betrieben bis April 2009 die Möglichkeit von Proberechnungen für einen Umstieg in die Untermaßnahme Ökopunkte an. Da die nochmalige Erhöhung der Teilnehmerzahl ab 2010 weitere Landeskofinanzierungsmittel erfordert hätte, sah sich das Land Niederösterreich veranlasst, die letzte Umstiegsmöglichkeit (Herbstantrag 2009) entfallen zu lassen. Es teilte dies den Interessenten im Mai 2009 schriftlich mit.

(2) Die Niederösterreichische Landesregierung fasste jährliche Beschlüsse über die sinngemäße Anwendung der ÖPUL-Sonderrichtlinie des BMLFUW in Niederösterreich und über die Bereitstellung der jährlich insgesamt erforderlichen Landeskofinanzierungsmittel für alle in Niederösterreich umgesetzten ÖPUL-Untermaßnahmen. Der Beschluss für das Jahr 2007 enthielt den Vermerk: „Aufgrund der strengeren Bedingungen des ÖPUL 2007 ist im Vergleich zum bisherigen Programm ein geringerer Finanzbedarf zu erwarten.“ Entgegen dieser Erwartung stieg der Kofinanzierungsbedarf des Landes Niederösterreich für ÖPUL jedoch von 36,5 Mio. EUR (2007) auf 46,6 Mio. EUR (2010). Dies entsprach einer Erhöhung um 10,1 Mio. EUR (rd. 27,5 %). Davon entfiel mit 9,1 Mio. EUR der Großteil auf die Landeskofinanzierung der Untermaßnahme Ökopunkte, die sich von rd. 4,8 Mio. EUR (2007) auf rd. 13,9 Mio. EUR (2010) erhöhte.

Aus Sicht des Landes Niederösterreich war die Entwicklung von 2008 auf 2009 auf Änderungen bei anderen ÖPUL-Maßnahmen (siehe TZ 40) im Zuge der Programmgenehmigung durch die Europäische Kommission zurückzuführen und bei der Planung nicht abschätzbar. Der Niederösterreichische Landtag wurde mit dieser nahezu Verdreifachung der Landeskofinanzierung für die Untermaßnahme Ökopunkte in den Jahren 2007 bis 2010 nicht befasst.

**52.2** (1) Der RH kritisierte, dass das Land Niederösterreich – obwohl bereits im September 2008 (siehe TZ 51) erkennbar war, dass die zu erwartenden Teilnahmeanträge deutlich über den ursprünglichen Schätzungen lagen – erst im Mai 2009 dem steigenden Budgetmehrbedarf gegensteuerte.

(2) Ferner kritisierte der RH, dass der Niederösterreichische Landtag mit dem budgetären Mehrbedarf für die Landeskofinanzierung der Ökopunkte nicht befasst wurde. Der RH empfahl dem Land Niederösterreich, die Budgetrechte des Niederösterreichischen Landtags durch ausreichende Information und rechtzeitige Befassung in budgetärer wie auch in materiell-inhaltlicher Hinsicht zu wahren.

**52.3** *Laut Stellungnahme des Landes Niederösterreich seien mit Genehmigung des österreichischen Programms LE 07–13 durch die Europäische Kommission im Herbst 2007 die Rahmenbedingungen der Maßnahmen von ÖPUL 2007 endgültig festgestanden. Dabei sei – wie schon bei ÖPUL 2000 – eine Bundesmittelobergrenze eingezogen worden. Bereits im Jahr 2008 sei die Bundesmittelobergrenze aufgrund der hohen Ökopunkte-Teilnahme überschritten worden. Als das Land Niederösterreich im Jahr 2008 dieses Ergebnis erkannt habe, sei parallel der Herbstantrag 2008 gelaufen, der bereits Anträge auf Umstieg in die Ökopunkte-Maßnahme der Landwirte erfasst habe. Dieser zeitliche Zusammenfall habe keinen Spielraum ermöglicht, ohne die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen bei den Betrieben zu verletzen, da die Beratungen bereits stattgefunden hätten. Daher habe man entschieden, den Umstiegsstopp erst im Jahr 2009 (Herbstantrag) zu verhängen.*

*Der Niederösterreichische Landtag sei durch die Beschlüsse über die Budgetierung von ÖPUL in den jährlichen Voranschlägen und über die jährlichen Rechnungsabschlüsse eingebunden worden; seine Budgetrechte seien dadurch gewahrt worden. Durch die Vorlage des jährlichen Berichts über die wirtschaftliche und soziale Lage der Land- und Forstwirtschaft in Niederösterreich erhalte der Landtag zusätzliche Informationen über ÖPUL und das Ökopunkteprogramm. Die Entwicklung der Ökopunkteflächen sei zudem in dem vom Niederösterreichischen Landtag beschlossenen Klimaprogramm 2009 bis 2012 dargestellt.*

## Ausgewählte Untermaßnahmen

**52.4** Unter Hinweis auf die für die Wahrung der Budgetrechte des Landtags erforderliche Transparenz gab der RH zu bedenken, dass die gegenseitig deckungsfähigen Budgetansätze 74911 (Maßnahmen der ländlichen Entwicklung) bzw. 74912 (Nationale und sonstige Maßnahmen) Gesamtbeträge ohne Details auswiesen. Die sich daraus ergebende fehlende Transparenz über die budgetären Optionen schränkte die Budgetrechte des Landtags ein.

### Zuständigkeit des Landes Niederösterreich

**53.1** (1) Teilbereiche der Abwicklung der Untermaßnahme Ökopunkte, wie z.B. die Antragserfassung und Berechnung, blieben bis 2006 in der Verantwortung des Landes Niederösterreich und waren von der Zuständigkeit der AMA ausgenommen. Im Jahr 2006 empfahl der RH dem BMLFUW<sup>50</sup>, den Aufbau und die Bewertungskriterien des Ökopunkteprogramms für die neue Programmperiode ab 2007 zu überdenken sowie den Verwaltungsaufwand und die Abwicklungsrisiken zu verringern.

(2) Ab 2007 war die Abwicklung der Ökopunkte bei der Zahlstelle AMA gebündelt, mit Ausnahme der Informationstätigkeit, die gemäß ÖPUL-Sonderrichtlinie in der Verantwortung des Landes Niederösterreich verblieb. Das BMLFUW und das Land Niederösterreich stimmten die Auflagen und die Prämienkalkulation der Ökopunkte einvernehmlich auf die anderen ÖPUL-Untermaßnahmen ab.

**53.2** Der RH würdigte die getroffenen Anpassungen, verwies jedoch auf die nachfolgenden Feststellungen unter TZ 54.

**54.1** (1) Der Landeshauptmann von Niederösterreich fungierte gemäß Punkt 1.9.4 der ÖPUL-Sonderrichtlinie „unter Koordination der AMA“ als beauftragte Stelle für die Untermaßnahme Ökopunkte. In dieser Funktion war er „insbesondere betraut mit der Aufgabe der Informationstätigkeit im Rahmen der Untermaßnahme Ökopunkte in Niederösterreich“. Dies umfasste die zeitgerechte Erstellung von Merkblättern für die ÖPUL-Antragstellung, Informationsveranstaltungen, Informationsangebote im Internet und sonstige Erstinformationen. Darüber hinaus engagierte sich die zuständige Abteilung Landentwicklung LF6 auch im Bereich der einzelbetrieblichen Beratung, wie z.B. Probe- oder Durchrechnungen für interessierte Ökopunkte-Teilnehmer und Kartie-

<sup>50</sup> Reihe Niederösterreich 2006/3 sowie Reihe Bund 2007/4, jeweils Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft: Zuverlässigkeitserklärung 2004; Teilnahme an der Prüfung des Europäischen Rechnungshofes, TZ 3

rung von Landschaftselementen. Sie förderte zudem Schulungsangebote für Ökopunkte-Teilnehmer.

(2) Für die „umfassende Beratungs- und Informationstätigkeit“ schloss das Land Niederösterreich als Auftraggeber am 16. Jänner 2008 mit der AMA als Auftragnehmerin eine Vereinbarung über die entgeltliche Erstellung und Übermittlung von Dateien mit einzelbetrieblichen Erfassungs- und Berechnungsdaten. Die Übermittlung dieser Daten an das Land bedurfte einer gesonderten, jederzeit widerrufbaren Zustimmungserklärung der einzelnen Ökopunkte-Teilnehmer.

(3) Die zuständige Abteilung LF6 kooperierte bei ihrer Informations- und Beratungstätigkeit eng mit den Bezirksbauernkammern sowie mit dem 1998 gegründeten Ökopunkteverein. Der Verein zählte 2010 etwa 4.700 Mitglieder. Laut Vereinsstatuten 2007 bezweckte er die umfassende Unterstützung der Umsetzung der Ökopunkte insbesondere durch „Hilfestellungen zur Sicherstellung der Umsetzung, bei der Abwicklung und künftigen Ausweitung des Programms“. Zu seinen Aktivitäten zählte der Verein auch „Lobbying bei Politik und Verwaltung“. Dem Vorstand gehörte gemäß Punkt 10.1. lit. f der Statuten 2007 jeweils auch ein Vertreter der Abteilung LF6 an. Diese Funktion nahm der Leiter der Abteilung LF6 wahr.

Der Ökopunkteverein bot in den Jahren 2009, 2010 und 2011 in Zusammenarbeit mit der Abteilung LF6 Vergleichsrechnungen für Ökopunkte-Betriebe an, die befürchteten, die durchschnittliche Ökopunktezahl des Einstiegsjahres – z.B. aufgrund einer Flächenverringerung – um mehr als 15 % zu unterschreiten (siehe TZ 46). Bei Bedarf ermittelte die Abteilung LF6 mit dem betroffenen Betrieb auch Varianten zur Erhaltung des bisherigen Punkteniveaus, etwa über eine Änderung der Bewirtschaftung oder die Anlage neuer Landschaftselemente. Die Vergleichs- und Variantenrechnungen erfolgten durch Mitarbeiter der Abteilung LF6.

Über die Kooperation zwischen der Abteilung LF6 und dem Ökopunkteverein, die Abgrenzung der jeweiligen Aufgaben im Bereich Interessenvertretung einerseits sowie Abwicklung und Verwaltung andererseits und über die Kostentragung gab es keine schriftlichen Vereinbarungen.

(4) In der Abteilung LF6 war gemäß Geschäftseinteilung der Niederösterreichischen Landesregierung die Geschäftsstelle des Niederösterreichischen Landschaftsfonds angesiedelt. In den Jahren 2005, 2006 und 2010 erhielt der Ökopunkteverein aus dem Landschaftsfonds Förderungen für Aktivitäten wie bspw. Information, Öffentlichkeitsarbeit und Meinungsbildung (Projektumsetzung 2006 und 2007), für das Vereins-Periodikum (Projektumsetzung 2007 und 2008) sowie für eine

## Ausgewählte Untermaßnahmen

Obstbaumaktion (Projektumsetzung 2010). Die Obstbaumaktion diente der Neuanlage prämienerfähiger Landschaftselemente.

**54.2** (1) Der RH anerkannte das Engagement der befassten Stellen, bewertete jedoch die gesonderte Informationszuständigkeit des Landes Niederösterreich sowie die konzertierte Beratungs- und Servicetätigkeit von drei Institutionen – Abteilung LF6, Bezirksbauernkammern und Ökopunkte-Verein – unter dem Gesichtspunkt der Gesamtsteuerung (Governance) der ÖPUL-Umsetzung als eine Begünstigung der Ökopunkte.

(2) Der RH wies ferner darauf hin, dass die Abwicklung der Ökopunkte mit zusätzlichen Kosten für das Land (Informations- und Serviceaufwand) bzw. die AMA (Service für Ökopunkte-Betriebe) einherging.

(3) Der RH bewertete die gleichzeitige Ausübung einer Funktion im Vorstand des Ökopunktevereins (Förderungsnehmer) und einer Leitungsfunktion in der mit Förderungen an den Verein befassten Abteilung des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung als unvereinbar. Er empfahl dem Land Niederösterreich eine personelle Funktionstrennung zwischen der Leitung der Geschäftsstelle des Landschaftsfonds als Förderungsstelle und der Mitgliedschaft im Vorstand des Ökopunktevereins.

Der RH empfahl dem Land Niederösterreich ferner, die Zusammenarbeit mit dem Ökopunkteverein und der Landwirtschaftskammer bzw. den Bezirksbauernkammern schriftlich zu regeln. Dabei wäre klar zu unterscheiden zwischen allfällig beauftragten Tätigkeiten für Dritte im Rahmen der Ökopunkte-Abwicklung einerseits und den Aufgaben der Interessenvertretung, die im eigenen Wirkungsbereich und auf eigene Rechnung wahrzunehmen wären, andererseits.

**54.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Beauftragung des Landes Niederösterreich mit bestimmten Funktionen im Rahmen der Maßnahme Ökopunkte direkt über die Sonderrichtlinie erfolgt und habe aus Sicht des BMLFUW auch gute Ergebnisse geliefert, wie die Vielzahl an Informationsmaterialien für die Teilnehmer zeige.*

(2) *Das Land Niederösterreich teilte mit, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine Vertreter des Landes im Vorstand des Ökopunktevereins tätig seien. Darüber hinaus werde es der Empfehlung des RH Folge leisten und in der Programmperiode ab 2014 schriftliche Vereinbarungen über die Zusammenarbeit mit dem Ökopunkteverein und der Landwirtschaftskammer treffen.*

- 54.4 Der RH anerkannte die vom Land Niederösterreich umgesetzte personelle Funktionstrennung zwischen der Geschäftsstelle des Landschaftsfonds als Förderungsstelle und der Mitgliedschaft im Vorstand des Ökopunktevereins.

#### Erkenntnisse aus Vorperiode und Evaluierungen

- 55.1 (1) Die Untermaßnahme Ökopunkte wurde im Allgemeinen als relevant für alle Schutzgüter erachtet, insbesondere jedoch für die Schutzgüter Biodiversität und Boden. Bislang vorliegende Evaluierungen<sup>51</sup> bewerteten nur einzelne Teilaspekte der Untermaßnahme Ökopunkte. Zu den ökonomischen Aspekten der Ökopunkte enthielt die Halbzeitevaluierung 2003 Feststellungen und Empfehlungen, die in der Programmperiode 2007 bis 2013 teilweise berücksichtigt wurden (siehe TZ 47).

(2) In einem Modellvergleich im Rahmen eines universitären Forschungsprojekts wies der Ökopunkte-Modellbetrieb gegenüber einem Modellbetrieb, der an anderen ÖPUL-Untermaßnahmen teilnahm, einen niedrigeren Stickstoffeinsatz (-13 %) und niedrigere Auswaschungsverluste bei Stickstoff (-15 %) auf. Hinsichtlich der Kosteneffektivität wies der Ökopunkte-Betrieb aufgrund seines höheren Prämienniveaus jedoch ungünstigere Werte auf als ein Betrieb, der an anderen ÖPUL-Untermaßnahmen teilnahm. Das gleiche Ausmaß an Düngemittelreduktion wäre – so das Ergebnis dieses Modellvergleichs – mit geringerem Finanzmitteleinsatz und folglich höherer Kosteneffektivität erzielbar.<sup>52</sup>

(3) Die Ex-ante-Evaluierung des Programms LE 07-13 empfahl, in künftigen Evaluierungen u.a. die Wirkungen von ÖPUL auf die Landschaft (z.B. Verlust an linearen Landschaftselementen wie Hecken, Baumreihen oder Ufergehölze) zu analysieren. Die Halbzeitevaluierung 2010 stellte fest, dass bezüglich der Landschaftselemente noch weitere Untersuchungen erforderlich seien und dass eine dazu durchgeführte Evaluierungsstudie nicht sehr aussagekräftig gewesen sei.

- 55.2 Der RH kritisierte, dass zur Wirkung der Untermaßnahme Ökopunkte auf die Landschaftselemente und den Erhalt der Kulturlandschaft, zur Kosteneffektivität der Ökopunkte-Umweltleistungen sowie zum Beitrag der Ökopunkte zu einzelnen Schutzgütern (v.a. zur Biodiversität und Vermeidung von Marginalisierung) keine unabhängigen, gesamt-haften Evaluierungen vorlagen.

<sup>51</sup> insbesondere Halbzeitevaluierung 2003 und 2005 (Update) sowie Ex-post-Evaluierung 2008 zur Programmperiode 2000 bis 2006; Halbzeitevaluierung 2010

<sup>52</sup> Stefan Frank, Analyse der Kosteneffektivität ausgewählter ÖPUL-Maßnahmen mittels Betriebsmodellierung, Wien, April 2010

## Ausgewählte Untermaßnahmen

Der RH empfahl dem BMLFUW und dem Land Niederösterreich, eine unabhängige Gesamtevaluierung der Untermaßnahme Ökopunkte zu beauftragen.

- 55.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei neben der bereits durchgeführten Evaluierung der „Klimaeffekte“ nach Durchführung der Gebarungsüberprüfung des RH im Wege einer Markterkundung ein umfassendes Evaluierungsprojekt der Maßnahme Ökopunkte vergeben worden. In diesem Projekt werde auch gezielt ein Vergleich der Wirkung und der Kosten der Maßnahme Ökopunkte mit anderen ÖPUL-Maßnahmen angestellt. Ein Schwerpunkt der Evaluierung liege dabei auch auf der Erhaltung von Landschaftselementen, die ein Kernelement der Maßnahme Ökopunkte darstelle. Die Evaluierung solle in der ersten Jahreshälfte 2013 abgeschlossen sein und das Ergebnis in die Diskussion um das neue Programm einfließen.*

*Ergänzend merkte das BMLFUW an, dass die Maßnahme Ökopunkte als Regionalprogramm bereits in ÖPUL 1995 aufgenommen und seither regelmäßig analysiert worden sei. Insbesondere habe die niederösterreichische Landesregierung regelmäßige Datenerhebungen und Vergleiche erstellt, in denen die Veränderungen für die Ökopunkteparameter dargestellt worden seien. Im Evaluierungsbericht 2003 sei bei der Maßnahme Ökopunkte ein Fokus auf den Mitteleinsatz im Vergleich zu ÖPUL 1998 bzw. ÖPUL 2000 gelegt worden. Dieses Evaluierungsergebnis habe letztlich auch zu einer Änderung der Maßnahme Ökopunkte in der nachfolgenden Programmperiode (ÖPUL 2007) beigetragen.*

- 55.4** Der RH entgegnete dem BMLFUW unter Verweis auf TZ 47, dass die bisherigen periodenübergreifenden Evaluierungen des Landes Niederösterreich über Veränderungen der im Rahmen der Ökopunkte erbrachten Umweltleistungen nicht aussagekräftig waren. Daher begrüßte er die nach Durchführung der Gebarungsüberprüfung des RH beauftragte umfassende Evaluierung der Maßnahme Ökopunkte.

Untermaßnahme 21:  
Regionalprojekt für  
Grundwasserschutz  
und Grünlander-  
haltung (Regional-  
projekt Salzburg)

Ziele

- 56** Ziel der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg war gemäß Programm LE 07–13 die Aufrechterhaltung jener bisherigen landwirtschaftlichen Grünlandnutzung in Produktionslagen mit überdurchschnittlicher Bonität, die als umbruchsgefährdet galt.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Das heißt, es bestand die Gefahr der intensiven Bewirtschaftung dieser Flächen.

Als regionale Antwort auf spezifische, räumlich begrenzte Entwicklungen und Erfordernisse sollte das Regionalprojekt Salzburg die Intensivierung eindämmen und primär eine Verringerung von Nährstoffeinträgen in Oberflächengewässer und in das Grundwasser bewirken. Das Regionalprojekt Salzburg diene somit dem Schutzgut Wasser.

**57.1** Die Europäische Kommission merkte in ihrer Stellungnahme vom 26. April 2007 zum österreichischen Programmwurf (Jänner 2007) an, dass die einzige Anforderung dieser Untermaßnahme – das Verbot des Grünlandumbruchs – nicht über die Grundanforderung zur Erhaltung von Dauergrünland hinausging (siehe TZ 14). In der Folge wurden die Auflagen erweitert; das genehmigte Programm LE 07–13 enthielt letztlich zahlreiche ergänzende Auflagen zur Zielerreichung dieser Untermaßnahme:

Tabelle 25: Veränderung der Anforderungen der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg gegenüber der Einreichversion des Programms LE 07–13		
Einreichversion des Programms LE 07–13 vom Jänner 2007	Anmerkungen und Fragen der Europäischen Kommission vom April 2007	Anpassungen im genehmigten Programm LE 07–13 vom Oktober 2007
<p><b>Auflage:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Verzicht auf Grünlandumbruch einschließlich Grünlanderneuerung durch Umbruch in den ausgewiesenen Gemeindegebieten</li> </ul> <p>Höhe der Förderung: 125 EUR/ha</p>	<p>Gemäß Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 müssen die Mitgliedstaaten dafür sorgen, „dass Flächen, die 2003 als Dauergrünland genutzt wurden, als Dauergrünland erhalten bleiben“. Das Verbot des Grünlandumbruchs sei „die einzige wirkliche Anforderung“ dieser Untermaßnahme und diese gehe nicht über die Cross Compliance-Bestimmung für Zahlungen aus der 1. Säule hinaus. In der vorgeschlagenen Form könne diese Untermaßnahme daher nicht genehmigt werden.</p> <p>Die Zustimmung der Kommission erfordere eine „sehr gute ökologische Begründung, die sich auf die regionalen Tatbestände bezieht“.</p>	<p>Ergänzende Auflagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– auf zumindest 5 % der Grünlandmäähflächen maximal zwei Nutzungen pro Jahr;</li> <li>– Verpflichtungsdauer 7 Jahre, jedenfalls bis 2013;</li> <li>– Aufforstungsverbot;</li> <li>– Schulung und Weiterbildung zum Thema Aktionsprogramm Nitratrictlinie im Ausmaß von mindestens vier Stunden;</li> <li>– zweimalige Bodenuntersuchung mit Beratungsgespräch</li> </ul> <p>Höhe der Förderung gestaffelt nach Viehbesatz: Viehbesatz &gt; 1,76 GVE/ha: 95 EUR/ha Viehbesatz ≤ 1,76 GVE/ha: 125 EUR/ha</p>

Quellen: Darstellung RH auf Basis der Einreichversion des Programms LE 07–13 (Jänner 2007), der Stellungnahme der Europäischen Kommission (April 2007) und des genehmigten Programms LE 07–13 (Oktober 2007)

## Ausgewählte Untermaßnahmen

**57.2** Der RH vermerkte positiv, dass in der Programmperiode 2007 bis 2013 verpflichtende Bodenuntersuchungen vorgeschrieben waren (siehe TZ 30).

**57.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Darstellung des RH, die Europäische Kommission habe den Mehrwert des Regionalprojekts Salzburg bezweifelt, in dieser Form nicht richtig. Die genannten Grundanforderungen würden die Grünlanderhaltung nur auf Ebene der Mitgliedstaaten regeln. Im Vergleich zu anderen ÖPUL-Maßnahmen seien die Bestimmungen<sup>54</sup> deutlich strenger: keine Toleranzen (bei UBAG z.B. 5 %), keine Erlaubnis zur Umwandlung in Obstkulturen und Verbot der – in intensiveren Grünlandregionen auf EU-Ebene üblichen – periodischen Grünlanderneuerung mittels Pflug und Neuaussaat. Es sei jedoch richtig, dass es im Zuge der Programmverhandlungen mit der Europäischen Kommission zu inhaltlichen Nachbesserungen gekommen sei.*

*Das BMLFUW teilte ferner mit, dass eine inzwischen vorliegende Studie die Wirkung des Regionalprojekts Salzburg und den Effekt der Grünlanderhaltung auf die Schutzgüter „Grundwasser“, „Boden“, „Klima“ und „Biodiversität“ untersucht und bewertet sowie positive Effekte in allen Bereichen nachgewiesen habe. Wirkungsverbesserungen seien vor allem für den Bereich der Biodiversität vorgeschlagen worden. Aus den Evaluierungsergebnissen seien konkrete Vorschläge für die Ausrichtung des Regionalprojekts im künftigen Programm abgeleitet worden.*

**57.4** Der RH wiederholte, dass die Europäische Kommission die ursprünglich geplanten Auflagen des Regionalprojekts Salzburg (bis auf das Verbot des Grünlandumbruchs) als nicht über die Grundanforderung hinausgehend beurteilt hatte. Aufgrund dieser Kritik der Europäischen Kommission wurden die Auflagen erweitert, sodass das genehmigte Programm LE 07–13 letztlich zahlreiche ergänzende Auflagen zur Zielerreichung dieser Untermaßnahme enthielt.

<sup>54</sup> Anmerkung RH: Bestimmungen sind hier Auflagen

## Entwicklung

**58.1** (1) Das Regionalprojekt Salzburg entwickelte sich in der vorangegangenen Programmperiode ÖPUL 2000 und in der laufenden Programmperiode ÖPUL 2007 wie folgt:

Tabelle 26: Entwicklung der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg							
	ÖPUL 2000 – Regionalprojekt Salzburg						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2001 bis 2006
Teilnahmeflächen in ha	28.671	28.610	28.473	28.687	28.745	28.439	28.604
Teilnehmende Betriebe	2.259	2.219	2.172	2.164	2.166	2.082	2.177
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	3,7	3,7	3,7	3,8	3,8	3,7	3,7
	ÖPUL 2007 – Regionalprojekt Salzburg						Veränderung ÖPUL 2000/ÖPUL 2007 in %
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010		
Teilnahmeflächen in ha	28.492	28.279	28.109	28.339	28.305		- 1,0
Teilnehmende Betriebe	2.040	2.042	2.055	2.029	2.042		- 6,2
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4		- 8,6

Quelle: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

In der laufenden Programmperiode nahmen durchschnittlich rd. 2.000 Betriebe mit durchschnittlich rd. 28.300 ha das Regionalprojekt Salzburg in Anspruch. Dies entsprach einem Betrag von 120 EUR/ha bzw. rd. 1.670 EUR/Betrieb. Die Fläche blieb gegenüber der vorangegangenen Periode nahezu unverändert. Die durchschnittliche Leistungsabgeltung verringerte sich gegenüber der Vorperiode um rd. 8,6 % von durchschnittlich rd. 3,7 Mio. EUR auf durchschnittlich rd. 3,4 Mio. EUR.

(2) Eine Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Regionalprojekts Salzburg war die verpflichtende Kombination mit den Untermaßnahmen Bio oder UBAG. Im Jahr 2010 betrug die Leistungsabgeltung aus den drei Untermaßnahmen rd. 8,3 Mio. EUR:

## Ausgewählte Untermaßnahmen

**Tabelle 27: Abteilungen Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg (in Mio. EUR) im Jahr 2010**

Regionalprojekt	Bio	UBAG	Summe
in Mio. EUR			
3,4	+ 2,9	+ 2,0	8,3
in %			
100,0	+ 85,3	+ 58,8	244,1

Quelle: AMA

Neben der Leistungsabteilung von rd. 3,4 Mio. EUR für das Regionalprojekt Salzburg erhielten die Betriebe im Jahr 2010 aufgrund der verpflichtenden Kombination zusätzlich eine Leistungsabteilung für Bio oder UBAG von insgesamt rd. 4,9 Mio. EUR. Somit erhöhte sich die Leistungsabteilung im ÖPUL-Maßnahmengebiet bei Inanspruchnahme des Regionalprojekts Salzburg auf mehr als das Doppelte.

Dies war in keinem Evaluierungsdokument ersichtlich.

- 58.2** Der RH empfahl dem Land Salzburg, das Regionalprojekt Salzburg nicht nur als Einzelmaßnahme zu betrachten, sondern den Fokus auf alle im ÖPUL-Maßnahmengebiet umgesetzten, insbesondere kombinationspflichtigen ÖPUL-Untermaßnahmen zu erweitern und dies in der Darstellung und Bewertung (z.B. in der Ex-post-Evaluierung) zu berücksichtigen.

Erkenntnisse aus Vorperiode und Evaluierungen

- 59.1** (1) Laut Ex-ante-Evaluierung 2006 sollte in der Programmperiode 2007 bis 2013 die Teilnahmefläche im Regionalprojekt Salzburg etwa auf bestehendem Niveau gehalten werden. Die folgende Tabelle zeigt die Ausgangslage im Jahr 2005, den Zielwert für 2013 und die Umsetzung in den Jahren 2009 und 2010.

**Tabelle 28: Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 21 Regionalprojekt Salzburg**

	2005	Zielwert für 2013	2009	2010
Teilnahmeflächen in ha	28.745	28.500	28.109	28.339
Umsetzung des Zielwerts in %			98,6	99,4

Quellen: Ex-ante-Evaluierung 2006; Halbzeitevaluierung 2010; Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

Der Zielwert für 2013 war im Jahr 2010 mit einem Umsetzungsgrad von 99,4 % weitestgehend erreicht. Gegenüber dem Jahr 2005 nahm die Fläche um rd. 1,4 % ab – von 28.745 im Jahr 2005 auf 28.339 im Jahr 2010 –, während sich die Zahl der teilnehmenden Betriebe um rd. 6,3 % verringerte – von 2.166 im Jahr 2005 auf 2.029 im Jahr 2010 (siehe Tabelle 23).

(2) Die Ex-post-Evaluierung 2008 für ÖPUL 2000 zählte das Regionalprojekt Salzburg zu den „stark wirksamen“ Untermaßnahmen zum Schutz von Boden und Wasser, die Halbzeitevaluierung 2010 stufte es hingegen für das Schutzgut Boden als „wirksam“ und für das Schutzgut Wasser als „besonders relevant“ ein. Dessen ungeachtet enthielt die Halbzeitevaluierung 2010 die Empfehlung, das Regionalprojekt wegen seiner „besonders positiven Wirkung“ in Bezug auf den Erosionsschutz und das Schutzgut Boden in der Gestaltung eines Nachfolgeprogramms zu berücksichtigen.

(3) Das Land Salzburg plante für das Jahr 2011 eine umfassende Evaluierung des Regionalprojekts Salzburg und vergab dazu eine Teilstudie, welche im März 2012 fertiggestellt wurde. Das BMLFUW, das ursprünglich keine gesonderte Evaluierung des Regionalprojekts Salzburg vorgesehen hatte, reservierte Mittel der technischen Hilfe zur Finanzierung der Kosten der Evaluierung von voraussichtlich rd. 38.300 EUR.

Gemäß Anforderungsprofil des Landes Salzburg sollten dabei insbesondere folgende Punkte qualitativ und quantitativ untersucht werden:

- Mehrwert der Untermaßnahme,
- bisherige Zielerreichung und Wirkungen,
- Beitrag der Untermaßnahme zu den Schutzgütern,
- Zukunftsszenario, falls die Untermaßnahme nicht mehr angeboten wird und
- Anpassungsbedarf für die nächste Programmplanungsperiode.

**59.2** (1) Der RH anerkannte, dass eine Evaluierung des Regionalprojekts Salzburg vorgenommen wurde. Um die Zielerreichung im Maßnahmengebiet festzustellen, wären zuvor die Zielvorstellungen unter Berücksichtigung der kombinierungspflichtigen Untermaßnahmen Bio bzw. UBAG zu präzisieren gewesen. Er empfahl dem Land Salzburg, die Ergebnisse dieser Evaluierung bei der Gestaltung des Nachfolgeprogramms sowie in der Ex-post-Evaluierung 2015 zu berücksichtigen.

(2) Der RH verwies auf die unterschiedliche Einstufung des Regionalprojekts Salzburg nach seiner Wirksamkeit für das Schutzgut Boden in den Evaluierungsberichten.

## Ausgewählte Untermaßnahmen

**59.3** (1) Laut Mitteilung des BMLFUW werde an der Entwicklung und Verbesserung der Zieldefinition und Evaluierung jedenfalls weiter gearbeitet. Insbesondere die Analyse und weitere Berücksichtigung laufender Evaluierungsergebnisse sei bei allen bisherigen Programmen berücksichtigt worden.

(2) Das Land Salzburg hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Ergebnisse der Evaluierung des Salzburger Regionalprojekts in die künftige Ausgestaltung dieser Maßnahme einfließen würden.

Untermaßnahme 28:  
Erhaltung und  
Entwicklung na-  
turschutzfachlich  
wertvoller oder ge-  
wässerschutzfachlich  
bedeutsamer Flächen  
(Naturschutz)

Ziele

**60.1** (1) Das Programm LE 07–13 nannte folgende fünf Ziele für die Untermaßnahme 28 Naturschutz:

- Erhaltung und Entwicklung von landwirtschaftlich, naturschutzfachlich wertvollen Nutzflächen und Strukturen,
- Erhaltung und Aufbau von Biotopverbundstrukturen,
- Unterstützung bei der Umsetzung von Managementplänen in Natura 2000–Gebieten,
- Stilllegung oder besonders gewässerschonende Bewirtschaftung von auswaschungs- oder austragsgefährdeten Acker- und Grünlandflächen und
- Stärkung der betriebsbezogenen Umsetzung von Naturschutzziele durch Implementierung eines betriebsbezogenen Naturschutzplans.

Die Wirkung der von den teilnehmenden Betrieben einzuhaltenden Auflagen zielte insbesondere auf das Schutzgut Biodiversität.

(2) Der quantitative Zielwert für 2013, eine Teilnahmefläche von 95.000 ha, orientierte sich vor allem an der Akzeptanz in früheren Programmperioden und der erwarteten künftigen Entwicklung.

**60.2** Der RH kritisierte, dass die verbal formulierten Ziele der Untermaßnahme Naturschutz wenig spezifisch waren, und dass sich das Flächenziel (95.000 ha bis 2013) vor allem an der bisherigen und der zu erwartenden Akzeptanz orientierte.

Der RH empfahl dem BMLFUW, in Abstimmung mit den Ländern – aufgrund deren Verantwortung für den Naturschutz – die Ziele der Untermaßnahme Naturschutz konkret zu formulieren. Er empfahl weiters, das angestrebte Ausmaß an Teilnahmeflächen in Verbindung mit konkret zu erreichenden Naturschutzzielen festzulegen und diese im Ex-ante-Evaluierungsbericht zu erläutern.

**60.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW würden für die Definition und Vorgabe von Zielen für das nächste Programm wie bisher primär die Vorgaben auf Verordnungsebene entscheidendes Kriterium sein. Für die Beurteilung der maßnahmenbezogenen Zielerreichung würden weiter die Flächen pro Maßnahmen eine entscheidende Rolle spielen. Grundsätzlich werde der Anregung des RH zugestimmt, die Zielvorgaben zu konkretisieren, um den Grad der Zielerreichung besser prüfen zu können.*

*(2) Das Land Salzburg teilte in seiner Stellungnahme mit, dass vom BMLFUW ein Projekt zur Quantifizierung von Biodiversitätszielen der ländlichen Entwicklung für ausgewählte Schutzobjekte beauftragt worden sei. Dieses habe für ausgewählte typische Fragestellungen erhoben, welche Arbeitsschritte notwendig seien, um zu geeigneten quantifizierbaren und operationellen Biodiversitätszielen zu gelangen.*

**60.4** Der RH bekräftigte gegenüber dem BMLFUW seine Empfehlung, das angestrebte Ausmaß an Teilnahmeflächen in Verbindung mit konkret zu erreichenden Naturschutzzielen festzulegen.

## Ausgewählte Untermaßnahmen

### Entwicklung

**61.1** (1) Die Untermaßnahme Naturschutz entwickelte sich in der vorangegangenen Programmperiode ÖPUL 2000 und in der laufenden Programmperiode ÖPUL 2007 wie folgt:

Tabelle 29: Entwicklung der Untermaßnahme 28 Naturschutz							
	ÖPUL 2000 <sup>1</sup> – Naturschutz						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Durchschnitt 2001 bis 2006
Teilnahmeflächen in ha	48.708	56.116	65.324	72.205	81.293	78.140	66.964
Teilnehmende Betriebe	20.800	22.579	22.384	23.044	24.757	23.327	22.815
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	19,0	22,7	26,8	29,9	34,0	32,9	27,5
	ÖPUL 2007 – Naturschutz						Veränderung ÖPUL 2000/ÖPUL 2007 in %
	2007	2008	2009	2010	Durchschnitt 2007 bis 2010		
Teilnahmeflächen in ha	67.523	73.922	81.638	84.731	76.954	14,9	
Teilnehmende Betriebe	21.183	22.003	23.417	23.858	22.615	- 0,9	
Leistungsabgeltung in Mio. EUR	33,8	37,7	41,8	43,5	39,2	42,4	

<sup>1</sup> Die in der Tabelle angegebenen Beträge der Jahre 2001 bis 2006 fassen die jeweiligen Beträge der drei naturschutzrelevanten Untermaßnahmen von ÖPUL 2000 zusammen.

Quellen: BMLFUW; Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

Die Teilnahmeflächen erhöhten sich in der vorangegangenen Programmperiode von rd. 49.000 ha im Jahr 2001 auf rd. 78.000 ha im Jahr 2006. Die höchste Teilnahme wurde im Jahr 2005 mit rd. 81.300 ha erreicht. In den Jahren 2006, 2007 und 2008 lag die Fläche unter diesem Wert. Im Jahr 2009 erreichte die Fläche etwa den Wert aus 2005, im Jahr 2010 lag die Teilnahmefläche mit rd. 84.700 ha 4,2 % über dem Wert aus 2005. Zwischen 2007 und 2010 stieg die Teilnahmefläche von rd. 67.500 ha auf rd. 84.700 ha.

(2) Die im Jahr 2010 von der Untermaßnahme Naturschutz umfasste Fläche von rd. 84.700 ha<sup>55</sup> entsprach einem Anteil von 3,6 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Österreichs.<sup>56</sup>

**Tabelle 30: Teilnahmeflächen der Untermaßnahme 28 Naturschutz im Verhältnis zur Landesfläche und zur landwirtschaftlichen Nutzfläche LN (ohne Almen) im Jahr 2010; Anzahl der teilnehmenden Betriebe**

	Österreich	Niederösterreich	Salzburg
Teilnahmefläche (ha)	84.731	27.831	4.769
Anteil an der LN des Landes (ohne Almen) (in %)	3,6	3,1	4,5
Anteil an der Landesfläche (in %)	1,0	1,5	0,7
Betriebe (Anzahl)	23.858	6.651	1.787

Quellen: Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.15, Tabelle 3.1.11; Statistik Austria, erstellt am 6. April 2011, BEV, Projektion MGI Lambert

Die Hektarprämie der Untermaßnahme Naturschutz betrug im Jahr 2010 im österreichischen Durchschnitt rd. 514 EUR und war damit im Vergleich zum Durchschnitt aller Untermaßnahmen die zweithöchste.<sup>57</sup> In Niederösterreich betrug sie durchschnittlich rd. 510 EUR und in Salzburg rd. 571 EUR.

**61.2** Der RH stellte fest, dass die durchschnittliche Hektarprämie der Untermaßnahme Naturschutz in Salzburg über dem österreichweiten Durchschnitt lag.

**61.3** *Laut Stellungnahme des Landes Salzburg sei die Unterschiedlichkeit der durchschnittlichen Hektarprämien der Länder auf die unterschiedliche naturräumliche Ausstattung und die naturschutzfachlichen Schwerpunktsetzungen der Länder zurückzuführen. Die überdurchschnittlichen Prämienätze im Bundesland Salzburg würden sich durch die verstärkte Vergabe von Auflagen für die Ausstattung und Pflege von Landschaftselementen, für die Umsetzung und Dokumentation phänologischer Schnitzeitpunkte sowie die Umsetzung des „gesamtbetrieblichen Naturschutzplanes“ ergeben.*

<sup>55</sup> Diese Beträge umfassen auch Förderungsverträge, die in vorangegangenen Programmperioden begründet wurden.

<sup>56</sup> zum Vergleich: Untermaßnahme UBAG 54,9 %, Bio 17,7 % und Ökopunkte 5,7 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Österreichs (ohne Almen)

<sup>57</sup> Die höchste Durchschnittsprämie wies die Untermaßnahme 12 (Integrierte Produktion geschützter Anbau), die den Anbau in Gewächshäusern und Folientunneln betraf, mit rd. 2.700 EUR/ha auf.

### Förderungsvoraussetzungen

**62** (1) Da Angelegenheiten des Naturschutzes in Gesetzgebung und Vollziehung in den eigenen Wirkungsbereich der Länder fielen (Art. 15 Abs. 1 B-VG), lag die Auswahl der förderungsfähigen Flächen und die konkrete Ausgestaltung der Teilnahme an der Untermaßnahme Naturschutz in der Verantwortung der Länder. Die Naturschutzabteilungen der Länder stellten für jeden teilnehmenden landwirtschaftlichen Betrieb eine sogenannte Projektbestätigung aus, in der die förderungsfähigen Flächen und die darauf anzuwendenden Bewirtschaftungsauflagen ausgewiesen waren.

(2) Als Förderungsvoraussetzungen für die Untermaßnahme Naturschutz nannte das Programm LE 07–13 im Wesentlichen:

- das Vorhandensein einer förderungsfähigen Fläche (Grünland, Acker, Teiche),
- die Vorlage einer von der Naturschutzabteilung des Landes ausgestellten Projektbestätigung,
- die Einhaltung der Bewirtschaftungsauflagen laut Projektbestätigung und
- die Beteiligung mit mindestens drei Flurstücken und den Besuch von zwei Weiterbildungsveranstaltungen bei Wahl der Teilnahmeform „Betrieblicher Naturschutzplan“ (siehe folgende TZ).

### Formen der Teilnahme

**63.1** (1) Die Teilnahme an der Untermaßnahme Naturschutz konnte im Rahmen von Rotflächen<sup>58</sup>, Gelbflächen<sup>59</sup> oder Blauflächen<sup>60</sup> erfolgen.

<sup>58</sup> Rotflächen waren einzelne Flächen eines Betriebs, die vor einer Antragstellung durch einen Kartierer begutachtet wurden. Bei einer Eignung der Flächen legte der Kartierer entsprechende Bewirtschaftungsauflagen fest, die während der mehrjährigen Vertragsdauer einzuhalten waren.

<sup>59</sup> Bei der Teilnahme in Form von Gelbflächen begutachtete der Kartierer alle Flächen des Betriebs, wählte die potenziellen Vertragsflächen aus und legte zugleich eine jährliche Mindestbewirtschaftungsfläche fest. Der Landwirt konnte jährlich entscheiden, welche der ausgewählten potenziellen Vertragsflächen er im betreffenden Jahr auflangengemäß bewirtschaftete.

<sup>60</sup> Blauflächen waren definierte Gebiete mit vorab festgelegten Schutzzwecken und Bewirtschaftungsauflagen, die ohne betriebsindividuelle Kartierung beantragt werden konnten.

(2) Zusätzlich konnte der Landwirt am „Betrieblichen Naturschutzplan“ und/oder am „Monitoring“ teilnehmen:

- Betrieblicher Naturschutzplan (in Kombination mit Rotflächen oder Gelbflächen) war ein gesamtbetriebliches Konzept, das eine Begutachtung aller Flächen des Betriebs durch den Kartierer und damit eine intensive Beratung vorsah.
- Monitoring verpflichtete den Landwirt einmal jährlich zur Beobachtung von bestimmten Pflanzen oder Tieren auf ausgewählten Teilnahmeflächen, wie z.B. Beobachtung des Vorkommens der Großtrappe in Schutzgebieten oder Beobachtung bestimmter Pflanzen auf Magerwiesen („Biodiversitätsmonitoring“).

Die am Monitoring teilnehmenden Landwirte übermittelten die Beobachtungsdaten an vom Land oder Bund bestimmte Stellen. Für jedes Monitoring-Projekt war eine andere Stelle (meist ein bestimmtes technisches Büro) zuständig. Die Daten bzw. deren Auswertungen waren nicht zentral zugänglich.

(3) Die Teilnahme in der Programmperiode 2007 bis 2013 erfolgte nahezu ausschließlich in Form von Rotflächen:

<b>Tabelle 31: Teilnahmeformen der Untermaßnahme 28 Naturschutz bezogen auf die Teilnahmefläche im Jahr 2010<sup>2</sup></b>			
	<b>Österreich</b>	<b>Niederösterreich</b>	<b>Salzburg</b>
	in % <sup>1</sup>		
Rotflächen	99,0	99,7	99,9
Gelbflächen	0,1	0,1	0,1
Blauflächen	0,9	0,3	–
zusätzlich Teilnahme am Betrieblichen Naturschutzplan	31,0	47,1	29,2
zusätzlich Teilnahme am Monitoring	9,0	18,9	6,0

<sup>1</sup> Rundungsdifferenzen möglich

<sup>2</sup> Die Tabelle umfasst nicht die Förderungsverträge, die in vorangegangenen Programmperioden begründet wurden.

Quelle: AMA, Zahlen 2010, Stand: 20. Juni 2011

## Ausgewählte Untermaßnahmen

Das Konzept der Gelbflächen fand österreichweit nur in minimalem Umfang Anwendung; in Niederösterreich und Salzburg bei rd. 0,1 % der Teilnahmefläche (zwei Betriebe in Niederösterreich und vier Betriebe in Salzburg).

Salzburg bot das Konzept der Blauflächen in der Programmperiode 2007 bis 2013 nicht an. Niederösterreich bot ein Blauflächen-Projekt für drei abgegrenzte Gebiete entlang von niederösterreichischen Bächen mit vordefinierten Auflagenpaketen zur Erstellung von Gewässerrandstreifen an. Die Teilnahme war gering, rd. 2,0 % der potenziellen Grundstücke nahmen im Jahr 2008 an dem Blauflächen-Projekt teil. Eine dazu durchgeführte Teilstudie begründete die niedrige Teilnahmequote vor allem mit der Prämien-gestaltung in Verbindung mit den Bewirtschaftungsauflagen, die eine Nutzung der Flächen in den meisten Fällen ausschlossen. Durch gezielte Informationstätigkeit und Bewerbung konnte die Teilnahme von 2007 auf 2008 deutlich erhöht werden.

(4) Die Naturschutzabteilungen der überprüften Länder fokussierten die Teilnahmemöglichkeiten an Rot- und Gelbflächen auf bestimmte Gebiete. So erfolgte etwa in Niederösterreich, wo viele Betriebe landwirtschaftliche Flächen in Natura 2000-Gebieten bewirtschafteten, eine Fokussierung auf diese Gebiete. Im Jahr 2010 lagen 60,7 % der Fläche der Untermaßnahme Naturschutz in Niederösterreich in Natura 2000-Gebieten. In Salzburg erfolgte eine Fokussierung auf Flächen, die in oder in der Nähe von Schutzgebieten gelegen waren.

**63.2** (1) Der RH kritisierte, dass die Monitoring-Daten bzw. deren Auswertungen nicht zentral zugänglich waren.

Er empfahl der AMA und dem BMLFUW, ein Gesamtkonzept für die (dezentrale) Erhebung von Daten über den Zustand und die Veränderung der Agrarumwelt sowie für die Verwaltung und Nutzung solcher Daten zu Informations- und Forschungszwecken zu erstellen, das u.a. auch die von Landwirten im Rahmen von Monitoring-Projekten erhobenen Beobachtungsdaten umfasst und Auswertungen für die Evaluatoren sowie Rückmeldungen an die Betriebe erlaubt.

(2) Aufgrund der minimalen Anwendung der Gelbflächen und Blauflächen empfahl der RH dem BMLFUW sowie den Ländern Niederösterreich und Salzburg, diese Konzepte in Hinblick auf Teilnahmehemmnisse zu analysieren und sie entweder anzupassen oder nicht mehr anzubieten.

(3) Der RH empfahl dem BMLFUW sowie den Ländern Niederösterreich und Salzburg, bereits im Vorfeld der Erstellung von Blauflächen-Projekten besonders auf jene Faktoren zu achten, die für eine ausreichende Beteiligung zur Erreichung der angestrebten Umweltziele maßgeblich sind, wie bspw. Gestaltung von Prämien und Bewirtschaftungsauflagen sowie Information und Schulung.

(4) Der RH bemerkte positiv, dass das Programm LE 07–13 in der Untermaßnahme Naturschutz regionale Schwerpunktsetzungen ermöglichte und die Länder die Teilnahme auf Regionen bzw. Schutzgebiete fokussierten.

**63.3** (1) *Laut Stellungnahme des BMLFUW stimme es grundsätzlich dem RH zu, dass das Monitoring besser in die Abwicklung des Programms integriert werden solle. Die fehlende zentrale Datenverfügbarkeit erkläre sich durch das primäre Ziel des Monitorings, Informationen für lokal begrenzte Projekte oder regionale Naturschutzpläne zu erhalten. Das Landwirte-Monitoring solle in der nächsten Programmperiode weitergeführt und ausgebaut und die wissenschaftliche Nutzbarkeit der Beobachtungsdaten entwickelt werden. Ziel sei eine Datenbank mit den gesammelten Beobachtungen, die im Optimalfall Zeitreihen aus auswertbaren und für Monitoringzwecke geeigneten Daten liefere. Ebenso werde versucht werden, die in der bestehenden Naturschutzdatenbank vorhandenen Daten besser für Monitoringzwecke zu nutzen.*

*Die Umsetzung der Naturschutzmaßnahme sei nach verschiedenen Modellen erfolgt, wobei die Differenzierung primär eine organisatorische gewesen sei. Insbesondere der Blauflächenansatz sei ein sinnvolles, weiterzuverfolgendes Konzept, wobei bestehende organisatorische Hindernisse reduziert werden müssten. Eine im Jahr 2012 durchgeführte Teilstudie habe erste Ideen für die Weiterentwicklung des regionalen Ansatzes in der Untermaßnahme Naturschutz gesammelt. Sollte das Blauflächenmodell weiterhin angeboten werden, werde die Empfehlung des RH betreffend Schulung und Information, Prämiengestaltung und Auflagenentwicklung berücksichtigt werden.*

*Das BMLFUW stimme dem RH zu, dass das Konzept der Gelb- und Blauflächen in Österreich keine hohen Akzeptanzen erreicht habe. Im Rahmen der Überarbeitung der Untermaßnahme Naturschutz werde auch eine Analyse der Konzepte der Gelb- und Blauflächen durchgeführt werden. Grundsätzlich werde der Intention des RH zugestimmt, dass Konzepte mit sehr geringer Akzeptanz im Sinne der Kosteneffizienz überdacht und gegebenenfalls nicht weitergeführt werden sollten. Es habe sich gezeigt, dass die individuelle Betreuung gerade im Naturschutz eine überragende Rolle einnehme. Regionalprojekte, die eine gute*

## Ausgewählte Untermaßnahmen

*Betreuung bei vermindertem Aufwand für Einzelberatungen ermöglichen, würden derzeit erarbeitet.*

*(2) Das Land Niederösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Prämien-gestaltung im vorwiegenden Einflussbereich des Bundes liege. Von den Ländern aktiv steuerbar seien Information und Bewertung der Angebote. Durch gezielte Informationstätigkeit und Bewerbung hätte die Teilnahme von 2007 auf 2008 deutlich erhöht werden können. In den laufenden Vorbereitungen für die Programmperiode 2014 bis 2020 orientiere sich die Festlegung von Blauflächen-Projektgebieten an den Schutzgütern der Fauna-Flora-Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie, an Roten Listen und am für das jeweilige Schutzgut ermittelten landes-, bundes- und europaweiten Grad der Verantwortlichkeit und werde mit naturschutzfachlichen Erhaltungs- und Entwicklungszielen unterlegt. Somit komme Niederösterreich der Empfehlung des RH zu einer wirkungsorientierten Ausrichtung eines künftigen Agrarumweltprogramms bereits weitgehend nach.*

*Der Aufbau und die laufende Durchführung eines Monitorings könnten nur im Zuge einer Gesamtlösung gesehen werden, die von Bund und Ländern gemeinsam entwickelt und finanziell getragen werden müsste. Dabei sei insbesondere auf die Verfügbarkeit bereits bestehender Daten und auf die Integration in ein umfassendes Monitoring-System zu achten. Die Zusatzkosten seien in Relation zum erwartbaren Umfang der Prämienzahlungen zu beurteilen.*

*(3) Laut Mitteilung des Landes Salzburg würden sich Blauflächen hauptsächlich zur Umsetzung von Artenschutzprojekten auf wenig sensiblen landwirtschaftlichen Nutzflächen eignen. Die regionalen Ziele für regionale Projekte müssten anhand einiger weniger, klar definierter und wenig spezifischer Auflagen erreichbar sein. Im Bundesland Salzburg sei der Fokus auf die Umsetzung von Management- und Landschaftspflegeplänen in Schutzgebieten und die Umsetzung der Ziele der Salzburger Biotopkartierung gelegt worden. Das Gelbflächenmodell komme in Salzburg aufgrund der naturräumlichen Ausstattung mit vorwiegend Grünland kaum zur Anwendung. Solche Modelle seien in groß strukturierten Grünlandgebieten zur Umsetzung von Mähregimen angeboten worden, seien jedoch an der mangelnden Akzeptanz der Bewirtschafteter gescheitert.*

- 63.4** Der RH begrüßte die Planungen des BMLFUW, eine Datenbank mit den aus Monitoringverpflichtungen stammenden Daten zu entwickeln und die in der Naturschutzdatenbank vorhandenen Daten besser für Monitoringzwecke zu nutzen, und wies nochmals auf die Wichtigkeit eines

Gesamtkonzepts für die Erhebung sowie für die Verwaltung und Nutzung der Daten hin.

Erkenntnisse aus Vorperiode und Evaluierungen

- 64.1** Ziel laut Ex-ante-Evaluierung 2006 war eine Steigerung der Teilnahme­flächen von etwa 82.000 ha<sup>61</sup> auf 95.000 ha bis zum Jahr 2013. Im Jahr 2009 betrug die Teilnahme­fläche 81.638 ha. Im Jahr 2010 erreichte sie 84.731 ha. Gegenüber dem Ausgangswert von 82.000 wurde somit bis zum Jahr 2009 keine Steigerung erreicht. Die Halb­zeitevaluierung 2010 gab den Umsetzungsgrad für 2009 mit 86 % an.

**Tabelle 32: Zielwert und Umsetzung der Untermaßnahme 28 Naturschutz**

	2005	Zielwert für 2013	2009	2010
Teilnahme­flächen in ha	81.293	95.000	81.638	84.731
Umsetzung des Zielwerts in %			85,9	89,2

Quellen: BMLFUW; Ex-ante-Evaluierung 2006; Halbzeitevaluierung 2010; Grüner Bericht 2011, Tabelle 5.2.16

- 64.2** Der RH bemerkte, dass die Berechnung des Umsetzungsgrads, wie sie in der Halbzeitevaluierung vorgenommen wurde (86 % für 2009), einen Ausgangswert von Null Hektar implizierte. Wird die Zielerreichung jedoch in Bezug zum Ausgangswert 2005 gesetzt, so beträgt der für 2013 angestrebte Flächenzuwachs rd. 13.700 ha, wovon bis 2009 nur rd. 350 ha, das entspricht rd. 2,5 % des Ziels, erreicht waren.

Der RH empfahl dem BMLFUW, den Grad der Umsetzung jeweils auch an der gegenüber dem Ausgangswert angestrebten Veränderung zu bewerten.

- 64.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien für alle ÖPUL-Maßnahmen auf Basis der Teilnahmedaten 2005 und 2006 Ziele für die zukünftige Teilnahme definiert worden. Ziel für die Naturschutzmaßnahme sei die weitere Steigerung der Flächenteilnahme gewesen. Durch geänderte Rahmenbedingungen (z.B. Wegfall der verpflichtenden Stilllegung) sei das vorgegebene Ziel nicht erreicht worden. Es seien jedoch noch nie so viele Flächen in Naturschutzmaßnahmen eingebracht worden wie 2010 (knapp 85.000 ha), wobei deren tatsächliche Kosten bereits 20 % über dem Zielwert lägen. Aus Sicht des BMLFUW verdeutliche*

<sup>61</sup> Die Teilnahme­fläche des Jahres 2005 von 81.293 ha wurde auf 82.000 ha aufgerundet.

## Ausgewählte Untermaßnahmen

*das gegenständliche Beispiel, dass bei Zielwertannahmen mögliche zukünftige Entwicklungen noch genauer zu analysieren und die Ziele gegebenenfalls vorsichtiger zu formulieren seien.*

**64.4** Der RH sah in einer genaueren Analyse der Zielwertannahmen im Hinblick auf mögliche zukünftige Entwicklungen einen Handlungsbedarf und hielt seine Empfehlung aufrecht.

**65.1** Die Halbzeitevaluierung 2005 (Update) für ÖPUL 2000 empfahl eine Vereinfachung und Reduktion der Untermaßnahmen sowie eine weitere Vereinheitlichung der Unterschiede in den Bundesländern.

Das Programm LE 07–13 fasste die drei in der vorangegangenen Programmperiode angebotenen naturschutzrelevanten Untermaßnahmen zu einer einzigen Naturschutz–Untermaßnahme zusammen. Damit verbunden sah das Programm LE 07–13 einen österreichweit einheitlichen Auflagenkatalog (641 Auflagen) vor, aus dem die Kartierer die für die jeweiligen Flächen passenden Auflagen auswählen konnten.

**65.2** Der RH würdigte die Verwendung des einheitlichen Auflagenkatalogs, weil dies die Übersichtlichkeit und Transparenz erhöhte.

**65.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW würden Erfahrungen und Evaluierungen aus den Vorperioden genutzt und das Gesamtsystem weiter entwickelt.*

**66.1** Die Halbzeitevaluierung 2005 (Update) für ÖPUL 2000 empfahl weiters, ungeachtet bestimmter Vereinheitlichungen die regional begründete und fachlich notwendige Variabilität der projektbezogenen Teilnahmeformen zu bewahren. Als vielversprechendes Instrument sah die Halbzeitevaluierung 2005 insbesondere den Betrieblichen Naturschutzplan, weil er sowohl eine Anpassung an regionale Gegebenheiten wie auch einen intensiven Austausch zwischen Landwirt, Kartierer und Naturschutzexperten ermöglichte.

**66.2** Der RH anerkannte, dass das Programm LE 07–13 innerhalb der Untermaßnahme Naturschutz mit den Blaflächen, dem Betrieblichen Naturschutzplan, dem Monitoring (siehe TZ 63) sowie regional begrenzten Auflagen mehrere regionale und projektbezogene Teilnahmeformen vorsah und die Empfehlung aus der Vorperiode damit Berücksichtigung fand.

**66.3** *Laut Stellungnahme des BMLFUW würde es für den Bereich Naturschutz die Aspekte Naturschutzplan, „ergebnisorientierte Ansätze“ und Verbindung zu Bildungsaspekt jedenfalls weiter verfolgen und wo möglich ausbauen.*

**67.1** Laut Ex-ante-Evaluierung 2006 waren die von der EU vorgegebenen Indikatoren für die Bewertung der Wirksamkeit von ÖPUL in Bezug auf das Schutzgut Biodiversität nicht ausreichend. Zusätzliche Indikatoren wären notwendig, die im Idealfall in regelmäßigen Abständen erhoben werden sollten. Die Ex-ante-Evaluierung 2006 und das Programm LE 07–13 nannten als zusätzliche Indikatoren für das Schutzgut Biodiversität u.a. „Status und Trend ausgewählter Arten“ und „Status und Trend ausgewählter Lebensräume“. Die Einrichtung eines österreichweiten Monitoringnetzes für die Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten bzw. Habitate war für die Programmperiode 2007 bis 2013 geplant.

Dazu ließ das BMLFUW in der Programmperiode 2007 bis 2013 vom Umweltbundesamt (UBA) ein Monitoringnetz festlegen; Stichprobenerhebungen fanden bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine statt. Auch die Frage der Speicherung und Verwaltung der erhobenen Daten hatte das BMLFUW noch nicht gelöst.

**67.2** Der RH empfahl dem BMLFUW, die Entwicklung von zusätzlichen Biodiversitätsindikatoren voranzutreiben. Insbesondere regte er an, das österreichweite Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten vollständig einzurichten.

**67.3** *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW versuche es, wie in anderen Bereichen auch, die von der Europäischen Kommission vorgegebenen Indikatoren durch weitere Daten und Fallstudien zu ergänzen, um zu einer nachvollziehbaren Aussage zu kommen. Für die Halbzeitevaluierung der laufenden Programmperiode seien die bestehenden Indikatoren und Teilstudien ausreichend gewesen. Für die Zukunft werde die Nutzung bestehender Daten und Erhebungen verstärkt geprüft. Betreffend ein österreichweites Monitoringnetz seien schon erste Schritte gesetzt und ein mögliches Erhebungsraster festgelegt worden. Die Umsetzung hänge aber stark von budgetären Mitteln und auch der Zusammenarbeit mit anderen Stellen, z.B. den Bundesländern, ab und könne aus derzeitiger Sicht nicht zugesagt werden, werde aber weiter geprüft. Aus Sicht der Evaluierung von ÖPUL sei die Weiterführung und Ergänzung bestehender Methoden und Projekte (Teilstudien) eine sinnvolle und wahrscheinlich kostengünstigere Alternative.*

## Ausgewählte Untermaßnahmen

*(2) Das BMLFUW sowie das Land Salzburg teilten mit, dass ergänzend zu den von der EU vorgegebenen Biodiversitätsindikatoren in erster Linie mit Case Studies (Teilstudien) gearbeitet worden sei und dass der in Art. 17 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie vorgesehene Bericht, der 2013 abgeschlossen sein soll, für das künftige Programm nutzbare Daten liefern könne.*

*(3) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg würden die Ergebnisse der Evaluierung des Salzburger Regionalprojekts in die künftige Ausgestaltung dieser Maßnahme einfließen.*

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

68 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMLFUW

(1) Schon im Strategieprozess zur Programmperiode ab 2014 sollten geeignete und ausreichend spezifische Indikatoren für ÖPUL festgelegt werden. (TZ 9)

(2) Bei der Erstellung des Programms zur Entwicklung des Ländlichen Raums ab 2014 wäre auch die Nachfrage der Gesellschaft bzw. der Konsumenten nach Agrarumweltleistungen hinsichtlich Umfang, Qualität und Zahlungsbereitschaft zu berücksichtigen. (TZ 10)

(3) Bei der Erstellung des Programms 2014 bis 2020 wären die Grundanforderungen als Referenzniveau für die Bewertung des Umfangs der freiwilligen Mehrverpflichtungen (prämienfähige Agrarumweltleistungen) ausreichend detailliert und nachvollziehbar darzustellen. (TZ 13)

(4) Bei der Weiterentwicklung von ÖPUL für die künftige Programmperiode sollten ein höherer Mehrwert für die Umwelt bzw. eine Steigerung der Kosteneffektivität angestrebt werden. (TZ 14)

(5) Ergänzend zur Prämienberechnung durch Experten sollten auch Erfahrungen mit Ausschreibungen und ergebnisorientierten Honorierungsmodellen gewonnen werden, etwa anhand geeigneter Modellversuche und experimenteller, interdisziplinärer Forschungen. (TZ 15)

(6) Die nach längerer Teilnahme an ÖPUL-Untermaßnahmen allfällig eintretenden kostenmindernden oder ertragssteigernden Effekte, etwa eine höhere Ertragsfähigkeit des Bodens, wären in der Prämienkalkulation zu berücksichtigen. (TZ 16)

(7) ÖPUL-Zahlungen zur Verhinderung von Betriebsaufgaben wären – im Gegensatz zu den Ausgleichszahlungen – ökologisch zu begründen und Gebiete, in denen die Erhaltung der Bewirtschaftung aus ökologischen Gründen als vorrangig erachtet wird, wären nach geeigneten ökologischen Kriterien festzulegen. (TZ 16)

(8) Die ÖPUL-Prämien sollten in Richtung einer besseren Anpassung der Prämien an die tatsächlichen, regional unterschiedlichen Kosten und Erträge der Betriebe, einer Verringerung von Mitnah-

meeffekten und einer Steigerung der Kosteneffektivität weiterentwickelt werden. (TZ 17)

(9) Der Prämienermittlung für die nächste Programmperiode wären aktuelle, nach wissenschaftlichen Standards dokumentierte und überprüfbare Daten zugrunde zu legen, die den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt im Agrarsektor berücksichtigen. (TZ 18)

(10) Die von der Europäischen Kommission und in Evaluierungsberichten wiederholt empfohlene Anpassung der Modulation hinsichtlich ihrer ökologischen Vor- und Nachteile wäre vertiefend zu untersuchen und der Einfluss des Faktors Betriebsgröße auf die Erreichung von Umweltzielen, insbesondere den Erhalt der Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) wäre zu bewerten. (TZ 19)

(11) Im Rahmen der Evaluierungen wären geeignete Methoden zur Untersuchung von Mitnahmeeffekten einzusetzen, die notwendigen Daten zu erheben und diesbezügliche Auswertungen zu erstellen. (TZ 20)

(12) Die Geschäftsordnungen des ÖPUL-Begleitausschusses und des ÖPUL-Beirats wären insbesondere im Hinblick auf aktuelle EU-Vorgaben zu aktualisieren. (TZ 23, 26)

(13) Dem Begleitausschuss wären Evaluierungsberichte mit ÖPUL-Bezug vor deren Zuleitung an die Europäische Kommission gemeinsam mit einer Stellungnahme des ÖPUL-Beirats zur Prüfung und Diskussion vorzulegen. (TZ 24)

(14) Der Grundsatz der Funktionstrennung bzw. Offenlegung allfälliger Interessenkonflikte und die Vermeidung von unklaren Über- und Unterordnungsverhältnissen im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht wären in der Umsetzung von ÖPUL zu beachten, so bspw. bei der Bestellung von Evaluatoren und der Beauftragung und Organisation von Teilstudien sowie in der Zusammensetzung des ÖPUL-Beirats. (TZ 26, 28)

(15) Die Rolle des ÖPUL-Beirats im Evaluierungsprozess wäre stärker auf Qualitätssicherung auszurichten. (TZ 26)

(16) Leistungsumfang und relevante Fristen für die Abgabe der Berichte wären mit jedem Evaluator schriftlich zu vereinbaren und das Anforderungsprofil des Evaluators wäre schriftlich festzulegen. (TZ 27)

(17) Der Kreis der Auftragnehmer von Teilstudien wäre durch Interessensbekundungen und Ausschreibungen zu erweitern. (TZ 28)

(18) In den Berichten und Evaluierungen zu ÖPUL sollte bei allen Flächen, auf denen mehrere Untermaßnahmen umgesetzt wurden, jeweils auch die physische Fläche – bereinigt um Mehrfachzählungen – zusätzlich angegeben werden. (TZ 31)

(19) Eine Vereinfachung von ÖPUL etwa durch eine weitere Verringerung der Zahl der Untermaßnahmen sollte für die nächste Programmperiode überprüft werden. (TZ 34)

(20) Die Konzeption und Kosteneffektivität der Untermaßnahme UBAG (Umweltgerechte Bewirtschaftung von Acker- und Grünlandflächen) sollten mit dem Ziel einer künftigen Steigerung des Wirkungsgrads überprüft werden. (TZ 38)

(21) Das österreichweite Monitoringnetz zur Stichprobenerhebung ausgewählter Tier- und Pflanzenarten wäre vollständig einzurichten. (TZ 67)

Agrarmarkt Austria  
(AMA), BMLFUW und  
Land Niederösterreich

(22) Bei der künftigen Gestaltung von ÖPUL wäre verstärktes Augenmerk auf ein – möglichst in die laufende Abwicklung integriertes – Monitoring von Daten über Zustand und Veränderungen der Agrarumwelt (etwa Bodenproben, die verstärkt verpflichtend zu erheben wären oder Daten zur Biodiversität) und die Verwaltung und Nutzung solcher Daten zu Informations- und Forschungszwecken zu legen. Das Monitoring sollte auch die von Landwirten im Rahmen von Monitoring-Projekten erhobenen Beobachtungsdaten umfassen und Auswertungen für die Evaluatoren sowie Rückmeldungen an die Betriebe erlauben. (TZ 22, 30, 45, 63)

BMLFUW, Länder  
Niederösterreich und  
Salzburg

(23) Die Ziele von ÖPUL und seinen Untermaßnahmen wären im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltung in der Programmperiode ab 2014 konkret zu formulieren, sodass der Grad der Zielerreichung überprüft werden kann. Dabei wäre nach Zustandserhaltung und Zustandsverbesserung zu differenzieren. (TZ 10, 35, 45, 60)

(24) Zusätzliche relevante Wirkungsindikatoren für ÖPUL und seine Untermaßnahmen (z.B. Biodiversitäts- oder Bodenindikatoren) sollten für die Programmperiode ab 2014 festgelegt und mit Zielwerten versehen werden. (TZ 29, 45, 67)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

(25) ÖPUL und seine Untermaßnahmen sollten in Hinblick auf ihren Beitrag zur Erreichung der angestrebten Ziele bewertet (evaluiert) werden, um eine zielgenaue Steuerung der Programmbegleitung und eine zielgerichtete Gestaltung künftiger Programme sicherstellen zu können. Die Evaluierung sollte

- a) alle Schutzgüter – auch Kulturlandschaft (Vermeidung von Marginalisierung) – beinhalten,
- b) den Grad der Umsetzung jeweils auch an der gegenüber dem Ausgangswert angestrebten Veränderung bewerten und
- c) Erkenntnisse aus Vorperioden weiterverfolgen. (TZ 32, 33, 35, 37, 45, 59, 64)

(26) Bereits im Vorfeld der Erstellung von Blaueflächen-Projekten wäre auf jene Faktoren zu achten, die für eine ausreichende Beteiligung maßgeblich sind, wie bspw. die Gestaltung von Prämien und Bewirtschaftungsauflagen sowie Information und Schulung. (TZ 63)

(27) Die Konzepte der Gelb- und Blaueflächen wären in Hinblick auf Teilnahmemerkmale zu analysieren und entweder anzupassen oder nicht mehr anzubieten. (TZ 63)

BMLFUW und Land  
Niederösterreich

(28) Die regionale Abgrenzung der ÖPUL-Untermaßnahme Ökopolpunkte wäre nach sachlichen Kriterien (wie Bewirtschaftungs- und Landschaftsmerkmale, vorrangige Umweltziele) anstatt nach der Landesgrenze vorzunehmen. (TZ 43)

(29) Es wäre zu prüfen, ob in Anlehnung an das Modell der Ökopolpunkte eine (vereinfachte, nicht prämierelevante) Skala zur Darstellung und vergleichenden Bewertung der wichtigsten, im Rahmen einzelner ÖPUL-Untermaßnahmen erbrachten Umweltleistungen definiert werden kann. (TZ 49)

(30) Es sollte eine unabhängige Gesamtevaluierung der Untermaßnahme Ökopolpunkte beauftragt werden. (TZ 55)

Land Niederösterreich

(31) Zur Steigerung der regionalen Wertschöpfung in den Ökopunkte-Regionen sollten die im Programm LE 07-13 angebotenen Maßnahmen für sektorübergreifende Kooperationen verstärkt in Betracht gezogen werden. (TZ 44)

(32) In der Konzeption und Abwicklung der Ökopunkte wäre künftig der Nachfrageseite eine vergleichbar hohe Aufmerksamkeit zu widmen wie der Angebotsseite, insbesondere durch die Entwicklung geeigneter Indikatoren, eines fakten- und datenbasierten Umweltmonitorings und eines Berichtswesens über die Umwelteffekte der Ökopunkte. (TZ 50)

(33) Die Budgetrechte des Niederösterreichischen Landtags sollten durch ausreichende Information und rechtzeitige Befassung in budgetärer wie auch in materiell-inhaltlicher Hinsicht gewahrt werden. (TZ 52)

(34) Funktionen in Rahmen der Geschäftsstelle des Landschaftsfonds als Förderungsstelle wären personell von Funktionen im Vorstand des geförderten Ökopunktevereins zu trennen. (TZ 54)

(35) Die Zusammenarbeit mit dem Ökopunkteverein und der Landwirtschaftskammer bzw. den Bezirksbauernkammern wäre schriftlich zu regeln. Dabei wäre klar zu unterscheiden zwischen allfällig beauftragten Tätigkeiten für Dritte im Rahmen der Ökopunkte-Abwicklung einerseits und den Aufgaben der Interessenvertretung, die im eigenen Wirkungsbereich und auf eigene Rechnung wahrzunehmen wären, andererseits. (TZ 54)

Land Salzburg

(36) Das Regionalprojekt Salzburg wäre nicht nur als Einzelmaßnahme zu betrachten, sondern der Fokus wäre auf alle im ÖPUL-Maßnahmenggebiet umgesetzten, insbesondere kombinationspflichtigen ÖPUL-Untermaßnahmen zu erweitern und dies in der Darstellung und Bewertung zu berücksichtigen. (TZ 58)

Wien, im Juli 2013

Der Präsident:

Dr. Josef Moser