



universität  
wien

# MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Europäisierung des österreichischen Bodenschutzes  
durch die Gemeinsame Agrarpolitik“

verfasst von / submitted by

Simona Steiner, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Wien, 2023 / Vienna, 2023

Studienkennzahl lt. Studienblatt /  
degree programme code as it appears on  
the student record sheet:

UA 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /  
degree programme as it appears on  
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

Ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. GERDA FALKNER



# Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung und Forschungsdesign .....	6
1.1. Methode .....	7
1.2. Arbeitsweise .....	10
1.3. Theorie .....	11
1.3.1. Europäische Integration .....	11
1.3.2. Theorie der Europäisierung.....	12
1.3.3. Compliance .....	16
1.3.4. Ordnungen von Politikwandel .....	19
1.4. Forschungsstand.....	21
2. Hintergrund zum europäischen und österreichischen Bodenschutz.....	27
2.1. EU-Bodenschutzpolitik: Europäische Umweltpolitik und Agrarpolitik.....	27
2.2. Europäische Bodenschutzpolitik.....	41
2.3. Österreichische Bodenschutzpolitik.....	43
3. Europäisierung des österreichischen Bodenschutzes in der Landwirtschaft am Beispiel der ÖPUL-Analyse.....	47
3.1. Begründungen für österreichische Politikänderung .....	47
3.2. Vergleich der Instrumente und ihrer Einstellungen .....	51
3.3. Vergleich der Ziele.....	71
3.4. Wie viel an Veränderung ist passiert? .....	77

3.5. ÖPUL als Umsetzung der GAP Verordnung 2021/15 - pünktlich und korrekt? .....	82
4. Conclusio und Ausblick .....	86
5. Abstract .....	90
5.1. Abstract in deutscher Sprache.....	90
5.2. Abstract in englischer Sprache .....	91
Literaturverzeichnis .....	92
Interviewliste.....	102

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Qualitative Kategorien des Politikwandels .....	21
Abbildung 2: ÖPUL 2023: Das neue Modulsystem .....	56

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Analyse nach dem Konzept der Rechtsbefolgungsforschung „Compliance“ .....	9
Tabelle 2: Analyse nach der Theorie „Orders of Change“ .....	10
Tabelle 3: Analyse des GAP-Strategieplan-Berichts 2021 von Österreich in Bezug auf den Begriff Boden .....	31
Tabelle 4: Analyse von ÖPUL in Bezug auf den Begriff Boden .....	35
Tabelle 5: ÖPUL-Ziele der GAP 2023-2027 .....	37
Tabelle 6: nicht behandelte Ziele der GAP 2023-2027 bei ÖPUL .....	38

# 1. Einleitung und Forschungsdesign

Der Schutz des Bodens in der Europäischen Union ist ein aktuelles Thema, denn der Boden bietet nicht nur die Grundlage aller Lebensmittelketten und deren biologischer Vielfalt, sondern kann auch zur Klimaneutralität, zu einer sauberen Kreislaufwirtschaft, zu der Umkehr des Verlusts an biologischer Vielfalt, zu der Versorgung mit gesunden Lebensmitteln, zu dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Eindämmung von Wüstenbildung und Bodenverschlechterung beitragen (vgl. Europäische Kommission 2021: 1). Im Jahr 2023 soll nun das Europäische Bodengesundheitsgesetz veröffentlicht werden (vgl. Umweltbundesamt 2023: 1). Auch in Österreich ist die Veröffentlichung einer Bodenstrategie zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung bis 2030 geplant. Der Entwurf dieser ist derzeit Gegenstand von Verhandlungen auf der politisch-technischen Ebene (vgl. ÖROK o.J.: 1). Wie ambitioniert das Gesetz und die Strategie wirklich sein werden, kann zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht gesagt werden.

Diese Arbeit befasst sich mit dem Einfluss der Europäischen Union auf den österreichischen Bodenschutz in der Landwirtschaft und behandelt folgende Forschungsfrage:

*Inwiefern beeinflusst die EU durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) den Bodenschutz in der österreichischen Landwirtschaft?*

Der Bodenschutz in der Europäischen Union findet zum jetzigen Zeitpunkt implizit, also ohne explizite Nennung des Bodenschutzes im Titel einer Richtlinie oder Verordnung statt. Einige umweltrelevante Richtlinien oder Verordnungen haben folglich den Bodenschutz nicht als Hauptziel, schützen aber durch andere umweltschützende Maßnahmen den Boden. Auch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) trägt zum Bodenschutz bei. Die GAP ist ein Instrument zur Unterstützung der Landwirtschaft und muss von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Viele Bestimmungen der GAP betreffen den Boden und können bei einer korrekten Umsetzung zum Schutz des Bodens führen, weshalb die GAP im Fokus dieser Arbeit stehen wird. Da die Behandlung der gesamten GAP den Rahmen der Arbeit sprengen würde, wird das Hauptaugenmerk auf dem österreichischen Programm zur Förderung einer

umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL), das einen Teil einer GAP-Verordnung umsetzt, liegen. Auch durch ÖPUL wird der Boden geschützt, weswegen eine Analyse dieses Programms für die Forschung sinnvoll erscheint.

Als Theorie wird die politikwissenschaftliche Theorie der Europäisierung herangezogen, um den Einfluss der europäischen Politik auf den österreichischen Bodenschutz zu zeigen. Im Hauptteil steht folglich die Frage nach der Europäisierung im Mittelpunkt. Bei der Analyse stehen die korrekte und pünktliche Umsetzung der GAP-Verordnung in Österreich sowie die Veränderungen der österreichischen Politikziele, der Vergleich der Ziele und der Instrumente sowie die Einstellungen der Instrumente im Fokus. Den Schluss bilden die Zusammenfassung der Ergebnisse und der Versuch einer allgemeinen Aussage über die Europäisierung des Bodenschutzes in Österreich. Auch ein Ausblick auf die möglichen weiteren Entwicklungen wird gegeben.

## **1.1. Methode**

Für diese Arbeit wird die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring verwendet. Eine qualitative Inhaltsanalyse passt sich an den zu untersuchenden Bereich an und sollte sich immer systematisch an vorab festgelegten Regeln orientieren. Die Ziele der Analyse sollen durch Kategorien konkretisiert werden. Die qualitative Inhaltsanalyse ist theoriegeleitet, das bedeutet, dass die Analyse anhand der Theorie erfolgt. Die Gütekriterien Objektivität, Reliabilität und Validität müssen bei der Auswertung der Ergebnisse beachtet werden (vgl. Mayring 2015: 50-53).

Für die qualitative Inhaltsanalyse wird in dieser Arbeit folgendes Material verwendet: der österreichische Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)-Strategieplan-Bericht 2021 mit der Anwendungsverordnung, die Sonderrichtlinie ÖPUL 2023 von Österreich und die Gemeinsame Agrarpolitik 2023-2027 der Europäischen Kommission mit dem Fokus auf die Verordnung (EU) Nr. 2021/2115, wobei immer nur Ausschnitte der Dokumente bearbeitet werden, da der Fokus ausschließlich auf den bodenrelevanten Bereichen der Papiere liegt. Mit dem GAP-Strategieplan-Bericht, der Anwendungsverordnung und der Sonderrichtlinie wird die GAP-Verordnung der EU konkretisiert (vgl.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022b; vgl. Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft mit Regeln zur Anwendung des GAP-Strategieplans; vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a; vgl. Verordnung (EU) Nr. 2021/2115).

Durch die Analyse der Dokumente soll dargestellt werden, inwiefern die EU durch die Gemeinsame Agrarpolitik den Bodenschutz in der österreichischen Landwirtschaft beeinflusst (vgl. Mayring 2015: 50-60). Die Dokumente werden strukturell anhand von Kategorien bearbeitet. Die Texte des Materials werden einerseits nach den Kriterien Pünktlichkeit und Korrektheit anhand eines Konzepts, das in der Rechtsbefolgungsforschung angewendet wird, (vgl. Falkner et. al. 2005) analysiert, andererseits nach der Theorie „Orders of Change“ als deduktive – aus der Theorie gebildete – Kategorien nach den Veränderungen der Ziele (z. B. Verbesserung der Bodenqualität), der Instrumente (Maßnahmen wie Gesetze, finanzielle Mittel oder unverbindliche Bewusstseinsbildung) und der Einstellungen der Instrumente (Sanktionen bei Gesetzen) untersucht (vgl. Hall 1993). Die Analyse soll zeigen, inwiefern eine Europäisierung besteht.

Folgende Analysetabellen werden dafür verwendet:



Tabelle 1: Analysetabelle nach dem Konzept der Rechtsbefolgungsforschung „Compliance“

<b>Forschungsinteresse</b>	Einfluss der EU durch die Gemeinsame Agrarpolitik auf den österreichischen Bodenschutz in der Landwirtschaft, Aspekte der Rechtsbefolgung	
<b>Definition</b>	Compliance besteht, wenn es eine pünktliche und korrekte Umsetzung gibt.	
<b>Konzeptualisierung</b>	Dimensionen: Pünktlichkeit und Korrektheit	Mögliche Ergebnisse: Pünktlich & korrekt Nicht pünktlich & korrekt Pünktlich & nicht korrekt Nicht pünktlich & nicht korrekt
<b>Operationalisierung</b>	Indikatoren für die zwei Dimensionen	<i>Pünktlichkeit:</i> rechtzeitige Einreichung des GAP-Strategieplans <i>Korrektheit:</i> keine oder nur vernachlässigbare (darunter fällt eine Unpünktlichkeit oder Inkorrektheit, die infolge ihrer Geringfügigkeit nach vorliegenden Informationen voraussichtlich keine Gefahr für die Erreichung der Politikziele bedeutet) Versäumnisse bei der Umsetzung

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 2: Analysetabelle nach der Theorie „Orders of Change“

<b>Forschungsinteresse</b>	Einfluss der EU durch die Gemeinsame Agrarpolitik auf den österreichischen Bodenschutz in der Landwirtschaft, Aspekte der Kategorien von Veränderung	
<b>Definitionsebene</b>	Die Theorie „Orders of Change“ verdeutlicht, dass Politikänderungen verschiedene Ebenen betreffen können.	
<b>Konzeptualisierung</b>	Dimensionen: Veränderungen der Ziele, Veränderungen der Instrumente, Veränderungen der Einstellungen der Instrumente	Mögliche Ergebnisse: Große Veränderung Mittlere Veränderung Geringe Veränderung
<b>Operationalisierung</b>	Indikatoren für die zwei Dimensionen	<i>Veränderung auf Ebene der Ziele:</i> z.B. Einführung eines neuen expliziten Ziels „Verbesserung der Bodenqualität“ oder Abschaffung von Zielen <i>Veränderung der Instrumente:</i> Einführung oder Abschaffung von Maßnahmen wie Gesetze oder finanzielle Mittel <i>Veränderung der Einstellungen der Instrumente:</i> z. B. strengere oder mildere Sanktionen bei Verstößen

Quelle: Eigene Darstellung

Da viele Quellen für die Analyse aus dem österreichischen Landwirtschaftsministerium stammen und eine einseitige Betrachtung der Thematik ausgeschlossen werden soll, werden die Ergebnisse der Analysen anhand von Kontrollinterviews überprüft. Einerseits wird ein Experte des Umweltdachverbands befragt, andererseits ein Experte aus dem Land Niederösterreich (Agrarbezirksbehörde). Beide Stellen beschäftigen sich mit ÖPUL und können daher Einblicke geben.

## 1.2. Arbeitsweise

In dieser Arbeit wird mit einem Sternchen gegendert. Originalzitate werden jedoch unverändert übernommen, das heißt, dass hier auch Formulierungen beibehalten werden, die nicht mit einem Sternchen gegendert sind.

Bei dieser Arbeit wird im Text zitiert. Die Verzeichnisse der Arbeit folgen einer alphabetischen Reihenfolge, falls vorhanden also dem Nachnamen des Autors oder der Autorin bzw./oder dem Namen der Institution, die den Artikel veröffentlicht hat.

Der Stand des Kapitels „Hintergrund zum europäischen und österreichischen Bodenschutz“ entspricht den Informationen, die bis Anfang Juli 2023 vorhanden waren. Vorschläge zu Gesetzen wie dem Bodengesundheitsgesetz verändern sich laufend und Recherchen können daher schnell ihre Aktualität verlieren. Hier soll folglich darauf hingewiesen werden, dass auf Entwicklungen im europäischen Bodenschutz nach Juli 2023 keine Rücksicht genommen werden kann.

### **1.3. Theorie**

In den folgenden Unterkapiteln wird die relevante Theorie für diese Arbeit dargestellt. Für den Überblick wird die Europäische Integration behandelt, genauer steht dann die Theorie der Europäisierung im Fokus. Auch Compliance bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht und die Theorie „Orders of Change“ werden genauer betrachtet.

#### **1.3.1. Europäische Integration**

Es gibt nicht die eine Kurzdefinition für die Europäische Integration, vielmehr hat sich die Bedeutung der Europäischen Integration über die Jahre immer wieder verändert. Ganz allgemein kann zwischen einer politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Europäischen Integration unterschieden werden, wobei diese drei Bereiche immer eng miteinander verknüpft sind. Eine politische Integration bedeutet, dass es zu einer formellen Institutionalisierung und damit zu einer Konzentration der politischen Macht kommt. Oftmals fällt die Gründung von internationalen Organisationen unter die politische Integration. Währenddessen kann die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration die Verflechtung von Märkten und Gesellschaften bedeuten. Die Ergebnisse der Europäischen Integration sind in diesem Fall der freie Austausch von Gütern, Dienstleistungen, Personen und Kapital sowie Kontakte über politische Grenzen hinaus. Die kulturelle Europäische Integration umfasst hingegen die Sicht der Europäer\*innen auf die politischen, gesellschaftlichen und kulturellen Besonderheiten

Europas. Im Fokus liegt hier also die Identität Europas (vgl. Thiemeyer 2010: 9-10). Europäische Integration kann durch die Integration durch Recht und die Integration des Rechts stattfinden (vgl. Falkner 2020: 2).

Um den Begriff der Europäisierung in die Europäische Integration einzuordnen, muss die gesellschaftliche Perspektive betrachtet werden. Die Europäisierung lässt sich der gesellschaftsgeschichtlichen Europa-Forschung zuordnen, vor allem im deutschsprachigen Raum hat diese Theorie seit den 2000er Jahren an Bedeutung gewonnen (vgl. Thiemeyer 2010: 23). Die Europäisierung zeigt die Auswirkungen der Europäischen Integration in den Mitgliedstaaten auf (vgl. Treib 2008: 4).

### **1.3.2. Theorie der Europäisierung**

Europäisierung ist ein vielseitiger Begriff. Genauso wie für die Europäische Integration lässt sich auch für die Europäisierung nicht die eine Definition finden. Vielmehr können verschiedene Bereiche definiert werden, die die Europäisierung erfassen. Die Verwendung des Begriffs Europäisierung und damit der Theorie der Europäisierung hat sich seit den 1980er Jahren massiv verstärkt (vgl. Featherstone 2003: 5-6).

Die Europäisierungsforschung hat ihren Ursprung in klassischen Debatten über die europäische Integration. Studien der Europäisierung fokussieren auf die Ergebnisse, die Prozesse und die politische Strategie. Europäisierung bezieht sich aber auch auf die Entstehung und die Entwicklung von Governance-Strukturen auf europäischer Ebene. Prozesse werden formalisiert und verbindliche europäische Regeln geschaffen. Weiters kann die Europäisierung als Prozess der nationalen Anpassung an die europäischen Vorgaben beschrieben werden. Europäisierung ist aber auch das Ergebnis eines Kompromisses über Ziele und Vorgehensweisen (vgl. Exadaktylos et. al. 2020: 48, 51). Die Europäisierung rückt das Lernen und die Sozialisierung vermehrt in den Fokus. Die Mitgliedstaaten lernen voneinander und teilen ihr Wissen miteinander. Durch die Europäisierung wandeln die Staaten ihre Identitäten, das kann als Lernen beschrieben werden. Eine Sozialisierung kann bedeuten, dass sich Mitgliedstaaten an verbreitete, gesellschaftlich akzeptierte Erwartungen anpassen (vgl. Tonra 2015: 191).

Radaelli formulierte eine der heute populärsten Definitionen von Europäisierung:

*“Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies.” (Radaelli 2003: 30)*

Die Definition von Radaelli geht auf die Top-down Perspektive ein, die Regeln, Verfahren und Ähnliches behandelt, die zuerst auf der europäischen Ebene definiert und dann auf die nationale Ebene projiziert werden. Weiters stellt die Definition von Radaelli die Verschmelzung von Prozessen dar, einerseits durch die Mitgliedstaaten hin zur EU und andererseits durch die EU hin zu den Mitgliedstaaten (vgl. Exadaktylos et. al. 2020: 51). Die Europäisierung kann verschiedene Phasen und Formen des politischen Prozesses umfassen. Die Konstruktion beschreibt die Formulierung der Politik, die Institutionalisierung betrifft das Verankern der Politik in die Praxis und die Diffusion umfasst die unstrukturierte Form. Gegenstand der Europäisierung müssen nicht immer nur formale politische Regeln sein, auch Überzeugungen, Werte und Normen können davon erfasst werden. Die Europäisierung als Auswirkung der EU-Politik besteht aus der Annahme auf der europäischen Ebene und in der Folge aus der Einbindung auf der nationalen Ebene (vgl. Radaelli 2020: 385).

Wenn es sich um eine Europäisierung handelt, die von der EU ausgeht, kann von einem Top-down-Prozess gesprochen werden. Es gibt aber auch die Möglichkeit, dass Mitgliedstaaten ihre Normen, Werte, Interessen und Überzeugungen auf die europäische Ebene bringen, hier kann die Bezeichnung Bottom-up-Prozess verwendet werden. Es muss jedoch beachtet werden, dass die Europäisierung ein komplexer Prozess ist und dass es nicht die eine Herangehensweise zur Erklärung dieses Prozesses gibt. Auf der EU-Ebene entstehen neue Machtstrukturen, die nationale Politiken beeinflussen. Gleichzeitig findet aber auch ein Austausch von Konzepten und Ideen durch staatliche und nicht-staatliche Akteure statt und Interaktionen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU nehmen einen Einfluss auf die Prozesse (vgl. Exadaktylos et. al. 2020: 51-52). Der Top-down-Ansatz wird also als eine hierarchische

Umsetzung von zentral vorgegebenen politischen Absichten und der Bottom-up-Ansatz als durch die alltäglichen Problemlösungsstrategien der beteiligten Akteure geprägte Politik definiert. Eine dritte Möglichkeit ist die Verbindung dieser beiden Zugänge. Es muss allerdings stets beachtet werden, dass verschiedene Faktoren darüber entscheiden, wann und wie eine Anpassung der institutionellen Strukturen und Steuerungsinstrumente eines Mitgliedstaates an die EU geschieht (vgl. Treib 2008: 6-7).

Anhand der Europäisierungstheorie können innerstaatliche Veränderungen und die Gründe für den Wandel erklärt werden. Das „Goodness of fit“-Modell von Börzel und Risse (vgl. Börzel / Risse 2003) verbindet die Entwicklung von institutionellen Rahmenbedingungen, Regeln und Praktiken auf EU-Ebene mit dem nationalen Wandel durch den Anpassungsdruck, wenn es Unterschiede zwischen der europäischen und der nationalen Ebene gibt. Der Anpassungsdruck hängt folglich vom Anpassungsbedarf der nationalen an die europäischen Regeln ab. Je höher der Anpassungsbedarf (misfit) der Mitgliedstaaten an die europäische Ebene ist, desto höher ist der Anpassungsdruck. Je kompatibler (fit) die Regeln der EU und des Mitgliedstaates sind, desto weniger Druck besteht. Jedoch führt der Anpassungsdruck alleine oftmals nicht zu einem innerstaatlichen Wandel, es gibt meistens vermittelnde Faktoren, die den Wandel erleichtern oder behindern. Als vermittelnde Faktoren in Bezug auf Handlungen können Veränderungen durch die Umverteilung von Ressourcen, die Akteur\*innen unterschiedlich befähigen, erklärt werden. Strukturen als vermittelnde Faktoren folgen der Angemessenheit, Lernen und die Sozialisierung definieren so Präferenzen und Identitäten neu. Das „Goodness of fit“-Modell ist flexibel und ermöglicht Vorhersagen. Das ist hilfreich für die Untersuchung von Europäisierungsergebnissen und die Herstellung von kausalen Zusammenhängen zwischen Europäisierung und Integration (vgl. Exadaktylos et. al. 2020: 54). Auch kleine Unterschiede (misfit) können zur Nicht-Umsetzung führen, wenn Mitgliedstaaten aufgrund einer zu schwachen Verwaltung nicht in der Lage dazu sind oder wenn Nationalstaaten gegen jede kleine Veränderung sind (vgl. Falkner et. al. 2004: 466).

Die Europäisierungsforschung hat es ermöglicht, die Politik der europäischen Integration besser zu verstehen, aber viel bleibt noch zu tun. Die Herausforderung besteht laut Exadaktylos, Graziano und Vink darin, die Dimensionen „uploading“ und

„downloading“ der Europäisierung ernst zu nehmen. Das bedeutet, dass sich der Forschungsschwerpunkt nicht auf die Analyse der Auswirkungen der EU beschränken sollte, sondern dass eine stärkere Verbindung zwischen den beiden Seiten der Europäisierung hergestellt werden muss (vgl. Exadaktylos et. al. 2020: 60-61). Und manchmal scheitert eine Europäisierung aufgrund einer zu schwachen Verwaltung in einem Mitgliedstaat oder einer fehlenden Akzeptanz von Veränderungen eines Mitgliedstaates (vgl. Falkner et. al. 2004: 466). Außerdem braucht es fundierte Hypothesen, die das Verhalten der Akteur\*innen und Institutionen in beiden Phasen der Europäisierung miteinander verbinden. Auch die Bedeutung der Interaktionen zwischen den Mitgliedstaaten muss weiter untersucht werden. Die meisten Europäisierungsforschungen gingen von einem unidirektionalen Prozess des Zusammenwachsens aus, ohne systematische Aufmerksamkeit für das, was man als „Ent-Europäisierungs“-Prozesse bezeichnen könnte. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union machte deutlich, dass der "Ent-Europäisierungs"-Prozess, also das Loslösen eines Mitgliedstaates von der EU berücksichtigt werden muss und es sich nicht immer um einen unidirektionalen Prozess handelt (vgl. Exadaktylos et. al. 2020: 60-61). Im Rahmen einer Masterarbeit können diese Forderungen allerdings infolge zeitlicher und sonstiger praktischer Bedingungen schwerlich erfüllt werden. Der Vollständigkeit halber wurden diese jedoch trotzdem erwähnt.

Es können vier verschiedene Ergebnisse der Europäisierung definiert werden, welche unter anderem durch das „Goodness of fit“-Modell erklärt werden können. Die Europäisierung kann zu einem radikalen, transformativen Wandel, zu einer weniger widerstandsfähigen Anpassung, zu keiner Veränderung oder auch zu Veränderung in die entgegengesetzte Richtung führen. Benannt werden diese Ergebnisse wie folgt:

- Transformation
- Absorption
- Inertia
- Retrenchment (vgl. Radaelli 2020: 387-388).

Die Transformation muss von der Anpassung abgegrenzt werden; es handelt sich folglich bei der Transformation nicht um einen paradigmatischen Wandel, also um die Änderung der grundlegenden Logik des politischen Verhaltens. Vielmehr steht bei der

Transformation der institutionelle Kontext im Fokus. Absorption bezieht sich auf den Wandel als Anpassung. Innerstaatliche Strukturen und ehemaliges politisches Vorgehen sind nicht nur widerstandsfähig, sondern auch flexibel. Bestimmte nicht fundamentale Veränderungen können absorbiert werden, das ursprüngliche nationale Vorgehen bleibt jedoch erhalten. Inertia beschreibt das Ergebnis keiner Veränderung. Besonders wenn ein Land zu stark von den Vorgaben der EU abweicht, kann dieser Fall eintreten. Oftmals kommt es dann zu allgemeinen Verzögerungen oder Verzögerungen bei der Umsetzung von Richtlinien. Langfristig kann Inertia jedoch politisch sowie wirtschaftlich schweraufrechterhalten werden. Kommt es zu lange zu keiner Veränderung, führt dies oftmals zu Krisen und einem abrupten Wandel (vgl. Olsen 1996). Retrenchment bedeutet, dass eine Europäisierung zu einem Rückgang an Europäischem führt. Dieses paradoxe Ergebnis führt zu einer weniger europäischen nationalen Politik (vgl. Radaelli 2003: 37–39).

### **1.3.3. Compliance**

Für die Erklärung des Begriffs „Compliance“ sollte zunächst die Bedeutung des Begriffs „Implementierung“ geklärt werden. Implementierung bezieht sich auf den Prozess der Umwandlung von Politik in konkrete Handlungen. Compliance ist ein ähnliches Konzept wie Implementierung, jedoch bezieht sich Compliance auf das Ergebnis der Implementierung, ist aber wiederum nicht von einer Implementierung abhängig. Oftmals verfügen die Mitgliedstaaten über einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung von EU-Recht. So soll sichergestellt werden, dass die Vorschriften an die vorherrschenden Umstände in den Nationalstaaten angepasst werden können. Die EU muss sich darauf verlassen, dass die Mitgliedstaaten diese Vorgaben umsetzen, denn es gibt keinen europäischen Verwaltungsapparat für die Kontrolle der Implementierung. Die Umsetzung von EU-Recht wird jedoch von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) überwacht: Lassen sich Verstöße feststellen, können gewisse rechtliche Schritte eingeleitet werden. Kommt es zu einem Urteil des EuGH wegen Nichteinhaltung, können schwere finanzielle Sanktionen verhängt werden. Jedoch fehlt es an Zwang, denn es gibt keine europäische Polizei, die die Einhaltung der Vorschriften erzwingen kann. Dadurch kann zum jetzigen Zeitpunkt das EU-Recht nicht unbedingt dieselbe Wirkung wie nationales Recht entfalten (vgl. Treib 2008: 4-5). Um zu zeigen, dass ein Mitgliedstaat



tatsächlich die Vorgaben der EU umsetzt, braucht es die Kriterien Pünktlichkeit und Korrektheit sowie die aktiven Phasen der Kontrolle der Anwendung und der Durchsetzung der Vorschriften bei Fehlverhalten der Mitgliedstaaten (vgl. Falkner 2020: 3).

Falkner, Treib, Hartlapp und Leiber unterscheiden zwischen drei Formen von non-compliance: Nichttransposition (non-transposition), Nichtdurchsetzung (non-enforcement) und Nichtanwendung (non-application) von EU-Recht (vgl. Falkner et. al. 2005: 12). Hier soll der Fokus auf der Nichttransposition liegen. Transposition beschreibt die Umwandlung von Sekundärrechtsakten der Union in die jeweiligen passenden Rechtssysteme der EU-Nationalstaaten. Relevant ist diese Phase vor allem für Richtlinien – aber nicht nur wie in diese Arbeit gezeigt werden soll,- die eine nationale Transposition benötigen, im Gegensatz zu Verordnungen, die im Normalfall direkt gelten (vgl. Treib 2008: 5). Allerdings können auch Verordnungen einer nationalen Konkretisierung bedürfen, weshalb die „Transposition“ für den Zweck der vorliegenden Arbeit als eine Phase und nicht nur als ein spezifischer Akt von Richtlinienumsetzung verstanden werden soll.

Gründe dafür, dass eine Richtlinie nicht korrekt umgesetzt wird, sind die Nichttransposition als Opposition oder als administrativer Fehler bzw. die Nichttransposition aufgrund der Verbindung von Politikinhalt (issue linkage), das heißt, dass Richtlinien gemeinsam mit anderen Politikinhalt oder auch Reformprozessen im nationalen Recht umgesetzt werden, oder aufgrund von Interpretationsproblemen (vgl. Falkner et. al. 2004: 456).

Die Nichttransposition als Opposition umfasst den bewussten Widerstand der nationalen Regierungen. Hier kann zwischen zwei Formen unterschieden werden: einerseits der Opposition durch die Hintertüre (opposition through the backdoor), bei der sich Regierungen bewusst in Brüssel gegen eine Richtlinie oder Aspekte davon einsetzen und diese dann auch nicht korrekt umsetzen, andererseits, wenn durch die Opposition ältere nationale Muster geschützt werden sollen, jedoch mit dem Ziel auf der europäischen Ebene bei der Entscheidungsfindung keine Dispute auszulösen (vgl. Falkner et. al. 2004: 456).

Die Nichttransposition als administrativer Fehler kann auch schon zu Problemen führen, wenn es sich nur um eine kleine oder mittlere Anpassung handelt und selbst wenn die Regierungen nicht gegen eine Vorschrift sind. Oftmals kommt es in solchen Fällen zu einer Verzögerung, seltener auch zu einer fehlerhaften Umsetzung (vgl. Falkner et. al. 2004: 459).

Die Nichttransposition aufgrund der Verbindung verschiedener Politikinhalte (issue linkage) bezieht sich auf Fälle, die gemeinsam haben, dass eine Richtlinie zusammen mit anderen Themen umgesetzt werden soll. Dieses Vorgehen kann entweder zu einer Verbesserung oder einer Verschlechterung der Umsetzungsleistung führen (vgl. Falkner et. al. 2004: 461).

Die Nichttransposition aufgrund von Interpretationsproblemen entsteht durch den Raum für unterschiedliche Interpretationen. Im Laufe der Entscheidungsfindung auf der europäischen Ebene müssen zahlreiche Ansichten berücksichtigt werden, deswegen sind europäische Richtlinien oftmals sehr offen formuliert. Denn es ist schwierig, für alle Mitgliedstaaten eine angemessene Lösung zur problemlosen Umsetzung zu finden. Die Interpretationsprobleme können jedoch zu einer fehlerhaften Umsetzung führen. Der einzige Weg für das Finden einer Entscheidung, wie eine Richtlinie korrekt umgesetzt werden muss, ist dann oft ein Vertragsverletzungsverfahren oder ein Urteil des EuGH (vgl. Falkner et. al. 2004: 463-464).

Implementierung bezieht sich nicht nur auf die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht. Vielmehr muss auch beachtet werden, wie dieses Recht in der Praxis angewendet wird und ob die Einhaltung dieses Rechts durch rechtliche Folgen oder Sanktionen sichergestellt werden kann (vgl. Falkner 2020: 2).

Verordnungen sind wie bereits erwähnt im Vergleich zu Richtlinien direkt anwendbar und benötigen deswegen im Prinzip keine Umsetzung in das nationale Recht. Für diese Arbeit ist die Gemeinsame Agrarpolitik-Verordnung relevant, die hier eine Ausnahme darstellt, weil ein Teil davon von den Mitgliedstaaten mit dem nationalen Strategieplan konkretisiert werden muss. Nur die Richtlinien stehen im besonderen Fokus der Kontrolle und der jährlichen Berichterstattung der Kommission über die

Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts aus Kapazitätsgründen (vgl. Falkner 2020: 3, 6).

Oftmals liegt es an den Mitgliedstaaten, ob sie den Vorgaben der EU nachkommen wollen. Hier steht wieder das Konzept des „Misfit“ im Fokus. Wenn es einen größeren Misfit gibt, ist eine verzögerte oder fehlerhafte Umsetzung wahrscheinlicher. Auch Faktoren wie die Parteipolitik, die Ideologien der Parteien in der Regierung und Veränderungen in der Regierung können die Umsetzung von EU-Recht beeinflussen. Wenn die Einhaltung von EU-Vorgaben untersucht wird, muss immer beachtet werden, dass es zahlreiche Einflussfaktoren geben kann. Problematisch ist, dass viele aktuelle Studien zur Umsetzung nicht weit genug reichen, so werden nicht alle Prozesse der Umsetzung von diesen erfasst (vgl. Falkner 2020: 7-9, 13). Eine zeitgerechte und richtige Umsetzung der EU-Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten ist eine Herausforderung. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Nicht-Umsetzung der EU-Gesetzgebung ein großes Problem ist. Die EU-Kommission kann die Mitgliedstaaten nicht dazu zwingen, sich zu fügen, denn auch Strafen bringen Mitgliedstaaten nicht immer dazu, den Vorgaben der EU zu entsprechen (vgl. Falkner 2020: 16, 23-24).

#### **1.3.4. Ordnungen von Politikwandel**

Mit der Theorie des Politikwandels „Orders of Change“ von Peter Hall können Politikreformen in drei Kategorien unterteilt werden, nämlich Politikveränderungen der ersten, zweiten oder dritten Ordnung. Die Theorie soll in dieser Arbeit dabei helfen, die Signifikanz der Änderungen im Bereich des Bodenschutzes in der österreichischen Landwirtschaft durch die europäische GAP Verordnung Nr. 2021/2115 zu zeigen. Mit dieser Theorie kann untersucht werden, ob es sich um eine geringfügige Veränderung (1. Ordnung: Einstellung von Instrumenten), eine mittlere Veränderung (2. Ordnung: neue Instrumente oder einzelne Ziele von mehreren) oder eine große Veränderung (3. Ordnung: neue Zielordnung oder sogar neue übergeordnete Ideologien) handelt (vgl. Hall 1993: 279-280).

Für den Fall, dass die übergeordneten Ziele gleichbleiben und es eine Anpassung der Instrumente an neue Erfahrungen und neues Wissen gibt, kann von einer

Politikveränderung der ersten Ordnung gesprochen werden. Es kommt dabei zu einer Veränderung der Einstellungen der Instrumente. Der Begriff Instrumente bezieht sich hier auf Richtlinien oder Verordnungen (vgl. Hall 1993: 279).

*“We can call the process whereby instrument settings are changed in the light of experience and new knowledge, while the overall goals and instruments of policy remain the same, a process of first order change in policy.” (Hall 1993: 279)*

Wenn das Vorgehen in einem bestimmten Politikbereich in der Vergangenheit nicht zufriedenstellend war, das übergeordnete Ziel gleichbleiben soll und daher ein neues Instrument verwendet wird, kann von einer Politikveränderung der zweiten Ordnung ausgegangen werden. Ein Beispiel hierfür ist die Einführung von neuen Richtlinien oder Verordnungen (vgl. Hall 1993: 279-280).

*„Changes of this sort, when the instruments of policy as well as their settings are altered in response to past experience even though the overall goals of policy remain the same, might be said to reflect a process of second order change.” (Hall 1993: 279-280)*

Kommt es zu Änderungen in allen drei Komponenten der Politik – den Einstellungen der Instrumente, den Instrumenten selbst und den Zielen der Politik – handelt es sich um eine komplette Neuausrichtung der Politik. Auch wenn es selten zu solch umfassenden Änderungen in der Politik kommt, können diese als Politikveränderung der dritten Ordnung beschrieben werden (vgl. Hall 1993: 280).

*„[...] which entailed simultaneous changes in all three components of policy: the instrument settings, the instruments themselves, and the hierarchy of goals behind policy. Such wholesale changes in policy occur relatively rarely, but when they do occur as a result of reflection on past experience, we can describe them as instances of third order change.” (Hall 1993: 280)*

Anhand des Rahmens von Peter Hall, der zwischen drei Stufen des Wandels unterscheidet, ist es möglich verschiedene Formen des Wandels zu kategorisieren und

Querschnittsvariationen zu bewerten. In Abbildung 1 sind beispielhaft qualitative Kategorien des Politikwandels nach Falkner, Heidebrecht, Obendiek und Seidl zu sehen, die diese für eine Untersuchung verwendet haben (vgl. Falkner et. al. 2022: 5).

Abbildung 1: Qualitative Kategorien des Politikwandels

Table 1: Qualitative categories of policy change

Category of adjustment	Object of change	Description of change	Examples	Relevant data
<b>Change in degrees of steering</b> (1 <sup>st</sup> order)	Existing instrument's finetuning	The settings of policy instruments are changed	Numerical calibration (e.g. level of fines), redefinition of categories in an instrument, typically a fine-grained innovation	Specifications in official, legislative or executive, policy documents
<b>Change in the form of steering</b> (2 <sup>nd</sup> order)	Instrument-level innovation, concerns the tools of governance and basic elements in a policy	introduction of new instruments or techniques	New funds, new or revised Regulation or Directive that contains one or more instruments	Basic elements of policy as specified in the relevant official documents
<b>Change in the direction of steering</b> (3 <sup>rd</sup> order)	Basic orientation of a policy as expressed in its goal(s)	Specification of new goals or an alternative hierarchy of priorities (for there are typically conflicting goals present)	Concern for sovereignty as control included as a goal in specific EU policies (e.g. "limit dependency on one major provider")	Adopted documents and their related administrative guidelines, including notably also recitals and explanatory statements

Quelle: Gerda Falkner, Sebastian Heidebrecht, Anke Obendiek, Timo Seidl (2022): Digital Sovereignty - Rhetoric and Reality, Framework Paper for the Online Conference 28-29 April 2022. Abgerufen unter: <https://eif.univie.ac.at/downloads/veranstaltungen/2022/2022%20Falkner%20et%20al.%20Digital%20Sovereignty%20Framework%20Paper.pdf> (22.06.2023).

## 1.4. Forschungsstand

Sehr lange lag der Bodenschutz in der Europäischen Union in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Heute gibt es einige EU-Rechtsakte, die den Bodenschutz nicht im Titel haben, durch die der Boden aber trotzdem einen Schutz durch die europäische

Ebene erfährt und es kann von Bestrebungen der EU, ein Bodenschutzrecht zu schaffen, gesprochen werden. Folgerichtig kann mittlerweile von einer geteilten Kompetenz zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Bodenschutz ausgegangen werden. Der Boden ist für das Agrarrecht relevant, weil er für die Landwirtschaft eine unverzichtbare Produktionsgrundlage darstellt. Die Landwirtschaft leidet einerseits unter schlechten oder ungesunden Böden, andererseits ist die Landwirtschaft selbst für Beeinträchtigungen wie Schadstoffe im Boden oder Bodenverdichtung verantwortlich (vgl. Norer 2008: 145-146). In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass 78 Prozent der Flächen der Europäischen Union im Jahr 2018 land- oder forstwirtschaftlich genutzt wurden (vgl. Norer / Holzer 2018: 30-33). Der Bodenschutz ist folglich ein wichtiges Thema für das Agrarumweltrecht. Bis jedoch ein einheitliches europäisches Bodenschutzrecht geschaffen werden kann, wird vermutlich noch Zeit vergehen (vgl. Norer 2008: 164).

*„Auf Ebene der Europäischen Union gibt es bislang noch keine explizite und kohärente Politik zum Schutz des Bodens.“ (Norer / Holzer 2018: 30)*

Ganz allgemein ist das Implementierungssystem der Europäischen Union föderal und hierarchisch strukturiert. Beim Großteil des EU-Rechts handelt es sich um Verwaltungsrecht, das von den nationalen Verwaltungen durchgeführt werden muss. Die Möglichkeiten der Nationalstaaten, über die Umsetzung autonom zu entscheiden, werden tendenziell weniger. Ein europäisches Verwaltungsrecht mit europäischen Vorgaben für die nationale Verwaltungsorganisation und Vorgaben für bestimmte Prozesse würde eine gleichförmige Implementation weiter fördern. Jedoch muss bei dieser Homogenisierung die praktisch nicht vorhandene, direkte Weisungsbefugnis der EU-Kommission beachtet werden (vgl. Szukala 2012: 203-209). Außerdem ist zu berücksichtigen, dass trotz aller Bestrebungen zur Angleichung/Harmonisierung erkennbar ist, dass die nationalen Instrumente der Mitgliedstaaten voneinander abweichen und dass das EU-Recht so in den verschiedenen Staaten unterschiedliche Durchsetzungskraft entfaltet. Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Richtlinien lassen sich nicht so leicht beseitigen, deswegen tendiert die EU-Kommission dazu, vermehrt Verordnungen anzuwenden, um den Prozess der nationalen Umsetzung zu umgehen (vgl. Szukala 2012: 211, 227).

Durch die Realisierung des Binnenmarktes und durch einen Strategiewechsel der EU-Kommission in den 1990er Jahren wurde der föderale Zwang bei der Durchsetzung europäischer Politik erhöht. Die komplette Marktöffnung und die Verwirklichung der Freizügigkeit machten den Gemeinsamen Markt sehr empfindlich gegenüber abweichenden Rechtsumsetzungen. Das Interesse der Mitgliedstaaten an der Rechtssicherheit wurde geweckt, denn damit konnte ein Implementationssystem verwirklicht werden, das eine einheitliche Durchsetzung ermöglicht. In dieser Phase wurden von den Nationalstaaten Sanktionen begrüßt, um sich vor den unterschiedlichen Formen der Rechtsdurchsetzung durch die europäischen Ökonomien zu schützen. Mittlerweile haben sich Uniformität und Pünktlichkeit der Rechtsanwendung als Kriterien für eine „gute“ Implementation durchgesetzt (vgl. Szukala 2012: 314-315).

Forschungsarbeiten zur Europäisierung des österreichischen Bodenschutzes konnten im Zuge der Literaturrecherche nicht gefunden werden. Es kann daher von einer Forschungslücke gesprochen werden, die in dieser Arbeit behandelt werden soll.

Mehr Forschungsliteratur gibt es hingegen zur Umsetzung der EU-Politik. Diese stand als Teil der europäischen Integration lange Zeit im Hintergrund. Die „klassische“ Forschung zur Umsetzung hat ihren Ursprung in den 1960er Jahren in den Vereinigten Staaten und in Deutschland. Die meisten Forschungsarbeiten behandelten folgende zwei Denkschulen: den Top-down-Ansatz, der die Umsetzung als Ausführung zentral definierter politischer Absichten verstand, und den Bottom-up-Ansatz, der die Politik als geprägt durch die alltäglichen Problemlösungsstrategien der an der Umsetzung beteiligten Akteur\*innen sieht. Eine dritte Gruppe von Wissenschaftler\*innen versuchte die Erkenntnisse beider Seiten zu kombinieren (Treib 2008: 6-7).

Es lassen sich drei Phasen der Implementierungsforschung unterscheiden. In der ersten Phase lag der Fokus auf der supranationalen Ebene und auf der Frage, ob und wie weit die Nationalstaaten bereit waren, Kompetenzen auf die europäische Ebene zu übertragen. Das Binnenmarktprogramm löste Studien zur Umsetzung im EU-Kontext aus. Mitte der 1980er Jahre entstand eine erste Welle der Implementierungsforschung im Zusammenhang mit der EU, inspiriert von der Top-down-Schule. Diese Studien stellten die innerstaatliche Umsetzung des europäischen

Rechts als einen eher unpolitischen Prozess dar. Auch der Bottom-up-Ansatz beeinflusste die Studien und die Notwendigkeit wurde betont, alle relevanten innerstaatlichen Akteur\*innen in die Vorbereitung der europäischen Verhandlungsposition der Länder einzubeziehen und die Verhandlungs- und Umsetzungsaufgaben innerhalb der innerstaatlichen Verwaltungen zu koordinieren. Die meisten Studien befassten sich sowohl mit der Umsetzung als auch mit der Anwendung und Durchsetzung. In Bezug auf die Durchsetzung und Anwendung lautete die wichtigste Schlussfolgerung, dass angenommenes EU-Recht, weder besser noch schlechter angewandt wird als das nationale Recht, da der europäische Ursprung keine Rolle mehr spielte (vgl. Treib 2008: 7).

In den späten 1990er Jahren begann eine zweite Phase von Studien, bei der die Europäisierung der nationalen Systeme als breitere Perspektive im Fokus stand. Erforscht wurden die Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die nationalen Parlamente, Parteiensysteme, Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und demokratische Regierungsstrukturen, aber auch auf die innerstaatlichen Auswirkungen durch die EU-Politik. Die Wissenschaftler\*innen, die sich vor allem auf die Umweltpolitik konzentrierten, wiesen darauf hin, dass der Grad der Übereinstimmung oder Nichtübereinstimmung (Misfit) zwischen den europäischen Vorschriften und den bestehenden institutionellen und regulatorischen Traditionen der Nationalstaaten einer der zentralen Faktoren für die Umsetzung ist. Bei dem Misfit-Ansatz wurde nur der institutionelle Filter, der die Kompatibilität zwischen EU-Forderungen und nationalen Politiken darstellt, zur Erklärung der Umsetzung bestimmter EU-Rechtsvorschriften verwendet und akteursbezogene Faktoren wurden nur dann berücksichtigt, wenn der institutionelle Filter nicht in der Lage war, die Ergebnisse zu erklären (vgl. Knill / Lenschow 1998). Jedoch entsprachen nur drei von acht Fällen der empirischen Analyse von Knill und Lenschow den Erwartungen. Die anderen Fälle mussten durch zusätzliche akteursbezogene Faktoren erklärt werden. Daraus kann geschlossen werden, dass der institutionelle Filter kaum einen analytischen Nutzen bringt. Das Misfit-Argument besagt im Prinzip, dass nationale Regierungen und Verwaltungen durch den Wunsch motiviert sind, ihr politisches Erbe zu schützen, und dass daher erwartet wird, dass sie sich bei der Umsetzung von EU-Politiken, die grundlegende Änderungen des nationalen Status quo erfordern, zurückhalten. Die verschiedenen Akteurskonstellationen wurden außer Acht gelassen.



Generell konnte aus dieser Literatur wenig über die Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung, Durchsetzung und Anwendung gelernt werden (vgl. Treib 2008: 8-10).

Die dritte Phase ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl von theoretischen und methodischen Ansätzen. Forscher\*innen entdeckten, dass innenpolitische Faktoren – insbesondere parteipolitische Präferenzen – einen Einfluss auf die Geschwindigkeit und Genauigkeit der Umsetzung von EU-Richtlinien haben können. Empirische Fallstudien zeigten, dass Regierungen weitreichende Abweichungen vom Status quo akzeptieren, wenn die Reformrichtung den parteipolitischen Zielen entspricht. Andererseits können Regierungen, die ein Vetorecht bei Umsetzungsgesetzen haben, bereits geringfügige Anpassungen hinauszögern, wenn diese den politischen Zielen widersprechen. Eine weitere Veränderung in der dritten Phase war die wachsende Popularität quantitativer Studien. Einerseits wurde mit Daten zu den Vertragsverletzungsverfahren der Kommission der Umfang der Nichteinhaltung des EU-Rechts gemessen. Andererseits wurden quantitative Studien für die Analyse der Umsetzungsmaßnahmen, die die Mitgliedstaaten der Kommission offiziell mitteilen, genutzt. Die theoretischen Erkenntnisse aus diesen statistischen Studien sind aufgrund der zahlreichen sehr kontroversen Argumente, die daraus entstanden, bisher eher un schlüssig. Eine Studie identifizierte drei „Welten der Rechtsbefolgung“, bei denen sich in den drei Ländergruppen die Bedeutung der Rechtstreue unterschied. Während die nordischen Länder eine Kultur der Rechtstreue aufweisen, was zu schneller und korrekter Umsetzung führt, fehlt in Ländern wie Griechenland oder Portugal diese Kultur und trägt somit zu bürokratischer Trägheit bei. In Ländern wie Deutschland oder dem Vereinigten Königreich hängt die Umsetzung von politischen Präferenzen ab, obwohl die Verwaltungen pflichtbewusst arbeiten (Falkner et al. 2005). Beachtet werden muss, dass viele der bestehenden theoretischen Vorschläge nur manchmal zutreffende Theorien liefern, die nur für bestimmte Länder relevant sind. Eine Erkenntnis der dritten Phase war auch, dass die rechtliche Umsetzung alleine nicht ausreicht, es muss auch ein angemessenes Maß an praktischer Einhaltung sichergestellt werden (vgl. Treib: 2008: 10-15).

Der Großteil der Forschung konzentrierte sich bisher auf die Umsetzung von EU-Richtlinien. Auch wenn es Ausnahmen gab, wurden in allen Forschungsphasen die Durchsetzung und Anwendung vernachlässigt. Ein Grund dafür kann sein, dass sich

immer mehr Wissenschaftler\*innen quantitativen Ansätzen zugewandt haben, wodurch Fragen der Durchsetzung und Anwendung in den Hintergrund getreten sind, da es keine geeigneten quantitativen Daten für die Analyse dieser Fragen gibt. Außerdem hat die Umsetzung von EU-Verordnungen, die keine innerstaatliche Umsetzung benötigen, bisher wenig Beachtung gefunden. Ein weiteres Merkmal der bisherigen EU-Umsetzungsforschung ist, dass die meisten qualitativen Studien sich bisher auf einen Politikbereich konzentriert haben. Hilfreich wäre es, statistische und qualitative Methoden zu kombinieren. Die Frage, ob die Daten für die Analyse geeignet sind, würde sich dadurch jedoch nicht klären (vgl. Treib 2008: 15-18).

Zusammenfassend hat die EU-Implementierungsforschung in den letzten Jahrzehnten theoretische Fortschritte gemacht. Ob weitere Fortschritte erzielt werden, hängt von der wissenschaftlichen Gemeinschaft und ihrer Organisation der Forschung in konstruktiver und kumulativer Weise ab (vgl. Treib 2008: 18).

## **2. Hintergrund zum europäischen und österreichischen Bodenschutz**

Im folgenden Kapitel werden der Hintergrund der europäischen Bodenschutzpolitik sowie die europäische Bodenschutzpolitik behandelt. Um zu zeigen, wo sich die europäische Politik in diesem Bereich in die nationale Politik eingliedern muss, wird auch die österreichische Bodenschutzpolitik erörtert.

Der Schutz des Bodens ist unerlässlich, denn dieser erbringt unverzichtbare Leistungen für das Leben und Überleben der Menschen. Der Boden spielt eine wichtige Rolle für die Ernährung, reguliert die Grundwasserneubildung sowie das Klima und bietet einen Lebensraum für Pflanzen und Tiere. Doch auf den Boden wird zu wenig achtgegeben. Herausforderungen für diesen sind Versalzung, Versteppung, Verwüstung, Dürren, Erosion, Meeresspiegelanstieg, Überschwemmungen, Nährstoff- und Schadstoffeinträge. Unter anderem deswegen sind der Boden und Bodenschutz ein zentrales Thema der Umweltpolitik, das beachtet werden muss (vgl. Hansjürgens et. al. 2019: 111-115).

### **2.1. EU-Bodenschutzpolitik: Europäische Umweltpolitik und Agrarpolitik**

Bei der Gründung der Europäischen Union gab es noch keine europäische Umweltpolitik, deswegen ist in den römischen Verträgen auch noch nichts dazu zu finden. Der Großteil der europäischen Umweltpolitik ist in den letzten 50 Jahren entstanden. Das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschef\*innen in Paris im Oktober 1972 kann als der Beginn der EU-Umweltpolitik betrachtet werden. Die Umweltpolitik wurde danach immer mehr gestaltet, heute kann von einer ambitionierten europäischen Umweltpolitik gesprochen werden. Mit der einheitlichen europäischen Akte (SEA) wurde eine rechtliche Basis für die Umweltpolitik geschaffen. In der SEA wurden Ziele und Prinzipien formuliert, die die Politik leiten sollen. Auch wurde durch die SEA der Entscheidungsprozess verändert, es braucht nun nicht mehr die Einstimmigkeit, sondern die qualifizierte Mehrheit bei einer Abstimmung genügt. Ganz allgemein förderte die SEA die internen und externen Möglichkeiten der EU für

Handlungen im Umweltbereich. In den 1990er Jahren wurde die Umweltpolitik durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam zu einem speziellen Politikbereich der EU, sowohl rechtlich als auch institutionell. Auch das Parlament wurde in dieser Phase in den Entscheidungsprozess miteinbezogen. Die Entwicklungen der EU-Umweltpolitik werden vermehrt auch durch die Problematik des Klimawandels bestimmt (vgl. Knill / Lieferink 2021: 13-30).

Der Rat der EU, der Europäische Rat und die Mitgliedstaaten sind wichtige Akteure in der EU-Umweltpolitik. Der Rat der Umweltminister, in dem aus jedem Mitgliedstaat ein Minister aus dem Bereich Umwelt vertreten ist, hat an Bedeutung gewonnen und findet zurzeit ungefähr viermal pro Jahr statt. Der Umweltrat nimmt gemeinsam mit dem Europäischen Parlament das Umweltrecht an, während der Europäische Rat, der aus den Staats- und Regierungschef\*innen besteht, für die Richtung der Umweltpolitik verantwortlich ist (vgl. Wurzel 2021: 89).

Die EU-Kommission setzte sich für die Etablierung der EU-Umweltpolitik ein, weil diese kein Teil der Gründungsverträge war. Heute hat die Kommission durch eine Reform der Verwaltung und durch die Möglichkeit der Überwachung der Umsetzung von EU-Recht durch Mitgliedstaaten einen Einfluss auf die Umweltpolitik. Wie ambitioniert die EU-Umweltpolitik ist, kann von den politischen Zielen des oder der Kommissionspräsident\*in abhängen (vgl. Bürgin 2021: 93, 106). Im Bereich Umwelt verfügt die EU über geteilte Kompetenzen mit den Mitgliedsstaaten (vgl. AEUV Art. 4 Abs. 2). Außerdem ist es die Aufgabe der EU-Kommission, die allgemeinen Interessen der Union zu fördern und geeignete Initiativen zu deren Umsetzung zu ergreifen (vgl. EUV Art. 17 Abs. 1). Aus diesen zwei Punkten ergibt sich die Legitimation der EU-Politik im Bereich Umwelt. Die EU-Umweltpolitik ist gekennzeichnet durch intergouvernementale, supranationale und transnationale Prozesse. Jedoch verloren die supranationalen Prozesse durch die EU-Erweiterungen an Gewicht, während die intergouvernementalen und transnationalen an Bedeutung gewannen (vgl. Henning 2021: 199).

Für diese Arbeit ist als Grundlage neben der Behandlung der EU-Umweltpolitik auch die Bearbeitung der EU-Agrarpolitik notwendig. Die EU hat in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) beinahe die ausschließliche Kompetenz (vgl. Kenealy 2018: 113).

Der Umfang des Budgets für die Agrarpolitik umfasste im Jahr 2021 33,1 % des Haushalts der EU-27 (55,71 Mrd. EUR) (vgl. Milicevic / Dupont 2023: 2). Die gemeinsame Agrarpolitik der EU wurde im Jahr 1962 eingeführt und ist eine Partnerschaft zwischen der Landwirtschaft und der Gesellschaft, zwischen Europa und den europäischen Landwirt\*innen. Die GAP unterstützt Landwirt\*innen und soll zur Verbesserung der Produktivität in der Landwirtschaft beitragen, um eine sichere Versorgung mit bezahlbaren Nahrungsmitteln zu gewährleisten. Auch soll den Landwirt\*innen ein angemessenes Einkommen ermöglicht werden. Weiters müssen die Bekämpfung des Klimawandels und die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen beachtet werden. Auch sollen die ländlichen Gebiete und Landschaften in der EU erhalten bleiben und die Wirtschaft im ländlichen Raum unter anderem durch die Förderung von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft und der Agrar- sowie Ernährungswirtschaft belebt werden. Die GAP wird aus Mitteln des EU-Haushalts finanziert und auf der europäischen Ebene verwaltet. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist das Hauptinstrument der EU zur Unterstützung der Landwirtschaft und besteht aus folgenden zwei Säulen: Direktzahlungen an Landwirt\*innen mit dem Ziel der Sicherung des Einkommens der Landwirt\*innen und der Stabilität der Agrarproduktion und als zweite Säule die ländliche Entwicklung mit dem Ziel der Förderung der Diversifizierung der landwirtschaftlichen Wirtschaft und des Umweltschutzes (vgl. Europäische Kommission o.J.: 1, 4).

Für diese Arbeit ist die neue GAP für die Jahre 2023-2027 relevant, die am 1. Jänner 2023 in Kraft trat und auf dem Rechtsrahmen für die GAP 2023–2027 beruht. Die Mitgliedstaaten der EU setzen die GAP mit nationalen Strategieplänen um, die von der EU-Kommission genehmigt werden müssen. Die Ziele der Pläne gehen mit denen des europäischen Grünen Deals, der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ und der Biodiversitätsstrategie einher (vgl. Europäische Kommission o.J.: 1).

Die GAP 2023-2027 besteht aus drei Verordnungen:

- Verordnung (EU) Nr. 2021/2116 zur Aufhebung der Verordnung 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik

- Verordnung (EU) Nr. 2021/2115 mit Vorschriften für die Unterstützung nationaler GAP-Strategiepläne und zur Aufhebung der Verordnungen 1305/2013 und 1307/2013
- Verordnung (EU) Nr. 2021/2117 zur Änderung der Verordnungen 1308/2013 über die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte, Verordnung (EU) 1151/2012 über Qualitätsregelungen für Agrarerzeugnisse, Verordnung (EU) 251/2014 über geografische Angaben für aromatisierte Weinerzeugnisse und Verordnung (EU) 228/2013 über Sondermaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft zugunsten der Regionen in äußerster Randlage der Union.

Die GAP-Verordnungen Nr. 2021/2115, 2021/2116 und 2021/2117 sind Teil der neuen Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. Jede Verordnung hat jedoch unterschiedliche Schwerpunkte und Ziele. Die GAP-Verordnung 2021/2115 enthält die allgemeinen Vorschriften für die Direktzahlungen an Landwirt\*innen und die ländliche Entwicklung. Sie legt die Grundsätze für die Vergabe von Direktzahlungen fest. Diese Verordnung zielt darauf ab, die Einkommensstützung für Landwirt\*innen zu verbessern, die Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft zu fördern und den Klimaschutz zu stärken. Die GAP-Verordnung 2021/2116 betrifft die gemeinsamen Marktorganisationen für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Sie legt die Vorschriften für die Organisationen von Erzeugern und Branchenverbänden fest. Das Ziel der Verordnung ist es, die Transparenz und Effizienz in den Lieferketten zu erhöhen und die Verhandlungsposition der Landwirt\*innen zu stärken. Die GAP-Verordnung 2021/2117 behandelt die horizontale Regelung für die Verwaltung, Kontrolle und Sanktionen im Rahmen der GAP. Sie legt die allgemeinen Bestimmungen für die Verwaltung und Kontrolle der Agrarförderung fest, mit dem Ziel, die Verwaltung der GAP zu vereinfachen, die Betrugsbekämpfung zu stärken und die Transparenz und Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Verwendung der Mittel zu verbessern (vgl. Europäische Kommission o. J.: 6).

Da die Analyse aller drei GAP-Verordnungen und der nationalen Umsetzung durch den gesamten GAP-Strategieplan-Bericht 2021 von Österreich den Umfang dieser Arbeit überstrapazieren würde, da in dem Strategieplan 955-mal der Begriff „Boden“ (vgl. Tabelle 3) vorkommt, konzentriere ich mich auf das Agrarumweltprogramm ÖPUL (vgl. Tabelle 4). ÖPUL steht für „Österreichisches Programm zur Förderung einer

umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft“ und ist das nationale Agrarumweltprogramm für Österreich. Es handelt sich dabei um einen Teil der Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU in Österreich. ÖPUL basiert auf dem Strategieplan, der von der Europäischen Kommission in Österreich bereits genehmigt wurde (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022b).

Tabelle 3: Analyse des GAP-Strategieplan-Berichts 2021 von Österreich in Bezug auf das Vorkommen des Begriffes „Boden“

<b>Begriffe, die Boden enthalten</b>	<b>Anzahl der Nennungen</b>
Boden	287
bodennahe	71
Bodenfruchtbarkeit	59
Bodenbearbeitung	59
Bodenschutz	57
Mindestbodenbedeckung	36
Bodenbedeckung	34
Bodenqualität	24
Bodenerosion	21
Bodenbearbeitung	19
Bodenabtrag	17
Bodenproben	16
Bodenbewirtschaftung	14
Bodenleben	11
Bodenerhaltung	10
Bodenverbrauch	10
Bodenschutzgesetz	7
bodenschonend	7
Bodenerosion	7
Dauergrünlandböden	6
Bodenstruktur	5
Bodenhumusgehalt	5

Bodenschädigung	5
Ackerböden	5
Grünlandboden	4
Bodenkohlenstoffgehalt	4
Bodenkarte	4
bodenbedeckend	4
Bodendegradation	3
Torfböden	3
Bodeneingriff	3
Bodenanalyse	3
Bodenfruchtbarkeit	3
Moorböden	3
Bodenbearbeitungsintensität	3
Bodenuntersuchungen	3
Bodenbearbeitungsverfahren	3
Bodenverdichtung	3
Bodenversiegelung	3
Bodenbearbeitungsgeräte	3
Bodenverlust	3
Bodensanierung	3
Bodenzustand	3
Bodenbiota	3
Bodengesundheit	3
Bodenschichten	3
Schwarzerdeböden	3
Bodenbearbeitungsformen	3
bodenbearbeitungsverbot	3
Bodengesundung	2
Boden	2
Feuchtschwarzerdeböden	2
Bodendesinfektion	2
Bodenverbesserung	2
Bodenkultur	2



Bodenwendungen	2
Bodenprobenanalyse	2
Nährboden	2
Bodenreform	2
bodenverbessernd	2
bodenrelevant	2
Bodenverhältnis	2
Bodenschutzanlage	2
Bodenvorbereitung	2
Silikatböden	2
Bodenumus	2
Bodenschutzstrategie	2
Minimalbodenbearbeitung	2
Bodenbedarf	2
Bodensubstanz	2
Bodenklimazahl	2
Bodenbearbeitungsmaschine	1
Boden-Wasser-Beratung	1
Bodenbearbeitungstechniken	1
Bodenanwendungen	1
Bodendruck	1
Bodenerosionsmindernd	1
Oberboden	1
Bodenfächer	1
Bodenkohlenstoffverlust	1
Acker- und Dauerkulturböden	1
Bodenreformverfahren	1
Bodenforschung	1
Bodenhygiene	1
Bodenschutzmaßnahmen	1
Bodeninfiltration	1
Bodenmobilität	1
Bodenauflösung	1

Bodenbeschädigung	1
Bodenversauerung	1
Bodenstrategie	1
Bodenbeschaffenheit	1
Bodennutzung	1
Bodenkohlenstoff	1
Bodenoberfläche	1
bodenbürtig	1
Bodenorganismen	1
Grenzertragsböden	1
Spaltenbodenhaltung	1
Grünlandböden	1
Bodenerhalt	1
Bodenerhaltung	1
Bodenfruchtbarkeit	1
Bodenschäden	1
Bodenfunktion	1
Bodenberatung	1
Bodenverfügbarkeit	1
Bodenproben	1
Bodenschutzstation	1
Bodenprobe	1
bodenlockernd	1
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>955</b>

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 4: Analyse von ÖPUL in Bezug auf den Begriff Boden

<b>Begriffe, die Boden enthalten</b>	<b>Anzahl der Nennungen</b>
Boden	18
bodennah	16
Bodenproben	11
Bodenbearbeitung	11
Bodenfruchtbarkeit	9
Bodenschutz	5
Bodeneingriff	3
Bodenordnungsverfahren	2
Bodenoberfläche	1
Bodenstruktur	1
Bodenerosion	1
Bodenbedeckung	1
Bodennutzung	1
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>80</b>

Quelle: Eigene Darstellung

Die Sonderrichtlinie für das österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL 2023) wurde vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft erlassen, damit besteht Rechtssicherheit. In der Sonderrichtlinie ÖPUL 2023 werden die allgemein geltenden und die besonderen Förderbedingungen für die ÖPUL 2023-Maßnahmen geregelt, diese bieten die Grundlage für den Vertragsabschluss zwischen der förderwerbenden Person und dem Bund bis zum Ende des Programms im Jahr 2028. Die Sonderrichtlinie ÖPUL 2023 baut auf den geltenden Bestimmungen des Marktordnungsgesetzes 2021 sowie auf der GAP-Strategieplan-Anwendungsverordnung auf (vgl. AMA 2023a: 1).

Die Artikel 31, 70 und 72 der Verordnung (EU) 2021/2115 werden durch ÖPUL umgesetzt. Deswegen bezieht sich diese Arbeit auch nur auf diese für ÖPUL relevante Verordnung (EU) 2021/2115 der insgesamt drei GAP-Verordnungen.

Artikel 31 behandelt die Öko-Regelungen, die die Mitgliedstaaten unterschiedlich umsetzen können. Im zweiten Teil des Artikels wird auf die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen verwiesen, dazu zählt auch der Boden (vgl. Art. 31 VERORDNUNG (EU) 2021/2115).

Artikel 70 befasst sich mit der Agrarumwelt, dem Klima sowie dem Tierwohl. Hier steht die nationale Umsetzung der Interventionen zu Umwelt-, Klima- und anderen Bewirtschaftungsverpflichtungen im Fokus (vgl. Art. 70 VERORDNUNG (EU) 2021/2115).

Artikel 72 behandelt die nationale Umsetzung von Interventionen, die sich aus gebietsspezifischen Benachteiligungen aufgrund verpflichtender Anforderungen ergeben (vgl. 72 VERORDNUNG (EU) 2021/2115).

Tabelle 5: ÖPUL-Ziele der GAP 2023-2027

Ziele nach der Verordnung (EU) 2012/2115	Zielbeschreibung
1)	<i>„Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Widerstandsfähigkeit des Agrarsektors in der ganzen Union zur Verbesserung der langfristigen Ernährungssicherheit und der landwirtschaftlichen Vielfalt sowie Absicherung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugung in der Union</i>
4)	<i>Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel, auch durch Verringerung der Treibhausgasemissionen und Verbesserung der Kohlenstoffbindung sowie Förderung nachhaltiger Energie</i>
5)	<i>Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft, auch durch Verringerung der Abhängigkeit von Chemikalien</i>
6)	<i>Beitrag zur Eindämmung und Umkehrung des Verlusts an biologischer Vielfalt, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften</i>
9)	<i>Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der Union gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit, einschließlich in Bezug auf hochwertige, sichere und nahrhafte Lebensmittel, die auf nachhaltige Weise erzeugt werden, sowie in Bezug auf die Reduzierung von Lebensmittelabfällen, die Verbesserung des Tierwohls und die Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen gerecht wird“ (Verordnung (EU) 2012/2115 Titel II Ziele und Indikatoren Art. 6)</i>

Quelle: Eigene Darstellung (Exzerpt aus der Verordnung)

Tabelle 6: nicht behandelte Ziele der GAP 2023-2027 bei ÖPUL

2)	<i>„die sowohl kurz- als auch langfristige Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung;</i>
3)	<i>Verbesserung der Position der Landwirte in der Wertschöpfungskette;</i>
7)	<i>Steigerung und Aufrechterhaltung der Attraktivität für Junglandwirte und neue Landwirte und Erleichterung der nachhaltigen Unternehmensentwicklung in ländlichen Gebieten;</i>
8)	<i>Förderung von Beschäftigung, Wachstum, der Gleichstellung der Geschlechter, einschließlich der Beteiligung von Frauen an der Landwirtschaft, sozialer Inklusion sowie der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten, einschließlich kreislauforientierter Bioökonomie und nachhaltiger Forstwirtschaft;“ (Verordnung (EU) 2012/2115 Titel II Ziele und Indikatoren Art. 6)</i>

Quelle: Eigene Darstellung (Exzerpt aus der Verordnung)

Die Entscheidung, welche Ziele der GAP bei ÖPUL behandelt und welche nicht behandelt werden, wurde durch die aus der Bedarfsanalyse abgeleiteten Umweltziele entschieden. Die aus der GAP ausgewählten Ziele sollen mit den Fördermaßnahmen von ÖPUL erreicht werden (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 6).

Zusammengefasst sollen mit ÖPUL folgende Ziele erreicht werden:

- die Verbesserung landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Widerstandsfähigkeit des Agrarsektors,
- der Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie,
- die Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft,
- der Beitrag zum Schutz der Biodiversität, die Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften und

- die Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit gerecht wird,

nicht nur eine flächendeckende Landwirtschaft und Kulturlandschaft aufrechterhalten, sondern auch die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raumes fördern und die in der Gesellschaft zunehmende Nachfrage an Umweltdienstleistungen berücksichtigen. Die finanziellen Mittel werden zu circa 50 Prozent aus EU-Mitteln und zu circa 50 Prozent aus nationalen Mitteln für ÖPUL 2023 zur Verfügung gestellt. Während das BML die rechtlichen Grundlagen sowie die Grundsätze des ÖPUL erarbeitet, ist die AgrarMarkt Austria (AMA) für die Abwicklung zuständig. Die rechtliche Umsetzung erfolgt über die GAP Strategieplan-Anwendungsverordnung und die nationale Sonderrichtlinie (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. c: 1-3). Die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist ein Gemeinschaftsprojekt des Landwirtschaftsministeriums, der österreichischen Regierung, der Ländern, der Landwirtschaftskammer, der AMA und der Verbände und wurde in einem breiten Partizipationsprozess erarbeitet (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023b: 1).

Das ÖPUL 2023 wird seit 01.01.2023 für teilnehmende landwirtschaftliche Betriebe mit seinen fünfundzwanzig Maßnahmen angeboten. Die Teilnahme ist freiwillig und grundsätzlich für jeden landwirtschaftlichen Betrieb – solange die Einstiegsvoraussetzungen gegeben sind und Förderverpflichtungen eingehalten werden – in Österreich möglich (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. c: 1).

Einige Auflagen des Agrarumweltprogramms ÖPUL 2023, die sich stark auf den Bodenschutz auswirken, sollen hier erwähnt werden.

Die Erhaltung und Verbesserung des Zustandes des Bodens bzw. der Bodenfruchtbarkeit würde durch folgende Auflagen gefördert werden:

- Eine umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung ist förderlich. Diese kann durch das Verzichten auf den Grünlandumbruch (also die Umwandlung von Wiese in Ackerland), die Einhaltung von Auflagen zur Anbaudiversifizierung und den sich daraus ergebenden Fruchtfolgeeffekten, die Umsetzung von Biodiversitätsflächen, die Teilnahme an

Weiterbildungsmaßnahmen, zusätzliche Bewirtschaftungsweisen mit positiver Umweltwirkung und durch den Erhalt von Landschaftselementen verwirklicht werden.

- Die biologische Wirtschaftsweise ist wie bereits behandelt entscheidend. Diese wird gefördert durch das Einhalten der EU-Bio-Verordnung, den Verzicht auf Grünlandumbruch, die Einhaltung von Auflagen zur Anbaudiversifizierung und den sich daraus ergebenden Fruchtfolgewirkungen, die Anlage von Biodiversitätsflächen, die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen, eine Bewirtschaftungsweise mit positiver Umweltwirkung und die Erhaltung von Landschaftselementen.
- Die Begrünung von Ackerflächen mit Zwischenfruchtanbau verbessert den Zustand des Bodens durch die jährliche, flächendeckende Begrünung der Ackerfläche, das Verzichten auf Stickstoffdüngung und auf Pflanzenschutz in Begrünungen.
- Die Begrünung von Ackerflächen mit dem System Immergrün ist eine positive Maßnahme durch die flächendeckende Begrünung von mindestens 85 Prozent der Ackerfläche, das Verzichten auf Stickstoffdüngung und auf Pflanzenschutz in Begrünungen.
- Der Erosionsschutz auf Acker ist förderlich durch erosionsmindernde Bodenbearbeitungsverfahren besonders bei erosionsgefährdeten Kulturen, eine dauerhafte Begrünung von Ackerflächen, die Teilnahme an Begrünung und Mulchsaat oder Direktsaat nach einer Begrünung.
- Eine weitere positive Maßnahme ist der vorbeugende Grundwasserschutz am Acker durch eine verminderte Intensität der Düngung, begleitende Datenerhebung, Aufzeichnungen, Bilanzierung, Weiterbildungen und Bodenproben, das Verzichten auf ausgewählte Pflanzenschutzmittelwirkstoffe sowie eine stickstoffreduzierte Fütterung.
- Durch das Verzichten auf einen regelmäßigen Umbruch mit anschließender Neueinsaat von Mischungen für Grünlandbestände sowie eine biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung von artenreichen Grünlandbeständen können der Humus erhalten und der Boden auf umbruchsfähigem Grünland geschützt werden (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. g: 2).



## 2.2. Europäische Bodenschutzpolitik

Bei näherer Betrachtung des Themas Bodenschutz auf europäischer Ebene kann festgestellt werden, dass dieser sehr heterogen ist und es keinen einheitlichen europäischen Bodenschutz gibt. Verbindliche Vorgaben für den europäischen Bodenschutz ergeben sich meist durch andere Bereiche der europäischen Politik, wie zum Beispiel durch die Umwelt-, Agrar-, Regional-, Verkehrs- und Forschungspolitik. Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist ein hohes Schutzniveau für Angelegenheiten im Bereich Umwelt festgeschrieben, darunter kann auch der Bodenschutz fallen. Ein verbindlicher Bodenschutz ist in der EU jedoch nur indirekt durch europäisches Recht aus anderen Umweltbereichen erkennbar. Vor allem zwischen den Umweltmedien Boden, Wasser und Luft besteht eine enge Verbindung. Beispiele für Richtlinien, die indirekt den Bodenschutz stärken sind:

- Nitratrichtlinie
- Wasserrahmenrichtlinie
- Grundwasserrichtlinie
- Rahmenrichtlinie über die Luftqualität / Einzelrichtlinien
- Richtlinie über die einzelstaatlichen Emissionshöchstwerte
- Klärschlammrichtlinie (landwirtschaftlicher Bezug)
- Abfallrahmenrichtlinie
- Deponierichtlinie
- Richtlinie über die Verbrennung von Abfällen
- Richtlinie über kommunales Abwasser
- Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie)
- Richtlinie über die strategische Umweltprüfung
- Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung
- Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und
- Umwelthaftungsrichtlinie (vgl. Norer 2009: 24-26).

Wichtig für diese Arbeit ist der indirekte Bodenschutz durch die Agrarpolitik. Diese ist schon allein dadurch von großer Bedeutung, weil große Teile der EU-Flächen land- und forstwirtschaftlich genutzt werden. Maßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik

(GAP), die indirekt zu einem Bodenschutz führen können, sind oftmals Teil der zweiten Säule der GAP, die die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums behandelt. Hilfszahlungen für den landwirtschaftlichen Bereich werden unter anderem an Umweltauflagen gebunden. So muss die Betriebsführung Standards einhalten, die auch die Bodenerosion, organische Substanzen im Boden, die Bodenstruktur, Instandhaltung von Flächen, Verpflichtungen zur Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit und der biologischen Aktivität im Boden umfassen. Dieser mittelbare Schutz der Böden wird für einen effizienten Bodenschutz jedoch häufig als nicht ausreichend eingestuft (vgl. Norer 2009: 26-27).

Eines der ersten direkten Instrumente für den Bodenschutz war die Europäische Bodenschutzstrategie, die von der Europäischen Kommission im Jahr 2002 veröffentlicht wurde. Mit der Mitteilung „Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie“ sollte von der Europäischen Kommission die Richtung für die künftige Bodenschutzpolitik vorgegeben werden. Bereits damals wurden international sowie in der EU die Bedeutung des Bodenschutzes anerkannt und Erklärungen für den Bodenschutz verabschiedet. Bereits im Jahr 2001 wurde auf europäischer Ebene das sechste Umweltaktionsprogramm veröffentlicht, mit dem Ziel, den Boden vor Erosion und Verunreinigungen zu schützen. 2001 wurde auch die Strategie für die nachhaltige Entwicklung veröffentlicht, die die Problematik der Nutzbarkeit der Agrarflächen durch den Bodenverlust und den Rückgang der Fruchtbarkeit erkannte (vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002: 1, 4).

Das sechste Umweltaktionsprogramm sollte dazu dienen, die zahlreichen Einzelmaßnahmen im Bereich der Umweltressourcen zu bündeln. Die EU-Kommission trat für einen eigenständigen Bodenschutz ein, der nicht auf Initiativen in anderen Bereichen beruhte. In dem Papier aus dem Jahr 2002 wurde eine spezifische Strategie für den Bodenschutz angekündigt. Es sollte das Vorsorgeprinzip verfolgt werden, um Degradationsprozesse durch die Vermeidung von zukünftigen Verschlechterungen des Bodens und durch Bodenschutzziele zu stoppen (vgl. Norer 2009: 27-28). Die Strategie „Hin zu einer spezifischen Bodenstrategie“ wurde weit gefasst und konnte dadurch die Thematik umfassend beleuchten. In dieser wurden nicht nur die Bodenfunktionen beschrieben, sondern auch Bodenmerkmale, Hauptgefahren für den Boden, die einschlägige Gemeinschaftspolitik sowie Informationen, Überwachung und

Ausarbeitung der folgenden spezifischen Bodenschutzstrategie behandelt. Im Jahr 2006 wurde die geplante Strategie schließlich von der EU-Kommission unter dem Namen „Thematische Strategie für den Bodenschutz“ vorgelegt. Ebenso wurde ein Vorschlag für eine Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz vorgelegt. Die Thematische Strategie forderte Maßnahmen auf der lokalen, nationalen und europäischen Ebene durch eine umfassende EU-Strategie für den Bodenschutz. Mit der Bodenrahmenrichtlinie sollten die Maßnahmen verbindlich gemacht werden (vgl. Norer 2009: 29-31). Diese wurde jedoch aufgrund einer Sperrminorität der fünf Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Niederlande, Vereinigtes Königreich und Österreich nie verabschiedet. Hauptkritikpunkte waren unter anderem rechtliche Einwände betreffend die Wahl der Rechtsgrundlage (vgl. Norer / Holzer 2018: 24, 39).

Im Jahr 2021 wurde die EU-Bodenstrategie für 2030 von der EU-Kommission vorgelegt. Weiters wurde ein Bodengesundheitsgesetz angekündigt, dessen Veröffentlichung für das Jahr 2023 geplant war (vgl. Kuncio / Schmid 2023: 7-8). Die EU-Bodenstrategie ist ein Teil der Biodiversitätsstrategie für 2030 und baut auf Maßnahmen der Chemikalienstrategie und des Null-Schadstoff-Aktionsplans auf. Das Ziel ist, dass die Bodenverschmutzung bis 2050 so stark verringert werden soll, dass keine Gefahr mehr für die Menschen und die Umwelt besteht (vgl. Europäische Kommission 2021: 1).

Da es noch keine direkten verbindlichen Instrumente der EU-Bodenschutzpolitik gibt, befasst sich diese Arbeit mit dem Einfluss der Gemeinsamen Agrarpolitik auf den Bodenschutz in der EU, um eine Europäisierung der österreichischen Bodenschutzpolitik zu zeigen.

### **2.3. Österreichische Bodenschutzpolitik**

Das österreichische Bodenschutzrecht ist zerstreut und nicht homogen. Grundsätzlich teilen sich Bund und Länder die Zuständigkeit für bodenschutzrelevante Entscheidungen, das „klassische“ Bodenschutzrecht fällt jedoch den Ländern zu. Dies ist im Artikel 15 B-VG festgelegt. Verfassungsrechtlich ist der Boden durch das BVG im umfassenden Umweltschutz als Umweltschutzgut definiert worden und dadurch

geschützt. Auch manche Bundesländer (Kärnten, Oberösterreich und Vorarlberg) haben in der Landesverfassung den Bodenschutz niedergeschrieben (vgl. Norer 2009: 33-35). Es gibt derzeit keine Kompetenzgrundlage für ein umfassendes und einheitliches Bodenschutzgesetz in Österreich. Außerdem gilt Boden nicht als Rechtsbegriff, das heißt es gibt keine nähere Definition (vgl. Norer / Holzer 2018: 44-45).

Bodenschutzrelevante Bundesnormen sind:

- Düngemittelgesetz
- Düngemittelverordnung
- Kompostverordnung
- Forstgesetz
- Abfallwirtschaftsgesetz 2002
- Altsanierungsgesetz
- Wasserrechtsgesetz 1959
- INVEKOS-Umsetzungs-Verordnung 2008
- Gewerbeordnung
- Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen
- Immissionsschutzgesetz-Luft
- Mineralrohstoffgesetz
- Chemikaliengesetz
- Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
- Pflanzenschutzmittelgesetz
- Strahlenschutzgesetz
- Flurverfassungs-Grundsatzgesetz
- Pflanzenschutzgrundsatzgesetz
- Kraftfahrgesetz
- Strafgesetzbuch (Norer 2009: 36)

Bodenschutzrelevante Landesnormen:

- diverse Bodenschutzgesetze
- Klärschlamm- und Kompostgesetze /-verordnungen
- Raumordnungsgesetze

- überörtliche Raumordnungsprogramme
- Flurverfassungs-Landesgesetze
- Feldschutzgesetze
- Landes-Pflanzenschutzmittel(anwendungs)gesetze
- Abfallwirtschaftsgesetze
- Natur- und Landschaftsschutzgesetze
- Bauordnung
- Kulturflächenschutzgesetze
- Landwirtschafts(förderungs)gesetze (Norer 2009: 36-38)

Weitere bodenschutzrelevante Bestimmungen sind örtliche Raumordnungsprogramme und zivilrechtliche Vereinbarungen zum Einsatz von auf bodengefährliche Stoffe verzichtende Produktionsweisen (vgl. Norer 2009: 36-38).

Seit 1984 ist der Boden verfassungsrechtlich durch das BVG über den umfassenden Umweltschutz zum Umweltschutzgut erklärt worden (vgl. Norer / Holzer 2018: 44). Über das Wasserrechtsgesetz 1959 erfährt der Boden auch einen gewissen Schutz; dieses Gesetz trat bereits viele Jahre vor dem Beitritt zur Europäischen Union in Kraft. Das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 hat ebenfalls einen Einfluss auf den Bodenschutz durch die Regelung einer geordneten Abfallverwertung; dieses Gesetz wurde erst nach dem Beitritt zur Europäischen Union umgesetzt. Das zeigt, dass sowohl vor als auch nach dem Beitritt zur Europäischen Union den Bodenschutz betreffende Gesetze in Österreich erlassen wurden (vgl. Norer / Holzer 2018: 61, 71).

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft betont, dass vor allem in der Landwirtschaft die Gemeinsame Agrarpolitik entscheidend für den flächendeckenden Bodenschutz in Österreich ist. Das erste ÖPUL-Programm nach dem Beitritt von Österreich zur EU im Jahr 1995 fokussierte sich bereits auf die Bodenfruchtbarkeit. Maßnahmen waren die Begrünungen, die Mulch- und Direktsaat und– wie bereits erwähnt – die biologische Wirtschaftsweise. Diese trugen zur Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit, zum Humusaufbau und zur Erosionsminderung in den Ackerböden in Österreich bei. Der Klimawandel führt zu neuen Herausforderungen auch für den Boden, vor allem deswegen rückt der Schutz des Bodens verstärkt in den Fokus. Nicht nur das Erhalten der Bodenfruchtbarkeit ist

notwendig, sondern auch deren Verbesserung, dort wo das möglich ist. In der GAP 2023-2027 ist der Bodenschutz ein wichtiges Thema, weshalb insbesondere im ÖPUL zahlreiche Maßnahmen im Bereich des Bodenschutzes vorgesehen sind, die den Aufbau und die Erhaltung von Humus im Boden fördern und den Bodenabtragung reduzieren sollen (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. b: 2).

Der Humusgehalt ist ein wichtiger Aspekt im Bodenschutz und kann deswegen als Parameter für einen erfolgreichen Bodenschutz dienen, wie auch die AGES feststellt:

*„Der Humusgehalt ist ein einfacher Parameter zur Beurteilung der Qualität des Bodens. Ein optimaler Humusgehalt im Boden ist eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion. Eine humusschonende Bewirtschaftung ist daher im Interesse jeder Landwirtin und jedes Landwirts.“  
(AGES 2022: 2)*

Im Bereich der Landwirtschaft gibt es in Österreich auch für den Bodenschutz relevante Gesetze. Auf der Bundesebene sind das Landwirtschaftsgesetz 1992 und auf der Landesebene die Landwirtschafts-(förderungs-)Gesetze der Länder zu erwähnen. Das Landwirtschaftsgesetz hat unter anderem das Ziel, unter der Berücksichtigung der Gemeinsamen Agrarpolitik die natürlichen Lebensgrundlagen wie den Boden nachhaltig zu sichern. Damit ist der Bodenschutz ein zentrales Ziel der österreichischen Agrarpolitik (vgl. Norer / Holzer 2018: 183-184).

*§ 1. Ziel der Agrarpolitik und dieses Bundesgesetzes ist es, unter Bedachtnahme auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) [...]*

*6. die Landwirtschaft unter Bedachtnahme auf die Gesamtwirtschaft und die Interessen der Verbraucher zu fördern, damit sie imstande ist, [...]*

*d) die natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wasser und Luft nachhaltig zu sichern, die Kultur- und Erholungslandschaft zu erhalten und zu gestalten, das Tierwohl zu gewährleisten sowie den Schutz vor Naturgefahren zu unterstützen und (§ 1 Absatz 6d LWG).*

### **3. Europäisierung des österreichischen Bodenschutzes in der Landwirtschaft am Beispiel der ÖPUL-Analyse**

In diesem Kapitel soll die Europäisierung des österreichischen Bodenschutzes in der Landwirtschaft durch die Analyse von ÖPUL (Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft) gezeigt werden. In der Tabelle 4 wird sichtbar, dass der Begriff Boden 80-mal in der Sonderrichtlinie ÖPUL vorkommt (vgl. Tabelle 4). Auch wenn dieses Programm nicht vorrangig dem Bodenschutz gewidmet ist, wird im Zuge dieser Analyse angenommen, dass dieses Programm einen Einfluss auf den Schutz des Bodens hat. Bei der Arbeit mit ÖPUL steht auch immer wieder die GAP im Fokus, denn ÖPUL setzt Teile der GAP um, weswegen der Bezug auf sowie die Arbeit mit der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU erforderlich ist.

Wie bereits im Methodenkapitel besprochen, werden die Theorie „Orders of Change“ und ein Konzept zu Compliance, das in der Rechtsbefolgungsforschung angewendet wird, herangezogen, um die Europäisierung zu zeigen. Während bei der Theorie „Orders of Change“ der Vergleich der Ziele sowie der Vergleich der Instrumente und ihrer Einstellungen im Fokus steht, soll mit dem Konzept zu Compliance die pünktliche und korrekte Umsetzung der GAP Verordnung 2021/15 analysiert werden. Darüber hinaus werden Begründungen für die österreichische Politikänderung gegeben.

#### **3.1. Begründungen für österreichische Politikänderung**

Das österreichische Agrarumweltprogramm wurde nicht grundlos verändert, denn die Entscheidung, die Gemeinsame Agrarpolitik weiterzuentwickeln, wird nicht von Österreich alleine getroffen. Das übliche Vorgehen ist, dass die Gemeinsame Agrarpolitik von den europäischen Institutionen weiterentwickelt wird und über Reformen – von kleinen Adaptierungen bis hin zu grundlegenden Neuausrichtungen – an neu auftretende Herausforderungen angepasst wird. Die Gemeinsame Agrarpolitik und ihre Reformen sind für Österreich seit dem Beitritt zur EU im Jahr 1995 durch die GAP-Verordnungen unmittelbar verpflichtend. Die österreichische Landwirtschaft passte sich den Veränderungen und Reformen der GAP an und entwickelte sich somit

anhand der neuen agrarpolitischen Zielsetzungen im Gesamten weiter. Österreich als kleiner Mitgliedstaat der EU profitiert laut dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft von der vergemeinschafteten Politik, da es dem internationalen Druck im Alleingang nicht im jetzigen Ausmaß gewachsen wäre. Auch deswegen habe sich Österreich immer aktiv an der Gestaltung und Reformierung der GAP beteiligt. Das Programm ÖPUL wurde im Jahr 1995 geschaffen und ist bis heute ein wichtiger Bestandteil der österreichischen Agrarpolitik. Mit dem flächendeckenden Ansatz fördert ÖPUL eine umweltgerechte, extensive und mit den natürlichen Ressourcen schonend umgehende Landbewirtschaftung sowie tierfreundliche Haltungsformen (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. a: 1-2).

Österreich ist folglich nicht alleine für die Veränderungen in der europäischen Agrarpolitik verantwortlich. Österreich profitiert jedoch von der gemeinsamen Politik, steht den Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik positiv gegenüber und gestaltet diese auch aktiv mit (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. a: 1-2).

Die Veränderungen der Maßnahmen für den Bodenschutz in ÖPUL werden auch von dem Fachbeirat für Bodenfruchtbarkeit und Bodenschutz sowie von der Forschung beeinflusst. Seit 30 Jahren gibt es im BML das Beratungsgremium des Fachbeirates für Bodenfruchtbarkeit und Bodenschutz. In diesem erarbeiten und publizieren Expert\*innen des Bundes, der Bundesländer, der Landwirtschaftskammern und verschiedener Forschungseinrichtungen Empfehlungen zu verschiedenen Bodenthemen wie der Düngung verschiedener Kulturen, der Rekultivierung oder der Bodenfunktionsbewertung. Für die Weiterentwicklung des Bodenschutzes in Österreich ist auch die Forschung entscheidend. Österreichische Forschungsinstitutionen wie AGES (Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit), BOKU (Universität für Bodenkultur), Bundesamt für Wasserwirtschaft und LFZ (Höhere Bundeslehr- und Forschungsanstalt Raumberg-Gumpenstein sind national und international aktiv und an der Weiterentwicklung beteiligt (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. g: 2).



Nicht nur die ÖPUL-Maßnahmen haben in Österreich die Veränderungen bei den Bestimmungen zur Bodenbearbeitung beeinflusst. Generell gab es Änderungen der Denkweise in Bezug auf die Ökologisierung der Landwirtschaft sowie einen gewissen ökonomischen Druck. Dies führte bei vielen Landwirt\*innen zu einem Umdenken. Um diesen Änderungen gerecht zu werden, wurden bodenschonende Methoden von Forschungsinstituten, innovativen Landwirt\*innen und der Industrie gemeinsam entwickelt. Ein Beispiel ist hier die Umsetzung der weniger häufigen Befahrung der Felder, mit dem Ziel ökologische Überlegungen zu berücksichtigen und Produktionskosten einzusparen (vgl. Rosner 2001: 1,7).

Diese Veränderungen der österreichischen Bodenschutzpolitik scheinen notwendig, um den Bodenzustand zu verbessern. Mit ÖPUL werden Maßnahmen mit dem Ziel der Verbesserung des Zustandes des Bodens gefördert. Maßnahmen des Programms sind beispielweise die Förderung von Bodenbedeckung durch Zwischenfrüchte und Begrünungen, das Erhalten des Grünlandes, bestimmte Vorgaben für die Fruchtfolge, Aussaat ohne eine intensive vorbereitende Bodenbearbeitung wie die Mulch- oder Direktsaat, die Reduktion oder der Verzicht auf zum Beispiel synthetische Dünger oder Pflanzenschutzmittel, eine integrierte Produktion im Acker-, Wein-, Obst- und Gemüsebau und die biologische Wirtschaftsweise. Es wurde bereits in zahlreichen Studien die Wirksamkeit dieser Maßnahmen geprüft und belegt (vgl. Baumgarten et. al. 2012: 19).

Hier soll kurz behandelt werden, warum es überhaupt sinnvoll ist, die ÖPUL-Maßnahmen umzusetzen und wie diese zum Schutz des Bodens beitragen können. Der Boden als endliche Ressource muss geschützt werden, weil er für den Menschen eine Lebensgrundlage ist. Es benötigt laufende Veränderungen im Sinne eines effektiven Bodenschutzes, weil beispielsweise seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Bodenerosion ein Problem in Österreich darstellt. Durch die ÖPUL-Maßnahmen konnte bereits im Jahr 2008 der Bodenabtrag durch Wassererosion um 10 Prozent reduziert werden (vgl. Baumgarten et. al. 2012: 20). Die Bodenerosion ist jedoch nicht nur ein großes Problem für den Bodenschutz in Österreich, sondern in ganz Europa. In einem wissenschaftlichen Bericht vom Bundesamt für Wasserwirtschaft wird betont, dass diesem Problem in Österreich hauptsächlich seit dem Jahr 1995 durch das Agrarumweltprogramm ÖPUL, in dem einige Maßnahmen

zur Reduktion der Bodenerosion angewendet werden, entgegengewirkt wird (vgl. Strauss et. al. 2020: 5).

Eine weitere Studie mit einem Vergleich der Periode vor der Einführung des ÖPUL (1991 - 1995) und den Daten aus dem Jahr 2006 – 2009 zeigt, dass ÖPUL-Maßnahmen, aber auch das Verbot von Strohverbrennung seit 1993 zur Erhöhung der Humusgehalte führen und einen positiven Einfluss auf die Bodenqualität haben. Speziell durch das Verbot der Strohverbrennung wurden die Böden tendenziell weniger intensiv bearbeitet (vgl. Baumgarten et. al. 2012: 22). Es sind folglich nicht immer nur die ÖPUL-Maßnahmen ab dem Jahr 1995, die sich auf den Bodenzustand positiv auswirken.

Eine andere Untersuchung zeigt folgende Ergebnisse zum Einfluss der ÖPUL-Maßnahmen auf den pH-Wert und den Humusgehalt: in Gebieten mit geologisch bedingtem niedrigem pH-Wert – zum Beispiel im Waldviertel – konnte durch die ÖPUL-Maßnahmen eine weitere Versauerung nicht gestoppt werden und es wurden somit keine Verbesserungen des Humusgehaltes erzielt. Dieses Ziel sollte jedoch trotzdem weiterhin verfolgt werden. Die ÖPUL-Maßnahmen haben dazu beigetragen, Humusgehalte in Ackerböden jedenfalls zu stabilisieren und um etwa 0,2 bis 0,5 Prozent zu erhöhen. Die Weiterführung und Erweiterung der Maßnahmen werden daher als sinnvoll erachtet. Es sollte insbesondere der Anbau von Begrünungen auf einem hohen Niveau bleiben und vor allem über die Wintermonate erfolgen. Andere ÖPUL-Maßnahmen wie reduzierte Bodenbearbeitung, also der Erosionsschutz im Ackerbau, spielen hier auch eine wesentliche Rolle (vgl. Duboc et. al. 2010: 69-71).

Bei der Betrachtung der Begründungen für die Änderungen der österreichischen Politik wird sichtbar, dass konkrete Veränderungen in Österreich aufgrund der Vorgaben der Europäischen Union geschehen (vgl. Baumgarten et. al. 2012: 19-20; vgl. Duboc et. al. 2010: 69-71). Der Einfluss der EU auf Österreich ist hier eindeutig sichtbar, denn ohne die Reformen auf der europäischen Ebene – an denen Österreich natürlich durch seine Vertreter\*innen im Rat beteiligt war – wäre die GAP und damit ÖPUL in Österreich nicht verändert worden. Ein Experte aus dem Land Niederösterreich sieht den Einfluss der EU durch ÖPUL auf den österreichischen Bodenschutz als gegeben. Auch wenn Österreich ÖPUL entwickelt hat, kamen die Vorgaben von der EU (vgl.

Interview Experte 2). Die Weiterentwicklung der konkreten ÖPUL-Maßnahmen wird aber durchaus von österreichischen Einrichtungen wie dem Fachbeirat für Bodenfruchtbarkeit und Bodenschutz und österreichischen Forschungsinstitutionen wie AGES, BOKU, Bundesamt für Wasserwirtschaft, LFZ Raumberg-Gumpenstein und anderen geprägt (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. g: 2).

An dieser Stelle kann nicht mit Sicherheit gesagt werden, in welche Richtung sich der Bodenschutz in Österreich ohne den Einfluss der EU entwickelt hätte. Ohne dem Beitritt Österreichs im Jahr 1995 zur EU könnte der österreichische Bodenschutz entweder mehr oder weniger von der Politik beachtet worden sein. Eine Beurteilung dieser Frage würde allerdings den Rahmen dieser Arbeit sprengen.

### **3.2. Vergleich der Instrumente und ihrer Einstellungen**

Dieses Kapitel befasst sich mit der Anwendung der ersten und zweiten Ordnung der Theorie „Orders of Change“ von Peter Hall. Einerseits werden die Veränderungen der Einstellungen von Instrumenten als erste Ordnung betrachtet. Dazu kommt es, wenn die übergeordneten Ziele gleichbleiben und es nur eine Veränderung innerhalb der einzelnen Instrumente durch neue Erfahrungen und neues Wissen gibt. Als Instrument wird in diesem Fall auf das Agrarumweltprogramm ÖPUL Bezug genommen. ÖPUL im Gesamten wird in dieser Arbeit als Instrument definiert. Andererseits wird bei der Veränderung von Instrumenten von einer Politikveränderung der zweiten Ordnung gesprochen. Dieser Fall tritt ein, wenn es in der Vergangenheit Unzufriedenheiten gab, das übergeordnete Ziel gleichbleibt, aber ein neues Instrument verwendet wird. In diesem Fall kann von einer mittleren Veränderung gesprochen werden (vgl. Hall 1993: 279-280). Veränderungen der Instrumente können zum Beispiel Maßnahmen wie neue Gesetze oder finanzielle Mittel sein. Im Vergleich dazu kann es sich bei Veränderung der Einstellungen der Instrumente um unter anderem strengere oder mildere Sanktionen bei Verstößen handeln (vgl. Tabelle 2), wobei hier gleich erwähnt werden soll, dass bei der Reform der GAP 2023-2027 kein neues Instrument eingeführt, sondern vielmehr ÖPUL 2015 zu ÖPUL 2023 weiterentwickelt wurde. Die Einführung eines neuen Instrumentes kann aus diesem Grund für diese Phase ausgeschlossen werden. ÖPUL wird in dieser Arbeit im Gesamten als Instrument betrachtet, die

einzelnen Teile des ÖPUL werden nicht als Instrumente definiert. Die Analyse wird sich daher im Folgenden auf die Einstellungen des Instruments ÖPUL konzentrieren.

Hier soll zuerst der Vergleich der Instrumente und ihrer Einstellungen zwischen ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023 behandelt werden, bevor am Ende des Kapitels noch der Vergleich zwischen ÖPUL 2023 und der Zeit vor ÖPUL im Fokus steht.

Nach Angaben des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft werden im Jahr 2022 im Rahmen von ÖPUL 2015 insgesamt 478,48 Millionen Euro an 85.654 landwirtschaftliche Betriebe ausbezahlt. Das waren rund 80 Prozent aller von INVEKOS (Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem) erfassten Betriebe. INVEKOS ist ein EU-weites System zur Umsetzung und Administration der einheitlichen Gemeinsamen Agrarpolitik in den EU-Mitgliedstaaten. 2022 ist das letzte Jahr, in dem ÖPUL 2015 angewendet wurde, denn ab 2023 gilt das neue ÖPUL 2023. Die Förderung je Betrieb betrug im Durchschnitt 5.500 Euro. Durchschnittlich nehmen die Betriebe an 3,0 ÖPUL-Maßnahmen teil. In der Sonderrichtlinie ÖPUL 2015 gibt es 24 Maßnahmen (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 2). Insgesamt wurden im Jahr 2022 in Summe 1.760.000 Hektar, das sind 80 Prozent der landwirtschaftlich genutzten Flächen Österreichs, im ÖPUL gefördert. Das übergeordnete Ziel des ÖPUL ist eine weitgehend flächendeckende Teilnahme der österreichischen Landwirtschaft mit den Schwerpunkten des Schutzes der Naturressourcen Wasser, Boden, Klima, Biodiversität und Kulturlandschaft. Österreich hat im EU-Vergleich einen hohen Anteil an teilnehmenden Betrieben und an den eingebundenen Flächen (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. h: 1).

Im Rahmen von ÖPUL 2023 stehen für die österreichische Land- und Forstwirtschaft sowie zur Weiterentwicklung des ländlichen Raums bis 2027 pro Jahr 1,8 Milliarden Euro zur Verfügung. 574 Millionen Euro werden pro Jahr in das Agrarumweltprogramm investiert. Im Vergleich dazu wurden im Jahr 2022 im Rahmen von ÖPUL 2015 insgesamt 478,48 Millionen Euro an die Betriebe ausbezahlt, der Wert ist hier folglich gestiegen. Mit ÖPUL werden Leistungen in der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen und in der Tierhaltung abgegolten, die über die gesetzlichen Anforderungen

in Österreich hinausgehen. Obwohl von 2022 auf 2023 keine weitere Steigerung festzustellen ist, kann die Teilnahme von rund 80 Prozent der Betriebe als Erfolg bezeichnet werden. Bei den Maßnahmen im ÖPUL 2023 liegt ein starker Fokus auf dem Bodenschutz. Wie bereits oben beschrieben, war der Schutz der Ressource Boden auch schon ein Ziel von ÖPUL 2015 (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023b: 1).

ÖPUL 2023 wird zu ungefähr 50 Prozent aus EU-Mitteln und zu ungefähr 50 Prozent aus nationalen Mitteln finanziert. Hier sind die Öko-Regelungen ausgenommen, denn diese werden zu 100 Prozent aus EU-Mitteln im Rahmen der 1. Säule finanziert. Der nationale Anteil wird zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 60 zu 40 aufgeteilt. Für das ÖPUL 2023 sind also jährlich in Summe 574 Millionen Euro (Durchschnitt 2023 bis 2027, inklusive 100 Millionen Euro Öko-Regelungen) vorgesehen. Mit diesen Geldern soll, wie in den Vorgängerprogrammen, das Ziel einer flächendeckenden Ökologisierung auf Ackerland, Grünland und Dauerkulturen verfolgt werden (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. c: 1-2).

Für die Jahre 2023 bis 2027 beträgt die Obergrenze für Direktzahlungen für Österreich 677,6 Mio. EUR pro Jahr basierend auf einem Beschluss des Europäischen Rates. Bei den Direktzahlungen im Jahr 2022 lag der österreichweite Auszahlungsbetrag bei rund 674,5 Mio. EUR. Hier gibt es folglich keinen großen Unterschied (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. i: 2; vgl. AMA 2022: 2).

Bei der gestärkten Konditionalität gibt es Veränderungen bzw. eine Weiterentwicklung der derzeitigen Cross Compliance-Regelung. Die Teilnahme von landwirtschaftlichen Betrieben am Agrarumweltprogramm ÖPUL erfolgt grundsätzlich freiwillig, ist allerdings an bestimmte Grundvoraussetzungen geknüpft. Bei diesen Bedingungen sind zum Beispiel die förderwerbenden Personen, die Mindestbetriebsgröße, Mindestbewirtschaftungskriterien, die Förderfähigkeit bzw. Förderfähigkeit von Flächen, die Lage der Flächen, die Verpflichtungsdauer und der Vertragszeitraum sowie andere Kriterien zu beachten (vgl. AMA 2023b: 1).

Darüber hinaus sind anderweitige Verpflichtungen (Cross Compliance, wortwörtlich Überkreuzverpflichtungen) einzuhalten. Cross Compliance bedeutete die Verknüpfung von Direktzahlungen sowie Prämien der ersten und zweiten Säule der GAP mit der Einhaltung ökologischer und rechtlicher Standards (vgl. Norer / Holzer 2018: 188).

Im ÖPUL 2015 war die Auszahlung von 30 Prozent der Direktzahlungen an die Erbringung von festgelegten Umweltleistungen gebunden. Konkret umfasste dieses sogenannte Greening folgende drei Maßnahmenbereiche: die Erhaltung von Dauergrünland, die Diversifizierung des Anbaus, also die Realisierung von vielfältigen Fruchtfolgen sowie die Anlage von ökologischen Vorrangflächen. Diese bestehenden Greening-Anforderungen werden auch weiterentwickelt und in das System der Konditionalität integriert. Greening-Auflagen sind „*dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden*“ (Norer / Holzer 2018: 33).

In der GAP ab 2023 löst die sogenannte Konditionalität das bislang geltende Cross Compliance-System ab. Um die Förderungen von ÖPUL 2023 in voller Höhe erhalten zu können, müssen alle am ÖPUL 2023 teilnehmenden Betriebe die nun geltenden Bestimmungen in Bezug auf das Klima und die Umwelt, die öffentliche Gesundheit, die Pflanzengesundheit und das Tierwohl sowie die soziale Konditionalität gemäß § 6e. und § 6f. des MOG (Marktordnungsgesetz) 2021 einhalten (vgl. AMA 2023b: 4).

Bei den Bedingungen zur Konditionalität wurden auch die Bestimmungen betreffend guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) weiterentwickelt (vgl. Norer / Holzer 2018: 188). In der GAP ab 2023 umfasst die Konditionalität elf Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) gemäß näher konkretisierten Artikeln von EU-Verordnungen und EU-Richtlinien und zehn Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ), die national ausgestaltet werden (vgl. AMA 2023c: 4).

Aus Sicht des Bodenschutzes sind folgende GLÖZ-Bestimmungen hervorzuheben: GLÖZ 1: Erhaltung von Dauergrünland sieht vor, dass das Dauergrünland-Verhältnis gegenüber dem Referenzjahr 2018 in Summe um nicht mehr als 5 % absinken darf. Neu ist die Bestimmung GLÖZ 2: Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen, welche aus Sicht des Bodenschutzes wichtige Kriterien beinhalten, wie das Verbot des

Abbrennens bzw. des Abbaus von Torf sowie geländeverändernde Grabungen oder Anschüttungen. Eine bekannte, aber trotzdem wichtige Bestimmung beinhaltet GLÖZ 3: Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern (vgl. AMA 2023c: 12-14).

Weiter ausgebaut werden folgende Anforderungen:

- GLÖZ 4: Schaffung von Pufferstreifen entlang von Wasserläufen
- GLÖZ 5: Bodenbearbeitung, Verringerung des Risikos der Bodenschädigung und Erosion
- GLÖZ 6: Mindestbodenbedeckung
- GLÖZ 7: Anbaudiversifizierung und Fruchtwechsel
- GLÖZ 8: Nichtproduktive Flächen und Bereiche / Erhalt von Landschaftselementen / Verbot des Schnitts von Hecken und Bäumen
- GLÖZ 9: Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von umweltsensiblen Dauergrünland in Natura 2000-Gebieten
- GLÖZ 10: Kontrolle diffuser Quellen auf Phosphate (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. i: 2)

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sämtliche GLÖZ-Bestimmungen eine mehr oder weniger große Bedeutung für den Schutz und die Erhaltung der Ressource Boden haben (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. i: 2).

Auch wenn das Cross Compliance-System von dem neuen System der Konditionalität abgelöst wurde, ist das Vorgehen gleichgeblieben (vgl. AMA 2023c: 4). Die vollständige Gewährung der flächen- und tierbezogenen Förderungen ist noch immer *„an die Bedingung geknüpft, dass die grundlegenden Normen in Bezug auf Umwelt, Klima, öffentliche Gesundheit, Pflanzengesundheit und Tierwohl eingehalten werden“* (AMA 2023c: 4).

Mit ÖPUL 2023 sollen in der neuen GAP-Periode die bestehenden Maßnahmen weiterentwickelt und flexibler gestaltet, Leistungen sichtbarer gemacht und insgesamt noch stärker unterstützt werden. Dadurch soll nicht nur die Umweltwirkung, sondern auch die breite Teilnahme österreichischer Landwirt\*innen sichergestellt werden. Es gibt wie gewohnt allgemein wirksame Maßnahmen und Maßnahmen für Acker, Grünland, Tierwohl, Dauerkulturen und Naturschutzgebiete. ÖPUL unterstützt auch

weiterhin die nachhaltige Landwirtschaft. 83 Prozent der österreichischen Betriebe nehmen an ÖPUL teil und setzen Umweltmaßnahmen auf über 80 Prozent der Flächen um. Durch die neue GAP wird ÖPUL weiter ausgebaut und das Budget um 30 Prozent erhöht. Das erklärte Ziel ist hier, für mehr Umweltleistungen auch mehr Förderungen zu gewähren. Das neu entwickelte Modulsystem erlaubt es den Betrieben, durch den modularen Aufbau ihre Maßnahmen flexibel auszuwählen und ihre zusätzlichen Leistungen sichtbarer zu machen (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022f: 1-2). Eine 30-prozentige Erhöhung des Budgets für ÖPUL kann als eine signifikante Änderung zugunsten des österreichischen Bodenschutzes bewertet werden.

Abbildung 2: ÖPUL 2023: Das neue Modulsystem

### ÖPUL 2023: Das neue Modulsystem

Allgemein	Grünland	Tierwohl Gen. Ressourcen
Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung (UBB) (inkl. Steifl., SLK)	Humuserhalt und Bodenschutz auf umbruchsfähigem Grünland **	Tierwohl – Weide***
Biologische Wirtschaftsweise (inkl. Steifl., SLK)	Einschränkung ertragssteigernde Betriebsmittel *	Tierwohl – Stallhaltung Rinder
Naturschutz (inkl. Regionaler Naturschutzplan)	Heuwirtschaft **	Tierwohl – Schweinehaltung
Ergebnisorientierte Bewirtschaftung (inkl. Regionaler Naturschutzplan)	Bewirtschaftung von Bergmähdern	Tierwohl – Behirtung
Bodennahe Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger und Gülleseparation	Almbewirtschaftung	Erhaltung gefährdeter Nutztierassen
Acker	Dauerkulturen	WRRL/N2000
Begrünung – Zwischenfruchtanbau ***	Erosionsschutz Obst/Wein/Hopfen ***	Natura 2000 und andere Schutzgebiete – Landwirtschaft
Begrünung – System Immergrün ***	Insektizidverzicht Obst/Wein/Hopfen	WRRL - Landwirtschaft (Stmk)
Erosionsschutz Acker (MS, DS, QD, US) (inkl. OG)	Herbizidverzicht Obst/Wein/Hopfen	* = Kombinationspflicht mit UBB
Vorbeugender Grundwasserschutz – Acker (inkl. AG)	Einsatz von Nützlingen im geschützten Anbau	** = Kombinationspflicht mit UBB oder Bio
		*** = Öko-Regelungen 1. Säule

Quelle: Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2022): Klimafitte Landwirtschaft ÖPUL – für Klima und Umweltschutz. Wien: Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus. Abgerufen unter: [https://info.bml.gv.at/dam/jcr:e747e89e-0ec4-4b3d-9d99-990007d445d8/Infoblatt\\_GAP\\_%C3%96PUL.pdf](https://info.bml.gv.at/dam/jcr:e747e89e-0ec4-4b3d-9d99-990007d445d8/Infoblatt_GAP_%C3%96PUL.pdf).



Das Modulsystem ist eine Weiterentwicklung des bereits in der Vorperiode erfolgreichen ÖPUL-Programms. Mit dem Modulsystem können Landwirt\*innen herausfinden, welche Veränderungen auf ihren Betrieben möglich sind und sich dann für eine oder mehrere der passenden Fördermaßnahmen entscheiden. Auch Biobauer\*innen, die nach strengeren Standards produzieren, können auf diesem Weg weitere Förderungen bekommen (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022c: 2).

Direktzahlungen werden im neuen ÖPUL auch verstärkt an Umweltleistungen in Form von sogenannten Öko-Regelungen (vgl. Art. 31 Verordnung (EU) 2021/2115) gebunden. ÖPUL-Maßnahmen wie die Begrünung, der Erosionsschutz sowie die Tierwohl-Weide werden als freiwillige, einjährige Maßnahmen in die Direktzahlungen übernommen. Umweltleistungen sollen so besser sichtbar gemacht werden und leistungsbezogen abgegolten werden (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022c: 1-2). Die Einigung der EU-Agrarminister\*innen zur Änderung der GAP ist ein positives Signal für den Umwelt- und Klimaschutz der Gemeinsamen Agrarpolitik. Um mehr Umwelt- und Klimaschutz zu erreichen, werden Direktzahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik an höhere Umweltaforderungen gebunden (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. i: 1).

Im Folgenden soll der Fokus genauer auf den Weiterentwicklungen des ÖPUL 2023 liegen, wie sie vom zuständigen Ministerium zusammengefasst werden. An dem Reformprozess des Agrarumweltprogramms waren sehr viele Personen beteiligt, es fanden 30 Gruppenbesprechungen mit Expert\*innen, über 40 Fachgespräche mit involvierten Stakeholdern und ein öffentlicher Fachdialog statt. Informationen zu den zugrundeliegenden Fachgrundlagen (SWOT- und Bedarfsanalyse) und den ausgearbeiteten Interventionen – den ÖPUL-Maßnahmen – wurden auf der Homepage des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zur Konsultation bereitgestellt. Umfangreiche Stellungnahmen wurden eingearbeitet. Grundsätzlich baut das neue Agrarumweltprogramm inhaltlich auf den bis inklusive 2022 angebotenen Maßnahmen des ÖPUL 2015 auf. Nachgeschärft wurden nach Angaben des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft vor allem die Umweltwirkungen. Ein

wichtiges Thema dabei sei unter anderem der Bodenschutz. Das neue ÖPUL ist modular aufgebaut, dadurch können die erhöhten Umweltleistungen flexibel und individuell unterstützt werden. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft weist darauf hin, dass in der Gemeinsamen Agrarpolitik ab 2023 zumindest 25 Prozent der Direktzahlungen für konkrete Klima-, Umwelt- und Tierwohlmaßnahmen, den sogenannten Öko-Regelungen, bereitgestellt werden sollen. Dieser Prozentsatz kann laut dem zuständigen Ministerium dann verringert werden, wenn in einem Mitgliedstaat bereits erhöhte Zahlungen für die Agrarumwelt im Rahmen der zweiten Säule erbracht wurden (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. f: 1). In Österreich ist dies der Fall, deswegen ist eine Reduktion auf 15 Prozent für Öko-Regelungen, das sind jährlich rund 100 Millionen Euro der nationalen Direktzahlungen, möglich. Die Öko-Regelungen und die Agrarumweltmaßnahmen werden im ÖPUL 2023 gemeinsam abgewickelt. Die ab 2023 angebotenen Öko-Regelungen umfassen die bereits erfolgreichen Maßnahmen wie „Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau“, „Begrünung von Ackerflächen – System Immergrün“, „Erosionsschutz Wein, Obst und Hopfen“ und „Tierwohl – Weide“ (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. f: 1).

ÖPUL 2023 soll also ÖPUL 2015 nicht völlig erneuern, vielmehr sollen mit ÖPUL 2023 die erfolgreichen Maßnahmen weiterentwickelt werden, damit diese an die aktuellen Gegebenheiten und Herausforderungen adaptiert werden können. Dies deutet darauf hin, dass es sich um eher kleine Veränderungen handelt, die der Anpassung dienen und das System nicht grundlegend verändern.

In diesem Abschnitt werden einige wesentliche Neuerungen im ÖPUL 2023 im Vergleich zum vorherigen ÖPUL behandelt:

- Es gibt einen modularen Aufbau der Maßnahmen. Bei einigen Maßnahmen ist die Beantragung von jährlichen, optionalen Zuschlägen mittels separater Beantragung oder Codierung im Mehrfachantrag möglich. Das macht das System für die Betriebe flexibler. Außerdem werden bestimmte Leistungen automatisch – ohne einen separaten Antrag – abgegolten. Durch eine stärkere Differenzierung der Auflagen und Prämien soll eine leistungsgerechtere

Abgeltung erreicht werden. Wer mehr Umweltleistungen erbringt, der soll auch eine höhere Prämie erhalten.

- Es wird eine erhöhte Biodiversitätswirkung geben. Bei den Maßnahmen „Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung [UBB]“ und „Biologische Wirtschaftsweise“ kann der Ausbau der verpflichtenden Anlage von Biodiversitätsflächen (von 5 Prozent auf zumindest 7 Prozent der Acker- und gemähten Grünlandfläche) die Biodiversität fördern. Auch Biobetriebe müssen Biodiversitätsflächen anlegen. Die Auflagen wurden weiterentwickelt, um erhöhte Umweltwirkungen zu erzielen.
- Die Erhaltung von Landschaftselementen wird durch ein Anreizsystem verstärkt unterstützt.
- Auch Änderungen im Bereich Boden- und Erosionsschutz sind ein Teil von ÖPUL 2023. Die Maßnahme „Erosionsschutz – Acker“ wird im ÖPUL 2023 als eine mehrjährige Maßnahme mit einer Mindestteilnahmefläche von 10 Ar pro Jahr angeboten. Für den Anbau von erosionsgefährdeten Kulturen gibt es eine Prämie. Die Maßnahme „Humuserhalt und Bodenschutz auf umbruchsfähigem Grünland“ ist neu und österreichweit für Flächen mit einer Hangneigung von weniger als 18 Prozent gültig. Diese Maßnahme unterstützt den Verzicht auf Grünlandumbruch.
- Die ÖPUL-Tierwohlmaßnahmen wurden ausgebaut.
- Die Naturschutz-Prämien werden erhöht und regionale Naturschutzpläne separat gefördert. Mit der Maßnahme „Humuserhalt und Bodenschutz auf umbruchsfähigem Grünland“ wird eine ergebnisorientierte Unterstützung von artenreichem Grünland oder einmal gemähten Wiesen umgesetzt.
- Veränderungen gab es auch bei der Biodiversität in der landwirtschaftlichen Produktion. Die Förderung von seltenen landwirtschaftlichen Kulturpflanzen soll im neuen ÖPUL als optionales Modul in der UBB- und Bio-Maßnahme angeboten werden.
- Es gibt einen Pflanzenschutz für Dauer- und Spezialkulturen. Maßnahmen zum Erosionsschutz von Wein-, Obst- und Hopfenkulturen werden nun als Öko-Regelung angeboten und ein Zuschlag für den Einsatz von Organismen und Pheromonen ist möglich.
- Wichtig sind auch die Bewusstseinsbildung und Vernetzungsmöglichkeiten. Bei manchen Maßnahmen gibt es verpflichtende Weiterbildungsveranstaltungen

und Betriebe, die Monitoringaktivitäten durchführen, werden unterstützt, um die Wissensvermittlung zu fördern.

- Bei einer Teilnahme an anderen Programmen mit einem vergleichbaren Fördergegenstand ist eine Abgeltung der Leistungen durch ÖPUL nicht möglich.

(vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. f: 1-5).

Die erhöhte Flexibilität des Systems, die Förderung der Biodiversität, Erhaltung von Landschaftselementen, mehr Boden- und Erosionsschutz sowie Naturschutz, der Ausbau der Tierwohlmaßnahmen, ein neuer Pflanzenschutz, mehr Bewusstseinsbildung und keine Doppelförderung machen zwar Neuerungen und die Weiterentwicklung von Maßnahmen im Bereich des Bodenschutzes sichtbar, weisen jedoch auch nur auf kleinere Veränderungen hin. Denn solange die Neuerungen auf dem alten System beruhen, kann nicht unbedingt von einer Veränderung der Instrumente gesprochen werden. Die Reformen zeigen auch hier wieder, dass der Bodenschutz ein zentrales Thema von ÖPUL 2023 ist und nur weiterentwickelt wurde, da Bodenschutz auch schon in ÖPUL 2015 ein wichtiges Thema und ein Teil des Agrarumweltprogramms war.

Hier sollen die konkreten Maßnahmen von ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023 verglichen werden. Die Maßnahmen des ÖPUL 2015 sind:

- Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung
- Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel
- Verzicht auf Fungizide und Wachstumsregulatoren bei Getreide
- Anbau seltener landwirtschaftlicher Kulturpflanzen
- Erhaltung gefährdeter Nutzierrassen
- Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau
- Begrünung von Ackerflächen – System Immergrün
- Mulch- und Direktsaat (inkl. Strip-Till)
- Bodennahe Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger und Biogasgülle
- Erosionsschutz Obst, Wein, Hopfen
- Pflanzenschutzmittelverzicht Wein und Hopfen

- Silageverzicht
- Einsatz von Nützlingen im geschützten Anbau
- Bewirtschaftung von Bergmähwiesen
- Alpung und Behirtung
- Vorbeugender Grundwasserschutz
- Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen
- Vorbeugender Oberflächengewässerschutz auf Ackerflächen
- Naturschutz
- Biologische Wirtschaftsweise
- Tierschutz – Weide
- Natura 2000 – Landwirtschaft
- Tierschutz – Stallhaltung
- Wasserrahmenrichtlinie - Landwirtschaft

(vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 2).

Die Maßnahmen des ÖPUL 2023 sind:

- Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung [UBB]
- Biologische Wirtschaftsweise
- Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel
- Heuwirtschaft
- Bewirtschaftung von Bergmähdern
- Erhaltung gefährdeter Nutzierrassen
- Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau
- Begrünung von Ackerflächen – System Immergrün
- Erosionsschutz Acker
- Bodennahe Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger und Gülleseparation
- Erosionsschutz Wein, Obst und Hopfen
- Herbizidverzicht Wein, Obst und Hopfen
- Insektizidverzicht Wein, Obst und Hopfen
- Einsatz von Nützlingen im geschützten Anbau
- Almbewirtschaftung
- Tierwohl – Behirtung

- Vorbeugender Grundwasserschutz – Acker
- Humuserhalt und Bodenschutz auf umbruchsfähigem Grünland
- Naturschutz
- Ergebnisorientierte Bewirtschaftung
- Tierwohl – Weide
- Tierwohl – Stallhaltung Rinder
- Tierwohl – Schweinehaltung
- Natura 2000 und andere Schutzgebiete – Landwirtschaft
- Wasserrahmenrichtlinie – Landwirtschaft

(vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 2).

Viele Maßnahmen sind bei ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023 gleichgeblieben, manche Maßnahmen wurden leicht verändert, andere hinzugefügt. Veränderungen, die ein Thema des vorherigen ÖPUL unbehandelt lässt oder ein noch nicht behandeltes Thema des vorherigen ÖPUL einführt, lassen sich jedoch kaum erkennen, was im folgenden Abschnitt genauer behandelt werden soll.

Gleich geblieben sind folgende Maßnahmen:

- Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung
- Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel
- Erhaltung gefährdeter Nutzierrassen
- Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau
- Begrünung von Ackerflächen – System Immergrün
- Bodennahe Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger und Biogasgülle, mit der Änderung von „Biogasgülle“ zu „Gülleseparation“
- Erosionsschutz Obst, Wein, Hopfen
- Einsatz von Nützlingen im geschützten Anbau
- Naturschutz
- Biologische Wirtschaftsweise
- Wasserrahmenrichtlinie – Landwirtschaft

(vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 2; vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 2).

Geringe Veränderungen gab es bei der Umbenennung der Maßnahme „Bewirtschaftung von Bergmähwiesen“ in „Bewirtschaftung von Bergmähdern“. Bergmähwiesen umfassen nicht nur die Bergmähder (Wiesenflächen mit sehr steilen Hängen), sondern auch Steiflächen (Grünlandflächen mit einer Hangneigung größer oder gleich 50 Prozent) (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 59).

Die Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ bekommt einen Fokus auf den Acker und heißt bei ÖPUL 2023 „Vorbeugender Grundwasserschutz – Acker“. Während sich bei der ÖPUL 2015 Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz“ der Grundwasserschutz auf Acker und Grünland bezog, steht bei ÖPUL 2023 der Grundwasserschutz am Acker im Fokus (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 62; vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 65). Hier kann von einer nicht signifikanten Veränderung gesprochen werden, weil das Ziel der Maßnahmen gleichbleibt.

Die ÖPUL 2015 Maßnahme „Natura 2000 – Landwirtschaft“ scheint sich nur auf Natura 2000 zu beziehen, bei genauerer Betrachtung wird jedoch ersichtlich, dass auch andere Schutzgebiete berücksichtigt werden, wie bei der ÖPUL 2023 Maßnahme „Natura 2000 und andere Schutzgebiete – Landwirtschaft“. Beide Maßnahmen legen den Fokus auf die Landwirtschaft (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 74; vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 82). Die Änderung ist hier jedoch auch nicht signifikant, weil der Fokus bei beiden Maßnahmen auf mehreren Schutzgebieten liegt.

Der Bereich Tierschutz mit den ehemaligen Maßnahmen „Tierschutz – Weide“ und „Tierschutz – Stallhaltung“ wird weiterentwickelt zu „Tierwohl – Behirtung“, „Tierwohl – Weide“, „Tierwohl – Stallhaltung Rinder“ und „Tierwohl – Schweinehaltung“, wobei bei

der Maßnahme „Tierwohl – Behirtung“ die ÖPUL 2015 Maßnahme „Alpung und Behirtung“ einfließt. Hier wird deutlich, dass im ÖPUL 2023 das Tierwohl vermehrt berücksichtigt wird (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 2; vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 2). Der verstärkte Fokus kann als eine nicht signifikante Veränderung eingestuft werden, weil sich an dem Ziel des Tierwohlschutzes nichts ändert.

Die Maßnahme „Pflanzenschutzmittelverzicht Wein und Hopfen“ wird ersetzt durch die Maßnahmen „Herbizidverzicht Wein, Obst und Hopfen“ und „Insektizidverzicht Wein, Obst und Hopfen“. Die ÖPUL 2015 Maßnahme „Pflanzenschutzmittelverzicht Wein und Hopfen“ umfasst den Herbizidverzicht und Insektizidverzicht (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 56). Es stehen also sowohl im ÖPUL 2015 als auch im ÖPUL 2023 der Herbizidverzicht und Insektizidverzicht im Fokus, weshalb hier kaum von einer Veränderung gesprochen werden kann.

Nicht mehr angeboten werden die Maßnahmen „Verzicht auf Fungizide und Wachstumsregulatoren bei Getreide“, „Anbau seltener landwirtschaftlicher Kulturpflanzen“, „Mulch- und Direktsaat (inkl. Strip-Till)“, „Silageverzicht“, „Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen“ und „Vorbeugender Oberflächengewässerschutz auf Ackerflächen“.

Diese Maßnahmen sind jedoch nicht gänzlich aus dem Agrarumweltprogramm gestrichen worden. Außer zu der ÖPUL 2015 Maßnahme „Verzicht auf Fungizide und Wachstumsregulatoren bei Getreide“ lässt sich tatsächlich keine Verknüpfung in ÖPUL 2023 finden. Jedoch wird zum Beispiel der Erhalt der seltenen landwirtschaftlichen Kulturpflanzen immer noch in der Maßnahme „Biologische Wirtschaftsweise“ miteinbezogen (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 34). Mulch- und Direktsaat (inkl. Strip-Till) wird bei der ÖPUL 2023 Maßnahme „Erosionsschutz Acker“ behandelt (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 52). Oder bei der ÖPUL 2023 Maßnahme „Heuwirtschaft“ werden Kosten und Einkommensverluste gefördert, die unter anderem durch den Verzicht auf Silagebereitung entstehen, die ÖPUL 2015



Maßnahme „Silageverzicht“ ist hier wiederzufinden (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023: 44). Die Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen wird in der ÖPUL 2023 Maßnahme „Vorbeugender Grundwasserschutz – Acker“ behandelt, steht hier jedoch nicht im Fokus (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 66). Die ÖPUL 2015 Maßnahme „Vorbeugender Oberflächengewässerschutz auf Ackerflächen“ ist in dieser Form nicht mehr zu finden, wobei Oberflächenwasserschutz bei einigen Maßnahmen wie „Bodennahe Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger und Gülleseparation“ und „Erosionsschutz Acker“ relevant ist (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 52, 54).

Neu sind die Maßnahmen „Heuwirtschaft“, „Erosionsschutz Acker“, „Almbewirtschaftung“, „Humuserhalt und Bodenschutz auf umbruchsfähigem Grünland“ und „Ergebnisorientierte Bewirtschaftung“.

Auch wenn zum Beispiel die Maßnahme „Humuserhalt und Bodenschutz auf umbruchsfähigem Grünland“ im ÖPUL 2023 neu ist, werden schon bei den Maßnahmen „Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau“ und „Mulch- und Direktsaat (inkl. Strip-Till)“ im ÖPUL 2015 der Aufbau sowie die Anreicherungen von Humus behandelt (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 46, 50).

Beinahe alle Maßnahmen, die es nicht mehr gibt oder die in der ÖPUL 2023 neu dazugekommen sind, lassen sich in irgendeiner Form in dem jeweiligen anderen Agrarumweltprogramm wiederfinden. Deswegen können auch hier keine signifikanten Veränderungen definiert werden.

Der Begriff Bodenschutz wird in dieser Form im ÖPUL 2015 bei den Maßnahmen so noch nicht verwendet, jedoch lassen sich bei einigen Maßnahmen wie „Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau“, „Begrünung von Ackerflächen – System Immergrün“ und „Mulch- und Direktsaat (inkl. Strip-Till)“ Ziele zum Schutz des Bodens erkennen. Es sollen zum Beispiel der Bodenabtrag durch die Anlage flächendeckender Begrünungen und durch das Verzichten auf wendende Bodenbearbeitung reduziert

werden und ein Beitrag zum Humusaufbau und Klimaschutz durch erhöhte organische Substanz im Boden erzielt werden (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 2, 46, 48, 50).

In diesem Abschnitt wird dargestellt, warum es diese Maßnahmen für den Bodenschutz braucht. Im Genaueren wird hier der Einfluss der ÖPUL-Maßnahme „Biologische Wirtschaftsweise“ auf Parameter der Bodenfruchtbarkeit betrachtet. Denn der biologische Landbau hat ein hohes Potential zum Erhalt oder zur Förderung der Bodenfruchtbarkeit aufgrund der Bewirtschaftungsmaßnahmen. Um die Leistungen des Biolandbaus nachweisen und beurteilen zu können, wurde in den Jahren 2011 und 2012 eine Bodenprobenaktion für Biobetriebe durchgeführt. Dabei wurden bei Proben von 276 unterschiedlichen Ackerschlägen der Humusgehalt, die Versorgung mit den Nährstoffen Stickstoff, Phosphor und Kalium sowie der pH-Wert analysiert. Auch der Einfluss individueller Bewirtschaftungsmaßnahmen auf die Humusversorgung und auf das Stickstoffnachlieferungspotential wurde mit betrieblichen Fallbeispielen bewertet. Bei der Auswertung der betrieblichen Fallbeispiele konnte ein hoher Anteil an humusmehrenden Bewirtschaftungsmaßnahmen nachgewiesen werden. Daraus konnte geschlossen werden, dass die Maßnahme „Biologische Wirtschaftsweise“ einen positiven Einfluss auf gewisse Parameter der Bodenfruchtbarkeit hat (vgl. Surböck et. al. 2013: 1).

Im Folgenden werden die allgemeinen Fördervoraussetzungen von ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023 verglichen. ÖPUL 2015 hat folgende Bestimmung für die Mindestgröße des Betriebes: Der Betrieb muss im ersten Jahr der Teilnahme am ÖPUL mindestens folgende Flächen für einen Vertrag und eine Förderung bewirtschaften:

- 0,50 ha Flächen im geschützten Anbau oder
- 1,00 ha Dauer-/Spezialkulturflächen oder
- 2,00 ha Flächen ohne Almfutterflächen und ohne naturschutzfachlich wertvolle Pflegeflächen oder
- 3,00 ha ausschließlich Almfutterfläche (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 14).

ÖPUL 2023 hat hier bei der Mindestgröße des Betriebes die Bestimmung, dass der Betrieb im ersten Jahr der Teilnahme am ÖPUL mindestens folgende Flächen für einen Vertrag und eine Förderung bewirtschaften muss:

- 0,50 ha Flächen im geschützten Anbau oder
- 1,50 ha Flächen nach § 25 GSP-AV (landwirtschaftliche Fläche sind Ackerland, Grünland, Gemeinschaftsweide, Dauer- und Spezialkulturen, Almen sowie Landschaftselemente) zuzüglich Flächen im geschützten Anbau mit Pflanzen in Substratkulturen oder in Töpfen in befestigten Gewächshäusern und weitergeführte 20-jährige Stilllegungen aus Vorgängerprogrammen, die für eine naturschutzfachliche Entwicklung der Flächen extensiv genutzt oder stillgelegt sind, sowie zuzüglich GLÖZ-Landschaftselemente und Mehrnutzenhecken (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 9).

Während die 0,50 ha Flächen im geschützten Anbau gleichgeblieben sind, haben sich die anderen Bestimmungen geändert. ÖPUL 2023 hat dazu noch spezifischere Anforderungen, was darauf zurückgeführt werden kann, dass eine nachhaltige Landwirtschaft an Bedeutung gewinnt.

Dieser Abschnitt vergleicht die Abwicklung zwischen ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023. Die Verwaltungsbehörde für beide Programme ist das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft. Hier gibt es nur einen Unterschied in Bezug auf die Verordnung: während sich ÖPUL 2015 auf den Art. 66 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 für die effiziente, wirksame und ordnungsgemäße Verwaltung und Durchführung des Programms LE 14-20 bezieht, ist bei ÖPUL 2023 Art. 123 der Verordnung (EU) 2021/2115 für die effiziente, wirksame und ordnungsgemäße Verwaltung und Umsetzung des GAP-Strategieplans Österreich 2023-2027 (GSP) relevant (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 24; vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 18).

Auch die Zahlstelle soll berücksichtigt werden. Die Agrarmarkt Austria (AMA) ist sowohl bei ÖPUL 2015 als auch bei ÖPUL 2023 für die Abwicklung der Sonderrichtlinie zuständig. Auch die Aufgaben sind identisch:

- Entgegennahme der Anträge

- Überprüfung der Anträge
- Entscheidung über die Anträge
- Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen dieser Sonderrichtlinie
- Auszahlung und Verbuchung der Förderungsbeträge
- Rückforderung der Förderungsbeträge.

Bei ÖPUL 2015 und bei ÖPUL 2023 nimmt die AMA als Zahlstelle die Zahlstellenfunktionen Bewilligung, Kontrolle, Auszahlung und Verbuchung wahr (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 24; vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 18).

Die Förderungen in beiden Programmen werden in Form von jährlichen Prämien gewährt und deren Höhe wird im Maßnahmenteil je Fördereinheit und Maßnahme geregelt. Wie hoch die Prämien sind, hängt von der gesamten Fläche des Betriebs ab (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 22-23; vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 15-16).

Bei ÖPUL 2015 beträgt die Auszahlung:

- *„bis zum 100. ha: 100 % der Prämie*
- *über dem 100. bis zum 300. ha: 90 % der Prämie*
- *über dem 300. bis zum 1.000. ha: 85 % der Prämie*
- *über dem 1.000. ha: 75 % der Prämie ab“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 22)*

Bei ÖPUL 2023 beträgt die Auszahlung:

- *„bis zum 200. ha: 100 % der Prämie*
- *über dem 200. bis zum 300. ha: 90 % der Prämie*
- *über dem 300. bis zum 1.000. ha: 85 % der Prämie*
- *über dem 1.000. ha: 75 % der Prämie.“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 16)*

Die volle Prämie wird folglich im ÖPUL 2023 länger gewährt. Während Betriebe bei ÖPUL 2015 nur bis 100 ha die volle Prämie erhielten, können diese nun Betriebe mit bis zu 200 ha erhalten.

Während sich die allgemeinen Fördervoraussetzungen von ÖPUL 2015 auf ÖPUL 2023 etwas verändert haben, sind die Abwicklung zwischen ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023, die Zahlstelle AMA und das Vorgehen bei den Förderungen gleichgeblieben. Auch wenn sich bei der Förderung Details geändert haben, kann im Gesamten nur von kleinen Veränderungen gesprochen werden. Die Veränderungen haben grundsätzlich keinen Einfluss auf das System.

Sowohl bei ÖPUL 2015 als auch bei ÖPUL 2023 ist die Kombination von Maßnahmen möglich, sofern diese nicht im Maßnahmenteil bei ÖPUL 2023 ausgeschlossen ist oder sofern andere Bestimmungen im Anhang von ÖPUL 2015 festgelegt wurden (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 23; vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 17).

Bereits im Jänner 2023 erklärte der österreichische Landwirtschaftsminister Totschnig die Teilnahme am neuen Agrarumweltprogramm als Erfolg. Denn es nehmen noch mehr Bäuer\*innen als im Vorjahr am Agrarumweltprogramm teil, wodurch ein wichtiger Beitrag zu mehr Klimaschutz, Artenvielfalt und Tierwohl geleistet wird. Bei den ersten Antragszahlen für 2023 wird sichtbar, dass die ÖPUL-Maßnahmen von den Betrieben in Österreich trotz der teilweise höheren Anforderungen sehr gut akzeptiert werden. Im Jänner 2023 konnten bereits über 90.000 Anträge, das sind rund 4.000 Anträge mehr als im Vorjahr, verzeichnet werden (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023b: 1).

*„Folgend finden sich die zentralen Antragszahlen zur Teilnahme im Agrarumweltprogramm im Vergleich zum Vorjahr:*

- *Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung (UBB) angestiegen: über 48.000 UBB-Betriebe (2022: 46.000)*
- *Der Bio-Anteil hat auf rund 22.800 Betriebe zugenommen (2022: 22.480)*
- *Naturschutz: 21.655 Naturschutz-Betriebe (2022: 17.430)*

- *Begrünung: 14.556 Immergrün (2022: 12.393), 24.392 Zwischenfrucht (2022: 22.550)*
- *Erosionsschutz Acker: 15.868 (2022: 11.370)*
- *Bodennahe Gülleausbringung: 9.956 Betriebe (2022: ca. 7.000)*
- *Heuwirtschaft: rund 13.400 (2022: ca. 10.000)*
- *Weidehaltung: 31.500 Anträge Weide weibliche Rinder (2022: ca. 28.500); neu rund 7.500 Anträge Equiden und 460 Kleinkamele. Zuwächse bei Schafen und Ziegen (7.700 zu 4.500 und 4.000 zu 1.800)*
- *Tierwohl Stallhaltung: z.B.: 6.500 Anträge bei männlichen Rindern (2022: 2.000)“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023b: 1)*

Hier lässt sich erkennen, dass die Zahl der Anträge im Jahr 2023, in dem ÖPUL 2023 bereits gilt, im Vergleich zum Jahr 2022, in dem noch ÖPUL 2015 gültig war, gestiegen ist. Die Veränderungen sind ersichtlich, jedoch nicht signifikant. Wie sich die Teilnahme an ÖPUL 2023 in den nächsten Jahren entwickeln wird, ist noch ungewiss. Die Annahme von ÖPUL durch die landwirtschaftlichen Betriebe ist positiv zu vermerken, lässt sich jedoch nicht unmittelbar als Veränderung der Instrumente oder der Einstellungen der Instrumente definieren. Die hohen Antrags- und Teilnahmezahlen (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023b: 1) können als Indiz gesehen werden, dass ÖPUL einen stärkeren Einfluss der EU in Österreich bewirkt.

Hier soll auch auf die Zeit vor ÖPUL Bezug genommen werden. Die Einführung der Gemeinsamen Agrarpolitik und des Agrarumweltprogramms ab dem Beitritt im Jahr 1995 hat zu Veränderungen in der österreichischen Förderpolitik für Landwirtschaft und Umwelt geführt. Durch die GAP entstand in Österreich ein verpflichtendes System (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. a: 2). Auch wenn die Teilnahme an ÖPUL grundsätzlich freiwillig ist, müssen bei einer Teilnahme Regeln befolgt werden. Wie bereits dargelegt ist das österreichische Bodenschutzrecht sehr zerstreut, weshalb durch die Einführung von ÖPUL keine spezifische Bodenschutzregelung betroffen war (vgl. Norer / Holzer 2018: 42). Es wurde somit kein Instrument in Österreich verdrängt, jedoch brachten die GAP und ÖPUL neue Instrumente, die das bestehende System veränderten und verpflichtende

Regelungen einführen. So können Zahlungen nur bei Einhaltung von bestimmten Vorgaben lukriert werden. Vor allem bei ÖPUL 2023 wird deutlich, dass die Zahlungen an Umweltleistungen gebunden sind. Wenn ein Betrieb nicht die Umwelt und das Klima schützt, bleiben für diesen die Zahlungen aus (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022f: 1).

### **3.3. Vergleich der Ziele**

In diesem Kapitel werden die Veränderungen der Ziele von ÖPUL nach der Theorie „Orders of Change“ untersucht. Um zu zeigen, dass von einer Politikveränderung der dritten Ordnung gesprochen werden kann, muss geklärt werden, ob es zu einer Neuausrichtung der Politik gekommen ist. Zu solch umfassenden Änderungen in der Politik kommt es jedoch sehr selten (vgl. Hall 1993: 280).

Um die Dimension Veränderungen der Ziele nach der Tabelle 2 zu analysieren, werden einerseits ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023, andererseits ÖPUL 2023 und die Zeit vor der GAP in Österreich, also vor 1995, verglichen. Sollte eine Veränderung der Ziele beobachtet werden, kann von einer Veränderung der dritten Ordnung nach Peter Hall des österreichischen Bodenschutzes in der Landwirtschaft aufgrund der EU-Bestimmungen gesprochen werden. Eine Veränderung auf Ebene der Ziele kann zum Beispiel die Einführung neuer expliziter Ziele, wie die Verbesserung der Bodenqualität, bedeuten (vgl. Tabelle 2). Bereits die Veränderungen der Instrumente sind nicht besonders groß ausgefallen und auch bei der Analyse der Veränderungen der Ziele sind keine signifikanten Änderungen ersichtlich. Außerdem ist in Beiträgen zu lesen (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. f: 1), dass die GAP grundsätzlich weitergeführt und nur reformiert bzw. angepasst wird. Grundlegende Veränderungen sind deswegen und weil die Theorie bereits besagt, dass es selten zu solch umfassenden Änderungen kommt, sehr unwahrscheinlich. Um jedoch ein stichhaltiges und überprüfbares Ergebnis zu erhalten, sollen in diesem Kapitel die Veränderungen der Ziele von ÖPUL verglichen werden.

Wie bereits erwähnt, können die Veränderungen der Ziele einerseits durch den Vergleich der Programme ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023 festgestellt werden und andererseits durch den Vergleich zwischen ÖPUL und der Zeit vor dem Beitritt Österreichs zur EU bzw. der Zeit vor der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die mit dieser Analyse zu beantwortende Frage lautet, ob es Änderungen der Ziele im Bereich des Bodenschutzes in der Landwirtschaft gab. Dazu sollen zuerst die Prioritäten von ÖPUL 2015 und die Ziele von ÖPUL 2023, die die Prioritäten des vorherigen Programms ablösen, verglichen werden.

Vier von insgesamt sechs Prioritäten der GAP-Verordnung werden in ÖPUL 2015 behandelt (vgl. Verordnung (EU) Nr. 1305/2013, Kapitel II, Titel I Ziele und Strategie, Art. 5). Die vier Prioritäten von ÖPUL 2015 sind:

1. *Priorität 1: „Förderung von Wissenstransfer und Innovation in der Land- und Forstwirtschaft und den ländlichen Gebieten“*

Mit den Schwerpunkten „1A) Förderung der Innovation, der Zusammenarbeit und des Aufbaus der Wissensbasis in ländlichen Gebieten und 1C) Förderung des lebenslangen Lernens und der beruflichen Bildung in der Land- und Forstwirtschaft“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 8)

2. *Priorität 2: „Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit aller Arten von Landwirtschaft in allen Regionen und Förderung innovativer landwirtschaftlicher Techniken und der nachhaltigen Waldbewirtschaftung“*

Mit dem Schwerpunkt „2A) Verbesserung der Wirtschaftsleistung aller landwirtschaftlichen Betriebe, Unterstützung der Betriebsumstrukturierung und -modernisierung insbesondere mit Blick auf die Erhöhung der Marktbeteiligung und -orientierung sowie der landwirtschaftlichen Diversifizierung“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 8)

3. *Priorität 4: „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme“*

Mit den Schwerpunkten „4A) Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten und in Gebieten, die



*aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften, 4B) Verbesserung der Wasserwirtschaft, einschließlich des Umgangs mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln und 4C) Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 8)*

4. *Priorität 5: „Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft“*

*Mit den Schwerpunkten „5D) Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen und 5E) Förderung der Kohlenstoff-Speicherung und -Bindung in der Land- und Forstwirtschaft“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 9)*

Außerdem wird ein positiver Beitrag zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raumes, zur Befriedigung der steigenden gesellschaftlichen Nachfrage nach Umweltdienstleistungen und zur Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landwirtschaft und der österreichischen Kulturlandschaft durch die Umsetzung der Maßnahmen erwartet (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 9).

Fünf der neun Ziele der GAP-Verordnung (vgl. Verordnung (EU) 2012/2115, Titel II Ziele und Indikatoren, Art. 6) werden im ÖPUL 2023 behandelt. Im Vergleich zu ÖPUL 2015 stehen bei ÖPUL 2023 folgende Ziele nach der Verordnung (EU) 2012/2115 im Fokus:

1. *Ziel 1: „Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Widerstandsfähigkeit des Agrarsektors in der ganzen Union zur Verbesserung der langfristigen Ernährungssicherheit und der landwirtschaftlichen Vielfalt sowie Absicherung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugung in der Union“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 6)*

2. Ziel 4: *„Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel, auch durch Verringerung der Treibhausgasemissionen und Verbesserung der Kohlenstoffbindung sowie Förderung nachhaltiger Energie“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 6)*
3. Ziel 5: *„Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft, auch durch Verringerung der Abhängigkeit von Chemikalien“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 6)*
4. Ziel 6: *„Beitrag zur Eindämmung und Umkehrung des Verlusts an biologischer Vielfalt, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 6-7)*
5. Ziel 9: *„Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der Union gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit, einschließlich in Bezug auf hochwertige, sichere und nahrhafte Lebensmittel, die auf nachhaltige Weise erzeugt werden, sowie in Bezug auf die Reduzierung von Lebensmittelabfällen, die Verbesserung des Tierwohls und die Bekämpfung antimikrobieller Resistenzen gerecht wird“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 7)*

Während in der vorherigen GAP von Prioritäten gesprochen wird, werden diese in der aktuellen GAP als Ziele bezeichnet. Die Prioritäten von ÖPUL 2015 und die Ziele von ÖPUL 2023 weisen Unterschiede auf.

Die erste Priorität des ÖPUL 2015 zur Förderung von Wissenstransfer und Innovation steht bei den Zielen des ÖPUL 2023 nicht im Fokus. Die zweite Priorität des ÖPUL 2015 zur Verbesserung der Lebensfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe und der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft hat Gemeinsamkeiten mit dem ersten Ziel des ÖPUL 2023 zur Förderung landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Widerstandsfähigkeit des Agrarsektors und der Absicherung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der landwirtschaftlichen Erzeugung in der Union. Die vierte Priorität des ÖPUL 2015 zur Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der Ökosysteme überschneidet sich mit dem sechsten Ziel des ÖPUL 2023 zur Eindämmung des

Verlusts an biologischer Vielfalt, der Verbesserung von Ökosystemleistungen und dem Erhalt von Lebensräumen und Landschaften. Die vierte Priorität hat als Schwerpunkt ebenso das Verhindern der Bodenerosion und das Verbessern der Bodenbewirtschaftung. Hier kommt es zu Übereinstimmungen mit dem fünften Ziel des ÖPUL 2023 zur effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie den Böden. Die fünfte Priorität des ÖPUL 2015 zu mehr Ressourceneffizienz und zur Unterstützung des Agrar-, Nahrungsmittel- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft mit dem Schwerpunkt der Verringerung der Treibhausgasemissionen weist mit dem vierten Ziel des ÖPUL 2023 zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel durch weniger Treibhausgasemissionen und die Verbesserung der Kohlenstoffbindung Gemeinsamkeiten auf. Dem neunten Ziel des ÖPUL 2023 zu den Bereichen Ernährung und Gesundheit sowie zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen und zur Verbesserung des Tierwohls entspricht in dieser Form keine Priorität (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 8-9; vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 6-7).

Auch wenn es Unterschiede zwischen den Prioritäten und Zielen gibt, sind diese im Gesamtkontext nicht gravierend. Es kann gesagt werden, dass sich diese nicht wesentlich zwischen ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023 verändert haben und es einige Konstanten gibt.

Als zweiter Punkt soll generell betrachtet werden, wie stark die Programme ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023 den Bodenschutz betonen. Im österreichischen Programm für ländliche Entwicklung 2014–2020, das ab 2023 vom GAP-Strategieplan Österreich abgelöst wurde, kommt der Begriff „Boden“ 566-mal vor. Wie bereits in Kapitel 2.1. „EU-Bodenschutzpolitik: Europäische Umweltpolitik und Agrarpolitik“ behandelt, wird der Begriff „Boden“ im Vergleich dazu im GAP-Strategieplan Österreich 955-mal verwendet. Außerdem wird in Beiträgen des österreichischen Landwirtschaftsministeriums betont, dass der Boden ein Schwerpunkt des ÖPUL 2023 ist (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. g: 1). Dennoch ist der Bodenschutz auch schon ein wichtiges Thema des ÖPUL 2015, denn bereits in diesem Programm zeigt sich, wie oft der

Boden im Fokus der Maßnahmen steht. So hat die Maßnahme „Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau“ die Ziele, den Bodenabtrag durch die Anlage flächendeckender Begrünungen zu reduzieren und einen Beitrag zum Humusaufbau und Klimaschutz durch erhöhte organische Substanz im Boden zu realisieren. Demgegenüber verfolgt die Maßnahme „Einsatz von Nützlingen im geschützten Anbau“ von ÖPUL 2015 das Ziel, natürliche Ressourcen wie den Boden durch den verstärkten Einsatz von Nützlingen zur Bekämpfung tierischer Schädlinge zu schützen. Ein anderes Beispiel ist die Maßnahme „Alpung und Behirtung“ mit dem Ziel der Reduktion der Bodenerosion durch die Umsetzung eines an den Standort angepassten Weidemanagements auf Almen oder die Maßnahme „Naturschutz“ mit dem Ziel, naturnahe, extensive Bewirtschaftungsformen mit positiven Auswirkungen auf das Schutzgut Boden umzusetzen (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022a: 46, 58, 60, 67).

Aufgrund dieser Gegebenheiten kann davon ausgegangen werden, dass bei dem Vergleich der Programme ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023 nicht von einer Veränderung der Ziele und damit nicht von einer Änderung der dritten Ordnung nach der Theorie „Orders of Change“ von Peter Hall gesprochen werden kann. Die Veränderungen sind zu gering, um als Neuausrichtung bezeichnet zu werden.

Hier soll auch noch der Vergleich zu der Zeit vor dem Agrarumweltprogramm ÖPUL stattfinden. Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen in allen Regionen denselben positiven Trend. Seit dem Start des ÖPUL sind die Humusgehalte im Boden um 0,10 bis 0,35 Prozent angestiegen. Verglichen wurden hier Daten der Periode vor der Einführung des ÖPUL (1991 bis 1995) und Daten nach der Einführung des ÖPUL (2008 bis 2012) (vgl. AGES 2022: 3).

In Österreich gibt es einige nicht explizit dem Bodenschutz gewidmete Bundes- und Landesnormen, die jedoch trotzdem den österreichischen Bodenschutz bestimmen. Das Agrarumweltprogramm trifft so auf ein zerstreutes und nicht homogenes österreichisches Bodenschutzrecht. In der Verfassung ist der Boden durch das BVG im umfassenden Umweltschutz als Umweltschutzgut definiert worden und dadurch geschützt (vgl. Norer 2009: 33-35).

Wie im Kapitel zur österreichischen Bodenschutzpolitik behandelt, gab es auch schon vor dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union Bestrebungen in Österreich den Boden zu schützen. Seit dem Jahr 1984 ist der Boden als Umweltschutzgut verfassungsrechtlich über den umfassenden Umweltschutz geschützt (vgl. Norer / Holzer 2018: 44) und diverse Gesetze wie das Wasserrechtsgesetz 1959 und das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 bieten dem Boden auch einen gewissen Schutz (vgl. Norer / Holzer 2018: 61, 71). Das Ziel der österreichischen Agrarpolitik im Landwirtschaftsgesetz war unter anderem auch der Schutz des Bodens als natürliche Lebensgrundlage (vgl. Norer / Holzer 2018: 183-184). Der österreichische Bodenschutz war vor und nach der Übernahme der GAP und von ÖPUL in Österreich nicht homogen (vgl. Norer / Holzer 2018: 42). Diese große Zerstreutheit der Bodenschutzpolitik lässt einheitliche Ziele der österreichischen Politik schwer erkennen, was den Vergleich zwischen Zielen der österreichischen und europäischen Politik erschwert. Im Allgemeinen kann jedoch gesagt werden, dass es in Österreich Bestrebungen gab, den Boden zu schützen und dass der Bodenschutz in der Gemeinsamen Agrarpolitik und im Rahmen von ÖPUL ein zentrales Thema ist. Durch die Übernahme der EU-Politik ist es hier folglich zu keiner signifikanten Veränderung der Zielsetzungen gekommen. Der Grundgedanke, den Boden zu schützen, blieb erhalten. Es kann daher nicht von einer Veränderung der dritten Ordnung gesprochen werden, denn dazu müssten die Veränderungen durch die europäische Politik auf dieser Ebene angesiedelt sein. Da der österreichische verfassungsrechtliche Schutz des Bodens als Umweltschutzgut den europäischen Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht widersprochen hat, kann auch hier von keiner Veränderung im Sinne der Theorie von Hall gesprochen werden.

### **3.4. Wie viel an Veränderung ist passiert?**

Veränderungen im Bereich des Bodenschutzes sind in Österreich sichtbar, vor allem die Weiterentwicklung des Agrarumweltprogramms trägt dazu dabei. Nach den Informationen der Beiträge auf der Internetseite des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022d: 1; vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023b: 1) sind die

Veränderungen, die zu einem besseren Schutz des Bodens führen, auf die Teilnahme an der GAP und damit im Wesentlichen auf das Programm ÖPUL zurückzuführen.

Wie bereits erwähnt ist der Boden ein Schwerpunkt des ÖPUL 2023. Viele Landwirt\*innen beteiligen sich an den Agrar-Umweltmaßnahmen, dadurch ist der Bodenkohlenstoffgehalt nachweislich angestiegen und die meisten landwirtschaftlichen Nutzflächen weisen einen ausreichenden bis optimalen Humusgehalt auf. Auch die biologische Wirtschaftsweise spielt in Österreich eine große Rolle, denn ein schonender Umgang mit dem Boden und abwechslungsreichere Fruchtfolgen mit organischer Düngung wirken sich positiv auf Boden und Bodenqualität aus. Ebenso beeinflussen sich Boden- und Wasserschutz gegenseitig. Bodenschutzmaßnahmen sind daher auch in Zusammenhang mit dem Gewässerschutz entscheidend. ÖPUL-Maßnahmen zur Verhinderung der Bodenerosion und des Nährstoffeintrags in Gewässer – dazu zählen etwa die durchgehende Begrünung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen oder die Erhaltung und Entwicklung gewässerschutzfachlich bedeutsamer, gewässernaher Flächen – tragen zum Erreichen der Ziele der EU-Wasserrahmenrichtlinie bei (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. g: 1).

Immer wieder ist in Beiträgen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft zu lesen, dass Maßnahmen gegen die Bodenerosion und für die Bodenfruchtbarkeit mit dem Beitritt zur Europäischen Union und damit mit dem ersten Einsatz von ÖPUL begonnen haben (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. b: 2; vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022d: 2).

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft betont auch, dass vor allem in der Landwirtschaft die Gemeinsame Agrarpolitik entscheidend für den flächendeckenden Bodenschutz in Österreich ist. Das erste ÖPUL-Programm in Österreich nach dem Beitritt zur EU fokussierte sich bereits auf die Bodenfruchtbarkeit. Maßnahmen waren Begrünungen, die Mulch- und Direktsaat und die bereits genannte biologische Wirtschaftsweise. Diese trugen zur Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit, zum Humusaufbau und zur Erosionsminderung

in den Ackerböden in Österreich bei. Der Klimawandel führt zu neuen Herausforderungen auch für den Boden, weshalb der Schutz des Bodens verstärkt in den Fokus rückt. Nicht nur das Erhalten der Bodenfruchtbarkeit ist notwendig, sondern auch deren bestmögliche Verbesserung. In der GAP 2023-2027 ist der Bodenschutz ein wichtiges Thema, auch bei ÖPUL sind zahlreiche Maßnahmen im Bereich des Bodenschutzes vorgesehen, die den Humusaufbau sowie die Humuserhaltung im Boden fördern und die Bodenabtragung reduzieren sollen (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. b: 2).

Im Fokus der Landwirtschaft steht die Bodenfruchtbarkeit, die durch Humusanreicherung verbessert wird. Für eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion braucht es einen optimalen Humusgehalt im Boden. Diese positive Entwicklung beim Humusgehalt heimischer Ackerböden kann in Österreich seit Beginn der 1990er Jahre beobachtet werden. Landwirtschaftsminister Totschnig verweist darauf, dass dieser Erfolg hauptsächlich auf Maßnahmen des Österreichischen Programms für eine umweltgerechte Landwirtschaft zurückgeführt werden kann. Bewährte ÖPUL-Maßnahmen sind günstige Fruchtfolgen, eine reduzierte Bodenbearbeitung, die biologische Bewirtschaftung und zahlreiche Bildungs- sowie Beratungsmaßnahmen, bei denen ein sorgfältiger Umgang mit dem Boden im Mittelpunkt steht (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022d: 1).

*„Im Fokus der Landwirtschaft stehe die Bodenfruchtbarkeit, die durch Humusanreicherung verbessert wird. „Für eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion ist ein optimaler Humus-Gehalt im Boden Voraussetzung. Seit Beginn der 1990er Jahre verzeichnet Österreicheine positive Entwicklung beim Humus-Gehalt heimischer Ackerböden. Dieser Erfolg ist vorwiegend auf Maßnahmen im Österreichischen Programm für umweltgerechte Landwirtschaft zurückzuführen“ so Totschnig und verweist auf bewährte ÖPUL Maßnahmen wie günstige Fruchtfolgen, eine reduzierte Bodenbearbeitung, die biologische Bewirtschaftung sowie zahlreiche Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, die einen sorgfältigen Umgang mit Boden in den Mittelpunkt stellen.“ (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022d: 1)*

Bei der Analyse von Bodenschutzmaßnahmen muss festgestellt werden, dass Veränderungen der Bodenqualität oftmals auf mittel- bis langfristigen Änderungen der Bewirtschaftung beruhen. Insgesamt konnte bereits festgestellt werden, dass durch ÖPUL-Maßnahmen wie biologische Bewirtschaftung und Begrünungsmaßnahmen der Humusgehalt auf den Ackerflächen seit Einführung des ÖPUL signifikant gestiegen ist (vgl. Dersch 2013: 1).

Es gibt also positive Entwicklungen beim Humusgehalt der österreichischen Ackerböden. Das ist wichtig, weil es einen optimalen Humus-Gehalt benötigt, um eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion und die Lebensmittelversorgung in Österreich sicherzustellen. Der Humusgehalt kann so als Parameter zur Beurteilung von Bodenqualität herangezogen werden. Als Mindestgehalte an Humus für Ackerflächen gelten in Abhängigkeit des Tongehalts 2,0 Prozent für leichte, 2,5 Prozent für mittelschwere und 3,0 Prozent Humus für schwere Böden (vgl. Springer 2018: 2).

Einschlägige Literatur zeigt, dass ÖPUL einen wesentlichen Beitrag zum Schutz des Bodens auf landwirtschaftlichen Nutzflächen leistet (vgl. Norer / Holzer 2018: 196). Es ist anzunehmen, dass ohne ÖPUL-Maßnahmen – die maßgeblich von der EU beeinflusst wurden – der Boden durch die österreichische Landwirtschaft stärker beansprucht worden wäre. Natürlich kann nicht genau gesagt werden, wie sich der österreichische Bodenschutz ohne den Beitritt zur EU entwickelt hätte. Zum jetzigen Zeitpunkt ist ÖPUL für den österreichischen Bodenschutz in der Landwirtschaft und für einen nachhaltigen Umgang mit dem Boden mangels einer einheitlichen, landesweiten Bodenschutzpolitik entscheidend.

*„Das in Österreich nahezu flächendeckend in Anspruch genommene Agrarumweltprogramm ÖPUL leistet einen entscheidenden Beitrag zu einer umweltverträglichen Bodenbewirtschaftung.“ (Norer / Holzer 2018: 199)*

Nun bleibt die Frage zu beantworten, welchen Einfluss die EU durch die Gemeinsame Agrarpolitik und damit durch ÖPUL auf den österreichischen Bodenschutz in der Landwirtschaft hat. Auf Grundlage der Theorie „Orders of Change“ konnte die



Veränderung anhand von drei Kategorien bestimmt werden. Eine Veränderung der Ziele und damit eine Veränderung der dritten Ordnung konnte ausgeschlossen werden, denn europäische und österreichische Politiken verfolgen sowohl mit ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023 ähnliche Ziele wie Österreich auf nationaler Ebene vor Einführung von ÖPUL.

Bei den Veränderungen der Instrumente, die auf eine mittlere Veränderung hinweisen, und den Veränderungen der Einstellungen der Instrumente, die eine geringe Veränderung bedeuten, ist die Antwort weniger offensichtlich. Die Veränderungen der Maßnahmen zwischen ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023 können generell als nicht signifikant definiert werden. Oftmals macht die Analyse ersichtlich, dass ÖPUL 2023 dafür eingesetzt wird, um ÖPUL 2015 weiterzuentwickeln. Das deutet darauf hin, dass das Instrument ÖPUL lediglich verändert wird. Es wird kein neues Instrument eingeführt, die Maßnahmen von ÖPUL werden nur angepasst. Lediglich die Budgeterhöhung um 30 Prozent scheint, eine signifikante Änderung zu sein. Es handelt sich jedoch auch mehr um eine Anpassung und keine Neueinführung. Es kann daher von einer geringen Veränderung gesprochen werden, die eine Veränderung der ersten Ordnung nach der Theorie „Orders of Change“ von Peter Hall bedeutet (vgl. Hall 1993: 279). Der Bodenschutz ist ein Thema der Gemeinsamen Agrarpolitik und damit auch von Beginn an im ÖPUL. Es kann allerdings beobachtet werden, dass das Thema Bodenschutz im Laufe der Zeit an Bedeutung gewinnt. Das ändert jedoch nichts daran, dass das Gesamtziel - seit es ÖPUL in Österreich gibt – gleichgeblieben ist und der Boden geschützt werden soll.

Die grundsätzlich hohen und weiter steigenden Antragszahlen bei ÖPUL erleichtern die Europäisierung des österreichischen Bodenschutzes durch das Agrarumweltprogramm. Da die Teilnahme an ÖPUL trotz der Verbindlichkeit der GAP freiwillig ist, weist das auf eine hohe Akzeptanz der Bäuer\*innen des Agrarumweltprogramms hin.

Hier soll aber auch die Zeit vor ÖPUL – die Jahre seit dem verfassungsrechtlichen Umweltschutz des Bodens im Jahr 1984 und damit die Zeit seitdem der Bodenschutz ein Staatsziel ist - nochmals berücksichtigt werden. In Österreich wurde das Agrarumweltprogramm erst nach dem Beitritt zur EU und der ersten GAP eingeführt.

Auch vor der GAP und ÖPUL wurde der Bodenschutz in Österreich schon behandelt (vgl. Interview Experte 1). ÖPUL war damals ein neues Instrument, das durchaus Veränderungen nach sich zog. Bei einer Teilnahme am Programm mussten bestimmte Regelungen eingehalten werden. Das weist auf eine mittlere Veränderung hin und damit auf eine Änderung der zweiten Ordnung, denn mit der Einführung von ÖPUL wurde ein neues Instrument eingeführt. Nach Peter Hall kann das als Änderung der zweiten Ordnung gewertet werden.

### **3.5. ÖPUL als Umsetzung der GAP Verordnung 2021/15 - pünktlich und korrekt?**

Für dieses Kapitel ist die Tabelle 1 des Kapitels 1.1. „Methode“ relevant. Die Frage nach Compliance und daraus resultierend die Frage nach einer pünktlichen und korrekten Umsetzung stehen im Fokus.

Mit der Sonderrichtlinie ÖPUL 2023 findet die Umsetzung der Artikel 31, 70 und 72 gemäß der Verordnung (EU) 2021/2115 in Österreich statt. Als Grundlage für die Bestimmungen der Sonderrichtlinie ÖPUL 2023 dient der von der EU-Kommission genehmigte GAP-Strategieplan Österreich 2023-2027 (GSP). Dieser wurde von Österreich am 30.12.2021 fristgerecht bei der EU-Kommission zur Genehmigung eingereicht (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. e: 1). Weiters wurde der GAP-Strategieplan Österreich 2023-2027 mit einem Durchführungsbeschluss der Kommission (C (2022) 6490) am 13.09.2022 genehmigt und auf der Webseite [www.bml.gv.at](http://www.bml.gv.at) veröffentlicht. Die Sonderrichtlinie ÖPUL 2023 ist nun für den Zeitraum 01.01.2023 bis 31.12.2028 gültig und bezieht sich auf die Auszahlungs-, Abrechnungs- und Kontrollerfordernisse (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2023a: 3-4). Nur die Strategiepläne von Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Polen, Portugal und Spanien wurden vor Österreich und Luxemburg, die beide am 13.09.2022 von der EU-Kommission bestätigt wurden, angenommen. Damit ist Österreich unter den ersten EU-Mitgliedstaaten, die die erforderliche Rechtssicherheit der EU für die nationale Umsetzung der GAP sicherstellen konnten (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. d: 1).

In der Verordnung (EU) 2021/2115 wird die Genehmigung der nationalen GAP-Strategiepläne festgelegt. Darin wird ausgeführt, dass jeder Mitgliedstaat bei der EU-Kommission bis spätestens 01.01.2022 einen Vorschlag für einen GAP-Strategieplan vorlegen muss (vgl. TITEL V, KAPITEL III, Art. 118 (1), VERORDNUNG (EU) 2021/2115).

*„(1) Jeder Mitgliedstaat legt der Kommission bis spätestens 1. Januar 2022 einen Vorschlag für einen GAP-Strategieplan mit den in Artikel 107 genannten Angaben vor.“ (TITEL V, KAPITEL III, Art. 118 (1), VERORDNUNG (EU) 2021/2115)*

Österreich hat die Frist zur Einreichung des GAP-Strategieplans Österreich 2023-2027 folglich eingehalten. Die Mitgliedstaaten waren dazu mit Stichtag 01.01.2022 verpflichtet; Österreich hat seinen Plan am 30.12.2021 eingereicht. Es kann hier also von einer pünktlichen Umsetzung gesprochen werden, wodurch die Dimension Pünktlichkeit bei der Frage nach Compliance erfüllt ist.

Der Inhalt des GAP-Strategieplans wird auch in der Verordnung (EU) 2021/2115 festgelegt. Folgende Bestimmung ist dort zu finden:

*„Jeder GAP-Strategieplan enthält Abschnitte zu den folgenden Punkten:*

- a) die Bewertung der Bedarfe;*
- b) die Interventionsstrategie;*
- c) die Elemente, die mehreren Interventionen gemein sind;*
- d) die in der Strategie festgelegten Interventionen in Form von Direktzahlungen, Interventionen in bestimmten Sektoren und Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums;*
- e) einen Plan mit Zielwerten und einen Finanzplan;*
- f) das Verwaltungs- und Koordinierungssystem;*
- g) die Elemente, die die Modernisierung der GAP gewährleisten;*
- h) wenn Elemente des GAP-Strategieplans auf regionaler Ebene erstellt werden, eine kurze Erläuterung zum nationalen und regionalen Aufbau*

*des Mitgliedstaats, und insbesondere Angaben dazu, welche Elemente jeweils auf nationaler und auf regionaler Ebene erstellt werden.“ (TITEL V, KAPITEL II, Art. 107 (1), VERORDNUNG (EU) 2021/2115)*

In diesem Abschnitt soll geklärt werden, ob von einer korrekten Umsetzung gesprochen werden kann. Dazu werden die Anforderungen an den GAP-Strategieplan mit dem GAP-Strategieplan Österreich 2023-2027 verglichen.

Im österreichischen GAP-Strategieplan ist eine Bewertung der Bedarfe und eine Interventionsstrategie im Kapitel 2 „Bewertung der Bedarfe und der Interventionsstrategie, einschließlich Plan mit Zielwerten und Kontextindikatoren“ zu finden (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022b: 39). Die Elemente, die mehreren Interventionen gemein sind, werden in Kapitel 4 „Elemente, die mehreren Interventionen gemein sind“ behandelt (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022b: 429). Die festgelegten Interventionen in Form von Direktzahlungen, Interventionen in bestimmten Sektoren und Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums sind Thema des Kapitels 5 „In der Strategie festgelegte Interventionen in Form von Direktzahlungen, sektoralen Interventionen und Interventionen zur Entwicklung des ländlichen Raums“ (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022b: 474). Die Vorgaben eines Plans mit Zielwerten und eines Finanzplans werden mit den Kapiteln 6 „Finanzplan“ und 2 „Bewertung der Bedarfe und der Interventionsstrategie, einschließlich Plan mit Zielwerten und Kontextindikatoren“ erfüllt (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022b: 39, 1166). Bestimmungen zu einem Verwaltungs- und Koordinierungssystem sind Fragen des Kapitels 7 „Verwaltungs- und Koordinierungssystem“ (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022b: 1226). In Kapitel 8 „Modernisierung: AKIS und Digitalisierung“ werden Elemente, die die Modernisierung der GAP gewährleisten, behandelt (vgl. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022b: 1255). Die Frage, ob Elemente des GAP-Strategieplans auf regionaler Ebene erstellt werden, wird im Kapitel 3.7 „Zusammenspiel zwischen nationalen und regionalen Interventionen“ als für Österreich nicht relevant bestimmt (vgl.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft 2022b: 405).

Damit sind alle inhaltlichen Anforderungen der EU-Kommission erfüllt. Außerdem hätte die Europäische Kommission den GAP-Strategieplan Österreich 2023-2027 nicht genehmigt, wenn dieser nicht korrekt von Österreich formuliert worden wäre. Es kann daher von einer korrekten Umsetzung gesprochen werden, wodurch auch die zweite Dimension Korrektheit bei der Frage nach Compliance erfüllt ist.

Die Frage nach Nichttransposition (non-transposition), Nichtdurchsetzung (non-enforcement) und Nichtanwendung (non-application) von EU-Recht (vgl. Falkner et. al. 2005: 12) ist für die erste Phase der Umsetzung nicht mehr relevant, da durch die bereits stattgefundenene korrekte und pünktliche Umsetzung eine Nichttransposition, Nichtdurchsetzung oder Nichtanwendung ausgeschlossen werden kann. Zum jetzigen Zeitpunkt kann jedoch noch nicht gesagt werden, ob es bei der Anwendung von ÖPUL Vorgaben nicht eingehalten werden, denn dazu gilt ÖPUL 2023 noch nicht lange genug.

Die Verabschiedung von ÖPUL in Österreich war auch deswegen so unproblematisch, weil die österreichische Regierung den Reformen positiv gegenüberstand (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft o.J. a: 2).

## 4. Conclusio und Ausblick

In diesem Kapitel soll die Analyse dieser Arbeit zum Einfluss der Europäischen Union auf den österreichischen Bodenschutz in der Landwirtschaft zusammengefasst und eine Antwort auf die Forschungsfrage dieser Arbeit gegeben werden:

*Inwiefern beeinflusst die EU durch die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) den Bodenschutz in der österreichischen Landwirtschaft?*

Nach der Theorie „Orders of Change“ von Peter Hall kann von einer geringen Politikveränderung und von einer mittleren Politikveränderung gesprochen werden. ÖPUL 2015 und ÖPUL 2023 unterscheiden sich nur sehr wenig voneinander. Die Maßnahmen der Programme bleiben beinahe gleich und werden vorrangig an neue Umstände angepasst. Das überrascht nicht, weil das Ziel der Reform der GAP lediglich die Weiterentwicklung von unter anderem ÖPUL ist. Im Vergleich zwischen ÖPUL 2023 und der Zeit vor der GAP und ÖPUL in Österreich kann so eine Veränderung der dritten Ordnung ausgeschlossen werden, denn sowohl das österreichische als auch das europäische Ziel ist es, den Boden zu schützen. In einem Interview mit einem Experten aus dem Umweltdachverband wurde von diesem betont, dass in Österreich der Schutz des Bodens auch schon ein Ziel vor der GAP und ÖPUL war (vgl. Interview Experte 1). Im Zuge der Einführung der GAP und ÖPUL im Jahr 1995 wurden neue Instrumente etabliert, weshalb hier von einer Veränderung der zweiten Ordnung gesprochen werden kann. Von ÖPUL 2015 zu ÖPUL 2023 wurde jedoch kein neues Instrument eingeführt, deswegen kann hier eine mittlere Veränderung ausgeschlossen werden. Bei allen Beiträgen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft wird deutlich, dass der Fokus auf der Weiterentwicklung liegt. Auch durch das Interview mit dem Experten aus dem Land Niederösterreich wird deutlich, dass mit ÖPUL 2023 ÖPUL 2015 reformiert wird (vgl. Interview Experte 2).

In Österreich kann von einer korrekten und pünktlichen Umsetzung der GAP und von ÖPUL gesprochen werden. Österreich hat die Fristen der EU zur Umsetzung der GAP-Verordnung eingehalten und die Vorgaben der Verordnung korrekt umgesetzt – alle Vorgaben wurden bei der Umsetzung der GAP und von ÖPUL erfüllt. Zum jetzigen

Zeitpunkt kann noch nicht gesagt werden, wie erfolgreich die Anwendung von ÖPUL 2023 sein wird, weil das Programm bei der Erstellung dieser Arbeit erst in der Anfangsphase war.

Die Europäisierung hat in diesem Feld weder zu einem radikalen, transformativen Wandel (Transformation) noch zu keiner Veränderung (Inertia) oder zu einer Veränderung in die entgegengesetzte Richtung (Retrenchment) geführt (vgl. Radaelli 2020: 387-388; vgl. Radaelli 2003: 37–39). Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass es sich bei der Europäisierung des österreichischen Bodenschutzes um eine Absorption handelt. Es ist zu einem Wandel als Anpassung gekommen, die nationalen Bestimmungen in Österreich wurden nicht grundlegend verändert, europäische Vorgaben wurden korrekt und zeitgerecht umgesetzt. Österreich hat sich nicht geweigert die GAP umzusetzen, sondern die Reformen angenommen. Laut dem Experten des Umweldachverbandes konnten bei dem Prozess der Entwicklung von ÖPUL Organisationen mitwirken (vgl. Interview Experte 1).

In Österreich hat eine Europäisierung des österreichischen Bodenschutzes stattgefunden. Da Österreich und die EU sich für einen umfassenden Bodenschutz aussprechen, lässt sich keine grundsätzliche Veränderung der Ziele durch die europäische Politik in Österreich erkennen. Trotzdem haben die EU-Vorgaben einen Einfluss auf den österreichischen Bodenschutz und es kam zu mehreren geringen und auch mittleren Veränderungen bei der Einführung von ÖPUL. Vor allem die Bodenqualität in Österreich konnte durch die ÖPUL-Maßnahmen verbessert werden. Es handelt sich bei dieser Europäisierung nicht notwendigerweise um die Schaffung von verbindlichen Regeln, da die Teilnahme an ÖPUL freiwillig ist. Jedoch kann die Europäisierung in diesem Fall als ein Prozess der nationalen Anpassung an die europäischen Vorgaben kategorisiert werden (vgl. Exadaktylos et. al. 2020: 48, 51). Viele Betriebe nehmen in Österreich an ÖPUL teil, das zeigt die starke Zustimmung der Bevölkerung zu diesem Programm. Österreich hat ÖPUL umgesetzt, um den Vorgaben der EU gerecht zu werden. Es handelt sich nach Radaelli um auf der europäischen Ebene definierte und angenommene Regeln, Verfahren oder Ähnliches, die dann auf der nationalen Ebene wiedergegeben werden (vgl. Radaelli 2020: 385).

Die GAP ist durch den Top-down-Ansatz geprägt. Die Vorgaben kommen von der EU und werden auf der nationalen Ebene umgesetzt. ÖPUL dient als gutes Beispiel, um die Freiheiten, die die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der GAP haben, aufzuzeigen. Hier fließt der Bottom-up-Ansatz ein, denn die Strategien der beteiligten Akteur\*innen werden berücksichtigt, es kann daher von einer Mischung der beiden Zugänge gesprochen werden (vgl. Treib 2008: 6-7). Im Laufe des Prozesses der Erarbeitung des ÖPUL wurden von Umweltorganisationen wie dem Umweldachverband teilweise Maßnahmen unterstützt, die dann so nicht in dieser Form in das Programm aufgenommen wurden. Es gab folglich für österreichische Umweltorganisationen die Möglichkeit an der Erarbeitung teilzunehmen, auch wenn nicht alle Vorschläge in das Programm aufgenommen wurden (vgl. Interview Experte 1).

Nach dem „Goodness of fit“-Modell von Börzel und Risse (vgl. Börzel / Risse 2003) gibt es bei dem österreichischen und europäischen Bodenschutz keine großen Unterschiede, weil beide den Boden als natürliche Lebensgrundlage schützen wollen. Das zerstreute Feld der österreichischen Bodenschutzpolitik hat so keinen großen Anpassungsdruck, denn der Anpassungsbedarf von den nationalen an die europäischen Regeln ist nicht sehr groß, wenn es nur das übergeordnete klare Ziel gibt, den Boden zu schützen. Da die Ziele kompatibel sind, besteht folglich wenig Druck. Die europäische Politik im Sinne von GAP und ÖPUL wurde und wird so leicht vom österreichischen Nationalstaat angenommen. Die Gefahr, dass kleine Unterschiede (misfit) zur Nicht-Umsetzung führen (vgl. Falkner et. al. 2004: 466), besteht in Österreich in diesem Fall nicht. Die Verwaltung hat die GAP und ÖPUL zeitgerecht und korrekt umgesetzt und Österreich stand den Reformen der GAP und ÖPUL positiv gegenüber.

Die Europäische Union beeinflusst mit der Gemeinsamen Agrarpolitik und dem Agrarumweltprogramm den österreichischen Bodenschutz in der Landwirtschaft. Auch wenn die meisten Veränderungen mit ÖPUL 2023 nur mehr gering sind und in dieser Arbeit nicht als Einführung eines neuen Instrumentes gewertet werden, hat Österreich betreffend Bodenschutz in der Landwirtschaft zahlreiche Vorgaben der EU angenommen und so eine Europäisierung erfahren. In dem Interview mit dem



Experten aus dem Land Niederösterreich wurde betont, dass ÖPUL einen starken Einfluss auf den österreichischen Bodenschutz hat (vgl Interview Experte 2).

Ein effektiver Bodenschutz in der Zukunft erfordert nicht nur ein einheitlicheres verbindliches System, sondern auch das Bewusstsein für die endliche Ressource Boden auf der nationalen wie auch auf der europäischen Ebene. Dazu braucht es Bildungs- und Informationsangebote für alle Altersgruppen. Norer und Holzer sagen dazu Folgendes:

*„Ein homogenes und übersichtliches, für alle Akteure leicht erfassbares und für den Bodenschutz effektives Rechtsregime ist aber wohl auch in Zukunft nicht zu erwarten. [...] Wirksamer Bodenschutz braucht jedoch mehr als nur gesetzliche Regelungen und deren konsequente Umsetzung. Es bedarf durch gezielte Bildungs- und Informationsmaßnahmen einer breiten Bewusstseinsbildung darüber, dass die nicht vermehrbare Ressource Boden unser aller Existenzgrundlage ist.“ (Norer / Holzer 2018: 200)*

Zum jetzigen Zeitpunkt ist ein einheitliches System sowohl in Österreich als auch in der Europäischen Union noch nicht realisiert worden und es ist noch Raum für eine weitere Europäisierung des österreichischen Bodenschutzes. Der Schutz der Ressource Boden ist für die Menschen und die Umwelt wichtig, weitere Maßnahmen in diesem Bereich sind wünschenswert. So wäre ein europäisches Bodenschutzgesetz eine positive Entwicklung für die Zukunft. Da Österreich selbst eine sehr zerstreute Bodenschutzpolitik aufweist und Vorgaben der EU im Bereich des Bodenschutzes in der Landwirtschaft bereitwillig umgesetzt hat, kann angenommen werden, dass ein europäisches Bodenschutzgesetz in Österreich durchaus Unterstützung finden würde.

Insgesamt zeigt die Analyse, dass eine Europäisierung des österreichischen Bodenschutzes durch die Gemeinsame Agrarpolitik mit ÖPUL stattgefunden hat. Die von der EU vorgegebenen Maßnahmen zum Schutz des Bodens sind effektiv und entscheidend für einen erfolgreichen österreichischen Bodenschutz.

## **5. Abstract**

### **5.1. Abstract in deutscher Sprache**

Die Gemeinsame Agrarpolitik ist die europäische Politik zur Förderung und Regulierung der Landwirtschaft. Das Agrarumweltprogramm ÖPUL ist die nationale Ausgestaltung im Rahmen der GAP, um unter anderem die Umwelt- und Naturschutzleistungen der österreichischen Betriebe abzugelten. Die vorliegende Arbeit untersucht den Einfluss der Gemeinsamen Agrarpolitik, im genaueren von ÖPUL auf den österreichischen Bodenschutz in der Landwirtschaft. Die Arbeit analysiert dazu ÖPUL anhand der Theorie „Orders of Change“ und der Umsetzung in Österreich. Es kann gezeigt werden, dass eine Europäisierung als Anpassung der österreichischen an die europäischen Standards stattgefunden hat. Grundlegende Veränderungen konnten jedoch nicht festgestellt werden. Österreich hat EU-Vorgaben fristgerecht und korrekt umgesetzt. Die Arbeit lässt den Schluss zu, dass Bildungsmaßnahmen, ein einheitlicheres System und ein europäisches Bodenschutzgesetz für den zukünftigen Bodenschutz förderlich wären.

## **5.2. Abstract in englischer Sprache**

The Common Agricultural Policy is the European policy for the promotion and regulation of agriculture. The agri-environmental program ÖPUL is the national form within the framework of the CAP, in order to compensate, among other things, the environmental and nature conservation services of Austrian farms. This master thesis examines the influence of the Common Agricultural Policy, more precisely of ÖPUL on Austrian soil protection in agriculture. This master thesis analyzes ÖPUL based on the theory "Orders of Change" and the implementation in Austria. It can be shown that a Europeanization has taken place as an adaptation of the Austrian to the European standards. However, fundamental changes could not be identified. Austria has implemented EU requirements on time and correctly. The work allows the conclusion that educational measures, a more uniform system and a European soil protection law would be beneficial for future soil protection.

## Literaturverzeichnis

AGES (2022): Informationen zu Boden. Abgerufen unter: <https://www.ages.at/umwelt/boden/informationen-zu-boden> (11.09.2023).

AMA (2022): Hauptauszahlung 2022 - in Summe rund 1,3 Mrd. EUR. Abgerufen unter: <https://www.ama.at/allgemein/presse/presse-2022/hauptauszahlung-2022-in-summe-rund-1,3-mrd-eur> (19.09.2023).

AMA (2023a): Nationale Sonderrichtlinie ÖPUL 2023 veröffentlicht. Abgerufen unter: <https://www.ama.at/fachliche-informationen/oepul/aktuelle-informationen/2023/nationale-sonderrichtlinie-oepul-2023-veroeffentlicht> (15.09.2023).

AMA (2023b): ÖPUL 2023 Allgemeine Teilnahmebedingungen. Abgerufen unter: [https://www.ama.at/getattachment/6cc94e87-149b-41c7-b986-d2eb9f0f6ea4/O6\\_Allgemeine\\_Teilnahmebedingungen\\_2023\\_04.pdf](https://www.ama.at/getattachment/6cc94e87-149b-41c7-b986-d2eb9f0f6ea4/O6_Allgemeine_Teilnahmebedingungen_2023_04.pdf) (25.09.2023).

AMA (2023c): MERKBLATT Konditionalität. Abgerufen unter: [https://www.ama.at/getattachment/1e65f2ee-8453-4dea-b515-0d178a6fb693/Konditionalitaet\\_2023\\_Merkblatt\\_v3.pdf](https://www.ama.at/getattachment/1e65f2ee-8453-4dea-b515-0d178a6fb693/Konditionalitaet_2023_Merkblatt_v3.pdf) (25.09.2023).

Baumgarten, Andreas / Dersch, Georg / Hösch, Johannes / Spiegel, Heide / Freudenschuss, Alexandra / Strauss, Peter (2012): Bodenschutz durch umweltgerechte Landwirtschaft. In: 3. Umweltökologisches Symposium, S. 19 – 24. Abgerufen unter: [https://info.bml.gv.at/service/publikationen/wasser/massnahmen\\_boden.html](https://info.bml.gv.at/service/publikationen/wasser/massnahmen_boden.html) (11.09.2023).

Börzel, Tanja A. / Risse, Thomas (2003): Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. In: Featherstone, Kevin / Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): The Politics of Europeanization. Oxford: Oxford University Press. S. 57–80.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft  
(o.J. a): Die Reformen der Gemeinsamen Agrarpolitik – ein Überblick. Abgerufen unter:  
<https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/gemeinsame-agrarpolitik-foerderungen/nationaler-strategieplan/reformprozess/reformdergap.html>  
(01.09.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft  
(o.J. b): Ein gesunder Boden ist die Grundlage unseres Lebens. Abgerufen unter:  
<https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/landwirtschaft-in-oesterreich/bodenschutz.html> (01.09.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft  
(o.J. c): Agrarumweltprogramm ÖPUL 2023 (inklusive Öko-Regelungen). Abgerufen unter:  
<https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/gemeinsame-agrarpolitik-foerderungen/nationaler-strategieplan/foerderinfo/oepul-ab-2023/oepul-2023.html>  
(01.09.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft  
(o.J. d): Der GAP-Strategieplan für Österreich 2023 bis 2027. Abgerufen unter:  
<https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/gemeinsame-agrarpolitik-foerderungen/nationaler-strategieplan/gsp-info-allgemein.html> (05.09.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft  
(o.J. e): GAP-Strategieplan bei der Europäischen Kommission eingereicht. Abgerufen unter:  
<https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/gemeinsame-agrarpolitik-foerderungen/nationaler-strategieplan/gsp-einreichung.html> (05.09.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft  
(o.J. f): Fact-Sheet Agrarumweltprogramm ÖPUL 2023. Abgerufen unter:  
[https://info.bml.gv.at/dam/jcr:47bafb09-be5a-4987-beb4-4875bd6d03ff/230109\\_Kurzdarstellung\\_%C3%96PUL%202023.pdf](https://info.bml.gv.at/dam/jcr:47bafb09-be5a-4987-beb4-4875bd6d03ff/230109_Kurzdarstellung_%C3%96PUL%202023.pdf) (05.09.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft  
(o.J. g): Boden und Bodenschutz im Agrarumweltprogramm. Abgerufen unter:

<https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/gemeinsame-agrarpolitik-foerderungen/nationaler-strategieplan/foerderinfo/oepul-ab-2023/boden-und-bodenschutz.html> (11.09.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (o.J. h): ÖPUL im Jahr 2022. Abgerufen unter: [https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/gemeinsame-agrarpolitik-foerderungen/gap-bis-2022/laendl-entwicklung-2014-2020/ausgewaehlte\\_programminhalte/oepul/oepul-im-jahr-2022.html](https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/gemeinsame-agrarpolitik-foerderungen/gap-bis-2022/laendl-entwicklung-2014-2020/ausgewaehlte_programminhalte/oepul/oepul-im-jahr-2022.html) (11.09.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (o.J. i): Politische Einigung über die Gemeinsame Agrarpolitik ab 2023. Abgerufen unter: <https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/gemeinsame-agrarpolitik-foerderungen/nationaler-strategieplan/reformprozess/Allgemeine-Ausrichtung-der-Gemeinsamen-Agrarpolitik-2023.html> (12.09.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2022a): Sonderrichtlinie ÖPUL 2015. Abgerufen unter: [https://info.bml.gv.at/dam/jcr:b217e198-d4ed-45da-a008-5a6603227dbf/05\\_SRL\\_OEPUL\\_2015.pdf](https://info.bml.gv.at/dam/jcr:b217e198-d4ed-45da-a008-5a6603227dbf/05_SRL_OEPUL_2015.pdf) (11.09.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2022b): GAP-Strategieplan Bericht 2021. Abgerufen unter: [https://info.bml.gv.at/dam/jcr:ea385170-f6ef-437b-8865-782bd6257366/GAP\\_1\\_2.pdf](https://info.bml.gv.at/dam/jcr:ea385170-f6ef-437b-8865-782bd6257366/GAP_1_2.pdf) (14.04.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2022c): Was sich ändert Modulsystem für den ländlichen Raum. Wien: Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus. Abgerufen unter: [https://info.bml.gv.at/dam/jcr:ca8aab16-af2a-44b8-88f5-264d120d6ec7/Infoblatt\\_GAP\\_%C3%84nderungen.pdf](https://info.bml.gv.at/dam/jcr:ca8aab16-af2a-44b8-88f5-264d120d6ec7/Infoblatt_GAP_%C3%84nderungen.pdf) (12.09.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2022d): Totschnig: Gesunder Boden ist Voraussetzung für Lebensmittelversorgung

und natürliche Klimaanlage. Abgerufen unter:  
<https://info.bml.gv.at/service/presse/regionen-raumentwicklung/2022/gesunder-boden-ist-voraussetzung-fr-lebensmittelversorgung-und-natuerliche-klimaanlage.html>  
(12.09.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2022e): Austria - Rural Development Programme (National). Version 10.1. Abgerufen unter:  
[https://info.bml.gv.at/dam/jcr:cc77247f-e4ad-48ea-8d8f-60af7848fdb/Programme\\_2014AT06RDNP001\\_10\\_1\\_de%20\(4\).pdf](https://info.bml.gv.at/dam/jcr:cc77247f-e4ad-48ea-8d8f-60af7848fdb/Programme_2014AT06RDNP001_10_1_de%20(4).pdf) (31.08.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2022f): Klimafitte Landwirtschaft ÖPUL – für Klima und Umweltschutz. Wien: Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus. Abgerufen unter:  
[https://info.bml.gv.at/dam/jcr:e747e89e-0ec4-4b3d-9d99-990007d445d8/Infoblatt\\_GAP\\_%C3%96PUL.pdf](https://info.bml.gv.at/dam/jcr:e747e89e-0ec4-4b3d-9d99-990007d445d8/Infoblatt_GAP_%C3%96PUL.pdf) (26.09.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2023a): Sonderrichtlinie ÖPUL 2023. Wien. Abgerufen unter:  
[https://info.bml.gv.at/dam/jcr:d2051318-e7ad-4f9f-b5d0-1a4c173be001/SRL\\_OEPUL\\_2023.pdf](https://info.bml.gv.at/dam/jcr:d2051318-e7ad-4f9f-b5d0-1a4c173be001/SRL_OEPUL_2023.pdf) (03.06.2023).

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (2023b): Totschnig: Teilnahme am Agrarumweltprogramm ist voller Erfolg. Abgerufen unter:  
<https://info.bml.gv.at/service/presse/landwirtschaft/2023/totschnig-teilnahme-am-agrarumweltprogramm-ist-voller-erfolg.html> (12.09.2023).

Bürgin, Alexander (2021): The European Commission. In: Jordan, Andrew / Gravey, Viviane (Hrsg.): Environmental Policy in the EU. New York: Routledge, 4. Auflage, S. 93-109.

Dersch, Georg (2013): Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen (ÖPUL) auf die Bodenparameter Humus-, Phosphor- und Kalium-Nährstoffgehalt sowie Säuregrad in Oberösterreich. Abgerufen unter: <https://info.bml.gv.at/dam/jcr:7dcc66ab-f432-4f46-a916->

[93da0ed42268/08\\_Artikel%20Agrarumweltma%C3%9Fnahmen%20auf%20Bodenparameter.pdf](https://www.bml.gv.at/dam/jcr:bdafe6e-2079-4d93-b049-15d75809187b/15_Bodenfruchtbarkeit%20Endbericht.pdf).

Duboc, Olivier / Baumgarten, Andreas / Spiegel, Heide / Mifek, Eva (2010): Evaluierung von ÖPUL Agrar-Umweltmaßnahmen im Hinblick auf Parameter der Bodenfruchtbarkeit. Abgerufen unter: [https://info.bml.gv.at/dam/jcr:bdafe6e-2079-4d93-b049-15d75809187b/15\\_Bodenfruchtbarkeit%20Endbericht.pdf](https://info.bml.gv.at/dam/jcr:bdafe6e-2079-4d93-b049-15d75809187b/15_Bodenfruchtbarkeit%20Endbericht.pdf) (11.09.2023).

Europäische Kommission (2021): Fragen und Antworten zur Bodenstrategie der EU. Abgerufen unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda\\_21\\_5917](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_21_5917) (08.06.2023).

Europäische Kommission (o.J.): Die Gemeinsame Agrarpolitik auf einen Blick. Abgerufen unter: [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance\\_de](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance_de) (08.06.2023).

Exadaktylos, Theofanis / Graziano, Paolo R. / Vink, Maarten P. (2020): Europeanization: Concept, Theory, and Methods. In: Bulmer, Simon / Lequesne, Christian (Hrsg.): The member states of the European Union. Oxford: Oxford University Press, 3. Auflage, S. 47-70.

Falkner, Gerda / Hartlapp, Miriam / Leiber, Simone / Treib, Oliver (2004): Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor? In: West European Politics, 27 (3), S. 452-473, Abgerufen unter: <https://doi.org/10.1080/0140238042000228095> (29.07.2023).

Falkner, Gerda / Treib, Oliver / Hartlapp, Miriam / Leiber, Simone (2005): Complying with Europe: EU harmonisation and soft law in the member states. Cambridge, Cambridge University Press.

Falkner, Gerda (2020): Applying, Enforcing, and Implementing European Union Rules. Abgerufen unter: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1481> (04.07.2023).



Falkner, Gerda / Heidebrecht, Sebastian / Obendiek, Anke / Seidl, Timo (2022): Digital Sovereignty - Rhetoric and Reality. Framework Paper for the Online Conference 28-29 April 2022. Abgerufen unter: <https://eif.univie.ac.at/downloads/veranstaltungen/2022/2022%20Falkner%20et%20al.%20Digital%20Sovereignty%20Framework%20Paper.pdf> (15.06.2023).

Featherstone, Kevin (2003): Introduction: In the Name of 'Europe'. In: Featherstone, Kevin / Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): The Politics of Europeanization. Oxford: Oxford University Press, S. 3-26.

Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. In: Comparative Politics. New York, City University of New York, 25 (3), S. 275-96.

Hansjürgens, Bernd / Möckel, Stefan / Bartkowski, Bartosz (2019): Boden und Bodenschutz als zentrales Handlungsfeld der Umweltpolitik. In: Dabrowski, Martin / Wolf, Judith / Abmeier, Karlies (Hrsg.): Umweltpolitik: global und gerecht. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh, S. 111-144.

Henning, Deters (2021): Policy making. In: Jordan, Andrew / Gravey, Viviane (Hrsg.): Environmental Policy in the EU. New York: Routledge, 4. Auflage, S. 186-202.

Kenealy, Daniel / Peterson, John / Corbett, Richard (2018): The European Union: How does it work? UK: Oxford University Press, 5. Auflage.

Knill, Christoph / Lenschow, Andrea (1998): Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy. In: Journal of European public policy. London: Taylor & Francis Group, 5 (4), S.595-614.

Knill, Christoph / Liefferink, Duncan (2021): The establishment of the EU environmental policy. In: Jordan, Andrew / Gravey, Viviane (Hrsg.): Environmental Policy in the EU. New York: Routledge, 4. Auflage, S. 13-32.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie an den Ausschuss der Regionen. Abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0179:FIN:DE:PDF> (06.06.2023).

Kuncio, Paul / Schmid, Sebastian (2023): Das Protokoll „Bodenschutz“ der Alpenkonvention. Wien: Verlag Österreich.

Mayring, Philipp (2015): Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz Verlagsgruppe, 12. Auflage.

Milicevic, Vera / Dupont, Stephanie (2023): Die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Abgerufen unter: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/106/die-finanzierung-der-gemeinsamen-agrarpolitik> (11.11.2023).

Norer, Roland (2008): Stand und Perspektiven des europäischen und österreichischen Bodenschutzrechts. In: Härtel, Ines / Veit, Barbara / Calliess, Christian (Hrsg.): Jahrbuch des Agrarrechts. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S.145-164.

Norer, Roland (2009): Bodenschutzrecht im Kontext der europäischen Bodenschutzstrategie. Wien: NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag.

Norer, Roland / Holzer, Gottfried (2018): Bodenschutzrecht. Wien: NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag.

Olsen, Johan P. (1996): Europeanisation and Nation-State Dynamics. In: Gustavsson, Sverker / Lewin Leif (Hrsg.): The Future of the Nation-State. London: Routledge, S. 245-85.

ÖROK (o.J.): Bodenstrategie für Österreich (ENTWURF) Abgerufen unter: <https://www.oerok.gv.at/bodenstrategie> (05.11.2023).

Radaelli, Claudio M. (2003): The Europeanization of Public Policy. In: Featherstone, Kevin / Radaelli, Claudio M. (Hrsg.): The Politics of Europeanization. Oxford: Oxford University Press, S. 27-52.

Radaelli, Claudio M. (2020): The Europeanization of Member State Policy. In: Bulmer, Simon / Lequesne, Christian (Hrsg.): The member states of the European Union. Oxford: Oxford University Press, 3. Auflage, S. 377-398.

Risse, Thomas / Cowles, Maria Green / Caporaso, James (2001): Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Cowles, Maria Green / Caporaso, James / Risse, Thomas (Hrsg.): TRANSFORMING EUROPE EUROPEANIZATION AND DOMESTIC CHANGE. USA: Cornell University Press, S. 1-20.

Rosner, Josef (2001): Erfahrungen mit der Minimalbodenbearbeitung in Österreich. In: Ländlicher Raum, 3. Abgerufen unter: [https://info.bml.gv.at/dam/jcr:e68e982b-e3f9-494f-92a5-e298f727d448/33\\_Josef%20Rosner%20-%20EU-Erweiterung%20Erfahrungen%20mit%20der%20Minimalbodenbearbeitung%20in%200%C3%96sterreich.pdf](https://info.bml.gv.at/dam/jcr:e68e982b-e3f9-494f-92a5-e298f727d448/33_Josef%20Rosner%20-%20EU-Erweiterung%20Erfahrungen%20mit%20der%20Minimalbodenbearbeitung%20in%200%C3%96sterreich.pdf) (02.09.2023).

Springer, Josef (2018): Dem Humus auf der Spur: Was er kann und was ihn fördert. Abgerufen unter: <https://noe.lko.at/dem-humus-auf-der-spur-was-er-kann-und-was-ihn-f%C3%B6rdert+2400+2788575#:~:text=Der%20Humusgehalt%20eines%20Standortes%20ist,0%25%20Humus%20f%C3%BCr%20schwere%20B%C3%B6den> (01.09.2023).

Strauss, Peter / Schmaltz, Elmar / Krammer, Carmen / Zeiser, Anna / Weinberger, Christine / Kuderna, Max / Dersch, Georg (2020): Bodenerosion in Österreich – Eine nationale Berechnung mit regionalen Daten und lokaler Aussagekraft für ÖPUL. Petzenkirchen: Bundesamt für Wasserwirtschaft. Abgerufen unter: <https://info.bml.gv.at/themen/landwirtschaft/gemeinsame-agrarpolitik->

[foerderungen/gap-bis-2022/laendl-entwicklung-2014-2020/programmbegeleitung/evaluierung/Evaluierungsstudien/Biodiversit%C3%A4t-Boden-Wasser-Klima.html](#) (11.09.2023).

Surböck, Andreas / Kranzler, Andreas / Weißhaidinger, Rainer / Baumgarten, Andreas / Fischl Martin (2013): Einfluss der ÖPUL-Maßnahme „Biologische Wirtschaftsweise“ auf ausgewählte Parameter der Bodenfruchtbarkeit. In: Fachzeitschrift Ländlicher Raum, Ausgabe 03. Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Abgerufen unter: <https://info.bml.gv.at/themen/regionen-raumentwicklung/Online-Fachzeitschrift-Laendlicher-Raum/archiv/2013/Bodenfruchtbarkeit.html> (11.09.2023).

Szukala, Andrea (2012): Das Implementationssystem europäischer Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Thiemeyer, Guido (2010): Europäische Integration: Motive – Prozesse – Strukturen. Stuttgart: Böhlau Verlag Köln.

Tonra, Ben (2015). Europeanization. In: Jorgensen, K. E. / Aarstad A. K. / Drieskens, E. / Laatikainen, K. / Tonra, B. (Hrsg.): The SAGE Handbook of European Foreign Policy. London: SAGE Publications Ltd, S. 182-195.

Treib, Oliver (2008): Implementing and complying with EU governance outputs. In: Living Reviews in European Governance, 3 (5). Abgerufen unter: <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2008-5/download/lreg-2008-5Color.pdf> (17.06.2023).

Umweltbundesamt (2023): UBA Empfehlungen für die anstehende EU Richtlinie zum Bodenschutz. Abgerufen unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/uba-empfehlungen-fuer-die-anstehende-eu-richtlinie> (05.11.2023).

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft mit Regeln zur Anwendung des GAP-Strategieplans (GAP-Strategieplan-Anwendungsverordnung – GSP-AV), BGBl. II Nr. 403/2022. Abgerufen unter:

<https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/II/2022/403/20221028?ResultFunctionToken=0df57a79-5e98-4735-9f2d-634539705296&Abfrage=BgblAuth&Titel=&Bgblnummer=&SucheNachGesetzen=False&SucheNachKundmachungen=False&SucheNachVerordnungen=False&SucheNachSonstiges=False&SucheNachTeil1=False&SucheNachTeil2=True&SucheNachTeil3=False&Einbringer=&VonDatum=01.01.2022&BisDatum=31.12.2022&ImRisSeitVonDatum=01.01.2022&ImRisSeitBisDatum=31.12.2022&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte=>

Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013. Abgerufen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32021R2115>

Wurzel, Rüdiger K. W. (2021): The Council, European Council and member states. In: Jordan, Andrew / Gravey, Viviane (Hrsg.): Environmental Policy in the EU. New York: Routledge, 4. Auflage, S. 75-92.

## **Interviewliste**

Experte 1: Umweltdachverband

Datum: 07.11.2023, Dauer: 15 Minuten, Interviewführung: telefonisch

Experte 2: Land Niederösterreich

Datum: 10.11.2023, Dauer: 21 Minuten, Interviewführung: telefonisch