



Österreich



KURATORIUM WALD



NATURFREUNDE
AMIS DE LA NATURE
NATUREFRIENDS
INTERNATIONAL



natur
schutz
bund



umwelt
dachverband

Strozsigasse 10/7-9
1080 Wien

Tel. +43(0)1/40 113

Fax +43(0)1/40 113-50

office@umweltdachverband.at

www.umweltdachverband.at

umweltdachverband



Österreichische
Naturparke



Naturfreunde
Österreich



WWF

An das
Bundesministerium für Land-und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft
Abteilung II/2: Koordination ländliche Entwicklung und Fischereifonds
DI Markus Hopfner
Stubenring 1
1010 Wien

per E-Mail: buero.rupprechter@bmlfuw.gv.at
ergeht auch an: gerfried.gruber@bmlfuw.gv.at
markus.hopfner@bmlfuw.gv.at
lukas.weber-hajszan@bmlfuw.gv.at
rupert.lindner@bmlfuw.gv.at

Wien, 22. August 2014

Stellungnahme des Umweltdachverbandes und seiner Mitgliedsorganisationen Biene Österreich, BirdLife Österreich, Kuratorium Wald, Naturfreunde Österreich, | naturschutzbund | Österreich, Verband der Naturparke Österreich sowie der Naturfreunde Internationale und des WWF Österreich zum aktuellen Verhandlungsstand betreffend den Entwurf für das Österreichische Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2014–2020 (Bearbeitungsstand: 31.03.2014)

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

aufgrund der aktuellen Entwicklungen und unter dem Aspekt der Rückmeldung der Europäischen Kommission zum Programmentwurf erlauben wir uns als Partner iSd Art 5 (GSR/2012) abermals jene zentralen Punkte vorzubringen, deren Umsetzung im kommenden Programm für eine Zustimmung der Umwelt- und Naturschutzorganisationen unumgänglich ist.

Durch die Rückmeldungen der Europäischen Kommission zum Programmentwurf sehen wir uns in unseren bisherigen fachlichen Stellungnahmen bestärkt. Das Programm für die Ländliche Entwicklung ist nicht nur ein für die österreichische Landwirtschaft wichtiges Zukunftsprogramm, auch für den Umwelt- und Naturschutz in Österreich ist das Programm zentral. Von ausschlaggebender Bedeutung ist dieses Programm

insbesondere für die Herausforderungen des Naturschutzes inklusive der Umsetzung des europäischen Schutzgebietsnetzwerks Natura 2000. Es gibt in Österreich aktuell keine nennenswerte nationale Förderschienen die Naturschutzvorhaben unterstützt. Angesichts der europäischen Verpflichtungen kommt daher dem Programm für die Ländliche Entwicklung eine zentrale Rolle bei der Erreichung der verbindlichen Biodiversitätsziele zu.

Folgende Punkte, die auch in vorherigen Stellungnahmen und bilateralen Gesprächen bereits mehrfach artikuliert wurden, sind für eine Zustimmung der Umweltorganisationen zum Programm von zentraler Bedeutung:

1. Deutliche Nachbesserung des Budgets für Projektnaturschutz und Zusammenarbeit von derzeit knapp 18 Mio. Euro pro Jahr auf 25-40 Mio. Euro pro Jahr

Derzeit argumentieren die Bundesstellen hinsichtlich der Dotierung der Naturschutzmaßnahmen (Art 20 und Art 35), dass es sich bei den derzeit insgesamt programmierten Mitteln um eine Fortschreibung des Budgets der ausgelaufenen Periode handle. Dies stimmt nur bedingt. 2007 wurden für die Maßnahme 323a insgesamt rund 160 Mio. Euro programmiert. Diese Zahlen waren politisch akkordiert. Im Laufe des Programms kam es aufgrund von Verzögerungen in der Umsetzung zu Mittelverschiebungen seitens der Bundesländer und einer Budgetkürzung für das gesamte Programm durch den Bund. Das ging maßgeblich auf Kosten der Naturschutzmaßnahme und führte zu einer deutlichen Reduktion des dotierten Volumens um mehr als 30 %. Dies wurde damals unsererseits bereits aufs Heftigste kritisiert, weil damit den Anforderungen und Bedarfen in keiner Weise mehr Rechnung getragen werden konnte. Selbst die Bundesländer gehen für die kommenden Jahre von einem Finanzbedarf von jährlich rund 25 Mio. Euro aus, wobei auch hier eingestanden wird, dass damit keine großen neuen Initiativen planbar sind.

Als Zwischenschritt für die Finanzierung von Natura 2000¹ erscheinen jedenfalls 40 Mio. Euro/Jahr für Projekte und Zusammenarbeitsaktivitäten wie eine Schutzgebietsbetreuung vertretbar, um zumindest eine leichte Weiterentwicklung in diesem Bereich zu ermöglichen.

Die Kommissionsstellungnahme spricht diese Problematik mehrfach deutlich an. Eine Fortschreibung des Status quo bis 2020 ist sachlich nicht rechtfertigbar und daher unsererseits inakzeptabel.

2. Kürzung des Agrarumweltprogramms zurücknehmen oder Maßnahmen streichen und Umweltqualität verbessern – Mittelerhöhung für die Maßnahme 19 „Naturschutz“

Gegenüber der Periode 2007-13 soll das Agrarumweltprogramm leider um rund 80 Mio. Euro gekürzt werden. Diese Berechnung enthält bereits die Aufstockung der Maßnahme „Ökologischer Landbau“. Wenngleich die Kritik, die auch seitens der Europäischen Kommission deutlich geäußert wird, das bisherige Agrarumweltprogramm sei wenig wirksam, durchaus nachvollziehbar ist, überwiegt doch bei sehr vielen Maßnahmen die Verteilungswirkung vor dem konkreten Umweltnutzen. Gleichzeitig sehen wir sehr wohl auch den Mehrwert, wenn ein Programm flächendeckend angeboten werden und damit auf der gesamten Landesfläche wirken kann. Dies gelingt allerdings nur bei entsprechender Dotierung des ÖPUL.

¹ Für die richtlinienkonforme Umsetzung sind nach Berechnung der Europäischen Kommission sowie auf Grundlage einer Studie von BirdLife rund 180 -200 Mio. Euro jährlich nötig, wobei diese Zahlen auch Flächenzahlungen und administrativen Aufwand beinhalten.

Sollten die derzeit angedachten Kürzungen dennoch realisiert werden, ist es nur logisch, sich langsam von der breiten Förderung unspezifischer Maßnahmen zu verabschieden und eine stärkere Ausrichtung in Sachen mehr Umweltqualität und Zielgerichtetheit vorzusehen. Wenn nötig heißt dies auch, die seitens der Kommission als ineffektiv kritisierten Maßnahmen wie Mulch- und Direktsaat, bodennahe Gülleausbringung und vorbeugenden Gewässerschutz zu streichen und die Mittel den Naturschutzmaßnahmen oder beispielsweise dem vorbeugenden Oberflächengewässerschutz auf Ackerflächen zuzuschreiben. Dass insbesondere bei der Ausweitung der Naturschutzmaßnahme auf Grünlandflächen ein außerordentlich hoher Bedarf und eine Umsetzungsverpflichtung herrschen, legt nicht nur die Kommission dar, sondern wird auch seitens der österreichischen Bundesländer argumentiert.

Mittelerhöhung für die ÖPUL-Maßnahme „Naturschutz“: Alleine gemessen an den schlechten Erhaltungszuständen der FFH-Grünlandhabitats (Artikel 17 Bericht, s. Anmerkung Kommission), den auch in dieser Hinsicht steigenden Verpflichtungen zur Natura 2000-Umsetzung oder dem erhöhten Bedarf zum Schutz von Wiesenbrüterhabitats geht unzweifelhaft hervor, dass mit den bisherigen ÖPUL-WF-Mitteln Österreichs Schutzziele nicht erreichbar sind. Die NGOs fordern deshalb einen deutlichen Ausbau dieser Flächenförderung. Die Erreichung ambitionierter Ziele ist nur mit einer deutlichen Mittelaufstockung der Maßnahme „Naturschutz“ auf etwa 50 Mio. Euro/Jahr realistisch.

3. Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung als verpflichtende Einstiegsmaßnahme für alle ÖPUL-Maßnahmen inklusive „Ökologischer Landbau“ – Nutzung als Äquivalenzmaßnahme – Sicherung von Landschaftselementen

In unserer letzten Stellungnahme hatten wir bereits darauf hingewiesen, dass die ÖPUL-Untermaßnahme 8.2.8.3.I „Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung“ (UBB) grundsätzlich sehr zu begrüßen ist, da sie das Potenzial hat, Biodiversität über ein Netzwerk in die Flächen zu bringen. Diese Maßnahme ist im höchsten Maße effektiv (und kosteneffizient), da Blühstreifen bei minimalem Flächenbedarf für ein sehr hohes Angebot an neuen und bestehenden biodiversitätsrelevanten Strukturen sowie einen hohen Vernetzungsgrad sorgen. Derzeit ist die Maßnahme leider nicht verpflichtend mit allen anderen ÖPUL-Untermaßnahmen zu kombinieren. Für mehr als die Hälfte aller Untermaßnahmen ist die Teilnahme an der Untermaßnahme 8.2.8.3.I aktuell keine Zugangsvoraussetzung. Insbesondere sind die Acker-bezogenen Untermaßnahmen von der verpflichtenden Absolvierung ausgenommen. Gerade in diesem Bereich aber besteht großer Handlungsbedarf in der Biodiversitätserhaltung (negative Entwicklung der relevanten Indikatoren (Farmland Bird Index, HNVF) sowie z. B. für einige Vogelarten im Anhang I der VS-RL oder Arten des Anhangs II der FFH-RL); daher ist es unabdingbar, dass die Untermaßnahme auch in Kombination mit den Ackeruntermaßnahmen verpflichtend umzusetzen ist.

Die Europäische Kommission weist auf diese unbefriedigende Situation hin und begründet ihre Kritik neben den Biodiversitätsargumenten auch mit dem Argument, dass bei einer partiell verpflichtenden, partiell freiwilligen Umsetzung die Äquivalenz zum Greening der ersten Säule nicht mehr gewährleistet wäre und damit auch der Mehrwert einer freiwilligen Maßnahme mit (wahrscheinlich) sehr geringer Akzeptanz bezweifelt wird. Angesichts der rigorosen Kürzung der Mittel im Agrarumweltprogramm insistieren wir auf einer verpflichtenden Umsetzung der UBB für alle Maßnahmen des

Agrarumweltprogramms inklusive „Ökologische Landwirtschaft“. Nur dann ist zielgerichteter Mitteleinsatz möglich.

Sicherung von Landschaftselementen: Die Erhaltung und Pflege möglichst aller biodiversitätsrelevanten Landschaftselemente war bisher inhärenter Bestandteil des ÖPUL. Sie stellen v. a. für viele Tierarten überlebensnotwendige Trittsteine in intensiv genutzten Agrarlandschaften dar. Da das Fördersystem nun sowohl hinsichtlich ihrer digitalen Erfassung, als auch bezüglich Erhaltungsverpflichtung und Förderbarkeit grundsätzliche Neuerungen vorsieht, sind damit erhebliche Risiken verbunden. Diese Umstellung kann dazu führen, dass für viele kleine, nicht erfasste oder aus künftigen Pachtverträgen genommenen Landschaftselemente keine Erhaltungsverpflichtung mehr besteht und diese geänderten Rahmenbedingungen Anlass für weitere starke Ausräumungen der Landschaften darstellen. Eine Verschlechterung der Lebensräume vieler Biodiversitätsschutzgüter wäre als Folge absehbar. Da die Erhaltung der Landschaftselemente förder technisch mehrheitlich über die Maßnahmen „UBB“ und „Biologische Wirtschaftsweise“ erfolgen soll, ist ihr umfassender Schutz nur über eine UBB-Kombinationspflicht mit allen anderen ÖPUL-Maßnahmen realisierbar. Auch dieser Aspekt macht diese Kombinationspflicht unverzichtbar. Eine gangbare Alternative dazu stellt aus Sicht der NGOs v. a. eine generelle Umschichtung dieser Erhaltungsverpflichtung für Landschaftselemente in die EU-Fördersäule I dar.

4. Vermeidung von Projekteinstiegshürden – Ermöglichung von Vorfinanzierung, Personalkostenförderung, 100 %-Förderung

Der Naturschutz und die Umsetzung von Naturschutzprojekten erfolgt in Österreich maßgeblich durch kleine bis mittlere gemeinnützige Vereine. In der Vergangenheit waren insbesondere die mangelnde Möglichkeit der Vorfinanzierung von Projektkosten und die langen Abrechnungsintervalle massive Einstiegshürden und hielten viele potenzielle Projektanten vom Einstieg ins Programm ab. Daneben erhöht die mangelnde Vorfinanzierung den Verwaltungsaufwand auf Seiten des Fördernehmers als auch auf Seiten der Förderstelle. Wir haben dies in einem gesonderten Schreiben vom 14. Juli 2014 ausführlich dargelegt. Wir bitten eindringlich, die diversen Möglichkeiten einer Lösung dieses Problems zu prüfen und eine einfache Umsetzungsmöglichkeit zur Verfügung zu stellen.

Des Weiteren muss aus unserer Sicht sichergestellt werden, dass für die Umsetzung von Maßnahmen des Artikels 20 im Bereich Naturschutz auch projektbezogene Personalkosten verrechenbar sind. Widrigenfalls würde die reine Anerkennung von Sachkosten zu einem exzessiven Ausschreibungswesen führen und Fördernehmern wären gezwungen, nur mehr als Durchläufer für Umsetzungsmaßnahmen zu fungieren. Dies kann nicht im Sinne der Wirkungsabsicht der Verordnung und insb. des Artikels 20 sein.

Aufgrund der Gemeinnützigkeit vieler Vereine sind Naturschutzmaßnahmen für diese oft nur dann umsetzbar, wenn sämtliche Kosten des Projekts tatsächlich förderbar sind. Die Beibehaltung der Möglichkeit, Projekte und die Zusammenarbeit im Natur- und Umweltschutz zu 100 % zu fördern, ist daher zentral für die Gewährleistung einer effizienten und guten Maßnahmenumsetzung.

5. Programmierung von Artikel 30 – Angebote für LandwirtInnen sicherstellen – Einstiegsmöglichkeit für neue Maßnahmen nach 2016 ermöglichen

Österreich verfolgt im Naturschutz den durchaus begrüßenswerten Weg des Vertragsnaturschutzes. LandbewirtschafterInnen wird in Form freiwilliger Verträge eine Abgeltung ermöglicht. Hoheitliche Auflagen, auch auf Basis von Gebietsverordnungen oder von darauf referenzierenden Managementplänen, sind damit eigentlich nicht abgeltbar.

Es gibt Unklarheiten, inwiefern Natura 2000-Verordnungen der Bundesländer in Wechselwirkung mit ÖPUL-prämienrelevanten hoheitlichen Auflagen wie Schnittzeitpunktverzögerungen, Düngemittelbeschränkungen oder Pestizidverboten stehen. Im schlimmsten Fall droht einer/m LandwirtIn, die/der sich hoheitliche Verpflichtungen über die freiwillige Naturschutzmaßnahme im Agrarumweltprogramm abgелten ließ, eine Beanstandung und ggf. sogar eine Rückzahlung der Prämie. Die unabsehbaren negativen Folgen für die Akzeptanz von Natura 2000 liegen auf der Hand. Angesichts der schwierigen Situation, in der sich Österreich derzeit hinsichtlich Natura 2000 befindet, wäre das Risiko einer Beanstandung und damit verbundene negative Konsequenzen zu hoch, um diesbezüglich nichts zu ändern und auch die Argumente der Europäischen Kommission zu ignorieren.

Im Sinne einer möglichst lückenlosen fördertechischen Absicherung und Finanzierung von Natura 2000-Zielen sprechen sich die NGOs für eine Neuprogrammierung der Maßnahme 12, Artikel 30 aus. Allerdings ist eine Umsetzungsrelevanz nur mit einer ausreichend hohen Mitteldotierung erreichbar, die sich an den gestiegenen Bedarfen orientieren muss (s. Pkt. 2. ÖPUL-Maßnahme „Naturschutz“).

Von ähnlich zentraler Bedeutung für die Umsetzung von Natura 2000 ist eine Einstiegsmöglichkeit für LandwirtInnen in die ÖPUL-Maßnahme „Naturschutz“ auch noch nach dem Jahr 2016. Es erscheint aufgrund der bisherigen Erfahrungen als völlig unrealistisch, dass die Bundesländer in der Umsetzung der bestehenden oder gar der notwendigen neuen Natura 2000-Gebiete bis 2016 soweit sind, umfassend neue Pflegevereinbarungen mit den LandwirtInnen einzugehen. Deshalb fordern die NGOs vor allem für diese, aber auch für andere umweltrelevante ÖPUL-Maßnahmen neue Einstiegsmöglichkeiten in diese Natura 2000-relevanten Programmteile auch ab 2017.

6. Waldökologie-Programm – Umsetzung durch klare Ziele und Prioritäten sowie an den naturschutzfachlichen Bedarf angepasste Budgetierung ermöglichen

Wie bereits mehrfach gefordert, können messbare Verbesserungen der Biodiversität in Österreichs Wäldern nur mit einer wesentlich höheren anreizbildenden finanziellen Dotierung waldökologischer Förderungen erwartet werden sowie mit strategisch bedarfsorientiertem, effizientem und zielgerichtetem Mitteleinsatz. Der Erhaltungszustand der in Österreich vorkommenden FFH-Waldlebensraumtypen, insgesamt sind nur drei Waldlebensraumtypen in günstigem Erhaltungszustand, ist – entgegen regelmäßig veröffentlichter Pressemeldungen, die sich meist bloß auf quantitative Nachhaltigkeit beziehen – beinahe so ungünstig wie der vieler Offenlandlebensraumtypen. Um diese Situation zu verbessern, sind wesentlich größere und entsprechend finanziell abgesicherte Anstrengungen zu unternehmen als bisher. Es ist zu berücksichtigen, dass der Druck auf den Wald durch die, vom LE-Programm geförderte, vermehrte Bereitstellung von Energieholz weiter zunehmen wird.

Das Strategiepapier zum Österreichischen Waldökologie-Programm (ÖWÖP), das dem BMLFUW im November 2013 übermittelt wurde, bietet aus unserer Sicht sehr gute Rahmenbedingungen für die Erhaltung der Waldbiodiversität, die nun aber angemessen umzusetzen sind.

In den umfangreichen und unter breiter konstruktiver Partizipation erstellten Unterlagen zum ÖWÖP-Strategiepapier ist ein weitgehend akkordiertes (wenn auch sicherlich nicht fertiges) Ziele-, Kriterien- und Indikatorenset zur Überprüfung des Erfolges des ÖWÖP enthalten. Weiters gibt es umfangreiche Vorschläge für Fördervoraussetzungen und Förderwerber sowie Vorschläge zur räumlichen und inhaltlichen Fokussierung der Förderungen (z. B. in Natura 2000-Gebieten). Wären nicht nur die Förderungsgegenstände, sondern auch diese Überlegungen bereits weitergehend ins Programm übernommen worden, wären einige gerechtfertigte Kritikpunkte der Kommission gelöst gewesen. Wir empfehlen, in der Antwort an die Kommission auf diese bereits bestehenden Vorschläge Bezug zu nehmen, zumal sie ja von vielen Stakeholdern gemeinsam gestaltet (und daher eine hohe Akzeptanz zu erwarten ist) und bereits allgemein publiziert wurden.

Weiters teilen wir die auch von uns mehrfach geäußerte Kritik der Kommission betreffend die Unklarheit, wie mit potenziell umweltschädlichen Förderungen umgegangen werden soll und welche naturschutzfachlichen Kriterien für die Förderbarkeit z. B. von Forststraßenprojekten herangezogen werden sollen (Punkt 60). Ebenso teilen wir die Ansicht der Kommission, dass der Waldentwicklungsplan (WEP) kein biodiversitätsbezogener Waldbewirtschaftungsplan im Sinne der EU-Biodiversitätsstrategie ist (Punkt 78). Der WEP weist mit Ausnahme von Biotopschutzwäldern, von denen es nach mehr als zehn Jahren Bestehen des neuen Forstgesetzes nur für einen Biotopschutzwald einen Biotopschutzbescheid (Ausnahmeregelung gem. §32a) gibt, und der bloßen Aufzählung von verordneten Schutzgebieten keinerlei Bezug zu Biodiversität auf. Hier wird sich die Forstwirtschaft – unbeschadet der verfassungsgemäßen Kompetenzverteilung – zukünftig noch mehr dem Thema Naturschutz stellen müssen.

7. Quantifizierbare Ziele vorsehen

Nach wie vor und zu Recht wird seitens der Europäischen Kommission ein wesentlicher inhaltlicher Mangel kritisiert: die Nichtberücksichtigung der NGO-Forderungen nach vollständiger, konkreter Bedarfsidentifikation für die Biodiversitätsziele. Quantifizierbare und dadurch messbare Ziele fehlen völlig. Dadurch setzen sich das neue ÖPUL (zumindest hinsichtlich der Priorität 4) und auch die waldökologischen Maßnahmen bereits vorab der bekannten EU-Kritik aus, hinsichtlich ihrer Effizienz mangelhaft überprüfbar zu sein. An Methoden zur Quantifizierung wird gearbeitet (siehe BirdLife und Suske Consulting 2011 im Auftrag des BMLFUW²) bzw. wurden im Zuge der Erstellung des ÖWÖP-Strategiepapiers schon zahlreiche Vorschläge für den Wald gemacht; diese sollten unbedingt in das Programm Eingang finden! Die Organisationen kündigen jetzt bereits an, im neuen Begleitausschuss einen Antrag auf Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Festlegung quantitativer Biodiversitätsziele zu stellen, sollte diese Forderung unzureichend erfüllt werden.

² Quantitative Biodiversitäts-Ziele der Ländlichen Entwicklung für ausgewählte Schutzobjekte, 2011, GZ: BMLFUW-LE.I.I.1/0018-II/6/2011

Seitens der unterzeichnenden Organisationen gibt es einen hohen Grad der Anerkennung und Wertschätzung für die Arbeit der Dienststellen des Ministeriums und auch eine hohe Bereitschaft, sich auf Verhandlungen einzulassen. Insbesondere anerkennen wir auch die Tatsache, dass die Wirksamkeit des Programms durch funktionierende Kooperation zwischen Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Umwelt- und Naturschutzorganisationen verbessert werden kann.

Dennoch sehen wir noch massiven Überarbeitungsbedarf und hoffen, im weiteren Diskussionsprozess noch Gehör zu erhalten.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Umweltdachverband:
Dr. Gerhard Heilingbrunner e.h.
Präsident

Mag. Michael Proschek-Hauptmann e.h.
Geschäftsführer

Für Biene Österreich:
DI Christian Boigenzahn e.h.
Geschäftsführer

Für BirdLife Österreich:
Mag. Gerald Pfiffinger e.h.
Geschäftsführer

Für das Kuratorium Wald:
DI Josef Schrank e.h.

Für die Naturfreunde Österreich:
DIⁿ Regina Hrbek e.h.

Für den | naturschutzbund | Österreich:
Mag.^a Birgit Mair-Markart e.h.
Geschäftsführerin

Für den Verband der Naturparke Österreich
DI Franz Handler e.h.
Geschäftsführer

Für die Naturfreunde Internationale:
Dr. Christian Baumgartner e.h.
Generalsekretär

Mag.^a Andrea Lichtenecker e.h.
Stv. Geschäftsführerin

Für den WWF Österreich:
Dr. Bernhard Kohler e.h.
Programmleiter Österreich