

Klaus Wanninger**Evaluierung der ÖPUL-Maßnahme Ökopunkte Niederösterreich****Zusammenfassung**

Im Frühjahr 2012 wurde vom BMLFUW eine Evaluierung der Ökopunkte - Maßnahme des ÖPUL an das Büro LACON beauftragt. Die Ergebnisse der Arbeiten haben gezeigt, dass die Maßnahme Ökopunkte eine gute gesamtbetriebliche Alternative für Betriebe ist, die aufgrund ihrer dynamischen Betriebsführung oder geplanter Veränderungen auf eine flexible Maßnahmengestaltung angewiesen sind. Insbesondere sind die Ökopunkte für die Aufrechterhaltung von Milchviehbetrieben in mittelintensiven Lagen mit guter Landschaftselement-Ausstattung geeignet. Hierzu wird empfohlen, das System der Landschaftselement-Abgeltung der Ökopunkte auf alle Betriebe des ÖPUL anzuwenden. Es wird weiters vorgeschlagen, das Abgeltungsschema ausgewählter Ökopunkte-Maßnahmen zum Schutz von Bodens und Wasser österreichweit in abgegrenzten Regionalprojekten mit klaren Zielsetzungen anzubieten sowie den Informationsstand der BewirtschafterInnen zur zielkonformen Nutzung von FFH-Lebensraumtypen zu verbessern und den Erhaltungszielen zuträgliche Bewirtschaftungen für FFH-Lebensraumtypen über Anreize und Vorgaben besser zu verankern. Die Bewertung der Ökopunkteparameter "Düngungsintensität", "Düngerart", "Dünger- ausbringung", und "Dünger- ausbringung durch Beweidung" führen durch ihre Anreizwirkung zu positiven Umwelteffekten und fördern die tiergerechte Nutztierhaltung. Eine abgestufte Abgeltung dieser Parameter wäre als horizontale Maßnahme österreichweit sinnvoll. Ökopunkte wären schließlich aufgrund des Abgeltungssystems eine interessante gesamtbetriebliche Maßnahme für alle Betriebe Österreichs, wenn sie – auf der Ebene des Einzelbetriebes – mit konkreten Zielsetzungen verbunden sind, die über die „normalen“ Anforderungen des ÖPUL hinausgehen.

Einleitung

Die Ökopunkte-Maßnahme ist ein gesamtbetrieblich orientierter Maßnahmenbestandteil des ÖPUL und wird nur in Niederösterreich angeboten. Die Beauftragung der Evaluierung der ÖPUL-Maßnahme Ökopunkte Niederösterreich für die Periode 2007-2013 erfolgte im Zuge der laufenden ongoing Evaluierung des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raumes (Programm LE 07-13) durch das Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Abteilung II/5 Agrarpolitische Grundlagen und Evaluierung. Die Bearbeitung wurde von einem Konsortium bestehend aus dem Büro LACON, Technisches Büro für Landschaftsplanung - Consulting als Auftragnehmer, dem Österreichischen Kuratorium für Landtechnik und Landentwicklung sowie dem Büro Suske Consulting durchgeführt.

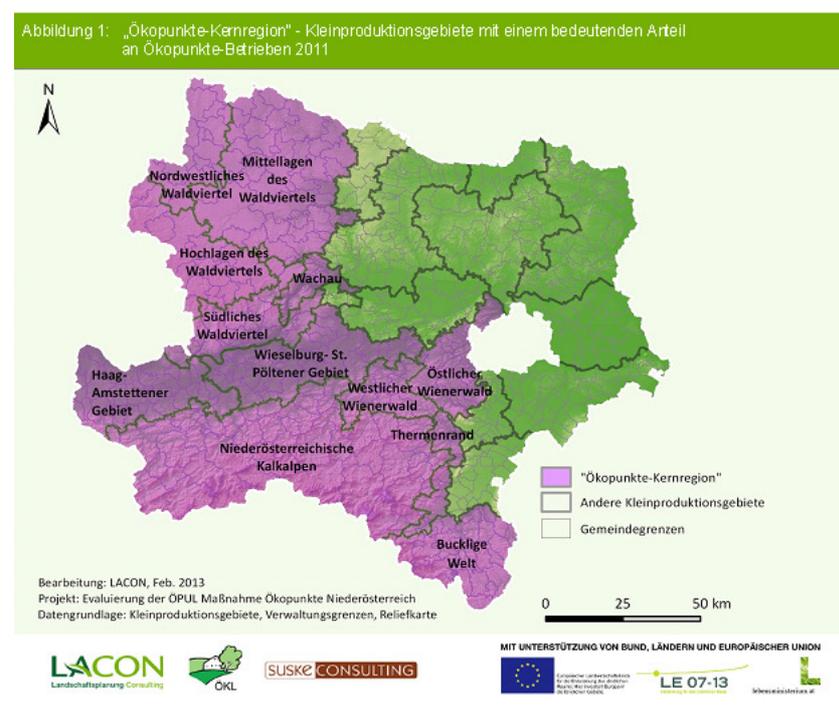
Situation der Maßnahme Ökopunkte

Mit der Maßnahme Ökopunkte sollen vor allem landwirtschaftliche Betriebe mit hohen ökologischen Extensivierungsleistungen und hoher Landschaftsleistung gefördert werden. Prinzipiell kann jeder bäuerliche Betrieb in Niederösterreich alternativ zu anderen ÖPUL-Maßnahmen an den Ökopunkten teilnehmen, allerdings müssen die betrieblichen Voraussetzungen einer umweltgerechten Bewirtschaftung erfüllt werden. Gemäß Sonderrichtlinie für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft werden mit der Maßnahme Ökopunkte die Ziele einer Einführung und Beibehaltung von Extensivnutzungsleistungen auf landwirtschaftlich genutzten Flächen sowie die Offenhaltung und Bewahrung der Kulturlandschaft und insbesondere der durch die Bewirtschaftung entstandenen Landschaftselemente verfolgt. Die Maßnahme wird für die aktuelle Programmperiode 2007-2013 von der NÖ Agrarbezirksbehörde (bis Ende 2012 Abteilung Landentwicklung) in Niederösterreich umgesetzt. Unterstützende Leistungen werden durch den im Jahre 1998 gegründeten Verein Ökopunkte erbracht.

Die Ökopunkte-Maßnahme ist zwar wie andere ÖPUL-Maßnahmen (z.B. Biologische Wirtschaftsweise) gesamtbetrieblich orientiert, wesentliche Unterschiede zu anderen ÖPUL-Maßnahmen bestehen jedoch in der grundsätzlichen Konzeption und Leistungshonorierung. Während bei anderen ÖPUL-Maßnahmen in der Regel für Bewirtschaftungsmaßnahmen fixe Prämien festgelegt sind, werden bei den Ökopunkten aufgrund der umweltgerechten Leistung pro Fläche sogenannte Ökopunkte unterschiedlicher Höhe vergeben. Im Gegensatz zu anderen ÖPUL-Maßnahmen muss sich der Betrieb nicht im Vorhinein auf eine bestimmte Art der Bewirtschaftung festlegen, sondern erhält je nach tatsächlicher, jährlicher Bewirtschaftung und Ausstattung mit Landschaftselementen seine entsprechende Leistungsabgeltung. Der/Die LandwirtIn muss eine bestimmte Anzahl an Ökopunkten erreichen, auf welche Weise er/sie die Bewirtschaftung gestaltet, bleibt dem Betrieb in einem gewissen Rahmen überlassen. Die Möglichkeit der betriebsindividuellen und flexiblen Gestaltung der Ökopunkte-Maßnahme lässt einen höheren betrieblichen Entscheidungsspielraum zu als dies bei den anderen ÖPUL-Maßnahmen der Fall ist. Dieser ist vor allem für jene Betriebe von Bedeutung, bei denen Produktion und längerfristige Betriebsplanung im Vordergrund stehen und die zudem eine mittlere bis hohe Ausstattung mit Landschaftselementen aufweisen.

An der Maßnahme Ökopunkte nehmen vor allem Betriebe aus landschaftlich reich strukturierten Grünland- oder gemischten Regionen Niederösterreichs teil. Bei den teilnehmenden Betrieben handelt es sich zum überwiegenden Teil um gemischte Betriebe bzw. reine Grün-

land- und Futterbaubetriebe mit Tierhaltung. 56 % der Betriebe sind Milchviehbetriebe. Die meisten Ökopunkte-Betriebe liegen in den Kleinproduktionsgebieten Niederösterreichische Kalkalpen, Südliches Waldviertel, Haag-Amstettener Gebiet, Hochlagen des Waldviertels sowie der Buckeligen Welt. Diese Regionen sind großteils traditionelle Grünlandgebiete, die „schon relativ extensiv wirtschaften, einen hohen Anteil an extensiven Dauergrünland, eine hohe Kleinschlägigkeit, niedrige Viehbesatzdichten sowie viele Landschaftselemente aufweisen“ (BMLFUW, 2003, S.202).



In anderen Gebieten in Niederösterreich, ist das Maßnahmendesign nur bedingt dazu geeignet, in agrarökologisch problematischen Intensivgebieten notwendige Extensivierungsschritte zu setzen, weil zu intensiv wirtschaftende Betriebe aufgrund der Einstiegsbedingungen nicht teilnehmen können“ (BMLFUW, 2003, S.202).

Methode

Die Analysen und Auswertungen der vorliegenden Evaluierung wurden auf Basis unterschiedlicher räumlicher Ebenen durchgeführt. Diese wurden abhängig von Fragestellung, Auswertungsmethode und Stichprobengröße ausgewählt. Die Akzeptanzen der Maßnahme Ökopunkte sowie vergleichbarer ÖPUL-Maßnahmen wurden auf Basis von INVEKOS-Datenauswertungen für ausgewählte Kleinproduktionsgebiete sowie mittels schriftlicher, standardisierter Befragung von 100 Ökopunkte-Betrieben sowie 100 Betrieben mit anderen ÖPUL-Maßnahmen ähnlicher Betriebsstruktur in Niederösterreich festgemacht. Zusätzlich wurden betriebswirtschaftliche Analysen von 5 ausgewählten Ökopunkte-Betrieben im Ver-

gleich zu 5 ÖPUL-Vergleichsbetrieben durchgeführt. Bei der Wirkungsanalyse auf das Schutzgut Biodiversität wurden GIS-Verschneidungen von FFH-Polygonen und INVEKOS-Nutzungsdaten sowie Analysen von positiven und negativen Wirkungen der Ökopunkte und anderer ÖPUL-Maßnahmen auf FFH-Lebensraumtypen erstellt und vegetationsökologische Erhebungen durchgeführt. Die Methoden bei den Landschaftselemente-Analysen umfassten INVEKOS-Datenauswertungen zu Ausmaß, Typzugehörigkeit und Veränderung von Landschaftselementen bei Ökopunkte-Betrieben sowie vergleichende Digitalisierung von Landschaftselementen für 20 Testbetriebe anhand von Orthofotos der Jahre 2003 und 2004 mit den Jahren 2010 und 2011 und Bilanzierung von Veränderungen. Die Beurteilung von Wirkungen auf die Schutzgüter Boden, Wasser und Klima und ein Vergleich mit anderen ÖPUL-Maßnahmen sowie die Bewertung von Schutzgutwirkungen bezogen auf Maßnahmenqualität und Flächenwirksamkeit erfolgte auf Basis von Expertenwissen und Fachliteratur.

Diskussion und Schlußfolgerungen

Im Jahr 2011 nahmen 6.518 Betriebe mit einer Fläche von über 133.000 ha an den Ökopunkten teil. Die Anzahl der Ökopunkte-Betriebe stieg seit dem Jahr 1998, bis auf einen leichten Rückgang zwischen den Jahren 2005 und 2007, kontinuierlich an. Die prozentuale Zunahme der teilnehmenden Betriebe zwischen dem Jahr 2007 und 2011 beträgt 67 %.

Prämiengestaltung und Prämienhöhen

Die differenzierte Bewertung der Ökopunkteparameter "Düngungsintensität", "Düngerart (v.a. Mist und Mistkompost)", "Düngerausbringung", und "Düngerausbringung durch Beweidung" führen durch ihre Anreizwirkung zu positiven Umwelteffekten und fördern die tiergerechte Haltung der Nutztiere. Eine abgestufte Abgeltung dieser Parameter ist derzeit im ÖPUL nicht oder nur ansatzweise vorgesehen und wäre als horizontale Maßnahme österreichweit sinnvoll. Die derzeitige Abgeltung der Ökopunkteparameter "Grünlandalter", "Schlaggrößen über 1 ha" sowie die Gleichstellung der Düngerart "Gülle" mit "Mist und Mistkompost" sollte bei Fortsetzung der Maßnahme im Hinblick auf erwünschte Umweltauswirkungen und regionale Zielsetzungen überdacht werden.

Ohne Berücksichtigung der zusätzlichen Kombinationsmöglichkeiten bei den Ökopunkten bzw. der zusätzlichen Auflagen bei anderen ÖPUL-Maßnahmen liegt die über die Ökopunkte ausbezahlte Prämie pro ha bei den genannten Maßnahmen immer unter der Prämie pro ha bei den anderen ÖPUL-Maßnahmen. Die im Durchschnitt insgesamt höhere Ökopunkte-Prämie pro ha ist auf zusätzliche Kombinationsmöglichkeiten mit Ökopunkte-spezifischen Förderungsparametern (Grünlandalter, Nutzungsintensität, Schlaggröße, Düngeart und -

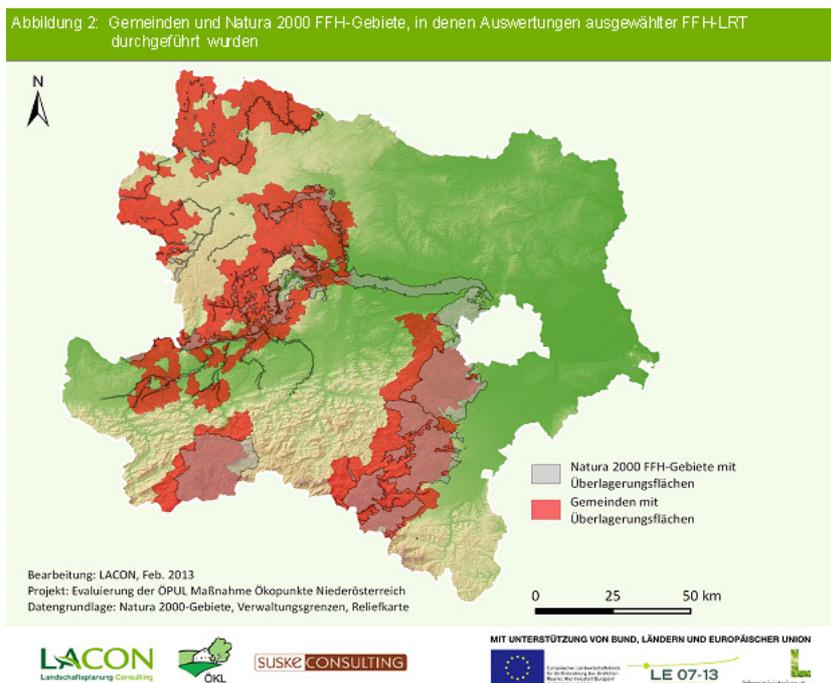
ausbringung) sowie auf die Abgeltung der Landschaftselemente zurückzuführen. Die durchschnittliche Ökopunkte-Prämie liegt bei den 5 untersuchten Ökopunkte-Testbetrieben bei 268 €/ha und bei den ÖPUL-Vergleichsbetrieben bei 159 €/ha. Die Gegenüberstellung der ÖPUL- bzw. Ökopunkte-Prämie mit einem errechneten Deckungsbeitragsverlust durch die Programmteilnahme sowie dem Mindererlös und Mehraufwand durch die Landschaftselemente ergibt eine durchschnittliche Differenz von + 118 €/ha bei den 5 Ökopunkte-Betrieben und von - 28 €/ha bei den ÖPUL-Vergleichsbetrieben. Die Ergebnisse zeigen, dass die Ökopunkte-Prämie der 5 Testbetriebe in der Tendenz über dem sich aus Minderertrag und Mehraufwand ergebenden Abgeltungsbedarf und die Prämie der 5 ÖPUL-Vergleichsbetriebe unter diesem Bedarf liegen. Letzteres ist vor allem auf die in der ÖPUL-Prämie nur teilweise oder nicht kalkulierte Abgeltung der Landschaftselemente zurückzuführen. Die Gegenüberstellung der Ökopunkte-Prämie für Landschaftselemente mit dem errechneten Mehraufwand/Minderertrag zeigt auf, dass die errechnete Prämie dem Mehraufwand bzw. Minderertrag angemessen ist. Es wird empfohlen, das System der Landschaftselemente-Abgeltung der Ökopunkte auf alle Betriebe des ÖPUL anzuwenden und höhere Anreize für die Neuanlage von Landschaftselementen zu schaffen.

Flexibilitäten

Die Möglichkeit der betriebsindividuellen und flexiblen Gestaltung der Ökopunkte-Maßnahme lässt einen höheren betrieblichen Entscheidungsspielraum zu als dies bei den anderen ÖPUL-Maßnahmen der Fall ist. Dieser ist vor allem für jene Betriebe von Bedeutung, bei denen Produktion und längerfristige Betriebsplanung im Vordergrund stehen und die zudem eine mittlere bis hohe Ausstattung mit Landschaftselementen aufweisen. Die grundsätzliche Möglichkeit, die Ökopunkte im Vertragszeitraum zu verändern und negative Einflüsse (z.B. Einsatz von Pflanzenschutz) durch positive Maßnahmen (Fruchtfolge, Düngerart, Düngintensität, Landschaftselemente, Weidehaltung) auszugleichen, entspricht der Einstellung vieler BetriebsleiterInnen, die nachhaltig produzieren möchten, jedoch auf gute Futterqualitäten und die Wirtschaftlichkeit ihrer Produktion angewiesen sind.

Schutzgutwirkungen

Sowohl Ökopunkte-Betriebe als auch andere ÖPUL-Betriebe leisten wichtige Bewirtschaftungsbeiträge zur Erhaltung von landwirtschaftlich geprägten Natura 2000 Schutzgütern und Extensivwiesen. Daneben besteht bei beiden Betriebsgruppen aufgrund der Ergebnisse einer Auswertung der Nutzungsintensitäten auf ausgewiesenen Lebensraumtypen für das Jahr 2010 ein hohes Risiko erheblicher Beeinträchtigungen von Natura 2000 Erhaltungszielen durch zu häufige Nutzung (3 oder mehr Nutzungen).



Um die tatsächlichen Beeinträchtigungen bewerten zu können, wird eine Begutachtung der analysierten Risikoflächen im Gelände empfohlen. Zusätzlich wird vorgeschlagen, den Informationsstand der BewirtschafterInnen zur zielkonformen Nutzung von FFH-Lebensraumtypen zu verbessern und den Erhaltungszielen zuträgliche Bewirtschaftungen für FFH-Lebensraumtypen in der nächsten Programmperiode über Anreize und Vorgaben besser zu verankern.

Die Analyse von Wirkungen auf die Schutzgüter Boden, Wasser und Klima ergab, dass die Ökopunkte bei einigen relevanten Parametern, wie z.B. bei der Fruchtfolgeregelung oder bei der Regelung der Düngerintensität, qualitativ gesehen höhere Wirksamkeiten aufweisen als vergleichbare andere ÖPUL-Maßnahmen. Da die Akzeptanz der Ökopunkte vor allem bei den Ackerbaubetrieben gering ist, ergibt sich im Vergleich zu anderen ÖPUL-Maßnahmen eine geringere Flächenwirksamkeit der Ökopunkte in erster Linie bei jenen Parametern, die zum Schutz von Wasser, Boden und Klima auf Ackerflächen beitragen. Insgesamt haben sowohl die Ökopunkte als auch vergleichbare andere ÖPUL-Maßnahmen deutliche positive Wirkungen auf die Schutzgüter Boden, Wasser und Klima, wobei diese bei den vergleichbaren ÖPUL-Maßnahmen im Bezug auf die Flächenwirksamkeit höher ausfallen als bei den Ökopunkten. Es wird empfohlen, das Abgeltungsschema ausgewählter Ökopunkte-Maßnahmen zum Schutz des Bodens und des Wassers österreichweit in abgegrenzten Regionalprojekten mit klaren Zielsetzungen (z.B. Verminderung der Bodenerosion, Verbesserung der Wasserqualität eines Flusslaufes, ...) anzubieten. Die damit verbundenen Doku-

mentationspflichten könnten in Anlehnung an die Ökopunkte- Datenbanken und -formulare adaptiert werden.

Literatur

BMLFUW (2003): Evaluierungsbericht 2003, Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums. Wien: Selbstverlag auf <http://www.landnet.at/article/articleview/17739/1/5127> (26.7.2008).

Korrespondenz und Rückfragen zum Artikel an

Klaus Wanninger

Büro LACON, Technisches Büro für Landschaftsplanung, Consulting

Lederergasse 22/8

1080 Wien

E-Mail: kwannin@lacon.at