

Wien, am 3. Dezember 2021

Stellungnahme zum aktuellen Bearbeitungsstand des SUP- Umweltberichts zum GSP vom 25. Oktober 2021

BirdLife Österreich war gemeinsam mit dem Umweltdachverband seit Beginn des Prozesses zur Entwicklung des GAP-Strategieplans in die ExpertInnen-Gruppen eingebunden, hat schon mehrfach konstruktiv Stellungnahmen eingebracht und dankt für die erneute Möglichkeit, zu dem seit Ende Oktober 2021 vorliegenden vom ÖIR im Auftrag des BMLRT erstellten Entwurf des Umweltberichts zur strategischen Umweltprüfung des österreichischen GAP-Strategieplans Stellung nehmen zu können.

Die Durchsicht des umfangreichen Berichts wirft viele Fragen auf und lässt bedauerlicher Weise die für die Zweckdienlichkeit eines solchen Prozesses erforderliche Stringenz, Klarheit und Transparenz vermissen. Insbesondere sind leider Mängel hinsichtlich der durch die EU-VO für die GAP vorgegebenen Anforderungen und in methodischer Hinsicht festzustellen.

Wir bedauern außerdem, dass das große Potential des Instruments der strategischen Umweltprüfung durch den unzumutbaren Zeitpunkt der Anwendung (die Wirkungen des GSP-Entwurfs sollten bereits rechtzeitig analysiert werden, bevor er finalisiert wird, um bei allfälligen unzureichenden Zielerreichungen noch gegensteuern zu können) und die gewählte Methodik nicht angemessen genutzt wurde.

Inhaltsverzeichnis:

Allgemeine Bemerkungen.....	3
Zum Prüfungsgegenstand	3
Anpassung an den Klimawandel.....	3
Methodisches	3
Ziele und Bedarfe.....	3
Indikatoren	5
Datenangaben.....	5
Vorgangsweise bei der Bewertung	6
Zur Bewertung der Umweltwirkungen der einzelnen Interventionen.....	6
31-1 Zwischenfruchtanbau.....	6
47-12 Erhalt oder Förderung der Artenvielfalt... (Erzeugerorganisationen)	7
47-19 Verringerung von Emissionen	7
47-22 Wiederbepflanzung von Obstplantagen nach obligatorischer Rodung	7
47-26 Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen.....	7
Imkerei-Interventionen 55-1, 55-2, 55-5, 55-6	7
58-1 Wein, Umstellungsförderung.....	7
70-1 UBB	7
70-12 Almbewirtschaftung	7
70-17 Ergebnisorientierte Bewirtschaftung	7
71-1 Ausgleichszulage	8
72-1 Natura 2000-Landwirtschaft.....	8
73-1 Investitionen in die Landwirtschaftliche Erzeugung	8
73-3 Infrastruktur Wald	9
73-4. Waldbewirtschaftung.....	9
73-6 Investitionen in ökologische Verbesserungen und Maßnahmen zur Minderung des Hochwasserrisikos.....	9
73-10 Orts- und Stadtkernförderung	9
75-2 Gründen am Land	9
77-5 LEADER	10
78-3 Wissenstransfer.....	10
Redaktionelle Mängel	10

Allgemeine Bemerkungen

Zum Prüfungsgegenstand

Anpassung an den Klimawandel

Dass die SUP des österreichischen Strategieplans für die GAP 2021-2027 „die Bedürfnisse im Bereich der Anpassung an den Klimawandel berücksichtigen“ müsse, wird zwar zitiert, inhaltlich aber in keinsten Weise erfüllt. Nur bei 5 Interventionen findet man dazu etwas. Zum Teil legen die Wortwahl und Ausführungen jedoch sogar nahe, dass die Autoren unter Klimawandelanpassung etwas anderes verstehen („Anpassungsfähigkeit der Landwirtinnen und Landwirte“, „Anpassungen des Klimawandels“) als allgemein und insbesondere auf der Europäischen Ebene verstanden und in der österreichischen Strategie zur Anpassung an den Klimawandel¹ für Österreich festgelegt ist.

Mit der SUP sollten mögliche Auswirkungen der Bedürfnisse des Vorhabens auf die Klimawandel-Anpassungskapazität der Schutzgüter überprüft werden. Außerdem sollte abgeschätzt werden, ob das Vorhaben auch unter dem stattfindenden Klimawandel adäquat ist.

Für Österreich liegen mit der Strategie zur Anpassung an den Klimawandel und den Fortschrittsberichten Auflistungen von Anpassungszielen und Kriterien vor, die zur Umsetzung in Land- und Forstwirtschaft erfüllt sein sollen. Eventuell sind nicht alle dieser Ziele durch die GAP-Strategie umsetzbar. Aus unserer Sicht müsste aber alles durch die GAP Umsetzbare der SUP unterzogen werden (z.B. Maßnahmen zur Sicherung der Bodenfruchtbarkeit, -struktur und -stabilität, Erhaltung und Entwicklung naturschutz- oder gewässerschutzfachlich wertvoller Flächen, Einsatz von klimaangepassten Kulturpflanzen, Wahl standortangepasster Baumarten, Förderung von Waldgesundheit und -vitalität, schonende Waldbewirtschaftung, Vermeidung von Bodenverdichtung).

Methodisches

Die Aussagekraft des Ergebnisses der Überprüfung hängt entscheidend von der Wahl der Methode ab. Leider schwächen einige erhebliche methodische Mängel die Aussagekraft des SUP-Umweltberichts bedeutend.

Ziele und Bedarfe

Die Umweltziele als wesentliches Element der Methode – sie bestimmen das Schutzniveau der Schutzgüter – sollten alle relevanten politischen Festlegungen umfassen.

Weshalb wurden aber die **Ziele der EU-Farm-to-Fork-Strategie** nicht aufgenommen?

- Reduktion des Gebrauchs und der Toxizität von Pestiziden bis 2030 um 50%,

¹ https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:a275450e-8589-4576-9d85-1a740e9391cd/NAS_Kontext_2017_kleiner.pdf

- Reduktion des Nährstoffaustrags in Wasser, Luft und Boden um mindestens 50%,
- Reduktion des Düngemittleinsatzes bis 2030 um mindestens 20%.

Auch das **Ziel des Green Deal**, den „ökologischen und klimatischen Fußabdruck des EU-Lebensmittelsystems zu verkleinern“, ist leider nicht enthalten.

Die **Zusammenfassung der Ziele zu Hauptzielen** sollte eine **klare Struktur** ohne Überschneidungen ergeben, damit es nicht zu Doppelbewertungen oder nicht adäquaten Gewichtungen kommt.

Leider ist dies für mehrere Bereiche der Schutzgüter nicht erfüllt. Nur für eine Auswahl an Schutzgütern sei dies illustriert:

- Das erste Hauptziel für das Schutzgut der biologischen Vielfalt umfasst auch das zweite (der Wald ist ein Lebensraumtyp)
- Das dritte Hauptziel des Schutzguts der biologischen Vielfalt ist in sich unklar, da genetische Vielfalt ein Aspekt der biologischen Vielfalt ist. Insofern sind erstes und drittes Hauptziel identisch.
- Dies wirkt sich z.B. in einer dreifachen Bewertung der Intervention 73-4 „Waldbewirtschaftung“ aus, während hingegen biodiversitätswirksame Interventionen wie 70-1 „UBB“ oder 70-16 „Naturschutz“ nur eine zweifache Bewertung haben.
- Beim Schutzgut „Gesundheit des Menschen“ umfasst das erste Hauptziel das zweite. Überhaupt ist unklar, was mit dem ersten Hauptziel adressiert werden soll; Schadstoffeinträge in Gewässer, ist hier Grundwasser gemeint? Warum wird die Luftqualität (Immissionsgrenz- und -zielwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit) nicht berücksichtigt? Bei der Bewertung von Interventionen werden dann hingegen sogar nicht umweltrelevante Aspekte herangezogen (Arbeitsbedingungen!).
- Das zweite Hauptziel ist Teilziel des ersten Hauptziels. Umgebungslärm (im zweiten Hauptziel adressiert) ist ein Teilaspekt der sich auf die Gesundheit des Menschen auswirkenden Lebensbedingungen und -qualität, welche Kriterien des ersten Hauptziels sind.

Weiters ist es für die Bewertung eines Plans nicht nur wichtig, welche Intervention welchen Bedarf decken helfen soll (was vermeintlich schon die jeweilige Intervention legitimiert), sondern umgekehrt auch einen Überblick zu haben, **welche Bedarfe durch welche Interventionen gedeckt** werden sollen. Diese für eine wirkliche **Interventionslogik** essenzielle Übersicht fehlt offenbar im GSP. Damit kann auch nicht geklärt werden, ob die **Bedarfe** mit den vorgeschlagenen Interventionen überhaupt **hinreichend** gedeckt werden können, oder ob Interventionen fehlen oder aber trotz grundsätzlicher Eignung ein unzureichendes Ausmaß haben werden oder ob andere Interventionen zielführender wären (**Alternativenprüfung!**).

Nicht zuletzt wurde die Lösung der durchaus erwähnten **Zielkonflikte** und die Vermeidung **umweltschädlicher Subventionen** leider fast völlig ausgespart, sodass die im Interesse der SteuerzahlerInnen gebotene Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des gesamten GSP bedauerlicherweise weiterhin weit verfehlt wird!

Indikatoren

Auch wenn es nicht in allen Bereichen einfach ist, geeignete Indikatoren zur Bewertung von Zustand und Wirkung zu finden, sollten bestimmte Anforderungen jedenfalls erfüllt sein. Sie sollten:

- den „für den Plan oder das Programm **relevanten Umweltproblemen**“ entsprechen und
- die **Wirkung** des Plans oder Programms auf die Schutzgüter erfassen.

Beispielsweise sind die Indikatoren „Naturschutzrechtlich geschützte Gebiete in m²“, „Ein- und Austräge aus der Denkmaldatenbank“ **durch GAP-Interventionen nicht beeinflussbar**. Nur für die Luftschadstoffemissionen wurde die Wesentlichkeit der Komponenten bei der Indikatorenauswahl berücksichtigt.

Z. B. wäre statt des „Ressourcenverbrauchs pro Kopf“ als Indikator für das Schutzgut „Sachgüter, Rohstoffe und Kulturgüter“ der Wasserbrauch der Landwirtschaft geeigneter und würde eine andere Bewertung ergeben.

„Gesamtflächen im ÖPUL“ erfassen nur den Output, nicht jedoch die **Umweltwirkung**.

Datenangaben

Datenangaben sollten folgende Kriterien erfüllen:

- **möglichst aktuell**
Für den Indikator HNVP wurden vom BMLRT Daten für die laufende Periode an die EK gemeldet. Die im Bericht enthaltenen sind nicht aktuell (2007-2013) und unterscheiden sich im Ergebnis davon.
Daten für Almwaldflächen aus 2003, Erosionsgefährdung verschiedener Flächen 2006, Humusgehalt 1991/1995-2006/2009!
- **eindeutig**
Unterschiede, die sich aus verschiedenen Erhebungsmethoden ergeben, sollten erklärt werden. Bsp.: Laut Tab.14 nimmt Wald nur 41% der österreichischen Fläche ein, laut Angaben im Kapitel 3.1.2 jedoch 48%.
- **richtig**
Der Zielwert für AOT40 für die Vegetation wurde jedoch im Zeitraum von 2014 bis 2018 an 50% aller Messstellen, nicht an 42%, überschritten!²
Es steigt zwar die Waldfläche an, nicht aber seine Zuwachsrate!
Auch die Prozentangaben zum Rückgang der Almfläche und Zunahme der Waldfläche können unseres Erachtens nicht korrekt sein: Für die Verwaltung von Almen wird für den Rückgang der Almfläche und den Zuwachs der Waldfläche der gleiche Prozentsatz angegeben. Das Verhältnis der angegebenen Absolutzahlen für Rückgang der Almfläche und Zunahme der Waldfläche ist jedoch ca. 1:5. Mit diesem Verhältnis wird die tatsächliche Waldfläche jedoch deutlich unterschätzt bzw. die Almfläche überschätzt.

² Quelle: UBA, Jahresbericht der Luftgütemessungen 2018

Vorgangsweise bei der Bewertung

Die Autoren geben eine „Einschätzung des Trends bis 2030“, wo selbst der Plan nur bis 2027 zu erstellen ist. In der SUP-RL ist vorsichtig formuliert, dass der Umweltbericht den derzeitigen Umweltzustand und dessen **voraussichtliche Entwicklung** umfassen soll.

Es ist bemerkenswert, dass für die Bewertung der Auswirkungen der überprüften Interventionen nicht die Indikatoren herangezogen wurden, sondern manchmal andere Aspekte. Ein **Vergleich mit der Bewertung des Ist-Zustands bzw. der Nullvariante** ist damit **in Frage gestellt**.

Bei mehreren Interventionen und Indikatoren fehlt eine **klare Begründung für die Bewertung**. Dies macht die Entscheidungsfindung bedauerlicherweise sehr **intransparent**.

Bei den getroffenen **Beurteilungen** wurden in mehreren Fällen **unterschiedliche Kriterien** unserer Ansicht nach fachlich **unzulässig vermischt**:

- Für die Beurteilung des Trends der Nullvariante für die Anzahl der Tage mit Grenzwertüberschreitungen von Ozon zum Schutz der Vegetation wurden die Auswertungen für die menschliche Gesundheit herangezogen, nicht jene für die Vegetation.
- In der Bewertung des Trends (Nullvariante) für Luft werden für den Indikator „Grenzwertüberschreitungen gemäß Immissionsschutzgesetz-Luft“ Emissionswerte der Landwirtschaft herangezogen. Wenn schon ein Bezug zwischen Immission und Emission hergestellt wird, so wären auch andere Sektoren zu betrachten als die Landwirtschaft (Maschinen, Geräte, Forst,...), da der GAP-Strategieplan ja viel mehr umfasst.
- Bei den Pestiziden werden Werte aus der Aufwandsstatistik und Werte zu Pestizidrückständen vermischt.
- Die Bewertung (Text) der Nullvariante für „Wasser (Grund- und Oberflächengewässer)“ bezieht sich nur auf Grundwasser. Die ökologische Qualität der Oberflächengewässer wird leider nicht betrachtet.

Zur Bewertung der Umweltwirkungen der einzelnen Interventionen

31-1 Zwischenfruchtanbau

Die Intervention Zwischenfruchtanbau ist hinsichtlich einiger Kriterien (Bodenschutz, Grund- und Oberflächenwasser etc.) durchaus richtig als positiv zu bewerten. Hinsichtlich Biodiversität ist aber bei vielen Schutzgütern die Wirkung relativ begrenzt, vor allem, weil die Standzeit der Zwischenfrucht oft nur kurz ist und aufgrund der Jahreszeit die Vermehrungsstadien der meisten Insekten von allenfalls noch blühenden Pflanzen nicht mehr profitieren. Die Bewertung der Wirkung auf die Schutzgüter bei „Biologische Vielfalt“ sollte daher ähnlich wie bei 31-2 (System Immergrün) mit „0/+“ erfolgen.

47-12 Erhalt oder Förderung der Artenvielfalt... (Erzeugerorganisationen)

Die Auswirkungen auf die „Biologische Vielfalt“ sollten von „++“ auf „+“ herabgestuft werden, weil die grundsätzlich wertvolle Intervention leider voraussichtlich nur **sehr geringe Flächenausmaße** erreichen und daher national kaum messbare Folgen haben wird.

47-19 Verringerung von Emissionen

Der durch den Einsatz von Filtertechnik auf die Biodiversität zu erzielende Effekt kann höchstens mit „0/+“ bewertet werden.

47-22 Wiederbepflanzung von Obstplantagen nach obligatorischer Rodung

Diese Maßnahme sollte hinsichtlich ihrer Wirkung auf das Klima „+“ gewertet werden, weil Bäume, insbesondere junge, schnell wachsende, mit ihrer großen Oberfläche viel CO₂ binden und zusätzlich hinsichtlich das Lokalklima durch Verdunstung von Wasser kühlend wirken.

47-26 Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen

Da im Rahmen der SUP nur Umweltauswirkungen zu prüfen sind, kann der Einbau von Klimaanlage nicht als positiv bewertet werden.

Imkerei-Interventionen 55-1, 55-2, 55-5, 55-6

Dass sich „eine höhere Bienenpopulation günstig auf die Biodiversität auswirkt“, kann nicht unterstützt werden. Die Populationen der Honigbienen stehen in Konkurrenz zu vielen Wildbienenarten, deren Bestand zusätzlich gefährdet wird.

58-1 Wein, Umstellungsförderung

Auf biologische Vielfalt und Landschaft werden „potentiell negative Wirkungen“ angeführt, ohne sie zu beschreiben. Welche sollten das sein?

70-1 UBB

Die Auswirkungen auf die Landschaft sollten mit „+“ bewertet werden, zumal allfällige negative Effekte durch die Grünlanderhaltungsverpflichtung vernachlässigbar sein werden.

70-12 Almbewirtschaftung

Die positiven Auswirkungen auf die „Biologische Vielfalt“ sollten von „++“ auf „+“ herabgestuft werden, weil die grundsätzlich wertvolle Intervention leider voraussichtlich mit einer für eine erheblich positive Biodiversitätswirkung zu **hohen GVE-Grenze** gekoppelt ist.

70-17 Ergebnisorientierte Bewirtschaftung

Auch in Anbetracht der geringen für diese potenziell wertvolle Intervention in Frage kommenden Fläche erscheint eine Bewertung der Auswirkung auf das Schutzgut Landschaft mit „+“ ausreichend.

71-1 Ausgleichszulage

Ohne hinreichende Biodiversitätsauflagen konnte bisher kein **merklicher positiver Effekt** auf die Biologische Vielfalt nachgewiesen werden, auch wenn die Bemühungen, Betriebsaufgaben zu verhindern, sicherlich auch aus Biodiversitätssicht zu begrüßen sind. Jedoch ist auch in naturräumlich benachteiligten Gebieten Intensivierung mit ihren nachteiligen Folgen auf die Biologische Vielfalt zu beobachten.

Die Bewertung ist daher auf „0/+“ herabzustufen.

72-1 Natura 2000-Landwirtschaft

Die Auswirkungen auf die „Biologische Vielfalt“ sollten von „++“ auf „+“ herabgestuft werden, weil die grundsätzlich wertvolle Intervention aus mehrerlei Gründen, die den Rahmen dieser Ausführungen übersteigen würden, leider voraussichtlich nur **sehr geringe Flächenausmaße** erreichen und daher national kaum messbare Folgen haben wird.

73-1 Investitionen in die Landwirtschaftliche Erzeugung

Es wird nicht ausgeführt, welche Aspekte der Lebens- und Arbeitsbedingungen, die durch die Intervention verändert werden, die Gesundheit des Menschen positiv beeinflussen können. Diese sollten jedenfalls im Rahmen der SUP Umweltaspekte sein, wenn sie positiv bewertet werden.

Neben den Direktzahlungen³ führen auch investive Maßnahmen (z.B. zur Modernisierung von Betrieben) überwiegend zu einer **Intensivierung** der landwirtschaftlichen Produktion⁴ und können damit z. B. über die Erhöhung des Viehbesatzes, Erhöhung der ausgebrachten Düngermenge, Verringerung des Freigangs des Viehs, Intensivierung des Futtermittelanbaus etc. zur Gefährdung von Lebensraumtypen und Arten,⁵ zur Erhöhung von Stickstoff- und Treibhausgasemissionen und anderen Umweltschäden führen.

Diese Auswirkungen wurden erstaunlicherweise gar nicht angesprochen und daher auch die Wirkung dieser Intervention auf die Biodiversität mit „0“, auf andere Schutzgüter sogar mit „+“ bewertet. Damit werden **umweltschädliche Subventionen** leider ignoriert. Dies ist **dringend nachzubessern**.

Die Bewertung hinsichtlich Biologische Vielfalt wird mit „-“ empfohlen („- -“ nur deshalb nicht, weil manche Investitionen z.B. hinsichtlich Tierwohl auch Verbesserungen bei der Biologischen Vielfalt bewirken können).

³ FAO / UNEP / UNDP (2021): <https://www.fao.org/3/CB6683EN/CB6683EN.pdf>

⁴ Dantler, M., Kirchweiger, S., Eder M., Kantelhardt J. (2010): Analyse der Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe in Österreich. Universität für Bodenkultur Wien: https://boku.ac.at/fileadmin/data/H03000/H73000/H73300/pub/LBWL/2010_Endbericht_Evaluierung_Investition_fertig_okt10_endg.pdf

⁵ Europäische Kommission (2020): Empfehlungen der Kommission für den GAP-Strategieplan Österreichs. SWD(2020) 367 final

73-3 Infrastruktur Wald

Wir stimmen zu, dass die rasche Bekämpfung von Schädlingen im Wald und von Waldbränden in manchen Regionen – jedoch durchaus nicht österreichweit – wichtig ist. Jedoch ist das Forststraßennetz in den österreichischen Wäldern bereits sehr dicht, was sich durch die Zerschneidung von Lebensräumen, vermehrte Störung durch Verkehr, Intensivierung der forstlichen Nutzung (und damit meist Reduktion von Alt- und Totholz) usw. auch – und zwar österreichweit – ungünstig auf die biologische Vielfalt auswirken kann, sodass man oftmals von **umweltschädlicher Subvention** sprechen muss.

Ebenso ist das Landschaftsbild dadurch meist negativ beeinträchtigt.

Die Bewertung der Wirkung auf die Schutzgüter „Biologische Vielfalt“ und „Landschaft“ sollte daher zumindest jeweils mit „0/-“ erfolgen.

73-4. Waldbewirtschaftung

Hinsichtlich Biologische Vielfalt sollte vermerkt werden, dass nur manche der in der Intervention förderbaren Tätigkeiten auch wirklich positive Auswirkungen erwarten lassen.

Die Auswirkungen der Intervention auf den Bodenzustand sowie hinsichtlich Klima / „Senkung der Treibhausgasemissionen“ sollte mit „+“ beurteilt werden, da ein Wiederanstieg auf standorttypische Waldgesellschaften, traditionelle Umtriebssysteme und Erhöhung des Totholzanteils auch dem Boden dient und die Menge gespeicherten Kohlenstoffs erhöht. Es ist jedoch zu vermerken, dass manche geförderte Maßnahmen wie z. B. Hubschrauberbringung durchaus negative Auswirkungen z. B. hinsichtlich Treibhausgasemissionen haben [Anm.: dass solche Maßnahmen daher aus der Förderung ausgeschlossen werden sollten, haben wir bereits in der Konsultation vom 18.11.2021 zu den Interventionsentwürfen gefordert].

73-6 Investitionen in ökologische Verbesserungen und Maßnahmen zur Minderung des Hochwasserrisikos

Die Auswirkungen auf das Schutzgut „biologische Vielfalt“ sind wohl nur potentiell, weil es um die Verminderung eines Risikos geht. Deshalb sollte die Bewertung höchstens mit „0/+“ erfolgen.

73-10 Orts- und Stadtkernförderung

Da keineswegs sichergestellt ist, ob überhaupt Grünflächen mit naturschutzfachlicher Qualität geschaffen werden, sollte die Einstufung auf die Schutzgüter biologische Vielfalt und Gesundheit des Menschen auf „0/+“ herabgesetzt werden.

75-2 Gründen am Land

Auf S. 213 fehlt jegliche Begründung für die in Tabelle 2 (S. 17) eingetragene Bewertung.

77-5 LEADER

Die Begründung für die positive Bewertung der Auswirkung auf biologische Vielfalt ist nicht nachvollziehbar, zumal die Evaluierung in der laufenden Periode keine positive Wirkung aufgezeigt hat.

78-3 Wissenstransfer

Die positive Wirkung dieser Intervention auf biologische Vielfalt ist nur eine mittelbare. Außerdem ist der Anteil an Schulungen zur biologischen Vielfalt erfahrungsgemäß leider nicht bedeutend. Deshalb ist, solange die Biodiversität in den Schulungen keine wesentlich höheren Stellenwert erfährt, höchstens eine Wirkung mit „0/+“ zu unterstützen.

Redaktionelle Mängel

- ungültige Weblinks (ohne Datum);
- Legenden in Tabellen und Sätze unvollständig;
- Tippfehler z.B. „Farmpflanzen“ statt „Farnpflanzen“;
- Die Bezeichnung des ÖPUL ist korrekt: „Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft“, nicht „Österreichisches Programm für umweltfreundliche Landwirtschaft“ oder ähnliches.