



Universität für Bodenkultur Wien

Ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen zur Förderung der Biodiversität im Grünland – ExpertInneneinschätzungen zu Ausgangssituation, Bedeutung und Erfolgskriterien in Österreich

Masterarbeit

zur Erlangung des akademischen Grades Diplom-Ingenieurin

im Rahmen des Studiums der Agrar- und Ernährungswirtschaft

Eingereicht von: Verena SCHERFRANZ

Matrikelnummer: 01340810

Email: verena.scherfranz@students.boku.ac.at

Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Jochen Kantelhardt

Dipl.-Ing Dr. Andreas Niedermayr

Institut für Agrar- und Forstökonomie

Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Wien, April 2019



EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich erkläre eidesstattlich, dass ich die Arbeit selbstständig angefertigt habe. Es wurden keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Formulierungen und Gedanken sind als solche kenntlich gemacht. Diese schriftliche Arbeit wurde noch an keiner Stelle vorgelegt.

Wien, am 01. April 2019

DANKSAGUNG

An dieser Stelle möchte ich mich vielmals für die herausragende Betreuung durch Herrn Univ.-Prof. Dr. Jochen Kantelhardt und Herrn Dipl.-Ing. Dr. Andreas Niedermayr bedanken, die mir während meiner gesamten Abschlussarbeit mit viel Rat, Hilfsbereitschaft und Verständnis zur Seite gestanden sind. Allen ExpertInnen, die sich die Zeit für das ausführliche Interview genommen und damit die vorliegende Analyse ermöglicht haben, gilt ein weiterer herzlicher Dank.

Ein ganz besonderer Dank gebührt auch meinen Eltern, die mich während meines gesamten Bildungsweges gefördert und mir vor allem auch während meines Studiums ihre bedingungslose Unterstützung zuteil werden ließen. Meiner Familie und meinen Verwandten möchte ich zudem für ihre Neugierde und ihr reges Interesse an meinem gewählten Studienfach und die daraus entstandenen spannenden Diskussionen danken, die mich immer wieder aufs Neue in meiner Wahl für diesen Weg bestärkt haben. Hierbei gilt ein herzlicher Dank auch meinen FreundInnen sowie meinem Partner, die mich auf ebendiesem Weg begleitet und meine Studienzeit bunter und schöner gemacht haben.

ZUSAMMENFASSUNG

Biodiversität im Grünland wird im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union durch Agrarumweltmaßnahmen gefördert. Diese Maßnahmen basieren derzeit überwiegend auf Bewirtschaftungsauflagen (maßnahmenorientierter Ansatz), was keine an die Standorterfordernisse angepasste Bewirtschaftung erlaubt. Ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen (eoAum) werden dank der ausschließlich auf erreichten Umweltschutzergebnissen basierenden Entlohnung und des Wegfalls von Bewirtschaftungsauflagen in der wissenschaftlichen Literatur mehrheitlich als ein effektiverer und effizienterer Ansatz diskutiert. In Österreich wurde die Sichtweise zu eoAum wissenschaftlich bislang noch nicht analysiert. In der vorliegenden Studie wird mittels ExpertInneninterviews mit Stakeholdern der österreichischen Agrarpolitik und anschließender qualitativer Inhaltsanalyse erörtert, welche Ausgangssituation, Bedeutung und Erfolgskriterien eoAum in bzw. für Österreich aufweisen. Die Analyse zeigt, dass die befragten ExpertInnen eoAum zwar ein gewisses Potenzial beimessen, insgesamt darin aber lediglich einen das bestehende maßnahmenorientierte System ergänzenden Nischenansatz für besonders an Umweltschutz interessierte LandwirtInnen sehen. Ein Hauptgrund für die im Vergleich zur wissenschaftlichen Literatur verhaltenere Bewertung und die geringere beigemessene Bedeutung scheint in der grundsätzlichen Zufriedenheit der Befragten mit dem österreichischen maßnahmenorientierten Agrarumweltprogramm und dem folglich geringeren wahrgenommenen Änderungsbedarf zu liegen. Gestaltungsempfehlungen für die erfolgreiche Ein- und Durchführung potenzieller eoAum in Österreich weisen dabei kaum Unterschiede zu den Erkenntnissen der wissenschaftlichen Literatur auf.

ABSTRACT

Within the Common Agricultural Policy of the European Union, grassland biodiversity is promoted through agri-environmental measures. These measures are currently mainly based on management requirements (measure-oriented approach), which does not permit farming adapted to site requirements. Thanks to the remuneration based exclusively on achieved environmental protection results and the elimination of management prescriptions, result-oriented agri-environmental measures (roAEM) are mainly discussed as being more effective and more efficient. In Austria, the perspective on roAEM has not yet been scientifically analysed. This study uses expert interviews with stakeholders of the Austrian agricultural policy and subsequent qualitative content analysis to discuss the preconditions, importance and recommendations for the successful implementation of roAEM in and for Austria. While experts attribute some potential to roAEM, they see it primarily as niche approach suitable mainly for farmers who are particularly interested in environmental protection which complements the existing management-oriented agri-environmental program. This is a more cautious assessment of the preconditions and the prospects of roAEM compared to findings in the scientific literature. A main reason for this seems to be the broad agreement of respondents with the current management-oriented approach of the agri-environmental programme in Austria. Design recommendations for the successful introduction and implementation of potential roAEM in Austria mostly match with the findings in the scientific literature.

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|------------|
| 1. EINLEITUNG UND FRAGESTELLUNG | 8 |
| 2. THEORIE | 11 |
| 2.1. Biodiversität im österreichischen Grünland..... | 11 |
| 2.2. Ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen..... | 12 |
| 2.3. Differenzierung von eoAum anhand möglicher Ausgestaltungsformen..... | 17 |
| 2.4. Unterschiede von eoAum gegenüber moAum – interne Faktoren..... | 22 |
| 2.5. Externe Einflüsse auf die Implementierung von eoAum – externe Faktoren | 30 |
| 2.6. Erfolgskriterien von und Gestaltungsempfehlungen für eoAum | 35 |
| 2.7. <i>EXKURS</i> : Internationaler gesetzlicher Rahmen | 48 |
| 3. DATENGRUNDLAGE UND METHODE | 54 |
| 3.1. Theoretische Vorstudie..... | 54 |
| 3.2. Erhebung der Daten – ExpertInneninterviews..... | 54 |
| 3.3. Auswertung der Daten – Qualitative Inhaltsanalyse..... | 63 |
| 3.4. Darstellung der Ergebnisse | 69 |
| 4. ERGEBNISSE | 71 |
| 4.1. Status quo – Biodiversitätszustand und -fördermaßnahmen | 71 |
| 4.2. Ausgangssituation von eoAum in Österreich..... | 72 |
| 4.3. Bedeutung von eoAum für Österreich | 93 |
| 4.4. Erfolgskriterien und Gestaltungsempfehlungen | 95 |
| 5. DISKUSSION | 110 |
| 5.1. Diskussion der Methode | 110 |
| 5.2. Diskussion der Ergebnisse..... | 113 |
| 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK | 126 |
| 7. LITERATURVERZEICHNIS | 132 |
| 8. ANHANG | 145 |

TABELLENVERZEICHNIS

| | |
|--|-----|
| Tabelle 1: Ausgestaltungsmöglichkeiten von eoAum | 17 |
| Tabelle 2: Interne Faktoren gemäß theoretischer Vorstudie | 22 |
| Tabelle 3: Externe Faktoren gemäß theoretischer Vorstudie..... | 30 |
| Tabelle 4: Unterschied zwischen Green-Box- und nicht Green-Box-konformen Agrarumweltmaßnahmen | 50 |
| Tabelle 5: Finales Kategoriensystem für die qualitative Inhaltsanalyse | 67 |
| Tabelle 6: Grundstruktur einer SWOT-Matrix | 70 |
| Tabelle 7: SWOT-Matrix basierend auf ExpertInneninterviews | 73 |
| Tabelle 8: Einflussfaktoren auf Maßnahmenakzeptanz und Teilnahmebereitschaft gemäß ExpertInneninterviews | 105 |

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Unterschied zwischen eoAum und moAum | 13 |
|--|----|

1. EINLEITUNG UND FRAGESTELLUNG

Biodiversität¹ stellt die Grundlage für die Fähigkeit der Natur dar, den Menschen dauerhaft existenziell notwendige Güter und Leistungen bereitzustellen (Europäische Union, 2011). Vor allem aber anthropogene Einflüsse haben dazu geführt, dass bereits etwa 27 % aller Arten gefährdet sind (Essl et al., 2013). Zur Eindämmung dieses Biodiversitätsverlusts sieht die Europäische Union (EU) insbesondere auch eine nachhaltigere Gestaltung der Land- und Forstwirtschaft vor (Europäische Union, 2011). Um landwirtschaftliche Betriebe für den Schutz von Biodiversität zu motivieren, werden daher von der EU im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) Agrarumweltmaßnahmen – aktuell überwiegend in maßnahmenorientierter Form – eingesetzt (siehe etwa Allen et al. (2014) oder Burton und Schwarz (2013)). Wenden LandwirtInnen bestimmte – nachhaltigere – Bewirtschaftungspraktiken an, werden dabei die damit einhergehenden zusätzlichen Kosten oder Verluste finanziell kompensiert (Burton und Schwarz, 2013). Derartige Agrarumweltmaßnahmen fokussieren nicht zuletzt auch den Schutz der Biodiversität im Grünland (siehe etwa Peeters (2009) oder Europäische Union (2011)): Das Grünland stellt mit 33 % die überwiegende agrarische Landnutzungsform in Europa dar und hat in den vergangenen fünfzig Jahren einen besonders dramatischen Biodiversitätsrückgang erlitten (Peeters, 2009).

Effektivität² und Effizienz³ dieser hauptsächlich maßnahmenorientierten Ausgestaltung der GAP in Hinblick auf die Förderung der Biodiversität werden allerdings vermehrt in Zweifel gezogen (siehe bspw.: Burton und Schwarz, 2013; Green, 2004; Schmitzberger et al., 2005; Allen et al., 2014; Burton und Paragahawewa, 2011). So konnte auch im Halbzeitbericht der Europäischen Kommission zur Biodiversitätsstrategie 2020 kein bedeutender Fortschritt hin zum Hauptziel der Strategie, den fortschreitenden Verlust von Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen aufzuhalten, festgestellt werden (Europäische Union, 2016). Der gewünschte Effekt, dass LandwirtInnen durch maßnahmenorientierte Agrarumweltmaßnahmen mit ihren zahlreichen Bewirtschaftungsauflagen ferner einen Gesinnungswandel durchlaufen und zu nachhaltigerem Wirtschaften erzogen werden, konnte nicht erzielt werden, wie diverse Studien belegen (zusammengefasst nach Burton und Schwarz (2013); siehe auch Schenk et al. (2007)). Die

¹ Biodiversität umfasst in der Definition der – auch seitens der EU im Rahmen der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung unterzeichneten – Convention on Biological Diversity die Vielfalt innerhalb von Arten, die Vielfalt zwischen Arten und die Vielfalt von Ökosystemen (Artikel 2, Convention on Biological Diversity).

² In der vorliegenden Arbeit wird Effektivität im Sinne von ökologischer Effektivität verstanden. Dieser Begriff beschreibt die Eignung eines Instruments, umweltpolitische Ziele wirksam und präzise zu erreichen oder im Zeitverlauf zumindest nicht zu unterschreiten (Matzdorf, 2004).

³ Die Effizienz beschreibt das Leistungs-Kostenverhältnis (Mußhoff und Hirschauer, 2016). Ein effizientes Instrument zur Förderung umweltpolitischer Ziele vermag es dabei, das Ziel mit den geringst möglichen gesamtwirtschaftlichen Kosten zu erreichen (Matzdorf, 2004). Die Zielerreichung wird dabei also mit den dazu nötigen finanziellen Mitteln in Relation gesetzt. Je höher die Zielerreichung – also je höher die Effektivität – bei gleichbleibenden Kosten, desto höher ist folglich auch die Effizienz einer Maßnahme. Eine hohe Maßnahmeneffektivität hat demnach auch wesentlichen Einfluss auf die Maßnahmeneffizienz, was in der vorliegenden Studie berücksichtigt werden muss.

ausgeprägte Bürokratie und die Vielzahl an Kontrollen, die mit den Auflagen maßnahmenorientierter Agrarumweltmaßnahmen möglicherweise einhergehen, konnten in einer Studie von Pavlis (2016) sogar als Nicht-Teilnahme-Gründe identifiziert werden. Zudem sind maßnahmenorientierte Agrarumweltmaßnahmen generell durch die Problematik möglicher Leerzahlungen gekennzeichnet, zumal Prämien unabhängig von den tatsächlich bewirkten Umwelteffekten ausgezahlt werden (siehe etwa Allen et al. (2014) oder Matzdorf (2004)). Genannte Schwachstellen scheinen – insbesondere in Hinblick auf Effektivität und Effizienz – auch konkret bei der Förderung der Biodiversität im Grünland aufzutreten, was etwa von Verhulst et al. (2007) in einer Studie zu Wiesenbrütern verifiziert werden konnte. Zechmeister et al. (2003) konnten darüber hinaus zeigen, dass kein signifikanter Zusammenhang zwischen der Höhe der Agrarumweltförderungen am Betrieb und der gemessenen Biodiversität im Grünland besteht.

Einen Lösungsansatz zur Reduktion genannter ökologischer, ökonomischer und die Maßnahmenakzeptanz betreffender Schwierigkeiten könnten ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen darstellen (siehe bspw.: Burton und Schwarz, 2013; Allen et al., 2014; Verhulst et al., 2007; Wezel et al., 2018). Dabei erfolgt eine Entlohnung nicht bei Einhalten von Bewirtschaftungsauflagen, sondern unabhängig davon bei Erreichen vorab definierter Biodiversitätsziele (siehe u.a. Wezel et al. (2018)). Diese unmittelbare Verknüpfung zwischen Zahlung und Erreichung von Biodiversitätszielen verspricht dabei eine erhöhte Effektivität und Effizienz, da Leerzahlungen vermieden werden und LandwirtInnen sowie FördermittelgeberInnen dasselbe Ziel, nämlich die Verbesserung der Biodiversität, verfolgen (siehe etwa Matzdorf (2004)). Auch der Wegfall an Bewirtschaftungsauflagen wird als besonderer Vorzug dieses Ansatzes dargestellt, da LandwirtInnen so etwa flexibler, innovativer und besser an die individuelle betriebliche Situation angepasst wirtschaften können (siehe etwa Birge et al. (2017)).

Trotz dieser und weiterer in der wissenschaftlichen Literatur diskutierter vielversprechender Vorteile befinden sich ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen – auch zur Förderung der Biodiversität im Grünland – schon seit Jahren in einem Anfangsstadium (Wezel et al., 2018). In manchen Staaten wie etwa in Deutschland, Frankreich oder den Niederlanden werden jedoch seit einigen Jahren auch bereits im Rahmen der regulären nationalen Agrarumweltprogramme ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen zur Förderung der Biodiversität im Grünland angeboten (Europäische Kommission, 2017). Anders gestaltet sich die Situation etwa in Österreich, wo bislang lediglich ein Pilotprojekt zu ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen zur Förderung der Biodiversität im Grünland umgesetzt wurde (Europäische Kommission, 2017). Dies lässt vermuten, dass sich die Ausgangssituationen für derartige Maßnahmen im EU-weiten Vergleich möglicherweise wesentlich unterscheiden – was etwa von Prazan et al. (2014), Pavlis et al. (2016) sowie Herzog und Mikš (2007) für Agrarumweltmaßnahmen generell bereits beschrieben wurde. Folglich scheint auch die Übertragbarkeit von Erkenntnissen einschlägiger Studien aus anderen Mitgliedsstaaten fraglich. Studien, die die Ausgangssituation sowie die Bedeutung von

ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen zur Förderung der Biodiversität im Grünland in Hinblick auf die konkrete österreichische Situation erforschen und Schlüsse bezüglich der Gründe für deren begrenzte Umsetzung zulassen, wurden nach dem Wissensstand der Autorin jedoch noch nicht publiziert. Zudem ist aufgrund der möglicherweise unterschiedlichen Ausgangssituationen unklar, ob die in der wissenschaftlichen Literatur dargestellten Kriterien für eine erfolgreiche Ein- und Durchführung derartiger Maßnahmen auch auf eine potenziell vermehrte Implementierung in Österreich anwendbar sind. Die vorliegende Studie soll daher in Hinblick auf den erklärten Forschungsbedarf zwei Aspekte näher beleuchten:

- **Forschungsfrage (FF1):** *Wie beurteilen Stakeholder der österreichischen Agrarpolitik die Ausgangssituation für eine mögliche vermehrte Implementierung von ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen zur Förderung der Biodiversität im Grünland und welche Bedeutung messen sie derartigen Maßnahmen für Österreich bei?*

Einerseits zielt diese Forschungsfrage in Hinblick auf die Beurteilung der Ausgangssituation darauf ab, abzubilden, welche Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken Stakeholder der österreichischen Agrarpolitik ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen zur Förderung von Biodiversität im Grünland in Österreich zuschreiben. Dies soll – dargestellt in Form einer SWOT-Matrix – Rückschlüsse auf deren Durchführbarkeit ermöglichen. Andererseits soll in Hinblick auf die Frage nach der Bedeutung derartiger Maßnahmen für Österreich geklärt werden, ob, weshalb und in welchem Ausmaß den Stakeholdern eine Maßnahmenetablierung sowie -durchführung in Österreich sinnvoll erscheint und welche Perspektiven sie für diesen Ansatz sehen.

- **Forschungsfrage (FF2):** *Worin liegen – unter der Annahme, die vermehrte Implementierung ergebnisorientierter Agrarumweltmaßnahmen zur Förderung von Biodiversität erscheint für Österreich als sinnvoll – die für den Erfolg derartiger Maßnahmen relevanten Kriterien und kritischen Bereiche und wie sollten diese generell sowie speziell in Hinblick auf die Erfolgsindikatoren Maßnahmenakzeptanz, –effektivität und –effizienz ausgestaltet werden?*

Diesbezüglich soll erfasst und analysiert werden, was laut Stakeholdern der österreichischen Agrarpolitik generellen Einfluss auf den Erfolg derartiger Maßnahmen sowie insbesondere auf die Teilnahmebereitschaft der LandwirtInnen, mögliche Umwelteffekte und den effektiven Mitteleinsatz haben könnte. Darüber hinaus soll dargestellt werden, welche Ausgestaltungsform⁴ den Stakeholdern für die österreichische Situation am geeignetsten erscheint.

⁴ In diesem Kontext werden unter Ausgestaltungsformen die unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten der ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen verstanden – also beispielsweise die Durchführung von Selbstkontrollen oder die Durchführung von Gemeinschaftsansätzen.

2. THEORIE

2.1. Biodiversität im österreichischen Grünland

Das österreichische Grünland umfasst derzeit eine Fläche von etwa 1,26 Millionen Hektar, was rund 47 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Österreich entspricht (BMNT, 2018a). In den Gebieten der Hoch- und Voralpen sowie des Alpenvorlandes stellt das Grünland in Österreich gar die wichtigste Kulturart dar (BMNT, 2018a). Mehr als die Hälfte des österreichischen Grünlands – etwa 53 % – werden dabei extensiv bewirtschaftet (BMNT, 2018a). Dem Grünland kommt daher in Österreich nicht nur in der Grundfutterproduktion, sondern auch im Bereich der Biodiversität eine wesentliche Bedeutung zu (BMNT, 2018a).

Aufgrund der vermehrten Nutzungsaufgabe von – artenreichem – extensiv bewirtschaftetem Grünland und der gleichzeitig verstärkten Intensivierung des – wesentlich artenärmeren – intensiv genutzten Wirtschaftsgrünlands ist die Biodiversität im Grünland jedoch stark gefährdet (Pötsch et al., 2010). Aktuellere Daten zur Situation der Biodiversität im österreichischen Grünland konnten nicht ausfindig gemacht werden, stehen allerdings demnächst in Form einer vom Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT) beauftragten Evaluierungsstudie zur Verfügung (Suske Consulting, s.a.a). Von einer erheblichen Gefährdung der Biodiversität im Grünland ist aufgrund der intensiven staatlichen Schutzbestrebungen dennoch jedenfalls auszugehen – finden nicht zuletzt 70 % aller ÖPUL-Naturschutzmaßnahmen Anwendung auf das Grünland (BMNT, 2018a). Das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL) soll dabei im Rahmen der zweiten Säule⁵ der GAP die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt im Grünland sicherstellen (BMNT, 2018b). Diese Ziele werden insbesondere über folgende Maßnahmen forciert:

- *Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung*: Diese Maßnahme fordert unter Begleitung von Weiterbildungsmaßnahmen die Erhaltung von Landschaftselementen sowie die Anlage von Biodiversitätsflächen, die später gemäht und reduziert gedüngt werden (BMNT, 2018c).
- *Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel*: Diese Maßnahme fordert den Verzicht auf bestimmte Düng- und Pflanzenschutzmittel (BMNT, 2018c).
- *Naturschutzmaßnahme*: Diese Maßnahme soll ökologisch wertvolle Grünlandflächen durch Auflagen für Mäh- oder Düngzeitpunkte fördern (BMNT, 2018c).

⁵ Die zweite Säule der GAP umfasst die Förderung von Bereichen wie ländliche Entwicklung, Umwelt- und Klimaschutz (BMLFUW, 2013).

- *Natura 2000 – Landwirtschaft*: Diese Maßnahme fordert wie die Naturschutzmaßnahme die Einhaltung gewisser Auflagen, soll aber insbesondere zu einer Abgeltung und damit zu einer gesteigerten Akzeptanz für die zwingend verpflichtenden Natura 2000-Managementpläne beitragen (AMA, s.a.).
- *Ergebnisorientierter Naturschutzplan (ENP) – Pilotprojekt*: Dies ist die einzig ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahme im österreichischen ÖPUL und wird in Kapitel 2.2.3. detailliert dargestellt.

Die Effekte der dargestellten ÖPUL-Maßnahmen auf das Grünland können für die GAP-Programmperiode 2014-2020 noch nicht abschließend dargestellt werden, da das Programm zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Arbeit noch nicht abgeschlossen ist. Aus der Evaluierung der ÖPUL-Maßnahmen der vorangegangenen Programmperiode 2007-2013 geht jedoch hervor, dass die Biodiversität aufgrund der mit 82 % beinahe flächendeckenden natur- und umweltschutzaufgabenorientierten Bewirtschaftung gestärkt werden konnte (BMLFUW, 2016). Zwei bekannte Indikatoren zur Evaluierung von Agrarumweltprogrammen – der Farmland Bird Index, der Auskunft über die Bestandsveränderung von nicht zuletzt auch für agrarisch genutzte Kulturlandschaften typische Vogelarten gibt (BMNT, 2016; Teufelbauer und Seaman, 2017), sowie der High Nature Value Farmland-Indikator, der Umfang und Entwicklung von Landwirtschaftsflächen mit hohem Naturwert in Österreich abbildet (Umweltbundesamt, s.a.a) – wurden allerdings als rückläufig beschrieben (BMNT, 2016). Auch die aktuellste Berechnung des österreichischen Farmland Bird Indices für das Jahr 2016 lässt erkennen, dass der Bestand der untersuchten Vogelarten in den vorangegangenen 18 Jahren um 41,4 % gesunken ist (Teufelbauer und Seaman, 2017), was sowohl für die Wirkung der bereits implementierten Maßnahmen, als auch für die Biodiversitätssituation im Allgemeinen Handlungsbedarf bescheinigt. Als möglicher Lösungsansatz für derartige Herausforderungen wird – wie bereits in der Einführung dargestellt – die Implementierung von ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen diskutiert, die im Folgenden dargestellt werden sollen.

2.2. Ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen

2.2.1. Begriffsdefinition

Der Begriff „Ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen“ – die direkte Übersetzung des laut Fleury et al. (2015) in der Literatur wohl gebräuchlichsten Begriffs „result-oriented“ – wird synonym mit weiteren Begriffen wie „Zahlungen beim Erzielen von Ergebnissen“ (etwa bei Keenleyside et al. (2014)), „ergebnisbasierte Vergütung“ (etwa bei Allen et al. (2014)), „indikatorbasierte Agrarumweltzahlungen“ (etwa bei Hasund (2013)), „Leistungszahlungen“ (etwa bei Herzog et al. (2018)) oder „zielgesteuerte Zahlungen“ (etwa bei Colombo und Rocamora-Montiel (2018)) verwendet. Noch wurde keine allgemeingültige Definition für derartige Maßnahmen etabliert (Allen et al., 2014), doch wird ihnen in der Literatur ein gemeinsames Charakteristikum zugeschrieben, nämlich die – zumeist auf Ergebnisindikatoren (siehe Kapitel 2.3.)

basierende – weitestgehend oder vollständig von den angewandten Bewirtschaftungspraktiken unabhängige Entlohnung der LandwirtInnen für das Erreichen vorab definierter ökologischer Ziele (z. B.: Keenleyside et al., 2014; Burton und Schwarz, 2013; Birge et al., 2017; Colombo und Rocamora-Montiel, 2018; Darnhofer et al., 2017; De Snoo, 2013; Dörschner und Musshoff, 2015; Fleury, 2015; Hasund und Johansson, 2016; Herzon et al. 2018; Höft und Gerowitt, 2006; Höft et al., 2010; Kaiser et al., 2010; Matzdorf und Lorenz, 2010; Meyer et al., 2015; Ravier et al., 2015; Reed et al., 2014; Runge und Osterburg, 2007; Russi et al., 2014; Russi et al., 2016; Sabatier et al., 2012; Schroeder et al., 2013; Schulz, 2015; Schwarz et al., 2008; Sidemo-Holm et al., 2018; van Dijk et al., 2013; Wezel et al., 2015; Wezel et al., 2018). Ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen – im Folgenden mit eoAum abgekürzt – sind daher durch eine Vielzahl möglicher Handlungsalternativen geprägt, die den LandwirtInnen bei Inanspruchnahme der Förderung offenstehen (Matzdorf, 2004). Schwarz et al. (2008) nennen zwei weitere Charakteristika – nämlich die direkte Verknüpfung von Zahlung und Ergebnisreichung sowie die Differenzierung der Zahlungshöhe entsprechend dem Ausmaß der Umweltergebnisse. Allerdings charakterisieren auch sie derartige Maßnahmen durch die Handlungsfreiheit seitens der LandwirtInnen. Dies steht im Gegensatz zu maßnahmenorientierten Agrarumweltzahlungen – im Folgenden mit moAum abgekürzt – die in der Regel an die Einhaltung vorab definierter Bewirtschaftungsaufgaben, die über den gesetzlichen Vorgaben liegen, geknüpft sind (FAO, 2010) und somit weniger Handlungsspielraum geben (Matzdorf, 2004). Abbildung 1 soll den Unterschied veranschaulichen:

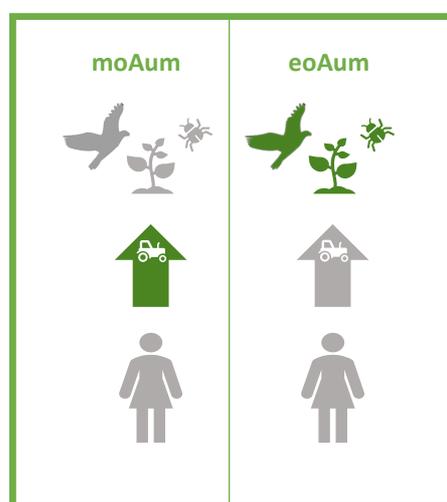


Abbildung 1: Unterschied zwischen eoAum und moAum, eigene Darstellung: 2019. Credit der Icons: Freepik/Flaticon.

Eine abgeschwächte Form der eoAum stellen habitatorientierte Zahlungen dar, die getätigt werden, wenn Indikatoren für hoch qualitative Lebensräume vorgezeigt werden können – unabhängig davon, ob sich dadurch die Biodiversität tatsächlich erhöht (Sabatier⁶, 2012).

⁶ Sabatier et al. (2011) konnten in ihrer Studie herausfinden, dass ergebnis- und habitatorientierte Agrarumweltmaßnahmen wesentlich bessere ökologische Performances aufweisen als maßnahmenorientierte. Bezüglich der ökologischen und

2.2.2. Legitimation und wohlfahrtsökonomische Einordnung

Von Menschen geschaffene Kulturlandschaften, die wesentliche Ökosystemdienstleistungen oder eine hohe Biodiversität sicherstellen, müssen auch durch die Menschen selbst gezielt aufrechterhalten werden (Schleyer und Plieninger, 2011). In Europa wird daher die Landwirtschaft selbst als Teil der Lösung für die Biodiversitätskrise angesehen, da im konkreten Falle der Agrarökosysteme die traditionelle Bewirtschaftung durch die LandwirtInnen die Voraussetzung für den Erhalt der an die traditionelle Landwirtschaft angepassten Ökosysteme darstellt (Batáry et al., 2015). Die Förderung der Biodiversität durch bestimmte Bewirtschaftungsweisen stellt dabei eine positive Externalität der landwirtschaftlichen Produktion dar (analog zu Bofinger (2007)). Dabei handelt es sich um einen Nutzen, der auf einer aus landwirtschaftlicher Sicht mit hohen Opportunitätskosten verbundenen ökologisch nachhaltigen, traditionellen Produktionsweise gründet, über den Markt aber nicht handelbar ist, zumal er als öffentliches Gut allen, ohne jemanden ausschließen zu können, zur Verfügung steht (analog zu Bofinger (2007)). Folglich stehen wenige Menschen, die bereit sind, aus ideologischen Gründen für diesen Nutzen zu bezahlen, einer Vielzahl von TrittbrettfahrerInnen gegenüber – Menschen, die weder zahlen wollen, noch zahlen müssen, um von ebendiesem Nutzen profitieren zu können (Bofinger, 2007). Häufige Konsequenz dieses Marktversagens und der folglich geringen wirtschaftlichen Attraktivität für die LandwirtInnen ist die Aufgabe einer landwirtschaftlichen Produktion, die erhebliche externe Nutzen für die Gesellschaft erzeugt (analog zu Bofinger, 2007).

Um dennoch eine ökologisch nachhaltige Bewirtschaftung mit Nutzen für die gesamte Gesellschaft aufrecht halten zu können, greift häufig – unter großer Akzeptanz (FAO, 2010; Schwarz et al., 2008) – die nationale und/oder internationale Agrar- und Umweltpolitik ein (FAO, 2010; Bofinger, 2007). Je nach gesetzlicher Regelung können derartige Eingriffe dabei dem VerursacherInnen⁷ oder dem Gemeinlastprinzip zugeordnet werden. Während das VerursacherInnenprinzip vorsieht, dass die LandwirtInnen für die Kosten etwaiger negativer Externalitäten – also Nachteile, die der Gesellschaft aufgrund der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung entstehen – selbst aufkommen müssen (analog zu Bofinger (2007) und Arndt (1997)), sieht das Gemeinlastprinzip vor, dass derartige Kosten aus öffentlicher Hand getragen werden (Arndt, 1997; Neudorfer, 2014). Zumal das Gemeinlastprinzip auch die staatliche Entlohnung von über gesetzliche Vorgaben hinausgehenden landwirtschaftlichen Umweltleistungen oder Umweltminderbelastungen (positiven Externalitäten) umfasst (Neudorfer, 2014), können eoAum diesem Prinzip zugeordnet werden. Zumal bei eoAum ein positiver Anreiz geschaffen wird, gezielt mehr positive

Produktionsperformances ergeben sich zwischen den beiden innovativen Agrarumweltmaßnahmen kaum Unterschiede. Allerdings ist laut dieser Studie die Flexibilität der habitatorientierten Agrarumweltmaßnahmen den ergebnisorientierten weit unterlegen.

⁷ Im Sinne des VerursacherInnenprinzips ist auch denkbar, dass die LandwirtInnen für jene Nachteile oder Kosten, die der Gesellschaft aufgrund einer gewissen Produktionsweise entstehen (negative Externalitäten) über Steuern oder den Kauf von Zertifikaten selbst aufkommen müssen (Bofinger, 2007).

Externalitäten zu erzeugen (siehe Kapitel 2.4.), können eoAum Hasunds (2013) Erläuterung zufolge auch als Umkehr des VerursacherInnenprinzips interpretiert werden. Beim VerursacherInnenprinzip werden nämlich negative Anreize geschaffen, gezielt weniger negative Externalitäten zu erzeugen (Bofinger, 2007). Aufgrund der in jedem Fall staatlichen Interventionen handelt es sich bei eoAum um Pigou'sche Lösungen⁸ auf das Problem der externen Effekte (Sattler und Matzdorf, 2013; Bofinger, 2007).

Ein mit eoAum verwandter Ansatz, der auch durch eine Umkehr des VerursacherInnenprinzips und Pigou'sche Elemente geprägt ist, ist die „Zahlung für Ökosystemdienstleistungen“ („payments for ecosystem services“ – PES). Wunder (2005) – von dem Osbeck et al. (2013) zufolge die bekannteste Definition stammt – definiert PES dabei als freiwillige Transaktionen in Form von Direktzahlungen von den NutznießerInnen an jene Partei, die erfolgreich vorab definierte Ökosystemdienstleistungen zur Verfügung stellt. Während einige AutorInnen wie Osbeck et al. (2013) eoAum daher als PES betrachten, sprechen sich andere für eine Differenzierung zwischen diesen Ansätzen aus. Die FAO (2010) sieht etwa bereits einen erheblichen Unterschied darin, dass Ökosystemdienstleistungen auch ohne menschlichen Einfluss bereitgestellt werden können, während Externalitäten aus der Landwirtschaft – wie etwa die besondere Artenzusammensetzung auf kultivierten Grünlandflächen – ausschließlich durch menschliche Aktivitäten entstehen. Auch Kleijn et al. (2011) sowie Matzdorf und Meyer (2014) argumentieren, dass das Ziel bei Ansätzen wie PES die Bereitstellung einer definierten Ökosystemdienstleistung mit ökonomischem oder sozialem Nutzen darstellt. Das Ziel von Biodiversitätsmaßnahmen – wie etwa eoAum – wird ihnen zufolge jedoch bereits mit der bloßen Stärkung der Biodiversität unabhängig von dem Nutzen, der damit für die Menschen einhergehen mögen, erreicht.

2.2.3. Entwicklung und Verbreitung von ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen

In Bereichen wie Bildung, Gesundheit und Kriminaljustiz sind ergebnisorientierte Ansätze zur Verbesserung von Effizienz, Effektivität und Übereinstimmung von öffentlichen und privaten Zielsetzungen sowie zur Förderung von Innovation und Flexibilität bereits weit verbreitet (siehe etwa Moxey and White (2014)). Seit den 1980-Jahren setzt man sich aber auch in der Landwirtschaft intensiv mit dem Thema der Honorierung von Umweltleistungen auseinander, da sie bereits zu diesem Zeitpunkt nicht mehr ausreichend bzw. in angemessener Qualität produziert wurden (Hofmann et al., 1995). Ein Fokus der damals diesbezüglich betriebenen Forschung lag auf der Frage, inwieweit landwirtschaftliche Nebenprodukte überhaupt als Umweltleistung angesehen werden können und ob und wie LandwirtInnen dafür honoriert werden sollten (Hofmann et al., 1995). Erste Projekte unter regionaler oder nationaler Finanzierung, in denen LandwirtInnen Zahlungen für das Erreichen bestimmter Umweltziele erhielten, wurden 1993 zum

⁸ Dabei ist Vatn et al. (2018) zufolge jedoch anzumerken, dass selbst bei Versuchen, Biodiversität verstärkt am Markt zu handeln, der Staat zur Klärung von Haftungsfragen, im Aufbau und der Organisation der Märkte sowie in der Kontrolle der Systeme intervenieren sollte.

Schutz von Vögeln am Ackerland (Deutschland und Niederlande) sowie zum Erhalt artenreichen Grünlands (Großbritannien) implementiert (Herzon et al., 2018). Das erste, von der GAP kofinanzierte Projekt wurde im Jahr 2000 in Deutschland (Baden-Württemberg) mit dem Ziel, extensiv bewirtschaftetes Grünland zu erhalten, umgesetzt (Russi et al., 2016). Dieses ist nach einigen Modifikationen auch heute noch unter der Bezeichnung FAKT-B3 (einst MEKA-B4) als ein Modul der baden-württembergischen Maßnahmen zur Förderung der Kulturlandschaft und besonders geschützter Lebensräume im Grünland verfügbar (Russi et al., 2016; Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, s.a.).

Heute liegt die Zahl derartiger, öffentlich finanzierter Projekte in der Europäischen Union und den EFTA-Staaten bei 21, wobei eoAum insbesondere in den zentralen, östlichen und mediterranen Mitgliedstaaten kaum verbreitet sind (Stand 2018; Europäische Kommission, 2017). Gerade aber in zentral- und osteuropäischen Staaten (CEE-Staaten) wie der Slowakei, Tschechien und Polen gibt es noch eine besonders große Anzahl an artenreichen Habitaten (Chobotová, 2013), die lediglich erhalten und nicht wieder aufgebaut werden müssten – wofür sich insbesondere eoAum gut eignen (siehe Kapitel 2.6.). Gründe für die geringe Anzahl implementierter eoAum können laut Allen et al. (2014) in der geringen Implementierung von Agrarumweltmaßnahmen generell, einem Mangel an Wissen seitens der Verwaltungsstellen, teils geringem Vertrauen zwischen LandwirtInnen und Verwaltungsstellen, Unsicherheiten seitens der LandwirtInnen in Hinblick auf das Nichterreichen der Ziele und der folgenden Nichtvergütung sowie in den Bedenken bezüglich höherer Umsetzungskosten liegen (siehe auch Osbeck et al. (2013)). Gründe für die Nichtumsetzung von eoAum, die in den nationalen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen liegen, konnten in der Literaturrecherche nicht ausfindig gemacht werden.

Auch in Österreich wurde ab dem Antragsjahr 2015 eine ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahme mit 136 teilnehmenden Betrieben und 1.443 ha vertraglich gebundener Fläche (Stand 2017) etabliert – der ergebnisorientierte Naturschutzplan (ENP) (Neudorfer, 2018). Die Maßnahme forciert dabei ausschließlich den Schutz naturschutzfachlich wertvoller Flächen (Europäische Kommission, 2016). Die betriebliche Implementierung der Maßnahme erfolgt stets in drei Schritten – nämlich der Identifikation der Zielarten bzw. -habitate (1), der Identifikation der Charakteristika und Bedürfnisse ebendieser Arten und Habitats (2) sowie der Definition von konkreten Zielen (3) (Europäische Kommission, 2016). Diese Schritte werden in gemeinschaftlicher Arbeit von ökologischen BeraterInnen und LandwirtInnen im Rahmen eines Betriebsbesuchs ausgearbeitet (Mondat, 2016). Gleichzeitig werden zur Überprüfung der Zielerreichung von Seiten der BeraterInnen auch rund drei betriebsindividuelle, gut identifizierbare Indikatoren bestimmt (Europäische Kommission, 2016), deren Erreichung von der AgrarMarkt Austria (AMA) kontrolliert wird (Mondat, 2016). Von den LandwirtInnen selbst wird dabei festgehalten, welche Bewirtschaftungspraktiken auf den teilnehmenden Flächen durchgeführt wurden und wie sich die festgelegten Ziele entwickelt haben (Mondat, 2016). Zur fakultativen Unterstützung stehen ÖkologInnen dabei

jederzeit als BeraterInnen zur Verfügung (Mondat, 2016). Bei dieser Maßnahme handelt es sich im Wesentlichen um eine ausschließlich ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahme (siehe Kapitel 2.3.), da keine über den gesetzlichen Standards liegenden Bewirtschaftungsauflagen berücksichtigt werden müssen (Europäische Kommission, 2016). Zur Berechnung der Zahlungshöhe bestimmen die BeraterInnen laut Europäischer Kommission (2016) jedoch eine mögliche Maßnahme, die zur Zielerreichung führen würde, und nehmen die damit einhergehenden finanziellen Nachteile – unter Berücksichtigung gewisser Abschläge für die Bewirtschaftungsflexibilität und Prämien für den zusätzlichen Aufwand – als Prämie an (kostenbasierter Ansatz).

2.3. Differenzierung von eoAum anhand möglicher Ausgestaltungsformen

Tabelle 1: Ausgestaltungsmöglichkeiten von eoAum.

| Unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten von ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen | | |
|--|--|--|
| Maßnahmenziele | Schutzgut | Biodiversität im Grün- und Weideland |
| | | Schutz der Lebensräume von Tieren und Pflanzen |
| | | Schutz von ursprünglichen Obst- und Weingärten |
| | | Schutz von ursprünglichen Haustierzüchtungen und Nutzpflanzensorten |
| | | Tierwohl |
| | | Luftqualität |
| | Konzept | Oberflächenwasserqualität |
| | | Land Sparing Land Sharing |
| Stärke der Ergebnisorientierung | | Hybridformen (schwache Ergebnisorientierung) ausschließliche (starke) Ergebnisorientierung |
| Zahlung und Finanzierung | Grundlage | wertbasierte Entlohnung |
| | | kostenbasierte Entlohnung |
| | Grad der individualisierten Leistungsabgeltung | Schwellenwertentlohnung |
| | | kontinuierliche Entlohnung |
| | Finanzierung | stufenweise Schwellenwertentlohnung zweite Säule der GAP öffentliche und private Programme |
| Ergebnisindikatoren | | Schutzgut ist Indikator Proxyindikator |
| Zusammenarbeit | | formalisiert durch kollektive Verträge nicht formalisiert aufgrund individueller Verträge |
| Vertragsdetails | Zahlungszeitpunkt | ex ante-Zahlung ggf. mit Rückzahlung |
| | | ex post-Zahlung |
| Zahlungshöhenfestlegung | ex ante | |
| | ex post in Versteigerung | |
| Monitoring und Kontrollen | Monitoring | reguläre Ergebnisindikatoren |
| | | spezielle Monitoringindikatoren |
| | | Selbstkontrolle |
| | | Fremdkontrolle |
| | Kontrollen | mit Sanktionierung |
| | | ohne Sanktionierung |
| | | Selbstkontrolle Selbstkontrolle durch externe ExpertInnen Fremdkontrolle |

Quelle: Eigene Darstellung, 2019.

EoAum weisen – etwa in den Bereichen Maßnahmenziele, Stärke der Ergebnisorientierung, Zahlung und Finanzierung, Ergebnisindikatoren, Zusammenarbeit, Vertragsdetails sowie Monitoring und Kontrollen – erhebliche Unterschiede in ihren Ausgestaltungsformen auf, anhand derer sie differenziert und klassifiziert werden können. Tabelle 1 (siehe oben/vorne) soll einen Überblick über mögliche Ausgestaltungsformen von eoAum geben.

Maßnahmenziele

Während eoAum meist auch einige Ziele wie etwa die auf LandwirtInnen abzielende Bewusstseinsbildung für die Bedeutung von Biodiversität am landwirtschaftlichen Betrieb teilen (Allen et al., 2014), werden darüber hinaus – bezogen auf die bereits im EU- und EFTA-Raum implementierten Programme – teils höchst unterschiedliche Maßnahmenziele verfolgt. So existieren derzeit Programme, die eine Erhöhung von Biodiversität im Grün- und Weideland fokussieren, was das häufigste Ziel darstellt (Herzon et al., 2018; für Beispiele siehe etwa Russi et al., 2016 sowie Fleury et al., 2015), einige, die auf den Populationschutz und den Schutz der Lebensräume von seltenen Tier- und Pflanzenarten (Herzon, 2018; für ein Beispiel dafür siehe etwa Verhulst et al. (2007)) sowie von Raubvögeln und Karnivoren abzielen (Herzon, 2018; für ein Beispiel dafür siehe etwa Hiedanpää und Borgström (2014)), einige, die dem Schutz von ursprünglichen Obst- und Weingärten gewidmet sind (Herzon, 2018; für ein Beispiel dafür siehe etwa Schleyer und Plieninger (2011)) und andere, deren Ziel der Schutz ursprünglicher Haustierzüchtungen und Nutzpflanzensorten ist (Herzon et al., 2018). Burton und Schwarz (2013) weisen zudem darauf hin, dass auch Maßnahmenziele wie die CO₂-Speicherung (wie etwa von Colombo und Rocamora-Montiel (2018) beschrieben) zur Erhöhung der Luft- oder das Vermeiden diffuser Verschmutzung (wie etwa von Sidemo-Holm et al. (2018) beschrieben) zur Erhöhung der Wasserqualität von eoAum fokussiert werden können.

Zudem können eoAum darüber klassifiziert werden, ob sie das Ziel einer Einbeziehung oder Unterschutzstellung landwirtschaftlicher Nutzflächen forcieren. Durch „in-production-Schemata“ etwa werden Ansätze unterstützt, die eine nachhaltige landwirtschaftliche Produktion zum Ziel haben, während „out-of-production-Schemata“ auf eine Unterschutzstellung landwirtschaftlich genutzter Flächen abzielen (Batáry et al., 2015). EoAum im Grünland sind in diesem Sinne als „in-production-Schemata“ zu sehen, da sie die Vereinbarkeit von Produktion und Naturschutz auf bewirtschafteten Grünlandflächen fördern (analog zu Batáry (2015)). Zur Unterscheidung dieser Ansätze können auch die Begriffe „Land Sharing“ für „in-production-Schemata“ beziehungsweise „Land Sparing“ für „out-of-production-Schemata“ herangezogen werden (Phalan et al., 2011).

Stärke der Ergebnisorientierung

Hybridformen (wie etwa in Baden-Württemberg (Russi et al., 2016)) und ausschließlich ergebnisorientierte Maßnahmen (wie etwa in Nordschweden (Hiedanpää und Borgström, 2014)) stellen zwei der

wichtigsten Ausgestaltungsalternativen dar (Allen et al., 2014). Während bei ersterem die Zahlung sowohl an gewisse Bewirtschaftungsauflagen, als auch an das Erreichen bestimmter vorab definierter Ziele gekoppelt ist oder die Erreichung gewisser Ergebnisse als Top-up-Zahlung im Rahmen von moAum angeboten werden kann (siehe auch Herzon et al. (2018)), erfolgt bei zweiterem eine Zahlung unabhängig von den angewandten Bewirtschaftungspraktiken lediglich bei Erreichen der vorab definierten Ziele (Herzon et al., 2018). Auch Burton und Schwarz (2013) differenzieren nach der Stärke der Ergebnisorientierung. Sie sprechen bei Programmen ohne zusätzliche Auflagen aber von „starker“, bei jenen mit zusätzlichen Auflagen von „schwacher“ Ergebnisorientierung.

Zahlung und Finanzierung

Die Berechnung der Prämienhöhe kann auf Basis der monetarisierten Werte⁹ der erreichten Ergebnisse (wertbasierte Agrarumweltzahlungen) oder kostenbasiert – also auf Basis einer Annahme der für die Zielerreichung notwendigen Maßnahmen und den damit einhergehenden Einkommensverlusten, etwaiger Mehrkosten sowie maximal 30 % der anfallenden Transaktionskosten¹⁰ – erfolgen (Hasund und Johansson, 2016). Aufgrund von EU-Vorgaben stellt dies allerdings eine lediglich theoretische Unterscheidungsmöglichkeit dar, denn aktuell muss die Zahlung für sämtliche implementierte Schemata kostenbasiert erfolgen (siehe Kapitel 2.7.). Eine rechtlich vereinbarte Alternative zur kostenbasierten Zahlungsberechnung liegt in der Preisbildung über Auktionen (siehe Kapitel 2.7.).

Auch anhand des Grades der individualisierten Leistungsabgeltung ist eine Klassifizierung möglich. Gemäß Burton und Schwarz (2013) stellen dabei indikatorbasierte Schwellenwertsysteme die am häufigsten angewandte Methode dar. Schwellenwertsysteme sind etwa sinnvoll, um ein Mindestmaß an Umweltleistungen zu garantieren, denn LandwirtInnen werden hierbei erst entlohnt, sobald sie einen gewissen Ergebnisgrad – etwa eine gewisse Anzahl an Indikatorpflanzen – erreicht haben (Allen et al., 2014). Ein derartiges System stellt etwa das bereits genannte FAKT-B3-Programm dar (Russi et al., 2016). Eine Individualisierung der Leistungsabgeltung ist dabei nicht vorgesehen – wird der Schwellenwert übererfüllt, erhöht sich die Zahlung nicht (Burton und Schwarz, 2013). In Systemen ohne Schwellenwert werden LandwirtInnen hingegen kontinuierlich und dem individuellen Leistungsniveau entsprechend für die Erbringung von Biodiversitätsleistungen entlohnt (Allen et al., 2014). Dies ist insbesondere beim Erhalt seltener Tierarten eine gängige Herangehensweise (Burton und Schwarz, 2013; für ein Beispiel siehe Hiedanpää und Borgström (2014)). Stufenweise oder multiple Schwellenwerte stellen die Mischform aus

⁹ In der wissenschaftlichen Literatur wird intensiv diskutiert, welche Werte für eine wertbasierte Entlohnung angenommen werden sollen. Denkbar ist etwa der Dienstleistungswert – also der funktionelle Wert der Biodiversität bezugnehmend auf die Resilienz von Ökosystemen – oder der Existenzwert – also der Wert der Biodiversität als solcher (Biologische Vielfalt, s. a.). Dementsprechend vielfältig sind auch die Methoden, mit denen die zu entlohnenden Werte berechnet werden können (Schwarz et al., 2008).

¹⁰ Transaktionskosten können als organisatorische Kosten verstanden werden, die mit Ein- und Durchführung von Agrarumweltmaßnahmen einhergehen (Falconer et al., 2001).

diesen beiden Systemen dar – je höher der überschrittene Schwellenwert, desto höher die Zahlung (Allen et al., 2014). Dadurch sollen LandwirtInnen einen Anreiz bekommen, auch Ergebnisse über das Mindestmaß hinaus zu erzielen (Burton und Schwarz, 2013), was etwa in dem in Niedersachsen umgesetzten System zur Anwendung kommt (Klimek et al., 2008).

Nicht zuletzt auch die Finanzierung der Agrarumweltzahlungen kann unterschiedlich erfolgen. So ist etwa eine Finanzierung über nationale und regionale Verwaltungsstellen oder auch Nationalparks im Rahmen der zweiten Säule der GAP möglich (Allen et al., 2014). Osbeck et al. (2013) ergänzen allerdings, dass der Großteil der ergebnisorientierten Programme aktuell nicht über die EU kofinanziert wird, sondern ausschließlich über lokale – öffentliche oder private – Programme. Neben den von der EU gelisteten Projekten existiert eine zunehmende Anzahl an Privatinitiativen insbesondere von Unternehmen, die eigene Biodiversitätsziele definieren („private rule making“): Diese umfassen neben Zertifizierungsprogrammen für eine nachhaltige Produktionsweise auch den Aufbau von Corporate Social/Environmental Responsibility, mit deren Hilfe sich Unternehmen einen besseren Ruf und dadurch neue Einkommensmöglichkeiten für das Unternehmen verschaffen wollen (Vatn et al., 2018). Ein entsprechendes österreichisches Beispiel ist „Blühendes Österreich“, das ergebnisorientierte Biodiversitätsprogramm von REWE International (Blühendes Österreich, s.a.).

Ergebnisindikatoren

Auch über die Gestaltung der Indikatoren, die den Grad der Erreichung des Ziels – des Indikandums (Matzdorf, 2004) – repräsentieren sollen, können eoAum differenziert werden. Indikatoren können – wie bei Maßnahmen zum Erhalt von Tierarten wie Wolf, Luchs und seltenen Nutztierassen – die zu schützende Art selbst sein (Allen et al., 2014; Hiedanpää und Borgström, 2014). Einzelne Tier- und Pflanzenarten können jedoch auch die Gesamtheit an Biodiversität und Ökosystemdienstleistungen in ihrer Umgebung repräsentieren (Ruff et al., 2013). Daher erfolgt die Zahlung für Programme zur Förderung von Biodiversität im Grünland aufgrund des hohen Messaufwands meist nicht bei Erreichen des eigentlichen Ziels – der Erhöhung der Artenvielfalt – sondern dann, wenn damit korrelierende Indikatoren (Proxyindikatoren¹¹) nachgewiesen werden können (Allen et al., 2014). Die für das Grünland besonders relevanten Proxyindikatoren – typische Pflanzenarten – werden beispielsweise auf Basis statistischer Korrelationstests (etwa über die Spearman-Rangkorrelation oder die lineare Korrelation) zu einer regional gültigen Indikatorliste zusammengesetzt, wobei die ausgewählten Indikatorarten mit der regionalen Gesamtartenzahl und der Zahl an regional gefährdeten Arten korrelieren müssen (Ruff et al., 2013; Kaiser, 2010; Birge et al., 2017).

¹¹ Allen et al. (2014) definieren die Proxyindikatoren nochmals genauer: Proxyindikatoren können einerseits Eigenschaften des Ökosystems (Bodenzustand, Vielfalt der Arten), andererseits einzelne Arten (Schlüsselarten, leicht identifizierbare Arten) sein. Außerdem unterscheiden die AutorInnen zwischen „einfachen Indikatoren“, die nur eine Variable – wie etwa gewisse Pflanzenindikatoren – umfassen, und „zusammengesetzten Indikatoren“, die mehrere Variablen wie etwa ökologische Strukturindikatoren, Pflanzenart-Indikatoren und negative Indikatoren umfassen.

Über die Anzahl der Indikatorarten sind damit bei vorliegenden Korrelationen klare Rückschlüsse auf die Artenvielfalt der Parzelle und die Umweltleistungen der LandwirtInnen möglich. Da das Assessment von mobilen Spezies wie Vögeln besonders schwierig ist, wird auch deren Auftreten statt direkt über die Anzahl der Arten oftmals über die Proxyindikatoren „Bruterfolg“ und „Anzahl der Nester“ gemessen (Sabatier, 2012). Alternativ kann auch von der Vielfalt der Pflanzenarten auf die Vielfalt der Tierarten geschlossen werden (Ruff et al., 2013). Höft et al. (2010) haben in einer Studie darüber hinaus untersucht, ob Pflanzen auch eine regelmäßige Beweidung bzw. häufiges Mähen indizieren können, was wiederum Rückschlüsse auf die Tiergerechtigkeit in der Rinderhaltung erlauben würde. Nicht alle eoAum wenden allerdings Indikatoren zur Messung der Zielerreichung an – zur Förderung der Stickstoffeffizienz erfolgt die Berechnung der Erfolge beispielsweise über eine Hoftorbilanz (Runge und Osterburg, 2007), bei der alle betrieblichen, ein- und ausgehenden Nährstoffströme erfasst werden (LfL, 2013).

Zusammenarbeit

Eine weitere Differenzierungsmöglichkeit innerhalb des Maßnahmentypus der eoAum ergibt sich durch den über die Verträge festgelegten Formalisierungsgrad der Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen. Während eoAum etwa kollektive Verträge vorsehen können, die Agrargemeinschaften für alle in der Gemeinschaft agierenden LandwirtInnen abschließen und diese daher – wie etwa in den Niederlanden – vertraglich zur Zusammenarbeit verpflichten (Gemeinschaftsansätze), überwiegen Modelle, in denen individuelle LandwirtInnen VertragspartnerInnen sind und jede Form der Zusammenarbeit auf bloßer Freiwilligkeit basiert (Allen et al., 2014). Diese Unterscheidung kann jedoch auch bei moAum angewandt werden, wo kollektive Verträge seit 1994 eine übliche Vorgehensweise darstellen (Verhulst et al., 2007).

Vertragsdetails

Neben einer Differenzierung von eoAum über grundlegende Ausgestaltungsmöglichkeiten ist auch eine Differenzierung über vertragliche Details möglich. Die Zahlung kann etwa in jedem Fall bereits am Beginn der Vertragsperiode (ex ante mit Rückzahlung bei Nichterreicherung der Ergebnisse) oder am Ende der Vertragsperiode (ex post mit Bezahlung bei Erreichung der Ergebnisse) erfolgen (Allen et al., 2014). Darüber hinaus ist laut Allen et al. (2014) auch eine Unterscheidung über den Zeitpunkt der Festlegung der Zahlungshöhe möglich: So können die Zahlungen entweder vorab fixiert oder auch erst in einem Versteigerungsprozess definiert werden.

Monitoring und Kontrollen¹²

Monitorings sollen LandwirtInnen dabei unterstützen, den Status-quo in Hinblick auf die Zielerreichung zu erkennen und gegebenenfalls Anpassungsmaßnahmen vornehmen zu können, um das geforderte Ergebnis zu erreichen (Magda et al., 2015). Auch Monitorings können sich dabei in ihrer Ausgestaltung erheblich unterscheiden. So können etwa neben den Kontrollindikatoren gesondert ausgewiesene „Monitoringindikatoren“ zum Monitoring herangezogen werden (Magda et al., 2015). Darüber hinaus kann das Monitoring der Indikatoren von den LandwirtInnen selbst, aber auch von externen ExpertInnen ausgeführt werden (Allen et al., 2014).

Kontrollen hingegen dienen der offiziellen Validierung der erreichten Ergebnisse, stützen sich aber jedenfalls auf die Zahl der Ergebnisindikatoren (Magda et al., 2015). Auch die Kontrollen können sich wiederum durch die durchführende Person/Stelle unterscheiden. So können sie etwa von der Auszahlungsstelle, von den LandwirtInnen selbst oder auch von ihrerseits beauftragten Stellen ausgeführt werden (Allen et al., 2014). Dabei verlangt die EU jedoch stets ein Mindestmaß von fünf Prozent an durch die Auszahlungsstelle kontrollierten Betrieben (Allen et al., 2014).

2.4. Unterschiede von eoAum gegenüber moAum – interne Faktoren

Im nachfolgenden Abschnitt wird dargestellt, hinsichtlich welcher Merkmale und Bereiche sich eoAum von moAum unterscheiden. Diese Unterschiede können auch als interne Faktoren im Sinne einer SWOT-Analyse (siehe Kapitel 3.4.) bezeichnet werden. Dabei soll ein Überblick über die in der wissenschaftlichen Literatur als Vor- oder Nachteil diskutierten Aspekte ebendieser internen Faktoren gegeben werden. Berücksichtigt wurden hierbei Aspekte, die auf eoAum generell zutreffen oder sich konkret auf eoAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland beziehen¹³. Die folgende Tabelle 2 zeigt eine Übersicht über die im Weiteren beschriebenen internen Faktoren:

Tabelle 2: Interne Faktoren gemäß theoretischer Vorstudie.

| Interne Faktoren gemäß theoretischer Vorstudie |
|---|
| Handlungsfreiheit |
| Verknüpfung von Zahlung und Ergebniserreichung |
| Außendarstellung |
| Risiko |
| Komplexität im Indikator-design |
| Kosten und Effizienz |
| Zusammenarbeit |
| Wissen und Bewusstsein |
| Wirkungsdauer |

Quelle: Eigene Darstellung, 2019.

¹² Unter Monitoring wird in der vorliegenden Arbeit eine freiwillige Überprüfung des Zielerreichungsgrades verstanden, wohingegen die Kontrolle die verpflichtende Überprüfung des Zielerreichungsgrades darstellt. Im Rahmen von Monitorings kann so etwa auch keine Sanktion verhängt werden, im Rahmen der Kontrolle hingegen schon (siehe dazu etwa Magda et al., 2015).

¹³ Zur Verdeutlichung mancher Argumentationen wurden zudem – unter verbaler Kennzeichnung – Aspekte angeführt, die sich explizit auf andere Bereiche wie etwa die Förderung der Ackerbiodiversität oder den Schutz von Raubvögeln beziehen.

Handlungsfreiheit

Ein wesentliches Unterscheidungskriterium zu moAum stellt die für eoAum charakteristische Handlungsfreiheit dar. Diese ermöglicht einer Vielzahl von AutorInnen zufolge eine flexible, standortangepasste, effektive und auch effiziente Bewirtschaftung – etwa weil Vorgaben wegfallen, die möglicherweise nicht unter allen Umständen zum Erfolg führen oder der betriebsindividuell kostengünstigste Weg zur Zielerreichung gewählt werden kann (siehe dazu beispielsweise Allen et al. (2014), Hasund und Johansson (2016), Wynne-Jones (2013), Wezel et al. (2018), Uthes und Matzdorf (2013), Burton und Schwarz (2013), Ravier et al. (2015), Runge und Osterburg (2007), Russi et al. (2016), Sabatier et al. (2012), Magda et al. (2015), Matzdorf und Lorenz (2010), Matzdorf et al. (2008), De Sainte Marie (2014), Fleury et al. (2015), Schwarz et al. (2008)). Hejnowicz et al. (2016) stellten zudem in einer Studie fest, dass komplizierte Regelungen oftmals – gegebenenfalls verbunden mit erheblichen Umweltschäden – aufgrund ihrer Unverständlichkeit nicht eingehalten werden, was durch eoAum vollständig umgangen werden kann. Darüber hinaus wird durch die Handlungsfreiheit innovatives, zielgerichtetes und eigenverantwortliches Handeln seitens der LandwirtInnen gefördert (siehe etwa Allen et al. (2014), Hasund und Johansson (2016), Herzon et al. (2018), Sabatier et al. (2012), Russi (2016), Matzdorf (2004), Matzdorf und Lorenz (2010), Matzdorf et al. (2008), Höft et al. (2010), Burton und Paragahawewa (2011), Wynne-Jones (2013), Fleury et al. (2015) sowie Schwarz et al. (2008)). Dies kann die Effizienz der Maßnahme stärken, zumal die LandwirtInnen gleichsam auch die Konsequenzen für wenig effektives oder falsches Verhalten tragen müssen und daher motiviert sind, optimale Lösungen zu finden (Matzdorf, 2004). Zudem kann durch die Handlungsfreiheit lokales Wissen (Uthes und Matzdorf, 2013, Wynne-Jones, 2013) und der Einsatz langjähriger Erfahrungen gestärkt (Klimek et al., 2008) sowie das Engagement für Naturschutzarbeit gefördert werden (Burton et al., 2008). Gleichzeitig kann die Handlungsfreiheit zu einem Gefühl der erhöhten Anerkennung unter den LandwirtInnen führen (Wezel et al., 2018) – insbesondere wenn zur Ergebniserreichung keine Änderung der Bewirtschaftungspraktiken notwendig ist (Fleury et al., 2015). Nicht zuletzt bedingt der Wegfall der Bewirtschaftungsaufgaben möglicherweise auch einen Wegfall großen bürokratischen Aufwands (Allen et al., 2014). Weil die Handlungsfreiheit den Aufbau von ökologischem Wissen unter den LandwirtInnen sowie das Entwerfen innovativer Lösungen ermöglicht und dies dank Ergebnisorientierung mit einem hohen wirtschaftlichen Nutzen einhergeht, könnten Wissen und Innovation zudem vermehrt als Status- und Prestigesymbol betrachtet werden (Burton und Schwarz, 2013; Burton und Paragahawewa, 2011). Außerdem kann die Handlungsfreiheit zum Aufbau einer Wissenskultur rund um agrarökologische Güter beitragen (Burton und Paragahawewa, 2011). Die Handlungsfreiheit kann so zu einer Einbettung der Ziele in die Gesellschaft beitragen (Burton und Paragahawewa, 2011), was wiederum das Auftreten von TrittbrettfahrerInnen vermeiden kann (Burton und Paragahawewa, 2011; Burton und Schwarz, 2013). Dabei gilt allerdings zu bedenken, dass die Handlungsfreiheit auch mit einem Verlust für

die Gesellschaft einhergehen kann, wenn etwa traditionelle Bewirtschaftungsweisen durch innovative Praktiken ersetzt werden (Beaufoy et al., 2012).

Verknüpfung von Zahlung und Ergebniserreichung

Ein weiteres wesentliches Unterscheidungskriterium von eoAum gegenüber moAum liegt darin, dass Zahlungen an das Erreichen vorab definierter Biodiversitätsergebnisse geknüpft werden (siehe Kapitel 2.2.1.). Dieses Charakteristikum wird in der Literatur überwiegend als Vorteil diskutiert, da es eine Steigerung von Effizienz und Effektivität verspricht – etwa zumal die Zahlung ausschließlich bei Vorliegen eines Effekts erfolgt und so Leerzahlungen vermieden werden können oder weil LandwirtInnen motiviert sind, exakt den vorgegebenen Umwelteffekt zu erzeugen (siehe dazu bspw. Allen et al. (2014), Matzdorf (2004), Burton und Schwarz (2013), Hasund und Johansson (2016), Schwarz et al. (2008), Wynne-Jones et al. (2013), Wynne-Jones (2013), Colombo und Rocamora-Montiel (2018), oder Russi (2016)). Burton und Schwarz (2013) erläutern zudem, dass so die ökologischen Ziele besser erreicht werden können, da diese direkt – und nicht wie bei moAum indirekt über Handlungsvorgaben – vorgegeben werden. Dies kann insbesondere bei Umweltzielen wie dem Erhalt von Unkräutern (Höft und Gerowitt, 2006) oder dem Schutz von Raubvögeln (Hiedanpää und Borgström, 2014) besonders zielführend sein, da diese gesellschaftlich wenig angesehen sind und daher bei lediglich maßnahmenorientierten Ansätzen gezielt umgangen werden könnten. Diese Umgehung stellt ein Beispiel für Prinzipal-Agenten-Probleme¹⁴ dar. Dabei handelt es sich um Situationen, in denen etwa der Staat als Auftraggeber (Prinzipal) eine Ergebniserreichung verfolgt, die ausführenden LandwirtInnen (AgentInnen) aber möglicherweise lediglich die für sie möglichst günstige Umsetzung der geforderten Maßnahmen forcieren, die gegebenenfalls nicht mit der Ergebniserreichung korreliert (analog zu Bofinger (2007)). Derartige Probleme können bei eoAum folglich kaum auftreten, da FördermittelgeberInnen und LandwirtInnen hierbei dasselbe Ziel, nämlich die Ergebniserreichung verfolgen (siehe etwa Hiedanpää und Borgström (2014), Matzdorf (2004) oder Schwarz et al. (2008)). Die mit dem Unterscheidungskriterium der direkten Verknüpfung zwischen Ergebniserreichung und Zahlung einhergehende verstärkte Marktorientierung wird als weiterer Vorteil gesehen, da Umweltgüter als wirtschaftlich wertvolle Produkt gehandelt werden (siehe dazu etwa Wynne-Jones (2013), Burton und Paragahawewa (2014), Matzdorf (2004) oder Allen et al. (2014)). Diese ergebnisorientierte – qualitäts- und quantitäts-, nicht inputbasierte – Entlohnung spiegelt zudem jene Marktsituation wider, in der LandwirtInnen bereits im Verkauf ihrer anderen Produkte üblicherweise agieren (Schwarz et al., 2008).

¹⁴ Das Prinzipal-Agenten-Problem beschreibt eine Situation, in der die/der Prinzipalln aufgrund von Informationsasymmetrien der Unsicherheit ausgesetzt ist, dass die von ihr/ihm beauftragte Handlung von der/dem damit betrauten AgentIn nur unzureichend ausgeführt wird (Bofinger, 2007).

Außendarstellung

Auch in Hinblick auf die Außendarstellbarkeit scheinen sich eoAum von moAum zu unterscheiden. So argumentieren Burton et al. (2008) oder Höft und Gerowitt (2006) etwa, dass durch die Ergebnisindikatoren die Außendarstellung im Vergleich zu moAum erleichtert wird, da diese unmittelbar einen guten Umgang mit der Umwelt zeigen (Burton et al., 2008) oder selbst sichtbare ästhetische Landschaftswerte darstellen (Höft und Gerowitt, 2006). Die visualisierten Leistungen können dabei nicht nur zu Vergleichen mit KollegInnen als Maß für den Bewirtschaftungserfolg herangezogen werden (Burton et al., 2008) und einer Stärkung der Anerkennung der landwirtschaftlichen Leistungen in der Gesellschaft dienen (siehe etwa Allen et al. (2014), Russi et al. (2016), Russi (2016) oder Birge (2017)). Sie können auch als sichtbare Argumente für die Effektivität der Umweltschutzmaßnahme und die soziale Legitimierung der Zahlung herangezogen werden (Matzdorf und Lorenz, 2010). Dies könnte auch das Vertrauen in politische Prozesse festigen (Meyer et al., 2015). Die Außendarstellbarkeit kann insbesondere auch durch entsprechende Wettbewerbe, die oftmals mit eoAum verknüpft werden und bei denen die ökologische Leistung der LandwirtInnen positiv hervorgehoben wird, vorangetrieben werden (Hilpold et al., 2018; Fleury et al., 2015; Magda et al., 2015, De Sainte Marie, 2014). Die dadurch erreichte breite gesellschaftliche Anerkennung kann zudem auch die Entwicklung von Stolz seitens der LandwirtInnen fördern (Hilpold et al., 2018). Außerdem können eoAum vermehrt zum Abbau von Vorbehalten zwischen Landwirtschaft und Naturschutz beitragen (Matzdorf, 2004), wohl weil leichter erkennbar wird, dass landwirtschaftliche Produktion und Biodiversitätserhalt nicht unvereinbar sind (Fleury et al., 2015). Auch dies kann wiederum durch entsprechende Wettbewerbe verstärkt werden (Magda et al., 2015).

Risiko

In einer Vielzahl der einschlägigen Studien wird argumentiert, dass ein wesentlicher Unterschied zwischen moAum und eoAum die mit eoAum einhergehende Erhöhung des Risikos für die LandwirtInnen darstellt – etwa weil externe Faktoren der Ergebnisreichung entgegenstehen oder weil die Ziele möglicherweise nur nach entsprechend langen Zeiträumen erreicht werden können (siehe dazu etwa: Wezel et al., 2018; Allen et al., 2014; Zabel und Roe, 2009; Russi et al., 2016; Osbeck et al., Runge und Osterburg, 2007; Burton und Schwarz, 2013; Schwarz, 2008; Herzon et al., 2018). Im Vergleich dazu wird dieses Risiko der Nichterreichung der Umweltziele bei moAum von den FördermittelgeberInnen getragen (Uthes und Matzdorf, 2013; Schroeder et al., 2013). Wenngleich große Übereinstimmung darin herrscht, dass das Risiko für die LandwirtInnen bei eoAum erhöht ist, fanden Matzdorf und Lorenz (2010) in ihrer Studie heraus, dass das Risiko von weniger als einem Drittel der Befragten als zu hoch eingeschätzt und lediglich das Wetter als relevanter Risikofaktor wahrgenommen wird. Russi et al. (2016) stellten zudem fest, dass der Einfluss externer Faktoren – insbesondere unter den bereits an eoAum teilnehmenden

LandwirtInnen – als wesentlich weniger bedeutend angesehen wird als jener der Bewirtschaftung. Dies könnte daran liegen, dass das Risiko durch den Aufbau von Erfahrung und lokalem Wissen ohnedies gemindert werden kann, wie etwa Burton und Schwarz (2013) zusammenfassen. Zusätzlich dazu argumentiert Wynne-Jones (2013), dass in der jetzigen Ausgestaltung mit dem Staat als einzigem Abnehmer von Biodiversität – also einem staatlichen Nachfragemonopol – das Risiko für die LandwirtInnen wesentlich höher ist als auf einem vollständigen Markt. Das Risiko der LandwirtInnen, keine Ergebnisse zu erreichen, führt darüber hinaus zu einer komplexeren Budgetierung der gesamten Maßnahme, da höchst unklar ist, wie viele LandwirtInnen tatsächlich die erforderlichen Ergebnisse erzielen und damit Anspruch auf eine finanzielle Entlohnung haben (Allen et al., 2014).

Komplexität des Indikatordesigns

Ein weiterer Unterschied zwischen eoAum und moAum liegt in der essentiellen Rolle von Ergebnisindikatoren, die bei moAum der Definition von Bewirtschaftungsauflagen zukommt. Indikatoren werden bei moAum zwar auch, jedoch lediglich zu Evaluierungszwecken und nicht zu Kontrollzwecken eingesetzt (siehe etwa 4.2.1.). Die folglich bei eoAum hohe erforderliche Güte der Indikatoren setzt voraus, dass diese mit entsprechender Sorgfalt gestaltet werden, was – nicht zuletzt aufgrund der höchst komplexen Ursachen-Wirkungs-Beziehungen (Matzdorf, 2004; FAO, 2010; Moxey und White, 2014, etc.) – einiger empirischer Prozesse bedarf und möglicherweise mit hohen Kosten verbunden ist (Herzon et al. 2018; Hasund, 2013). Gleichsam könnte auch das nicht korrekte Indikatordesign zu hohen Kosten aufgrund fortschreitender Umweltzerstörung führen, etwa wenn Indikatoren so gestaltet sind, dass deren Erreichung nicht automatisch eine Erreichung des übergeordneten Umweltziels herbeiführt (Burton und Paragahawewa, 2011). Dies ist besonders problematisch, wenn die Förderung der Indikatoren, nicht aber die Förderung der Biodiversität von den LandwirtInnen als Ziel angesehen wird (Zabel und Roe, 2009; FAO, 2010). Darüber hinaus erfordert die Einführung sinnvoller Indikatorschwellenwerte langjährige empirische Prozesse, da zu hohe Werte einen Teilnahmerückgang, zu niedrige Werte eine Umweltverschlechterung bzw. einen fehlenden Anreiz zur Verbesserung bedingen würden (Allen et al., 2014).

Kosten und Effizienz

Auch in Hinblick auf die Maßnahmeneffizienz und die diese beeinflussende -effektivität werden eoAum wesentliche Unterschiede im Vergleich zu moAum zugeschrieben. Durch die Ergebnisorientierung etwa sind LandwirtInnen motiviert, nur jene Flächen fördervertraglich zu binden, auf denen die Ergebnisreichung realistisch erscheint (siehe etwa Allen et al. (2014), Burton und Schwarz (2013), Hasund und Johansson (2016), Matzdorf et al. (2008) oder Sidemo-Holm et al. (2018)). Darin unterscheiden sie sich von moAum, im Rahmen derer auch landwirtschaftliche Flächen gefördert werden könnten, die weder zur Produktion, noch zur Ergebnisreichung beitragen (Sidemo-Holm et al., 2018). Zwar führt die

beschriebene „Play it safe“-Einstellung oftmals dazu, dass nur jene Flächen gewählt werden, die sich ohnedies bereits in einem guten Ausgangszustand befinden (Fleury et al., 2015). Dies erscheint aber in Hinblick auf die Empfehlung, den Erhalt und nicht den Wiederaufbau von Biodiversität zu fördern, möglicherweise auch durchaus wünschenswert (siehe Kapitel 2.6.).

Ein weiterer in Hinblick auf die Maßnahmeneffizienz diskutierter Unterschied zwischen eoAum und moAum betrifft die Durchführung der Kontrollen. Zumal im Rahmen von eoAum keine Stichprobenkontrollen durchgeführt werden müssen, um feststellen zu können, ob gewisse Handlungen getätigt oder unterlassen wurden, sondern die Ergebnisse nur einmalig und quantitativ zu messen sind (siehe etwa Höft (2010) und Russi et al. (2016)), ist eine einfachere – und nachvollziehbarere – Kontrolle möglich (Allen et al. 2014; Schwarz et al., 2008). Durch die einfache Messbarkeit wird auch ein ständiges Monitoring von Seiten der LandwirtInnen ermöglicht (Allen et al., 2014), die ihre Bewirtschaftungspraktiken stets an den aktuellen Stand ihrer Leistungen anpassen können (Zabel und Roe, 2009). Dies könnte auch erklären, weshalb etwa im baden-württembergischen Programm die Nichterreichung der Ziele so gering ausfällt (Russi et al., 2016). Auch die Vergleichbarkeit zwischen den LandwirtInnen wird somit erleichtert, was möglicherweise die Zielerreichung der LandwirtInnen wesentlich verbessern kann (Sutherland und Peel, 2010). Ohne weiteres Zutun wird durch die Vergleichbarkeit zudem der Aufbau von Statussymbolen ermöglicht (Burton und Paragahawewa, 2011; Burton et al., 2008). Zumal bei den Kontrollen immer das Ergebnis bzw. der Effekt der Maßnahme gemessen wird, braucht es zudem keine weitere Kontrolle zur Überprüfung der Maßnahmeneffektivität (Allen et al., 2014, Russi, 2016). Die vergleichsweise hohe Effizienz der Maßnahmenkontrolle wird unterstützt vom Abbau der Informationsasymmetrien, was auf zweierlei Wegen erfolgt: So werden einerseits lediglich objektiv vorliegende, quantifizierbare Ergebnisse überprüft (siehe oben/vorne). Andererseits verfolgen die LandwirtInnen als AgentInnen das gleiche Ziel wie der Staat als Prinzipal, nämlich das Erreichen möglichst guter Biodiversitätsleistungen, weshalb die LandwirtInnen einer Offenlegung nicht im Wege stehen (siehe oben/vorne). Durch die bei eoAum oftmals realisierte Möglichkeit einer Selbstkontrolle ist zudem mit einer Kosteneinsparung von rund 46 % im Vergleich zu herkömmlichen, extern durchgeführten Kontrollen zu rechnen (Targetti et al., 2014). Kontrollorgane selbst sehen laut einer Studie von Matzdorf und Lorenz (2010) die mit der Kontrolle von eoAum einhergehenden Kosten und den Zeitaufwand grundsätzlich als passend an, wenngleich sich während der Blütezeit der Indikatorarten besondere Arbeitsspitzen zeigen (siehe dazu auch Russi et al., 2016). Russi et al. (2016) argumentieren zudem, dass die Kontrolle der Einhaltung von Bewirtschaftungsauflagen im Rahmen von moAum möglicherweise zeitintensiver ist.

Wenngleich eoAum, wie soeben beschrieben, eine langfristige Steigerung der Effizienz versprechen, so können sich eoAum gerade anfänglich von moAum, insbesondere, wenn diese das bereits implementierte System darstellen, aufgrund der möglicherweise anfallenden Mehrkosten oder der

niedrigeren Effizienz unterscheiden (siehe etwa Allen et al. (2014), Hasund (2013), Osbeck et al. (2013), Moxey und White (2014), Burton et al. (2008), Burton und Schwarz (2013), Runge und Osterburg (2007), FAO (2010) oder Birge et al. (2017)). Die hohen anfänglichen Kosten bzw. die niedrige anfängliche Effizienz werden in der wissenschaftlichen Literatur etwa damit argumentiert, dass sich Innovation und Flexibilität nicht unmittelbar lohnen (Moxey und White, 2014) oder dass gerade anfangs wenig Wissen und wenig Verständnis vorhanden sind (siehe etwa Osbeck et al. (2013) oder Burton und Schwarz (2013)). Weiters wird dies damit begründet, dass die Änderung von Bewirtschaftungspraktiken einige Zeit beansprucht (Schroeder et al., 2013) und dass LandwirtInnen gerade zu Beginn der Maßnahmendurchführung auch Fehler machen dürfen sollten, die sich wiederum auf die gesellschaftliche und behördliche Akzeptanz und die Maßnahmeneffizienz auswirken könnten (Burton et al., 2008; Burton und Paragahawewa, 2014). Runge und Osterburg (2007) beschreiben zudem, dass anfangs – zusätzlich zur geringeren Akzeptanz – mit höheren öffentlichen und administrativen Transaktions- sowie Entscheidungsfindungskosten zu rechnen ist. Mit besonders hohen Transaktionskosten wäre laut FAO (2010) insbesondere dann zu rechnen, wenn die Maßnahme individuell an die Betriebe angepasst würde – etwa durch betriebsangepasste Schwellenwerte. Wenngleich von einigen AutorInnen zudem der zusätzliche Zeitaufwand für die LandwirtInnen oder die möglicherweise generell hohen Verwaltungskosten (Birge et al., 2017; Herzon et al. 2018) als Nachteil beschrieben werden, argumentieren Russi et al. (2016), dass etwaige Mehrkosten auch kompensiert werden können. Dies erklären die AutorInnen mit dem verringerten Dokumentationsaufwand und der fehlenden Notwendigkeit von Nachverhandlungen, wenn Bewirtschaftungsauflagen aufgrund externer Faktoren wenig sinnvoll erscheinen.

Zusammenarbeit

Ein weiterer Unterschied von eoAum zu moAum liegt im Ausmaß der Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen. Durch den Wegfall der Bewirtschaftungsauflagen und die Notwendigkeit, innovativ und gemeinsam zu arbeiten, wird bei eoAum etwa die Kommunikation und der Meinungs austausch unter den LandwirtInnen in besonderem Maße gefördert (siehe etwa Höft et al. (2010) sowie Burton et al. (2008)). Dies kann zum Aufbau von implizitem Wissen und einer Einbettung des Bewusstseins über die Wichtigkeit ökologisch verträglichen Handelns in die Gesellschaft beitragen (Burton und Paragahawewa, 2011). Darüber hinaus wird in der landwirtschaftlichen Gesellschaft sozialer Druck für umweltfreundliches Handeln aufgebaut, da anderweitiges Handeln an eoAum teilnehmende LandwirtInnen bei der Ergebniserreichung stören könnte (Matzdorf, 2004). So wird auch das Verhalten anderer, benachbarter LandwirtInnen relevanter für das eigene Handeln (Matzdorf, 2004). EoAum eignen sich gemäß AutorInnen wie Herzon et al. (2018) darüber hinaus auch für die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen AkteurInnen – etwa aufgrund einer partizipativen Einbindung in Maßnahmengestaltung und Kontrolle

(siehe etwa 2.6.) oder auch im Rahmen der mit eoAum möglicherweise verbundenen – bereits erwähnten – Wettbewerbe (Fleury et al., 2015; Magda et al., 2015).

Wissen und Bewusstsein

Ein erheblicher Unterschied zu moAum könnte bei eoAum zudem im Ausmaß, in dem das Wissen und Bewusstsein der LandwirtInnen gefördert wird, liegen. In einer Vielzahl von Studien wird argumentiert, dass dank eoAum unter den LandwirtInnen das Bewusstsein für die natürliche Vielfalt, die Bedeutung der Biodiversität, das Interesse und das Verständnis für ökologische Themen sowie das botanische Wissen gefördert werden können (siehe etwa Fleury et al. (2015), Allen et al. (2014), Russi et al. (2016), Schroeder et al. (2013), Matzdorf (2004) oder Hasund und Johansson (2016)). Dies erscheint ein besonderer Vorteil von eoAum zu sein, zumal es die intrinsische Motivation stärken kann (Matzdorf und Lorenz, 2010). Generell sehen Burton und Schwarz (2013) diesbezüglich auch die Möglichkeit, dass LandwirtInnen durch eoAum langfristig die gleiche Kompetenz für Umweltschutz wie für konventionelle Produktion aufweisen. Hingegen ist etwa bekannt, dass das Wissen – beispielsweise um die Zusammenhänge zwischen Bewirtschaftung und Biodiversität (Burton et al., 2008) oder biodiversitätsfördernde Praktiken (Herzon und Mikk, 2007) – bei herkömmlichen Agrarumweltmaßnahmen zumeist auf einem niedrigen Stand geblieben ist (Burton et al., 2008; Birge et al., 2017; Herzon und Mikk, 2007). Dies wird nicht zuletzt damit begründet, dass im Rahmen von moAum zusätzliches Wissen keinen zusätzlichen Nutzen einbringt und damit kein Anreiz für eine verstärkte Wissensaneignung besteht (Burton et al., 2008). Darüber hinaus konnte unter herkömmlichen Agrarumweltmaßnahmen auch nur wenig Bewusstsein unter den LandwirtInnen für den Stellenwert ihrer eigenen Umweltleistungen festgestellt werden (Reed et al., 2014). Auch die Bewusstseinsbildung unter Nicht-TeilnehmerInnen scheint im Rahmen von eoAum – insbesondere bei Durchführung entsprechender Wettbewerbe (Hilpold et al., 2018) – einfacher umsetzbar zu sein.

Wirkungsdauer

Eine weiteres Unterscheidungskriterium scheint in der Wirkungsdauer der Maßnahmen – etwa in Hinblick auf einen möglichen Einstellungswandel der LandwirtInnen und auch die kontinuierliche Teilnahmebereitschaft – zu liegen. EoAum erscheinen etwa besonders wirksam, um einen Einstellungswandel unter den LandwirtInnen hervorzurufen (siehe etwa Matzdorf und Lorenz (2010)) und auf Basis des gestärkten Wissens und Bewusstseins kulturelles Kapital aufzubauen (Birge et al., 2017). Dank des Aufbaus von Symbolen für eine gute landwirtschaftliche Praxis¹⁵ kann bei eoAum im Vergleich zu moAum auch eine

¹⁵ Symbole für eine gute landwirtschaftliche Praxis demonstrieren Burton et al. (2008) zufolge eine hohe ökonomische Effizienz der LandwirtInnen – ein Beispiel dafür sind präzise gepflügte Felder, auf denen etwa das Unkrautwachstum minimiert und damit bessere Erträge ermöglicht werden. Eine artenreiche Wiese stellt im Rahmen von eoAum bereits ein derartiges Symbol dar, da eine hohe Artenzahl bei diesem Ansatz eine hohe Prämie begründet. Dies ist bei moAum aufgrund der fehlenden Verknüpfung zwischen erreichtem Umweltziel (also etwa der Artenzahl) und Prämienhöhe nicht möglich.

Einbettung von Umweltschutz in die landwirtschaftliche Gesellschaft besser erreicht werden (Burton und Paragahawewa, 2011). Diese sozialen und kulturellen Veränderungen können zudem dazu führen, dass auch nach dem möglichen Ende einer Maßnahme weiterhin nachhaltig gewirtschaftet wird (siehe etwa De Snoo et al. (2013)). Bei maßnahmenorientierten Ansätzen, die lediglich auf monetär entlohnten Bewirtschaftungsauflagen beruhen, besteht hingegen die Gefahr, dass bei Wegfall der Zahlungen auch die nachhaltigen Bewirtschaftungspraktiken aufgegeben werden (siehe etwa De Snoo et al. (2013)).

2.5. Externe Einflüsse auf die Implementierung von eoAum – externe Faktoren

Nach der Darstellung möglicher interner Faktoren soll im folgenden Abschnitt abgebildet werden, welche externen Einflüsse – also Einflüsse aus dem Maßnahnumfeld – die Ein- und Durchführbarkeit von eoAum beeinflussen können. Diese können im Rahmen einer SWOT-Analyse (siehe Kapitel 3.4.) auch als externe Faktoren bezeichnet werden. Dabei soll ein Überblick über die in der wissenschaftlichen Literatur diskutierten – begünstigenden oder hemmenden – Aspekte möglicher externer Faktoren gegeben werden. Berücksichtigt wurden hierbei wiederum Aspekte, die auf eoAum generell zutreffen oder sich konkret auf eoAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland beziehen. Die folgende Tabelle 3 zeigt eine Übersicht über die im Weiteren beschriebenen externen Faktoren:

Tabelle 3: Externe Faktoren gemäß theoretischer Vorstudie.

| Externe Faktoren gemäß theoretischer Vorstudie |
|---|
| Gesetzliche Vorgaben |
| Politische Ziele |
| Maßnahmenadditionalität |
| Zahlungshöhe |
| Wissensstand |
| Akzeptanz der LandwirtInnen |
| Akzeptanz übriger Beteiligter |

Quelle: Eigene Darstellung, 2019.

Gesetzliche Vorgaben

Eine der wohl wesentlichsten Einflussgrößen auf die Implementierung von eoAum sind die nationalen und internationalen gesetzlichen Vorgaben. Während in der wissenschaftlichen Literatur diesbezüglich keine nationalen gesetzlichen Vorgaben ausfindig gemacht werden konnten, werden internationale Vorgaben der Welthandelsorganisation (WTO) und der EU häufig diskutiert. So wurden etwa in einigen Studien Zweifel angemeldet, dass sich das generelle Konzept von eoAum nicht mit – zumindest gewissen Bestimmungen in – den WTO-Vorgaben decken (Allen et al., 2014; Herzon et al., 2018; Wynne-Jones, 2013; Burton et al., 2008; Burton und Paragahawewa, 2011; Colombo und Rocamora-Montiel, 2018; Osbeck et al., 2013; siehe auch Kapitel 2.7.). Auch in Hinblick auf EU-Gesetze bestehen – allerdings nicht detaillierter erläuterte – Zweifel bezüglich der Durchführbarkeit ergebnisorientierter Ansätze (Birge et al.,

2017). Aufgrund der einfachen Überprüfbarkeit der Effektivität und der Quantifizierbarkeit der Maßnahmenziele von eoAum (siehe Kapitel 2.4.) gelten eoAum in Hinblick auf die EU-Vorgabe, die Maßnahmeneffektivität besser prüfen und Ziele quantifizieren zu müssen (Uthes und Matzdorf, 2013), jedoch auch als vielversprechende Alternative zu herkömmlichen moAum (European Court of Auditors, 2011).

Politische Ziele

Im Gegensatz zu den soeben erläuterten gesetzlichen Vorgaben können politische Ziele eine Implementierung zwar nicht rechtlich durchsetzen oder verhindern, gewisse Typen von Agrarumweltmaßnahmen jedoch durchaus begünstigen oder hemmen. Potenziell auf eoAum könnte dabei etwa der Fokus der GAP auf eine verstärkte Marktorientierung (Europäische Kommission, 2011; Europäische Kommission, 2018) wirken. Dies könnte sich aufgrund der für eoAum charakteristischen unmittelbaren Verknüpfung zwischen Leistung und Zahlung positiv auf eine vermehrte Implementierung von eoAum auswirken. Einer ähnlichen Argumentation folgen Burton und Schwarz (2013), die wiedergeben, dass viele PolitikerInnen für den verstärkten Einsatz von Marktmechanismen bei der Bereitstellung von Agrarumweltleistungen plädieren – etwa aufgrund des begrenzten EU-Budgets. Zudem fassen Burton und Schwarz (2013) zusammen, dass von Seiten der EU sowie einiger ihrer Sub-Organisationen konkret eine stärker ergebnisorientierte Ausgestaltung von Agrarumweltmaßnahmen durchaus gewünscht wird. Auch der European Court of Auditors (2011) spricht sich dafür aus, die Möglichkeit einer weiter verbreiteten Implementierung von eoAum zu untersuchen, da ihm der Ansatz besonders effektiv erscheint.

Maßnahmenadditionalität

Der häufig gesellschaftlich, politisch sowie gesetzlich verfochtene Grundsatz der Maßnahmenadditionalität könnte auch Einfluss auf die Implementierung von eoAum haben. Dieser Grundsatz besagt dabei, dass nur Leistungen im Rahmen einer bezahlten Maßnahme gefördert werden dürfen, die ohne die entsprechende Maßnahme nicht erbracht worden wären (siehe etwa Colombo und Rocamora-Montiel (2018), Hejnowicz et al. (2016), Schwarz et al. (2008) u. a.). Der in einigen Studien empfohlene Ansatz, eoAum auf den Erhalt, nicht auf die Verbesserung der Biodiversitätssituation auszurichten (siehe Kapitel 2.6.), kann daher vor erheblichen Herausforderungen stehen. Einige Aussagen aus der wissenschaftlichen Literatur lassen diesbezüglich unmittelbar auf eine fehlende Maßnahmenadditionalität schließen: Matzdorf und Lorenz (2010) sowie Russi et al. (2016) präzisieren etwa, dass der konservierende Ansatz keine Anreize für innovatives Wirtschaften setzt. Gemäß Wezel et al. (2018) meinten zudem einige LandwirtInnen, dass sie zur Zielerreichung keine Bewirtschaftungsänderungen durchführen müssen.

Zahlungshöhe

Eine weitere mögliche Einflussgröße auf den Erfolg der Maßnahme könnte die, um mit gesetzlichen Vorgaben nicht zu brechen, niedrige Zahlungshöhe von Agrarumweltmaßnahmen generell darstellen. Dies kann eoAum besonders treffen, da mit eoAum möglicherweise ein höherer Arbeits- und Zeitaufwand für die LandwirtInnen entsteht – etwa auch durch die Durchführung der Selbstkontrollen (siehe etwa Matzdorf und Lorenz (2010) oder Birge et al. (2017)). Eine zu niedrige Zahlungshöhe erscheint dabei insofern problematisch, als sie die Lösung des Problems einer hoch intensivierten Landwirtschaft verhindert (Wynne-Jones, 2013): So liegt die Gefahr einerseits in einer niedrigen Teilnahmebereitschaft intensiv wirtschaftender LandwirtInnen, zumal deren Opportunitätskosten, die mit der Bindung an die Vorgaben von eoAum einhergehen, den Entlohnungsbetrag weit übersteigen würden (Russi et al., 2016). Die in der baden-württembergischen Maßnahme derzeit bestimmte Zahlungshöhe wird nämlich eher als kleine Anerkennung für den Aufwand, nicht aber als echter Teilnahmeanreiz verstanden (Russi et al., 2016). Gleichzeitig können auch alternative Förderprogramme – etwa Biogasförderungen mit hoher Preisstabilität – die Opportunitätskosten von Betrieben derartig in die Höhe treiben, dass die Teilnahme wirtschaftlich unattraktiv wird (siehe etwa Russi et al. (2016) oder Schleyer und Plieninger (2011)). Andererseits kann durch eine zu geringe Entlohnung ein finanzieller Druck entstehen, die landwirtschaftliche Produktion mitsamt ihren umweltschädigenden Aktivitäten auf andere Flächen zu verlegen (Osbeck, 2013; Wynne-Jones, 2013). Dies könnte dazu führen, dass auf ebendiesen Flächen der mit der nachhaltigen Bewirtschaftung einhergehende finanzielle Verlust durch noch intensivere Bewirtschaftung kompensiert wird (Wynne-Jones, 2013). Weiters führt dieses Ausweichverhalten auch dazu, dass keine Wissenskultur aufgebaut werden kann (Burton und Paragahawewa, 2011).

Wissensstand

Aufgrund der Handlungsfreiheit der LandwirtInnen scheint ein guter Wissensstand unter potenziell teilnehmenden LandwirtInnen schon in der Ausgangssituation besonders kritisch für den Erfolg von eoAum. Moxey und White (2014) etwa vermuten, dass viele LandwirtInnen gar nicht innovativ sein und effiziente Wege zur Zielerreichung finden können, da ihnen dazu das nötige Ausgangswissen fehlt. Die AutorInnen vermuten nämlich, dass selbst unter ExpertInnen das Wissen für ökologische Zusammenhänge, das bei den LandwirtInnen vorausgesetzt wird, nicht vorhanden ist. Auch die FAO (2010) beschreibt das Wissen seitens der LandwirtInnen in Hinblick auf die Umweltwirkungen ihrer Bewirtschaftungspraktiken als gering, was ein Grund dafür sein könnte, dass befragte LandwirtInnen oftmals keine passenden Maßnahmen für die Zielerreichung nennen können (siehe etwa Wezel et al. (2018)). Russi et al. (2016) vermuten ferner, dass die Teilnahmebereitschaft an dem ergebnisorientierten Agrarumweltprogramm in Baden-Württemberg gesunken ist, da LandwirtInnen ihr eigenes Wissen als zu gering einstufen, um – wie im

Programm gefordert – die vorkommenden Arten exakt zu definieren. Wie in Kapitel 2.6. beschrieben schätzen jedoch einige LandwirtInnen ihr Wissen bereits als ausreichend oder zumindest annähernd ausreichend hoch ein. Auch eine zu geringe Wissensbasis seitens verwaltender Stellen stellt eine wesentliche Gefahr für das Funktionieren von eoAum dar (Herzon et al., 2018).

Akzeptanz der LandwirtInnen

Ein wesentlicher Faktor, der auf die Ein- und Durchführbarkeit von eoAum zu wirken scheint, ist die Akzeptanz der LandwirtInnen für diese Maßnahme und folglich ihre Teilnahmebereitschaft (Herzon et al., 2018). Diese könnte, einigen AutorInnen wie Russi et al. (2016), Matzdorf und Lorenz (2010), Birge et al. (2017) oder Wynne-Jones et al. (2013) sowie Klimek et al. (2008) zufolge, gerade durch die Abkehr von den Bewirtschaftungsauflagen und der damit einhergehenden Bewirtschaftungsflexibilität bei eoAum besonders hoch sein. Dies wird verstärkt, wenn zur Ergebnisreichung keine Bewirtschaftungsveränderung notwendig ist (Fleury et al., 2015). Darüber hinaus kann generell eine hohe Akzeptanz für auf die Erhöhung der Biodiversität im Grünland abzielende Maßnahmen angenommen werden, da eine Vielzahl der LandwirtInnen bereits den Erhalt der Artenvielfalt im Grünland als eine große Notwendigkeit erachtet (siehe etwa Matzdorf und Lorenz (2010) oder Russi et al. (2016)). Durch eoAum wird den LandwirtInnen außerdem ermöglicht, das Produktionsprogramm um Umweltleistungen zu erweitern und daher ohne finanzielle Einbußen eine extensive Bewirtschaftung umzusetzen (Russi et al., 2016), was wiederum auf eine erhöhte Akzeptanz schließen lässt. Auch für LandwirtInnen, die sich trotz ihrer Umweltleistungen mit fehlender Anerkennung seitens der Gesellschaft konfrontiert sehen, stellen eoAum – wohl aufgrund der guten Darstell- und Sichtbarkeit der Ergebnisse – eine möglicherweise interessante Alternative dar (Russi et al., 2016). Zu ähnlich positiven Ergebnissen kam eine Studie von Mettepenningen et al. (2013), die nicht nur zeigte, dass die Akzeptanz für eoAum unter LandwirtInnen sehr hoch ist, sondern dass sich die entsprechenden Akzeptanzwerte auch in zwei unterschiedlich strukturierten Regionen – Flandern und Arkansas – nicht unterscheiden. Zudem konnten Birge et al. (2017) feststellen, dass die LandwirtInnen die grundsätzliche Idee – die Zahlung bei Erreichung von Ergebnissen – als fair erachten, was nicht zuletzt auch auf eine hohe Teilnahmebereitschaft schließen lässt. Eine hohe Teilnahmebereitschaft konnte auch in einer Studie von Schroeder et al. (2013) nachgewiesen werden, in der sich – stark abhängig von der individuellen Risikofreudigkeit – etwa zwei Drittel der befragten LandwirtInnen für eine Teilnahme an eoAum zum Artenerhalt aussprachen. Bezüglich der Risikofreudigkeit der LandwirtInnen nehmen Matzdorf und Lorenz (2010) an, dass risikoaversere LandwirtInnen tendenziell seltener teilnehmen, fanden allerdings heraus, dass das Risiko für nur rund fünf Prozent einen Nichtteilnahmegrund darstellt. Auch Dörschner und Musshoff (2015) fanden diesbezüglich heraus, dass die Risikoeinstellung die Teilnahmeentscheidung weniger beeinflusst als andere Faktoren.

Bei bereits an eoAum teilnehmenden Betrieben kann zudem von einer tendenziell kontinuierlicheren Teilnahmebereitschaft als im Rahmen von moAum ausgegangen werden, da zu Maßnahmeneintritt längerfristige Investitionen notwendig werden – etwa in Ausbildung und Ausrüstung –, die einen baldigen Maßnahmenaustritt unattraktiv machen (Burton und Schwarz, 2013). Dies kann durch das Sichtbarwerden der ökologischen Wirkungen der Investitionen verstärkt werden (Matzdorf, 2004). Auch zumal Interesse, Wissen und eine umweltnahe Einstellung als Grundvoraussetzungen für die Teilnahmebereitschaft an Agrarumweltmaßnahmen gelten (Herzon et al., 2007) und diese durch eoAum besonders gestärkt werden (siehe Kapitel 2.4.), scheint eine langfristige Teilnahmebereitschaft plausibel.

Trotz dieser grundsätzlich positiven Einschätzung kamen Schroeder et al. (2013) in ihrer Studie allerdings zum Ergebnis, dass der Großteil der befragten LandwirtInnen zwar einen ergebnisorientierten Ansatz durchaus unterstützen, sich aber dennoch eher für den maßnahmenorientierten entscheiden würde. In der Literatur wird eine geringe Akzeptanz etwa dadurch erklärt, dass LandwirtInnen der Ansatz zu komplex erscheint (Schroeder et al., 2013; siehe auch Schwarz et al. (2008)) oder dass LandwirtInnen doch das Risiko scheuen, Ergebnisse könnten nicht unmittelbar oder aufgrund externer Faktoren möglicherweise gar nicht erreicht werden (Schwarz et al., 2008). Colombo und Rocamora-Montiel (2018) erwähnen dabei eine weitere Facette des mit der Maßnahme einhergehenden Risikos: So könnte die Teilnahmebereitschaft der LandwirtInnen etwa sinken, da sie befürchten, dass gleiche Anstrengungen in unterschiedlichen landwirtschaftlichen Betrieben nicht zu gleichen Ergebnissen führen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass mit der Einführung von eoAum und der geforderten Biodiversitätsförderung ein Verlust von „sauberen“ Flächen einhergehen kann, was zu einem Verlust von Ansehen in der landwirtschaftlichen Gemeinschaft führen kann (siehe etwa Birge et al., 2017). Dies scheint allerdings nur für einen kleineren Teil der LandwirtInnen ein Teilnahmehindernis darzustellen (Birge et al., 2017). Allen et al. (2014) merken ferner an, dass etwa in postsowjetischen Staaten ergebnisorientierte Ansätze vor besonderen Herausforderungen stehen, da dort klare Bewirtschaftungsvorgaben präferiert werden.

Akzeptanz übriger Beteiligter

Zusätzlich zur, wie beschrieben, nicht oder kaum einschätzbaren Akzeptanz unter der landwirtschaftlichen Bevölkerung könnte auch eine fehlende Akzeptanz unter anderen Stakeholdern den Maßnahmenerfolg wesentlich beeinflussen: Burton und Paragahawewa (2011) sowie Burton et al. (2008) erläutern, dass gerade anfangs eine geringe Akzeptanz etwa unter öffentlichen Stellen vorherrschen kann, zumal LandwirtInnen in dieser Phase oftmals Fehler unterlaufen können. AutorInnen wie De Sainte Marie (2014) oder Burton et al. (2008) geben ferner wieder, dass Naturschützer eine Verschlechterung des Umweltzustands befürchten, weil präzise Vorgaben wegfallen (siehe auch Allen et al. (2014)). Gemäß Birge et al. (2017) scheinen auch die verwaltenden Behörden sowie die Kontrollstellen wenig Akzeptanz für den

ergebnisorientierten Ansatz aufzuweisen – etwa aufgrund des erhöhten Kontroll-, Trainings-, Arbeits- und administrativen Aufwands sowie der vielen Betrugsmöglichkeit. Ihnen zufolge könnte von Seiten der Regierung und der Beratungsstellen jedoch eine gewisse Akzeptanz für eoAum vorhanden sein. Matzdorf und Lorenz (2010) konnten diesbezüglich feststellen, dass sämtliche Befragten aus der landwirtschaftlichen Verwaltung den Ansatz als gut geeignet für den Erhalt der Artenvielfalt im Grünland erachten. Uthes und Matzdorf (2013) geben allerdings zu bedenken, dass diverse Interessensvertretungen einer Einführung möglicher neuartiger und innovativer Maßnahmen entgegenstehen und diese daher zu verhindern versuchen.

Zudem könnte die Landwirtschaft aufgrund ihrer prominenten Rolle in eoAum aus Sicht der Gesellschaft einen zu großen Einfluss auf den Naturschutz ausüben, was die gesellschaftliche Akzeptanz für die Maßnahme reduzieren kann (Burton et al., 2008). Dies könnte aufgrund der möglicherweise starken Einbindung der Gesellschaft – von Burton und Schwarz (2013) wird etwa vermutet, dass die Produktion von öffentlichen Gütern wie bei eoAum ein hohes Informationsinteresse seitens der Gesellschaft bedingt – problematisch sein. Die starke Einbindung der Gesellschaft wird allerdings in einer Studie von Matzdorf und Lorenz (2010) nicht wahrgenommen. Ein Großteil der befragten LandwirtInnen geht etwa davon aus, dass die Gesellschaft – auch in unmittelbarer Nähe zu ergebnisorientiert geförderten Flächen – nicht die geringste Kenntnis von der Maßnahme hat.

2.6. Erfolgskriterien von und Gestaltungsempfehlungen für eoAum

Folgend soll ein Überblick über Gestaltungsempfehlungen für jene Bereiche und Kriterien gegeben werden, die in der wissenschaftlichen Literatur für eine erfolgreiche Ein- und Durchführung von eoAum – insbesondere auch in Hinblick auf Stärkung von Teilnahmebereitschaft, Effektivität und Effizienz – relevant erscheinen. Auch hierbei wurden nur Aspekte berücksichtigt, die auf eoAum generell zutreffen oder sich konkret auf eoAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland beziehen¹⁶.

Wissenstransfer

Die aufgrund des weitestgehenden Wegfalls von Bewirtschaftungsauflagen und der damit einhergehenden Bewirtschaftungsflexibilität – sowie wegen der Aufgaben in Monitoring und Self-Assessment der Ergebnisse (Burton und Schwarz, 2013) – anspruchsvollere Rolle der LandwirtInnen bedarf eines profunden Wissensfundaments (Darnhofer et al., 2017). Wohl deshalb wird ein entsprechender Wissenstransfer von zahlreichen AutorInnen als wesentliches Kriterium für den Erfolg von eoAum gesehen. Allen et al. (2014)

¹⁶ Diese Darstellung umfasst Erkenntnisse aus Literaturanalysen, Fallstudien, qualitativen und quantitativen Befragungen, um einen facettenreichen Überblick über mögliche Erfolgskriterien und die entsprechenden Gestaltungsempfehlungen zu schaffen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass einige der Erkenntnisse möglicherweise so spezifisch sind, dass sie nicht auf sämtliche Formen von eoAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland übertragen werden können.

sprechen sich etwa für gezielte Fortbildungen und Beratungsleistungen aus, die den LandwirtInnen dabei helfen sollen, Biodiversität allgemein und die Wirkung ihrer Bewirtschaftungspraktiken besser zu verstehen, um die Ergebnisse verlässlich und effizient erreichen zu können (siehe auch Moxey und White (2014) sowie Herzon et al. (2018)). Für intensive Bildungsmaßnahmen spricht sich etwa auch die FAO (2010) aus, da ihr zufolge die Umweltzerstörung von Seiten der LandwirtInnen kaum vorsätzlich, sondern aufgrund fehlenden Wissens und Bewusstseins über den Einfluss der Landwirtschaft auf die Natur erfolgt. Umso notwendiger erscheint es für effektive eoAum, langfristig angelegte und auch finanziell abgesicherte Beratungsmöglichkeiten anzubieten (Moxey und White, 2014; FAO, 2010; Birge et al., 2017; Wezel et al., 2018).

Osbeck et al. (2013) sprechen sich – wie auch Wynne-Jones (2013) – allgemein für ein Angebot von Trainingskursen aus, die laut letzterer jedoch nur nach individuellem Bedarf erfolgen sollten, um die Flexibilität der LandwirtInnen nicht einzuschränken. Schroeder et al. (2013) konnten in ihrer Studie allerdings ohnedies feststellen, dass die Akzeptanz für eoAum durch das Angebot von Fortbildungsmaßnahmen wesentlich gestärkt werden kann. Im Konkreten erscheinen – auf Basis der Studie von Fleury et al. (2015) – Gruppenexkursionen und Peer-to-Peer-Beratungen besonders sinnvoll, da diese von LandwirtInnen gegenüber individuellen Beratungen bevorzugt werden. Die von Birge et al. (2017) befragten LandwirtInnen schlagen hingegen – insbesondere in Hinblick auf die Artenidentifikation – Hands-on-Trainings, Apps, Onlinematerialien und den direkten Austausch mit ExpertInnen vor. Darüber hinaus sprachen sich einige der von ihnen Befragten für Bildungsmaßnahmen im Rahmen der ohnedies verpflichtenden Weiterbildungen aus – allerdings sollten sich ihnen zufolge die Beratungen auf ein geringes Ausmaß beschränken. Auch 90 Prozent der von Matzdorf und Lorenz (2010) befragten LandwirtInnen stufen ihr Wissen zu geeigneten Bewirtschaftungspraktiken bereits als zumindest gut ein, wenngleich nur ein kleiner Teil das Maßnahmenziel verstanden zu haben scheint – nämlich, dass die Maßnahme primär zum Schutz der Biodiversität, nicht aber der Indikatoren selbst implementiert wurde. Das Maßnahmenziel sollte jedoch Matzdorf und Lorenz (2010) zufolge unbedingt verstanden werden – nicht zuletzt, da dies die intrinsische Motivation der LandwirtInnen erhöhen und die Zusammenarbeit mit anderen Stakeholdern wie etwa NGOs erleichtern kann. Um auch die Zusammenarbeit zwischen LandwirtInnen und Verwaltungs- sowie Kontrollstellen stärken und etwaige Bedenken abbauen zu können, regen Allen et al. (2014) darüber hinaus an, für bereits in eoAum vertraglich gebundene, aber auch lediglich an eoAum interessierte LandwirtInnen persönliche Austauschmöglichkeiten mit öffentlichen Stellen zu schaffen. Zur Abgeltung der Beratungskosten werden unterschiedliche Ansätze diskutiert: Wynne-Jones (2013) empfiehlt etwa vom Staat finanzierte Beratungen. Matzdorf und Lorenz (2010) schlagen hingegen vor, die Kosten in die Entlohnung pro Hektar einzuberechnen oder Weiterbildungen in Form von Start-Up-Beratungen anzubieten, die in die übliche landwirtschaftliche Beratung integriert werden können.

Herzon et al. (2018) fassen zudem zusammen, dass auch ein entsprechendes Know-how und die Kapazitäten der Behörden ein wesentliches Erfolgskriterium für eoAum darstellen und so zur Effektivität der Maßnahme beitragen können (siehe auch Allen et al. (2014)). Dies äußert sich etwa darin, dass eoAum insbesondere bereits in jenen Regionen initiiert wurden, deren Institutionen eine entsprechende Leistungsfähigkeit aufweisen (Wynne-Jones, 2013). Moxey und White (2014) fassen darüber hinaus zusammen, dass es auch seitens der BeraterInnen spezifische Fähigkeiten braucht, um die LandwirtInnen entsprechend beraten (siehe auch Allen et al. (2014)), bzw. Ziele und Indikatoren korrekt bestimmen zu können (Europäische Kommission, 2016). Allen et al. (2014) betonen weiters, dass auch die Kontrollorgane eine intensive Ausbildung benötigen, damit diese die Flächen ordnungsgemäß bewerten können.

Maßnahmenziele

Neben dem Wissenstransfer scheint auch die korrekte Ziel- und Ergebnisdefinition einen wesentlichen Einfluss auf den Maßnahmenerfolg – insbesondere in Hinblick auf die Maßnahmeneffektivität – zu haben (Schwarz et al., 2008). Die Ziele des Programms sowie das Programm selbst müssen etwa möglichst klar definiert (Schwarz et al., 2008; Magda et al., 2015; Herzon et al., 2018; Burton und Schwarz, 2013 etc.), quantifizierbar (Uthes und Matzdorf, 2013) und leicht verständlich sein (Schroeder et al., 2013; Schwarz et al., 2008; Wynne-Jones et al., 2013). Magda et al. (2015) weisen außerdem auf die Notwendigkeit hin, dass Ziele nicht nur gut messbar, sondern auch von NaturschützerInnen und LandwirtInnen gleichermaßen akzeptiert sein müssen. Dies könnte gerade aufgrund der unterschiedlichen Interpretationsmöglichkeiten des Begriffs „Biodiversität“ bei biodiversitätsfördernden Maßnahmen wie etwa im Grünland eine Herausforderung darstellen (Magda et al., 2015). Klimek et al. (2008) geben zudem zu bedenken, Ziele zu wählen, die auch von der Gesellschaft nachgefragt werden. AutorInnen wie Allen et al. (2014), Schwarz et al. (2008) sowie Hasund (2013) weisen weiters darauf hin, dass Ziele so definiert werden müssen, dass sie innerhalb der vorgegebenen Vertragsdauer erreicht werden können.

Herzon et al. (2018) empfehlen weiters, Ziele eher in Hinblick auf den Erhalt und nicht den Wiederaufbau von Lebensräumen auszurichten, da LandwirtInnen dazu eher über das nötige Wissen bzw. die nötige Erfahrung verfügen (siehe dazu auch Wezel et al. (2015) sowie Schwarz et al. (2008)). Uthes und Matzdorf (2013) begründen ihre Empfehlung für Erhaltungsziele hingegen damit, dass sich stark beeinträchtigte Lebensräume eventuell in einem Ausgangszustand befinden, der kaum oder nur unter großem Aufwand zu verbessern ist. Schwarz et al. (2008) empfehlen darüber hinaus die Anpassung der Ziele an lokale Gegebenheiten – wohl nicht zuletzt, da räumlich spezifizierte Zielsetzungen zu Effizienzgewinnen (Dal Ferro et al., 2016; Reed et al., 2014) führen können. Wynne-Jones et al. (2013) meinen etwa, dass die zu allgemein formulierten Maßnahmenziele auch zum Misserfolg von eoAum in Wales (Welsh Glastir Scheme) beigetragen haben. Zahlreiche AutorInnen wie Uthes und Matzdorf (2013) sowie Allen et al.

(2014) weisen weiters darauf hin, Ziele zu wählen, deren Eintreten primär von landwirtschaftlichen Praktiken abhängig ist. Dies ist gemäß Reed et al. (2014) auch zum Nachweis der Maßnahmenadditionalität erforderlich – also um aufzuzeigen, dass keine Leistungen bezahlt werden, die auch ohne die geförderte Bewirtschaftungspraktik zur Verfügung gestanden hätten. Auch Colombo und Rocamora-Montiel (2018) teilen die Meinung, dass dies für die Legitimation der Zahlungen unabhömmlich ist.

Zudem ist laut FAO (2010) stets zu beachten, dass eine wenig optimale Zieldefinition auch zu Konflikten und Nebenwirkungen führen kann – etwa auf Kosten von nicht explizit als Ziel ausgewiesenen Arten. Gemäß Allen et al. (2014) ist in Hinblick auf die Zieldefinition auch die Interaktion mit anderen Maßnahmen zu berücksichtigen (siehe dazu auch Kapitel 2.5.). Schleyer und Plieninger (2011) erklären anhand des Beispiels der Streuobstwiesen, dass etwa Programme zur Förderung von – intensiven und gleichsam ertragreichen – Energiekulturen die Opportunitätskosten extensiv bewirtschafteter Flächen derartig erhöhen können, dass sie eine breite Teilnahme an eoAum vereiteln. Einen ähnlichen Sachverhalt erläutern Russi et al. (2016): Spezielle Förderungen für die ohnedies ertragreiche Biogasproduktion können trotz entsprechender Agrarumweltmaßnahmen eine hohe Konversionsrate von extensiver zu intensiver Grünlandbewirtschaftung bedingen, da auch eoAum die Opportunitätskosten für die wenig ertragreiche, extensive Heuproduktion nicht ausreichend ausgleichen können. Dabei ist zu beachten, dass auch die Effizienz von eoAum davon abhängt, wie effizient andere Agrarumweltmaßnahmen sind (Allen et al., 2014).

Ergebnisindikatoren

Optimal definierte Ergebnisindikatorarten (bzw. „Ziel- oder Kennarten“ laut Ruff et al. (2013)), die den Zielerreichungsgrad indizieren, sind Grundvoraussetzung für Effektivität, Effizienz und Funktionieren von eoAum (siehe etwa Allen et al. (2014), Hasund und Johansson (2016), Herzon et al. (2018), Schwarz et al. (2008), Wynne-Jones (2013b) oder Hasund (2013)) sowie für die Teilnahmebereitschaft seitens der LandwirtInnen (Matzdorf und Lorenz, 2010) und daher als wesentliches Erfolgskriterium für eoAum zu sehen. Matzdorf (2004) nennt dabei drei generelle Grundanforderungen an ideal gestaltete Indikatoren – nämlich die wissenschaftlichen Gütekriterien Validität, Reliabilität und Objektivität. Valide Indikatoren etwa messen lediglich das zu messende Merkmal, reliable Indikatoren messen das Merkmal ohne signifikante Messfehler und objektive Indikatoren messen das zu messende Merkmal unabhängig von der messenden Person (Moosbrugger und Kelava, 2012). Hasund (2013) nennt als Grundvoraussetzungen auch Validität sowie Reliabilität, ersetzt Objektivität allerdings durch die nicht weiter erläuterte Anforderung der Relevanz.

Über allgemeine Anforderungen hinausgehend betonen einige AutorInnen wie Matzdorf et al. (2008) sowie Kaiser et al. (2010), dass Indikatoren – insbesondere in Hinblick auf die Teilnahmebereitschaft – auch aus landwirtschaftlicher Sicht akzeptabel sein müssen, d. h., keine giftigen oder

problematischen Pflanzen umfassen sollten. Dies kann außerdem durch die Wahl von Indikatoren, die nicht mit der landwirtschaftlichen Kultur selbst (Höft und Gerowitt, 2006; Burton und Schwarz 2013; Fleury et al., 2015; Magda et al., 2015) oder anderen Vorgaben wie etwa jenen der biologischen Landwirtschaft konkurrieren (Colombo und Rocamora-Montiel, 2018), erreicht werden. In einem Beispiel (De Sainte Marie, 2014) wurden etwa auch Nutzpflanzen auf die Indikatorartenliste gesetzt, da diese in geringer Zahl die Qualität der Liste nicht gefährden, gleichzeitig aber die Akzeptanz der LandwirtInnen erheblich erhöhen. Dadurch soll ihr zufolge das Vorurteil der unüberwindbaren Gegensätze zwischen Naturschutz und Landwirtschaft weiter abgebaut werden. Während Kleijn et al. (2011) argumentieren, dass seltene und gefährdete Arten meist eine kleinere funktionelle Rolle in Ökosystemen spielen und daher nicht gelistet werden sollten, meinen Höft und Gerowitt (2006), dass zum Schutz des Naturwerts auch diese Arten gefördert werden sollten. Letztere AutorInnen erläutern weiters, dass die Arten idealerweise ästhetisch ansprechend und Lebensraum für Nützlinge sein sollten. AutorInnen wie Wezel et al. (2018) empfehlen zudem die Wahl immobiler Indikatoren (z. B. Pflanzen), für die LandwirtInnen eine höhere Akzeptanz zeigen.

Die Verlässlichkeit bzw. Stabilität des Auftretens der Indikatoren im jeweiligen Zielhabitat ist ein weiteres Grunderfordernis (Allen et al., 2014). Höft und Gerowitt (2006) sprechen sich ferner dafür aus, dass die Indikatoren leicht produzierbar sein sollten und empfehlen, dass lediglich Indikatoren, die ganzjährig auftreten – bzw. von den LandwirtInnen ganzjährig beobachtet werden können (Fleury et al., 2015) – gewählt werden sollten. Letzteres wird auch von Schwarz et al. (2008) unterstrichen. Zabel und Roe (2009) sowie Burton und Schwarz (2013) sprechen sich weiters dafür aus, multiple Arten als Indikatoren zu listen: Etwa, da dadurch einerseits das Risiko sinkt, aufgrund externer Einflüsse im Rahmen von Kontrollen keine Indikatoren auffinden zu können und andererseits die Wahrscheinlichkeit steigt, dass der Großteil der Biodiversität einer Region erfasst ist.

Zudem ist die regionale Anpassung der Indikatoren und ihre Spezifität für das Zielhabitat bezüglich regionaler klimatischer, geologischer und historischer Gegebenheiten laut AutorInnen wie Kaiser et al. (2010) unumgänglich (siehe auch Allen et al. (2014) und Matzdorf (2004), die dabei von „Raumkompatibilität“ spricht). Gemäß Osbeck et al. (2013) sollte allerdings auch auf ein sinnvolles Gleichgewicht zwischen Spezifität und Flexibilität in Hinblick auf die Indikatorartenliste geachtet werden. Auch Burton und Schwarz (2013) fassen Empfehlungen für eine gemäßigte Spezifität zusammen: So sollte die Indikatorartenliste alle Habitats im Wirkungsraum der Maßnahme gleichermaßen repräsentieren. Dafür plädieren auch Matzdorf et al. (2008), zumal Indikatorartenlisten, die sich zwischen benachbarten LandwirtInnen unterscheiden, in der Praxis wohl kaum legitimierbar sind.

Darüber hinaus hebt eine Vielzahl von Studien die Notwendigkeit möglichst einfach identifizierbarer Indikatoren hervor – etwa, um auch Selbstmonitoring und -kontrolle zu ermöglichen (Runge und

Osterburg, 2007). AutorInnen wie beispielsweise Burton und Schwarz (2013) sowie Ruff et al. (2013) schlagen diesbezüglich vor, schwer identifizierbare Arten nicht zu listen. Kaiser et al. (2010), Matzdorf et al. (2008) sowie Ruff et al. (2013) empfehlen, leicht verwechselbare Arten in Gruppen zusammenzufassen, um die Praktikabilität für die LandwirtInnen zu erhöhen. Dies kann auch durch die ausschließliche Verwendung von Blühpflanzen erfolgen (Fleury, 2015), deren Art auch ohne botanische Vorkenntnisse mit einfachen Hilfsmitteln bestimmbar ist (Magda et al., 2015). Gemäß Dörschner und Musshoff (2015) kann eine Ausweitung von eoAum ohnedies nur mit dementsprechenden, leicht identifizierbaren Indikatoren möglich sein.

Ein weiteres Kriterium für optimal designte Indikatoren und effektive Maßnahmen liegt laut Allen et al. (2014) in der starken Korrelation des Indikators mit dem gewünschten Ergebnis bzw. Ziel (sofern Indikator und Ergebnis bzw. Ziel nicht ohnedies deckungsgleich sind). Zur Berechnung der Korrelation zwischen Ziel (etwa der Gesamtartenzahl) und Indikator eignen sich beispielsweise der Rangkorrelationstest nach Spearman (Ruff et al., 2013; Kaiser et al., 2010) oder die lineare Korrelation (Birge et al., 2017); zur Aufdeckung systematischer ökologischer Unterschiede bedingt durch Bewirtschaftungsunterschiede eignen sich etwa ANOVA-Tests (Höft et al., 2010). Rein statistische Tests reichen dazu laut Kaiser et al. (2010) allerdings nicht aus, zumal unerwünschte – etwa giftige, schwer identifizierbare – Arten manuell aussortiert werden müssen. Laut Sabatier et al. (2012) sollten die Indikatoren dabei möglichst stark mit dem Ziel korrelieren, um sicherzustellen, dass sich eine Förderung der Indikatoren auch tatsächlich in einem erhöhten Zielerreichungsgrad äußert. Laut zahlreichen AutorInnen wie Allen et al. (2014), Runge und Osterburg (2007) sowie Klimek et al. (2008) ist zudem auch eine hohe Korrelation zwischen Indikatoren und Bewirtschaftungspraktiken essentiell für erfolgreiche eoAum. Matzdorf (2004) spricht dabei von Problemkompatibilität – das heißt, Indikatoren müssen gegenüber der landwirtschaftlichen Nutzung sensibel und ansonsten robust sein (siehe auch Allen et al. (2014)). Die Indikatoren sollten allerdings auch den zur Indikatorerreichung nötigen Bewirtschaftungsaufwand (zusammengefasst von Burton und Schwarz (2013)) widerspiegeln. Außerdem müssen die Indikatoren laut Matzdorf (2004) zeitkompatibel sein – dies bedeutet, dass sich Effekte der Bewirtschaftungspraktiken auf die Biodiversität bereits innerhalb des Vertragszeitraums zeigen sollten. Auch Hasund (2013) betont, dass es einer hohen Reaktionsfähigkeit auf Bewirtschaftungsänderungen bedarf.

Um die Maßnahme möglichst einfach zu gestalten (siehe dazu etwa Schwarz et al. (2008), Schroeder et al. (2013) und Wynne-Jones et al. (2013)), sollten insgesamt möglichst wenige Indikatoren gewählt werden (Burton und Schwarz, 2013), die aber jedenfalls die Vielfalt an ökologischen Zielen reflektieren (Burton und Schwarz, 2013; Allen et al., 2014; FAO, 2010). Wezel et al. (2015) weisen außerdem darauf hin, dass Indikatoren so gewählt werden sollten, dass sie dennoch multiple Bewirtschaftungspraktiken erlauben. Dies könnte allerdings mit den WTO-Vorgaben unvereinbar sein (siehe Kapitel 2.7.).

Beim Design der Indikatoren sollten zudem – aus Effizienzgründen – die Messkosten gleich mitberücksichtigt werden (Hasund; 2013). Gemäß Klimek et al. (2008) sollte diesbezüglich auch darauf geachtet werden, dass Quantität und Qualität der Umweltziele gleichermaßen gemessen werden können. Matzdorf (2004) sieht dabei im Bereich der Messung – bei Kontrolle und Monitoring – vier wesentliche Voraussetzungen für den Erfolg von Indikatoren: die adressaten- und anwendergerechte Formulierbarkeit, die Vollziehbarkeit durch die Verwaltung und die Kontrollfähigkeit durch die Rechtsprechung, die praktikable Erhebbarkeit sowie die Normierbarkeit (also die Möglichkeit einer Ja-Nein-Entscheidung auf Basis der Indikatoren; siehe dazu auch Burton und Schwarz (2013)). Weiters wird die Notwendigkeit der Messbarkeit auf Betriebsebene vom European Court of Auditors (2011) als Erfolgskriterium für eoAum angesehen.

Zusammenarbeit

Ein weiteres Erfolgskriterium für eoAum scheint die Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen darzustellen, die in vielen Studien empfohlen wird – etwa, da diese einen wesentlichen Beitrag zur Steigerung der Effektivität einer Maßnahme (Allen et al., 2014) und gemäß Burton und Schwarz (2013) auch des Sozialkapitals unter den LandwirtInnen leisten kann. Burton und Schwarz (2013) fassen diesbezüglich zusammen, dass es gerade anfangs starker horizontaler sozialer Netzwerke zwischen den LandwirtInnen bedarf und auch von Allen et al. (2014) wird betont, wie wichtig die Förderung von sozialem Lernen und Selbsthilfe ist. AutorInnen wie Burton und Schwarz (2013), Sidemo-Holm et al. (2018), Matzdorf und Lorenz (2010), Zabel und Roe (2009) oder auch Allen et al. (2014) argumentieren zudem für eine überbetriebliche Zusammenarbeit, wenn eine betriebsindividuelle Ergebniszurechnung nicht praktikabel ist – also etwa, wenn das Ziel im Erhalt mobiler Arten liegt oder die Einwirkungen anderer Betriebe zu groß sind. Auch zum Aufbau diversererer Habitate scheinen gemeinschaftliche Ansätze erfolgsversprechend (Sabatier et al., 2012). Reed et al. (2014) sowie Schwarz et al. (2008) schlagen darüber hinaus vor, Bonuszahlungen für Kooperationen einzuführen. Schwarz et al. (2008) merken jedoch an, dass derartige überbetriebliche Ansätze möglicherweise die Komplexität der Maßnahme erhöhen würden. Schleyer und Plieninger (2011) argumentieren hingegen, dass durch die gemeinsame Erledigung besonders zeit- und wissensintensiver Tätigkeiten die Kosten für die Zielerreichung wesentlich vermindert und damit die Effizienz gesteigert werden kann.

Vertragsgestaltung

Eine optimale vertragliche Gestaltung wurde in der wissenschaftlichen Literatur insbesondere in Hinblick auf die Vertragsdauer und mögliche Hybridformen diskutiert und scheint, wie im Folgenden dargestellt, wesentlichen Einfluss auf die Akzeptanz, Effektivität und Effizienz zu haben und daher ein beachtliches Erfolgspotenzial zu bergen. Die diesbezüglichen Empfehlungen weisen mitunter allerdings Divergenzen

auf. So empfiehlt Matzdorf (2004) etwa Fünfjahresverträge mit Verlängerungsoption, da LandwirtInnen zwar Planungssicherheit, allerdings keine allzu langen Vertragsbindungen wünschen. Schroeder et al. (2013) sehen auf Basis ihrer Studie einen Grund darin, dass kürzere Bindungen mit einer niedrigeren Rückzahlung im Falle einer Nichterfüllung des Vertrags einhergehen – also ein geringeres finanzielles Risiko bergen. In Ländern mit hohen Pachtanteilen und unklaren Eigentumsrechten sind kurze Vertragsdauern dabei grundsätzlich unumgänglich (Chobotová, 2013), da die Flächen der vertraglich gebundenen LandwirtInnen vor der Ergebnisbeurteilung möglicherweise bereits wieder abgegeben werden müssen. Klimmek et al. (2008) geben allerdings zu bedenken, dass eine kürzere Vertragsdauer eher jene LandwirtInnen zu einer Teilnahme motiviert, die ohnedies bereits gute Ausgangsleistungen vorweisen können. Schleyer und Plieninger (2011) fassen in einem ähnlichen Sinne zusammen, dass es in noch nicht idealen Ausgangssituationen aufgrund der hohen anfänglichen Investitionskosten längerfristige Verträge braucht, damit der Teilnahmeanreiz für LandwirtInnen ausreicht. Auch Hasund (2013) hebt hervor, dass das Vertrauen der LandwirtInnen in die Dauerhaftigkeit der Maßnahme ihr Verhalten – insbesondere auch in Hinblick auf längerfristige Investitionen – stark beeinflusst. Burton und Schwarz (2013) argumentieren weiters, dass eine lange Vertragsdauer eine enge Beziehung zwischen Ergebnissen und Ergebniszahlung ermöglicht und damit die Effektivität stärkt. Aufgrund der für den Aufbau von Know-how notwendigen Zeit sollte laut den AutorInnen dabei auch eine längere Einkommenssicherheit gewährt werden als bei moAum. Eine lange Vertragsbindung widerspricht ihnen zufolge allerdings auch einer Abnahme der von eoAum forcierten Flexibilität, die aber durch die Flexibilität innerhalb des Programms ausgeglichen werden kann.

Ein oftmals in Studien aufgegriffener Vorschlag zur Erhöhung von Maßnahmenakzeptanz und -effektivität ist zudem, die Förderverträge nicht bloß ausschließlich ergebnisorientiert zu gestalten, sondern diese maßnahmenorientiert zu belassen und lediglich ergebnisorientierte Merkmale zu implementieren – besonders zu Maßnahmenbeginn. Für derartige Hybridformen wird etwa argumentiert, um den Einstieg für risikoaverse LandwirtInnen zu erleichtern (Schwarz et al., 2008; Burton und Schwarz, 2013), dem Aufbau von Netzwerken, Fertigkeiten und Institutionen genügend Zeit einzuräumen (Wynne-Jones et al., 2013b), Einkommensdiversifizierung über Förderungsdiversifizierung sicherzustellen (Reed et al., 2014) und Minimumzahlungen bei – unverschuldet – schlechten Leistungen zu ermöglichen (Colombo und Rocamora-Montiel, 2018; Schwarz et al., 2008). Zudem können Hybridformen sinnvoll sein, um im Anfangsstadium – bevor soziales und kulturelles Kapital aufgebaut werden konnten – die Umwelt nicht zu stark zu schädigen (Burton und Schwarz, 2013) oder um Boni für gute Umweltleistungen im Rahmen von moAum anbieten zu können (Birge et al. 2017). Hybridformen scheinen darüber hinaus auch von LandwirtInnen eher akzeptiert zu werden als rein ergebnisorientierte Ansätze (Matzdorf und Lorenz, 2010). Gemäß Allen et al. (2014) könnten Hybridformen allerdings mit einem Rückgang der

Maßnahmeneffizienz einhergehen, da Hybridformen die Gestaltung und Kontrolle der ergebnis-, zusätzlich aber auch der maßnahmenorientierten Charakteristika erforderlich macht. Burton und Schwarz (2013) befürchten zudem eine mit Hybridformen einhergehende Erhöhung der Maßnahmenkomplexität.

Neben der vertraglichen Bindungsdauer und dem Angebot von Hybridformen wurden einige weitere Details diskutiert, die sich positiv auf die Maßnahmenakzeptanz auswirken können. So sollte etwa Allen et al. (2014) sowie Birge et al. (2017) zufolge der Umgang mit Risiko bzw. mit der möglichen Nichterreichung von Ergebnissen idealerweise vorab im Vertrag geregelt werden. Auch über einen entsprechenden Zahlungszeitpunkt könnte Osbeck et al. (2013) zufolge das Risiko vermindert werden. Wezel et al. (2015) schlagen darüber hinaus individuelle Verträge vor – etwa mit unterschiedlichen Bindungsdauern, Anforderungen und Entlohnungen. Schroeder et al. (2013) empfehlen zudem Verträge, bei denen man – sobald man sich in Hinblick auf die Ergebniserreichung sicher fühlt – das Ergebnisniveau aufstufen kann (siehe auch Burton und Schwarz (2013)).

Kontrolle und Monitoring

Die Wahl einer geeigneten Kontrollmaßnahme ist Allen et al. (2014) sowie Herzon et al. (2018) zufolge ein weiteres wesentliches Erfolgskriterium für jede Maßnahme. AutorInnen wie Allen et al. (2014), Höft und Gerowitt (2006), Colombo und Rocamora-Montiel (2018), Kaiser et al. (2010) oder auch Burton und Schwarz (2013) empfehlen in Hinblick auf eoAum einfache und kostengünstig durchführbare Identifikationen und Messungen der Artenanzahl gemäß Indikatorartenliste – etwa um die Verständlichkeit und Zugänglichkeit für alle Stakeholder sicherzustellen (Kaiser et al., 2010). Ruff et al. (2013) sowie Matzdorf et al. (2008) beschreiben als Messmethode etwa die Transektmethode, bei der die Artenzahl entlang der Felddiagonalen erfasst wird. Allen et al. (2014) plädieren zudem für den Aufbau gut geschulter Kontrollsysteme, zumal dies die Effektivität der Maßnahme wesentlich beeinflusst. So kann etwa das Erfordernis besser erfüllt werden, dass LandwirtInnen und KontrolleurInnen stets gleiche Ergebnisse erzielen können sollten (Birge et al., 2017). Kontrollen sollten dabei aber so flexibel gestaltet werden, dass KontrolleurInnen auf externe Faktoren reagieren können (Osbeck et al., 2013). Allen et al. (2014) sowie Herzon et al. (2018) sprechen sich ferner für effektive Konfliktlösungsmechanismen aus, sollte es dennoch zu Streitigkeiten im Rahmen der Kontrollen kommen. Verwaltungsbehörden sollten außerdem Baselines erfassen, die die Ausgangssituation dokumentieren und Rückschlüsse auf die zur Zielerreichung benötigte Zeit ermöglichen (Allen et al., 2014; FAO, 2010; Schwarz et al., 2008). Diese sollten so gestaltet werden, dass sie von Einzelnen nicht beeinflusst werden können (siehe etwa Zabel und Roe (2009), Burton und Schwarz (2013) und Herzon et al. (2018)). Laut Sutherland und Peel (2010) sollten zudem stets Benchmarkings

durchgeführt werden – was sich für eoAum aufgrund der einfachen Messung des Zielerreichungsgrads besonders anbietet.

Da offizielle Stellen oftmals als Gefahr wahrgenommen werden, empfehlen Birge et al. (2017) alternative Kontrollmechanismen. Moxey und White (2014) sehen das Instrument der Selbstkontrolle dabei als besonders wertvoll an, zumal es erlaubt, den Erfolg der Maßnahmen selbst zu erkennen, was Akzeptanz und Engagement der TeilnehmerInnen – und laut Schwarz et al. (2008) auch das Verständnis für die Vorgaben – positiv beeinflussen könnte. Schroeder et al. (2013) fanden diesbezüglich etwa heraus, dass sich viele LandwirtInnen durchaus in der Lage sehen, die Arten auf ihren Wiesen mit wenigen Hilfestellungen vollständig zu identifizieren. Klimek et al. (2008) beschreiben, dass die LandwirtInnen auch im Rahmen von Kontrollen tatsächlich dazu fähig waren. Burton und Schwarz (2013) fassen darüber hinaus zusammen, dass eine Selbstkontrolle Kosten einsparen kann. Birge et al. (2017) geben jedoch wieder, dass Selbstkontrollen möglicherweise wenig verlässlich und nicht durchführbar sind. Eine eventuell mögliche Alternative zur Selbstkontrolle könnte die Gruppenkontrolle darstellen (siehe etwa Darnhofer et al. (2017)). Generell ist darauf zu achten, die von der EU vorgegebene zumindest fünfprozentige Fremdkontrolle einzuhalten (siehe Kapitel 2.3.).

Da sich die Kontroll- und Evaluierungsstrategie nach Allen et al. (2014) auf die Maßnahmeneffektivität auswirken, sollten auch diese sorgfältig gewählt werden. In Hinblick auf das Monitoring empfehlen Allen et al. (2014) sowie Herzon et al. (2018) ebenso einfache, objektive, wiederholbare und eindeutige Methoden, um die eigene Performance überprüfen und gegebenenfalls die Bewirtschaftung anpassen zu können. Schwarz et al. (2008) weisen dabei darauf hin, adäquate Monitoringhäufigkeiten und -intensitäten zu wählen.

Zahlung

Die korrekte Gestaltung der Zahlungshöhe hat Allen et al. (2014) zufolge einen erheblichen Einfluss auf den Erfolg von eoAum. Generell sind dabei in Hinblick auf die Rechtskonformität den Studien zufolge insbesondere die EU- und WTO-Vorgaben zu berücksichtigen (siehe Kapitel 2.7.). Aufgrund der verpflichtend kostenbasierten Berechnung der Zahlungshöhe beschreiben AutorInnen wie Russi et al. (2016) die Vorgehensweise, mögliche Maßnahmen anzunehmen, die zum Erfolg führen könnten, und die damit einhergehenden Kosten für die Berechnung heranzuziehen (für ein Beispiel siehe Europäische Kommission (2016)).

Laut Allen et al. (2014) sind dabei die übergeordneten Ziele der Maßnahme entscheidend für die Gestaltung der Zahlungshöhe – so ist etwa vorab zu klären, ob die Maßnahme die einzige Förderungsmöglichkeit für die Parzelle darstellt oder bloß Bewusstsein schaffen soll. Aufgrund konkurrierender Förderungen sowie geänderter Rahmenbedingungen und der dadurch veränderten Opportunitätskosten bedarf es aber jedenfalls einer laufenden Anpassung der Zahlungshöhe für eoAum im Grünland, um

dennoch angemessene Teilnahmezahlen bzw. Effekte zu erzielen (siehe oben/vorne). Auch Klimek et al. (2008) sprechen sich für eine genaue Anpassung der Zahlungshöhe an die Opportunitätskosten aus, da die Maßnahme ansonsten entweder ineffizient (Zahlung > Opportunitätskosten) oder unattraktiv wird (Zahlungen < Opportunitätskosten). Dabei ist zu berücksichtigen, dass hochwertigere Umweltleistungen zumeist – außer an marginalen Standorten – mit höheren Opportunitätskosten einhergehen (Klimek et al., 2008). Weiters sollte die Zahlungshöhe auch das aufgrund externer Faktoren höhere Risiko eines Nicht-eintritts der Ergebnisse widerspiegeln (Allen et al., 2014; Osbeck et al., 2013). Schwarz et al. (2008) empfehlen konkret die Einführung einer Risikoprämie. Wezel et al. (2015) betonen darüber hinaus, dass die Zahlungshöhe auch eine Änderung der Bewirtschaftungspraktiken erlauben muss, weshalb wohl von Schwarz et al. (2008) auch die finanzielle Abgeltung von kapitalintensiven Investitionen empfohlen wird. Schwarz et al. (2008) erwähnen dabei, dass eine betriebsindividuelle Verhandlung der Zahlungshöhe ideal wäre, um die spezifischen Kosten des Betriebs entgelten zu können. Ähnlich lautet die Empfehlung von Schleyer und Plieninger (2011), die sich zwar nicht für individuelle, aber für regionalisierte Zahlungen aussprechen. Aufgrund der allerdings hohen damit einhergehenden Transaktionskosten wären Auktionen laut den letztgenannten AutorInnen eventuell ein praktikablerer Ansatz (siehe Kapitel 2.7.).

Eine angemessene Zahlungshöhe scheint aber in jedem Fall essentiell, um eine ausreichende Anzahl an LandwirtInnen anzusprechen (generell zu Agrarumweltmaßnahmen: Höft und Gerowitt, 2006) bzw. auch hochwertige, teure Umweltleistungen fördern zu können. Russi (2016) erläutert so beispielsweise, dass die Teilnahmezahl an der eoAum in Baden-Württemberg auch aufgrund der niedrigen Zahlungen bei gleichzeitig gestiegenem Dokumentationsaufwand wesentlich gesunken ist. Dörschner und Musshoff (2015) konnten außerdem feststellen, dass die Artenschutzaktivitäten seitens der LandwirtInnen bei steigenden Opportunitätskosten signifikant sinken. Birge et al. (2017) halten hingegen fest, dass sich einige LandwirtInnen gegen hohe Zahlungen aussprechen, um Betrug und die Nutzungsaufgabe bewirtschafteter Flächen zu vermeiden.

Um eine fortwährende Attraktivität und Effektivität sicherzustellen, wurde von Allen et al. (2014) in Hinblick auf schwellenwertbasierte Entlohnungssysteme (siehe Kapitel 2.3.) zudem empfohlen, die Indikatorschwellenwerte sorgfältig festzulegen und anzupassen. Auch Herzon et al. (2018) sprechen sich dafür aus, um etwa auch für jene Betriebe mit der höchsten Biodiversität einen Anreiz zu schaffen, weiterhin überdurchschnittliche Leistungen zu erbringen – was etwa durch multiple Schwellenwerte möglich ist (siehe dazu auch Birge et al. (2017) und Allen et al. (2014)). Dies könnte allerdings – wie auch eine kontinuierliche Entlohnung – nicht nur die Effizienz, sondern auch die Komplexität der Maßnahme erhöhen (Burton und Schwarz, 2013; Russi et al., 2016). Um eine stetige Verbesserung zu erzielen, könnten die Schwellenwerte laut Zabel und Roe (2009) auch wiederholt angepasst werden und etwa die tatsächlich erzielte Leistung des letzten Jahres darstellen. Dies widerspricht allerdings der Argumentation von einigen

AutorInnen, die sich für den Erhalt, nicht aber für die Verbesserung von Lebensräumen als Maßnahmenziel aussprechen (siehe oben/vorne). Fleury et al. (2015) schlagen weitere Prämien für LandwirtInnen vor, die ihre Leistung im zeitlichen Verlauf steigern können. Für hohe Schwellenwerte sprechen sich Birge et al. (2017) besonders für Schulungszwecke im Rahmen der KontrolleurInnentrainings aus. Generell empfehlen Burton und Schwarz (2013) zusammenfassend, dass die Schwellenwerte klar definiert sein müssen.

Vorbereitende und unterstützende Prozesse

Einer Vielzahl von Studien zufolge stellt nicht zuletzt auch die Einbindung sämtlicher Stakeholder in den Aufbau und die Durchführung von eoAum ein wesentliches Erfolgskriterium in Hinblick auf die Maßnahmeneffektivität dar. Schwarz et al. (2008) sprechen sich etwa für die Einbindung der LandwirtInnen aus, Moxey und White (2014) für die Einbindung von BeraterInnen, Wezel et al. (2015) für die Einbindung neutraler Personen als MediatorInnen und Fleury et al. (2015) heben in ihrer Fallstudie die Einbindung von Landwirtschafts- und UmweltexpertInnen als positiv hervor. Durch die Einbindung sollen lokales Wissen (Schwarz et al., 2008), Präferenzen (Fleury et al., 2015), unterschiedliche Blickwinkel sowie Meinungen berücksichtigt (Schwarz et al., 2008; Fleury et al., 2015) und auch Vorurteile abgebaut werden (Burton und Schwarz, 2013; Magda et al., 2015). Dadurch sollen lokal sinnvolle Lösungen für Umweltprobleme in einer konstruktiven Arbeitsumgebung erarbeitet (Ravier et al., 2015; Reed et al., 2014) und die Akzeptanz gefördert werden können (Reed et al., 2014). Wezel et al. (2015) sehen in der Stakeholder-Einbindung sogar eine Grundvoraussetzung – oder zumindest einen Erfolgsfaktor (Wezel et al., 2018) – für eoAum, wohl nicht zuletzt, da diese gemäß Allen et al. (2014) auch zur Aneignung von Know-how und zur Vertrauensbildung beiträgt. Vertrauen spielt dabei gerade bei eoAum eine große Rolle, da es dazu beiträgt, die Einstellung zu Risiko, Innovation und Konfliktbeilegung zu verbessern sowie die Fairness von Ergebniskontrollen zu erhöhen (Herzon et al., 2018). Burton und Paragahawewa (2011) fassen zudem zusammen, dass die Einbindung von AkteurInnen in das Monitoring/die Kontrolle und die Durchführung der Maßnahmen zu sozialen statt regulatorischen Aktivitäten führt, was die Nachhaltigkeit und – auch in der landwirtschaftlichen Gesellschaft – die Akzeptanz der Maßnahme stärkt. Gemäß Allen et al. (2014) sollte dabei aber ein sinnvolles Gleichgewicht zwischen Einbindung der Stakeholder und der Qualität der Umweltziele bewahrt werden. Zudem gilt stets zu bedenken, dass eingebundene LandwirtInnen auch die Schwellenwerte ihren Ausgangssituationen entsprechend herabsetzen könnten (siehe etwa Zabel und Roe (2009) sowie Burton und Schwarz (2013)), was sich negativ auf die Maßnahmenadditionalität auswirken kann.

Zahlreiche AutorInnen wie etwa Allen et al. (2014), Osbeck et al. (2013), Schwarz et al. (2008), Wynne-Jones (2013) sowie Birge et al. (2017) empfehlen ferner, Pilotprojekte vor der eigentlichen

Maßnahmenimplementierung durchzuführen. Diese können insbesondere dabei helfen, die Leistungsfähigkeit und Effizienz ergebnisorientierter Ansätze vorab besser einschätzen zu können (Birge et al., 2017). Gemäß Wynne-Jones et al. (2013) helfen sie auch dabei, Unsicherheiten zu klären, aufgrund derer LandwirtInnen vor einer (langfristigen) Teilnahme zurückschrecken. Schwarz et al. (2008) empfehlen, Pilotprojekte möglichst einfach, praktikabel und leicht verständlich zu gestalten, um alle Stakeholder ansprechen zu können. Außerdem empfehlen sie in Hinblick auf die WTO-Vorgaben, in Pilotprojekten den Einfluss der Maßnahmen auf die Handelsflüsse zu analysieren. Bereits umgesetzte, erfolgreiche internationale Pilotprojekte können dabei – bei Vorliegen ähnlicher Kontexte – direkt repliziert werden (Russi, 2016; De Sainte Marie, 2014; Hiedanpää und Borgström, 2014).

Um noch nicht teilnehmende LandwirtInnen von der konkreten Maßnahme zu überzeugen, bedarf es gezielter Öffentlichkeitsarbeit zur Stärkung von Bewusstsein und Akzeptanz (siehe etwa Allen et al. (2014)). Dies erscheint besonders notwendig, da erfolgreiche eoAum einer weitreichenden Akzeptanz seitens der LandwirtInnen bedürfen (Höft und Gerowitt, 2006). Eine wesentliche anzusprechende Zielgruppe, die bereits in der Ausgangssituation eine hohe Teilnahmebereitschaft für eoAum aufweist, könnten jüngere, liberalere BetriebsführerInnen mit großen Betrieben und anderen bereits implementierten Agrarumweltmaßnahmen sein (Schroeder et al., 2013). Um wenig informierte LandwirtInnen mit zumeist geringer Akzeptanz für eoAum (Schroeder et al., 2013) erreichen zu können, sollte auch ihnen und ihren Interessensvertretungen Wissen vermittelt und die Vorzüge frei wählbarer Bewirtschaftungspraktiken aufgezeigt werden (Allen et al., 2014). Gerade letzteres scheint nämlich Hasund (2013) zufolge unter LandwirtInnen besonders geschätzt zu werden. Auch die Bewusstseinsbildung erscheint hierfür besonders wichtig – Fleury et al. (2015) konnten etwa feststellen, dass rund 70 Prozent der in ihrer Studie befragten LandwirtInnen die ökologische Überzeugung als wesentlichen Grund für die Teilnahme an eoAum angeben.

Zumal Agrarumweltmaßnahmen generell nicht nur mit einem Verlust von finanziellem, sondern auch von kulturellem Kapital einhergehen können (z. B. Verlust von symbolischem Kapital wie „sauberen Feldern“ (Birge et al., 2017)) schlagen Burton und Paragahawewa (2011) vor, die LandwirtInnen über die Aneignung von fachlichen Qualifikationen gezielt beim Aufbau von Prestige zu unterstützen. Dies wird von Burton und Paragahawewa (2011) dadurch argumentiert, dass die ökologisch versiertesten LandwirtInnen aufgrund der ergebnisorientierten Zahlung auch die wirtschaftlich erfolgreichsten und damit prestigeträchtigsten LandwirtInnen sein können. Werden landwirtschaftliches Unternehmertum und Naturschutz mit Prestige entlohnt, kann ferner parallel zum staatlichen „Ankauf von Umweltleistungen“ ein nachhaltiger kultureller Wandel stattfinden (Burton et al., 2008). Auch AutorInnen wie Russi (2016), Magda et al. (2015) sowie Fleury et al. (2015) sprechen sich neben finanziellen für symbolische und soziale Anreize aus. Diese könnten gemäß den AutorInnen etwa über Wettbewerbe für die beste ökologische

Leistung geschaffen werden, zumal sie zum Aufbau von Verständnis und sozialer Anerkennung – auch seitens NaturschützerInnen – beitragen. Dies erscheint umso sinnvoller, als das positive gesellschaftliche Feedback (Herzon und Mikk, 2007) und der Stolz auf die eigene Leistung auch die intrinsische Motivation der LandwirtInnen für den Umweltschutz stärken können (Matzdorf und Lorenz, 2010). Auch Hilpold et al. (2018) sowie Fleury et al. (2015) sehen Wettbewerbe als besonders geeignet an, um etwa Aufmerksamkeit und Bewusstsein in der Gesellschaft schaffen können. Burton und Paragahawewa (2011) empfehlen zudem, High- und Lowachievers durch Zertifikate oder Awards voneinander zu trennen, um besondere Leistungen zu honorieren. Die FAO (2010) empfiehlt darüber hinaus generell die Einführung von Zertifikaten – jedoch um die Vermarktung der auf geförderten Flächen hergestellten Produkten zu erleichtern. Hilpold et al. (2018) schlagen vor, dass diesbezüglich insbesondere die Ergebnisse aus den Wettbewerben in der Produktvermarktung genutzt werden sollten. Neben der Öffentlichkeitsarbeit für LandwirtInnen wird in einigen Studien auch für Öffentlichkeitsarbeit in der breiten Öffentlichkeit argumentiert: Matzdorf und Lorenz (2010) argumentieren etwa, dass die gute Außendarstellbarkeit genützt werden könnte, um die finanzielle Unterstützung der Landwirtschaft besser zu legitimieren. Birge et al. (2017) wiederum kommen zu dem Schluss, dass ein starkes Marketing für Produkte von mittels eoAum geförderten Flächen auch die Akzeptanz seitens der LandwirtInnen erhöhen würde.

Da ein passendes IT-System die Effektivität der Maßnahme wesentlich erhöhen kann, sollte vorbereitend auch für dessen Aufbau genügend Zeit eingeplant werden (Allen et al., 2014). Außerdem sollten laut Allen et al. (2014) Zusatzinformationen, Anleitungen sowie sämtliche Formulare online zugänglich sein und Feedbackmöglichkeiten zur Verfügung stehen, um die Maßnahmen möglichst effizient verbessern zu können. Diesbezüglich könnte auch eine begleitende Forschung durchgeführt werden, um das von der FAO (2010) geforderte Verständnis über kausale Zusammenhänge zwischen Indikator und Maßnahmenziel auszubauen. Aus Effizienzgründen empfehlen Allen et al. (2014) auch die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen. Zabel und Roe (2009) fassen darüber hinaus zusammen, dass eine langfristige Finanzierung von Monitoring/Kontrolle, Verwaltung und Zahlungen an die TeilnehmerInnen für eine erfolgreiche und effiziente Maßnahmenetablierung sichergestellt werden sollten (siehe auch Allen et al. (2014)). Modelle wie jenes von Dal Ferro et al. (2016) können vor der Implementierung zudem dabei helfen, die Effekte unterschiedlicher Agrarumweltmaßnahmen einschätzen und folglich die passende Maßnahme – maßnahmen- oder ergebnisorientiert – auswählen zu können.

2.7. EXKURS: Internationaler gesetzlicher Rahmen

Im Rahmen der theoretischen Vorstudie konnten zwar keine politischen oder gesetzlichen Faktoren auf nationaler Ebene ausfindig gemacht werden, die einen Einfluss auf den Erfolg und das Funktionieren von eoAum zu haben scheinen. Die Vorgaben der WTO und deren Umsetzung in der EU – sowohl in der

Zusammenschau möglicher Erfolgskriterien, als auch in der Analyse externer, möglicherweise auf die Implementierung von eoAum wirkender Faktoren – wurde jedoch als häufige Restriktion genannt. Diese Vorgaben und ihre Implikationen für eoAum werden im folgenden Abschnitt erläutert, zumal eine daran angepasste Gestaltung der Zahlung als wesentliches Erfolgskriterium gilt beziehungsweise die Nichteinhaltung ein erhebliches Risiko für die Implementierung von eoAum darstellen kann.

2.7.1. Grundlagen des WTO-Agrarabkommens

Um den Agrarhandel zu reformieren und ihn marktorientierter zu gestalten (WTO, s.a.a) sowie generell mögliche Marktverzerrungen abzubauen, trat 1995 das von der EU unterzeichnete und damit für Österreich wie für jeden anderen Mitgliedsstaat gleichermaßen bindende WTO-Agrarabkommen in Kraft (BMNT, 2017). Die Reform zielt sowohl auf die Verbesserung des Marktzugangs, als auch auf eine möglichst wenig marktverzerrende interne Stützung sowie den Abbau von Exportsubventionen ab (WTO, s.a.a).

In Hinblick auf die interne Stützung – also etwa für die Sicherung des Einkommens der LandwirtInnen – ist eine wesentliche Verringerung stützender Maßnahmen vorgesehen, wobei einige Maßnahmen davon vollständig ausgenommen sind (WTO, s.a.b). Diese wurden von der WTO (s.a.c) in der „Green Box“ gelistet und umfassen Umweltschutz-, Regionalentwicklungsprogramme sowie die direkte Einkommensunterstützung für LandwirtInnen, sofern sie von Produktion und Preis entkoppelt sind. Damit Zahlungen zur Förderung von Biodiversität auf Agrarflächen als wenig marktverzerrend und somit als – nicht steuerpflichtiges (Hasund und Johansson, 2016) – Element der Green Box gelten, soll ihre Höhe nicht das mit den gesetzlich indizierten, umweltfreundlicheren Bewirtschaftungsauflagen einhergehende entgangene Einkommen oder die entsprechenden Zusatzkosten übersteigen (WTO-Agrarabkommen, Anhang II Z12 lit a). Außerdem sollen die Zahlungen auf Programmen basieren, die staatlich klar definiert werden und Produktionsinputs sowie -methoden spezifizieren (WTO-Agrarabkommen, Anhang II Z12 lit b).

Andere staatliche Stützungsmaßnahmen mit wesentlicher, direkter Störung des Handels wie etwa Preisstützungen und direkt an die Erzeugung gekoppelte Beihilfen werden in der „Amber Box“ – auch bekannt unter dem Terminus „Aggregiertes Stützungsmaß“ – gelistet und müssen von den unterzeichnenden Staaten wesentlich reduziert werden (WTO, s.a.c). Solange dieses Maß jedoch nicht überschritten wird, fallen auch hier keine Steuern für etwaige nicht Green-Box-kompatible Agrarumweltmaßnahmen an (Hasund und Johansson, 2016). Die erlaubte, absolut monetär ausgedrückte Obergrenze für das Aggregierte Stützungsmaß liegt in der EU bei 72 Milliarden Euro (Stand 2011; Eurostat, 2015), wovon aber lediglich rund 7,1 Milliarden Euro (Stand: 2015/16) in Anspruch genommen werden (Massot et al., 2018). Ab dem Jahr 2008 wurde allerdings diskutiert, die Obergrenze des Aggregierten Stützungsmaßes von 72 auf 22 (Hasund und Johansson, 2016) bzw. 14 (Bureau, 2017) Milliarden Euro zu reduzieren. Die

Berechnung des Stützungsmaßes erfolgt dabei nicht separat für jeden EU-Mitgliedsstaat, sondern auf EU-Ebene, da die Reduktionsvereinbarung mitsamt der Festlegung der Obergrenze lediglich mit der EU, nicht aber mit den einzelnen Mitgliedsstaaten geschlossen wurde (EU Open Data Portal, 2018). Die Geringfügigkeitsklausel erlaubt den WTO-Staaten darüber hinaus, derartige Stützungen weiterhin in der Höhe von maximal fünf Prozent des Gesamtwerts der landwirtschaftlichen Erzeugung (allgemeine Beihilfen) oder fünf Prozent des Werts des gestützten Erzeugnisses auszubehalten (Massot et al., 2018). Diese Stützungen müssen nicht zum Aggregierten Stützungsmaß gezählt werden (Massot et al., 2018). Die Unterscheidung von Green-Box- und Amber-Box-gelisteten Maßnahmen soll in Tabelle 4 verdeutlicht werden:

Tabelle 4: Unterschied zwischen Green-Box- und nicht Green-Box-konformen Agrarumweltmaßnahmen.

| | Green-Box-konforme Agrarumweltmaßnahmen | Nicht Green-Box-konforme Agrarumweltmaßnahmen |
|--|--|--|
| Berechnung der Zahlungshöhe (Anhang II Z12 lit a) | ... basiert auf einhergehenden Zusatzkosten/entgangenem Einkommen (kostenbasiert Entlohnung) | ... basiert auf dem Wert der bereitgestellten Leistung (wertbasierte Entlohnung) |
| Vorgaben (Anhang II Z12 lit b) | ... spezifizieren Produktionsinputs und -methoden | spezifizieren ausschließlich das Ergebnis |

Quelle: Eigene Darstellung, 2019.

2.7.2. Grundsatz der kostenbasierten Entlohnung (Anhang II Z12 lit a)

Zusammengefasst bedeutet dies, dass ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen, die LandwirtInnen bei Erreichen vorab definierter Biodiversitätsziele kostenbasiert bzw. entschädigungsorientiert – d. h. in der Höhe des entgangenen Einkommens oder der angefallenen Zusatzkosten – entlohnen, die Anforderungen von Anhang II Z12 lit a des WTO-Agrarabkommens erfüllen. Bislang wurden laut Fleury et al. (2015) auch sämtliche eoAum kostenbasiert ausgestaltet. In Hinblick auf lit a steht – sofern die Entlohnungen kostenbasiert berechnet werden – einer Listung von ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen in der Green Box also nichts entgegen.

Dennoch spricht sich eine Vielzahl der AutorInnen für eine wertbasierte Entlohnung, also eine Entlohnung, die dem qualitativen oder quantitativen Wert der zur Verfügung gestellten Umweltleistungen entspricht (Hasund und Johansson, 2016), aus, zumal es dadurch zu einem Abbau von Inkonsistenzen kommen kann. Colombo und Rocamora-Montiel (2018) argumentieren dies etwa damit, dass eine Entlohnung über die Opportunitätskosten ungerecht ist, da gerade wenig produktive Betriebe mit den vergleichsweise geringsten Opportunitätskosten und damit der geringsten Entlohnung oftmals eine besonders große Anzahl an Umweltleistungen bereitstellen. Weiters erörtern sie, dass es nicht konsistent ist, dass eine maßnahmenorientierte Maßnahme, die den LandwirtInnen möglicherweise ohne Anstrengungen zu einem sicheren Einkommen verhilft, legitimiert wird, während ein Ansatz, bei dem aktiv Ergebnisse

bereitgestellt werden müssen, kaum umsetzbar ist. Auch Burton und Schwarz (2013) sehen einige Inkonsistenzen und Effizienzverluste in der derzeitigen kostenbasierten Ausgestaltung. Durch die Berechnung der Entlohnung auf Basis der Opportunitätskosten wird ihnen zufolge etwa eine gewisse Bewirtschaftungsweise, die zum Erfolg führt, als Annahme zu Grunde gelegt, wenngleich das Charakteristikum von ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen ja eine Vielfalt an – möglicherweise sogar effizienteren – Wegen zur Zielerreichung ist. Gemäß Allen et al. (2014) führt diese Berechnungsmethode zudem oftmals zu Unklarheiten, da dabei trotz Handlungsfreiheit wieder Handlungsvorgaben angenommen werden. Zusätzlich dazu erlaubt diese Vorgehensweise nicht, große betriebliche Aufwendungen (wie Verbesserungen betrieblicher Anlagen) finanziell zu unterstützen – auch wenn oftmals hohe anfängliche Investitionskosten anfallen (Wezel et al., 2018; Schleyer und Plieninger, 2011). Gemäß der Meinung von Bureau (2017) kann auch die Marktverzerrung bei kostenbasierten Ansätzen stärker ausgeprägt sein: Aufgrund der Informationsasymmetrie zwischen öffentlichen Stellen und den ausführenden LandwirtInnen bezüglich der nicht klar nachweisbaren Opportunitätskosten ist der wertbasierte Ansatz (bei dem Ergebnisse klar nachgewiesen und auf Basis eines ihnen von der Gesellschaft zuerkannten monetären Werts entlohnt werden können) ihm zufolge vorzuziehen. Dies könnte ihm zufolge nämlich auch dazu beitragen, versteckte Förderungen zu verhindern, setzt allerdings eine entsprechende Gestaltung – beispielsweise der Ergebnisindikatoren – voraus (Bureau, 2017).

In einigen Studien wird daher eine Reform der WTO- und EU-Vorgaben als durchaus notwendig und wünschenswert angesehen: Während sich etwa Schwarz et al. (2008) oder Colombo und Rocamora-Montiel (2018) für eine Abänderung oder Neuinterpretation der WTO-Bestimmung aussprechen, betont Bureau (2017), dass der Fortbestand ergebnisorientierter Agrarumweltmaßnahmen ohne größeren Aufwand bereits durch gezielte Abänderungen der EU-Vorgaben gesichert werden kann. Er bezieht sich dazu etwa auf das Wording von Anhang II und argumentiert, dass dieses lediglich eine Empfehlung für die Umsetzung in das EU-Recht, nicht aber eine restriktive Vorgabe ausdrückt. Derartige Änderungen erscheinen für das Funktionieren von rein ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen laut Osbeck et al. (2013) und Wynne-Jones et al. (2013) als elementar.

Als Möglichkeit, zu umgehen, dass die Entlohnung über die Zugrundelegung von Bewirtschaftungsannahmen berechnet werden muss, werden in einigen Studien Auktionen vorgeschlagen und erörtert (siehe z. B.: Russi et al., 2016; Osbeck et al., 2013; Reed et al., 2014; Burton und Schwarz, 2013; Schwarz et al., 2008). Dabei konkurrieren – laut einer Zusammenfassung von Russi et al. (2016) – viele VerkäuferInnen von Umweltgütern (etwa LandwirtInnen) um den Zuschlag seitens einer kaufenden Partei (etwa dem Staat). Ein großer Vorteil von Auktionen liegt laut Klimek et al. (2008) darin, dass, zumindest die je nach Faktoren wie Region und Betriebsgröße unterschiedlichen Opportunitätskosten, die durch die Bereitstellung von Umweltleistungen entstehen, besser berücksichtigt werden können (siehe auch Schwarz

et al. (2008) sowie Osbeck et al. (2013)). Burton und Schwarz (2013) fassen zusammen, dass Auktionen dadurch dazu beitragen können, dass jene LandwirtInnen entlohnt werden, die zum günstigsten Preis Umweltgüter bereitstellen können (die niedrigsten Opportunitätskosten aufweisen), wodurch es zu Effizienzgewinnen kommen kann. AutorInnen wie etwa Russi et al. (2016) sowie Burton und Schwarz (2013) geben allerdings auch einige Gefahren wie bspw. hohe Transaktionskosten¹⁷, administrative Schwierigkeiten und strategisches Verhalten seitens der LandwirtInnen wieder. Zu hohe Transaktionskosten und Widerstand seitens der Behörden könnten auch Gründe dafür sein, dass Auktionen in der Praxis noch nicht umfassender implementiert wurden (Uthes und Matzdorf, 2013). Klimek et al. (2008) haben diesbezüglich in ihrer Studie allerdings festgestellt, dass die Transaktionskosten niemanden abzuschrecken scheinen. Schwarz et al. (2008) sehen weiters eine Herausforderung darin, dass die zuständige Behörde herauszufinden hat, was der aus gesellschaftlicher Sicht maximal zahlbare Preis und die maximal zu ersteigernde Menge der öffentlichen Güter sind. Russi et al. (2016) erwähnt darüber hinaus, dass Auktionen eher mit kurzfristiger Planung in Verbindung gebracht werden, Agrarumweltmaßnahmen aber eher langfristig angelegt sind.

2.7.3. Grundsatz der Vorgabe von Bewirtschaftungspraktiken und Produktionsinputs (Anhang II Z12 lit b)

Bezüglich lit b erscheint die Diskussion in der Literatur kontroverser: Einerseits sprechen sich einige AutorInnen dafür aus, dass eoAum mit einer präzisen Formulierung der Ergebnisse, deren Erreichung ohnedies keine Anwendung von ökologisch als kritisch anzusehenden Bewirtschaftungspraktiken erlaubt, die Vorschrift bereits weitestgehend erfüllen. Andererseits sehen einige AutorInnen einen unumgänglichen Änderungsbedarf der EU- und WTO-Vorgaben, um eoAum rechtskonform umsetzen zu können. Hasund und Johansson (2016) unterstützen etwa die erstere Meinung, dass eine genaue Ergebnisdefinition bereits ausreicht, um die Vorgaben zu erfüllen, da dadurch die Zahlungen zumindest indirekt von der Verwendung oder Nichtverwendung bestimmter Inputs und Produktionsmethoden abhängen. De Sainte Marie (2014) gibt in diesem Sinne wieder, dass einige von den in ihrer Studie Befragten die Indikatorenliste als direkten Ersatz für die Bewirtschaftungsauflagen ansehen. Auch in anderen Studien (z. B. Hasund, 2013; Herzon et al., 2018; Sidemo-Holm et al., 2018) wird primär die Problematik einer wertbasierten Zahlung (also eine mögliche Nichterfüllung von lit a) angesprochen. Auf eine mögliche Problematik rund um lit b wird in ihren Studien nicht eingegangen. Burton et al. (2008) sowie Burton und Paragahawewa (2011) hingegen meinen explizit, dass eine Veränderung von lit b notwendig ist, damit ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen tatsächlich regelkonform implementiert werden können. Colombo und

¹⁷ Analog zu Falconer et al. (2001) können darunter sämtliche Organisationskosten verstanden werden, die mit der Durchführung von Auktionen einhergehen. Groth et al. (2008) nennen diesbezüglich etwa auch den Aufwand, der den LandwirtInnen in der Vorbereitung – etwa bei Berechnung der für sie sinnvollen Gebotshöhe – entsteht.

Rocamora-Montiel (2018) befinden aufgrund der engen Auslegung der WTO-Vorgaben eine ausschließlich ergebnisorientierte Ausgestaltung generell als nicht Green-Box-konform.

Eine Möglichkeit, die auch aus ihrer Sicht hinderlichen Vorgaben der lit b zu umgehen, sehen Colombo und Rocamora-Montiel (2018) etwa darin, ein Hybridmodell zu etablieren, in dem herkömmliche moAum mit Bewirtschaftungsauflagen als Basiszahlungen staatlich und ergebnisorientierte Zusatzzahlungen privat finanziert werden. Lit b scheint von der EU allerdings ohnehin nicht weiter restriktiv ausgelegt zu werden, zumal bereits einige ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen im EU-Raum umgesetzt wurden, die den LandwirtInnen tatsächlich lediglich die zu erreichenden Ergebnisse vorgeben. Allen et al. (2014) nennen hierbei etwa den ENP in Österreich oder die schwedischen und finnischen Programme zum Schutz von Raubtieren bzw. -vögeln.

2.7.4. EU-Interpretation der WTO-Vorgaben

Würden LandwirtInnen nun aber für den Wert der erreichten Ergebnisse entlohnt und nicht für die bei Ergebniserreichung anfallenden Kosten (wertbasierte Entlohnung; Nichterfüllung von lit a) bzw. werden Produktionsvorschriften und Inputvorgaben aus Sicht der WTO nicht ausreichend berücksichtigt (Nichterfüllung von lit b), so wären diese Stützungen der Amber Box zuzurechnen. Diese dürfen dabei in Summe die Obergrenze des Aggregierten Stützungsmaßes nicht überschreiten. Hasund und Johansson (2016) argumentieren daher, dass selbst bei Nichtberücksichtigung dieser beiden rechtlichen Voraussetzungen die Umsetzung von ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen in Hinblick auf das WTO-Agrarabkommen durchaus möglich ist: Wird die Obergrenze der Amber Box bzw. des Aggregierten Stützungsmaßes in Summe eingehalten, so können die Zahlungen per Hektar Einkommensverluste sowie angefallene Extrakosten beliebig hoch überschreiten. Diese Vorgehensweise scheint jedoch aufgrund der restriktiven Interpretation der WTO-Vorgaben – besonders in Hinblick auf lit a – durch die EU selbst verhindert zu werden (Hasund und Johansson, 2016). Daher ist eine kostenbasierte Entlohnung für eoAum im EU-Gebiet unumgänglich. Dies wird auch von der FAO (2010) unterstrichen. Lediglich in Form einer gewissen Risikoprämie kann innerhalb der EU-Vorgaben vom rein kostenbasierten Ansatz abgewichen werden (Hasund und Johansson, 2016).

3. DATENGRUNDLAGE UND METHODE

3.1. Theoretische Vorstudie

Neben einer theoretischen Einführung zur Biodiversitätssituation im österreichischen Grünland und dem Konzept der eoAum mitsamt einer Beschreibung ihrer bisherigen Entwicklung sowie möglichen Ausgestaltungsformen in den Kapiteln 2.2. bis 2.3. wurde zur Beantwortung der beiden Forschungsfragen eine theoretische Vorstudie durchgeführt. Ziel dieser Vorstudie war es, in der wissenschaftlichen Literatur diskutierte interne und externe Faktoren, die positiv oder negativ auf Ein- und Durchführung von eoAum wirken können, sowie Kriterien und Bereiche, die für eine erfolgreiche Ein- und Durchführung relevant erscheinen, mitsamt den entsprechenden Gestaltungsempfehlungen ausfindig zu machen. Die Recherche einschlägiger wissenschaftlicher Literatur erfolgte mittels der Literatursuchmaschinen „Scopus“, „Web of Science“ und „Google Scholar“ sowie über die Literaturdatenbank „ScienceDirect“. Die an die Recherche anschließende theoretische Vorstudie berücksichtigte rund 100 Dokumente – etwa in Form von Literaturreviews und Case Studies bereits implementierter eoAum. Zudem wurden ergänzend auf den Homepages öffentlicher Stellen publizierte Informationen miteinbezogen. Die Ergebnisse der theoretischen Vorstudie sind in den Kapiteln 2.4. bis 2.6. dargestellt und dienten als Grundlage für die Durchführung der ExpertInneninterviews sowie als Struktur für die strukturierende qualitative Inhaltsanalyse.

3.2. Erhebung der Daten – ExpertInneninterviews

Um in der vorliegenden Arbeit über die Erkenntnisse zu eoAum generell oder zur diesbezüglichen Situation in anderen EU-Mitgliedsstaaten hinausgehend auf die konkreten österreichischen Rahmenbedingungen übertragbare Aussagen generieren zu können, wurden ExpertInneninterviews mit Stakeholdern der österreichischen Agrarpolitik durchgeführt. Die ExpertInneninterviews dienten der Erhebung ihrer Meinungen, Einschätzungen und Empfehlungen sowie einer Diskussion der Erkenntnisse aus der vorangegangenen theoretischen Vorstudie.

3.2.1. Theoretische Einordnung

ExpertInneninterviews beschreiben eine Form der Datenerhebung, die eingesetzt wird, wenn das Wissen bestimmter Personen über einen konkreten Sachverhalt erschlossen werden soll (Gläser und Laudel, 2010). ExpertInnen in einem gewissen Bereich sind gemäß Gläser und Laudel (2010) all jene Personen, die über besonderes Wissen in ebendiesem Bereich verfügen. ExpertInneninterviews können – je nach Ausmaß, in dem der Fragewortlaut, die -reihenfolge und die Antwortmöglichkeiten vorgegeben sind – vollstandardisiert, halbstandardisiert oder nichtstandardisiert durchgeführt werden, wobei vollstandardisierte ExpertInneninterviews den quantitativen, nichtstandardisierte den qualitativen Erhebungsmethoden zuzurechnen sind (Gläser und Laudel, 2010). In der vorliegenden Arbeit wurde auf die Methode der

Leitfadeninterviews zurückgegriffen, die trotz der vorgegeben Leitfragen zu den nichtstandardisierten Interviews und damit zu den qualitativen Datenerhebungsmethoden zählt (Gläser und Laude, 2010). Zumal in einem Leitfadeninterview als Richtschnur zwar sämtliche Fragen enthalten sind, die in jedem Interview zu beantworten sind, diese aber frei formuliert und in unterschiedlichen Reihenfolgen abgefragt werden können, kann trotz der vorgegebenen Fragen ein natürlicher und an Interesse und Wissen der Befragten angepasster, offener, aber dennoch stets gewisse Aspekte berücksichtigender Gesprächsverlauf entstehen (Gläser und Laudel, 2010). Dies erscheint für die vorliegende Arbeit als zielführende Methode, um auf die Äußerungen der Stakeholder zwar vertiefend eingehen, aufgrund der stets gleichen Fragen aber auch eine Vergleichbarkeit zwischen den unterschiedlichen Standpunkten der Stakeholder sicherstellen zu können. Dies soll die Aufdeckung potenzieller systematischer Unterschiede in ihren Einschätzungen ermöglichen.

3.2.2. Gestaltung der Leitfragen

Die grundsätzliche Funktion der Leitfragen liegt gemäß Gläser und Laudel (2010) in der Ableitung und Übersetzung des Informationsbedürfnisses aus Forschungsfrage und theoretischen Vorstudien. Folgend soll ein Überblick gegeben werden, auf welchen Überlegungen die in der vorliegenden Arbeit angewandten Leitfragen gründen:

- **Allgemeiner Teil**

Allgemeine Leitfragen zu Beginn des ExpertInneninterviews dienen dazu, eine entspannte Gesprächssituation aufzubauen – ohne jene zur Beantwortung der Forschungsfragen wichtigsten Informationen abzufragen (Gläser und Laudel, 2010). Als die von Gläser und Laudel (2010) empfohlene „Anwärmfrage“ wurde in der vorliegenden Arbeit die Frage nach dem allgemeinen Biodiversitätszustand im österreichischen Grünland gestellt. Weitere allgemeine Fragen sollten darüber hinaus dazu beitragen, den Hintergrund der Befragten sowie ihre Vorkenntnisse und damit die während des weiteren Interviewverlaufs mitgeteilten Äußerungen besser nachvollziehen und einordnen zu können. Auch dies entspricht einer von Gläser und Laudel (2010) empfohlenen Vorgehensweise. Bereits im Sinne der Forschungsfrage 1 (FF1) wurde in diesem Teil zudem abgefragt, wie erfolgreich die bisherigen Maßnahmen zum Biodiversitätserhalt waren bzw. wie wichtig eine Änderung im Biodiversitätsfördersystem erscheint, wie weit mögliche Diskussionen rund um eine Änderung hin zu eoAum bereits fortgeschritten und weshalb eoAum in Österreich bislang nicht oder nur kaum umgesetzt sind. Die abschließende Frage des allgemeinen Blocks diente dazu, Empfehlungen für weitere zu befragende InterviewpartnerInnen einzuholen, um so die Auswahl der InterviewpartnerInnen gegebenenfalls vervollständigen zu können (siehe dazu auch Gläser und Laudel (2010)).

- **Erster inhaltlicher Teil**

Im ersten der beiden inhaltlichen Teile wurde die im Rahmen der FF1 interessierende Forschungsfrage nach der Beurteilung einer möglichen Implementierung von eoAum in vier Erzähleregungen, also offene Hauptfragen – jeweils nach mit der Ein- und Durchführung von eoAum einhergehenden Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken – übersetzt. Eine derartige Untergliederung erscheint sinnvoll, da sie die Möglichkeit bietet, die Einschätzungen der befragten Stakeholder im Rahmen einer SWOT-Matrix übersichtlich darzustellen (siehe Kapitel 3.4.).

Um festzustellen, welches Gewicht Schwächen und Risiken von eoAum beigemessen wird und wie diese bestmöglich kompensiert werden könnten, wurden hierfür jeweils zwei offene Detailfragen eingeführt. Zudem wurde die Frage nach dem Risiko weiter differenziert, wobei nach möglichen Gründen für ein Scheitern derartiger Maßnahmen gefragt wurde. Auch hierzu waren wieder offen formulierte Detailfragen nach Relevanz und Lösungsvorschlägen vorgesehen. Mittels offen formulierten Detailfragen sollten zudem die in den theoretischen Vorstudien erörterten internen und externen Faktoren von den ExpertInnen in Hinblick auf die österreichische Situation als Stärken oder Schwächen beziehungsweise Chancen oder Risiken bewertet werden, sofern diese Faktoren in den offenen Fragen noch nicht genannt wurden. Den ersten inhaltlichen Part beschließend wurde um eine Einschätzung der Bedeutung – also des Stellenwerts und auch möglicher Perspektiven – von eoAum für Österreich gebeten.

- **Zweiter inhaltlicher Teil**

Der zweite inhaltliche Teil bezieht sich auf die zweite Forschungsfrage, die darauf abzielt, darzustellen, wie eoAum ausgestaltet werden sollten, um aus Sicht der Stakeholder erfolgreich ein- und durchgeführt werden zu können. Dabei wurde zu Beginn dieses Parts eine hypothetische Frage (Vogt und Werner, 2014) gestellt, die alle Befragten in die Situation, in die Gestaltung von eoAum involviert zu sein, versetzen und die aus ihrer Sicht ideale Ausgestaltungsform abfragen sollte. Jene Kriterien und Bereiche wie Zusammenarbeit oder Wissenstransfer, die gemäß theoretischer Vorstudie bei der Gestaltung von erfolgreichen eoAum zu berücksichtigen sind (siehe Kapitel 2.6.), wurden im Anschluss in Form von offenen Detailfragen mit den Befragten diskutiert, sofern dies nicht ohnehin bereits Bestandteil des bisherigen Gesprächsverlaufs war. Ziel ebendieser Detailfragen war, darzustellen, ob ebendiese Kriterien/Bereiche aus österreichischer Sicht für einen entsprechenden Maßnahmenenerfolg relevant erscheinen und wie diese umzusetzen bzw. zu gestalten sind. Drei kurze, offene Abschlussfragen dienten dazu, zu erheben, wie die Erfolgsindikatoren Maßnahmeneffizienz (und Kosten), Maßnahmenakzeptanz und Maßnahmeneffektivität positiv beeinflusst werden könnten. Um die beiden inhaltlichen Parts sowie das Interview abzuschließen, wurde jeweils die Möglichkeit zu weiteren Äußerungen seitens des/der Befragten eingeräumt.

Da im Zuge dieser Arbeit gerade die verschiedenen Meinungen, Einschätzungen und Empfehlungen der Befragten zum selben Gegenstand im Vordergrund stehen, wurde im Sinne einer besseren

Vergleichbarkeit bewusst von einer inhaltlichen Spezifizierung der Interviewleitfragen für die befragten ExpertInnen abgesehen. Die konkrete Formulierung der Leitfragen, deren spezifische Reihenfolge, die Überleitungen sowie etwaige Nachfragen für ein besseres Verständnis der mitgeteilten Inhalte unterschieden sich allerdings von Interview zu Interview geringfügig, um besser auf die konkrete Interviewsituation eingehen zu können (siehe dazu auch Gläser und Laudel (2010)). In Übereinstimmung mit der von Gläser und Laudel (2010) vorgeschlagenen Vorgehensweise wurden im Laufe der Befragungen allerdings auch generelle inhaltliche Änderungen an den Leitfragen vorgenommen. So wurde etwa die Frage nach dem vermeintlich ergebnisorientierten Maßnahmenprogramm „Ökopunkte“ nach dem ersten Interview wieder entfernt, da es – den dabei gewonnenen Erkenntnissen zufolge (I1, 131) – lediglich ein flexibel gestaltetes maßnahmenorientiertes Förderprogramm darstellte. Der finale Interviewleitfaden ist im Anhang (siehe Anhang 1) abgebildet.

3.2.3. Festlegung der InterviewpartnerInnen/Fälle

Für die Auswahl der zu untersuchenden Fälle existieren gemäß Gläser und Laudel (2010) keine über eine Grundregel hinausgehenden generellen Regeln. Die Grundregel besagt dabei, dass mittels der ausgewählten Fälle eine Beantwortung der Forschungsfrage(n) ermöglicht werden muss, was ebenso für die Anzahl der ausgewählten Fälle gilt (Gläser und Laudel, 2010). Um die Beantwortung der Forschungsfragen sicherstellen zu können, wurde in Ergänzung zur Grundregel für die vorliegende Arbeit folgende konkrete Auswahlregel definiert:

„Es werden Stakeholder der unterschiedlichen Bereiche und Ebenen der österreichischen Agrarbranche als InterviewpartnerInnen befragt, die Einfluss auf die Gestaltung von Agrarumweltmaßnahmen ausüben (können).“

Der Fokus auf die Gestaltung von Agrarumweltmaßnahmen erscheint dabei zielführend, da davon ausgegangen werden kann, dass an der Gestaltung beteiligte Stakeholder über die entsprechende Expertise zur Beantwortung der Forschungsfragen verfügen. Durch die Beteiligung am Gestaltungsprozess erscheint es zudem plausibel, dass von Äußerungen derartiger Stakeholder eher abgelesen werden kann, ob, in welcher Form und in welchem Ausmaß es künftig in Österreich umgesetzt werden könnten, als von Äußerungen nichtbeteiligter Stakeholder. Die Auswahl der InterviewpartnerInnen erfolgte dabei nicht primär aufgrund ihrer Person, sondern aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu und den verantworteten Kompetenzen in einer Organisation, zumal zumeist nicht Personen, sondern Organisationen als Key-Stakeholder in der österreichischen Agrarpolitik betrachtet werden. Folgende Organisationen wurden aufgrund ihrer anschließend beschriebenen Tätigkeiten gemäß der definierten Auswahlregel als relevante und zu befragende Stakeholder erachtet:

a. **Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT):** Das BMNT ist als Bundesbehörde der obersten Ebene mit den Angelegenheiten der Agrarpolitik und des Landwirtschaftsrechts betraut (§ 2 Abs 1 Z 2 iVm Teil 2 lit J Z 1 der Anlage zu § 2 Bundesministeriengesetz). Unter ebendiese Verantwortlichkeit fällt unter anderem die Verwaltung des Österreichischen Programms zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (ÖPUL)(BMNT, 2018d; BMNT, 2018b), das nicht zuletzt auch Agrarumweltmaßnahmen umfasst (BMNT, 2018d). Aufgrund dieser dem BMNT in der Gestaltung von Agrarumweltmaßnahmen zukommenden Hauptverantwortung wurde es in die Befragung einbezogen.

b. **Niederösterreichische Agrarbezirksbehörde (NÖ-ABB):** Die NÖ-ABB ist gemäß § 1 Abs 1 Gesetz über die NÖ Agrarbezirksbehörde mit den Angelegenheit der Bodenreform betraut, was die Umsetzung ökologischer Maßnahmen und Anlagen mit dem Ziel einer nachhaltigen und umweltverträglichen Bewirtschaftung umfasst (Niederösterreichische Landesregierung, 2018). Sie ist daher als die für das Bundesland Niederösterreich zuständige Anlaufstelle für die Thematik der Agrarumweltmaßnahmen zu betrachten und kann an der Gestaltung von Agrarumweltmaßnahmen mitwirken. Da aus Zeitgründen keine weiteren österreichischen Agrarbehörden befragt werden konnten, wurde sie vertretend für die österreichischen Agrarbehörden auf regionaler Ebene in die Befragung einbezogen.

c. **AgrarMarketing Austria (AMA):** Die AMA ist gemäß Sonderrichtlinie ÖPUL 2015 (BMNT, 2018d) mit der Abwicklung des ÖPUL-Programms, das wie oben erläutert Agrarumweltmaßnahmen umfasst, betraut und daher unter anderem für Entscheidungen über Anträge, Betriebskontrolle sowie Auszahlung der Fördergelder zuständig. Zur Sicherstellung eines praktikablen Maßnahmendesigns ist die AMA nicht zuletzt auch in den Gestaltungsprozess involviert (15, 47), weshalb die AMA in die Befragung einbezogen wurde.

d. **Landwirtschaftskammer Österreich:** Die österreichische Landwirtschaftskammer fungiert als Vertretung aller in der Landwirtschaft selbstständig tätigen, haupt- und nebenberuflichen LandwirtInnen (Landwirtschaftskammer Österreich, 2017), die als FörderwerberInnen unmittelbar von der Gestaltung der Agrarumweltmaßnahmen betroffen sind. Als potenzielle Vertreterin der Perspektiven der LandwirtInnen in Maßnahmengestaltungsprozessen wurde die Landwirtschaftskammer Österreich in die Befragung einbezogen.

e. **Landwirtschaftskammer Tirol:** Landwirtschaftliche Betriebe im Bundesland Tirol weisen mit über 97 % den höchsten Grünlandanteil an der landwirtschaftlich genutzten Betriebsfläche auf (BMNT, 2018a), weshalb sie von einer auf das Grünland abzielenden Agrarumweltmaßnahme am stärksten betroffen sind. Als in der Maßnahmengestaltung potenziell aktive Vertreterin der Perspektive ebendieser Betriebe wurde über die österreichische Landwirtschaftskammer hinausgehend die Tiroler Landwirtschafts-

kammer in die Befragung einbezogen, die darüber hinaus auch in der Beratung von Grünlandbetrieben aktiv ist.

f. BIO AUSTRIA: Bereits rund 21 % der österreichischen landwirtschaftlichen Betriebe sowie 33 % der österreichischen Grünlandflächen werden biologisch bewirtschaftet (BMNT, 2018a). Da die biologisch wirtschaftenden BetriebsführerInnen ebenso FörderwerberInnen von Agrarumweltmaßnahmen sein, aber durchaus andere Einschätzungen als ihre konventionellen BerufskollegInnen vertreten können, erschien es zielführend, auch die potenziell an Gestaltungsprozessen beteiligte Interessensvertretung der biologisch wirtschaftenden Betriebe, BIO AUSTRIA (BIO AUSTRIA, s.a.), in die Befragung einzubinden.

g. Umweltdachverband: Der Umweltdachverband vereint als überparteiliche Plattform 36 Mitgliedsorganisationen, die sich dem Umwelt- und Naturschutz verschrieben haben (Umweltdachverband, s.a.). Zumal Agrarumweltmaßnahmen als wesentliches Instrument zur Erreichung von Umweltschutzziele im Rahmen der Landwirtschaft gelten (BMNT, 2018d), stellt die Mitwirkung bei deren Gestaltung auch für Umwelt- und Naturschutzorganisationen den wesentlichen Hebel zur Schaffung einer umweltfreundlicheren Landwirtschaft dar. Da eine Befragung unterschiedlichster Umwelt- und Naturschutzorganisationen aus Zeitgründen nicht möglich war, wurde der Umweltdachverband stellvertretend in die Befragung einbezogen.

h. Umweltbundesamt: Das Umweltbundesamt fungiert als Anbieter von Beratungsleistungen für Unternehmen und wissenschaftliche Institutionen einerseits sowie für nationale und internationale umweltpolitische EntscheidungsträgerInnen andererseits (Umweltbundesamt, s.a.b). In diesem Sinn kann es wesentlichen Einfluss auf die agrarpolitische Entscheidungsfindung in Österreich ausüben und wurde daher in die Befragung einbezogen. Im Zusammenhang mit Agrarumweltmaßnahmen wird es etwa im Auftrag des BMNT zur Evaluierung der Auswirkungen des sämtliche Agrarumweltmaßnahmen umfassenden ÖPULs auf die Biodiversität tätig (Umweltbundesamt, s.a.c).

i. Suske Consulting: Das Umweltconsultingbüro Suske unter Leitung eines Landschaftsökologen wurde als Ideengeber und Konzeptionierungsstelle für das bereits in Österreich umgesetzte Pilotprojekt Ergebnisorientierter Naturschutzplan tätig (Suske Consulting, s.a.b) und war damit unmittelbar in die Gestaltung von Agrarumweltmaßnahmen involviert. Nicht zuletzt um auch bereits in Hinblick auf die Implementierung von eoAum gemachte Erfahrungen in die vorliegende Arbeit einfließen zu lassen, wurde das Consultingbüro in die Befragung einbezogen.

j. Institut für integrative Naturschutzforschung an der Universität für Bodenkultur Wien: Um in der vorliegenden Arbeit die Einschätzung von ÖkologInnen sowie BiologInnen in Hinblick auf eoAum berücksichtigen zu können, wurde das Institut für integrative Naturschutzforschung in die Befragung einbezogen. Dieses kann als wissenschaftliche Institution wesentliche Inputs zur Gestaltung von Agrarumweltmaßnahmen liefern. Eines der drei Hauptforschungsgebiete des Instituts für integrative

Naturschutzforschung umfasst dabei nicht zuletzt den Bereich „Naturschutzbiologie und Biodiversitätsforschung“, in dem unter anderem die Effekte unterschiedlicher Landnutzungsformen auf die Biodiversität erforscht und auch die Auswirkungen von Agrarumweltmaßnahmen evaluiert werden (BOKU, s.a.¹⁸).

k. Arbeitsgruppe Agrar- und Regionalsoziologie im Forschungszentrum Berglandwirtschaft der Universität Innsbruck: Durch Berücksichtigung der soziologischen Perspektive soll sichergestellt werden, dass auch mögliche gesellschaftliche und kulturelle Veränderungen durch die Einführung von eoAum in dieser Masterarbeit beleuchtet werden. Aufgrund des durch ihre Zuordnung zum Forschungszentrum Berglandwirtschaft grünlandorientierten Hintergrundes wurde die Arbeitsgruppe Agrar- und Regionalsoziologie im Sinne des Erkenntnisinteresses als besonders relevante soziologische Forschungsstelle betrachtet. Daher wurde diese Arbeitsgruppe, die wiederum als Forschungsstelle wesentliche Inputs zur Gestaltung von Agrarumweltmaßnahmen liefern kann, in die Befragung einbezogen.

Die Auswahl der Stakeholder umfasst also zusammengefasst zwei VertreterInnen aus der **agrarischen Verwaltung** auf nationaler (siehe a.) und regionaler Ebene (siehe b.), eine/einen VertreterIn der **ausführenden Behörde** (siehe c.), drei VertreterInnen aus der **landwirtschaftlichen Interessensvertretung** auf nationaler (siehe d. und f.) und regionaler Ebene (siehe e.), eine/einen VertreterIn aus der **natur- und umweltschutzfachlichen Interessensvertretung** (siehe g.), zwei VertreterInnen aus der **Beratungsbranche** spezialisiert auf die Maßnahmenevaluierung (siehe h.) bzw. die Maßnahmenkonzeption (siehe i.) sowie zwei VertreterInnen aus den **Natur-** (siehe j.) **bzw. Sozialwissenschaften** (siehe k.). Basierend auf Interviews mit den genannten elf Stakeholdern erscheint die Beantwortung der Forschungsfragen mit dem Ziel, ein breites Spektrum an Einschätzungen, Meinungen und Empfehlungen in Hinblick auf Ein- und Durchführung von eoAum abzubilden, ermöglicht. Die Grundregel kann somit als erfüllt betrachtet werden.

3.2.4. Kontaktaufnahme mit InterviewpartnerInnen

Nach erfolgter Auswahl der InterviewpartnerInnen wurde diesen eine schriftliche Anfrage per Mail übermittelt. Diese enthielt neben organisatorischen Details eine Zusammenfassung der Forschungsfragen und -ziele der vorliegenden Arbeit. Sämtliche angefragten Organisationen stimmten einem Gespräch zu, allerdings wurden intern in drei Fällen andere als die angefragten VertreterInnen zur Durchführung des ExpertInneninterviews nominiert. In zwei von drei Fällen wurde dies damit begründet, dass die jeweils andere Person über eine bessere Expertise verfügt, in einem Fall erfolgte dies aus terminlichen Gründen.

¹⁸ Diese Darstellung wurde durch die/den befragten VertreterIn des Instituts für Integrative Naturschutzforschung weiter vervollständigt – ein Name kann hierbei nicht angeführt werden, da ansonsten die von manchen Befragten gewünschte Anonymisierung nicht mehr sichergestellt werden kann.

Dies erscheint allerdings nicht weiter problematisch, da in diesen ExpertInneninterviews ohnedies – wie bereits dargestellt – die Expertise sowie die Organisation gegenüber der Person im Vordergrund stehen.

Eine Übermittlung der Interviewleitfäden war nicht vorgesehen, um zu vermeiden, dass die Äußerungen der Befragten aufgrund der längeren Vorbereitungszeit eher einer zusammenfassenden Wiedergabe der wissenschaftlichen Literatur, nicht aber den tatsächlich vertretenen Meinungen entsprechen. In zwei Fällen erfolgte – aufgrund der ausdrücklichen Bitte – dennoch eine Übermittlung des Leitfadens, wobei nur die Hauptfragen, nicht aber die untergeordneten Detailfragen übermittelt wurden. In einem der beiden Fälle wurde der Interviewleitfaden nur zur besseren Gesprächsvorbereitung gewünscht. Im anderen Fall wurde dieser aus Zeitknappheit zur schriftlichen Beantwortung übermittelt, wobei in diesem Fall im Abstand von etwa einem Monat zusätzlich ein persönliches Gespräch geführt wurde, um die untergeordneten Detailfragen ebenso klären zu können.

3.2.5. Durchführung der Interviews

Die Befragung der ExpertInnen erfolgte an den von den Befragten vorgeschlagenen Terminen sowie Orten. Die Interviews wurden folglich zwischen 3. Dezember 2018 und 24. Jänner 2019 durchgeführt. Ort der Durchführung war in neun von elf Fällen das Büro der Befragten oder ein Besprechungsraum der jeweiligen vertretenen Organisation. Die ExpertInneninterviews mit den beiden Tiroler Organisationen – Landwirtschaftskammer Tirol sowie Arbeitsgemeinschaft Agrar- und Regionalsoziologie – wurden aufgrund der großen räumlichen Entfernung telefonisch bzw. per Skype geführt. Mit etwa 45 Minuten war jenes Gespräch, in dem die bereits vorab schriftlich übermittelten Antworten durch Abhandlung der Detailfragen ergänzt wurden, das kürzeste, das längste Gespräch dauerte rund 100 Minuten. Durchschnittlich lag die Gesprächsdauer bei circa 75 Minuten. Die Interviews wurden in allen Fällen ausschließlich von der Autorin der vorliegenden Arbeit geführt. In zwei von elf Fällen war neben den Befragten noch jeweils eine weitere Person anwesend, die aber in keinem der beiden Fälle eine inhaltlich relevante Äußerung getätigt hat.

Während des Gesprächs wurde in der konkreten Ausformulierung der Interviewfragen versucht, die von Gläser und Laudel (2010) genannten Grundkriterien für zielführende ExpertInneninterviews zu berücksichtigen, nämlich:

- die Offenheit der Fragen – kein Stellen von Ja-Nein-Fragen, um das Wissen der InterviewpartnerInnen in unterschiedlichen Facetten erfassen zu können,
- die Neutralität der Fragen – kein Stellen von Suggestivfragen, um den Befragten keine Antwort nahelegen,
- die Klarheit der Fragen – kein Stellen missverständlicher Fragen und
- die Einfachheit von Fragen – kein Stellen von multiplen Fragen in einer Frage.

Um die Fragetechnik zu verbessern, wurde in Übereinstimmung mit der von Gläser und Laudel (2010) beschriebenen Vorgehensweise das erste Interview vor Durchführung der weiteren Interviews in Hinblick auf ebendiese Prinzipien analysiert, um mögliche Abweichungen davon frühzeitig erkennen und im Folgenden darauf reagieren zu können. Um die Gesprächsinhalte in den folgenden Arbeitsschritten vollständig analysieren zu können, wurde in einem Einverständnisformular die Zustimmung der Befragten erbeten, das Gespräch mittels Tonaufnahmegeräts aufzeichnen zu dürfen. Diese Zustimmung wurde von allen Befragten erteilt, weshalb in Übereinstimmung mit der von Gläser und Laudel (2010) beschriebenen Vorgehensweise keine über die teils während des Gesprächs angefertigten Mitschriften hinausgehenden Gesprächsprotokolle angefertigt wurden.

Das vor Aufzeichnungsbeginn zu unterzeichnende Einverständnisformular diente zudem der Abfrage des Einverständnisses in Hinblick auf die Verwendung der Daten. Ferner wurde damit abgefragt, ob eine Anonymisierung der Daten erwünscht ist. Gleichzeitig mit dem Einverständnisformular wurde außerdem eine von der Autorin unterzeichnete Vertrauensschutzerklärung ausgehändigt, in der den Befragten das Einhalten der geltenden Datenschutzgesetze und einer gewissen Vorgehensweise in Hinblick auf die Datenverwendung zugesichert wird. Beide Dokumente liegen der Arbeit im Anhang (Anhang 2 und 3) bei.

3.2.6. Transkription der Interviews

Die Tonaufnahmen der Gespräche wurden mithilfe des Transkriptionstools der Software MAXQDA transkribiert (verschriftlicht). Dabei wurde aus Gründen einer besseren Reproduzierbarkeit und einer höheren Objektivität eine vollständige Transkription durchgeführt. Das bedeutet, dass nicht nur wesentliche Aussagen zusammengefasst, sondern sämtliche Aussagen ohne bedeutungsverändernde Kürzung verschriftlicht werden (Gläser und Laudel, 2010). Aufgrund des Mangels an allgemein akzeptierten Transkriptionsregeln sollen gemäß Gläser und Laudel (2010) eigene Transkriptionsregeln aufgestellt werden, die als Grundlage für die Verschriftlichung der Interviews dienen. Das auf die Transkription dieser Experteninterviews angewandte Transkriptionsregelwerk stellt eine adaptierte Version der von Gläser und Laudel (2010) beispielhaft beschriebenen Regeln dar und lautet wie folgt:

- Verwendung von Standardorthographie ohne literarische Umschriften (z.B. „haben wir“ an Stelle der ursprünglichen Äußerung „hamma“) aber Nichtübersetzung geläufiger, eigenständiger Dialektvokabel (z. B. „deppert“) ins Standarddeutsche
- grundsätzliche Nichtberücksichtigung nichtverbaler Äußerungen außer bei möglichen Bedeutungsveränderungen

- grundsätzliche Nichtberücksichtigung von kurzen verbalen Äußerungen von einem/einer der InterviewpartnerInnen während einer Äußerung des jeweils anderen, die selbst nicht bedeutungstragend sind, sondern als Aufforderung zum Weitersprechen verstanden wurden (z. B. „mhm, mhm“)
- grundsätzliche Nichtberücksichtigung von nicht bedeutungsverändernden Wortwiederholungen (z. B. „...und dann wurde...“ an der Stelle der ursprünglichen Äußerung „...und, und, und dann wurde...“)
- Anmerkung nur von bedeutungsverändernden Intonierungseigenheiten (z. B. lachende, zögernde oder gedehnte Sprache)
- Anmerkung von Unterbrechungen im Gespräch
- Kennzeichnung von unverständlichen Passagen durch die Zeichenabfolge „||“

Nach erfolgter Verschriftlichung wurden die Interviews und die Transkripte mit einem Code (I1 – I11) versehen. Der Code wird bei Verweisen auf Interviews – insbesondere im Rahmen der Ergebnisdarstellung – angeführt und soll ein gewisses Maß an Nachvollziehbarkeit sicherstellen. Auf Wunsch einiger InterviewpartnerInnen wurde der Code allerdings derartig gestaltet, dass die Aussagen nicht mit der entsprechenden Organisation, der die InterviewpartnerInnen jeweils angehören, in Verbindung gebracht werden können.

3.3. Auswertung der Daten – Qualitative Inhaltsanalyse

Zur Aufbereitung von in ExpertInneninterviews erhobenen und anschließenden transkribierten Daten bietet sich die qualitative Inhaltsanalyse an (Gläser & Laudel, 2010). Da die inhaltlich strukturierende qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2010) den Aufbau eines Kategoriensystems basierend auf einer theoretischen Vorstudie ermöglicht, anhand dessen die aus dem ExpertInneninterview gewonnenen Urprungtexte analysiert und relevante Informationen systematisch extrahiert sowie anschließend zusammengefasst werden, wurde ebendiese Datenauswertungsmethode gewählt. Dies erscheint für das Ziel der vorliegenden Forschungsarbeit besonders zielführend. So können einerseits basierend auf einer theoretischen Vorstudie Erkenntnisse aus anderen EU-Mitgliedsstaaten in Hinblick auf die konkrete österreichische Situation zur möglichen vermehrten Implementierung von eoAum beleuchtet werden. Andererseits können die Erkenntnisse aus ExpertInneninterviews und theoretischer Vorstudie abschließend unter Berücksichtigung möglicher Unterschiede oder Gemeinsamkeiten gegenübergestellt werden. Die vorliegenden Interviewtranskripte bildeten dabei die Grundlage für die qualitative Inhaltsanalyse, für die Mayring (2010) eine Vorgehensweise nach zehn Schritten vorgibt. Nachfolgend wird die Anwendung dieser Vorgehensweise auf die erhobenen Daten erläutert:

- **1. Schritt – Bestimmung der Analyseeinheit**

Für die vorliegende Analyse wurden als Kodiereinheiten einzelne Satzteile ausgewählt. Dies erscheint besonders sinnvoll, da die Sätze aufgrund der bei der Transkription schwer erkennbaren Interpunktion teilweise eine große Länge aufweisen und daher Stellungnahmen zu mehreren Themen beinhalten. Als Kontexteinheit wurde hingegen bestimmt, dass auch mehrere aufeinanderfolgende Absätze als zu analysierende Einheit gewählt werden können. Dies erscheint sinnvoll, da sich einige ExpertInnen in einem Absatz etwa auch lediglich verneinend oder bejahend zu einer inhaltstragenden Frage der Interviewerin, ebenso dargestellt als ein Absatz, äußerten. Als Analyseeinheit wurden Sätze, Absätze oder Abschnitte definiert, in denen jeweils ein Aspekt von eoAum Meinungsgegenstand ist.

- **2. Schritt – theoriegeleitete Festlegung der Strukturierungsdimension**

Die Fragen des allgemeinen Teils des ExpertInneninterviews wurden mittels nicht weiter differenziertem Kategoriensystem ausgewertet, wobei „Biodiversitätszustand“, „Leistung ÖPUL“, „Begriffsdefinition“, „Entwicklung der Diskussion“, „Gründe gegen eoAum“, „Rolle in Diskussion“ und „AkteurInnen in Diskussion“ als Kategorien/Strukturierungsdimensionen fungierten. Dabei wurden die Strukturierungsdimensionen/Kategorien „Entwicklung der Diskussion“ und „Gründe gegen eoAum“ unmittelbar von der Forschungsfrage abgeleitet. Die in der Einleitung erläuterten Erkenntnisse dienen hierbei als theoretische Begründung. Da die übrigen Kategorien hingegen dazu dienten, ergänzende Informationen zu erhalten oder ein besseres Hintergrundverständnis zu akquirieren, das aber nicht unmittelbar der Beantwortung der Forschungsfrage dient (siehe Kapitel 3.2.2.), erfolgte die Ableitung dieser Strukturierungsdimensionen/Kategorien ohne weitere theoretische Begründung direkt aus der jeweiligen Fragestellung im Interviewleitfaden.

Für die Auswertung jener Fragen, die im auf Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken spezifizierten Teil I des ExpertInneninterviews gestellt worden waren, wurde folgende Vorgehensweise angewandt: Als übergeordnete Strukturierungseinheit wurden die in der theoretischen Vorstudie erhobenen internen und externen Faktoren gewählt, die sowohl Vor- oder Nachteil von eoAum gegenüber moAum darstellen und begünstigend oder hemmend auf die Implementierung von eoAum wirken können (siehe Tabelle 2 und 3.). Diese Strukturierung bietet sich an, da sie eine Darstellung der Ergebnisse anhand einer in externe und interne Faktoren untergliederten SWOT-Matrix erlaubt, mittels der die Ausgangslage für strategische Entscheidungen flexibel und facettenreich abgebildet werden kann (siehe Kapitel 3.4.). Die die Risikoanalyse vertiefende Frage nach möglichen Gründen für ein Scheitern der Maßnahme wurde mittels der Strukturierungsdimension „mögliche Gründe für Scheitern“ ausgewertet. Die zusammenfassende Frage nach der Bedeutung – also insbesondere zum Stellenwert und auch zu möglichen Perspektiven – von eoAum wurde mittels der unmittelbar von FF1 abgeleiteten Strukturierungsdimension „Bedeutung“ ausgewertet.

Für die Auswertung der zweiten Forschungsfrage, die im zweiten inhaltlichen Teil des ExpertInneninterviews zu beantworten versucht wurde, wurde folgende Vorgehensweise angewandt: Jene Kriterien/Bereiche, die gemäß theoretischer Vorstudie (siehe Tabelle 4) Einfluss auf den Erfolg von eoAum zu haben scheinen, und die Erfolgsindikatoren selbst (Maßnahmenakzeptanz, -effektivität und -effizienz) wurden als Strukturierungsdimensionen aufgegriffen.

- **3. Schritt – theoriegeleitete Bestimmung der Ausprägungen**

Für FF1, die sich im ersten inhaltlichen Teil des ExpertInneninterviews darstellte, wurde folgende Vorgehensweise angewandt: Um sowohl interne, als auch externe Faktoren in ihren positiven und negativen Ausprägungen abzubilden, wurden diese Strukturierungsdimensionen für die anschließende Darstellung anhand einer SWOT-Matrix weiter differenziert. Interne Faktoren können als Stärken und Schwächen – also im Vergleich zum konkurrierenden Ansatz „maßnahmenorientierte Agrarumweltmaßnahmen“ vor- oder nachteilig – ausgeprägt sein. Externe Faktoren können als Chancen oder Risiken ausgeprägt sein – also begünstigend oder hemmend auf die Einführung von eoAum wirken. Zusätzlich dazu könnte jeder Faktor von den befragten ExpertInnen – insbesondere bei der Bitte um Stellungnahme zu einem in der Literatur recherchierten Faktor – weder als positiv, noch als negativ gewertet werden, also weder Vor- noch Nachteil im Vergleich zu moAum darstellen bzw. auf die Einführung von eoAum im Speziellen neutral¹⁹ wirken. Daher kann jeder Faktor, intern sowie extern, auch „neutral“ ausgeprägt sein. Auch allgemeine, nicht wertende Aussagen, die zu einem recherchierten oder neu eingebrachten Faktor erfolgten, wurden dabei dieser Ausprägung zugeordnet. Darüber hinaus wurde die Vor- bzw. Nachteiligkeit oder die begünstigende bzw. hemmende Wirkung oftmals an gewisse Bedingungen, weitere Informationen oder an eine konkrete Ausgestaltung geknüpft. Für diesen Fall wurde für jeden Faktor die Ausprägung „bedingt“ eingeführt. Zusammengefasst bedeutet dies, dass sämtliche internen Faktoren als Strukturierungsdimensionen in den vier Ausprägungen „Stärke“, „Schwäche“, „neutral“ oder „bedingt“ vorliegen, die externen Faktoren als Strukturierungsdimensionen in den vier Ausprägungen „Chance“, „Risiko“, „neutral“ oder „bedingt“. Die Kategorie „Mögliche Gründe für Scheitern“ wurde nicht weiter differenziert, da sie unmittelbar Risiken repräsentiert. Auch für die Kategorie „Bedeutung“ erschien eine weitere Differenzierung nicht zielführend. Zusammenfassend ergab sich ein Kategoriensystem mit 36 Kategorien bzw. Codes_{interne Faktoren} (9 Strukturierungsdimensionen x 4 Ausprägungen) sowie 28 Kategorien bzw. Codes_{externe Faktoren} (7 Strukturierungsdimensionen x 4 Ausprägungen) zuzüglich der Kategorien „Mögliche Gründe für Scheitern“ und „Bedeutung“, was summiert **66 Kategorien bzw. Codes** zur Auswertung des ersten inhaltlichen Parts entspricht.

¹⁹ So könnte etwa ein externer Faktor durchaus positiv auf die Einführung von eoAum wirken, allerdings auch moAum begünstigen, weshalb sich dadurch kein Vorteil für eoAum ergibt.

Für Forschungsfrage 2, deren Beantwortung im zweiten Teil des ExpertInneninterviews erfolgte, wurde hingegen folgende Vorgehensweise gewählt: Eine weitere Differenzierung der Strukturierungsdimensionen durch Ausprägungen wie für den vorangegangenen Teil erschien hier nicht zielführend, weshalb das Kategoriensystem aus den Strukturierungsdimensionen selbst besteht, die wie folgt lauten: „Gestaltung – Wissenstransfer“, „Gestaltung – Maßnahmenziele“, „Gestaltung – Ergebnisindikatoren“, „Gestaltung – Zusammenarbeit“, „Gestaltung – Vertragsgestaltung“, „Gestaltung – Kontrolle und Monitoring“, „Gestaltung – Zahlung“ sowie „Gestaltung – vorbereitende und unterstützende Prozesse“. Wie in Schritt 2 erläutert wurden außerdem die Kategorien „Gestaltung – Maßnahmenakzeptanz“, „Gestaltung – Maßnahmeneffektivität“, „Gestaltung – Maßnahmeneffizienz und Kosten“ eingeführt, sodass sich zur Auswertung des zweiten Teils der Interviews insgesamt **11 Kategorien bzw. Codes** ergaben.

Gemeinsam mit jenen Strukturierungsdimensionen des allgemeinen Teils, die unmittelbar als Kategorie herangezogen werden (siehe 2. Schritt) und die **7 Kategorien bzw. Codes** umfassen, ergibt dies ein Kategoriensystem von **84 Kategorien bzw. Codes**, das im Anhang (Anhang 4) überblicksmäßig dargestellt wird.

- **4. Schritt – Formulierung von Definitionen, Ankerbeispielen und Kodierregeln**

In Summe wurden zur Auswertung der vorliegenden Rohtexte aus den ExpertInneninterviews 84 Kategorien/Codes herangezogen. Zur Durchführung der weiteren Schritte wurden diese einzeln definiert und mit Ankerbeispielen²⁰ verdeutlicht sowie durch Kodierregeln voneinander abgegrenzt. Aus Platzgründen sind in dieser Arbeit allerdings lediglich Definitionen, Ankerbeispiele und Kodierregeln für jene Kategorien angeführt, die in der Revision des Kategoriensystems im Anschluss an die Probedurchläufe etabliert und für die finale Analyse herangezogen wurden (siehe Anhang 5).

- **5. Schritt – Materialdurchlauf: Fundstellenbezeichnung**

Die Fundstellenbezeichnung wurde im Computerprogramm MAXQDA, einer Software zur computergestützten qualitativen Daten- und Textanalyse, Version 2018.1., durchgeführt.

- **6. Schritt – Materialdurchlauf: Bearbeitung und Extraktion der Fundstellen**

Die Bearbeitung sowie die Extraktion der Fundstellen wurde im selben Computerprogramm wie die Fundstellenbezeichnung durchgeführt.

- **7. Schritt – Revision von Kategoriensystem und Kategoriendefinition (bei Probedurchlauf)**

Aufgrund einiger Abgrenzungsschwierigkeiten und Überschneidungen – nicht aber aufgrund erheblicher inhaltlicher Inkonsistenzen – musste das Kategoriensystem mit 84 Kategorien nach 3 Probedurchläufen teilweise überarbeitet werden. Davon war vor allem der erste, am Rande auch der zweite inhaltliche Teil

²⁰ Unter Ankerbeispielen werden in diesem Zusammenhang Zitate aus den Interviewtranskripten verstanden.

betroffen. Durch die Revision entstand ein finales Kategoriensystem mit 65 Kategorien, das in der folgenden Tabelle 5 überblicksmäßig abgebildet ist (neue oder adaptierte Kategorien sind mit * gekennzeichnet):

Tabelle 5: Finales Kategoriensystem für die qualitative Inhaltsanalyse.

| Finales Kategoriensystem | |
|--|--|
| Kategorien/Codes | Ausprägungen |
| Allgemeiner Teil (Teil 0) | |
| Biodiversitätszustand | – |
| Leistung ÖPUL | – |
| Begriffsdefinition | – |
| Entwicklung der Diskussion | – |
| Gründe gegen eoAum | – |
| Rolle in der Diskussion | – |
| AkteurInnen in der Diskussion | – |
| Inhaltlicher Teil 1 | |
| Handlungsfreiheit | 4 Ausprägungen: Stärken, Schwächen, neutral, bedingt |
| Verknüpfung von Zahlung und Leistung* | 4 Ausprägungen: Stärken, Schwächen, neutral, bedingt |
| Außendarstellung | 4 Ausprägungen: Stärken, Schwächen, neutral, bedingt |
| Kontrollierbarkeit* | 4 Ausprägungen: Stärken, Schwächen, neutral, bedingt |
| Kosten und Effizienz* | 4 Ausprägungen: Stärken, Schwächen, neutral, bedingt |
| Zusammenarbeit | 4 Ausprägungen: Stärken, Schwächen, neutral, bedingt |
| Wissen und Bewusstsein* | 4 Ausprägungen: Stärken, Schwächen, neutral, bedingt |
| politische/rechtliche Rahmenbedingungen* | 4 Ausprägungen: Chance, Risiken, neutral, bedingt |
| betriebliche Gegebenheiten* | 4 Ausprägungen: Chance, Risiken, neutral, bedingt |
| Akzeptanz der LandwirtInnen | 4 Ausprägungen: Chance, Risiken, neutral, bedingt |
| Akzeptanz übriger Beteiligter | 4 Ausprägungen: Chance, Risiken, neutral, bedingt |
| Mögliche Gründe für Scheitern | – |
| Bedeutung | – |
| Inhaltlicher Teil 2 | |
| Gestaltung – Wissenstransfer | – |
| Gestaltung – Maßnahmenziele | – |
| Gestaltung – Ergebnisindikatoren | – |
| Gestaltung – Zusammenarbeit | – |
| Gestaltung – Vertragsdetails* | – |
| Gestaltung – Hybridformen* | – |
| Gestaltung – Kontrolle und Monitoring | – |
| Gestaltung – Zahlung* | – |
| Gestaltung – vorbereitende und unterstützende Prozesse | – |
| Gestaltung – Maßnahmenakzeptanz | – |
| Gestaltung – Maßnahmeneffektivität | – |
| Gestaltung – Maßnahmeneffizienz und Kosten | – |

Quelle: Eigene Darstellung, 2019.

Im inhaltlichen Teil 1 in Hinblick auf die internen Faktoren ergaben sich folgende Anpassungen: Die Kategorie „Risiko für die LandwirtInnen“ wurde in die Kategorie „Verknüpfung von Zahlung und Leistung“ integriert, da das Risiko für die LandwirtInnen erst dadurch entstehen könnte, dass die Zahlung von der tatsächlichen Ergebniserreichung abhängt. Aufgrund der – den Aussagen der befragten ExpertInnen zufolge – starken Abhängigkeit des Faktors „langfristige Wirkung“ vom Faktor „Wissen und Bewusstsein“ wurde erstere Kategorie in letztere Kategorie integriert. Der Faktor „Komplexität im Indikator-Design“ wird fortan durch den Faktor „Kosten und Effizienz“ repräsentiert. Diese Änderung erfolgte, da die Komplexität im Indikator-Design von den befragten ExpertInnen insbesondere mit höheren Kosten in Verbindung

gebracht wurde und daher bei Beibehaltung beider Kategorien zahlreiche Überschneidungen möglich gewesen wären. Um auch die zahlreich getätigten Aussagen in Hinblick auf die Kontrolle und Kontrollierbarkeit der Indikatorarten abdecken zu können, wurde hierbei zudem die Kategorie „Kontrollierbarkeit“ geschaffen.

Bei jenen Kategorien des ersten inhaltlichen Teils, die auf den externen Faktoren basieren, wurden folgende Veränderungen vorgenommen: Die Kategorie „politische Vorgaben und Ziele“ wurde mit der Kategorie „WTO- und EU-Vorgaben“ in der neuen Kategorie „politische/rechtliche Rahmenbedingungen“ verschmolzen, um Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Politik und Recht zu vermeiden. Da die Zahlungshöhe selbst auch von Institutionen wie WTO oder EU bestimmt wird, wurde die Kategorie „Zahlungshöhe“ ebenfalls in die Kategorie „politische/rechtliche Rahmenbedingungen“ integriert. Der Faktor Maßnahmenadditionalität wird fortan auch in der Kategorie „Politische/rechtliche Rahmenbedingungen“ erfasst, da die Forderung nach Maßnahmenadditionalität, also die Forderung nach einer mit Zahlung der Fördergelder einhergehenden Bewirtschaftungsveränderung, überwiegend als rechtliche Vorgabe einzuordnen ist. Zumal im Probedurchlauf bereits ersichtlich wurde, dass weitere betriebliche Voraussetzungen als das bloße Wissen auf die Einführung von eoAum wirken können, wurde die Kategorie „Wissensstand“ erweitert und in „betriebliche Gegebenheiten“ umbenannt. Diese umfasst fortan auch Betriebsstrukturen. Diese Kategorie erfasst dabei im Gegensatz zur Kategorie „Akzeptanz der LandwirtInnen“ all jene Aussagen, die sich auf betriebliche Gegebenheiten im Zusammenhang mit Biodiversität oder Agrarumweltmaßnahmen generell beziehen, während sich die Kategorie „Akzeptanz der LandwirtInnen“ auf die konkrete Teilnahmebereitschaft der LandwirtInnen an eoAum im Speziellen bezieht.

In Hinblick auf den inhaltlichen Teil 2 wurde eine zusätzliche Kategorie, die Kategorie „Gestaltung – Hybridformen“ geschaffen. Diese Anpassung erfolgte, da die Abgrenzung zwischen der Kategorie „Gestaltung – Vertragsgestaltung“ und den Kategorien „Gestaltung – Zusammenarbeit“ und „Gestaltung – Zahlung“ nicht eindeutig war, da sowohl Zusammenarbeit, als auch Zahlung im Fördervertrag geregelt werden. Die Kategorie „Gestaltung – Vertragsgestaltung“ umfasst fortan nur noch Vertragsdetails wie Zahlungsmodalitäten u. Ä., daher trägt sie nunmehr die Bezeichnung „Gestaltung – Vertragsdetails“. Die Kategorien „Gestaltung – Zusammenarbeit“ und „Gestaltung – Zahlung“ umfassen fortan per definitionem grundlegendere Gestaltungsentscheidungen als bloße Details. Da die Entscheidung über eine mögliche Kombination unterschiedlicher Maßnahmen aber ebenso grundlegend und kein bloßes Vertragsdetail ist, konnte diese nicht mehr unter die Kategorie „Gestaltung – Vertragsdetails“ fallen. Aus diesem Grund wurde dafür eine eigene Kategorie, die Kategorie „Gestaltung – Hybridformen“ gebildet. Die übrigen, hier nicht angeführten Kategorien, wurden entweder nicht verändert oder lediglich genauer definiert bzw. in ihrer Benennung präzisiert.

- **Schritte 8, 9 und 10 – Paraphrasierung des extrahierten Materials und Zusammenfassung**

Die letzten Schritte der inhaltlich strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse wurden, aufgrund der rund tausend Analyseeinheiten, in Übereinstimmung mit der Vorgehensweise nach Mayring (2010) nicht separat durchgeführt, sondern zusammengefasst. Dazu wurde aus Gründen einer – im Vergleich zur bislang genutzten Software MAXQDA – besseren Übersichtlichkeit und erhöhten Programstabilität die Software Excel in der Version 16.17 herangezogen.

3.4. Darstellung der Ergebnisse

Bei der Darstellung der Ergebnisse aus der empirischen Datenerhebung wurden – für eine bessere Übersichtlichkeit – unterschiedliche Vorgehensweisen gewählt. Zur übersichtlichen Darstellung der Erkenntnisse der auf die Beurteilung der Ausgangssituation von eoAum in Österreich ausgerichteten Teilfrage von FF1 wurde primär auf die SWOT-Matrix als ein Instrument der SWOT-Analyse zurückgegriffen.

Mittels SWOT-Matrix – der Name SWOT stellt ein Akronym für Stärken (**S**trengths), Schwächen (**W**eaknesses), Chancen (**O**pportunities) und Risiken (**T**hreats) – dar, können internen Vorteilen interne Nachteile sowie externen Chancen externe Risiken gegenübergestellt werden (Pepels, 2005). So kann die Ausgangssituation und Durchführbarkeit einer Unternehmung – wie etwa der Ein- und Durchführung von eoAum – abgebildet und eingeschätzt werden (Paul und Wollny, 2014; Pepels, 2005). Während zur Feststellung von internen Vor- und Nachteilen in einem Konkurrenzvergleich die Ist-Position der Unternehmung jener ihrer KonkurrentInnen gegenübergestellt wird, werden Chancen und Risiken als Umfeldfaktoren aus deren (zukünftigem) Umfeld abgeleitet (Pepels, 2005). Stärken sind daher in der vorliegenden Arbeit als interne Konkurrenzvorteile, Schwächen als interne Konkurrenz Nachteile von eoAum gegenüber dem wesentlich weiter verbreiteten Ansatz der moAum zu verstehen (analog zu Pepels (2005)). Chancen stellen hingegen externe politisch-rechtliche, gesellschaftliche, technologische oder ähnliche Umweltfaktoren dar, die positiv, Risiken ebensolche Umweltfaktoren, die negativ auf Ein- und Durchführung eoAum wirken könnten (analog zu Pepels (2005)).

Um mögliche interne Faktoren erfassen und diese im Anschluss im Rahmen der ExpertInneninterviews diskutieren zu können, wurden bereits in der theoretischen Vorstudie Bereiche und Merkmale von eoAum herausgearbeitet, die eoAum von moAum unterscheiden und entsprechende Vor- oder Nachteile darstellen können (analog zu Pepels (2005)). Dasselbe Vorgehen wurde in Hinblick auf mögliche externe Faktoren angewandt. Auch hierbei wurde versucht, mögliche Einflussfaktoren, die auf die Implementierung von eoAum wirken können, auf Basis einer theoretischen Vorstudie zu erfassen.

Anschließend an das ExpertInneninterview wurden die gewonnenen Erkenntnisse zur Beurteilung der Ausgangssituation im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse nicht nur den auf der theoretischen Vorstudie basierenden Kategorien, sondern präziser den jeweiligen Kategorieausprägungen „Stärken“,

„Schwächen“, „Chancen“ oder „Risiken“ zugeordnet (siehe Kapitel 3.3.). Im Folgeschritt wurden sie anhand einer von der Europäischen Kommission (2015) übernommenen SWOT-Matrix (siehe Tabelle 6) dargestellt:

Tabelle 6: Grundstruktur einer SWOT-Matrix.

| | Positive Aspekte | Negative Aspekte |
|---|------------------|------------------|
| Interne Faktoren (Konkurrenzvergleich) | Stärken | Schwächen |
| Externe Faktoren (Umfeldanalyse) | Chancen | Risiken |

Quelle: Eigene Darstellung angepasst von Europäische Kommission, 2015.

Im Sinne einer besseren Übersichtlichkeit wurde – wie in Tabelle 6 ersichtlich – in der Matrix auf die Darstellung von bedingten Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken, also Aussagen, die sich auf gewisse Ausgestaltungsformen, Voraussetzungen oder Einschränkungen beziehen, verzichtet. Dies erscheint die Aussagekraft der Matrix nicht zu minimieren, da diese ohnedies lediglich die österreichische Ausgangssituation für eoAum im Generellen, nicht aber für sämtliche Rahmenbedingungen abbilden soll. Die bedingten Äußerungen können allerdings, wie auch die neutralen Äußerungen sowie eine ergänzende Erläuterung aller unbedingter Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken, dem Fließtext entnommen werden.

Die über die Bewertung von internen und externen Faktoren hinausgehenden Erkenntnisse zu FF1 wurden – was auch auf sämtliche Erkenntnisse zu FF2 zutrifft – ausschließlich textlich aufbereitet. Die von den Befragten beschriebenen Gründe für das mögliche Scheitern von eoAum wurden dabei nicht separat, sondern unter den entsprechenden Schwächen oder Risiken, die das Scheitern verursachen könnten, angeführt. Dies trifft auch auf die Erkenntnisse zur Relevanz der jeweiligen Schwächen und Risiken zu. Etwas vorgeschlagene Lösungsansätze wurden hingegen in die Darstellung der Erfolgskriterien und Gestaltungsempfehlungen integriert.

4. ERGEBNISSE

Im folgenden Abschnitt sollen die Ergebnisse der ExpertInneninterviews und der folgenden qualitativen Inhaltsanalyse dargestellt werden. Die Gliederung gestaltet sich dabei wie folgt: Eingangs wird erläutert, wie die derzeitige Biodiversitätssituation sowie die aktuelle Entwicklung von eoAum – jeweils in Österreich – eingeschätzt wird. Daraufhin wird die von den ExpertInnen beschriebene Ausgangssituation für eine potenzielle Implementierung von eoAum in Österreich anhand einer SWOT-Matrix mit textlicher Begleitung dargestellt. Diese wird durch eine Zusammenfassung der dem Ansatz von den ExpertInnen beimessenen Bedeutung ergänzt. Hierbei wird dargestellt, ob, weshalb und in welchem Ausmaß eoAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland auch für Österreich sinnvoll erscheinen und welche Perspektiven sich für diesen Ansatz ergeben können. Abschließend erfolgt eine textliche Darstellung der ExpertInnenempfehlungen für die Gestaltung potenzieller eoAum zur Förderung der Biodiversität im österreichischen Grünland.

4.1. Status quo – Biodiversitätszustand und -fördermaßnahmen

Aktueller Biodiversitätszustand

Der Zustand der Biodiversität im Grünland wurde von den ExpertInnen mehrheitlich als tendenziell schlecht bewertet. Wenngleich sich das österreichische Grünland im internationalen Vergleich I5 (29²¹) und I11 (4) zufolge noch in einem relativ guten Zustand befindet, wird dem Grünland von I3 (2), I5 (2), I7 (2), I8 (4) sowie I9 (2ff) absolut ein wenig erfreulicher Zustand attestiert, der in den Gunstlagen besonders, in den Ungunstlagen weniger schlecht ist (I4, 2; I5, 2) und sich weiter verschlechtern wird (I3, 2; I5, 2). Eine besondere Herausforderung scheint dabei die Polarisierung der Bewirtschaftung und der einhergehende Wegfall einer gemäßigten – also weder zu intensiven, noch extensiven – Bewirtschaftung zu sein (I5, 2; I7, 2; I8, 4). Die einzig positive Einschätzung wird von I11 (4) geäußert, die/der zwar im Osten von Österreich eine schlechtere Biodiversitätssituation sieht, im Westen – nicht zuletzt aufgrund der biodiversen Almen – die Lage allerdings als durchaus gut bewertet.

Obwohl die befragten ExpertInnen mehrheitlich die Meinung eines nicht zufriedenstellenden Biodiversitätszustandes im Grünland vertreten, vermuteten sie dennoch in weitestgehender Übereinstimmung, dass die Biodiversität durch die bisherigen ÖPUL-Maßnahmen in ihrem Zustand verbessert oder

²¹ In diesem Kapitel wurde die Angabe der UrheberInnen der dargestellten Aussagen um die konkrete Fundstelle – den entsprechenden Absatz im Transkript – ergänzt. Dies soll unter Berücksichtigung des großen Umfangs der Transkripte die Nachvollziehbarkeit erhöhen. Aussagen von I10 wurden – sofern sie aus der schriftlichen, vor Durchführung des ergänzenden Interviews übermittelten Beantwortung der Interviewfragen entnommen wurden – jedoch ohne weitere Fundstellenbezeichnung angeführt. Dies erscheint ausreichend, da deren Umfang erheblich kleiner und die Beantwortung nach einer höchst nachvollziehbaren Struktur erfolgte.

erhalten beziehungsweise deren Verschlechterung zumindest eingebremst wurde (I1, 24, 126ff; I3, 4, 8; I4, 3ff; I5, 6, 29; I6, 3ff; I8, 8; I9, 11ff; I10; I10, 38; I11, 6). I4 (6) gibt dabei allerdings zu bedenken, dass die Referenzsituation – also der Zustand ohne derartige Maßnahmen – schwer nachvollziehbar ist. Lediglich drei kritische Äußerungen wurden getätigt: So argumentierte etwa I11 (6), dass die ÖPUL-Maßnahmen in den Gunstlagen schlecht angenommen werden und dort daher nicht wirken können. Ähnliches wird von I7 (4) geschildert, die/der von einer auf gewisse Gebiete beschränkten Wirkung ausgeht. Die kritischste Stimme ist von I6 (102) zu vernehmen, die darauf verweist, dass Österreich jener Mitgliedsstaat mit den meisten Agrarumweltmaßnahmen ist, die Biodiversität aber dennoch nicht steigt.

Entwicklung von eoAum in Österreich

Bisher fand eine über ein Pilotprojekt – den Ergebnisorientierten Naturschutzplan – hinausgehende Implementierung von eoAum in Österreich nicht statt. Dies könnte nicht zuletzt an der soeben dargestellten, trotz kritischer Biodiversitätssituation positiven Einschätzung der bisher implementierten ÖPUL-Maßnahmen liegen. Eine derartige Begründung wird auch von I9 (164) herangezogen, die/der darüber hinaus vermutet, dass die Implementierung von eoAum zu komplex und riskant gewirkt haben könnte oder hierzulande möglicherweise andere, hemmende Rahmenbedingungen vorherrschen als in Ländern, wo eoAum bereits umgesetzt worden sind. Zudem scheint das jetzige System unter den österreichischen LandwirtInnen, aber auch in der EU-Verwaltung derartig akzeptiert zu werden (I10), dass eine Änderung bislang möglicherweise nicht notwendig erschien. Von I8 (132ff) wurde zudem argumentiert, dass die Gründe nicht zuletzt in der – aufgrund der Ersetzung der Marktzahlungen – produkt- und nicht ergebnisorientierten Tradition des ÖPULs sowie dem vor allem auch von AgrarierInnen zur Vermeidung von Unsicherheiten forcierten Festhalten an bereits in den ersten Umweltprogrammen umgesetzten starren Regelwerken liegen. Ob sich die Diskussion um eine mögliche Implementierung von eoAum in Österreich mittlerweile dennoch durchsetzen konnte, wird von den ExpertInnen dabei sehr kontrovers eingeschätzt. Generell erscheinen derartige Einschätzung I8 (12) zufolge oft nicht vollkommen objektiv, da eine (Nicht-)Beschäftigung mit der Thematik automatisch zu einer anderen Wahrnehmung führt. Daher wird an dieser Stelle auf weitere Ausführungen verzichtet. Eine – tatsächlich objektive – Verstärkung der Diskussion ist jedoch im Rahmen der Ausgestaltung der neuen GAP durchaus wahrscheinlich (I1, 6; I2, 10).

4.2. Ausgangssituation von eoAum in Österreich

Wie bereits erläutert wird die Ausgangssituation potenzieller eoAum in Österreich im Folgenden anhand einer SWOT-Matrix mit textlicher Begleitung dargestellt (siehe Tabelle 7):

Tabelle 7: SWOT-Matrix basierend auf ExpertInneninterviews.

| | | Stärken | Schwächen |
|--|--|--|---|
| Handlungsfreiheit | | Handlungsfreiheit generell | keine unbedingten Schwächen genannt |
| | | ... ermöglicht eine standortangepasste Bewirtschaftung | |
| | | ... ermöglicht zeitflexible/wetter-/klimawandelangepasste Bewirtschaftung | |
| | | ... ermöglicht flexible Reaktion auf Bedarfsänderungen | |
| | | ... ermöglicht eher Beibehaltung einer wirtschaftlichen Nutzung | |
| | | ... ermöglicht Vermeidung wenig sinnvoller Auflagen | |
| | | ... ermöglicht betriebsindividuelle und kreative Lösungen | |
| | | ... ermöglicht Einbringen der LandwirtInnen | |
| | | ... zieht Übertragung von Eigenverantwortung und mehr Kompetenzen für LandwirtInnen mit sich | |
| | | ... regt LandwirtInnen verstärkt zu eigenen Naturschutzüberlegungen an | |
| | | ... vermeidet Bevormundung/Fremdbestimmung/Entmündigung durch theorieelastige Vorgaben | |
| | | ... wird von LandwirtInnen als Wertschätzung/Anerkennung verstanden; erhält damit Freude an Landwirtschaft | |
| | | ... erlaubt Nutzung des landwirtschaftlichen Know-hows/Kreativpotenzials | |
| | | ... ermöglicht Übertragung von Ideen auf moAum | |
| | ... vermeidet Erziehung der LandwirtInnen zu MaßnahmenvollzieherInnen | | |
| | ... erlaubt LandwirtInnen Wahl des effizientesten Weges zur Zielerreichung | | |
| Verknüpfung von Zahlung und Ergebniserreichung | | ... ermöglicht unmittelbare Belohnung für Ergebnisse | ... erhöht aufgrund externer Einflüsse das Risiko, Ziele nicht zu erreichen und sanktioniert zu werden |
| | | ... ist Grund für eine effizientere Evaluierung | einhergehendes Risiko erschwert Planung einhergehendes Risiko bedingt Unsicherheiten bei Sanktionierung der LandwirtInnen intransparente/den konkreten Aufwand nicht widerspiegelnde Prämienberechnung |
| Außendarstellung | | Vereinfachte Außendarstellung durch klaren Zusammenhang zwischen Zahlung und Leistung | keine unbedingten Schwächen genannt |
| | | erleichterte Vermarktung/Bewerbung sowie die Legitimierung der Verwendung öffentlicher Gelder | |
| | | Verzicht auf Detailargumentationen aufgrund komplizierter Auflagen | |
| | | erleichterte Darstellung einer bisher nachhaltigen Bewirtschaftung | |
| Kontrollierbarkeit | | Kontrolle beschränkt auf klar sichtbare Ergebnisse | Kontrollierbarkeit generell Kontrolle kann kaum zwischen externen Einflüssen und Einfluss der LandwirtInnen auf Ergebnis(nicht)erreichung unterscheiden uneindeutige und/oder komplexe Kontrollen begrenzter Kontrollzeitraum -> überlastete Kontrollkapazitäten Diskrepanzen zwischen dynamischen natürlichen Prozessen und statischen Kontrollmechanismen |
| Kosten und Effizienz | Maßnahmeneffizienz allgemein | effizienterer Mitteleinsatz mehr Umweltwirkung für gleiche Prämienhöhe | keine unbedingten Schwächen genannt |
| | Gestaltungsaufwand | Verringerung der Auflagenzahl | Gestaltung der Indikatoren verursacht hohen Arbeits-/finanziellen Aufwand |
| | Verwaltungsaufwand | hohe Effizienz durch hoch effektive Begleitmaßnahmen und Inklusion der Evaluierungsmaßnahmen | Verwaltungsaufwand generell hoher Kontrollaufwand hoher Beratungsaufwand |
| Zusammenarbeit | | Stärkung des Wunsches nach Peer-to-Peer-Austausch | keine unbedingten Schwächen genannt |
| | | Vereinfachung von gemeinsamer Maschinennutzung | |
| Wissen und Bewusstsein | | Stärkung von Bewusstsein/Wissen/Verständnis bezüglich Biodiversität, ökologischer Prozesse und Zusammenhänge | keine unbedingten Schwächen genannt |
| | | Verstärkte Prüfung der Auswirkungen der eigenen Handlungen auf Biodiversität | |
| | | Erfordernis eines hohen persönlichen Einsatzes sowie einer Auseinandersetzung und Identifikation mit Agrarumweltmaßnahme und Naturschutz | |
| | | Stärkung der Vision gegenüber Rahmen | |
| | | Veränderung der Perspektive der LandwirtInnen auf Natur | |
| | | sichtbarer Sinn hinter den Maßnahmen | |
| | | erhöhtes Zuständigkeitsgefühl und Mitdenken für Biodiversität | |
| | | Vermittlung von Einfachheit und finanziellem Mehrwert von Biodiversitätsschutz | |
| | | durch Wissensausbau Beitrag zu erhöhter MultiplikatorInnenwirkung | |
| | | Vereinfachte Umsetzung von Bildungsauftrag | |
| | längerfristige Wirkung basierend auf Gesinnungswandel | | |

| | | Chance | Risiko |
|---|---------------------------------|--|--|
| politische/rechtliche Rahmenbedingungen | | ergebnisorientierte Ausrichtung der EU-Politik | erlaubte Zahlungsberechnung verbietet Anreizkomponente und nicht exakte Leistungsabgeltung, worunter Teilnahmebereitschaft leiden könnte |
| | | Befürwortung von Europäischem Rechnungshof und Nicht-AgrarierInnen der EU-Verwaltung | behördliche Unterschutzstellung naturschutzfachlich hochwertiger Flächen verringert die Teilnahmebereitschaft |
| | | Bereitschaft auf nationaler Ebene zur Implementierung neuer Ansätze zum Schutz des Grünlandes (Pilotprojekt bereits implementiert) | |
| | | möglicherweise positive Einstellung der WTO, da gesellschaftlicher Nutzen besser erkennbar | |
| Betriebliche Gegebenheiten | Wissen & Bewusstsein | Wissen durch zahlreiche Ausbildungsangebote bereits gefördert | zu allgemeines Wissen |
| | Interesse | Interesse für vertiefende eoAum gefördert durch bewusstseinsfördernde moAum | keine unbedingten Risiken genannt |
| | | LandwirtInnen trauen sich viel zu/wünschen Eigenverantwortung | |
| | weitere betriebl. Gegebenheiten | Wunsch nach mehr Flexibilität in Zeiten des Klimawandels | kleine Betriebsstruktur erhöht Risiko/erschwert Ergebniszuordnung |
| Wunsch nach verbesserter Artenzusammensetzung im Grünland | | Klimawandel | |
| Akzeptanz der LandwirtInnen | | hohe Teilnahmebereitschaft/niedrige Eintrittsschwelle aufgrund Handlungsfreiheit | Konflikte wegen Eifersucht seitens nichtteilnehmender Betriebe |
| | | hohe Teilnahmebereitschaft durch Erkennen des Sinns hinter der Maßnahme | niedrige Teilnahmebereitschaft aufgrund Angst vor Unterschutzstellung der Flächen |
| | | hohe Teilnahmebereitschaft aufgrund Möglichkeit, Flächen ökologisch und damit ökonomisch zu verbessern | niedrige Teilnahmebereitschaft aufgrund des Drucks, Ziele erreichen zu müssen |
| | | hohe Teilnahmebereitschaft aufgrund verbesserter Argumentation für höheren Preis | niedrige Teilnahmebereitschaft aufgrund des erhöhten Risikos |
| Akzeptanz übriger Beteiligter | Naturschutz | positive Einstellung (auch auf europäischer Ebene) | Divergenzen mit LandwirtInnen in Hinblick auf Zielvorstellungen zu geringes Vertrauen in die Kompetenzen der LandwirtInnen Angst vor Kontrollverlust seitens der Naturschutzbehörden |
| | BVINT | positive Einstellung | Angst vor Kontrollverlust Angst vor Unschärfen |
| | AMIA | Möglichkeit, PolizistInnenimage abzulegen | komplizierte Verwaltung |
| | | bessere Legitimation, wozu Agrarförderungen bezahlt werden | Angst vor Kontrollverlust |
| | Ge-sell-schaft | verbesserte Verständlichkeit, wozu Agrarförderungen verwendet werden | keine unbedingten Risiken genannt |
| Landwirtschaftskammer | Landwirtschaftskammer | Unterstützung des Ansatzes und Übernahme von MultiplikatorInnenfunktion | fürchtet oft versteckte Hürden |
| | | gewisse Akzeptanz unumgänglich wegen Kompetenzübertragung an LandwirtInnen | verringerte Akzeptanz aufgrund erhöhten Verwaltungs- und Beratungsaufwands Angst vor Kontrollverlust |

Quelle: Eigene Darstellung, 2019.

4.2.1. Interne Faktoren – Analyse von Stärken und Schwächen

Handlungsfreiheit

Das wesentliche Charakteristikum von eoAum (siehe Kapitel 2.2.1.) – die mit dem Wegfall der Auflagen einhergehende Handlungsfreiheit für die LandwirtInnen – wird, was als **Stärke** interpretiert werden kann, von sämtlichen ExpertInnen überwiegend als Vorteil von eoAum gegenüber moAum betrachtet (I1, 20, 42, 144; I2, 38; I3, 63; I4, 10ff, 34; I5, 16, 33ff, 155; 195; I6, 106, 354; I7, 28, 68; I8, 44, 52, 58, 158; I9, 40, 186; I10; I11, 98, 115). Als weitere Aspekte, die in diesem Zusammenhang als Stärken interpretiert werden, wurden dabei die damit mögliche Anpassungen an den Standort (I8, 10, 58; I9, 40, 186) sowie an die zeitlichen und/oder – insbesondere auch durch den Klimawandel stark schwankenden – Wetterbedingungen (I1, 20; I5, 33, 195; I7, 28; I8, 10, 44; I9, 40) genannt. Weiters wurde argumentiert, dass durch die Handlungsfreiheit auch flexibler auf eine Bedarfsänderung reagiert (I5, 157) und eine wirtschaftliche Nutzung beibehalten werden kann (I5, 35):

„Früher waren die ganzen 3 Hektar quasi Braunkehlchenfläche, das wollte er dann nicht mehr, weil der Mähzeitpunkt ist nicht gegangen, weil er die Wiese braucht, aus dem ist er ausgestiegen und ist er zu uns [ENP] gekommen und jetzt schützt er quasi dort, wo es halt ist [das Nest], das schützt er [...], dort macht er dann auch nichts und jetzt hat er 3 [Braunkehlchen]“ (I5, 35).

Zudem ergibt sich aus Sicht der LandwirtInnen die Möglichkeit, betriebsindividuelle Probleme besser lösen (I4, 10ff, 32ff; I11, 93ff) und selbst den effizientesten Weg zur Ergebniserreichung wählen (I4, 56) zu können. Beispielsweise kann so auch vermieden werden, dass Auflagen erfüllt werden müssen, die für die Fläche vorgeschrieben, aber unter bestimmten Umständen, wie von I8 (44) beschrieben, wenig sinnvoll sind:

„[...] das ist uns also in verschiedensten Diskussionen mit LandwirtInnen untergekommen, dass die sagen, ja, das nutzt mir nichts, dass ich da jetzt vom ÖPUL gezwungen bin für mehr als 5 Jahre lang das immer ganz gleich zu machen und aber [...] das Wetter und das Klima unterschiedlich ist und die Wettersituation sich ändert und ich das gar nicht erfüllen kann oder es mir keinen Sinn macht, das zu erfüllen, weil bei mir die Trockenheit jetzt so ist, dass ich gar nicht mähen, dass gar nichts da ist zum Mähen, aber ich muss mähen, [...] um die Maßnahme zu erfüllen [...]“ (I8, 44).

Darüber hinaus fühlen sich die LandwirtInnen möglicherweise auch besser verstanden, da sie sich selbst stärker einbringen können (I11, 115ff) und ihnen allgemein mehr Eigenverantwortung zugestanden wird (I5, 37; I6, 106, 354; I7, 68; I8, 158), wodurch die LandwirtInnen auch angeregt werden, verstärkt selbst zu überlegen (I5, 37). So können die LandwirtInnen ohne das Gefühl der Bevormundung (I7, 68), Fremdbestimmung (I8, 158) oder Entmündigung durch die theoretischen Vorgaben von NichtpraktikerInnen (I3, 60) den Weg zur Ergebniserreichung kreativ gestalten (I8, 52, 58). Dies wird zudem als Wertschätzung und Anerkennung für die LandwirtInnen verstanden (I6, 354) und kann dazu beitragen, dass die LandwirtInnen weiterhin Freude an der Landwirtschaft verspüren (I8, 158). Außerdem kann so vermieden werden, dass die LandwirtInnen zu bloßen „MaßnahmenvollzieherInnen“ erzogen werden (I8, 112). Letztlich kann auch auf das Kreativpotenzial (I4, 12) und Know-how der LandwirtInnen (I1, 144; I5, 16) zurückgegriffen werden, die besser über die Effekte ihrer Bewirtschaftung auf ihrer Fläche Bescheid wissen (I1, 144) oder Ideen einbringen, die ÖkologInnen nie hätten (I5, 35). Dies kann nicht nur für die Erreichung der betrieblichen Biodiversitätsziele und das Lösen betriebsindividueller Probleme, sondern auch für die Konzeption und Nachschärfung von moAum herangezogen werden (I4, 20ff; I5, 8; I10).

Unter erheblichen Einschränkungen oder Voraussetzungen wurde – was daher als **bedingte Stärken** interpretiert werden kann – zudem angemerkt, dass die Handlungsfreiheit zwar durchaus positiv zu sehen ist, allerdings nur, wenn dies zu einer verbesserten Zielerreichung beiträgt (I2, 40). Darüber hinaus bewerteten I1 (210), I3 (63ff) sowie I11 (93ff) die Handlungsfreiheit zwar als positiv, zeigen sich aber überzeugt, dass Auflagen in einer gewissen Form erhalten bleiben müssen. Außerdem braucht es, um das Know-how der LandwirtInnen dank der Handlungsfreiheit auch tatsächlich nutzen zu können, eine entsprechende Unterstützung und Begleitung für die LandwirtInnen (I1, 144; I5, 16). Zudem setzt die

Handlungsfreiheit voraus, dass die LandwirtInnen ihre Handlungen stets auf deren Zuträglichkeit für die Biodiversität prüfen (I2, 38), um als Vorteil wirken zu können.

Wenngleich in diesem Zusammenhang keine unbedingte Schwäche genannt wurde, wurde von zwei der Befragten jedoch ein sich auf lediglich manche Betriebe beziehender Nachteil angeführt (**bedingte Schwäche**). So bevorzugen manche Betriebe etwa klare Maßnahmen (I5, 165) oder würden den Biodiversitätszustand bei völliger Handlungsfreiheit verschlechtern (I4, 16).

Verknüpfung von Zahlung und Ergebniserreichung

Die unmittelbare Verknüpfung von Zahlung und Ergebniserreichung als zweites charakteristisches Element von eoAum wurde kontrovers diskutiert, wobei die Schwächen bei weitem die Stärken zu überwiegen scheinen. Von I8 (54) wurde als **Stärke** etwa angeführt, dass die gezielte Abgeltung des Ergebnisses als Belohnung und wirtschaftlicher Anreiz für die LandwirtInnen dient. I5 (101) sieht zudem eine Stärke darin, dass, zumal die Ergebnisse aufgrund der Verknüpfung mit der Zahlung ja für jede Fläche erhoben werden müssen, auch die Erreichung der Maßnahmenziele gleichzeitig erhoben werden kann. Somit sind keine weiteren Evaluierungsmaßnahmen am Feld nötig.

Als Stärke, die jedoch mit gewissen Einschränkungen verbunden ist (**bedingte Stärken**), wurde angeführt, dass die direkte Verknüpfung von Zahlung und Leistung in Fällen durchaus zielführend erscheint, in denen die Ergebniserreichung durch ein konkretes Verhalten der LandwirtInnen vereitelt wird (I4, 74; I6, 46; I10, 36). ExpertIn I6 (40) fasste diesbezüglich zusammen, dass die Verknüpfung in allen eindeutigen Fällen, in denen eine ausreichende Zahl an Indikatoren auf der Fläche aufgefunden werden kann, positiv erscheint, das System bei Nichterreichen aber wesentliche Nachteile aufweist.

In Hinblick auf die Verknüpfung von Zahlung und Ergebniserreichung wurden von den ExpertInnen überwiegend Aussagen getätigt, die sich auf ebendiese Nachteile beziehen und daher als **Schwächen** interpretiert werden können. Aufgrund einer möglichen Beeinflussung der Ergebnisse durch externe Faktoren, die von den LandwirtInnen selbst nicht beeinflussbar sind, ergibt sich für LandwirtInnen nämlich das Risiko, trotz aller Bemühungen möglicherweise kein Ergebnis zu erreichen und damit keine Zahlung zu erhalten/sanktioniert zu werden, da der Grund für das Nichtauftreten der Ergebnisse oftmals nicht klar ausgemacht oder berücksichtigt werden kann (I1, 42; I2, 56, 72ff; I3, 26, 33f, 56, 120; I6, 40, 46; I9, 64; I10; I10, 35; I11, 156). Für hierzulande typischerweise kleine Betriebe könnte sich zudem ein gesteigertes Risiko ergeben, da diese nicht nur den externen Einflussfaktoren aus der Natur, sondern verstärkt auch jenen von vielzähligen Nachbarbetrieben ausgesetzt sind (I3, 26, 33f). Das Risiko wirkt zudem auch negativ auf die Planungssicherheit der LandwirtInnen, wie I11 (156) beschrieb:

„Das Risiko wird schon auch höher sein, ja, ja, weil bei den Maßnahmenorientierten weiß ich ganz genau, kann ich mir am Schreibtisch ausrechnen, aha, so viel Mähen, zack, dann diese Fördermittel [...]“ (I11, 156).

Außerdem bedingt die mögliche Beeinflussbarkeit durch externe Faktoren, dass Sanktionierungen der LandwirtInnen mit einer gewissen Unsicherheit verbunden sind (I10). Darüber hinaus wurde argumentiert, dass die Berechnung der Prämie bei eoAum – trotz der unmittelbaren Verknüpfung von Zahlung und Ergebniserreichung – nicht so transparent ist wie bei moAum, bei denen Mehrerträge, Mehraufwand und Minderertrag unmittelbar mit der anzuwendenden Handlungsvorschrift verbunden sind und daher ohne hypothetische Berechnungen als Prämienhöhe angesetzt werden können (I2, 6). Auch I10 sieht eine Schwäche darin, dass die Prämie nicht unmittelbar die tatsächlichen Mehrkosten der veränderten Bewirtschaftungsweise widerspiegelt.

Einige ExpertInnen äußerten zudem **bedingte Schwächen**, die sich bereits auf konkrete Gestaltungsformen beziehen: Das Risiko erscheint etwa besonders hoch, wenn Tierarten als Indikatoren gewählt werden (I2, 76ff), da sich diese über viele Betriebe – bei Zugvögeln möglicherweise gar Kontinente – hinweg bewegen und damit besonders vielen externen Einflüssen unterliegen (I10). Dieses Risiko wird insbesondere dadurch verstärkt, dass externe Faktoren wie eine klimatisch herausfordernde Saison Handlungen seitens der LandwirtInnen erforderlich machen könnten, die der Ergebniserreichung nicht zuträglich sind und dadurch Sanktionen bedingen könnten (I7, 238). Weiters wurde argumentiert, dass je nach bisheriger Bewirtschaftungsweise sehr unterschiedliche Ausgangszustände bestehen (I10). Insbesondere auf Standorten, auf deren Biodiversitätszustand bislang nicht geachtet wurde, kann dabei schneller eine Zustandsverbesserung eintreten, was folglich – werden keine Erhaltungsziele gewählt – eine Ungleichbehandlung und Benachteiligung bereits nachhaltig wirtschaftender Betriebe zur Folge haben könnte (I9, 62ff). Gleichzeitig könnten aber auch LandwirtInnen mit natürlicherweise weniger artenreichen Wiesen benachteiligt werden (I7, 250). Zudem wurde diskutiert, dass manche Indikatoren eventuell nur nach langer Zeit erreicht werden können (I3, 69; I9, 96) und Pflanzenarten möglicherweise auch trotz einer extensivierten Bewirtschaftung verschwinden könnten – ausgelöst durch die Spätfolgen der bisherigen Bewirtschaftungsweise oder durch externe Faktoren (I3, 68). Sollte der Indikator im Kontrolljahr tatsächlich nicht auffindbar sein, könnte dies – vorausgesetzt, es wird nicht jährlich kontrolliert – zudem eine Rückzahlung der Fördergelder für die vorangegangenen Jahre und damit für Betriebe eine Existenzgefährdung bedeuten (I3, 201).

Als **neutrale**, weder Vor-, noch Nachteil darstellende Ergänzung wurde von I3 (74) etwa dargestellt, dass es durch diese Form der Agrarumweltmaßnahmen zu einer Umwälzung des Risikos von der Gesellschaft, die bei moAum in Kauf nehmen muss, dass die geförderten Maßnahmen eventuell keine Umwelteffekte zeigen, auf die Landwirtschaft kommt. Diese muss bei eoAum in Kauf nehmen, dass sie für ihre Leistungen aufgrund externer Einflussfaktoren keine Prämie bekommt. I8 (88ff) argumentierte allerdings, dass durch einen partizipativen Gestaltungsprozess kein relevantes Risiko vorhanden ist, da die LandwirtInnen dadurch ohnedies vorab die Risiken abschätzen und die Gestaltung entsprechend steuern können.

Generell wurde argumentiert, dass eine entsprechende Indikator- und Zielgestaltung (siehe Kapitel 4.4.) das Risiko für die LandwirtInnen minimiert (I4, 72; I5, 113; I7, 101ff), eine Verknüpfung von Zahlung und Ergebnisreichung also nur begrenzt negative Effekte auf die LandwirtInnen hätte. Auch durch die Definition von Erhaltungszielen, zu deren Erreichung die Bewirtschaftung lediglich nicht verändert werden darf, scheint das Risiko begrenzt zu sein (I2, 88).

Außendarstellung

In Hinblick auf die aus der direkten Verknüpfung von Zahlung und Ergebnisreichung resultierende vereinfachte **Außendarstellung** scheinen die ExpertInnen weitestgehend der Meinung, dass die Vereinfachung der Außendarstellung eine **Stärke** der eoAum darstellen kann (I1, 58; I3, 78, 185ff, 245; I4, 44, 116; I5, 43; I6, 120ff; I8, 56ff; I9, 60, 80, 230; I10; I10, 57; I11, 22, 82ff). Durch die simple Darstellbarkeit werden auch die Vermarktung sowie Bewerbung der Maßnahme und eine Legitimierung in der Gesellschaft, wofür öffentliche Gelder verwendet werden, erleichtert (I6, 120). Die Ermöglichung einer plakativen Darstellbarkeit gegenüber der Gesellschaft erscheint dabei insbesondere für LandwirtInnen (I4, 44; I9, 80) und Kammern (I4, 44) sowie Ministerium und AMA (I5, 43) hilfreich. So wurde auch von I4 (116) argumentiert, dass eoAum aufgrund des klar sichtbaren Nutzens für die Gesellschaft in Hinblick auf die WTO-Vorgaben einen klaren Vorteil aufweisen. Auch auf artenreichem Grünland kann die weit verbreitete Annahme „Es gibt dort ohnedies keine Arten mehr“, dank eoAum einfach widerlegt werden (I11, 22). Außerdem fallen Auflagen weg, die als Detailargumentation nur von wenigen ExpertInnen, nicht aber von der Gesellschaft verstanden werden (I8, 56; I9, 230).

„Ja, das – glaube ich – ist sicher auch ein Punkt, nicht, dass man gegenüber der Öffentlichkeit sich leichter tut, wenn man das größere Bild, also das Ergebnis „Erhaltung von Biodiversität“ von mir aus, als argumentiert, also wenn ich sage, ich muss also da irgendwelche, erst ein späterer Mähzeitpunkt oder so, das sind dann Detailargumentationen, die kein Mensch versteht [...]“ (I8, 56).

Die Argumentation, dass eoAum einer erleichterten Außendarstellung dienen, wurde von einigen ExpertInnen allerdings mit gewissen Einschränkungen verbunden. Von I10 (58) wurde etwa – als **bedingte Stärke** – angemerkt, dass die Darstellung der Arten durchwegs positiv sein kann, um LandwirtInnen und KonsumentInnen näherzubringen. Eine Kommunikation der konkreten Artenzahl könnte ihr/ihm zufolge allerdings zu Schwierigkeiten in der Argumentation führen, wenn sich aufgrund natürlicher Sukzession die Artenzahl verringert. Auch I11 (82ff) argumentierte, dass die vereinfachte Darstellbarkeit erreichter Ziele positiv auf die öffentliche Meinung wirken, dies allerdings auch zu einer Schwarz-Weiß-Malerei zwischen Betrieben führen kann. Auch zu einer Profilierung ganzer Regionen und einer Verstärkung des sanften Tourismus mit Chance auf Ergänzung des landwirtschaftlichen Einkommens könnte die erleichterte Außendarstellung beitragen (I3, 185ff). Voraussetzung dafür ist allerdings eine stadtnahe Lage der Region (I3, 185ff) – etwa um TagestouristInnen anziehen zu können.

Darüber hinaus wurde ergänzend (**neutral**) angemerkt, dass mit eoAum in Hinblick auf die Außen- darstellbarkeit weder Vor-, noch Nachteil einhergehen können. Dies wurde etwa damit begründet, dass auch bei moAum die mit den Bewirtschaftungsauflagen zu erreichenden Ziele in den Vordergrund gerückt (I7, 31ff) und unter Anwendung entsprechender Begleitmaßnahmen auch nach außen hin gut dargestellt werden können (I2, 44).

Kontrollierbarkeit

Ein interner Faktor, der von den ExpertInnen beinahe überwiegend als nachteilig eingeschätzt und mit wesentlichen Schwächen assoziiert wird, ist die Kontrollierbarkeit. Lediglich I9 (49) sieht eine **Stärke** von eoAum in Hinblick auf die Kontrollierbarkeit, nämlich, dass bei eoAum nur noch klar sichtbare Ergebnisse kontrolliert werden müssen.

Als nachteilig (**Schwäche**) wurde hingegen argumentiert, dass im Rahmen einer Kontrolle kaum nachweisbar ist, welchen Faktoren das Nichterreichen der Ergebnisse zuzurechnen ist (I1, 42; I6, 40ff). Darüber hinaus wurde geäußert, dass gewisse Auflagen im Vergleich zu Indikatoren an sich zweifelsfreier und einfacher kontrolliert werden können (I3, 48; I11, 273):

„Wenn ich jetzt eine Schnitzaufgabe habe, nicht, dass ich die jetzt als für überall und besonders sinnvoll erachte, aber da kann ich rausgehen, nach diesem Zeitpunkt, und dann ist gemäht oder nicht gemäht. Und ich muss nicht drei Mal rausfahren vielleicht und mir das anschauen“ (I3, 48).

Zudem sprachen I1 (254) und I4 (108, 172) an, dass die Kontrolle wegen der Artenüberprüfung komplexer (dazu auch I10) und aufgrund des saisonalen Auftretens der Indikatoren auch nur in einem begrenzten Zeitfenster möglich ist, was laut I1 (92, 254) auch zu Kapazitätsproblemen führen kann. Außerdem wurde angemerkt, dass die dynamischen Entwicklungsprozesse der Natur zu Diskrepanzen mit den statischen Kontrollmechanismen führen können (I10). Einige Äußerungen enthalten dabei eine nicht weiter erläuterte, generell negative Einschätzung der Kontrollierbarkeit (I3, 116; I6, 354; I7, 167; I8, 56).

Einige Schwächen hingegen bezogen sich dabei bereits auf eine konkrete Ausgestaltung oder Rahmenbedingungen (**bedingte Schwächen**). So ist etwa davon auszugehen, dass Monitoring und Kontrolle im Vergleich zu moAum schwieriger wird, es sei denn, sie werden in einem partizipativen Ansatz durchgeführt (I8, 199). Auch in Hinblick auf nach kurzer Zeit schwer messbare Ziele (I9, 48ff) oder bei Diversifizierung der Maßnahme könnte es zu einer erschwerten Kontrollierbarkeit kommen (I7, 162).

Als weitere **neutrale** Äußerungen können jene Aussagen betrachtet werden, in denen die Kontrollierbarkeit trotz einiger Gestaltungserfordernisse (Indikatorwahl, Beratung der Kontrollstellen o. Ä.) durchaus bejaht, aber auch nicht als vorteilhaft eingestuft wurde (I4, 64, 108; I5, 113). Darüber hinaus wurde von I1 (112) angemerkt, dass sich die Messung der Biodiversitätsindikatoren generell – auch bei moAum – schwierig gestaltet. Da diese bei moAum zwar nicht wie bei eoAum unmittelbar bei der Betriebskontrolle, allerdings im Laufe der Evaluierung mit der gleichen Fragestellung – nämlich jener nach

Veränderung der Biodiversität (I1, 103) – relevant wird, ist auch hier weder ein Vor-, noch ein Nachteil erkennbar.

Kosten und Effizienz

Der interne Faktor „Kosten und Effizienz“ umfasst verschiedene Bereiche – allgemeine Aussagen zu Kosten und Effizienz sowie den Gestaltungs- und Verwaltungsaufwand mit den damit einhergehenden Kosten –, die im Folgenden aus Gründen einer besseren Übersicht nacheinander dargestellt werden.

In Hinblick auf die allgemeine **Maßnahmeneffizienz** wurde argumentiert, dass zumindest Potenzial für einen effizienteren Mitteleinsatz besteht (I1, 66) und man mehr Umweltwirkung für die gleiche Prämienhöhe erhält (I4, 47) – zwei als **Stärken** ausgeprägte Aspekte. Dies kann etwa damit argumentiert werden, dass durch eoAum das Ergebnis, nicht aber die Bewirtschaftungsmaßnahme, die möglicherweise keine Ergebnisse liefert (Leerleistung), gefördert und abgegolten wird (I6, 95ff)²². In diesem Zusammenhang wurden auch ergänzende (**neutrale**) Äußerungen getätigt: Einerseits wird so etwa auch bei korrekt definierten moAum, bei denen die Bewirtschaftungsmaßnahme mit dem übergeordneten Umweltziel korreliert, unmittelbar das Umweltziel gefördert (I2, 56). Andererseits können die LandwirtInnen auch bei eoAum eine für sie Kosten verursachende Leerleistung, also eine Leistung, die in keinem Ergebnis mündet, erbringen (I3, 72). Diesbezüglich scheinen sich bei eoAum also keine wesentlichen Vor- oder Nachteile gegenüber moAum zu ergeben. I7 (50) sowie I3 (103f) merkten darüber hinaus an, dass die Kosteneffizienz vom jeweiligen Anwendungsbereich abhängig ist. In jedem Fall erscheint bei der Diskussion rund um Effizienz und Aufwand erforderlich, zu bedenken, dass es einer Eingewöhnungszeit bedarf (I6, 156) und die Maßnahmen im Zeitverlauf einem Effizienzzuwachs unterliegen (I1, 67).

In Hinblick auf den **Gestaltungsaufwand** wurde eine **Stärke** genannt, nämlich, dass die Zahl der Auflagen, die stets einem aufwändigen Gestaltungsprozess unterliegen, erheblich verringert werden kann (I8, 56; I10). Dem stehen allerdings erheblich mehr Aspekte, die als **Schwächen** gewertet werden können, gegenüber: So müssen etwa Indikatoren und Ziele gefunden werden, die die unterschiedlichsten Zielvorstellungen – hohe Effektivität sowie Effizienz, hohe Teilnahmebereitschaft, Standpunkte unterschiedlicher Stakeholder etc. – vereinen (I3, 52; I7, 45, 204ff) und anderen Ansprüchen genügen (siehe Kapitel 4.4.) sollten, was einen vergleichsweise höheren – Arbeits- und/oder finanziellen – Aufwand bedeuten kann (I1, 66; I2, 20, 84, 195; I3, 44, 52; I5, 23, 175; I6, 188; I7, 45, 74, 113, 204ff). Dabei wurde angemerkt, dass der Aufwand nicht zuletzt auch durch die unzureichende Datenlage verstärkt wird (I5, 111). Je nach Ausgestaltungsform nannten die ExpertInnen zudem weitere – **bedingte** – **Schwächen**, die eine fehlende Übereinstimmung unter den ExpertInnen aufzeigen: Durch die regionalisierte Gestaltung

²² Dabei ist allerdings zu bedenken, dass durch die gezielte Förderung eines Indikators andere nicht als Zielarten definierte Arten durchaus geschädigt werden könnten (I2, 72) – so könnte die Effizienz in Hinblick auf die Zielarten hoch, in Hinblick auf die Gesamtbiodiversität allerdings vermindert sein.

(I2, 201; I7, 39; I11, 147ff) sowie durch Gemeinschafts- (I11, 147ff) und partizipative Ansätze (I3, 46; I8, 96) wird ein wesentlicher Aufwandsanstieg vermutet, was aufgrund der kostenintensiven Begleitprozesse auch auf die horizontale Gestaltung zutreffen könnte (I5, 39; I10, 20). Gleichzeitig wurde allerdings argumentiert, dass auch die gebietsübergreifende und -verallgemeinernde Gestaltung aufgrund der herausfordernderen Indikatordefinition einen wesentlichen Mehraufwand verursachen könnte (I9, 100).

In Hinblick auf den **Verwaltungsaufwand** wurde von I5 (99) als Vorteil angeführt, dass die Begleitmaßnahmen zwar teuer, dafür aber höchst effektiv sind und es sich daher – sowie aufgrund der unmittelbaren Inklusion der Evaluierungsmaßnahmen (siehe oben/vorne) – um ein hocheffizientes System handelt:

„Natürlich klingt das [die Beratungskosten] viel. Und dann, genau dann braucht es Gegenrechnungen [...], weil was passiert? [...] die Beratung oder die Betreuung, die wir [bei ENP] machen, bewirkt [...], dass der Verbindungen auf der Fläche erkennt und im Worst Case sogar das wahrscheinlich, weil er das alles verstanden hat, weitermachen würde. Das erreicht kein Bildungsprogramm [...]“ (I5, 99).

Diese **Stärke** steht hierbei wiederum einer erheblichen Mehrzahl von Aspekten, die als **Schwächen** gewertet werden können, gegenüber: Gerade die Kontrolle steht im Verdacht, einen wesentlichen Mehraufwand zu verursachen (I2, 133; I3, 48; I8, 58; I11, 278, 304). Auch der Beratungs- und Begleitungsaufwand wird aufgrund des individuellen Charakters von einigen ExpertInnen als im Vergleich zu moAum wesentlich erhöht eingeschätzt (I2, 84ff, 133; I3, 46). Zusätzlich dazu wurde der Verwaltungsaufwand generell – ohne diesen Begriff weiter zu präzisieren – von einigen ExpertInnen als vergleichsweise höher eingestuft (I1, 24, 92; I2, 109; I6, 156; I8, 58; I11, 109). Diese Aspekte wurden durch weitere Schwächen, die sich bereits auf bestimmte Ausgestaltungsformen bezogen, ergänzt (**bedingte Schwächen**): Zumal zur Abwicklung der eoAum ein eigenes Abwicklungssystem erstellt werden muss, können bei wenig frequentierten Nischenmaßnahmen hohe Kosten pro teilnehmendem Betrieb anfallen (I2, 14, 109). Besonders bei derartigen Maßnahmen ist zu bedenken, dass sich der Verwaltungsaufwand im Verhältnis zu den ausbezahlten Mitteln verschiebt (I1, 188). Zumal sich Biodiversitätsmessungen oftmals schwierig gestalten, wird für Vergleiche aber oftmals nur ebendieses Verhältnis herangezogen, weshalb die Kosten höher erscheinen (I1, 102). Außerdem argumentierte I8 (95, 117), dass ein partizipativer Prozess wesentliche Vorteile bringen, allerdings auch einen hohen Aufwand bedingen könnte, der sich für viele LandwirtInnen möglicherweise nicht rechnet. Im Gegensatz dazu könnte I8 (72) zufolge das bürokratische System hingegen in der Kontrolltätigkeit höhere Kosten verursachen. Auch mögliche Bonussysteme (mehr Prämie bei „Übererfüllung“ der Ziele) würden einen großen Mehraufwand für die Verwaltung bedeuten, da diese mit individuellen Festlegungen und -stellungen einhergehen (I2, 103). Neben den bedingten Schwächen wurden zudem einige **bedingte Stärken** genannt: Je nach Ausgestaltungsform könnte sich etwa auch ein Einsparungspotenzial in Hinblick auf den Verwaltungsaufwand ergeben (I9, 40, 48) – etwa bei partizipativer Gestaltung, wenngleich diese auch wieder hohe Kosten verursachen könnte (I8, 202). I4 (80) geht

zudem davon aus, dass aufgrund der beschränkten Teilnehmezahl und den teils recht großen Zeiträumen zwischen Betreuungseinheiten ohnedies nur begrenzte Betreuungskosten anfallen und die Maßnahme dadurch auch eine hohe Effizienz erreichen kann. Dies wurde von I4 (78) auch dadurch begründet, dass Beratungen nicht nur auf der betroffenen Fläche, sondern weit darüber hinaus wirken können. Ergänzend (**neutral**) gab I7 (270) etwa in Hinblick auf den möglichen Mehraufwand von eoAum zu bedenken, dass bei entsprechender Sinnhaftigkeit nicht immer beim Naturschutz gespart werden sollte. Diese Argumentation wurde auch von I4 (78) verfolgt, die/der angab, dass komplexe Probleme – wie etwa für den Naturschutz typisch – auch komplexer Lösungen bedürfen und für hochqualitative Lösungen auch eine entsprechende Summe zur Verfügung gestellt werden sollte (I4, 78). Auch I2 (16) merkte an, dass selbst kleine Maßnahmen, die eventuell mit Mehraufwänden einhergehen, durchaus sinnvoll sein können.

Zusammenarbeit

Ein seitens der wissenschaftlichen Literatur durchwegs als Vorteil diskutierter interner Faktor – die Wirkung von eoAum auf die Zusammenarbeit – wurde von den ExpertInnen gemischt bewertet: Vorteile – also **Stärken** – in Hinblick auf die Zusammenarbeit ergeben sich gemäß ExpertInnen etwa dadurch, dass sich LandwirtInnen durch eoAum wohl vermehrt untereinander austauschen möchten, wie sie die Ergebnisse bereits erreicht haben oder erreichen könnten (I5, 67; I6, 127ff; I9, 72). Durch den Wegfall vorgegebener Handlungszeitpunkte könnte zudem die Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen in Hinblick auf die gemeinsame Maschinennutzung steigen, da die Maschinen bei eoAum aufgrund beispielsweise wegfallender Schnittzeitpunkte nicht zwingend zum gleichen Zeitpunkt in Verwendung sind (I9, 74).

Abhängig von den konkreten Ausgestaltungsformen wurden zudem einige – **bedingte** – **Stärken** angeführt: Einigen ExpertInnen zufolge können eoAum ein großes Potenzial für die Stärkung der Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen bieten (I4, 54; I5, 64ff; I6, 127ff; I9, 69ff; I11, 136ff), wenn die Zusammenarbeit gezielt gesteuert (I4, 54; I5, 64), durch Treffen vorangetrieben (I6, 129ff) oder durch gemeinschaftliche Ansätze (I6, 127; I11, 136ff; siehe auch Kapitel 4.4.) gefördert wird.

Auch **neutrale** Äußerungen, die weder Vor- noch Nachteil bezüglich eoAum erkennen lassen, wurden in Hinblick auf den Faktor Zusammenarbeit angeführt. So hängt die Förderung der Zusammenarbeit einigen ExpertInnen zufolge etwa ausschließlich vom Maßnahmendesign ab (I1, 62; I3, 83; I6, 53; I8, 65), was bedeutet, dass eoAum nicht per se dazu beitragen. I2 (82) konnte sich darüber hinaus grundsätzlich keinen Einfluss von eoAum auf die Zusammenarbeit vorstellen.

Wissen und Bewusstsein

Ein in der Literatur hauptsächlich positiv diskutierter Unterschied zu moAum liegt im Ausmaß, in dem Wissen und Bewusstsein sowie – damit eng verknüpft – die Gesinnung der LandwirtInnen und folglich die über die Maßnahme hinausgehende langfristige Wirkung gefördert und gestärkt werden. Auch in der

vorliegenden Befragung wurden eoAum diesbezüglich hauptsächlich **Stärken** zugeschrieben: Weithin herrscht unter den befragten ExpertInnen etwa Übereinstimmung, dass durch eoAum das Bewusstsein und/oder Wissen der LandwirtInnen bezüglich Biodiversität sowie ökologischer Prozesse und Zusammenhänge wesentlich erhöht werden kann (I1, 56; I2, 49ff; I3, 38, 56; I4, 46; I5, 33ff; I6, 358ff; I8, 50, 58; I9, 82; I10; I11, 119ff, 286ff). Dies wurde etwa damit argumentiert, dass durch das Fehlen der Auflagen und die starke Ergebnisorientierung immer bewusst sein muss, wie sich die getätigten Handlungen auf die Biodiversität auswirken (I2, 49ff; I10). Zudem sind mehr persönlicher Einsatz und Identifikation mit der Agrarumweltmaßnahme erforderlich, was das Bewusstsein stärken kann (I6, 360; I10). Darüber hinaus steht die Vision (die Ergebnisse), nicht aber der Rahmen (die Auflagen) im Vordergrund (I8, 50). EoAum tragen damit etwa dazu bei, dass die LandwirtInnen einen anderen Blick auf ihre Naturverhältnisse werfen (I8, 50), sich mit ihren Flächen und der Biodiversität intensiver auseinandersetzen (I11, 288) und im Gegensatz zum reinen Aufgabenvollzug wissen, warum sie welche Maßnahmen setzen (I6, 106ff). Dies kann wiederum die Identifikation mit den Maßnahmenzielen (I9, 40) und die Motivation (I6, 224) erhöhen kann. Durch das gesteigerte Bewusstsein können zudem teils Ergebnisse in einem größeren als nur dem geplanten Ausmaß erreicht werden (I5, 35). Ferner stellt sich möglicherweise das Bewusstsein ein, dass eine Förderung von Biodiversität häufiger und auch mit ökonomischem Mehrwert möglich ist (I4, 46). I2 (56, 60) vermutete, dass sich durch eoAum auch das Zuständigkeitsgefühl sowie das Ausmaß des Mitdenkens rund um die Biodiversität erhöhen können. Zusätzlich dazu wird durch die Schaffung von Wissen und einem anderen Verständnis für Biodiversität (I5, 29ff; I10) möglicherweise auch eine MultiplikatorInnenwirkung unter den LandwirtInnen erreicht (I5, 29ff). Darüber hinaus wurde argumentiert, dass auch der Bildungsauftrag bzw. der Auftrag zur verbesserten Bewusstseinsbildung leichter mit dem ergebnisorientierten Ansatz verknüpft werden kann (I7, 30). Nicht zuletzt als Folge der systematischen Beschäftigung der LandwirtInnen mit den Wirkungen ihrer Bewirtschaftung auf die Biodiversität (I2, 65ff; I4, 36) und des daher gesteigerten Bewusstseins (I1, 72) sowie des aufgebauten Systemverständnisses (I5, 37, 76ff) wurde von den befragten ExpertInnen ferner angenommen, dass sich durch eoAum eine längerfristige Wirkung auf Basis eines Gesinnungswandels einstellen kann (I1, 72; I2, 65ff; I4, 36; I5, 37, 76ff; I8, 61ff; I9, 57f; I11, 125). Folgende Aussage soll diesen Aspekt verdeutlichen:

„ [...] aber ich glaube, dass die ENP-Bauern vieles weitermachen würden, weil sie es einfach kapiert haben. [...] der Bauer hat mir gesagt: ‚Was glauben Sie, wenn ich in der Früh aufstehe, plane ich, dass ich die Vögel umfahre?‘ [...] Jetzt, wo er es weiß [spart er die Brutplätze aus]“ (I5, 79).

Gegenüber moAum begründet sich diese Stärke weiters darin, dass die Veränderung von Gesinnungen und folglich Praktiken ein komplexer Prozess ist, bei dem sich sowohl das Material, die Kenntnisse/das Wissen und die Bedeutung, die einer Handlung gegeben wird, verändern müssen, was bei eoAum eher erreicht werden kann als bei der bloßen Aufgabenerfüllung im Rahmen von moAum (I8, 61ff). Eine

langfristige Wirkung könnte zudem auch dadurch begründet werden, dass sich die LandwirtInnen des Artenvorkommens auf ihren Flächen bewusst sind und folglich einen Stolz dafür entwickeln (I1, 68; I11, 125).

Neben den generellen Stärken wurden zudem einige Argumente angeführt, die Vorteile aufzeigen, allerdings wesentliche Einschränkungen umfassen oder sich bereits auf konkrete Ausgestaltungsformen beziehen (**bedingte Stärken**): Generell wurde etwa argumentiert, dass es zur Förderung von Wissen- und Bewusstsein stets ausreichend Bildung und Beratung bedarf (I1, 22; I5, 217) und dass der Aufbau einer Beziehung zur „eigenen“ Biodiversität nur auf einem gewissen Teil der österreichischen Betriebe vorstellbar ist (I3, 90):

„Also ich glaube, bei – und das traue ich mich jetzt nicht quantifizieren – aber bei einer bestimmten Prozentgruppe von Landwirten wird es wahrscheinlich so sein, dass die Zuständigkeit und die Beziehung zu den eigenen ermöglichten Arten oder verunmöglichten Arten stärker wird. Bei vielen großen Betrieben kann ich mir das gar nicht vorstellen“ (I3, 90).

Dies trifft I3 (38) zufolge auch auf die möglicherweise längerfristige Wirkung auf Basis eines Gesinnungswandels zu: So vermutete sie/er, dass auch bei Wegfall der Förderungen zumindest gewisse Flächen entsprechend weiterbewirtschaften würden, jedoch nur auf manchen Betrieben. I7 (66) äußerte diesbezüglich, dass ein Gesinnungswandel zwar durchaus plausibel klingt, in der Praxis allerdings eher als schöner Gedanke abzutun ist. Darüber hinaus wurde angemerkt, dass sich über eoAum neue Statussymbole (Plaketten wie „7 Blumen“ an der Stelle von „10.000 kg Milch“) etablieren könnten, dies aber nur im Rahmen eines Gemeinschaftsansatzes und unter Betrieben möglich ist, die sich ohnedies extensiv entwickeln müssen (I3, 181).

Auch **neutrale**, nicht wertende Äußerungen wurden getätigt: Einerseits wurde in Hinblick auf Wissen und Bewusstsein generell die Vermutung angestellt, dass möglicherweise nur Betriebe teilnehmen, die ohnedies bereits ein entsprechendes Bewusstsein oder Interesse für Biodiversität aufweisen (I3, 92ff). In Hinblick auf eine eventuell langfristige Wirkung aufgrund eines Gesinnungswandels wurde andererseits angemerkt, dass es immer IdealistInnen gibt, die etwa auch über ein Programmende möglicher eoAum hinausgehend umweltschonend wirtschaften würden, sich die breite Masse hingegen die Förderung von Biodiversität allerdings auch erst leisten können muss (I6, 136). Die Beantwortung der Frage, wie stark die langfristige Wirkung tatsächlich ist, erscheint auf Basis der aktuellen Datenlage jedenfalls durch wesentliche Unsicherheit geprägt zu sein (I10, 42).

4.2.2. Externe Faktoren – Analyse von Chancen und Risiken

Politische/rechtliche Rahmenbedingungen

Die Äußerungen zu politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen erstrecken sich primär auf die Bereiche gesetzlich vertretbare Zahlungshöhe, Maßnahmenadditionalität sowie die politische Ausrichtung

der EU, die den befragten ExpertInnen zufolge Einfluss auf die Implementierung von eoAum haben können. Folgende Faktoren können aus Sicht der ExpertInnen begünstigend auf die Implementierung von eoAum wirken (**Chancen**): So wird die vermehrt ergebnisorientierte Ausrichtung der EU-Politik von einigen ExpertInnen etwa – auch wenn die Diskussion auf nationaler Ebene teils noch nicht angekommen zu sein scheint – als durchaus förderlich für die Implementierung von eoAum betrachtet (I5, 16ff, 165; I11, 190). Dies erscheint besonders plausibel, da Österreich den Betrieben mehr Eigenverantwortung einräumt und damit so verfährt wie die EU selbst auch mit ihren Mitgliedsstaaten (I5, 165). Insbesondere der Europäische Rechnungshof scheint eoAum auch als positiv einzustufen, da dabei bis auf die Einzelfläche hin kontrollierbare Ziele vorgegeben sind (I5, 16ff). Auch I8 (124ff) nahm an, dass aufgrund der verstärkten Marktorientierung Nicht-AgrarierInnen innerhalb der EU-Verwaltung dem Ansatz durchaus positiv gesinnt sein könnten. Auf nationaler Ebene können die Bereitschaft der Politik, neue Ansätze zum Schutz des Grünlandes auszuprobieren (I1, 118), und die Tatsache, dass bereits ein entsprechendes Pilotprojekt implementiert wurde (I4, 98) als Chancen angesehen werden. Zudem könnte die WTO eoAum bevorzugen, da dabei der gesellschaftliche Nutzen besser dargestellt werden kann (I4, 116).

Nicht zuletzt in diesem Zusammenhang wurden auch einige **neutrale** Aussagen getätigt, die auf eoAum im Speziellen weder förderlich, noch hemmend wirken: Die Maßnahme generell etwa wird von den ExpertInnen als Green-Box-konform (I1, 169ff; I2, 120ff; I5, 182ff) angesehen, da die Zahlungslogik entsprechend angepasst werden kann und Indikatoren bzw. Ziele die fehlenden Auflagen kompensieren (I1, 169ff; I2, 120ff). Eine Wettbewerbsverzerrung erscheint darüber hinaus nicht gegeben, da ohnedies alle Betriebe an der Maßnahme teilnehmen können (I4, 118). Als neutral ist darüber hinaus die Aussage einiger ExpertInnen zu werten, dass die verstärkte Ergebnisorientierung wenig entscheidend für die Implementierung von eoAum ist, da sie nur eine konkrete Zielerfüllung oder eine vermehrte Lieferung von Ergebnissen fordert, nicht aber den Weg – etwa maßnahmenorientiert oder ergebnisorientiert – vorgibt, wie diese erreicht werden (I1, 124; I6, 142; I10, 4). Auch in Hinblick auf die Thematik der Maßnahmenadditionalität ist eine Vielzahl der Aussagen als neutral zu werten. So wurde vom Großteil der Befragten argumentiert, dass auch die Erhaltung eines guten Biodiversitätszustandes im dynamischen Raum voller Intensivierungsdruck eine Leistung darstellt und/oder jene LandwirtInnen somit im Nachteil wären, die bislang bereits nachhaltig gewirtschaftet haben (I1, 108; I3, 84; I5, 137; I6, 189ff; I7, 107ff; I10, 50). Dennoch argumentierte I2 (93, 101), dass Beibehaltungsziele schwer mit den Vorgaben der Europäischen Kommission zu vereinbaren sind und I9 (118), dass bislang durchaus immer ein Mehrwert geliefert werden musste. Da die Diskussion rund um Maßnahmenadditionalität allerdings moAum gleichermaßen trifft, wird dies weder als Chance, noch als Risiko in der SWOT-Matrix angeführt. Dies trifft auch auf die Aussage von I3 (128) zu, der/die anmerkte, dass das Grünland im ÖPUL derzeit nur unzureichend behandelt wird, was sowohl für die Einführung von eoAum, als auch moAum, die auf eine Erhöhung der

Biodiversität im Grünland abzielen, hemmend wirken kann. Darüber hinaus wurde mit den ExpertInnen besprochen, ob weitere EU- oder nationale Vorgaben begünstigend oder hemmend auf eoAum wirken würden. I9 (136ff) erläuterte, dass politische Vorgaben in Hinblick auf die Biodiversitätsförderung Wesentliches bewegen könnten, insbesondere, wenn diese speziell auf eoAum ausgerichtet wären. ExpertInnen wie I7 (181) sowie I8 (121) bezweifelten allerdings, dass derzeit derartige politische Vorgaben existieren. Wenngleich auch I6 (146, 320) die potenzielle Wirkung von EU-Vorgaben unterstrich, erwähnte auch sie/er, dass mittelfristig wohl keine derartigen Vorgaben zu erwarten sind. Wenngleich die Gesetzeslage hier offensichtlich keine Chancen für eoAum birgt, besteht gemäß I5 (191) allerdings auch kaum Gefahr, dass etwa das bereits bestehende Pilotprojekt ENP in nächster Zeit wieder abgeschafft wird.

Da die erlaubte Berechnungslogik nur Mehraufwand und Minderertrag sowie kleine Zuschläge berücksichtigt (I5, 10; siehe außerdem Kapitel 2.7.), befürchten einige InterviewpartnerInnen, dass die Zahlungshöhe aufgrund der nicht erlaubten Anreizkomponente nicht attraktiv genug sein könnte für eine entsprechende Teilnahmebereitschaft oder dass aufgrund der für die Zahlungsberechnung angenommenen Maßnahmen, die zur Ergebniserreichung führen können, die tatsächliche Leistung nicht (exakt) abgegolten werden kann (I9, 152, 174; I10). Eine daraus resultierende verringerte Teilnahmebereitschaft könnte dabei insbesondere auf jene LandwirtInnen zutreffen, die besonders schwer zu bewirtschaftendes Grünland nutzen (I7, 174). Dies könnte ein wesentliches **Risiko** darstellen. Für Kleinbetriebe allgemein erscheint dies jedoch weniger relevant, da diese grundsätzlich auch auf weniger hohe Prämienhöhen ansprechen (I11, 225ff). Ein erhebliches Risiko für die Implementierung von eoAum stellt allerdings zudem die Problematik des naturschutzfachlichen Schutzes dar, der entsteht, sobald bestimmte geschützte Arten auf einer Fläche auftreten (siehe auch unten/hinten). Diese Problematik wird gemäß I4 (104) verstärkt, wenn die Politik keine ausreichenden Gelder für den freiwilligen Naturschutz zur Verfügung stellt, da der Schutz sodann behördlich verordnet wird und eine Zahlung folglich wegfällt:

„Wenn die Politik hergeht und die Gelder für den freiwilligen Vertragsnaturschutz nicht zur Verfügung stellt, dann hat die Behörde keine andere Möglichkeit, als wie das irgendwie zu verordnen, weil die Ziele sind letztlich zu erreichen, ja“ (I4, 104).

Betriebliche Gegebenheiten

Die Kategorie „betriebliche Gegebenheiten“ umfasst mehrere Bereiche, zu denen sich die Befragten geäußert haben – etwa das Wissen und das Interesse der LandwirtInnen sowie weitere betriebliche Gegebenheiten, die den befragten ExpertInnen zufolge wesentlichen Einfluss auf die Implementierung von eoAum haben könnten. Diese Bereiche werden folgend im Sinne einer besseren Übersichtlichkeit nacheinander abgehandelt.

In Hinblick auf das **Wissen** wurden einige weder als Vor-, noch als Nachteil, sondern lediglich ergänzende (**neutrale**) Äußerungen getätigt: So äußerten einige der InterviewpartnerInnen, dass der Wissensstand der forcierten Zielgruppe durchaus als „recht gut“ einzuschätzen (I1, 138) bzw. allgemein ein

entsprechendes Basiswissen vorhanden ist (I5, 95; I6, 233ff; I7, 162; I10, 62) oder zumindest sein sollte (I6, 222). Ein wesentliches **Risiko** für Ein- und Durchführung von eoAum besteht allerdings darin, dass einigen ExpertInnen zufolge das nötige *spezifische* Wissen, zumindest bei einer Vielzahl von Betrieben, anfangs noch nicht in ausreichendem Maß vorhanden ist (I1, 139; I3, 124ff; I5, 95; I6, 366; I7, 80; I8, 114; I10, 62; I11, 208):

„Also ich glaube nicht, dass das jetzt in irgendwelchen Schulen das zum Beispiel unterrichtet wird, eine Förderung einer Biodiversität auf einer Wiese. Da wird Schnitthäufigkeit und Nachsaaten und dergleichen, ganz einfach eine ökonomische Schiene gelehrt, aber nicht das andere. Und schon gar nicht auf die einzelne Art bezogen. Vielleicht noch bis zu einem gewissen Grad auf viele. Aber wenn ich dann wirklich definitiv einzelne Arten vorweisen muss, dann reicht mir vielleicht so ein allgemeines Wissen auch nicht“ (I3, 126).

Dies könnte – wie im Zitat ersichtlich – also daran liegen, dass die fachliche Ausbildung zu allgemein ist und die Förderung spezifischer Arten nicht umfasst (I3, 126; I6, 366) oder nur vertiefte Kenntnis zu den wirtschaftlich nutzbaren Arten (I1, 139) oder gar Problemarten (I11, 208) vorhanden ist. Begünstigend und daher als **Chance** könnte allerdings das bereits dank verschiedener Ausbildungsangebote geförderte Wissen rund um eine biodiversitätsfördernde Bewirtschaftungsweise wirken (I10).

Neben dem Faktor Wissen wurde zudem das **Interesse** der Betriebe an einer umweltfreundlichen Bewirtschaftung häufig thematisiert. Als **Chancen** wurden dabei folgende Aspekte aufgezeigt: Einer/einem ExpertIn zufolge scheinen sich die LandwirtInnen viel zuzutrauen (I9, 84) und – was insbesondere auf die biologisch wirtschaftenden LandwirtInnen zutrifft – mehr Eigenverantwortung zu wünschen (I5, 165). Dies wurde als Chance gewertet, da die Übernahme von Eigenverantwortung für eoAum, nicht aber moAum charakteristisch ist. Zudem wurde argumentiert, dass durch die bereits erfolgte Implementierung von – wenn auch maßnahmenorientierten – Maßnahmen, das Bewusstsein für Biodiversität erhöht und damit das Interesse für vertiefende ergebnisorientierte Maßnahmen gefördert worden sein könnte (I1, 36). Zudem wurden einige **neutrale** Aspekte thematisiert, die zwar begünstigend auf die Ein- und Durchführung von eoAum, allerdings auch von moAum wirken: So zeigen etwa viele LandwirtInnen Interesse und Freude an der nachhaltigen Bewirtschaftung, an den natürlichen Prozessen oder an den bereits auf den eigenen Flächen vorkommenden Arten (I5, 95; I11, 64). Die öffentliche Debatte zu Biodiversität hat zudem wohl bereits dazu geführt, dass LandwirtInnen eine hohe Bereitschaft zur naturnahen Bewirtschaftung zeigen (I9, 138). Auch eine ungünstige Betriebsstruktur, die alternative Einkommensquellen erforderlich macht (I4, 90ff; I10), lässt verschiedene Formen der Agrarumweltförderungen attraktiv erscheinen. Während keine unbedingten Risiken genannt wurden, kann in diesem Zusammenhang ein **bedingtes Risiko** angeführt werden. Von einige ExpertInnen wurde etwa geäußert, dass ein nicht zu vernachlässigender Teil der LandwirtInnen vermutlich wenig Interesse an Biodiversität und natürlichen Prozessen oder kreativen Lösungen zeigt (I1, 78; I4, 16; I6, 116; I7, 82). Dies könnte zur Folge haben, dass sich viele LandwirtInnen mit den Zielen wenig identifizieren (I4, 16) oder mit dem Ansatz generell überfordert

sind (I4, 60), was aufgrund der prominenten Rolle der LandwirtInnen bei eoAum im Vergleich zu moAum ein wesentliches Hemmnis – zumindest für einen Ansatz für die breite Masse – darstellt.

In Hinblick auf die **weiteren betrieblichen Gegebenheiten** ergeben sich durch den Klimawandel nicht zuletzt **Chancen** für die Einführung von eoAum. Durch die sich stark verändernden klimatischen Bedingungen auf lange Frist, aber insbesondere auch durch starke saisonale Witterungsbedingungen und die Notwendigkeit einer Anpassung an die am Betrieb vorherrschende Vegetationssituation könnten eoAum aufgrund ihrer Flexibilität verstärkt nachgefragt werden (I5, 199; I11, 321 ff). Eine verstärkte Nachfrage von eoAum könnte zudem durch eine im Status quo gegebene geringe Futterqualität bedingt sein, da diese Problematik durch eine gezielte Anhebung der Artenzahl wie bei eoAum gemindert werden kann (I11, 196ff). Ein **Risiko** ergibt sich in diesem Zusammenhang allerdings etwa durch die typischerweise klein strukturierten Betriebe, denen alleine man oftmals das Erreichen der Biodiversitätsergebnisse kaum zuordnen kann (siehe auch Kapitel 4.2.1.). Auch der Klimawandel wurde in diesem Zusammenhang ohne weitere Erläuterung als Hemmnis genannt (I10). Weitere genannte Risiken bezogen sich hingegen bereits auf konkrete Ausgestaltungsformen (**bedingte Risiken**): Würde man den Ansatz etwa in einem partizipativen Prozess gestalten, müsste man mit einem derart hohen Zeitaufwand für die LandwirtInnen rechnen, der in Relation zur Zahlungshöhe und dem Arbeitsdruck am Betrieb zu einer verringerten Maßnahmenteilnahme führen könnte (I8, 118, 130). Sollten alternative, hoch dotierte maßnahmenorientierte Fördermaßnahmen (I8, 120) angeboten werden, könnten die betrieblichen Opportunitätskosten bei Teilnahme an eoAum zudem derartig erhöht werden, dass eine Teilnahme an eoAum nicht mehr attraktiv erscheint.

Eine weitere, allerdings weder Chance, noch Risiko darstellende und somit **neutrale** Äußerung im Zusammenhang mit den betrieblichen Gegebenheiten ist die Annahme, dass an eoAum teilnehmende Betriebe möglicherweise die Naturschutzorientierung generell gegenüber der Nahrungsmittelproduktion fokussieren und damit ein anderes Betriebskonzept verfolgen (I2, 60). Auch der erhöhte Bodenverbrauch sowie der Strukturwandel (I10), die die landwirtschaftliche Produktion erschweren, wurden als neutral kategorisiert, da diese beiden Aspekte sowohl auf eoAum, als auch auf moAum wirken. Dies trifft ebenso auf schwankende Produktpreise (I5, 195) und den hohen Preisdruck aufgrund günstiger Importprodukte zu (I10).

Akzeptanz der LandwirtInnen

Auch die Akzeptanz der LandwirtInnen scheint in Übereinstimmung mit der theoretischen Vorstudie – wie im Folgenden dargestellt – erheblichen Einfluss auf die Implementierung von eoAum in Österreich zu haben. Diesbezüglich wurden von den InterviewpartnerInnen unterschiedliche darauf Einfluss nehmende Aspekte – wie die Handlungsfreiheit oder die naturschutzfachliche Unterschützstellung von

Flächen – beleuchtet. Die Akzeptanz wurde dabei zumeist in Form der Teilnahmebereitschaft seitens der LandwirtInnen diskutiert.

Eine in diesem Zusammenhang relevante **Chance** wird etwa in Hinblick auf die Handlungsfreiheit (siehe Kapitel 4.2.1.) vermutet, die als häufiges Argument für eine sehr positive Einstellung der LandwirtInnen gegenüber eoAum oder eine hohe Teilnahmebereitschaft herangezogen (I1, 42; I2, 42, 70; I5, 39, 155ff; I7, 69ff; I8, 44, 110ff; I11, 100) bzw. als Grund für eine niedrige Eintrittsschwelle angeführt (I1, 42; I5, 155) wurde. Als Chance wurde zudem diskutiert, dass durch eoAum der Sinn hinter den Maßnahmen eher sichtbar wird und die Maßnahmen weniger schikanös empfunden werden (I9, 40ff; I11, 100ff):

„[...] ja, das heißt, dass auch die Akzeptanz der Maßnahme steigen würde, weil das ja durchaus auch ein großes Problem ist, wenn bei den Agrarumweltmaßnahmen, wenn sozusagen die Landwirte eigentlich nicht wissen, warum muss ich das jetzt machen und oft halt Regeln als Schikanen empfinden“ (I9,40).

I11 (196) merkte zudem an, dass sich die LandwirtInnen in der ökologischen, aber durch Erhöhung der Artenzahl und damit Erhöhung der Futterqualität auch ökonomischen Verbesserung ihrer Flächen unterstützt fühlen. Auch die verbesserte Außendarstellbarkeit zur erleichterten Begründung eines höheren Produktpreises könnte dazu beitragen, dass es eine hohe Teilnahmebereitschaft an eoAum gibt (I10, 58).

Einige InterviewpartnerInnen argumentierten etwa die positive Einstellung der LandwirtInnen gegenüber eoAum damit, dass durch eoAum möglicherweise weniger Bürokratie anfällt (I7, 69ff), die in den derzeitigen ÖPUL-Maßnahmen den LandwirtInnen zufolge zu ausgeprägt ist (I6, 333). Aufgrund der bloßen Annahme einer Bürokratieverringerung wurde dies allerdings als **bedingte Chance** gewertet.

Darüber hinaus wurden einige Aspekte diskutiert, die sich hemmend auf die Teilnahme der LandwirtInnen auswirken. Ein **Risiko** für den Erfolg der Maßnahme könnte die schlechte Meinung von an eoAum nicht teilnehmenden LandwirtInnen sein, die die teilnehmenden Betriebe als reine Landschaftspfleger abtun und eine gewisse Eifersucht auf die Förderzahlungen entwickeln – insbesondere seitens Betriebe, die in einer vielfältigen Region selbst keine vielfältigen Wiesen mehr haben (I3, 158). Eine geringe Teilnahmebereitschaft könnte zudem auf der Angst der LandwirtInnen gründen, durch die gezielte Förderung geschützter Arten und deren folglich bei der Kontrolle durch NaturschützerInnen erbrachten Nachweis eine naturschutzfachliche Unterschützstellung der geförderten Flächen zu riskieren (I1, 158ff; I4, 102; I10, 52). Diese Unterschützstellung kann durch den intensiven Kontakt mit den NaturschützerInnen bei eoAum gegenüber moAum nochmals verstärkt werden (I1, 158) und jene LandwirtInnen „bestrafen“, die sich für Naturschutz engagieren (I4, 102). Gemäß I4 (102) ist daher in der Landwirtschaft teils durchaus die Tendenz erkennbar, keine geschützten Arten auf der Fläche fördern zu wollen. Negativ auf die Teilnahmebereitschaft wirken könnte zudem der Druck, die Ziele erreichen zu müssen (I2, 70) sowie das Risiko, die Ergebnisse trotz aller Bemühungen nicht erreichen sowie die Unschuld in Hinblick auf die Nichtzielerreichung nicht nachweisen zu können und folglich sanktioniert zu werden (I1, 134; I2, 88; I3,

56; I10). Während für die meisten Stakeholder generell eine zu geringe Teilnahmebereitschaft/Akzeptanz oder dahinterliegende Gründe das Hauptrisiko in Hinblick auf eoAum darstellen (I1, 130; 179f; I3, 134ff; I4, 122ff; I6, 307f; 314; I7, 171ff; I9, 168ff, 178, 250; I10, 24; I11, 231ff), sieht I5 (189) dieses für eoAum in Form einer zu hohen Teilnahme, für die ihr/ihm diese Maßnahmenform nicht geeignet erscheint.

Neben den genannten Aspekten wurden auch einige Risiken genannt, die sich bei konkreten Ausgestaltungsformen oder unter gewissen Bedingungen ergeben können (**bedingte Risiken**). I3 (66) geht etwa davon aus, dass insbesondere bei Biodiversitätserhaltungszielen im Vergleich zu moAum lediglich das Risiko für die LandwirtInnen erhöht wird, während der Bürokratieaufwand gleichbleibt, weshalb LandwirtInnen diesbezüglich eher zu moAum tendieren würden. Sollte das Risiko zu hoch sein, könnte dies auch zum Scheitern der Maßnahme führen (I3, 134ff). Bei tatsächlicher Nichterreichung der Ergebnisse könnte sich unter den TeilnehmerInnen zudem eine Frustration einstellen, die zum Maßnahmenausstieg führt (I6, 156). I5 (71) merkte zudem an, dass etwa ergebnisorientierte Gemeinschaftsansätze auch nur in gewissen Regionen Österreichs funktionieren können, in anderen hingegen nicht akzeptiert würden. Generell sehen ExpertInnen wie I3 (39) keine Teilnahmebereitschaft an eoAum in der breiten Masse.

Zudem wurde angemerkt, dass die Akzeptanz unter den LandwirtInnen generell sinkt, wenn die Möglichkeit besteht, dass Fördergelder zurückgefordert werden (I1, 114, 136) – was allerdings eoAum und moAum gleichermaßen trifft und unter die **neutralen** Aussagen fällt. Dies trifft auch auf die Aussagen zu, dass die Teilnahmebereitschaft der LandwirtInnen erheblich reduziert wird, wenn der Verwaltungsaufwand zu hoch ist (I6, 232) und dass der zeitliche Aufwand, der mit Biodiversitäts-Schulungen oder Maßnahmen wie eoAum verbunden ist, zuerst immer Widerstand verursacht, die transferierten Inhalte dann aber doch für Begeisterung sorgen (I1,152). Auch eine fehlende Maßnahmenunterstützung durch die Interessensvertretungen kann die Teilnahmebereitschaft erheblich bis maßnahmengefährdend reduzieren (I3, 136; I4, 100, 122ff; I5, 255; siehe auch Kapitel 4.4.), was allerdings auch auf eoAum und moAum gleichermaßen zutrifft.

Akzeptanz übriger Beteiligter

Die Akzeptanz der übrigen Beteiligten scheint auch aus Sicht der befragten österreichischen ExpertInnen möglicherweise Einfluss auf die Implementierung von eoAum zu haben. Diese Kategorie umfasst dabei die Einstellung sämtlicher Stakeholdergruppen, zu denen sich die Befragten geäußert haben. Im Sinne einer besseren Übersichtlichkeit werden die Stakeholdergruppen im Folgenden nacheinander behandelt.

Die Einstellung des **Naturschutzes** wurde kontrovers diskutiert. So wurde einerseits argumentiert, dass der Naturschutz eoAum gegenüber durchaus nicht negativ (I7, 160), sondern vielmehr sogar positiv gesinnt zu sein scheint (I1, 156; I4, 105f; I6, 246, 256; I9, 158), was aufgrund des Effizienz- und

Effektivitätspotenzials auch auf die Naturschutzorganisationen auf europäischer Ebene zutrifft (I6, 100) und als **Chance** gewertet werden kann. I3 (140) merkte in diesem Zusammenhang – was als ergänzende, **neutrale** Aussage kategorisiert wurde – an, dass sich der Naturschutz von diesem Ansatz sehr viel erwartet, dieser allerdings möglicherweise nicht so vielversprechend ist wie er erscheint. Zudem könnte es – was ein erhebliches **Risiko** darstellen könnte – mit den LandwirtInnen zu Divergenzen in Hinblick auf die Zielvorstellungen kommen (I11, 222) oder es könnte von Seiten des Naturschutzes möglicherweise nicht genügend Vertrauen in die Kompetenzen der LandwirtInnen vorhanden sein (I8, 142ff). Von I5 (60ff) wird dazu angeführt, dass sich die Naturschutzbehörden oftmals nicht vorstellen können, auch die naturschutzfachlich wertvollsten Flächen aus der Hand zu geben und auch dort auf Auflagen zu verzichten. Ein ähnliches Risiko wurde von I8 (78ff) geschildert: So erfordert die Implementierung von eoAum einen Paradigmenwechsel bzw. eine Umkehr im Rollenverständnis. Dies zieht aufgrund der verstärkten Zubilligung von Kompetenzen an die LandwirtInnen einen Kontrollverlust seitens der verwaltenden Institutionen – Kontrollstellen, Ministerium, Beratungsstellen wie Landwirtschaftskammer und Naturschutzbehörden – mit sich und könnte gar zum Scheitern der Maßnahme führen (I8, 136ff).

Die Einstellung des **BMNT** steht in einem gewissen Zusammenhang mit den politisch/rechtlichen Rahmenbedingungen. Als **Chance** kann einerseits die – nicht zuletzt aus der bereits erfolgten Implementierung ableitbare – positive Einstellung des Ministeriums in Hinblick auf das ergebnisorientierte Pilotprojekt ENP betrachtet werden (I5, 49). Als aufgrund der genannten Einschränkungen **bedingte Chancen** kann zudem angeführt werden, dass das BMNT eoAum als ergänzenden Ansatz durchaus für sinnvoll zu halten scheint (I1, 25ff) – was bei entsprechender Umweltwirkung wohl selbst auf Projekte mit geringer Teilnahmezahl zutrifft (I1, 189f). Generell könnten allerdings – was wiederum als **Risiko** zu werten ist – die Verwaltungsstellen ebenso von einer Angst vor Kontrollverlust (siehe oben/vorne) oder Unschärfen geprägt sein, die I8 (126) wie folgt beschreibt:

„[...] das, was dem dagegensteht ist vielleicht das, dass man sagt, ja, da haben wir nicht mehr so genau die Kontrolle, was passiert, nicht, der Kontrollverlust der Bürokratie – kann sein, da haben wir das nicht mehr so präzise und der eine muss mehr tun, der andere muss weniger tun und vielleicht brauchen sie einmal ein Jahr lang gar nicht viel tun und kriegen trotzdem das Geld, [...]“ (I8, 126).

Neben dieser Einschätzung in Hinblick auf die Bürokratie generell wurden von den ExpertInnen bezogen auf die untergeordnete **Verwaltungs- und Abwicklungsstelle AMA** auch durchaus **Chancen** gesehen: Von I5 (43ff) wurde etwa erläutert, dass die AMA eine Unterstützung von eoAum als durchaus sinnvoll erachten könnte, um sich von ihrem „PolizistInnenimage“ entfernen und leichter legitimieren zu können, wozu Agrarförderungen ausgezahlt werden. Dass die Maßnahme als schwer verwaltbar wahrgenommen und daher von einer niedrigen Akzeptanz seitens der entsprechenden Stellen ausgegangen wird (I6, 85ff, 256; I7, 158), stellt ein mögliches **Risiko** dar. Darüber hinaus konnten insbesondere weitere – aufgrund der Bezugnahme auf eine bestimmte Ausgestaltungsform – **bedingte Risiken** ausgemacht werden: So

wurde von einer/einem ExpertIn (I1, 182) vermutet, dass die Verwaltungs- und Abwicklungsstelle einer breiten Umsetzung der Maßnahme sehr kritisch gegenübersteht. Zudem wurde angenommen, dass eoAum mit gewissen Zahlungsmodellen (wie etwa der bloßen Abstufung bei Nichterreichen ohne Rückzahlungsaufforderung, siehe Kapitel 4.4.) von der AMA nicht akzeptiert würden (I3, 116). In Hinblick auf die Einstellung der Kontrollstellen wurden darüber hinaus folgende weitere, als **neutral** zu wertende Ergänzungen geäußert: So wurde angemerkt, dass die Kontrollstelle dem bereits implementierten Pilotprojekt ENP wohl neutral gegenübersteht, wenngleich eine Nischenmaßnahme durchaus wesentlich höhere Abwicklungskosten pro Betrieb verursachen würde (I2, 133) (siehe Kapitel 4.2.1.). Auch I5 (49ff) argumentierte, dass die AMA neuen Ansätzen wie eoAum durchaus nicht negativ gesinnt und für Diskussionen offen ist. Auch in Hinblick auf die Kontrollierbarkeit sieht die Kontrollstelle gemäß I4 (108) bei entsprechender Schulung keine Probleme, was auf eine zumindest neutrale Einstellung schließen lässt.

Generell wurde argumentiert, dass die **Gesellschaft** dem Ansatz gegenüber positiv eingestellt sein könnte, da sie grundsätzlich eine intakte Natur schätzt (I6, 120ff; I9, 138ff), ein steigendes Bewusstsein für Nachhaltigkeit sowie eine gesteigerte Nachfrage nach nachhaltig produzierten Lebensmitteln sowie sanftem Tourismus aufweist (I10), für Biodiversität sensibilisiert ist und auch die ÖPUL-Maßnahmen positiv wahrnimmt (I9, 138ff). Da dies allerdings auf eoAum und moAum gleichermaßen als Chance wirken kann, wurden diese Aussagen der Kategorie „**neutral**“ zugeordnet. Für die Einführung von eoAum und moAum gleichermaßen ein Risiko – und daher in der SWOT-Matrix auch nicht abgebildet – ist die Diskrepanz zwischen dem geschärften Bewusstsein für Biodiversität und dem tatsächlichen Kaufverhalten (I10; I10, 56). Zudem wurde von I6 (324ff) erwähnt, dass die Gesellschaft allgemein in das agrarpolitische Geschehen wenig involviert ist und daher oftmals kaum Forderungen ihrerseits zu vernehmen sind – was nicht zuletzt auch ein Argument dafür ist, dass die Einstellung der Gesellschaft als neutral betrachtet werden kann (I6, 252). Durchaus förderlich und daher als **Chance** könnte allerdings gesehen werden, dass die Gesellschaft durch den ergebnisorientierten Ansatz leichter verstehen kann, wie die öffentlichen Gelder verwendet werden und dem Ansatz daher positiver gegenübersteht (I6, 120ff). Dies erscheint heute besonders relevant, da die Stimmen, die Agrarförderungen zu kürzen, ohnedies immer lauter werden (I4, 44). Weiters wurde angeführt, dass die Akzeptanz der Gesellschaft in Hinblick auf eoAum gemäß I3 (106) durch Einbindung von Handelsketten erhöht werden könnte (was allerdings für die LandwirtInnen in Hinblick auf ihre Planungssicherheit negative Effekte haben könnte) – eine mit konkretem Gestaltungserfordernis einhergehende, also **bedingte Chance**. Auch ein **bedingtes Risiko** wurde in diesem Zusammenhang genannt: So könnte es bei Einbindung der Gesellschaft in einen partizipativen Prozess dazu kommen, dass diese zu hohe Forderungen an die Landwirtschaft stellt, welche in einer Agrarumweltmaßnahme nicht umsetzbar sind (I8, 108).

In Hinblick auf eine begünstigende oder hemmende Einstellung der **Landwirtschaftskammern** wurden wiederum wesentliche **Risiken** erkannt: I4 (124) äußerte etwa, dass die Landwirtschaftskammern oftmals versteckte Hürden fürchten und I6 (256) meinte, dass die Akzeptanz der Landwirtschaftskammern aufgrund des höheren Verwaltungs- und Beratungsaufwandes leiden könnte. Vor allem die Kosten sollen gemäß I5 (53ff) intensive Diskussionen ausgelöst haben, die durch entsprechende Aufklärungsarbeit allerdings gänzlich eingestellt werden konnten. Daher geht I5 (39) bereits von einer Unterstützung der Landwirtschaftskammern für eoAum aus, die aufgrund ihrer MultiplikatorInnenfunktion wesentlich zur Verbreitung der Maßnahme beitragen könnten, was begünstigend auf eoAum wirkt (**Chance**). Ein gewisses Ausmaß an Akzeptanz unter der Landwirtschaftskammer für eine Maßnahme wie den ENP ist außerdem anzunehmen, da ja gerade auf die von ihr vertretenen LandwirtInnen mehr Kompetenz übertragen wird (I5, 53ff). Ergänzend/**neutral** wurde zudem angemerkt, dass die Akzeptanz der Landwirtschaftskammer stets von der Dotierung sowie der Gestaltung der Maßnahme (etwa in Hinblick auf Sicherstellung von Freiwilligkeit) abhängt (I6, 246; I9, 158). Dies ist nämlich ausschlaggebend für eine gute Darstellung der Maßnahme unter den LandwirtInnen (I9, 158).

4.3. Bedeutung von eoAum für Österreich

Im folgenden Abschnitt soll dargestellt werden, wie die befragten ExpertInnen die Bedeutung von eoAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland für Österreich zusammenfassend einschätzen. So soll erläutert werden, ob, weshalb und in welchem Ausmaß ihnen derartige Maßnahmen für Österreich sinnvoll erscheinen und welche Perspektiven sie für diesen Ansatz sehen. Dabei wurde versucht, ähnliche Sichtweisen zu gruppieren.

(1) Nischenansatz ohne weitere Ergänzung

I2 (201ff) etwa sieht in eoAum einen Nischenansatz für naturschutzfachlich interessierte LandwirtInnen und ökologisch hochwertige Flächen, der sich nicht für die breite Masse eignet. Auch I3 (26, 38) sieht in eoAum einen guten Ansatz für interessierte LandwirtInnen, der allerdings aufgrund der hohen Anforderungen und auch der begrenzten Zuordenbarkeit der Ergebnisse lediglich für eine geringe Anzahl an Betrieben geeignet und nur mit wesentlichen Einschränkungen realisierbar ist. I7 (50, 130, 197ff, 217ff) sprach sich für eine parallele Existenz von moAum und eoAum aus, da beide Ansätze für gewisse Bereiche ihre Berechtigungen haben. I7 erscheinen moAum aber oftmals einfacher umsetzbar und bieten außerdem noch wesentliches Verbesserungspotenzial. Auch I9 (50ff, 182ff) argumentierte, dass eine ausschließlich ergebnisorientierte Gestaltung des ÖPULs nicht denkbar ist, aber – sollte damit eine Steigerung der Biodiversität einhergehen – der Naturschutzbereich und das Grünland am ehesten dafür geeignet wären.

(2) Nischenansatz mit hohem Kreativpotenzial und Ausweitungsmöglichkeiten

Auch I4 (18ff, 88, 126, 152, 242ff) zufolge handelt es sich bei eoAum um einen Ansatz mit einer geringen flächenmäßigen Bedeutung, da sich der Ansatz nur für die kreativsten LandwirtInnen – Schätzungen reichen von 10 bis 20 % der österreichischen Betriebe – eignet. Da auf diesen Betrieben allerdings wertvolle Lösungen für naturschutzfachlich-landwirtschaftliche Probleme erarbeitet werden, die auf die restlichen Betriebe übertragbar sind, wird dem Ansatz von I4 allerdings eine wesentlich größere Bedeutung beigemessen. Durch den Ausbau des Wissens um Biodiversität könnten sich künftig zudem mehr Betriebe für eine Teilnahme qualifizieren. Auch die Übertragung auf Bereiche wie den Ackerbau erscheint vielversprechend.

Ähnlich schätzt I5 (8, 111, 153, 217ff, 271ff) die Bedeutung des ergebnisorientierten Ansatzes für Österreich ein. Wenngleich er auch ihr/ihm zufolge nicht massentauglich, sondern ein Instrument für – basierend auf einstigen Naturschutzmaßnahmen geschätzt – lediglich wenige tausend interessierte LandwirtInnen ist, trägt er zur Bildung von Innovationszellen bei. Diese können neue Ideen für den maßnahmenorientierten Ansatz generieren und als Multiplikatorinnen fungieren. Als „Barometer“ kann der Ansatz zudem rasch Auskunft über die Wirkungen von möglichen Bewirtschaftungsmaßnahmen geben und auch damit zu einer Verbesserung des Gesamtprogramms beitragen. Eine Ausweitung des Ansatzes wäre I5 zufolge für den Bodenschutz denkbar.

Auch I10 (8, 20ff, 38ff, 66, 33f, 31) kann sich vorstellen, dass durch die vermehrte Ergebnisorientierung Inputs für Beratung und Fortbildungsmaßnahmen gewonnen werden können. Eine künftig horizontale Ausgestaltung und damit komplette Umstellung des bisher maßnahmenorientierten ÖPULS erscheint auch I10 dabei wenig zielführend – zumal auch der bislang gewählte maßnahmenorientierte Weg durchaus positiv scheint. Zudem sollte erst geprüft werden, in welchen Bereichen eoAum implementiert werden können. Er empfiehlt Bereiche, in denen Ergebnisse klar auf eine konkrete Bewirtschaftungsmaßnahme zurückgeführt werden können. Ein mögliches Potenzial sieht I10 etwa für den Bereich der standortangepassten Fruchtfolgen.

(3) Ansatz mit anderem Potenzial

I8 (154ff) sieht die Implementierung von eoAum als wichtigen Schritt, um den LandwirtInnen in ihren Entscheidungen bezüglich der Produktion von öffentlichen Gütern oder der Erbringung von Ökosystemdienstleistungen mehr Selbstbestimmung zu ermöglichen. Durch eoAum könnte die Biodiversität von den LandwirtInnen vermehrt als gesellschaftlich erwünschte Leistung – als nachgefragtes Produkt am Markt und nicht länger als Nebenprodukt betrachtet werden – die auch entsprechend honoriert wird. Dank der Übertragung der Kompetenz an die LandwirtInnen birgt der Ansatz auch das Potenzial, die Freude an der Landwirtschaft zu erhalten.

Auch I6 (102, 116ff, 142, 182ff, 346) misst – allerdings aufgrund des Potenzials der Maßnahme, Effektivität und Effizienz zu erhöhen – dem Ansatz eine gewisse Bedeutung bei, ist aber unsicher, ob es eine flächendeckende Ausdehnung geben wird. I6 kann sich zudem eine Ausweitung auf die Bereiche Wasser- und Bodenschutz vorstellen.

(4) *Ansatz mit gewissen Vorzügen, die auch anders erreicht werden können*

Nicht zuletzt I1 (6, 26ff; 82ff, 94ff, 210ff, 267ff, 298) sieht in eoAum einen besonders für interessierte LandwirtInnen geeigneten Nischenansatz. Dies könnte Schätzungen zufolge bis zu 30 % der österreichischen LandwirtInnen treffen, wobei sich der Anteil mit fortschreitender Programmlaufzeit durchaus erhöhen könnte. Zudem würde der Fokus vor allem auf den Naturschutzflächen liegen, die etwa 3 % der Flächen umfassen. Zumal allerdings immer Auflagen – ob auf staatlicher oder gemeinschaftlicher Ebene – Anwendung finden müssten und die gemäß I1 für eoAum charakteristische Bewusstseinsbildung auch anderweitig erfolgen könnte, ist fraglich, ob nicht andere Ansätze verfolgbarer sind.

Gerade in Hinblick auf die Bewusstseinsbildung sieht auch I11 (31ff, 48ff, 307ff) im ergebnisorientierten Ansatz eine gewisse Bedeutung, kann sich die Maßnahme allerdings auch nicht ohne maßnahmenorientierte Anteile vorstellen. I11 scheint für die Erhöhung der Grünlandbiodiversität generell den standortangepassten, abgestuften Wiesenbau²³ zu bevorzugen und eoAum eher für den Bereich Wasserschutz als sinnvoll zu erachten.

4.4. Erfolgskriterien und Gestaltungsempfehlungen

Folgend wird dargestellt, wie eoAum aus Sicht der befragten ExpertInnen gestaltet werden sollten, um in Österreich möglichst erfolgreich, unter großer Akzeptanz der LandwirtInnen und besonders effektiv sowie effizient durchgeführt werden zu können. Dazu werden eingangs jene Kriterien und Bereiche, die gemäß theoretischer Vorstudie und anschließender Konkretisierung im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse als für den Erfolg von eoAum besonders relevant zu sein scheinen, dargestellt und durch entsprechende Gestaltungsempfehlungen ergänzt. Abschließend wird aufgezeigt, wodurch aus Sicht der befragten ExpertInnen Maßnahmeneffektivität, -effizienz und -akzeptanz im Speziellen gefördert werden können.

Wissenstransfer

Der intensive Wissenstransfer scheint auch aus österreichischer Sicht der erheblichste Erfolgsfaktor für das Gelingen von eoAum zu sein. So äußerten sämtliche ExpertInnen, dass für den Erfolg von eoAum ein

²³ Das Konzept des abgestuften Wiesenbaus beschreibt eine Bewirtschaftungsweise, in der Flächen mit guten Bonitäten intensiver, ungünstig gelegene Flächen extensiver bewirtschaftet werden, wodurch sich ökonomische und ökologische Vorteile gleichermaßen ergeben können (LK Tirol, 2018).

besonderes Augenmerk auf den Bereich Ausbildung, Beratung und Schulung gelegt werden muss (I1, 22, 217f; I2, 188ff, 193; I3, 126; I4, 26; I5, 96f, 175, 217, 263; I6, 110ff, 309ff; I9, 82ff, 112, 198; I10; I10, 104). So könnten nicht zuletzt auch Schwächen und Risiken des ergebnisorientierten Ansatzes – wie das fehlende konkrete Wissen (siehe Kapitel 4.2.2.) – minimiert werden (I6, 309ff). Dabei wurde auch häufig betont, dass nicht nur ein Wissenstransfer an die teilnehmenden LandwirtInnen erforderlich ist, sondern dass auch Beratungsstellen (I4, 124; I10, 79ff; I6, 266; I11, 292) und Kontrollstellen entsprechend weitergebildet werden müssen (I4, 108ff, 152, 172; I5, 47; I6, 266; I11, 291ff).

In Hinblick auf den Wissenstransfer an die LandwirtInnen äußerten einige ExpertInnen, dass LandwirtInnen umso nachhaltiger bewirtschaften, je mehr sie über die Maßnahmen wissen, je eher sie den Sinn dahinter verstehen und je sichtbarer der Nutzen für die LandwirtInnen wird (I1, 286; I6, 223ff, 367ff; I7, 264ff; I8, 58ff; I11, 300). Dazu sollte den LandwirtInnen möglichst zu oder noch vor Beginn der Maßnahme eine intensive Begleitung zur Verfügung stehen (I1, 68; I11, 234ff). Zudem soll vermittelt werden, wie das System funktioniert (I6, 12) und wie die erforderlichen Ergebnisse erreicht werden können (I1, 20; I6, 12ff, 366). Dazu könnte den LandwirtInnen I1 (44ff), I6 (14, 241, 352f) sowie I8 (186ff) zufolge ein Maßnahmenkatalog zur Verfügung stehen, der mögliche Handlungen zum Erreichen des Ergebnisses/Auftretens des Indikators aufzeigt. Sollten Schwierigkeiten in der Ergebniserreichung auftauchen, sollte zudem stets die Beratung kontaktiert werden können (I6, 414).

Als Instrument der Wissensvermittlung wurde dabei – neben einer Kombination aus unterschiedlichen Herangehensweisen (I10, 62) – häufig die individuelle Beratung positiv vorgehoben (I1, 152, 262ff; I4, 206), da man so gezielt Besonderheiten auf der individuellen Fläche herausarbeiten und damit Stolz und folglich ein größeres Engagement aufbauen kann (I1, 68, 152). Ziel sollte dabei auch sein, Betroffenheit für die eigenen Flächen zu schaffen (I5, 95). Als konkrete Ausgestaltungsformen wurden etwa Besprechungen (I8, 195f), Exkursionen (I9, 236) und Begehungen (I3, 253ff; I8, 195f; I11, 210ff) lokaler Standorte gemeinsam mit LandwirtInnen vorgeschlagen. Besonders hilfreich erscheint vielen ExpertInnen zudem – etwa aufgrund der erhöhten Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit (I4, 52) – das Instrument des Peer-to-Peer-Austausches (I3, 253; I4, 52, 140ff; I7, 243f; I8, 70, 116). Dieser findet bei Schulungen zwar möglicherweise automatisch statt (I6, 128). Dennoch sollten dafür möglicherweise aber auch informelle Begegnungsmöglichkeiten (I8, 70) oder freiwillige Vernetzungstreffen (I1, 62; I5, 67) sowie lokale Stammtische – auch unter Einbezug lokaler Naturschutzvereine – (I7, 186ff, 242ff) geschaffen werden. Dieser könnte aber auch in Form von entgeltlichen Beratungsleistungen (I4, 140ff) oder – in Hinblick auf moderne Kommunikationsmittel – über Newsletter (I5, 67) gefördert werden. Auch die Durchführung von Peer-Reviews, wobei sich LandwirtInnen mit anderen messen können (I10, 8), oder die Abhaltung von Wiesenmeisterschaften zur Förderung des informellen Peer-to-Peer-Austausches (I8, 70) scheinen sich dafür anzubieten. Dabei gibt I8 (113ff) allerdings zu bedenken, dass es begleitend dazu einen externen

Wissenstransfer, etwa von Schulen oder Bildungseinrichtungen, geben sollte – etwa auch, da der Blick von außen das Bewusstsein der LandwirtInnen besonders zu schärfen vermag (I1, 143ff). Als neuartiger Ansatz des Wissenstransfers wurde darüber hinaus die Einführung von „Gräserführerschein“ vorgeschlagen, die eine gute Artenkenntnis und ein entsprechendes Wissen über ökologische Zusammenhänge bescheinigen sollen (I11, 210ff). Dies entspricht nicht zuletzt auch der Empfehlung von I7 (86), die Vermittlung von Wissen und Interesse möglichst kreativ zu gestalten. Generell könnte auch ein finanzieller Anreiz für die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen dazu beitragen, dass sich die LandwirtInnen intensiver mit der Maßnahme auseinandersetzen (I11, 230).

Maßnahmenziele

Von der Vielzahl der Äußerungen zur Thematik der Maßnahmenziele kann geschlossen werden, dass diesem Bereich auch von den befragten ExpertInnen wesentliche Bedeutung für den Maßnahmenenerfolg beigemessen wird. Neben den folgenden konkreten Vorschlägen in Hinblick auf die Gestaltung der Maßnahmenziele wurden von einigen ExpertInnen allgemeine Erfordernisse bezüglich der Maßnahmenziele erläutert: So müssen die Ziele einerseits erreichbar und nachvollziehbar, quantifizierbar, konkret sowie beobachtbar (I5, 23ff) und klar (I3, 217) sein, unter großer Sorgfalt korrekt definiert werden (I2, 193). Darüber hinaus sollten sie, um die Durchführung zu erleichtern, gemeinsam anerkannt und idealerweise mit einem sichtbaren wirtschaftlichen Nutzen verknüpft sein (I8, 74).

Ein wesentliches Erfordernis in Hinblick auf die Definition der Maßnahmenziele scheint die Berücksichtigung der Tatsache zu sein, dass Betriebe, in denen bereits nachhaltig gewirtschaftet wurde, ein geringes/kein Verbesserungspotenzial aufweisen. Deshalb sollte – um diese gegenüber intensiv wirtschaftenden Betrieben mit hohem Verbesserungspotenzial nicht zu benachteiligen – auch die bloße Erhaltung eines guten Ausgangszustandes (Erhaltungsziel) neben dem Ausbau der Biodiversität (Ausbauziel) ein Maßnahmenziel darstellen können (I1, 106ff, 248; I2, 99; I4, 146ff; I5, 189ff; I10, 43ff; I11, 161ff). Den folglich potenziellen Vorwürfen mangelnder Maßnahmenadditionalität entgegnend wurde argumentiert, dass auch die Erhaltung eines guten Zustandes in einem wirtschaftlich dynamischen Raum mit Intensivierungsdruck eine Leistung darstellt, die ohne Förderprämie in vielen Fällen wohl nicht fortgeführt wird (siehe Kapitel 4.2.2. sowie: I4, 85f; I5, 137ff, 219ff; I6, 189ff). Zumal bekannt ist, in welchen Gebieten das Verbesserungspotenzial am höchsten ist, sollte regionsweise (I4, 146ff) beziehungsweise gar lokal (I5, 219ff) bestimmt werden, wo Erhaltungs- und wo Ausbauziele definiert werden. Für I3 (215ff) stellen Erhaltungsziele hingegen die einzig praktikable Lösung dar, da Ausbauziele mit einem zu großen Risiko des Nichterreichens verbunden sind, während für Erhaltungsziele bloß erforderlich ist, die Bewirtschaftung nicht zu verändern.

Die Definition von auf Regionen angepassten Zielen wird von einigen ExpertInnen wie I2 (197ff), I6 (435ff, 449ff), I7 (39ff, 76, 183ff); I11 (132ff) empfohlen, die (zusätzliche) Definition von lokal/betriebsindividuell angepassten Zielen hingegen von ExpertInnen wie I6 (435ff, 449ff) und I8 (167f). Dazu sind etwa auch Maßnahmenpakete denkbar, die sich je nach Region unterscheiden (I2, 197ff) und die anschließend individuell angepasst werden können (I6, 450). Darüber hinaus wird auch im Sinne von gemeinschaftlichen Ansätzen vorgeschlagen, dass für bestimmte Bereiche – etwa Regionen (I1, 212; I11, 87ff, 243ff) oder lokale Gruppen (I8, 173ff) – gemeinsame Ziele definiert werden, die ebendiese Gemeinschaft in Summe erreichen muss (siehe unten/hinten).

Zudem wurde empfohlen, die Maßnahmenziele im Grünlandbereich auch auf die Alm auszuweiten (I4, 98, 144; I11, 244) und generell auch die naturschutzfachlich wertvollsten Flächen einzubeziehen, die möglicherweise ungern abgegeben werden (I5, 61) (siehe Kapitel 4.2.2.). Auch die Einbeziehung aller Betriebe – ob konventionell oder biologisch – erscheint I9 (178, 250) sinnvoll, da ansonsten nicht nur Nachteile für einzelne Betriebe, sondern für die Biodiversität generell entstehen können.

Ergebnisindikatoren

Wesentliches Augenmerk auf die Indikatorgestaltung zu legen erscheint unbedingt notwendig für den Erfolg von eoAum – nicht zuletzt, da fehlerhafte Indikatoren auch zum Scheitern von Maßnahmen führen können (I10). Eine erfolgsversprechende Gestaltung der Ergebnisindikatoren unterliegt – fasst man die ExpertInnenmeinungen zusammen – multiplen Anforderungen: So sollen die Indikatoren etwa wenig komplex (I1, 250), für Kontrollstellen wie auch LandwirtInnen eindeutig messbar, nachvollziehbar und klar definiert (I1, 250; I2, 169ff; I3, 219ff; I4, 170; I9, 123ff; I10), leicht/praktikabel (I3, 253; I6, 242; I9, 122f) und wenig riskant erreichbar (I3, 253), leicht erkennbar (I7, 131f), gut an die Ziele angepasst (I10), nicht durch externe Einflüsse beeinflussbar beziehungsweise ausschließlich in Hinblick auf die Bewirtschaftungsweisen sensibel (I5, 113ff; I5, 118; I6, 64, 187f; I9, 127ff; I10; I10, 89ff), keinen Populationsschwankungen unterliegend (I7, 128ff), korrelierend mit den übergeordneten Maßnahmenzielen (I5, 118) und ökologisch aussagekräftig (I7, 131f) sein. Um der finanziellen Abgeltung zu entsprechen, muss zudem der Aufwand berücksichtigt werden, mit dem die Indikatoren voraussichtlich erreicht werden: Ist der Aufwand nämlich zu gering, ist die Maßnahme ineffizient, ist er zu hoch, ist die Maßnahme für die LandwirtInnen nicht attraktiv (I3, 52).

I11 (247ff) zufolge sind Landschaftselemente und Pflanzen als Indikatoren denkbar – Tiere müssen dabei aufgrund der Tatsache, dass sie ohnedies mit dem Auftreten von Pflanzen korrelieren, nicht berücksichtigt werden. I4 (64) kann sich hingegen Tiere, als auch Pflanzen als Indikatoren vorstellen, was auch von I5 (217) favorisiert wird. Die Indikatoren sollten zudem an aufgrund des Klimawandels veränderte klimatische Bedingungen (I11, 313ff) und Ausnahmejahre (I9, 120ff) angepasst werden. Darüber

hinaus empfiehlt sich, multiple Indikatoren vorzugeben, da an mehreren Indikatoren leichter erkennbar ist, ob unsorgfältig gewirtschaftet oder die Ergebnisreichung durch externe Einflüsse beeinflusst wurde, was das Risiko für die LandwirtInnen minimieren soll (I4, 72ff). In Hinblick auf das Abstraktionsniveau der Indikatoren wird empfohlen, regionsweise (I9, 120, 199) oder flächentypweise (I4, 68, 168; I5, 121) Listen mit Indikatoren zu erstellen. Empfehlenswert wäre zudem, andere Indikatoren als Tier- oder Pflanzenarten zu definieren, da man hierbei aufgrund der Vielzahl an Anforderungen sehr eingeschränkt ist (I7, 216). Statistische Tests wie etwa in Kapitel 2.6. beschrieben wurden dabei von keinem/keiner ExpertIn erwähnt, bei gezielter Nachfrage wurde von I7 (216) davon für ergebnisorientierte Ansätze sogar abgeraten.

Zusammenarbeit

Über den Peer-to-Peer-Austausch hinausgehend wurde von der Mehrheit der ExpertInnen die Möglichkeit oder Notwendigkeit geäußert, für erfolgreiche Maßnahmen nicht nur die Kommunikation, sondern tatsächlich auch die Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen im Rahmen von eoAum zu fördern (I1, 62ff, 205ff; I3, 88, 175ff, 257; I4, 152ff; I5, 67ff; I6, 128, 372ff; I7, 53; I8, 66; I9, 206ff; I10, 76ff; I11, 8, 42ff, 251ff, 266ff). Dies soll nicht zuletzt auch die Flächendeckung und damit die Effektivität verstärken (I1, 212; I11, 266ff). So wurden etwa Ansätze vorgeschlagen, in denen die LandwirtInnen einer Region – etwa als Kooperative und unter vertraglicher Bindung – gemeinschaftlich ein Ziel verfolgen (I4, 152ff; I6, 128, 372ff). Konkreter wurde von I1 (62ff) etwa vorgeschlagen, dass LandwirtInnen und NaturschützerInnen in Grünlandgebieten gemeinsam Programme zur Erreichung eines vorgegebenen Ziels entwerfen könnten, wobei der Vertrag mit der Gemeinschaft selbst abgeschlossen und die Kontrolle von staatlichen Stellen durchgeführt wird. Durch diesen kollektiven oder Gemeinschaftsansatz können dabei Biotopverbunde und bessere Verhandlungspositionen für die LandwirtInnen geschaffen werden und dank des regionalen Austausches weiterhin intensive und extensive Flächen nebeneinander existieren (I1, 212). Um den Erfolg derartiger Gemeinschaftsansätze sicherzustellen, muss I1 (216) zufolge allerdings ein wesentliches Augenmerk auf die Auswahl der leitenden und koordinierenden Person gelegt werden. Ein ähnlicher Ansatz mit gebietsweisen, kollektiven Verträgen wurde von I11 (8, 42ff, 251ff, 266ff) für gesamte Naturräume – etwa in Größe eines Talkessels – vorgeschlagen. Die Etablierung kleiner, lokaler Gemeinschaften, die ein gemeinsames Ziel verfolgen und nach einer den Austausch fördernden Gruppen- sowie Fremdkontrolle entsprechend dem tatsächlichen Aufwand entlohnt werden, wurde darüber hinaus von I8 (66) empfohlen, was zudem einen Vorteil in der administrativen Abwicklung bieten könnte (siehe

Kapitel 4.2.1. sowie unten/hinten). Auch eine Implementierung von Gemeinschaftsansätzen auf LEADER²⁴-Ebene ist dabei denkbar (I3, 88).

Eine andere Möglichkeit zur Förderung der Zusammenarbeit unter LandwirtInnen stellt die Staffelung der Prämien nach der Anzahl der beteiligten LandwirtInnen oder Flächen dar, wobei die Prämienhöhe für wenige TeilnehmerInnen/Flächen sehr gering angesetzt wird und ab einer gewissen Anzahl erheblich steigt (I3, 175ff). Ähnlich gestaltet sich der Vorschlag von I5 (67ff), der-/demzufolge das Erreichen eines gemeinschaftlichen Zieles eine von der individuellen Prämie unabhängige Bonuszahlung auslöst. Dabei würde aber die Verantwortung nicht gänzlich an die Gemeinschaft abgegeben, weil dies von Seiten der Verwaltung aufgrund komplexer Haftungsregelungen möglicherweise nicht gewünscht ist. Auch I10 (76ff) kann sich die gemeinschaftliche Zielerreichung als Option vorstellen. Sie/er betonte aber, dass nicht ausschließlich auf gemeinschaftliche Ansätze gesetzt werden sollte. Ansonsten könnte bei zu geringem gemeinschaftlichem Interesse und folglich einem Nichtzustandekommen von Gemeinschaftsansätzen individuellen, interessierten Betrieben eine Teilnahme versagt bleiben. Während auch I9 (206) zufolge Kooperationen durchaus wünschenswert sind, sprach sie/er sich dennoch aufgrund der steigenden Komplexität für eine Maßnahmengestaltung aus, die die Regelung vertraglicher oder finanzieller Aspekte beim individuellen Betrieb belässt.

Vertragsdetails

Auch vertragliche Details scheinen – was nicht zuletzt am Ende des Kapitels erkennbar wird – den befragten ExpertInnen zufolge Einfluss auf den Maßnahmenerfolg zu haben, insbesondere in den Bereichen Zahlungsmodalitäten und vertragliche Bindungsdauer. In Hinblick auf die Zahlungsmodalitäten sprachen sich einige der ExpertInnen für ein Modell aus, in dem keine Rückforderungen bei Nichterreichen der Ergebnisse anfallen (I1, 136; I2, 151ff; I3, 193ff; I6, 398ff; I7, 252, 262), also bei Sanktionen lediglich eine Herabstufung des Betriebs auf die entsprechend niedrigere Förderhöhe (I7, 248) oder eine Zahlung nach Leistungserbringung erfolgt (I2, 151ff; I3, 193; I6, 392ff). I4 (162ff) sprach sich allerdings dafür aus, dass für ausgewählte, besonders wichtige Bereiche auch Vorauszahlungen möglich sein sollten – zumal etwaige damit einhergehende Rückforderungen ja auch im jetzigen System durchaus üblich sind. Darüber hinaus wurde die Wichtigkeit von jährlichen Zahlungen (I1, 116; I5, 242f, 248f) sowie Kontrollen (I10) hervorgehoben. Auch sollte sichergestellt werden, dass die Prämie bei entsprechender Bewirtschaftungsweise an die LandwirtInnen ausbezahlt werden kann – besonders in Hinblick auf eine Nichtergebniserreichung aufgrund externer Faktoren (I1, 226; I7, 238).

²⁴ LEADER beschreibt ein Instrument der GAP, das zur Förderung innovativer Aktionen im ländlichen Raum eingesetzt wird (Europäische Gemeinschaften, 2006).

Bezüglich der Vertragsdauer sprachen sich einige ExpertInnen (I4, 156; I5, 241; I10, 86ff) für die Beibehaltung fünfjähriger Programme aus, während sich I4 (207) auch eine Periode von sieben bis acht Jahren und I9 (216ff) rund vier Jahre als Kompromiss zwischen Naturschutz und LandwirtInnen vorstellen können. Gegen eine längere Bindungsdauer spricht etwa, dass LandwirtInnen bei attraktiven Maßnahmen ohnedies die Bereitschaft haben, längerfristig teilzunehmen, also die Bindung zu verlängern (I10, 86ff), oder LandwirtInnen zeitnahe auf veränderte Bedingungen (Pacht, Nachfolgen) reagieren können sollten (I5, 241; I9, 216). In jedem Fall wäre es wünschenswert, dass die Betriebe dauerhaft einsteigen können, da in den Umstellungsjahren, in denen die jeweils neue GAP implementiert wird, möglicherweise nicht ausreichend Zeit vorhanden ist, sich mit einer gänzlich neuartigen Maßnahme zu beschäftigen (I4, 156). Wesentlich erscheint zudem, dass eine mögliche Unterschützstellung durch den Naturschutz (siehe Kapitel 4.2.2.) – möglicherweise durch bestimmte Klauseln im Vertrag (I1, 222ff) – vermieden wird (I1, 222ff; I10, 52ff).

Hybridformen

Als Alternative zum ausschließlich ergebnisorientierten Ansatz wurde zur Sicherstellung des Maßnahmenenerfolgs von einigen ExpertInnen eine Kombination mit Auflagen/Handlungsvorgaben empfohlen (I1, 210ff; 228ff; I6, 256), da ansonsten etwa die Gefahr besteht, dass Betriebe während der gesamten Programmdauer im System bleiben, ohne die Biodiversität zu fördern (I1, 230). I4 (96, 112) tritt darüber hinaus aufgrund potenzieller ökonomischer und ökologischer Vorteile für eine Kombination mit dem Ansatz des abgestuften Wiesenbaus ein. Auch eine Kombination mit LEADER-Programmen könnte sich I3 (177) zufolge anbieten, um die Vermarktung und die Bildung der KonsumentInnen erleichtern zu können.

Hybridformen wie in den Kapiteln 2.3. und 2.6. beschrieben können sich etwa I3 (36, 102, 201, 261), I4 (157ff), I6 (377ff), I7 (51), I9 (203ff), I10 sowie I11 (26, 157ff) vorstellen – insbesondere, um das Risiko von Sanktionen aufgrund einer durch externe Einflüsse bedingten Ergebnisverfehlung zu minimieren (I3, 36; I4, 157ff; I6, 377ff; I9, 203ff; I11, 157ff). Darüber hinaus können die maßnahmenorientierten Anteile eine flächendeckende Bewirtschaftung sicherstellen (I11, 26) und zu einer Lösung des Grundproblems führen, während eoAum als Top-up die Auseinandersetzung mit Biodiversität belohnen (I3, 102, 201, 261). I1 (233ff) sprach sich hingegen – zumindest in Hinblick auf das Pilotprojekt ENP – gegen ein Hybridmodell in der dargestellten Form aus, da dies zu Mehrfachentlohnungen führen könnte. Auch I5 (232ff) sprach sich dagegen aus, allerdings begründete er dies mit einer Störung für die ergebnisorientierte Denkweise und das folglich geschwächte Commitment für den Umweltschutz.

Kontrolle, Monitoring, Sanktionen

Die Vielzahl der Äußerungen zu Kontrolle, Monitoring und Sanktionen lässt darauf schließen, dass dieser Bereich auch den befragten ExpertInnen zufolge den Maßnahmenenerfolg wesentlich beeinflussen kann.

Die Mehrheit sprach sich auch bei eoAum für die Beibehaltung des aktuellen Systems, einer Kombination aus Selbst- und stichprobenartiger Fremdkontrolle, aus (I2, 140ff; I1, 254ff; I3, 233ff; I5, 129ff; I9, 219ff) – sofern dies unter Heranziehung von BotanikerInnen als KontrollleurInnen erfolgt (I2, 140ff; I3, 233ff). Denkbar wäre zudem eine Fremdkontrolle unter Nutzung digitaler Tools, die ohne Anwesenheit des Kontrollorgans auf dem Betrieb selbst ablaufen kann. Dies wäre etwa über GPS-verortete Fotos der Indikatorarten (I4, 174, 208, unterstützt von I11, 181ff) und Kontroll-Apps (I10; I11, 181ff) denkbar – oder, sofern mit den Indikatoren vereinbar, über die Analyse von Luftbildern (I11, 176ff; 280ff). I8 (179f) sowie I1 (254) und I3 (253ff) merkten zudem an, dass gerade für Gemeinschaftsansätze auch Gruppenkontrollen durchaus sinnvoll bzw. denkbare Vorgehensweisen darstellen können. Einige ExpertInnen sprachen sich zudem für die Einführung von begleitendem Monitoring – insbesondere durch die LandwirtInnen selbst – aus (I2, 169ff; I6, 355ff; I9, 112, 182, 239ff; I10, 95ff). Dies erscheint für eine betriebswirtschaftliche Optimierung, für einen besseren Überblick und für mehr Sicherheit aufgrund des frühzeitigen Erkennens von Schwächen (I2, 171; I6, 358; I10, 95ff; I5, 129ff; I9, 219ff) oder auch für die Überprüfung der Kontrollergebnisse (I2, 173) sinnvoll. Aufgrund des Mehraufwandes ist denkbar, dass das Monitoring für die LandwirtInnen auch finanziell abgegolten werden sollte (I6, 364).

In Hinblick auf den konkreten Ablauf der Kontrolle wurde Folgendes angemerkt: So sollte es etwa ein allseits zugängliches Prüfhandbuch geben, sodass die LandwirtInnen auch erfahren können, was tatsächlich geprüft wird (I5, 127ff). Ein Prüfbogen mit gelisteten Merkmalen für die jeweilige Indikatorart soll zudem sicherstellen, dass die Arten in der Kontrolle ohne Unsicherheit bestimmt werden können (I5, 47). Besonders wichtig erscheint dabei, dass lediglich das Nichterreichen von Ergebnissen, das durch falsche Bewirtschaftung, nicht aber durch externe Einflüsse bedingt ist, sanktioniert wird (siehe Kapitel 4.2.1.). Daher wird von I5 (105, 113) die Trennung von allgemeinen Maßnahenzielen und mit den Maßnahenzielen korrelierenden, aber ausschließlich von der Bewirtschaftungsweise abhängigen Indikatoren dringend empfohlen. So kann auch das Nichtauftreten letzterer ohne Unsicherheit und Risiko sanktioniert werden (I5, 106f, 113). I4 (72ff) meinte, dass dies auch über Sanktionierung durch ausgebildete ÖkologInnen erreicht werden kann, da diese den Grund für ein mögliches Nichterreichen der Ergebnisse klar erkennen können. Generell äußerte sich I7 (256, 262) einer möglichen Sanktionierung gegenüber kritisch und sprach sich für ein stärker anreizbasiertes System aus, was auch von I1 (120) unterstützt zu werden scheint.

Zahlung

Die Mehrheit der ExpertInnen stimmt überein, dass im Rahmen von eoAum eine – sofort erkennbare (I1, 86) und über die Aufwandsentschädigung hinausgehende einkommenswirksame (I9, 198) – Anreizkomponente implementiert werden muss (I1, 86ff, 168, 178, 276; I4, 94; I5, 10; I9, 106, 112, 198, 186, 188;

I10, 10, 16; I11, 234). So soll etwa das unternehmerische Risiko (I1, 168), der zusätzliche Aufwand (I1, 86ff, 178; I6, 430ff) oder die innovativen Ideen abgegolten werden (I4, 94). I11 (230) schlug zudem auch eine Abgeltung der Schulungsmaßnahmen vor. Generell gilt es allerdings, die grundsätzliche Berechnungslogik der WTO einzuhalten (I1, 169ff; I5, 10) (siehe Kapitel 2.7.), wozu etwa im ENP Auflagen angenommen werden, über die die Förderprämie berechnet wird (I1, 169ff, 276ff). I8 (66) schlug hingegen vor, dass die Zahlungshöhe mit dem mit der Ergebniserreichung verbundenen Aufwand, also den tatsächlich dazu ausgeführten Maßnahmen, korrelieren sollte, die aus einem Maßnahmenkatalog wählbar sind. Auch eine Abgeltung über die tatsächlichen Opportunitätskosten, die etwa wegen entgangener Einnahmen durch mögliche andere Fördermaßnahmen (I5, 179; I8, 119f) sowie einer lukrativen Intensivierung aufgrund hoher Produktpreise (I1, 130) steigen, ist für I8 (119f, 173) denkbar. Dies entspricht auch der Argumentation von I4 (42). Eine derartige, durchaus hohe Abgeltung erscheint I4 (114) gerechtfertigt, zumal durch die erhöhte Biodiversität und folglich vielfältige Landschaft auch eine Förderung des Tourismus und damit volkswirtschaftliche Vorteile einhergehen. Eine zu hohe Förderprämie ist möglicherweise allerdings auch nicht zielführend, um vorwiegend interessierte LandwirtInnen für die Maßnahme gewinnen zu können (I1, 286). Die unterschiedlichen Anforderungen lassen die Förderprämienhöhendefinition zu einer Gratwanderung werden, was auch zu einem Scheitern der Maßnahme führen kann (I3, 134). Außerdem müssten für intensiv wirtschaftende Betriebe mit folglich höheren Opportunitätskosten auch höhere Auflagen geschaffen werden, um höhere Förderprämien rechtfertigen zu können (I1, 126). Alternativ dazu wären I1 (126) zufolge hierbei insbesondere gemeinschaftliche Modelle geeignet: Dort verfolgen gesamte Regionen ein gemeinsames Ziel und entscheiden gemeinschaftlich, ob besonders intensiv wirtschaftende Betriebe auch höhere Prämien bekommen (I1, 212), da diese einen höheren finanziellen Verlust zur Ergebniserreichung in Kauf nehmen müssen. In derartigen Modellen ist zudem die Implementierung des Konzepts der CO₂-Zertifikate denkbar, in denen sich intensiv wirtschaftende LandwirtInnen von ihrer Verpflichtung freikaufen (I11, 142ff) und damit auch zu einer Finanzierung des Systems beitragen können. Generell erscheint – auch in Hinblick auf die Problematik einer naturschutzfachlichen Unterschützstellung – unumgänglich, dass eine langfristige Finanzierung der Maßnahme sichergestellt wird (I4, 104).

Gestaffelte Prämienhöhen sowie Top-ups sind den ExpertInnen zufolge einerseits in Gemeinschaftsansätzen denkbar, wo die Prämienhöhe mit der Anzahl der beteiligten Betriebe erheblich steigt (siehe oben/vorne) oder die gemeinsame Zielerreichung als Top-up prämiert wird (I5, 69). Andererseits wären gestaffelte Prämienhöhen auch für unterschiedliche Leistungsniveaus denkbar – etwa mit mehreren Stufen/Kategorien oder einer Grundstufe und leistungsbezogenen Top-ups (I4, 206; I9, 182, 211ff, 240). Dies entspricht nicht zuletzt dem vielfach geforderten Konzept der Leistungsabgeltung (I9, 34, 106, 182, 240). Idealerweise werden dazu auch unterschiedliche Vertragsoptionen angeboten (I3, 251; I7,

239f; I10). Auch das Konzept einer einmaligen Top-up-Zahlung bei besonders guter Leistung (I5, 245) als Zeichen der Wertschätzung (I5, 247) oder als Anreizkomponente (I1, 116, 136) ist denkbar. Darüber hinaus wurde zudem der Vorschlag aufgebracht, Prämienhöhen je nach naturschutzfachlichem Wert der bewirtschafteten Flächen (I7, 257f) zu staffeln. Bonus- oder Top-up-Modelle erscheinen dabei aus Sicht von I2 (165) allerdings wenig praktikabel, da derartige individuelle Feststellungen die Abwicklung stark verzögern können (siehe 4.2.1.).

Vorbereitende und unterstützende Prozesse

Unter den ExpertInnen herrscht weitgehende Einigkeit, dass es für eine erfolgreiche Gestaltung von eoAum die Einbeziehung unterschiedlicher Stakeholder bedarf. Dabei sollten insbesondere LandwirtInnen, aber auch Naturschutz, Kontrollstellen, Landwirtschaftskammern, Behörden auf Länderebene und Gesellschaft in partizipative Multistakeholder-Prozesse involviert werden (I1, 143; I3, 112, 239, 243, 251, I4, 124, 186ff, 206; I5, 49ff, 193; I6, 78ff, 256, 312; I7, 82, 137, 183ff, 236; I8, 88ff, 95ff, 197f, I9, 226ff; I10; I10, 68ff, 74; I11, 62ff, 122, 236ff, 294, 298). Dies betrifft dabei aber nicht nur die Definition der Ziele, sondern bereits gleichermaßen die partizipative Gestaltung der entsprechenden Indikatoren (I8, 94). Neben einer potenziellen Erhöhung der Maßnahmenakzeptanz (I10) und einem großen Potenzial für die Schaffung interessanter Ansätze (I4, 64) versprechen partizipative Gestaltungsprozesse, dass Missverständnisse vermehrt vermieden werden können (I4, 124), eine höhere Betroffenheit erreicht wird (I7, 82) und dass aufgrund der Mitbestimmungsrechte das Risiko für die LandwirtInnen (I8, 88ff) sowie weitere Schwächen und Risiken des Ansatzes vermindert werden können (I6, 309ff). Dabei kann I1 (64) zufolge von einer hohen Beteiligung der LandwirtInnen ausgegangen werden, da diese ihre Interessen berücksichtigt wissen wollen. Allerdings gilt zu bedenken, dass in derartigen partizipativen Prozessen auch einige Vorbehalte – etwa zwischen LandwirtInnen und Naturschutz – zu überwinden sind (I8, 198) und für ein Gelingen sowohl viel Zeit, als auch eine gute Moderation zwischen den Stakeholdern nötig ist (I8, 100). Zudem sollte der Prozess nur mit jenen Stakeholdern erfolgen, die tatsächlich zu einer Lösung der Probleme beitragen wollen (I10, 74), wohl etwa auch, da der Erfolg derartiger Gestaltungsprozesse stark von den beteiligten Personen abhängt (I1, 304). Neben Gestaltungsprozessen sollte vorab zudem sichergestellt werden, dass analysiert wird, welche Bereiche sich überhaupt für eoAum eignen (I10, 68). Auch die Arbeitsteilung zwischen den Behörden aus Landwirtschaft und Naturschutz sollte bereits vorbereitend geklärt werden (I10).

Um die Praxistauglichkeit vor einer regulären Implementierung zu testen, erscheinen den meisten Befragten auch Pilotprojekte durchaus sinnvoll oder erforderlich (I1, 300ff; I2, 175; I4, 191ff; I5, 253; I6, 64, 336, 346; I8, 146ff; I9, 225ff; I11, 291f). Die Betrachtung von Best-Practice-Beispielen und Pilotprojekten soll auch bei einer graduellen Maßnahmenausbreitung helfen, die gemäß I8 (146ff) und I11 (238) zu

forcieren ist. I4 (191ff) gibt diesbezüglich allerdings zu bedenken, dass mittlerweile ausreichend Pilotprojekte durchgeführt wurden/nach werden können, um nach der nächsten Reform des ÖPULs gleich mit der tatsächlichen Implementierung zu beginnen. Zur Vorbereitung wurde ferner die Notwendigkeit, frühzeitig Testläufe für möglicherweise verwendete digitale Tools einzuplanen, im Speziellen erwähnt (I11, 188). Begleitend zu Pilotprojekten – und selbstverständlich auch zu den eigentlichen Maßnahmen – haben dabei den ExpertInnen zufolge auch Evaluierungen und Systemverbesserungen zu erfolgen (I5, 143; I6, 414; I9, 228; I11, 104). Zudem erscheint die Durchführung einer ökologischen Begleitforschung sinnvoll (I8, 195f).

Als weiterer zum Erfolg potenziell beitragender begleitender Prozess wurde häufig die Öffentlichkeitsarbeit genannt – einerseits, um die Leistung der LandwirtInnen, etwa mit Feldtafeln oder Ähnlichem (I9, 140ff), in der Gesellschaft bekannt zu machen und eine Verbindung zu den KonsumentInnen herzustellen (I3, 251; I9, 198; I10, 58, 106). Andererseits soll die ergebnisorientierte Maßnahme so unter den LandwirtInnen bekanntgemacht und LandwirtInnen für eine Teilnahme gewonnen werden (I3, 237; I5, 256ff; I6, 158ff; I11, 172). Wesentliches Erfordernis hierfür ist, dass die Maßnahme dafür kurz und simpel erklärt werden kann (I10, 16; I11, 172). Die auf die LandwirtInnen ausgerichtete Öffentlichkeitsarbeit scheint dabei ein notwendiger und eventuell auch langwieriger Prozess zu sein, da die LandwirtInnen derzeit noch überwiegend maßnahmenorientiert agieren (I11, 234). Das Gewinnen der Landwirtschaftskammern ist I4 (122ff) sowie I5 (255) zufolge ein weiterer unumgänglicher vorbereitender Prozess, da die landwirtschaftlichen Interessensvertretungen erheblichen Einfluss auf die Meinung der LandwirtInnen ausüben können (siehe auch Kapitel 4.2.2.).

Maßnahmenakzeptanz und Teilnahmebereitschaft

Im Folgenden soll – siehe dazu auch Tabelle 8 – überblicksmäßig dargestellt werden, welche Faktoren gemäß den befragten Stakeholdern die Akzeptanz von und die Teilnahmebereitschaft an eoAum am erheblichsten positiv beeinflussen können. Dabei wurden nur jene Aussagen gewertet, die sich explizit auf Teilnahmebereitschaft oder Maßnahmenakzeptanz bezogen.

Tabelle 8: Einflussfaktoren auf Maßnahmenakzeptanz und Teilnahmebereitschaft gemäß ExpertInneninterviews.

| Faktor | Fundstelle |
|---|---|
| Finanzielle Gestaltung | I1, 86ff, 114, 116, 136, 178ff, 272ff; I2, 181ff; I3, 88; I4, 112; I5, 178ff; I6, 116, 135ff, 232, 410; I7, 175f; I8, 54; I9, 106ff, 112ff, 134, 168ff, 186, 198, 250; I10; I10, 10, 16, 58; I11, 234 |
| Informationsverfügbarkeit | I6, 232, 410; I9, 85ff, 178, 182, 196, 238; I10; I10, 16, 58, 68, 111, 234, 300 |
| Praxistauglichkeit | I3, 253; I6, 241ff, 352ff; I9, 106ff, 112; I9, 152; I10, 11ff, 24, 68 |
| Positivansatz | I1, 120, 136, 152; I3, 251; I7, 262ff; I8, 191ff |
| Einfachheit | I6, 232, 240, 410; I9, 152; I10; I10, 16, 58 |
| Begleitung und Anleitung | I6, 241ff, 352ff; I9, 85ff, 112ff, 174; I10 |
| Land Sparing | I11, 266; I1, 132; I4, 198 |
| Einbeziehung der landwirtschaftlichen InteressensvertreterInnen | I3, 251ff; I4, 198; I7, 137ff; I10 |

| | |
|--|------------------|
| Planbarkeit | I3, 110; I9, 134 |
| vielfältige Vertragsoptionen | I3, 251ff; I10 |
| Freiwilligkeit | I9, 168, 178 |
| Risikoabsicherung über Hybridformen | I3, 265 |
| teilweise Fremdkontrolle | I11, 273ff |
| vereinfachte Verbindung zwischen KonsumentInnen und Landwirtschaft, neue Vermarktungsmöglichkeiten | I10; I10, 58 |
| Auswahl geeigneter Anwendungsbereiche für eoAum | I10, 68 |
| Kenntnis natürlicher Systemzusammenhänge | I5, 37 |

Quelle: Eigene Darstellung, 2019.

Während einige ExpertInnen argumentieren, dass etwa immer eine gewisse Anzahl an LandwirtInnen auch ohne Bezahlung naturnahe wirtschaften würde (I1, 179ff; I2, 181ff; I6, 135ff), erscheint aufgrund der Vielzahl der Nennungen die richtige **finanzielle Gestaltung** aus ExpertInnensicht dennoch der zentralste Hebel für eine hohe Maßnahmenakzeptanz zu sein. Dabei sollte besonders auf finanzielle Anreize – etwa auch Leistungs- und Gruppenboni sowie eine hohe Prämie zur Abgeltung von Aufwand, Risiko, Opportunitätskosten etc. – eine jährliche Zahlung und die Verhältnismäßigkeit in Hinblick auf Sanktionen geachtet werden. Weiters scheint die Akzeptanz wesentlich über die **Informationsverfügbarkeit**, also das Ausmaß an Informationen, die den LandwirtInnen zur Verfügung stehen – etwa in Hinblick auf Abschätzbarkeit der Kosten (Aufwand, Risiko) und Nutzen für die Betriebe, Kenntnis des Maßnahmensystems und Kenntnis des Sinns hinter den Indikatoren und Zielen – beeinflussbar zu sein. Die **Praxistauglichkeit**, also die praktikable und wenig riskante Erreichbarkeit der Ergebnisse, steht dabei an nächster Stelle. Zudem wurde von den ExpertInnen zur Erhöhung der Maßnahmenakzeptanz ein **Positivansatz** empfohlen. Dabei wird etwa verstärkt auf Anreize statt Sanktionen (keine Rückforderungen) gesetzt oder gute individuelle Leistungen werden zum Aufbau von Stolz in den Vordergrund gestellt. Ein weiterer erheblicher Einflussfaktor scheint die **Einfachheit** zu sein: ExpertInnen zufolge steigt die Maßnahmenakzeptanz durch Gestaltung administrativ wenig komplexer Systeme – etwa auch in Hinblick auf Kontrolle und Dokumentationsaufwand – erheblich. Zudem dürfen sich die LandwirtInnen mit ihren Fragen und Herausforderungen nicht alleine gelassen fühlen, weshalb es für eine hohe Maßnahmenakzeptanz zudem eine entsprechende **Begleitung und Anleitung** – etwa in Form von Schulung, Bildung, Monitoring oder Maßnahmenkatalog – braucht. Um betriebswirtschaftlich attraktiv zu sein, sollte die Maßnahme zudem keine betriebliche Flächendeckung erfordern, sondern das Konzept des **Land Sparings** verfolgen, das einen Ausgleich zwischen intensiv und extensiv bewirtschafteten Flächen zulässt. Dies ist etwa bereits durch den abgestuften Wiesenbau möglich und könnte durch gemeinschaftliche Ansätze (siehe oben/vorne) forciert werden. Zudem sollte auf eine gute **Planbarkeit** für die LandwirtInnen geachtet werden, was sich etwa durch dauerhaft angelegte Maßnahmen sowie den Verzicht auf Einstiegsstopps äußert. Um Praktikabilität und Interessen der LandwirtInnen verstärkt berücksichtigen zu können, wird zur Erhöhung der Akzeptanz auch die **Einbeziehung der landwirtschaftlichen Interessensvertretung** gefordert. Generell könnte

sich auch die Einbeziehung der LandwirtInnen selbst in die Maßnahmengestaltung positiv auf die Teilnahmebereitschaft und Maßnahmenakzeptanz auswirken (siehe oben/vorne). Auch das **Angebot vielfältiger Vertragsoptionen** – also Abstufungen in Hinblick auf das vereinbarte Leistungsniveau – scheint positiv auf die Maßnahmenakzeptanz zu wirken. Weitere Einflussfaktoren, die allerdings von nur jeweils einem/einer der ExpertInnen genannt wurden, sind etwa die Sicherstellung einer freiwilligen Programmteilnahme (**Freiwilligkeit**), die Möglichkeit einer **Risikoabsicherung über Hybridformen**, die Durchführung zumindest **teilweiser Fremdkontrollen**, die Sicherstellung einer **vereinfachten Verbindung zwischen LandwirtInnen und ihren KonsumentInnen**, die vorab zu erfolgende **Auswahl geeigneter Anwendungsbereiche** sowie die **Kenntnis natürlicher Systemzusammenhänge**, die die LandwirtInnen zur Fortführung der Maßnahme motivieren.

Maßnahmeneffektivität

Der wesentlichste Faktor zur Erhöhung der Maßnahmeneffektivität scheint die gezielte und intensive Betreuung und Begleitung der LandwirtInnen bei der Zielerreichung zu sein, sodass diese den Sinn und die Vorteile hinter der Maßnahme generell sehen, aber auch die Ergebnisse fachlich erreichen können (I1, 286; I2, 193; I4, 206; I5, 61; 262f; I6, 370, 413ff; I8, 195f; I9, 233f; I10; I11, 297ff). Dies kann auch durch Maßnahmenkataloge (siehe oben/vorne) unterstützt werden (I6, 413ff). Neben dieser Einflussgröße scheint die – nicht zuletzt zu einer Förderung der gesamten Biodiversität beitragende – korrekte Ziel- und Indikatordefinition erheblich für eine hohe Maßnahmeneffektivität (I2, 193, 195; I3, 134; I7, 204ff; I9, 231f; I10). Diese sollte dabei partizipativ mit den LandwirtInnen erfolgen, um unter ihnen Rückhalt zu finden (I4, 206; I11, 297ff), was sich letztlich in entsprechend hohen Umwelteffekten niederschlägt (I11, 301f). Auch die Erhöhung des Stolzes unter den LandwirtInnen für ihre Flächen und die darauf vorkommende Artenvielfalt (I1, 286) sowie die Übergabe der Verantwortung für den Naturschutz auf den eigenen Flächen (I5, 61) kann dazu beitragen. Zudem kann die Effektivität durch die gezielte – auch wissenschaftliche – Evaluierung und Verbesserung der Ziele und Indikatoren, der Maßnahmenkataloge oder der gesamten Maßnahme erhöht werden (I1, 114; I6, 414; I8, 196). Kollektive oder regionale Ansätze eignen sich zudem, um eine entsprechende Flächendeckung zu erreichen und damit den Eintritt von Umwelteffekten zu fördern (I3, 177ff, 261; I5, 71). Durch niedrige Prämien (I1, 286ff) und Auswahlverfahren (I1, 167ff; I5, 211) kann zudem versucht werden, nur interessierte TeilnehmerInnen einzubinden, um die ergebnisorientierte Maßnahme in einem begrenzten, umso effektiveren Rahmen zu belassen (I5, 211). Auch die Gestaltung mittels Hybridformen, deren maßnahmenorientierter Anteil die Erreichung der grundlegenden Umwelteffekte sicherstellen soll (I3, 261), sowie eine leistungsbezogene Abgeltung und die einhergehende Motivation zur Ergebniserreichung – je mehr Ergebnisse, desto mehr Prämie – können zu einer Erhöhung der Maßnahmeneffektivität beitragen (I4, 206). Zudem wird von I2 (209)

vorgeschlagen, dass eoAum über andere Förderschienen als das ÖPUL durchgeführt werden sollten, um diese noch individueller in Projektform abwickeln und dadurch verbesserte Umwelteffekte erzielen zu können.

Maßnahmeneffizienz und Kosten

Die Maßnahmeneffizienz ist direkt von der Maßnahmeneffektivität und folglich von einer effektiven Maßnahmenausgestaltung abhängig (siehe Kapitel 1.). Im Folgenden soll dennoch – im Bewusstsein, dass sich daher Überschneidungen ergeben können – dargestellt werden, was sich den ExpertInnen zufolge explizit positiv auf die Effizienz der Maßnahme auswirkt und wie die Kosten als neben der Effektivität zweiter direkter Faktor, der auf die Maßnahmeneffizienz wirkt, in einem entsprechenden Rahmen gehalten werden können.

So wurde von I1 (292) und I5 (166ff, 189ff, 211ff) etwa empfohlen, auf einen horizontalen Ansatz der Maßnahme, also eine flächendeckende Einführung zu verzichten und eine bewusste Auswahl bereits in Hinblick auf Biodiversität gut gebildeter und nachhaltig wirtschaftender Betriebe zu treffen, die sodann als MultiplikatorInnen auch auf andere Betriebe wirken können. Eine begrenzte Teilnahmezahl wird auch von I4 (80) für eine entsprechend günstige Maßnahmengestaltung vorausgesetzt. Dabei muss allerdings angemerkt werden, dass aufgrund der möglicherweise nötigen Etablierung eines eigenen Verwaltungssystems gerade bei kleineren Maßnahmen hohe Kosten pro TeilnehmerIn anfallen, was die Effizienz wiederum reduziert (siehe Kapitel 4.2.1.).

Nicht zuletzt erscheint daher die Empfehlung, die Verwaltung zur Erhöhung der Effizienz zu vereinfachen, verständlich (I8, 72, 199ff; I10; I11, 228f). I8 (72, 199ff) empfahl dazu die Abwicklung mittels kleiner dezentraler, lokaler Gruppen, deren partizipativer Ansatz aufgrund des erhöhten Zeit- und Bildungsaufwandes zwar auch Kosten verursacht, in der mit Kontrolle und Monitoring verbundenen Bürokratie aufgrund der teilweisen Selbstverwaltung jedoch Kosteneinsparungspotenziale verspricht. Zur Minderung des Kontrollaufwandes wurde zudem die Abwicklung über digitale Tools vorgeschlagen, die Kosteneinsparungen versprechen (siehe oben/vorne).

Ein weiterer Faktor, der auf die Maßnahmeneffizienz wirken kann, ist I3 (52, 189) sowie I10 zufolge die richtige Gestaltung der Indikatoren sowie gemäß I9 (241) und I2 (197ff) die (über)regionale Gestaltung der Ziele – etwa in Form von regionalen Maßnahmenpaketen (siehe oben/vorne), die allerdings wiederum die Komplexität für die TeilnehmerInnen erhöhen könnten. Von einer bis hin zur Betriebsebene individualisierten Gestaltung des Monitorings und der leistungsbezogenen Zahlung sollte I9 (182, 240ff) zufolge aus Kostengründen aber abgesehen werden. Wenngleich die leistungsbezogene Zahlung zwar nicht betriebsindividuell erfolgen sollte, so empfahl I9 (182, 240ff) aus Effizienzgründen dennoch eine

leistungsbezogene Zahlung der Betriebe – allerdings auf Basis vorgegebener Kategorien und vorab angenommener Daten.

In Hinblick auf die Maßnahmen zum Wissenstransfer kann sich auch erhebliches Einsparungspotenzial bieten – etwa, indem Beratungen nicht zu häufig (I4, 80) und Betriebsexkursionen beispielsweise gebündelt stattfinden (I4, 142). Die hohe Effektivität der Bildungsmaßnahmen (siehe Kapitel 4.2.1.) in diesem Ansatz trägt dabei aber bereits generell zu einer hohen Effizienz bei (I5, 99, 264). Weitere Einsparungsmöglichkeiten könnten sich zudem über Ergebnisversteigerungen (I3, 267) und wiederum die Einführung von Hybridformen ergeben (I9, 240). Zur Aufwandsverringerung im Gestaltungsprozess bietet sich zudem der Erfahrungsaustausch mit VertreterInnen internationaler Best-Practice-Beispiele an (I9, 160).

5. DISKUSSION

5.1. Diskussion der Methode

Die Durchführung von ExpertInneninterviews und anschließender qualitativer Inhaltsanalyse scheint sich gut dafür zu eignen, die Ausgangssituation möglicher eoAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland und deren Erfolgskriterien zu beschreiben. Zudem konnte so eruiert werden, welche Bedeutung eoAum für Österreich beigemessen wird und worauf bei deren Ausgestaltung geachtet werden sollte. Die auf der wissenschaftlichen Literatur basierende theoretische Vorstudie konnte dabei einen breiten Überblick über mögliche Gestaltungsformen, Erfolgskriterien sowie interne und externe Faktoren geben, die jeweils erheblichen Einfluss auf die Implementierung von eoAum ausüben können und daher mit den ExpertInnen in Hinblick auf ihre Gültigkeit für Österreich diskutiert wurden. Wenngleich die Methode selbst also durchaus geeignet erscheint, sind dennoch einige potenzielle Einschränkungen zu beachten, die im Folgenden dargestellt werden.

Die Bereitschaft sämtlicher angefragter ExpertInnen, an einem Interview zur potenziellen Einführung von eoAum teilzunehmen, konnte die intendierte Bandbreite des ExpertInnenspektrums gewährleisten. Einige ExpertInnen meldeten jedoch eingangs Zweifel über ihren eigenen Wissensstand an – nicht jedoch zu eoAum, sondern zur Thematik der Biodiversität im Grünland. Dies erschien im weiteren Verlauf der ExpertInneninterviews zwar keine erhebliche Einschränkung darzustellen, da zur Beantwortung der Forschungsfragen primär ein vertieftes Wissen zu Agrarumweltmaßnahmen und nur sekundär zum österreichischen Grünland erforderlich war. Dennoch sollte an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die Einschätzung der aktuellen Biodiversitätssituation daher nicht mit einer Einschätzung einschlägiger ExpertInnen gleichgesetzt werden darf.

Aufgrund der – wie in Kapitel 3.2.4. beschriebenen – vor Durchführung des Interviews erfolgten Zusendung der Leitfragen an zwei InterviewpartnerInnen muss zudem berücksichtigt werden, dass diese vorab die Möglichkeit hatten, sich detaillierter zu informieren. Daher waren sie in ihrer Einschätzung möglicherweise stärker von den Einschätzungen der wissenschaftlichen Literatur beeinflusst. Dies erscheint aber wenig relevant, da sie sich darin wahrscheinlich nicht von den übrigen ExpertInnen unterschieden: Zumal in der Einladung zum Interview Thema und Zielsetzung der vorliegenden Arbeit bereits im Detail angekündigt wurden, ist davon auszugehen, dass sich auch weitere ExpertInnen vor dem Interview mit der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur auseinandergesetzt haben und in ihren Einschätzungen ebenso davon beeinflusst waren.

Vermutlich wurde aber auch gerade aufgrund einer gewissen Vorbereitung anhand der wissenschaftlichen Literatur von sämtlichen befragten ExpertInnen der Begriff der „ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen“ – nach Aufforderung zu Beginn des Interviews – inhaltlich gleich definiert. Deshalb

konnte unter allen InterviewpartnerInnen von einem gleichen Verständnis ausgegangen werden. Von einigen ExpertInnen (I1, I2, I10) wurde diesbezüglich im Speziellen darauf hingewiesen, dass ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen als Maßnahmentypus nicht mit der Forderung nach einer verstärkten Ergebnisorientierung der Agrarumweltmaßnahmen verwechselt werden dürfen. Eine verstärkte Ergebnisorientierung kann ihnen zufolge nämlich auch mit moAum selbst erreicht werden – wenn die Auflagen so gestaltet werden, dass letztlich Ergebnisse erreicht werden – und ist daher nicht mit eoAum gleichzusetzen. Hinweise auf eine derartige Verwechslung konnten allerdings in keiner Aussage der befragten ExpertInnen erkannt werden.

Auch in Hinblick auf die Wahrnehmung der eigenen Rolle in der Diskussion sowie auf die Auswahl der ExpertInnen sind keine erheblichen Einschränkungen zu berücksichtigen: So deckte sich die von den ExpertInnen beschriebene eigene Rolle in der Entwicklung und Diskussion von eoAum in allen Fällen mit jener, die in Kapitel 3.2.3. beschrieben wurde. In Abstimmung mit den Äußerungen der ExpertInnen schien auch die getätigte Auswahl der ExpertInnen die an der Gestaltung des Agrarumweltprogramms beteiligten Stakeholder beinahe vollständig abzubilden. Einige ExpertInnen empfahlen darüber hinaus lediglich die Einbindung von VertreterInnen der breiten Gesellschaft, aus KonsumentInnenschaft und Tourismus sowie die Einbindung der LandwirtInnen selbst. LandwirtInnen konnten aus Zeitgründen nicht in die Befragung einbezogen werden, wurden aber stellvertretend durch ihre InteressensvertreterInnen berücksichtigt. Die übrigen genannten Stakeholder wurden aufgrund des Fokus der Forschungsfragen nach Bewertung der Ausgangssituation von eoAum, deren Bedeutung wie auch nach deren Erfolgskriterien und ihrer idealen Ausgestaltung – ihres wohl wenig konkreten Wissens zu diesem politischen Thema wegen – nicht in der Befragung berücksichtigt.

Die Anonymisierung der Befragten war zudem ohne wesentlichen Informationsverlust möglich, zumal – wie in Kapitel 3.2.3. beschrieben – eher Organisationen denn Personen als Stakeholder der österreichischen Agrarpolitik angesehen werden. Ein gewisser Informationsverlust ist allerdings dennoch zu berücksichtigen, da auf Wunsch zweier Befragter sämtliche Verknüpfungen zwischen ihren Aussagen und der Organisation, der sie angehören, vermieden werden mussten. Um dies sicherstellen zu können und keinerlei Rückschlüsse zu ermöglichen, musste diese Vorgehensweise auch bei den übrigen neun Befragten angewandt werden. Folglich konnte in Kapitel 4 nicht dargestellt werden, welche Organisation jeweils hinter den Einschätzungen der InterviewpartnerInnen steht. Aufgrund der weitestgehend fehlenden systematischen Unterschiede zwischen den Äußerungen der InterviewpartnerInnen (siehe Kapitel 5.2.) ist dies aber nur von begrenzter Relevanz.

Die Gliederung der Befragung in einen ersten, für das Forschungsinteresse besonders bedeutenden Teil, der sich mit der Ausgangssituation und der Bedeutung von eoAum beschäftigt, und in einen zweiten inhaltlichen Teil, in dem konkrete Erfolgskriterien abgefragt wurden, schien zielführend. So

konnte in der Befragung mit einigen InterviewpartnerInnen, die unter zeitlichem Druck standen, sichergestellt werden, dass zumindest die Frage nach der Ausgangssituation und damit nach der potenziellen Durchführbarkeit von eoAum sowie nach der Bedeutung von eoAum für Österreich ohne Zeitdruck beantwortet werden konnte. Lediglich der zweite Teil, die Frage nach den Erfolgskriterien, musste folglich in diesen Fällen etwas kürzer gehalten werden.

Zum ersten inhaltlichen Teil ist hierbei anzumerken, dass einige ExpertInnen mit dem in der Einladung bereits angekündigten Instrumentarium der SWOT-Analyse wenig Erfahrung zu haben schienen und dementsprechend erhebliche Definitionsunterschiede auftraten. Daher mussten sämtliche Äußerungen zu möglichen Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken im Rahmen der Inhaltsanalyse auf ihre richtige Zuordnung hin überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Dies betraf insbesondere die Abgrenzung von internen und externen Faktoren, die auch in Methodenbeschreibungen bereits als schwierig hervorgehoben wurde (siehe etwa Paul und Wollny (2014)). Durch die Neuordnung der Aussagen zu internen oder externen Faktoren im Anschluss an die Interviews konnte diese Problematik allerdings weitestgehend gelöst werden.

Die Darstellung der Ergebnisse anhand der SWOT-Matrix erwies sich als geeignet, um die Ausgangssituation potenzieller eoAum darzustellen und gleichzeitig auch abzulesen, wodurch sich eoAum in Österreich etwa besonders gegenüber moAum auszeichnen können und woran ihre vermehrte Implementierung scheitern könnte. Aufgrund der schwach ausgeprägten Methodik der SWOT-Analyse ist dabei jedoch generell mit gewissen Einschränkungen zu rechnen. So kann bei diesem Instrument beispielsweise die gegebenenfalls unterschiedliche Gewichtung einzelner Faktoren nicht berücksichtigt werden (Paul und Wollny, 2014). Auch die Komplexität der Aussagen wird erheblich reduziert, da Faktoren nur eindeutig einer der vier Ausprägungen zugeordnet werden können (Paul und Wollny, 2014). Dies konnte in der vorliegenden Arbeit insofern umgangen werden, als die Gesamtbedeutung von eoAum für Österreich mitsamt der Begründung ebendieser Einschätzung separat abgefragt wurde, wodurch auf die relative Gewichtung einzelner Faktoren geschlossen werden kann. Zudem wurden auch neutrale, nicht wertende Äußerungen zu den jeweiligen Faktoren sowie bedingte, mit gewissen Voraussetzungen oder Einschränkungen verbundene Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken in der textlichen Darstellung berücksichtigt.

Abschließend sollte ferner angemerkt werden, dass im Rahmen der ExpertInneninterviews bei einigen InterviewpartnerInnen – insbesondere bei jenen, die bereits am Pilotprojekt ENP mitwirk(t)en – der Eindruck entstand, dass sie sich in ihren Aussagen teils stark auf ebendieses Projekt bezogen. Im Zuge der Interviews wurde daher seitens der Autorin darauf geachtet, die Fragen so zu formulieren, dass sie sich nicht auf den ENP im Konkreten, sondern auf für Österreich mögliche eoAum generell beziehen. Bei der Durchsicht der Ergebnisse muss diese potenzielle Einschränkung unbedingt berücksichtigt werden.

Zur qualitativen Inhaltsanalyse ist zudem anzumerken, dass aufgrund der facettenreichen und teils gegensätzlichen Gestaltungsempfehlungen auf Basis der angewandten Methode keine spezifische, für Österreich ideale Ausgestaltungsform abgeleitet werden konnte. Als Lösungsansatz wurde eine mögliche Reihung nach Häufigkeiten zwar überlegt, diese erscheint aus mehreren Gründen jedoch wenig zielführend. So können aufgrund der Vielzahl der genannten Aspekte möglicherweise jeweils nur geringe Häufigkeiten mit geringer Aussagekraft abgeleitet werden. Zudem hätte bei gleich häufig genannten, gegensätzlichen Aspekten eine willkürliche Auswahl getroffen werden müssen. Möglicherweise wären ferner einzelne Gestaltungselemente miteinander kombiniert worden, die aus praktischen Erwägungen nicht sinnvoll sind. Eine quantitative Auswertung der Daten erscheint in dieser Befragung zudem ohnedies wenig aussagekräftig: So war einerseits kein standardisierter Fragebogen vorgegeben, wodurch eine quantitative Vergleichbarkeit der Aussagen – etwa aufgrund individueller Zwischenfragen – ohnedies nicht gegeben ist. Darüber hinaus sind die Fallzahlen generell zu klein, um repräsentative Aussagen generieren zu können.

Ferner konnte die allgemeine Güte der qualitativen Inhaltsanalyse – insbesondere in Hinblick auf Reliabilität, Validität und Objektivität – nicht ausführlich erhoben werden. Unter Berücksichtigung der Prüfmethode des Re-Tests und der Bestimmung der Konstruktvalidität (Mayring, 2010) wurde dennoch versucht, Reliabilität und Validität der Inhaltsanalyse ansatzweise zu prüfen. Dazu wurden sämtliche Kodierungen im Rahmen der Paraphrasierung nochmals auf ihre Passgenauigkeit überprüft und gegebenenfalls angepasst. Die Validität kann auf Basis der Überprüfung der Konstruktvalidität zudem weitgehend angenommen werden, zumal die Ergebnisse der Inhaltsanalyse bei Vergleich mit den Ergebnissen aus der theoretischen Vorstudie zwar nicht identisch, aber durchaus plausibel erscheinen. Die zur Überprüfung der Objektivität empfohlene Bestimmung der Interkoderreliabilität konnte hingegen aus zeitlichen Gründen nicht durchgeführt werden, zumal dies die Neukodierung der gesamten Transkripte durch mehrere Personen erfordert hätte.

5.2. Diskussion der Ergebnisse

5.2.1. Österreichische Ausgangssituation von eoAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland

Die Ergebnisse der ExpertInneninterviews zeigen, dass eoAum aus österreichischer Sicht zwar einige Vorteile und in Hinblick auf die Implementierung begünstigende Faktoren zugeschrieben werden, diesen – je nach betrachtetem Faktor – allerdings auch erhebliche Nachteile und hemmende Faktoren gegenüberstehen. Lediglich die internen Faktoren der Handlungsfreiheit, Außendarstellung, Zusammenarbeit sowie des Wissens und Bewusstseins wurden dabei überwiegend positiv bewertet und scheinen den ergebnisorientierten gegenüber dem aktuell gewählten maßnahmenorientierten Ansatz auszuzeichnen. Die

internen Faktoren „Verknüpfung von Zahlung und Ergebniserreichung“ sowie „Kontrollierbarkeit“ wurden jedoch mehrheitlich negativ diskutiert. Die übrigen internen und externen Faktoren – Kosten und Effizienz, betriebliche Begebenheiten, politische/rechtliche Rahmenbedingungen sowie die Akzeptanz der LandwirtInnen und die Akzeptanz der übrigen Beteiligten wurden überwiegend kontrovers, also mit positiven wie auch negativen Aspekten gleichermaßen bewertet.

Auch in der wissenschaftlichen Literatur stehen den eoAum beigemessenen Stärken und Chancen erhebliche Schwächen und Risiken gegenüber, wobei die in der theoretischen Vorstudie ausfindig gemachten internen und externen Faktoren im Wesentlichen passend erschienen und nur geringfügig angepasst werden mussten. Jedoch wird erkennbar, dass einige Faktoren in der wissenschaftlichen Literatur zusammengefasst wesentlich positiver bewertet werden. Wenngleich die externen Faktoren dabei im internationalen wie auch im österreichischen Kontext ähnlich kontrovers diskutiert werden, wurden die internen Faktoren, also jene Merkmale, in denen sich eoAum von moAum unterscheiden, vergleichsweise negativer bewertet. So wurde in der wissenschaftlichen Literatur insbesondere die im Rahmen der ExpertInneninterviews hauptsächlich negativ bewertete Verknüpfung von Zahlung und Ergebniserreichung sowie die Maßnahmeneffizienz mitsamt des Kontrollaufwandes durchwegs positiv eingestuft.

Dass die Bewertung der internen Faktoren aus österreichischer Sicht generell negativer ausfällt, gründet dabei wohl auf der weitestgehenden Zufriedenheit oder der zumindest fehlenden Unzufriedenheit mit der österreichischen Ausgestaltung von moAum im Rahmen des vorwiegend maßnahmenorientierten ÖPULs. Einerseits kommt die Kontrolle gewisser Auflagen bei moAum den befragten ExpertInnen zufolge nämlich nicht nur mit den vorhandenen kognitiven und zeitlichen²⁵ Kapazitäten aus und ist darüber hinaus eindeutiger, sondern kann teils auch automatisiert etwa über Fernerkundung erfolgen. Andererseits wird die bereits hohe Effizienz des ÖPULs von den ExpertInnen damit begründet, dass Leerzahlungen – die etwa auch im Rahmen möglicher Prinzipal-Agenten-Probleme auftreten können – durch die laufende Evaluierung der vorgegebenen Maßnahmen in Hinblick auf ihre Korrelation mit den Umweltzielen ohnedies vermieden werden können. Österreich verfügt den ExpertInnen zufolge also – zusammengefasst – auch mit dem hauptsächlich maßnahmenorientierten ÖPUL bereits über ein relativ wirksames Instrument zur Stärkung der Biodiversität im Grünland ohne erheblichen Änderungsbedarf. Dies stellt einen erheblichen Unterschied zur EU-weiten Einschätzung der bisher implementierten moAum dar (siehe etwa Birge et al. (2017), Burton und Schwarz (2013) oder Herzon et al. (2018)) und könnte erklären, weshalb eoAum in Österreich im Vergleich zu moAum schlechter bewertet werden.

²⁵ Dazu sei allerdings angemerkt, dass moAum, insbesondere in Hinblick auf jene Maßnahmen, die etwa Mäh- oder Düngzeitauflagen vorsehen, auch besondere Arbeitsspitzen für die KontrolleurInnen verursachen können, was in den ExpertInneninterviews nicht weiter berücksichtigt wurde.

Ein weiterer Unterschied zwischen den Erkenntnissen der theoretischen Vorstudie und den Erkenntnissen aus den ExpertInneninterviews ergibt sich dadurch, dass zwischen den unterschiedlichen Befragten keine systematischen Unterschiede in Hinblick auf ihre Einschätzungen zur Ausgangssituation ausfindig gemacht werden konnten. Dies steht im Gegensatz zu Erkenntnissen von AutorInnen wie Birge et al. (2017), die beispielsweise Unterschiede zwischen den kritischen Aussagen der Kontrollstellen, den überwiegend positiven Aussagen der landwirtschaftlichen BeraterInnen und den eher positiven Aussagen des zuständigen Ministeriums feststellten. Ein möglicher Grund für die weitestgehende Übereinstimmung unter den befragten ExpertInnen könnte dabei einerseits darin liegen, dass in Österreich anlässlich der Implementierung des Pilotprojekts ENP möglicherweise bereits ein intensiver fachlicher Austausch und Meinungsabgleich über eoAum stattgefunden hat, an der einige der befragten ExpertInnen beteiligt waren. Andererseits wurde von Birge et al. (2017) lediglich ein hypothetisches Modell getestet, wohingegen die ExpertInnen im Rahmen der vorliegenden Befragung bereits unmittelbare oder zumindest mittelbare Erfahrungen mit dem Pilotprojekt ENP gemacht haben. Dieses Pilotprojekt und die dadurch ermöglichte Sammlung praktischer Erkenntnisse könnten dabei möglicherweise eine Harmonisierung der Einschätzungen bewirkt haben. So wünschten einige der von Birge et al. (2017) befragten AkteurInnen den AutorInnen zufolge auch, praktische Erfahrungen zu vermuteten Schwächen zu sammeln, weshalb von Birge et al. (2017) wohl auch die Durchführung von Pilotprojekten empfohlen wurde. Dies erscheint plausibel, da anhand eines konkreten Projekts für alle beteiligten Stakeholder besser abschätzbar wird, ob und wie stark gewisse vermutete Stärken oder Schwächen tatsächlich eintreten.

Betrachtet man die untersuchten internen und externen Faktoren im Detail, werden weitere Unterschiede zwischen der theoretischen Vorstudie und den ExpertInneninterviews sichtbar. Wenngleich aus Platzgründen hierbei nicht auf bedingte Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken eingegangen werden kann, können auch bei demonstrativer Betrachtung der unbedingten Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken einige erhebliche Unterschiede gesehen werden. Zum internen Faktor „Verknüpfung von Zahlung und Ergebnisreichung“ wurde aus österreichischer Sicht etwa zwar als Stärke durchaus auch die Belohnungsfunktion genannt. Eine verstärkte Marktorientierung oder wie oben geschildert die Vermeidung von Leerzahlungen oder Prinzipal-Agenten-Problemen jedoch scheint in Österreich kein wesentliches Thema zu sein, weshalb eoAum hierbei auch keinen Vorteil bieten können. Das Risiko etwa, das aus ebendieser Verknüpfung entsteht, wird von den österreichischen ExpertInnen hingegen besonders praxisnah und ausführlich erörtert. Überlegungen zu Risiken aufgrund eines staatlichen Nachfragemonopols oder der durch das Risiko erschwerten Budgetierung wurden nicht angestellt. Dies könnte etwa darauf zurückzuführen sein, dass eoAum von den Befragten überwiegend in ihrer Praxistauglichkeit betrachtet werden und vor allem die Position der LandwirtInnen berücksichtigt wird, weshalb eher jene

Aspekte im Vordergrund stehen, die die LandwirtInnen direkt betreffen. Die wissenschaftliche Literatur jedoch scheint insbesondere auch das theoretische Konzept dieses Maßnahmentypus zu analysieren.

Der interne Faktor der Handlungsfreiheit wurde darüber hinaus von den befragten ExpertInnen und der wissenschaftlichen Literatur in weitestgehender Übereinstimmung thematisiert. Allerdings wird in einigen wissenschaftlichen Studien zudem der Aufbau von Status- und Prestigesymbolen hervorgehoben, der mit der für eoAum typischen Handlungsfreiheit und der vereinfachten Vergleichbarkeit der Ergebnisse einhergehen kann. Auch hierbei kann vermutet werden, dass dieser Aspekt zwar auch auf die österreichische Situation zutrifft, von den befragten ExpertInnen aufgrund einer möglicherweise weniger theoretischen Auseinandersetzung mit dem Konzept aber nicht explizit genannt wurde. Ein weiterer Aspekt, der im Rahmen der Vorstudie ausfindig gemacht werden konnte, ist die Gefahr, dass durch die Handlungsfreiheit auch traditionelle Bewirtschaftungsweisen verloren gehen könnten. Dieser Aspekt könnte durchaus auch für Österreich relevant sein. Bei den sowohl von den befragten ExpertInnen, als auch in der wissenschaftlichen Literatur überwiegend forcierten Erhaltungszielen verliert dieser Aspekt jedoch möglicherweise an Bedeutung, bedarf es hierbei zur Zielerreichung ja gerade der Fortführung der bislang angewandten – traditionellen – Bewirtschaftungsweisen.

In Hinblick auf den Faktor der Außendarstellung konnten zwischen der theoretischen Vorstudie und den Erkenntnissen aus den ExpertInneninterviews keine Unterschiede festgestellt werden. Bezüglich des internen Faktors „Zusammenarbeit“ wird jedoch wieder das Bild von stark praxisorientierten Erkenntnissen aus ExpertInneninterviews und teils eher theoretischen Erkenntnissen aus der wissenschaftlichen Literatur deutlich: Wenngleich die diesbezüglichen Erkenntnisse überwiegend ähnlich sind, wird in der wissenschaftlichen Literatur etwa in Hinblick auf den möglichen Aufbau einer breiten Wissenskultur und eines sozialen Drucks argumentiert. In den ExpertInneninterviews wurde hingegen etwa der Aspekt genannt, dass durch wegfallende Bewirtschaftungsauflagen möglicherweise eine derartige zeitliche Flexibilität entsteht, dass unter den LandwirtInnen auch verstärkt Maschinenkooperationen entstehen können.

Bezüglich der internen Faktoren „Maßnahmeneffizienz und -kosten“ sowie „Kontrollierbarkeit“ können, wie bereits beschrieben, zwischen den beiden Erkenntnisquellen erhebliche Unterschiede festgestellt werden, die jedoch bereits dargestellt wurden. In Hinblick auf den internen Faktor „Wissen und Bewusstsein“ konnten zwischen den beiden Erkenntnisquellen aber kaum Unterschiede festgestellt werden. Jedoch wurde durch die ExpertInneninterviews deutlich, dass sich ein verstärktes Wissen und Bewusstsein in einem Gesinnungswandel und einer langfristigen Teilnahmebereitschaft äußern könnten, was im Rahmen der wissenschaftlichen Literatur eher theoretischer über den Aufbau von sozialem und kulturellem Kapital in Hinblick auf Naturschutz argumentiert wird. Wenngleich die in der theoretischen Vorstudie als eigenständiger interner Faktor geführte Komplexität des Indikatordesigns im Rahmen der Inhaltsanalyse in den Faktor der Maßnahmeneffizienz und Kosten integriert wurde, liegt auch hier

weitestgehende Übereinstimmung darin vor, dass das Indikatordesign erheblichen Aufwand verursachen kann. Nur von einer/einem der befragten ExpertInnen wurde dabei angemerkt, dass auch die im Rahmen von moAum nötige Definition der Bewirtschaftungsauflagen einigen Aufwand verursacht, der bei eoAum vollständig wegfallen würde. Im Rahmen der theoretischen Vorstudie konnte dieser Aspekt nicht ausfindig gemacht werden. Die offensichtlich geringe Bedeutung dieses Aspektes könnte darauf gründen, dass die Definition der Auflagen möglicherweise mit weniger Aufwand verbunden ist als die entsprechende Indikatordefinition oder dass die Kosten, die im Rahmen bestehender moAum einst dabei angefallen sind, lediglich nicht mehr berücksichtigt werden.

Die externen Faktoren werden wie bereits erwähnt in beiden Erkenntnisquellen zwar zusammengefasst ähnlich – nämlich eher kontrovers – bewertet, jedoch unterscheiden sich die diskutierten Aspekte häufig. In Hinblick auf die gesetzlichen Vorgaben und politischen Ziele sowie die Maßnahmenadditionalität und die Zahlungshöhe etwa – im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse zusammengefasst als „politische/rechtliche Rahmenbedingungen“ – wurde in der wissenschaftlichen Literatur die Vereinbarkeit von WTO- und EU-Vorgaben, die generell vermehrte Forderung nach einer verstärkten Effektivitätsmessung, Ergebnis- und Marktorientierung sowie vor allem der Aspekt der Maßnahmenadditionalität diskutiert. In den ExpertInneninterviews hingegen wurde vor allem konkret die verstärkte Ergebnisorientierung der GAP-Periode ab 2020 besprochen. Dieser Unterschied könnte dabei insbesondere darauf zurückzuführen sein, dass die verstärkte Ergebnisorientierung der GAP ab 2020 zum Zeitpunkt der Veröffentlichung ebendieser Literatur noch nicht entsprechend kommuniziert war. Dies erscheint plausibel, zumal die aktuellste Veröffentlichung von Anfang 2018 stammt und damit rund ein Jahr älter als die Erkenntnisse der ExpertInneninterviews ist. Ähnliches trifft wohl auf die Aussagen der ExpertInnen zu, dass sich durch die Reform der GAP und folglich auch der Neugestaltung des nationalen Agrarumweltprogramms wohl wieder eine verstärkte Diskussion rund um eoAum ergeben wird. Ein Aspekt, der in keiner der beiden Erkenntnisquellen diskutiert wurde, ist die wohl künftig gestärkte Stellung der ersten Säule²⁶ im Rahmen der GAP (Berling, 2018) sowie das voraussichtlich gekürzte Agrarbudget für Österreich (Europäische Kommission, s.a.). Da diese Informationen sehr aktuell sind, ist zwar nicht davon auszugehen, dass diese im Rahmen der berücksichtigten wissenschaftlichen Literatur bereits analysiert wurden. Zumal diese Aspekte allerdings auch in keinem der ExpertInneninterviews genannt wurden, ist anzunehmen, dass sie die österreichische Ausgangssituation von eoAum im Speziellen nicht wesentlich beeinflussen.

Die Green-Box-Vereinbarkeit wurde im Gegensatz zur wissenschaftlichen Literatur ferner als unbedingt gegeben angenommen. Auch Auktionen wurden etwa nicht vorgeschlagen, um die Vereinbarkeit mit WTO-Vorgaben zu erhöhen, sondern um die Effizienz der Maßnahme zu stärken. Diesbezüglich ist

²⁶ Die erste Säule der GAP umfasst sowohl Regelungen zu den Direktzahlungen für die Landwirtschaft, als auch zu den Agrarmärkten (BMLFUW, 2013).

jedoch anzumerken, dass einige der befragten ExpertInnen bislang wenig Wissen zu den Vorgaben der WTO zu haben schienen und daher möglicherweise von der Vereinbarkeit der WTO-Vorgaben mit dem ENP auf die Vereinbarkeit mit eoAum generell geschlossen haben. Ein weiterer erheblicher Unterschied im Rahmen der politischen/gesetzlichen Rahmenbedingungen ist in Hinblick auf die von einigen ExpertInnen getätigte Aussage zur Unterschützstellung von Flächen mit naturschutzfachlich geschützten Arten zu erkennen. Dies könnte ihnen zufolge auf die Implementierung von eoAum, die nicht zuletzt auch zum Schutz derartiger Arten konzipiert sind, hemmend wirken. Derartige Aussagen konnten in der wissenschaftlichen Literatur nicht aufgefunden werden. Möglicherweise liegt dies daran, dass das Verschlechterungsverbot, auf das sich die österreichischen ExpertInnen wohl bezogen haben und das verbietet, derartige Flächen möglicherweise auch auf Kosten der geschützten Arten wieder zu intensivieren, lediglich Anwendung auf bereits naturschutzfachlich geschützte Flächen wie Natura 2000-Gebiete zu finden scheint (Artikel 6 Abs 2 FFH-Richtlinie).

Diese mögliche Unterschützstellung vermag aus österreichischer ExpertInnensicht jedoch auch die Akzeptanz für eoAum erheblich zu verringern, was sich folglich auch in einer veränderten Bewertung des externen Faktors „Akzeptanz der LandwirtInnen“ niederschlägt. Darüber hinaus wird die Akzeptanz der LandwirtInnen für eoAum überwiegend gleich – und aufgrund der Nennung einiger negativer, aber auch positiver Aspekte wohl schwer vorhersagbar – eingeschätzt. Jedoch wurde auch hierbei von einer/einem der Befragten ein zusätzlicher begünstigender Aspekt, nämlich die mit der Ökologisierung einhergehende Erhöhung der Wirtschaftlichkeit der Grünlandflächen genannt, da durch eoAum gezielt die Artenzahl und damit die Futterqualität erhöht werden kann. Dies könnte die LandwirtInnen möglicherweise letztlich zu einer Maßnahmenteilnahme motivieren. Auch dieser wiederum überaus praxisbezogene Aspekt verstärkt die Annahme, dass die befragten ExpertInnen in ihrer Argumentation möglicherweise insbesondere die Sicht der LandwirtInnen berücksichtigen. Demgegenüber steht der teils in der wissenschaftlichen Literatur vermutete mit eoAum – wie einst auch mit der vermehrten Bio-Umstellung der Landwirtschaft – einhergehende Verlust von in der Landwirtschaft höchst anerkannten Prestigesymbolen wie etwa „sauberen“ Feldern²⁷. Von den österreichischen Befragten wurde dieser Aspekt allerdings nicht genannt. Ein möglicher Grund dafür könnte sein, dass die österreichischen LandwirtInnen aufgrund der langjährigen, flächendeckenden Verbreitung des ÖPULs ohnedies bereits andere anerkannte Prestigesymbole gefunden haben. Allgemein sollte hierbei aber berücksichtigt werden, dass Aussagen über die Akzeptanz der LandwirtInnen so lange möglicherweise wenig aussagekräftig bleiben, bis die konkrete Ausgestaltung feststeht (siehe etwa I10 (12)).

²⁷ Dabei ist allerdings anzumerken, dass dieser Verlust anderen wissenschaftlichen Quellen zufolge nur bei moAum, nicht aber bei eoAum eintritt (siehe etwa Burton et al., 2008).

Auch die Akzeptanz der übrigen Stakeholder wird in den beiden Erkenntnisquellen überwiegend ähnlich bewertet. Von einer/einem befragten ExpertIn wurde jedoch zudem geäußert, dass etwa die österreichische Kontrollstelle dank eoAum ihr „PolizistInnenimage“ ein wenig verbessern könnte und dass das bereits implementierte Pilotprojekt die hohe Akzeptanz für derartige Maßnahmen seitens der an der ÖPUL-Gestaltung beteiligten Stellen klar widerspiegelt.

Wenngleich die wissenschaftliche Literatur ebenso überwiegend von einem Wissensmangel ausgeht, äußerten sich die befragten österreichischen ExpertInnen auch hierzu wesentlich ausführlicher. So diskutierten sie zusätzlich etwa das Interesse der LandwirtInnen für Naturschutz generell sowie allgemeine betriebliche Gegebenheiten. Nicht zuletzt hierbei wird deutlich, dass sich die befragten ExpertInnen in ihren Einschätzungen wesentlich an den Gegebenheiten der Praxis orientieren.

5.2.2. Bedeutung von eoAum für Österreich

Ob, weshalb und in welchem Ausmaß eoAum zur Förderung der Biodiversität für Österreich überhaupt sinnvoll erscheinen und welche Perspektiven sie für diesen Ansatz sehen, wurde von den befragten ExpertInnen im Rahmen der Frage nach der Bedeutung von eoAum für Österreich in großer Übereinstimmung erörtert. Zumal die wissenschaftliche Literatur wie bereits dargestellt vergleichsweise mehr Stärken in eoAum zu sehen scheint, ist wenig verwunderlich, dass eoAum darin oftmals als ein möglicherweise künftiger Ersatz für moAum diskutiert werden (siehe Kapitel 1.). Die FAO (2010) hingegen fasst zusammen, dass es auch in der Zukunft aufgrund der vielen negativen Externalitäten in der Landwirtschaft weiterhin Programme geben muss, die ergänzend zu eoAum etabliert werden sollten. Dieser Ansatz wird auch beinahe übereinstimmend von den österreichischen ExpertInnen vertreten, die ermessen, dass eoAum in Österreich keine flächendeckende Alternative zu moAum darstellen werden und dem ergebnisorientierten Ansatz in Österreich lediglich begrenzte Bedeutung zukommen kann. So präzisieren sie, dass eoAum zur Förderung des österreichischen Grünlandes größtenteils – zumindest anfangs – nur für bestimmte LandwirtInnen, etwa jene mit wesentlichem Interesse an ökologischen Prozessen, sinnvoll erscheinen. Das Bestreben, eoAum flächendeckend für sämtliche rund 91.000 derzeit am ÖPUL teilnehmende Betriebe (I1, 22) einzuführen oder anzubieten, wurde dabei von keiner/keinem der Befragten formuliert.

Trotz der zahlenmäßig begrenzten Bedeutung wurde dem Ansatz dennoch erhebliches Potenzial zugeschrieben: Neben dem Potenzial, Wissen und vor allem Bewusstsein zu stärken, wurde dabei von drei ExpertInnen das Potenzial, innovative Ansätze von eoAum zur Verbesserung von moAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland einzusetzen, hervorgehoben. Auch diese Aussagen sprechen dafür, dass eoAum in Österreich zur Förderung der Biodiversität im Grünland nicht als einziger künftiger Ansatz betrachtet werden, sondern eher der Ergänzung und Verbesserung des bisherigen Ansatzes dienen

sollen. Darin stimmen die ExpertInnen etwa weitgehend mit dem Vorschlag von Moxey und White (2014) überein, einen gemischten Ansatz zu wählen und eher den aktuellen maßnahmenorientierten Ansatz weiter zu verbessern, als die Maßnahmenlogik an sich zu verändern.

Als mögliche Gründe, weshalb eoAum in Österreich lediglich eine geringe Bedeutung beigemessen wird, können primär die eoAum zugeschriebenen Schwächen und Risiken wie beispielsweise die möglicherweise erhöhten Kosten, das erhöhte Risiko oder die fehlende Eignung und Teilnahmebereitschaft von einigen Betrieben gesehen werden. Die Implementierung von eoAum als Nischenansatz könnte bezogen auf diese negativen Aspekte tatsächlich eine interessante Perspektive darstellen, zumal nur LandwirtInnen mit großem Interesse und hoher Maßnahmenakzeptanz als TeilnehmerInnen vorgesehen wären. Solche LandwirtInnen wirtschaften Kleijn und Sutherland (2003) zufolge nämlich ökologisch am effektivsten – und folglich wohl auch am effizientesten sowie mit dem geringsten Risiko, Ergebnisse nicht zu erreichen. Der Nischenansatz ermöglicht zudem, dass zumindest besonders interessierte LandwirtInnen die Stärken des Ansatzes nutzen können und ein aufgrund der kontroversen Einschätzung der externen Faktoren mögliches Scheitern der Maßnahme folglich nur wenige Betriebe trifft. Zudem bietet der von den ExpertInnen beschriebene Nischenansatz die Möglichkeit, die Schwächen – die sich insbesondere in Hinblick auf das mit der Verknüpfung von Zahlung und Ergebnisreichung einhergehende Risiko sowie die Unsicherheiten und den erhöhten Aufwand bei der Kontrolle beziehen – zu kompensieren. Dies erscheint plausibel, da aufgrund des begrenzten Maßnahmenumfangs eine intensivere individuelle Betreuung und Begleitung möglich wird. LandwirtInnen können so besser geschult und Kontrollen können individueller und mit größeren zeitlichen Kapazitäten durchgeführt werden. Bei einem flächendeckenden Ansatz wäre dies aufgrund der hohen, für individuelle Betreuung und Begleitung anfallenden Kosten je teilnehmenden Betrieb wohl kaum denkbar.

An dieser Stelle sollte jedoch auch angemerkt werden, dass die administrativen Kosten in einem Nischenansatz – wie etwa von I2 beschrieben – pro teilnehmenden Betrieb höher sind als in einem flächendeckenden Ansatz. Dies könnte den Nischenansatz vor politische Herausforderungen stellen, da folglich die Summe des Verwaltungsaufwandes im Vergleich zur Summe der ausgezahlten Prämien besonders hoch ist (siehe dazu auch I1 (100)). Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass eoAum in Österreich ihre positive Wirkung trotz des empfohlenen geringen Maßnahmenumfangs auch auf nicht teilnehmende Betriebe und die Gesellschaft entfalten können. Der Grund dafür liegt nicht nur darin, dass mittels eoAum moAum für andere Betriebe verbessert werden können, sondern auch in der über die teilnehmenden Betriebe hinausgehenden Bewusstseinsförderung, die eoAum insbesondere in der wissenschaftlichen Literatur zugeschrieben wird.

Ein weiterer Grund für die Bedeutungsbeimessung von eoAum als Nischenansatz könnte wiederum in der bereits beschriebenen, unter beinahe allen Befragten ausgeprägten Zufriedenheit oder

zumindest der fehlenden Unzufriedenheit mit den bisherigen ÖPUL-Maßnahmen liegen. Zumal von den befragten ExpertInnen etwa auch keine Prinzipal-Agenten-Probleme im Rahmen des ÖPULs aufzutreten scheinen, scheint die geringe Bedeutungsbeimessung Moxey und White (2014) zufolge auch nicht weiter verwunderlich. Ihnen zufolge erscheinen eoAum nämlich gerade zur Lösung erheblicher Prinzipal-Agenten-Probleme attraktiv. Darüber hinaus sollten weitere potenzielle Gründe zur Erklärung der den eoAum von den befragten ExpertInnen geringen beigemessenen Bedeutung in Erwägung gezogen werden: Einerseits ist möglicherweise zu berücksichtigen, dass die lange maßnahmenorientierte Tradition des ÖPULs auch ihrerseits zu einer möglichen Voreingenommenheit gegenüber – wie bereits von Uthes und Matzdorf (2013) oder auch I8 beschrieben – neuartigen Ansätzen geführt haben könnte. Dies erscheint plausibel, da die von den befragten ExpertInnen selbst als wenig zufriedenstellend beschriebene Biodiversitätssituation und die eher kontroverse Evaluierung des letzten ÖPUL-Programmes durchaus einen gewissen Handlungsbedarf erkennen lassen. Andererseits könnte auch die von I5 und I8 sowie beispielsweise Burton et al. (2008) beschriebene Angst vor Kontrollverlust seitens der Verwaltungs-, Kontroll- und Beratungsstellen und des Naturschutzes einer flächendeckenden Einführung von eoAum entgegenstehen. Zumal in der vorliegenden Arbeit hauptsächlich Stakeholder befragt wurden, die wesentlichen Einfluss auf die Gestaltung von Agrarumweltmaßnahmen haben und durch eoAum – zumal hierbei die Definition der konkreten Bewirtschaftungsaufgaben wegfällt – an Einfluss auf den Naturschutz verlieren, darf auch dieser Aspekt nicht völlig außer Acht gelassen werden.

Die starke Einbindung der überwiegenden Mehrzahl der befragten ExpertInnen in die Gestaltung des ÖPULs und die – wie bereits erläutert – in diesem Rahmen vermutlich bereits stattgefundenene Diskussion über die Bedeutung und mögliche Perspektiven von eoAum könnte zudem auch erklären, weshalb zwischen den Befragten diesbezüglich weitestgehende Übereinstimmung herrscht. So konnten nämlich auch in Hinblick auf die Bedeutungseinschätzungen trotz der unterschiedlichen Hintergründe der befragten ExpertInnen keine systematischen Unterschiede erkannt werden. Einige maßen dem Ansatz zwar etwas weniger, andere etwas mehr Bedeutung bei, doch schien dies nicht mit ihrer Organisationszugehörigkeit zusammenzuhängen. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Zwei InterviewpartnerInnen, die beide im weiteren Sinne dem Naturschutz zuzuordnen sind, sehen in eoAum zwar einen Nischenansatz, aber mit großem Potenzial für die Verbesserung von moAum, was auch von einer/einem landwirtschaftlichen InteressensvertreterIn hervorgehoben wird. Ein/e weitere/r landwirtschaftliche/r InteressensvertreterIn sieht in eoAum hingegen einen Ansatz, der sich für andere Bereiche besser eignet als für das Grünland – eine Einschätzung, die sie/er wiederum mit einer/einem anderen InterviewpartnerIn aus der agrarischen Verwaltung teilt²⁸. Aussagen, dass etwa der Naturschutz im Gegensatz zur landwirtschaftlichen

²⁸ Im Sinne des Bemühens nach weitestgehender Anonymisierung können hier die Organisationen, denen die befragten InterviewpartnerInnen angehören, nicht weiter präzisiert werden.

Interessensvertretung eoAum generell präferiert, können daher in der vorliegenden Arbeit nicht getroffen werden. Zudem wären derartige Aussagen im Rahmen dieser Studie aufgrund der geringen Fallzahl ohnedies nicht repräsentativ.

Auch die Tatsache, dass bereits ein eoAum-Pilotprojekt in Österreich durchgeführt wird, könnte diese fehlenden Unterschiede wiederum teils erklären. Zusätzlich zur diesbezüglich bereits unter 5.2.1. dargestellten Argumentation könnten hierbei auch folgende Aspekte von Relevanz sein: Zumal einige Befragte – wie in Kapitel 5.1. beschrieben – möglicherweise in ihren Einschätzungen durch den bereits umgesetzten ENP beeinflusst waren, könnten die Aussagen, eoAum eignen sich lediglich als Nischenansatz, möglicherweise derartig verstanden werden, dass nicht eoAum generell, sondern Maßnahmen wie der ENP keine flächendeckende Bedeutung gewinnen werden. Möglicherweise sind einigen der befragten ExpertInnen bereits flächendeckend implementierte ergebnisorientierte Ansätze auch nicht bekannt.

5.2.3. Erfolgskriterien und Gestaltungsempfehlungen

EoAum sollten, um Erfolg haben zu können, den Ergebnissen der ExpertInneninterviews zufolge sorgfältig geplant und begleitet werden – nicht zuletzt, um etwaige Schwächen des Ansatzes zu kompensieren. Aus den Äußerungen der befragten ExpertInnen kann dabei abgeleitet werden, dass die in der theoretischen Vorstudie angenommenen Erfolgskriterien und für den Erfolg kritischen Bereiche weitestgehend mit der österreichischen Sichtweise übereinstimmen. Dieser Eindruck wird dadurch verstärkt, dass das auf den im Rahmen der theoretischen Vorstudie ausfindig gemachten Erfolgskriterien basierende Kategoriensystem – trotz mehrmaliger Revisionschritte – in der qualitativen Inhaltsanalyse nicht erheblich angepasst werden musste. In Hinblick auf die Empfehlungen zur konkreten Gestaltung ebendieser für den Erfolg von eoAum kritischen Bereich ist jedoch anzunehmen, dass es sich bei einigen Empfehlungen der befragten ExpertInnen eher um Vermutungen handeln könnte. Diese Annahme basiert etwa auf der von I1 (205f) getätigten Aussage, dass die Diskussion in Österreich noch nicht bis zur konkreten Maßnahmengestaltung fortgeschritten ist. Zumal sich die Ergebnisse jedoch weitestgehend mit jenen der theoretischen Vorstudie decken, scheint dies keine erhebliche Einschränkung darzustellen.

Allgemein konnte in Hinblick auf die Gestaltungsempfehlungen jedoch wiederum der Eindruck gewonnen werden, dass sich die Empfehlungen aus der wissenschaftlichen Literatur häufig wesentlich abstrakter gestalten. Die Empfehlungen der österreichischen ExpertInnen fokussieren hingegen eher die praktische Durchführbarkeit und scheinen die Position der LandwirtInnen facettenreicher zu beleuchten. Dies scheint auf alle befragten Personen zuzutreffen, wenngleich etwa jene, die aufgrund ihrer Position in einer Landwirtschaftskammer wohl die meisten Berührungspunkte mit den landwirtschaftlichen Vorstellungen aufweisen, besonders praxisnahe argumentierten. Beispiele für derartige praxisnähere Äußerungen sind etwa die genannte Einführung von Gräserführerscheinen, die Anbringung von Feldtafeln, die

Durchführung von Stammtischen zur Verstärkung des Austausches unter den LandwirtInnen, die Abgeltung des Zeitaufwandes für die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen und durchgeführtes Monitoring oder die Einbeziehung von Alm- und biologisch bewirtschafteten Flächen als Zielflächen. Die – nach dem Wissenstand der Autorin – ausschließlich im Rahmen der ExpertInneninterviews empfohlene Einführung von Maßnahmenkatalogen als Hilfestellung für die LandwirtInnen bei der Ergebniserreichung spricht auch dafür, dass die befragten ExpertInnen besonderes Augenmerk auf eine für die LandwirtInnen praktikable Maßnahmengestaltung legen. In diesem Zusammenhang können nicht zuletzt auch die genannte Sicherstellung einer dauerhaften Einstiegsmöglichkeit für die LandwirtInnen oder die allseitige Offenlegung der Prüfkriterien genannt werden. Auch der Vorschlag eines verstärkt anreiz- und weniger sanktionsbasierten Systems sprechen dafür, dass von den befragten ExpertInnen vergleichsweise verstärkt versucht wird, sich in die Position der LandwirtInnen zu versetzen. Um sowohl ökonomisch, als auch ökologisch und sozial profitieren zu können, wurde in diesem Sinne ferner von zwei ExpertInnen die Kombination mit anderen bereits erfolgreichen Programmen wie LEADER oder dem Konzept des abgestuften Wiesenbaus vorgeschlagen. Diese Kombinationen können den Aussagen der befragten ExpertInnen zufolge auch mit erheblichen Vorteilen für die LandwirtInnen einhergehen.

An dieser Stelle muss zudem angemerkt werden, dass insbesondere auch sämtliche Befragte, die dem Bereich des Naturschutzes zugeordnet werden können, um ein für die LandwirtInnen faires und akzeptables Maßnahmendesign bemüht schienen. Dies lässt vermuten, dass die besonders auch in der theoretischen Vorstudie bereits erwähnte Diskrepanz von Naturschutz und Landwirtschaft in Österreich weniger ausgeprägt ist. Gründe dafür könnten darin liegen, dass die Biodiversitätssituation in der österreichischen Landwirtschaft im internationalen Vergleich weniger kritisch zu sein scheint oder dass der Naturschutz an der beinahe flächendeckenden Implementierung des aktuellen ÖPULs ein großes Bemühen seitens der LandwirtInnen für den Umweltschutz erkennt. Dies könnte nicht zuletzt auch die empfohlene Einbindung unterschiedlichster Stakeholder in den Gestaltungsprozess von eoAum erleichtern.

Erhebliche Unterschiede zu den Empfehlungen der wissenschaftlichen Literatur ergaben sich etwa auch aufgrund der Differenzen in Hinblick auf die Bewertung der Ausgangssituation. So wurde beispielsweise basierend auf der Befürchtung einer Unterschützstellung der naturschutzfachlich außerordentlichen Flächen die Einführung entsprechender vertraglicher Regelungen zur Vermeidung des Verschlechterungsverbot gefordert. Auch in Hinblick auf die Gestaltung der Indikatoren konnte ein wesentlicher Unterschied ausfindig gemacht werden. Zwar wurde in beiden Erkenntnisquellen diesbezüglich eine überwiegend regional – von den befragten ExpertInnen auch betriebsindividuell – angepasste Festlegung empfohlen. Statistische Vorgehensweisen zur gebietsübergreifenden, standardisierten Definition von Indikatoren wurden jedoch höchst konträr bewertet. Während Korrelationstests wie in Kapitel 2.6. beschrieben in anderen Mitgliedsstaaten gängig zu sein scheinen, wurden diese in Österreich von

keiner/keinem der ExpertInnen empfohlen. Dies könnte einerseits darauf gründen, dass viele der befragten ExpertInnen mit konkreten Umsetzungsmöglichkeiten von eoAum nicht im Detail vertraut sind. Andererseits könnte dies auch daran liegen, dass die befragten ExpertInnen eoAum für Österreich nur in einer stark individualisierten, nicht aber standardisierten Form für sinnvoll erachten, was einen weiteren Erklärungsbeitrag zu der beigemessenen Bedeutung von eoAum als Nischenansatz liefern kann.

Besonderes Augenmerk wurde von den befragten ExpertInnen zudem auf verschiedenste Formen der Zusammenarbeit gelegt. Zumal das bisherige ÖPUL hauptsächlich betriebsindividuelle Förderverträge vorgesehen hat, könnten eoAum aufgrund der gut sichtbaren Ergebnisse einen entsprechend günstigen Anlass bieten, Merkmale kollektiver Agrarumweltprogramme zu übernehmen. Dies erscheint möglicherweise aufgrund deren in den Niederlanden bereits festgestellten bewusstseins- und effektivitätsfördernden Wirkungen (siehe dazu etwa Verhulst et al. (2007)) besonders interessant.

In Hinblick auf die vorbereitenden und unterstützenden Prozesse wurden überwiegend ähnliche Empfehlungen getätigt, lediglich das Potenzial von ergänzenden Wiesenwettbewerben wurde in Österreich nur am Rande genannt. Dies könnte möglicherweise daran liegen, dass – wie bereits dargestellt – kein Verlust von Prestigesymbolen vermutet wurde, deren Aufbau ja gerade durch ebendiese Wettbewerbe gefördert werden kann. Weitere Gründe dafür könnten sein, dass derartige Wettbewerbe in Österreich weniger Bekanntheit haben oder dass diese als eine mögliche Ausprägung der von den befragten ExpertInnen empfohlenen Öffentlichkeitsarbeit ohnedies implizit miterfasst wurden.

Wenngleich in der wissenschaftlichen Literatur keine Aussagen zu den wesentlichsten Faktoren mit Einfluss auf Maßnahmenakzeptanz, -effektivität und -effizienz ausfindig gemacht werden konnten – Allen et al. (2014) geben zu bedenken, dass die Neuartigkeit des Ansatzes das Risiko birgt, dass über Maßnahmen zu deren Steigerung wenig Auskunft gegeben werden kann –, wurden hierzu von den befragten ExpertInnen einige Annahmen getroffen. Gerade die im Rahmen der Frage nach der Maßnahmenakzeptanz am häufigsten geäußerten Einflussfaktoren wie etwa die attraktive finanzielle Gestaltung lassen allerdings vermuten, dass es sich dabei hauptsächlich um generelle und damit für eoAum und moAum gleichermaßen anwendbare Erfolgskriterien handelt. Dies erlaubt – wie etwa auch von Moxey und White (2014) dargestellt – möglicherweise den Schluss, dass Gestaltungsempfehlungen zur Steigerung der Maßnahmenakzeptanz teils über verschiedene Ansätze hinweg gültig sind. Burton und Paragahawewa (2011) geben dabei allerdings generell zu bedenken, dass die LandwirtInnen als höchst inhomogene Gruppe betrachtet werden müssen, die durch unterschiedliche Einstellungen und Erwartungen geprägt ist. Dies erschwert generell Aussagen über eine mögliche Teilnahmebereitschaft.

Die Situation in Hinblick auf die beiden weiteren Erfolgsindikatoren „Effizienz“ und „Effektivität“ gestaltet sich in der wissenschaftlichen Literatur ähnlich wenig aussagekräftig. In Hinblick auf Kriterien, deren Erfüllung konkret zu einer hohen Maßnahmeneffektivität – und folglich auch zu einer erhöhten

Maßnahmeneffizienz (siehe Kapitel 1.) – führt, scheint generell wenig wissenschaftlich belegtes Wissen vorhanden zu sein (z. B.: Herzon et al., 2018; Burton und Schwarz, 2013). Dies kann etwa an der großen zeitlichen Verzögerung zwischen Maßnahme und Auftreten der Effekte liegen (Batáry et al., 2015) oder daran, dass meist nur Teilnahmebereitschaft und Akzeptanz gemessen werden (Burton und Schwarz, 2013; Reed et al., 2014), die nicht immer mit der ökologischen Effektivität korrelieren (Batáry et al., 2015). Weitere mögliche Gründe dafür sind, dass die Ergebnisse von Effektivitätsstudien meist fallspezifisch und daher nicht generalisierbar sind (Uthes und Matzdorf, 2013) und dass die Effekte sehr schwer messbar sind, da man alle Umweltparameter gleichzeitig berücksichtigen müsste (Dal Ferro et al., 2016). Zudem kann der ökologische Effekt den ergebnisorientierten Ansätzen meist nicht eindeutig zugerechnet werden, da dieser oftmals mit maßnahmenorientierten Ansätzen kombiniert ist (Burton und Schwarz, 2013). Von den befragten ExpertInnen wurden dennoch einige Empfehlungen geäußert, die zu einer Erhöhung der Effektivität und folglich der Effizienz bzw. zu einer Reduktion der Maßnahmenkosten führen könnten. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass generelle Aussage dazu – ohne auf eine konkrete Bewirtschaftungsweise oder Maßnahme einzugehen – befragten ExpertInnen wie etwa I10 (32) zufolge möglicherweise nicht aussagekräftig sind. Inwiefern sich die Empfehlungen also tatsächlich auswirken, sollte daher – zumal auch in der wissenschaftlichen Literatur Unsicherheit vorherrscht – weiter ergründet werden.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit konnte dargestellt werden, mit welchen Schwächen und Risiken in Hinblick auf die Implementierung von eoAum zu rechnen ist und welche Bedeutung und Perspektiven Stakeholder der österreichischen Agrarpolitik in diesem Ansatz für Österreich sehen. Darüber hinaus wurde gezeigt, welche Kriterien/Bereiche besonderen Einfluss auf den Erfolg von eoAum haben können und wie diese – sollten vermehrt eoAum implementiert werden – in der Ausgestaltung berücksichtigt werden sollten. So konnte nicht zuletzt auch ein Beitrag zu dem von Burton und Schwarz (2013) aufgezeigten Forschungsbedarf zur Feststellung von Erfolgskriterien geleistet werden. Dank der ExpertInneninterviews und der anschließenden qualitativen Inhaltsanalyse konnten dabei konkret auf die österreichische Situation anwendbare Erkenntnisse generiert werden. Zusammenfassend können in Hinblick auf die beiden Forschungsfragen folgende Schlüsse gezogen werden:

- EoAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland haben in Österreich das Potenzial zur Verbesserung bestehender moAum im Rahmen des ÖPULS. Außerdem können sie etwa zur Erhaltung der Freude mit der Landwirtschaft, zur Steigerung von Effizienz und Effektivität im Naturschutz und zur Bewusstseinsbildung beitragen. Dennoch werden eoAum dem Urteil der befragten ExpertInnen zufolge in Österreich – im Gegensatz zu Überlegungen in der wissenschaftlichen Literatur – auch künftig keinen Ersatz für bestehende moAum darstellen. Ihre Bedeutung ist folglich allenfalls auf einen ergänzenden Nischenansatz beschränkt. Die aktuelle Ausgangssituation potenzieller eoAum zur Förderung von Biodiversität des österreichischen Grünlandes lässt dabei möglicherweise ohnedies keine flächendeckende Implementierung zu: So sind trotz wesentlicher Stärken – wie etwa in Hinblick auf die Aspekte der Handlungsfreiheit, Zusammenarbeit, Außendarstellung sowie Wissens- und Bewusstseinsbildung – erhebliche Schwächen – wie etwa bezüglich der unmittelbaren Verknüpfung von Zahlung und Ergebniserreichung sowie der Kontrollierbarkeit – zu berücksichtigen. Im Nischenansatz besteht jedoch die Möglichkeit, diese Schwächen etwa mit individueller Betreuung und Kontrolle zu minimieren. Die gerade im Nischenansatz hohen Verwaltungskosten pro teilnehmenden Betrieb müssen hierbei jedoch als zusätzliche Schwäche berücksichtigt werden. Darüber hinaus lässt ein in Hinblick auf Chancen und Risiken teils von positiven, teils von negativen Aspekten gezeichnetes kontroverses Bild auf eine gewisse Unsicherheit über die Wirkungen des externen Umfeldes schließen. Dies kann – zumindest bei unangepasster Maßnahmengestaltung – auch zu einer begrenzten Durchführbarkeit von eoAum in Österreich führen. Generell wurde deutlich, dass aus österreichischer Sicht die Eignung von eoAum für eine Ausweitung auf weitere Bereiche wie den Boden- oder Wasserschutz oder für die Umsetzung im Rahmen von Gemeinschaftsansätzen angedacht werden sollte.

- Die Erkenntnisse zeigen ferner, dass auch in Österreich insbesondere die optimale Gestaltung der Maßnahmenziele, der Ergebnisindikatoren und der Zahlung, der Kontrolle und des Monitorings sowie der vorbereitenden und unterstützenden Prozesse wesentliche Kriterien für den Erfolg derartiger ergebnisorientierter Maßnahmen darstellen. Auch die Förderung der Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen, der intensive Wissenstransfer, die sorgfältige Definition vertraglicher Details und die Kombination mit anderen Maßnahmen scheinen deren Erfolg positiv zu beeinflussen. Diesen Kriterien und Bereichen sollte daher bei einer potenziellen Implementierung von eoAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland besondere Beachtung geschenkt werden. Die Vielzahl und der Facettenreichtum der genannten Empfehlungen zur idealen Gestaltung dieser Kriterien/Bereiche erschweren einen Rückschluss auf die optimale Ausgestaltungsform von eoAum in Österreich, können aber bei tatsächlicher Implementierung von eoAum in Österreich als vielseitige Anhaltspunkte herangezogen werden. Auch für die Neugestaltung des ÖPULs ab dem Jahr 2020 als Konsequenz der Reform der GAP könnte dies von praktischem Wert sein. In Hinblick auf die Erfolgskriterien gilt es jedoch, die bezüglich Maßnahmenakzeptanz, -effektivität und -effizienz dargestellten Faktoren bei der Maßnahmengestaltung nicht nur zu berücksichtigen, sondern ihren von den ExpertInnen vermuteten Effekt noch vorab zu verifizieren.

In Hinblick auf diese Erkenntnisse konnte trotz der Vermutung, dass sich die Rahmenbedingungen zur Implementierung von Agrarumweltmaßnahmen zwischen Staaten erheblich unterscheiden, gezeigt werden, dass die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Literatur großteils auch auf Österreich übertragbar sind. So werden potenzielle eoAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland hierzulande einerseits bezüglich ihrer externen Faktoren ähnlich bewertet. Andererseits weisen sie auch mehrheitlich gleichartige, für den Erfolg kritische Bereiche und Kriterien sowie Gestaltungsempfehlungen auf. Den erheblichsten Unterschied stellt dabei wohl die überwiegende Zufriedenheit der befragten ExpertInnen mit dem derzeit hauptsächlich maßnahmenorientierten Agrarumweltprogramm in Österreich dar. Demgegenüber werden moAum in der wissenschaftlichen Literatur häufig als rigide, ineffizient und ineffektiv beschrieben. Diese überwiegende Zufriedenheit der Befragten mit moAum stellt wohl zugleich den Hauptgrund für die negativere Bewertung der internen Faktoren von eoAum sowie deren bislang begrenzte Implementierung und auch deren geringe Bedeutungsbeimessung dar. Mit einer erheblichen Veränderung ist dabei wohl erst zu rechnen, wenn von den verantwortlichen ExpertInnen ein erhöhter Änderungsbedarf in Hinblick auf die bisherige maßnahmenorientierte Ausgestaltung wahrgenommen wird. Auch die Unmöglichkeit, die Aussagen einzelner Stakeholder nach ihren fachlichen Hintergründen zu klassifizieren, sowie deren häufig weitestgehend übereinstimmenden Äußerungen zu einzelnen Aspekten stellten einen weiteren wesentlichen Unterschied zur wissenschaftlichen Literatur dar. Dies lässt wie

bereits erläutert darauf schließen, dass sich Pilotprojekte etwa auch dazu eignen, vermutete Barrieren sowie übersteigerte Erwartungen einem Abgleich mit der Realität zu unterziehen und so zu einer überwiegend einheitlichen, weithin akzeptierten Einschätzung zu finden. Zudem zeigten sich die befragten österreichischen ExpertInnen in ihren Überlegungen vergleichsweise praxisnäher, weshalb einige Aspekte dargestellt werden konnten, die die theoretische Analyse von eoAum in der wissenschaftlichen Literatur möglicherweise durch alltagstauglichere Argumente ergänzen.

Wenngleich die Forschungsfragen durch die vorliegende Arbeit beantwortet werden konnten, könnte sich gerade in Hinblick auf die in den vorangegangenen Abschnitten diskutierten Einschränkungen weiterer Forschungsbedarf ergeben. Besonders sinnvoll erscheint etwa die Durchführung einer erneuten Untersuchung zur Analyse konkreter, potenzieller ergebnisorientierter Modelle. Dies gründet einerseits darauf, dass sich in der vorliegenden Arbeit einige Aussagen möglicherweise, ohne dies explizit anzumerken, bereits auf den ENP als implementiertes Pilotprojekt beziehen. Dies verzerrt die Einschätzungen in Hinblick auf die Ausgangssituation, Bedeutung und Erfolgskriterien von potenziellen weiteren eoAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland und kann umgangen werden, indem gezielte Fragen zu spezifischen Modellen gestellt werden. Andererseits scheinen einige Einschätzungen – etwa in Hinblick auf die Maßnahmeneffizienz oder die Teilnahmebereitschaft – mehreren Äußerungen zufolge ohne Bezugnahme auf ein konkretes Modell gar nicht möglich. Durch die Analyse konkreter potenzieller Modelle könnte auch dazu beigetragen werden, dass die Einschätzung der teils kontrovers diskutierten externen Faktoren eindeutiger und folglich auch die Durchführbarkeit einzelner Modelle besser einschätzbar wird. Darüber hinaus könnte so auch die Vielzahl der bedingten Aussagen zu Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken reduziert werden, die in der vorliegenden Arbeit aufgrund ihrer zu konkreten Bezugnahme auf ein gewisses Modell oder eine gewisse Ausgestaltungsform nicht in der SWOT-Matrix berücksichtigt werden konnten. Eine weitere Einschränkung, die hierbei zu nennen ist, ist die beschriebene Schwierigkeit, aus der Vielzahl der genannten Gestaltungsempfehlungen Empfehlungen für eine konkrete Ausgestaltungsform abzuleiten.

Eine umfassende methodische Vorgehensweise, die konkretere Erkenntnisse generieren und somit die genannten Einschränkungen umgehen kann, könnte sich wie folgt gestalten: Zumal der Erfolg von eoAum der Mehrzahl der befragten ExpertInnen zufolge auf einer hohen Teilnahmebereitschaft gründet, könnte in einem ersten Schritt quantitativ untersucht werden, welche der genannten Gestaltungsempfehlungen die Teilnahmebereitschaft an eoAum am erheblichsten beeinflussen. Zur Generierung dieser Erkenntnisse könnten etwa Choice Experimente mit LandwirtInnen durchgeführt werden, die untersuchen, wie stark einzelne Merkmale auf ihre Teilnahmebereitschaft wirken (analog zu Greiner et al.

(2014))²⁹. Um festzulegen, welche Gestaltungsmerkmale in welchen Kombinationen überhaupt untersucht werden sollen, wäre vorbereitend die Durchführung von Fokusgruppendifkussionen³⁰ mit Stakeholdern der österreichischen Agrarpolitik sinnvoll (analog zu Greiner et al. (2014)). Die in der vorliegenden Studie dargestellten Ausgestaltungsmöglichkeiten und Gestaltungsempfehlungen könnten dabei als Grundlage dienen (analog zu Greiner et al. (2014)). In einem zweiten Schritt – nach Durchführung der Choice Experimente – könnten die für die Teilnahmebereitschaft relevantesten Merkmale im Rahmen weiterer Fokusgruppendifkussionen zu aus Sicht aller beteiligten Stakeholder möglichen und konkreten ergebnisorientierten Modellen kombiniert werden. Abschließend könnten diese Modelle mit ebendiesen Stakeholdern jeweils konkret in Hinblick auf ihre jeweilige Ausgangssituation, Bedeutung und Erfolgskriterien bewertet und analysiert werden. Damit kann auch eine Entscheidungsgrundlage für die Ausgestaltung des künftigen ÖPULs im Rahmen der GAP nach 2020 geschaffen werden. Um die Übertragbarkeit der dadurch gewonnenen Erkenntnisse auf andere EU-Mitgliedsstaaten abschätzen zu können, erscheint es besonders zielführend, dieselbe Analyse auch in anderen Staaten durchzuführen. Mittels der Durchführung derartiger Choice Experimente könnte nicht zuletzt auch ein weiterer Beitrag zu dem von Burton und Schwarz (2013) beschriebenen Forschungsbedarf, die auf die Teilnahmebereitschaft von eoAum wirkenden Faktoren zu untersuchen, geleistet werden.

Zudem sollten die im Rahmen der vorliegenden Arbeit dargestellten Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken unter Formulierung von SWOT-Normstrategien in einem weiteren Forschungsschritt zu möglichen Handlungsempfehlungen abgeleitet werden. Dazu werden – unter Gewichtung der relevantesten Aspekte – die ausfindig gemachten Stärken von eoAum systematisch mit weiteren internen und auch externen Faktoren kombiniert (Paul und Wollny, 2014). Wenngleich hierbei aufgrund der genannten Einschränkungen, dass sich die Aussagen auf kein konkretes Modell beziehen, keine finalen Pläne und Maßnahmen ausgearbeitet werden können, so können dennoch generelle Strategien und Perspektiven für eoAum zur Förderung der Biodiversität im österreichischen Grünland aufgezeigt werden. Diese könnten etwa möglicherweise für die künftige Ausrichtung des bereits implementierten Pilotprojekts ENP wesentliche Anhaltspunkte liefern. Auch für die an die Choice Experimente anschließende Definition konkreter, weiter zu analysierender Modelle könnten derartige Strategien und Perspektiven einen wertvollen Entscheidungsrahmen darstellen.

²⁹ Dieses Instrument wird dazu bereits häufig im Bereich der PES (siehe Kapitel 2.2.2.) und moAum eingesetzt (u. a.: Greiner, 2016; Ruto und Garrod, 2008; Villanueva et al., 2015)²⁹. Für eoAum wurden – dem Wissensstand der Autorin zufolge – bislang jedoch keine derartigen Analysen durchgeführt.

³⁰ Die Fokusgruppendifkussion (oder auch Gruppendiskussion genannt) stellt eine qualitative Datenerhebungsmethode dar, im Rahmen derer mehrere TeilnehmerInnen ein vorgegebenes Thema diskutieren (Lamnek und Krell, 2016). Fokusgruppendifkussionen werden dabei insbesondere auch vorbereitend für quantitative und komplementär zu weiteren qualitativen und quantitativen Erhebungsmethoden angewandt (Lamnek und Krell, 2016).

Weiterer Forschungsbedarf zeigt sich insbesondere in Hinblick auf die im Rahmen der SWOT-Matrix dargestellten Schwächen und Risiken. So sollten die Gründe derartiger Schwächen und Risiken detaillierter analysiert und etwaige Lösungsvorschläge erarbeitet werden, um das bereits implementierte Pilotprojekt weiter absichern und die Ausgangssituation möglicher weiterer das bestehende ÖPUL ergänzender eoAum zur Förderung der Biodiversität im Grünland zu verbessern. Die fundierte Untersuchung möglicher Schwächen und Risiken wird nicht zuletzt auch von Birge et al. (2017) empfohlen. Die AutorInnen regen dazu an, positive Erkenntnisse aus anderen Mitgliedsstaaten in die Maßnahmengestaltung einfließen zu lassen. Als methodische Vorgehensweise würde sich hierbei die Durchführung einer Literaturrecherche anbieten, um in einem ersten Schritt entsprechende Best-Practice-Modelle ausfindig zu machen. In einem weiteren Schritt wäre wiederum die Durchführung von Interviews mit Personen, die in die Gestaltung ebendieser Modelle involviert sind, denkbar. Mittels derartiger ExpertInneninterviews können gezielt Parallelen zu den österreichischen Rahmenbedingungen geschaffen und damit unmittelbar auf Österreich übertragbare Erkenntnisse gewonnen werden.

Auch die den ExpertInnen zufolge möglicherweise sinnvolle Kombination aus eoAum und Gemeinschaftsansätzen sollte wissenschaftlich beleuchtet werden. Zudem sollten in Hinblick auf eine mögliche über die Förderung der Biodiversität hinausgehende Ausweitung von eoAum in Österreich weitere Studien durchgeführt werden. So sollte insbesondere – nicht zuletzt auf Anraten einiger der befragten ExpertInnen – geprüft werden, ob auch andere Bereiche wie der Boden- oder Wasserschutz, die Fruchtfolgegestaltung oder auch die Eindämmung des Klimawandels mittels eoAum gefördert werden könnten. Wenngleich die Förderung der Biodiversität im Grünland das im EU-Raum häufigste Maßnahmenziel im Rahmen von eoAum darstellt (siehe Kapitel 2.3.), wurden bzw. werden in anderen Mitgliedsstaaten auch bereits Programme zur CO₂-Speicherung oder zur Reduktion von Nährstoffeinträgen getestet, regulär durchgeführt und wissenschaftlich analysiert (siehe dazu etwa Colombo und Rocamora-Montiel (2018) bzw. Wezel et al. (2015)). Auch ergebnisorientierte Gemeinschaftsansätze wurden in anderen EU-Mitgliedsstaaten bereits implementiert (Allen et al., 2014). Zur Prüfung der Ausgangssituation und Durchführbarkeit von eoAum in diesen Bereichen und im Rahmen gemeinschaftlicher Ansätze bietet sich daher aufgrund der ähnlichen Fragestellung möglicherweise die in dieser Studie gewählte methodische Vorgehensweise an.

Wenngleich in dieser Analyse lediglich ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen – also öffentliche, durch die GAP kofinanzierte Förderprogramme – berücksichtigt werden konnten, sollte an dieser Stelle nochmals auf mögliche durch private Unternehmen initiierte ergebnisorientierte Förderprogramme zum Schutz der Biodiversität im Grünland hingewiesen werden (siehe auch Kapitel 2.3.). Insbesondere aufgrund der restringierenden Vorgaben von WTO und EU in Hinblick auf die Entlohnungsmodalitäten könnten gerade derartige private Fördermodelle eine interessante Alternative darstellen und

folglich weitere Untersuchungen lohnen. Dies würde etwa die von einigen ExpertInnen geforderte Leistungsabgeltung ermöglichen, die teils im Gegensatz zur derzeitig praktizierten, nur für finanzielle Nachteile entschädigenden, kostenbasierten Entlohnung (siehe Kapitel 2.7.) steht. So könnte auch ein Beitrag zu dem nicht zuletzt von Herzon et al. (2018) beschriebenen Forschungsbedarf, gesetzlich vertretbare Gegenvorschläge zu einer kostenbasierten Entlohnung zu erarbeiten, geleistet werden. Auch die von Colombo und Rocamora-Montiel (2018) beschriebene Durchführbarkeit von Hybridformen aus öffentlich finanzierten moAum und privat finanzierten ergebnisorientierten Projekten sollte diesbezüglich überprüft werden.

Vorbereitend sollte aber untersucht werden, ob und in welcher Form Hybridformen generell in Österreich tatsächlich erwünscht sind. Die Implementierung von Hybridformen wurde so zwar von einigen der befragten ExpertInnen vorgeschlagen, von anderen ExpertInnen hingegen klar abgelehnt. Wenngleich darauf im Rahmen dieser Arbeit nicht detaillierter eingegangen werden konnte, könnte eine weitergehende Analyse möglicher Hybridformen aufgrund des ihnen in beiden Erkenntnisquellen zugeschriebenen Potenzials wertvolle Erkenntnisse liefern. Auch die für Österreich dargestellte Bedeutungsbeimessung von eoAum als komplementärer Ansatz zu (beinahe) flächendeckenden moAum könnte Hybridformen im Sinne von ergebnisorientierten Top-ups begünstigen. Einerseits könnte das beschriebene Choice Experiment bereits darüber Auskunft geben, ob Hybridformen – wie etwa von Matzdorf und Lorenz (2010) festgestellt – die Teilnahmebereitschaft auch in Österreich erhöhen können. Andererseits könnte über entsprechende Pilotprojekte untersucht werden, ob, wie von einigen der befragten ExpertInnen beschrieben, durch Hybridformen Effizienz und Effektivität tatsächlich gesteigert werden können.

Aufgrund des fehlenden Wissens zu Einflussfaktoren auf Effizienz und Effektivität des ergebnisorientierten Ansatzes liegt zudem – wie bereits beschrieben – die Empfehlung nahe, diese im Detail zu verifizieren. Da es dazu allerdings als Grundlage Messungen in Hinblick auf die durch eoAum erreichten Umwelteffekte bedarf, scheint hier vor allem in einem ersten Schritt die Disziplin der Ökologie gefragt zu sein. Gerade die Evaluierung der bereits implementierten Pilotstudie ENP könnte diesbezüglich erste Erkenntnisse liefern. Darüber hinaus könnte im Rahmen einer derartigen Evaluierung auch überprüft werden, ob eoAum tatsächlich den von 19 geforderten ökonomischen und ökologischen Mehrwert liefern, der für eine weitere Implementierung jedenfalls belegbar sein sollte. Ähnlich den Empfehlungen von Herzon et al. (2018) könnte hierbei zudem überprüft werden, ob das vermutete Potenzial – etwa in Hinblick auf Effizienz und Effektivität, die Bewusstseinsbildung, die Verbesserung von moAum durch innovative Ideen oder die Stärkung der Freude an der Landwirtschaft – tatsächlich nachweisbar ist.

7. LITERATURVERZEICHNIS

- Allen, B.; Hart, K.; Radley, G.; Tucker, G.; Keenleyside, C.; Oppermann, R.; Underwood, E.; Menadue, H.; Poux, X.; Beaufoy, G.; Herzon, I.; Povellato, A.; Vanni, F.; Pražan, J.; Hudson, T.; Yellachich, N. (2014): Biodiversity Protection through results based remuneration of ecological achievement [Onlineversion] [Report Prepared for the European Commission, DG Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046]. London: Institute for European Environmental Policy.
- AMA – AgrarMarkt Austria (s.a.): Natura 2000 – Landwirtschaft (N2). https://www.ama.at/getattachment/80ccb507-b14a-42ab-96ba-bcba758feaf8/MEB_Oepul2015_Natura2000-Landwirtschaft_4-0.pdf (11.03.2019).
- Arndt, H. (1997): Betriebliche Umweltinformationssysteme – Gestaltung und Implementierung eines BUIS-Kernsystems [Onlineversion]. Wiesbaden: Gabler.
- Batáry, P.; Dicks, L.; Kleijn, D. and Sutherland, W. (2015): The role of agri-environment schemes in conservation and environmental management [Onlineversion]. *Conservation Biology* 29 (Number 4), 1006-1016.
- Beaufoy, G.; Keenleyside, C. and Oppermann, R. (2012). How should EU and national policies support HNV farming [Onlineversion]? In: Oppermann, R.; Beaufoy, G. and Jones, G. (Hrsg.): High Nature Value Farming in Europe. Ubstadt-Weiher: Verlag Regionalkultur, 524-535.
- Berling, A. (2018): Common Agricultural Policy post-2020 – The green architecture [Präsentationsdokument; Onlineversion]. Brüssel: Selbstverlag der Europäischen Kommission.
- BIO AUSTRIA (s.a.): Wer wir sind. <https://www.bio-austria.at/bio-austria/ueber-uns/wer-wir-sind/> (22.03.2019).
- Biologische Vielfalt (s.a.): Ökonomischer Wert. http://www.biologischevielfalt.at/ms/chm_biodiv_home/chm_biodiv_home/chm_oekosystemleistungen_natur/chm_oesl/chm_oesl_oekonomie/ (31.03.2019).
- Birge, T.; Toivonen, M.; Kaljonen, M. and Herzon, I. (2017): Probing the grounds: Developing a payment-by-results agri-environment scheme in Finland [Onlineversion]. *Land Use Policy* 61 (2017), 302-315.
- Blühendes Österreich (s.a.): Stiftung Blühendes Österreich. <https://www.bluehendesoesterreich.at/initiative/die-stiftung/> (21.10.2018).

- BMLFUW – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2013): Die Agrarpolitik der EU – Einfach erklärt [Onlineversion]. Wien: Selbstverlag.
- BMLFUW – Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2016): LE 07-13 Ex-Post-Evaluierung – Evaluierungsbericht 2016 – Teil A [Onlineversion]. Wien: Selbstverlag.
- BMNT – Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2016): Farmland Bird Index 2015 und 2016. https://www.bmnt.gv.at/land/laendl_entwicklung/evaluierung/Indikatoren/Farmland-Bird-Index-2015.html (11.03.2019).
- BMNT – Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2017): WTO-Agrarabkommen. https://www.bmnt.gv.at/land/eu-international/wto/WTO_Agrarabkommen.html (20.10.2018).
- BMNT – Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2018a): Grüner Bericht 2018 – Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft [Onlineversion]. Wien: Selbstverlag.
- BMNT – Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2018b): ÖPUL 2015 – das Agrar-Umweltprogramm bis 2020. https://www.bmnt.gv.at/land/laendl_entwicklung/oepul/oepul2015.html (11.03.2019).
- BMNT – Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2018c): Umwelt und Wirtschaft im Einklang – ÖPUL-Maßnahmen im Überblick. https://www.bmnt.gv.at/land/laendl_entwicklung/oepul/LE2020-Agrarumwelt.html (11.03.2019).
- BMNT – Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2018d): Sonderrichtlinie ÖPUL 2015 [Onlineversion]. S. l.: Selbstverlag.
- Bofinger, P. (2007): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre: Eine Einführung in die Wissenschaft von Märkten. 2., aktualisierte Auflage, München: Pearson Studium.
- BOKU – Universität für Bodenkultur Wien (s.a.): Institut für Integrative Naturschutzforschung (INF). https://forschung.boku.ac.at/fis/suchen.orgseinheit_uebersicht?sprache_in=de&menu_id_in=201&id_in=H834 (22.03.2019).
- Bureau, J. C. (2017): Does the WTO discipline really constrain the design of CAP payments? <http://capreform.eu/does-the-wto-discipline-really-constrain-the-design-of-cap-payments/> (20.03.2019).

- Burton, R. and Schwarz, G. (2013): Result-oriented agri-environmental schemes in Europe and their potential for promoting behavioural change [Onlineversion]. *Land Use Policy* 30 (2013), 628-641.
- Burton, R. J. F. and Paragahawewa, U. H. (2011): Creating culturally sustainable agri-environmental schemes [Onlineversion]. *Journal of Rural Studies* 27 (2011), 95-104.
- Burton, R. J. F.; Kuczera, C. and Schwarz, G. (2008): Exploring Farmers' Cultural Resistance to Voluntary Agri-environmental Schemes [Onlineversion]. *Sociologia Ruralis* Vol. 48 Nr. 1 Jänner 2008, 16-37.
- Chobotová, V. (2013): The role of market-based instruments for biodiversity conservation in Central and Eastern Europe [Onlineversion]. *Ecological Economics* 95 (2013), 41-50.
- Colombo, S. and Rocamora-Montiel, B. (2018): Result-Oriented Agri-Environmental Climate Schemes as a means of promoting climate change mitigation in olive growing [Onlineversion]. *Outlook on Agriculture* 47 (2), 141-149.
- Dal Ferro, N.; Cocco, E.; Berti, A. and Morari, F. (2016): Assessing the role of agri-environmental measures to enhance the environment in the Veneto Region, Italy, with a model-based approach [Onlineversion]. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 232 (2016), 312-325.
- Darnhofer, I.; Schermer, M.; Steinbacher, M.; Gabillet, M. and Daugstad, K. (2017): Preserving permanent mountain grasslands in Western Europe: Why are promising approaches not implemented more widely [Onlineversion]? *Land Use Policy* 68 (2017), 306-315.
- De Sainte Marie, C. (2014): Rethinking agri-environmental schemes: A result-oriented approach to the management of species-rich grasslands in France [Onlineversion]. *Journal of Environmental Planning and Management* 57 (5): 704-719.
- De Snoo, G.; Herzog, I.; Staats, H.; Burton, R.; Schindler, S.; van Dijk, J.; Lokhorst, A. M.; Bullock, J.; Lobley, M.; Wróblek, T.; Schwarz, G. and Musters, C. (2013): Toward effective nature conservation on farmland: making farmers matter [Onlineversion]. *Conservation Letters* 6 (2013), 66-72.
- Dörschner, T. and Musshoff, O. (2015): How do incentive-based environmental policies affect environmental protection initiatives of farmers? An experimental choice analysis using the example of species richness [Onlineversion]. *Ecological Economics* 114 (2015), 90-103.

- Essl, F.; Moser, D.; Dirnböck, T.; Dullinger, S.; Milasowszky, N.; Winter, M. and Rabitsch, W. (2013): Native, alien, endemic, threatened, and extinct species diversity in European countries [Onlineversion]. *Biological conservation* 164 (2013), 90-97.
- EU Open Data Portal (2018): [DISCONTINUED] Aggregated Measurement of support for agriculture. <https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/5M4fyfwZDMjWRqPFL6hiw> (20.03.2019).
- Europäische Gemeinschaften (2006): Der LEADER-Ansatz – Ein grundlegender Leitfaden [Onlineversion]. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Europäische Kommission (2011): Common Agricultural Policy towards 2020 [Onlineversion]. Brüssel: Selbstverlag.
- Europäische Kommission (2015): SWOT (Strength, Weakness, Opportunities, Threats). https://europa.eu/capacity4dev/evaluation_guidelines/minisite/en-methodological-bases-and-approach/evaluation-tools/swot-strengths-weakness-opportunities (22.03.2019).
- Europäische Kommission (2016): The Austrian result-based nature conservation plan – Ergebnisorientierter Naturschutzplan, ENP. http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/articles/7_en.htm (21.20.2018).
- Europäische Kommission (2017): Farming for Biodiversity – The results-based agri-environment schemes. http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/index_en.htm (21.10.2018).
- Europäische Kommission (2018): EU-Budget: the Common Agricultural Policy beyond 2020 [Onlineversion]. Brüssel: Selbstverlag.
- Europäische Kommission (s.a.): Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik. https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_de (29.03.2019).
- Europäische Union (2011): Die Biodiversitätsstrategie der EU bis 2020 [Onlineversion]. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Europäische Union (2016): Natura 2000 – Halbzeitbewertung der EU-Biodiversitätsstrategie [Onlineversion]. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- European Court of Auditors (2011): Is agri-environment support well designed and managed? Special Report No 7 [Onlineversion]. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

- Eurostat (2015): Aggregated measurement of support for agriculture. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Aggregated_measurement_of_support_for_agriculture_EU-27.jpg (20.10.2018).
- Falconer, K.; Dupraz, P and Whitby, M. (2001): An Investigation of Policy Administrative Costs Using Panel Data for the English Environmentally Sensitive Area [Onlineversion]. *Journal of Agricultural Economics* 52/1 (2001), 83-103.
- FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations (2010): Relevance of OECD Agri-Environmental Measures for Remuneration of Positive Externalities / Payments for Environmental Services [Onlineversion]. S. l.: Selbstverlag.
- Fleury, P.; Seres, C.; Dobremez, L.; Nettier, B. and Pauthenet, Y. (2015): “Flowering Meadows”, a result-oriented agri-environmental measure: Technical and value changes in favour of biodiversity [Onlineversion]. *Land Use Policy* 46 (2015), 103- 114.
- Gläser, J. und Laudel, G. (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.
- Green, M. (2004): More environment – less agri [Onlineversion]. *Ecos British Association of Nature Conservationists* 25 (1), 43-47.
- Greiner, R.; Bliemer, M. and Ballweg, J. (2014): Design considerations of a choice experiment to estimate likely participation by north Australian pastoralists in contractual biodiversity conservation [Onlineversion]. *The Journal of Choice Modelling* 10 (2014), 34-25.
- Greiner, R. (2016): Factors influencing farmers’ participation in contractual biodiversity conservation: a choice experiment with northern Australian pastoralists [Onlineversion]. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 60, 1-21.
- Groth, M. (2008): Private ex-ante transaction costs for repeated biodiversity conservation auctions: a case study [Onlineversion]. *University of Lüneburg Working Paper Series in Economics* 84, 1-26.
- Hasund, K. (2013): Indicator-based agri-environmental payments: A payment-by-result model for public goods with a Swedish application [Onlineversion]. *Land Use Policy* 30 (2013), 223-233.
- Hasund, K. P. und Johansson, M. (2016): Paying for Environmental Results is WTO Compliant [Onlineversion]. *EuroChoices* 15 (3); 33-38.

- Hejnowicz, A. P.; Rudd, M. A. and White, P. C. L. (2016): A survey exploring private farm advisor perspectives of agri-environment schemes: The case of England's Environmental Stewardship programme [Onlineversion]. *Land Use Policy* 55 (2016), 240-256.
- Herzon, I. and Mikk, M. (2007): Farmers' perceptions of biodiversity and their willingness to enhance it through agri-environment schemes: A comparative study from Estonia and Finland [Onlineversion]. *Journal for Nature Conservation* 15 (2007), 10-25.
- Herzon, I.; Birge, T.; Allen, B.; Povellato, A.; Vanni, F.; Hart, K.; Radley, G.; Tucker, G.; Keenleyside, C.; Oppermann, R.; Underwood, E.; Poux, X.; Beaufoy, G. and Pražan, J. (2018): Time to look for evidence: Results-based approach to biodiversity conservation on farmland in Europe [Onlineversion]. *Land Use Policy* 71 (2018), 347-354.
- Hiedanpää, J. and Borgström, S. (2014): Why do some institutional approaches succeed? Voluntary protection of forest biodiversity in Southwestern Finland and of the Golden Eagle in Finnish Lapland [Onlineversion]. *Nature Conservation* 7 (2014), 29-50.
- Hilpold, A.; Tasser, E.; Tappeiner, U. and Niedrist, G. (2018): Flowering Farmland Competitions in Europe: History, facts and potential interactions with agri-environmental measures [Onlineversion]. *Land Use Policy* 70 (2018), 106-116.
- Hofmann, H.; Rauh, R.; Heißenhuber, A. und Berg, E. (1995): Umweltleistungen der Landwirtschaft – Konzepte zur Honorierung [Onlineversion]. Stuttgart und Leipzig: B. G. Teubner Verlagsgesellschaft.
- Höft, A. und Gerowitt, B. (2006): Rewarding weeds in arable farming – traits, goals and concepts [Onlineversion]. *Journal of Plant Diseases and Protection, Sonderheft XX* (2006), 517-526.
- Höft, A.; Müller, J. and Gerowitt, B. (2010): Vegetation indicators for grazing activities on grassland to be implemented in outcome-oriented agri-environmental payment schemes in North-East Germany [Onlineversion]. *Ecological Indicators* 10 (2010), 719-726.
- Kaiser, T.; Rohner, M.; Matzdorf, B. and Kiesel, J. (2010): Validation of grassland indicator species selected for result-oriented agri-environmental schemes [Onlineversion]. *Biodiversity and Conservation* 19 (2010), 1297-1314.
- Keenleyside, C.; Radley, G.; Tucker, G.; Underwood, E.; Hart, K.; Allen, B. and Menadue, H. (2014): Results-based Payments for Biodiversity Guidance Handbook: Designing and implementing results-based agri-environment schemes 2014-20. [Onlineversion] [Prepared for the European Commission, DG

- Environment, Contract No ENV.B.2/ETU/2013/0046]. London: Institute for European Environmental Policy.
- Kleijn, D. and Sutherland, W. J. (2003): How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity – Review [Onlineversion]. *Journal of Applied Ecology* 40 (2003), 947-969.
- Kleijn, D.; Rundlöf, M.; Scheper, J.; Smith, H. G. and Tscharntke, T. (2011): Does conservation on farmland contribute to halting the biodiversity decline [Onlineversion]. *Trends in Ecology and Evolution* 26 Nr. 9 (2011), 474-481.
- Klimek, S.; Richter, A.; Steinmann, H.; Freese, J. and Isselstein, J. (2008): Rewarding farmers for delivering vascular plant diversity in managed grasslands: A transdisciplinary case-study approach [Onlineversion]. *Biological Conservation* 141 (2008), 2888-2897.
- Lamnek, S. und Krell, C. (2016): *Qualitative Sozialforschung*. 6., überarbeitete Auflage, Weinheim: Beltz.
- Landwirtschaftskammer Österreich (2017): Die Landwirtschaftskammern. <https://www.lko.at/die-landwirtschaftskammern+2500+1037390> (22.03.2019).
- LfL – Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (2013): Alle Jahre wieder – Berechnung der Nährstoffbilanz für die Düngeverordnung [Onlineversion]. Freising: Selbstverlag.
- LK Tirol – Landwirtschaftskammer Tirol (2018): Abgestufter Wiesenbau bringt Grundfutter und Artenvielfalt. <https://tirol.lko.at/abgestufter-wiesenbau-bringt-grundfutter-und-artenvielfalt+2500+2677681>(11.03.2019).
- Magda, D.; de Sainte Marie, C.; Agreil, S. P. C.; Amiaud, B.; Mestelan, P. and Mihout, S. (2015): Integrating Agricultural and Ecological Goals into the Management of Species-Rich Grasslands: Learning from the Flowering Meadows Competition in France [Onlineversion]. *Environmental Management* 56 (2015), 1053-1064.
- Massot, A.; Nègre, F. und Moller, J. (2018): WTO-Übereinkommen über die Landwirtschaft. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_3.2.7.pdf (20.03.2019).
- Matzdorf, B. (2004): Ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft [Onlineversion]. *Umweltchemie und Ökotoxikologie* 16 (2), 125-133.

- Matzdorf, B. and Lorenz, J. (2010): How cost-effective are result-oriented agri- environmental measures? An empirical analysis in Germany [Onlineversion]. *Land Use Policy* 27 (2010), 535-544.
- Matzdorf, B. and Meyer, C. (2014): The relevance of the ecosystem services framework for developed countries' environmental policies: A comparative case study of the US and EU [Onlineversion]. *Land Use Policy* 38 (2014), 509-521.
- Matzdorf, B.; Kaiser, T. and Rohner, M. (2008): Developing biodiversity indicator to design efficient agri-environmental schemes for extensively used grassland [Onlineversion]. *Ecological Indicators* 8 (2008), 256-269.
- Mayring, P. (2010): *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. 11., aktualisierte und überarbeitete Auflage, Weinheim: Beltz.
- Mettepenningen, E.; Vandermeulen, V.; Delaet, K.; Van Huylenbroeck, G. and Wailes, E. J. (2013): Investigating the influence of the institutional organization of agri-environmental schemes on scheme adoption [Onlineversion]. *Land Use Policy* 33 (2013), 20-30.
- Meyer, C.; Reutter, M.; Matzdorf, B.; Sattler, C. and Schomers, S. (2015): Design rules for successful governmental payments for ecosystem services: Taking agri-environmental measures in Germany as an example [Onlineversion]. *Journal of Environmental Management* 157 (2015), 146-159.
- Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (s.a.): B – Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft und besonders geschützter Lebensräume im Grünland. http://www.landwirtschaft-bw.info/pb/MLR.Foerderung,Lfr/Startseite/Foerderwegweiser/B_Kulturlandschaft (21.10.2018).
- Mondat (2016): *Ergebnisorientierter Naturschutzplan* [Onlineversion]. S.I.: Selbstverlag.
- Moosbrugger, H. und Kelava, A. (2012): Qualitätsanforderungen an einen psychologischen Test (Testgütekriterien). In: Moosbrugger, H. und Kelava, A. (Hrsg.): *Testtheorie und Fragebogenkonstruktion* [Onlineversion]. Berlin-Heidelberg: Springer-Verlag, 8-26.
- Moxey, A. and White, B. (2014): Result-oriented agri-environmental schemes in Europe: A comment [Onlineversion]. *Land Use Policy* 39 (2014), 397-399.
- Mußhoff, O. und Hirschauer, N. (2016): *Modernes Agrarmanagement – Betriebswirtschaftliche Analyse- und Planungsverfahren*. 4., überarbeitete und erweiterte Auflage, München: Verlag Franz Vahlen.

- Neudorfer, T. (2014): ÖPUL 2015 – Was können Agrarumweltmaßnahmen leisten? Wo liegen die Grenzen für freiwillige Programme? [Präsentationsdokument; Onlineversion]. Wien: Selbstverlag des BMLFUW.
- Neudorfer, T. (2018): Schriftliche Mitteilung vom 8.10.2018.
- Niederösterreichische Landesregierung (2018): Ökologische Maßnahmen und Anlagen in Bodenreformverfahren. http://www.noel.gv.at/noe/Agrarstruktur-Bodenreform/Foerderung_oekologischer_Massnahmen_und_Anlagen_in_Bodenr.html (22.03.2019).
- Osbeck, M.; Schwarz, G. and Morkvenas, Z. (2013): Dialogue on ecosystem services, payments and outcome based approaches – Background Brief [Onlineversion]. Stockholm: Selbstverlag des Stockholm Environment Institute.
- Paul, H. und Wollny, V. (2014): Instrumente des strategischen Managements: Grundlagen und Anwendungen. 2., aktualisierte und erweiterte Auflage, München: De Gruyter Oldenbourg.
- Pavlis, E.; Terkenli, T.; Kristensen, S.; Busck, A. and Cosor, G. (2016): Patterns of agri-environmental scheme participation in Europe: Indicative trends from selected case studies [Onlineversion]. Land Use Policy 57 (2016), 800-812.
- Peeters, A. (2009): Importance, evolution, environmental impact and future challenges of grasslands and grassland-based systems in Europe [Onlineversion]. Grassland Science 55, 113-125.
- Pepels, W. (2005): Grundlagen der Unternehmensführung: Strategie, Stellgrößen, Erfolgsfaktoren, Implementierung. München: Oldenbourg.
- Phalan, B.; Onial, M.; Balmford, A. and Green, R. E. (2011): Reconciling Food Production and Biodiversity Conservation: Land Sharing and Land Sparing Compared [Onlineversion]. Science 333 (2011), 1289-1291.
- Pötsch, E.; Mösselberger, S. und Wohlfahrter, C. (2010): Befragung zur Thematik „Biodiversitätsflächen im Grünland“ – Abschlussbericht [Onlineversion]. Raumberg-Gumpenstein: Selbstverlag.
- Prazan, J. and Theesfeld, I. (2014): The role of agri-environmental contracts in saving biodiversity in the post-socialist Czech Republic [Onlineversion]. International Journal of the Commons 8 (2014), 1-25.

- Ravier, C.; Prost, L.; Jeuffroy, M.; Wezel, A.; Paravano, L. and Reau, R. (2015): Multi-criteria and multi-stakeholder assessment of cropping systems for a result-oriented water quality preservation action programme [Onlineversion]. *Land Use Policy* 42 (2015), 131-140.
- Reed, M. S.; Moxey, A.; Prager, K.; Hanley, N.; Skates, J.; Bonn, A.; Evans, C. D.; Glenk, K. and Thomson, K. (2014): Improving the link between payments and the provision of ecosystem services in agri-environment schemes [Onlineversion]. *Ecosystem Services* 9 (2014), 44-53.
- Ruff, M.; Kuhn, G.; Heinz, S.; Kollmann, J. und Albrecht, H. (2013): Beurteilung der Artenvielfalt im Wirtschaftsgrünland kleinstrukturierter Gebiete – Methodische Untersuchung für Agrarumweltprogramme [Onlineversion]. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 45 (3), 76-82.
- Runge, T. and Osterburg, B. (2007): A result-oriented approach to reward N-efficiency improvements [Onlineversion]. Unveröffentlichtes Skript.
- Russi, D. (2016): The result-based agri-environment measure in Baden-Württemberg (Germany) [Onlineversion]. S. I.: Selbstverlag des Institutes for European Environmental Policy.
- Russi, D.; Margue, H and Keenleyside, C. (2014): Result-based Agri-Environment Measures: Market-Based Instruments, Incentives or Rewards? The case of Baden-Württemberg [Onlineversion] [Case Study Report]. London: Institute for European Environmental Policy.
- Russi, D.; Margue, H.; Oppermann, R. and Keenleyside, C. (2016): Result-based agri-environment measures: Market-based instruments, incentives or rewards [Onlineversion]? The case of Baden-Württemberg. *Land Use Policy* 54 (2016), 69-77.
- Ruto, E. and Garrod, G. (2008): Investigating farmers' preferences for the design of agri-environment schemes: a choice experiment approach [Onlineversion]. *Journal of Environmental Planning and Management* 52 (5), 631-647.
- Sabatier, R.; Doyen L. and Tichit, M. (2012): Action versus Result-Oriented Schemes in a Grassland Ecosystem: A Dynamic Modelling Approach [Onlineversion]. *PLoS ONE* 7 (4): e33257.
- Sattler, C. and Matzdorf, B. (2013): PES in a nutshell: From definitions and origins to PES in practice – Approaches, design process and innovative aspects [Onlineversion]. *Ecosystem Services* 6 (2013), 2-11.

- Schenk, A.; Hunziker, M. and Kienast, F. (2007): Factors influencing the acceptance of nature conservation measures – A qualitative study in Switzerland [Onlineversion]. *Journal of Environmental Management* 83 (2007), 66-79.
- Schleyer, C. and Plieninger, T. (2011): Obstacles and options for the design and implementation of payment schemes for ecosystem services provided through farm trees in Saxony, Germany [Onlineversion]. *Environmental Conservation* 38 (4), 454-463.
- Schmitzberger, I.; Wrбка, T.; Steurer, B.; Aschenbrenner, G.; Peterseil, J. and Zechmeister, H. (2005): How farming styles influence biodiversity maintenance in Austrian agricultural landscapes [Onlineversion]. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 108 (2005), 274-290.
- Schroeder, L.; Isselstein, J.; Chaplin, S. and Peel, S. (2013): Agri-environment schemes: Farmers' acceptance and perception of potential 'Payment by Results' in grassland – A case study in England [Onlineversion]. *Land Use Policy* 32 (2013), 134-144.
- Schulz, T. (2015): An uphill struggle against scrub encroachment: Implementation of the alpine pasturing subsidy scheme in Switzerland [Onlineversion]. *Land Use Policy* 42 (2015), 318-328.
- Schwarz, G.; Moxey, A.; McCracken, D., Huband, S. and Cummins, R. (2008): An analysis of the potential effectiveness of a Payment-by-Result approach to the delivery of environmental public goods and services supplied by Agri-Environmental Schemes [Onlineversion]. Peterborough: Selbstverlag der Land Use Policy Group.
- Sidemo-Holm, W.; Smith, H. G. and Brady, M. V. (2018): Improving agricultural pollution abatement through result-based payment schemes [Onlineversion]. *Land Use Policy* (2018), 209-219.
- Suske Consulting (s.a.a): Evaluierung der Grünlandentwicklung. <http://www.suske.at/projekte/alle-projekte/evaluierung-der-gruenlandentwicklung> (11.03.2019).
- Suske Consulting (s.a.b): Ergebnisorientierter Naturschutzplan [Onlineversion]. S. I.: Selbstverlag.
- Sutherland, W. J. and Peel, M. J. S. (2010): Benchmarking as a means to improve conservation practice [Onlineversion]. *Fauna & Flora International, Oryx*, 45 (1), 56-59.
- Targetti, S.; Herzog, F.; Geijzendorffer, I. R.; Wolfrum, S.; Arndorfer, M.; Balázs, K.; Choisis, J. P.; Dennis, P.; Eiter, S.; Fjellstad, W.; Friedel, J. K.; Jeanneret, P.; Jongman, R. H. G.; Kainz, M.; Luescher, G.; Moreno, G.; Zanetti, T.; Sarthou, J. P.; Stoyanova, S.; Wiley, D.; Paoletti, M. G. and Viaggi, D. (2014):

- Estimating the cost of different strategies for measuring farmland biodiversity: Evidence from a Europe-wide field evaluation [Onlineversion]. *Ecological Indicators* 45 (2014), 434-443.
- Teufelbauer, N. und Seaman, B. (2017): Farmland Bird Index für Österreich: Indikatorermittlung 2015 bis 2020 – Teilbericht 2: Farmland Bird Index 2016 [Onlineversion]. Wien: Selbstverlag.
- Umweltbundesamt (s.a.a): Agrarumweltindikator „High Nature Value Farmland“. <http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/landnutzung/landnutzungbiologischevielfalt/highnaturevaluefarmland/> (11.03.2019).
- Umweltbundesamt (s.a.b): Über uns. http://www.umweltbundesamt.at/ueberuns/ueber_uns1/ (22.03.2019).
- Umweltbundesamt (s.a.c): Österreichisches Programm für die Ländliche Entwicklung. <http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/landnutzung/landnutzungbiologischevielfalt/evaluierungbiodiversitt/> (29.03.2019).
- Umweltdachverband (s.a.): Wer wir sind. <https://www.umweltdachverband.at/ueber-uns/wer-wir-sind/> (22.03.2019).
- Uthes, S. und Matzdorf, B. (2013): Studies on Agri-environmental Measures: A Survey of the Literature [Onlineversion]. *Environmental Management* 51 (2013), 251-266.
- Van Dijk, W. F. A.; Schaffers, A. P.; Leewis, L.; Berendse, F. and de Snoo, G. R. (2013): Temporal effects of agri-environmental schemes on ditch bank plant species [Onlineversion]. *Basic and Applied Ecology* 14 (2013), 289-297.
- Vatn, A. (2018): Environmental Governance – From Public to Private [Onlineversion]? *Ecological Economics* 148 (2018), 170-177.
- Verhulst, J.; Kleijn, D. and Berendse, F. (2007): Direct and indirect effects of the most widely implemented Dutch agri-environment schemes on breeding waders [Onlineversion]. *Journal of Applied Ecology* 2007 (44), 70-80.
- Villanueva, A.J.; Gómez-Limón, J.A.; Arriaza, M. and Rodríguez-Entrena, M. (2015): The design of agri-environmental schemes: Farmers' preferences in southern Spain [Onlineversion]. *Land Use Policy* 46, 142-154.

- Vogt, S. und Werner, M. (2014): Forschen mit Leitfadeninterviews und qualitativer Inhaltsanalyse – Skript [Onlineversion]. Köln: Selbstverlag der Fachhochschule Köln.
- Wezel, A.; Vincent, A.; Nitsch, H.; Schmid, O.; Dubbert, M.; Tasser, E.; Fleury, Philippe; Stöckli, S.; Stolze, M. and Bogner, D. (2018): Farmers' perceptions, preferences, and propositions for result-oriented measures in mountain farming [Onlineversion]. *Land Use Policy* 70 (2018), 117-127.
- Wezel, A.; Zipfer, M.; Aubry, C.; Barataud, F. and Heißenhuber, A. (2015): Result-oriented approaches to the management of drinking water catchments in agricultural landscapes [Onlineversion]. *Journal of Environmental Planning and Management* 59 Nr. 2 (2016), 183-202.
- WTO – World Trade Organization (s.a.a): Agriculture. https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agric_e.htm (20.10.2018).
- WTO – World Trade Organization (s.a.b): Domestic support. https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/ag_intro03_domestic_e.htm (29.03.2019).
- WTO – World Trade Organization (s.a.c): Domestic support in agriculture: The boxes. https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm (20.10.2018).
- Wunder, S. (2005): Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts [Onlineversion]. CIFOR Occasional Paper 42 (2005).
- Wynne-Jones, S. (2013): Connecting payments for ecosystem services and agri-environment regulation: An analysis of the Welsh Glastir Scheme [Onlineversion]. *Journal of Rural Studies* 31 (2013), 77-86.
- Wynne-Jones, S.; Schwarz, G. and Burton, R. J. F. (2013): Payment-by-results agri-environmental support for grasslands in Europe: Lessons learnt for future agri-environmental support in Wales [Onlineversion]. S. l.: Unveröffentlichtes Skript.
- Zabel, A. and Roe, B. (2009): Optimal design of pro-conservation incentives [Onlineversion]. *Ecological Economics* 69 (2009), 126-134.
- Zechmeister, H.G., Schmitzberger, I.; Steurer, B.; Peterseil, J. and Wrba, T. (2003): The influence of land-use practice and economics on plant species richness in meadows [Onlineversion]. *Biological Conservation* 114 (2), 165-177.

8. ANHANG

Anhang 1: Leitfaden für das ExpertInneninterview

| Allgemeiner Teil |
|--|
| O Wie beurteilen Sie den <u>aktuellen Zustand von Biodiversität</u> im Grünland bzw. den <u>Erfolg der aktuell maßnahmenorientierten ÖPUL-Maßnahmen</u> zur Förderung von Biodiversität im Grünland? |
| O Was bedeutet aus Ihrer Sicht der <u>Begriff</u> "Ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen"? |
| O Wie würden Sie die <u>aktuelle Situation und Entwicklung</u> von ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen in Österreich beschreiben? |
| O Was hat aus Ihrer Sicht dazu geführt, dass in Österreich noch <u>keine ergebnisorientierten Maßnahmen umgesetzt</u> wurden? |
| O Wie würden Sie Ihre <u>Rolle in der Diskussion</u> rund um ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen in Österreich beschreiben? |
| O Welche <u>AkteurInnen</u> sind aus Ihrer Sicht in der österreichischen Diskussion rund um ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen besonders relevant? |

| Teil I: Im ersten Teil dieses Interviews würde ich gerne mit Ihnen über Ihre Einschätzung zur Ein- und Durchführung von ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen sprechen. |
|---|
|---|

| Offene Frage | Checkliste |
|--|---|
| O Worin sehen Sie – aus österreichischer Sicht – die <u>Stärken</u> von ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen zur Förderung von Biodiversität im Grünland – gerade im Vergleich zu aktionsorientierten Agrarumweltmaßnahmen? | Verknüpfung von Zahlung und Leistung Handlungsfreiheit Außendarstellung Zusammenarbeit Effizienz & Kosten Wissen und Bewusstsein |
| O Ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen zur Förderung von Biodiversität im Grünland werden kontrovers diskutiert. Wo liegen Ihrer Meinung – gerade im Vergleich zum aktuellen aktionsorientierten Ansatz – aus österreichischer Sicht ihre <u>Schwächen</u> ? | Risiko |
| o Wie <u>relevant</u> sind aus Ihrer Sicht die genannten Schwächen für den Maßnahmenerefolg in Österreich? | langfristige Wirkung |
| o Können Sie sich <u>Lösungsansätze</u> vorstellen, wie man diese Schwächen kompensieren könnte? | Komplexität im Indikatordesign |
| O Welche Faktoren <u>außerhalb</u> der Maßnahme (in der Gesellschaft, in der Politik etc.) <u>begünstigen</u> aus Ihrer Sicht aktuell die Ein- und Durchführung von ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen zur Förderung von Biodiversität im Grünland in Österreich? <small>[Stehen die Rahmenbedingungen für die Einführung von eoAum derzeit günstig? Wenn ja – welche Rahmenbedingungen sind das?]</small> | Maßnahmenadditionalität |
| O Welche Faktoren <u>außerhalb</u> der Maßnahme (in der Gesellschaft, in der Politik etc.) <u>erschweren</u> aus Ihrer Sicht aktuell die Einführung von ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahmen zur Förderung von Biodiversität im Grünland in Österreich? <small>[Stehen die Rahmenbedingungen für die Einführung von eoAum derzeit ungünstig? Wenn ja – welche Rahmenbedingungen sind das?]</small> | politische Ziele |
| o Wie <u>relevant</u> sind aus Ihrer Sicht die genannten Punkte für den Maßnahmenerefolg in Österreich? | Wissensstand |
| o Können Sie sich <u>Lösungsansätze</u> vorstellen, wie man diese Hindernisse überwinden könnte? | Akzeptanz (LandwirtInnen) |
| O Angenommen, in Österreich wird eine ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahme zur Förderung von Biodiversität im Grünland eingeführt: Was, <u>außer den Schwächen der Maßnahme selbst</u> , könnte aus Ihrer Sicht zu einem <u>Scheitern</u> der Maßnahme führen (politische Vorgaben, gesellschaftliche Trends etc.)? | Akzeptanz (übrige Beteiligte) |
| o Wie <u>relevant</u> sind aus Ihrer Sicht die genannten Punkte für den Maßnahmenerefolg in Österreich? | Zahlungshöhe |
| o Was müsste man daher aus Ihrer Sicht vorab sicherstellen, damit ein <u>Scheitern der Maßnahme verhindert</u> werden kann? | gesetzliche Vorgaben (national, WTO, EU) |
| O Wie schätzen Sie die <u>Bedeutung</u> von ergebnisorientierten Ansätzen zur Förderung von Biodiversität im Grünland für Österreich ein? <small>[Ev. Nachfrage: Wie kommen Sie zu dieser Einschätzung?]</small> | |
| Wir sind bereits am Ende des ersten Interviewparts angelangt und kommen nun zum zweiten und letzten Part. Möchten Sie davor noch etwas ergänzen? | |

| Teil II: In diesem Teil würde ich mich mit Ihnen gerne darüber unterhalten, wie ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen ausgestaltet sein sollten, damit sie in Österreich Erfolg haben könnten. |
|---|
|---|

| Offene Frage | Checkliste |
|---|--|
| O Angenommen, Sie sind in die Entwicklung einer ergebnisorientierten Agrarumweltmaßnahme zur Förderung von Biodiversität im österreichischen Grünland involviert: – Wie würden Sie die <u>Maßnahme gestalten</u> ? – Worauf würden Sie bei der Gestaltung besonders | Ausbildung/ Beratung Maßnahmenziele Vertragsgestaltung Ergebnisindikatoren Zahlungsmodalitäten Kontrolle und Monitoring Zusammenarbeit vorbereitende/unterstützende Prozesse |
| O Wie könnte man Ihrer Meinung nach derartige eoAum gestalten, sodass sie von den LandwirtInnen gut <u>angenommen</u> werden? | |
| O Wie könnte man Ihrer Meinung nach die <u>Wirkung</u> von derartigen eoAum auf die Umwelt sicherstellen? | |
| O Und wo sollte man ansetzen, dass sich auch die <u>Kosten</u> für derartige Maßnahmen in einem angemessenen Rahmen bewegen (Effizienz)? | |
| Wir sind nun am Ende des zweiten Parts angelangt – gerne können Sie diesbezüglich noch etwas ergänzen, wenn Sie möchten. | |

Anhang 2: Einverständniserklärung

UNIVERSITÄT FÜR BODENKULTUR WIEN
University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Vienna
Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Institut für Agrar- und Forstökonomie



Einverständniserklärung

Ich (Name) erkläre mich damit einverstanden, dass das mit mir am (Datum) von Verena Scherfranz geführte Gespräch aufgenommen, verschriftet und im Rahmen der Masterarbeit ausgewertet werden darf. Nach Vollendung des Projektes (geplant im Mai 2019) wird die Tonbandaufzeichnung gelöscht.

Ich stimme der Verwendung kleiner Ausschnitte des verschriftlichten Gesprächs für Berichtslegung und Publikationen im Rahmen der Masterarbeit zu. Dabei gilt Folgendes zu beachten (bitte Zutreffendes ankreuzen):

- Persönlichen Daten, die Rückschlüsse auf meine Person oder Dritte zulassen, dürfen im Rahmen dieser Ausschnitte angeführt werden.
- Alle persönlichen Daten, die Rückschlüsse auf meine Person oder Dritte zulassen, müssen gelöscht oder anonymisiert werden.

Ich erkläre mich damit einverstanden, dass meine Kontaktdaten (Name, Telefonnummer) für den Fall der Klärung von Rückfragen für die Dauer der Masterarbeit nach den Regeln des Datenschutzes vertraulich und sicher verwahrt werden. Nach Vollendung des Projektes müssen meine Kontaktdaten und die Tonbandaufzeichnung gelöscht werden.

Ich habe eine schriftliche Vertrauensschutzklärung erhalten und wurde darüber unterrichtet, dass ich meine Einverständniserklärung jederzeit schriftlich bei Verena Scherfranz (verena.scherfranz@students.boku.ac.at) widerrufen kann.

.....
Ort, Datum

.....
Unterschrift

Anhang 3: Vertrauensschutzerklärung

UNIVERSITÄT FÜR BODENKULTUR WIEN
University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Vienna
Department für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Institut für Agrar- und Forstökonomie



Vertrauensschutzerklärung

Die Durchführung der Masterarbeit erfolgt auf Grundlage der Bestimmungen des Datenschutzgesetzes. Daher bin ich (Verena Scherfranz) verpflichtet, Sie darauf hinzuweisen, dass Ihre Teilnahme am Forschungsprojekt freiwillig ist und Ihnen aus der Nichtteilnahme oder der Nichtbeantwortung einzelner Fragen kein Nachteil entstehen kann.

Die Aufzeichnung, Verschriftlichung, Auswertung und weitere Verwendung des Gesprächs erfordert Ihr ausdrückliches Einverständnis. Ein Widerruf Ihrer Einverständniserklärung ist jederzeit möglich und schriftlich zu richten an Verena Scherfranz (verena.scherfranz@students.boku.ac.at).

Über die Verwendung des mit Ihnen geführten Gesprächs sage ich Ihnen verbindlich folgende Vorgehensweise zu:

- 1) Die Tonbandaufnahme des Gesprächs ist Grundlage für die nachfolgenden Arbeitsschritte. Die Aufnahme wird verschriftlicht, wobei eine Anonymisierung von Personen-, Orts-, Straßennamen und sonstigen identifizierenden Angaben von Ihnen ...
 - ... gewünscht wird.
 - ... nicht gewünscht wird.Weder Tonbandaufnahme noch Transkript werden veröffentlicht. Die Tonbandaufzeichnung wird nach Vollendung des Projektes gelöscht.
- 2) Kurze Ausschnitte aus dem verschriftlichten Gespräch sollen für die Masterarbeit sowie möglicherweise für Publikationen in wissenschaftlichen Fachzeitschriften verwendet werden.
- 3) Ihre Kontaktdaten (Name, Telefonnummer, E-Mail-Adresse) werden für den Fall der Klärung von Rückfragen für die Dauer des Forschungsprojektes nach den Regeln des Datenschutzes vertraulich und sicher verwahrt werden. Nach Vollendung der Masterarbeit (geplant für Mai 2019) werden Ihre Kontaktdaten gelöscht. Nur die von Ihnen unterschriebene Einverständniserklärung wird über das Projektende hinweg aufbewahrt und dient ausschließlich dazu, bei einer Überprüfung durch den Datenschutzbeauftragten nachweisen zu können, dass Sie mit der Auswertung einverstanden sind. Die Einverständniserklärung kann nicht mehr mit dem verschriftlichten Gespräch in Verbindung gebracht werden.

Ich würde mich freuen, Ihnen nach Abschluss der Masterarbeit (geplant für Mai 2019) eine PDF-Version zukommen zu lassen. Zudem wird die Masterarbeit auf der Institutshomepage zum Download angeboten werden: <https://www.wiso.boku.ac.at/afo/abschlussarbeiten/>

Ich danke Ihnen herzlich für Ihre Bereitschaft, an meiner Masterarbeit teilzunehmen.

.....
Ort, Datum

.....
Verena Scherfranz

Anhang 4: Ursprüngliches Kategoriensystem für die qualitative Inhaltsanalyse

| Ursprüngliches Kategoriensystem | |
|--|--|
| Kategorie / Code | Ausprägungen |
| Allgemeiner Teil (Teil 0) | |
| Biodiversitätszustand | – |
| Leistung ÖPUL | – |
| Begriffsdefinition | – |
| Entwicklung der Diskussion | – |
| Rolle in der Diskussion | – |
| AkteurInnen in der Diskussion | – |
| Gründe gegen eoAum | – |
| Inhaltlicher Teil 1 | |
| Handlungsfreiheit | 4 Ausprägungen: Stärke, Schwäche, neutral, bedingt |
| Verknüpfung von Zahlung und Leistung | 4 Ausprägungen: Stärke, Schwäche, neutral, bedingt |
| Außendarstellung | 4 Ausprägungen: Stärke, Schwäche, neutral, bedingt |
| Risiko | 4 Ausprägungen: Stärke, Schwäche, neutral, bedingt |
| Komplexität des Indikatordesigns | 4 Ausprägungen: Stärke, Schwäche, neutral, bedingt |
| Kosten und Effizienz | 4 Ausprägungen: Stärke, Schwäche, neutral, bedingt |
| Zusammenarbeit | 4 Ausprägungen: Stärke, Schwäche, neutral, bedingt |
| Wissen und Bewusstsein | 4 Ausprägungen: Stärke, Schwäche, neutral, bedingt |
| Wirkungsdauer | 4 Ausprägungen: Stärke, Schwäche, neutral, bedingt |
| Gesetzliche Vorgaben | 4 Ausprägungen: Chance, Risiko, neutral, bedingt |
| politische Ziele | 4 Ausprägungen: Chance, Risiko, neutral, bedingt |
| Maßnahmenadditionalität | 4 Ausprägungen: Chance, Risiko, neutral, bedingt |
| Zahlungshöhe | 4 Ausprägungen: Chance, Risiko, neutral, bedingt |
| Wissensstand | 4 Ausprägungen: Chance, Risiko, neutral, bedingt |
| Akzeptanz der LandwirtInnen | 4 Ausprägungen: Chance, Risiko, neutral, bedingt |
| Akzeptanz übriger Beteiligter | 4 Ausprägungen: Chance, Risiko, neutral, bedingt |
| Mögliche Gründe für Scheitern | – |
| Bedeutung | – |
| Inhaltlicher Teil 2 | |
| Gestaltung – Wissenstransfer | – |
| Gestaltung – Maßnahmenziele | – |
| Gestaltung – Ergebnisindikatoren | – |
| Gestaltung – Zusammenarbeit | – |
| Gestaltung – Vertragsgestaltung | – |
| Gestaltung – Kontrolle und Monitoring | – |
| Gestaltung – Zahlung | – |
| Gestaltung – vorbereitende und unterstützende Prozesse | – |
| Gestaltung – Maßnahmenakzeptanz | – |
| Gestaltung – Maßnahmeneffektivität | – |
| Gestaltung – Maßnahmeneffizienz und Kosten | – |

Quelle: Eigene Darstellung, 2019.

Anhang 5: Beschreibung des finalen Kategoriensystems für qualitative Inhaltsanalyse

Kategoriensystem für Part 1 – allgemeine Fragen

K 1 Biodiversitätszustand

DEFINITION: Beschreibung des aktuellen Zustands der Biodiversität im österreichischen Grünland, Lageeinschätzung

ANKERBEISPIEL: „Also in den Bonitätslagen ist die Biodiversität extrem eingeschränkt nur noch vorhanden, an den Grenzertragsstandorten, also im Gebirge auf standortbedingt schlechteren Böden hat man halt standortbedingt oft noch eine einigermaßen positive Biodiversitätssituation (I4, 2).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, die die aktuelle Lage in Hinblick auf Biodiversität beschreiben. Es werden keine Aussagen kodiert, die eine Bewertung vornehmen, ob eoAum oder aoAum Biodiversität besser schützen können oder inwieweit die bisherigen Programme zur aktuellen Biodiversitätssituation beigetragen haben.

K 2 Leistung ÖPUL

DEFINITION: Einschätzung, wie die bisherigen Förderprogramme zum Schutz der Biodiversität beigetragen haben

ANKERBEISPIEL: „Davon gehe ich schon aus, ich glaube, dass die Situation sonst noch deutlich schlechter wäre (I4, 4).“

KODIERREGEL: Es werden nur jene Aussagen kodiert, die sich explizit auf die Leistungen der bisherigen Förderprogramme, etwa des ÖPUL, beziehen. Es werden keine Aussagen kodiert, in denen ein Vergleich zwischen den bisherigen Maßnahmen und möglichen künftigen Maßnahmen angestellt wird.

K 3 Begriffsdefinition

DEFINITION: Definition des Begriffes „Ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen“

ANKERBEISPIEL: „Also ich würde es jetzt so verstehen, dass es ein, eine, ein gewisses Ziel sozusagen gibt, ja, wie z. B. jetzt mehrere Kennarten oder so, ja, und die Landwirte und wie man sozusagen zu dem Ziel kommt bleibt also weitgehend dem Landwirt überlassen, also meistens wird es dann irgendeine Art von Monitoring oder Begleitung oder Beratung oder so geben, aber dass sozusagen nicht fix vorgeschrieben ist, was jetzt der Landwirt genau wann zu welchem Zeitpunkt und so was, das ist ja auch immer kritisch, zu tun hat (I9, 18).“

KODIERREGEL: Es werden nur jene Aussagen kodiert, die sich explizit auf die Frage bzw. mögliche Nachfragen beziehen, was von den Befragten jeweils unter dem Begriff zu verstehen ist. Es wird keine Kodierung im weiteren Gesprächsverlauf unternommen.

K4 Entwicklung der Diskussion

DEFINITION: Beschreibung, wie sich die Diskussion rund um die Einführung von eoAum im zeitlichen Verlauf entwickelt hat und wie präsent die Diskussion/ der Ansatz heute ist

ANKERBEISPIEL: „In Österreich, also ich glaube, es gibt ja schon, z. B. in Bayern, glaube ich gibt es schon solche, wird das schon umgesetzt und in Österreich weiß ich es, ehrlich gesagt, nur, also es war auch, es ist mir schon sozusagen in den Debatten auch immer wieder untergekommen und meines Wissens nach gibt es ja im Naturschutz eine ergebnisorientierte Maßnahme im jetzigen Programm und das ist aber so eine Art Pilotprojekt oder so, ja (I9, 20).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, aus denen entnommen werden kann, wie stark diskutiert und präsent der Ansatz in Österreich bereits ist. Es werden keine Aussagen kodiert, in denen die Bedeutung für Österreich angesprochen wird.

K 5 Gründe gegen eoAum

DEFINITION: Begründung, wieso eoAum in Österreich bislang noch nicht oder kaum umgesetzt wurden

ANKERBEISPIEL: „Weiß ich nicht, ob da im, in anderen Ländern, ob es da andere Rahmenbedingungen gibt oder ob man bei uns da einfach eben auf die bewährten ÖPUL-Maßnahmen gesetzt hat, weil man gesagt hat, das ist jetzt in der Vergangenheit gut gelaufen, da hat es eine gute Akzeptanz gegeben und das andere ist jetzt zu aufwändig, zu kompliziert und vielleicht ein zu hohes Risiko für die Landwirte, könnte ich mir vorstellen, aber weiß ich nicht genau (I9, 164).“

KODIERREGEL: Durch die Aussage müssen Gründe dargestellt werden, die (möglicherweise) dafür verantwortlich sind, weshalb in Österreich bis dato kaum eoAum eingeführt wurden (Vergangenheitsbezug).

K 6 Rolle in der Diskussion

DEFINITION: Beschreibung der eigenen Rolle, die die Befragten in der politischen Diskussion um eoAum einnehmen

ANKERBEISPIEL: „Also grundsätzlich beteiligen wir uns als Verband sozusagen auch an der Diskussion um die Gestaltung generell des Programms für ländliche Entwicklung und speziell sozusagen der Agrarumweltmaßnahmen, aber jetzt sozusagen so eine getrennt davon eine Diskussion, wo es jetzt nur um ergebnisorientierte Maßnahmen oder so geht, habe ich jetzt bislang nicht wahrgenommen und da waren wir jetzt speziell sozusagen, sollte es sowas gegeben haben, nicht direkt involviert, ja, aber sonst sind wir sehr wohl auch involviert, was jetzt die Agrarumweltmaßnahmen anbelangt (I9, 34).“

KODIERREGEL: Es werden nur jene Aussagen kodiert, die entnehmen lassen, wie die Person oder die Organisation mit der Diskussion rund um eoAum in Berührung gekommen ist und/oder welche Rolle sie dabei einnimmt. Es wird nicht kodiert, welche Sichtweise sie darauf haben bzw. Bedeutungseinschätzung sie diesbezüglich vornehmen.

K 7 AkteurInnen in der Diskussion

DEFINITION: Darstellung, welche AkteurInnen in der Diskussion rund um die Einführung von eoAum relevant sind

ANKERBEISPIEL: „Naja, Landwirtschaftskammer, Bio-Verbände zum Beispiel würde ich sagen sind die wesentlichsten Player (I4, 30).“

KODIERREGEL: Es werden nur jene Aussagen kodiert, die sich darauf beziehen, wer generell an der Diskussion beteiligt ist. Es werden keine Aussagen kodiert, in denen den AkteurInnen bereits eine konkrete Sichtweise/Einstellung zugeschrieben wird.

Kategoriensystem für Part 1 – Stärken-/Schwächen-/Chancen-/Risikoerhebung

K 8.1. Verknüpfung von Zahlung und Leistung – Stärke

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die unmittelbare Verknüpfung von Zahlung und Leistung bei eoAum einen Vorteil gegenüber den aoAum darstellt

ANKERBEISPIEL: „Das macht schon Sinn, dass man nur bezahlt wird, wenn man auch tatsächlich ein Ergebnis vorweisen kann, so ist es am Markt ja auch (*Musterbeispiel*).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass die Verknüpfung von Zahlung und Leistung bei eoAum im Vergleich zu aoAum einen Vorteil darstellt.

K 8.2. Verknüpfung von Zahlung und Leistung – Schwäche

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass es ein erheblicher Nachteil ist, dass die Landwirtinnen stets konkrete Ergebnisse vorweisen müssen, um auch eine Zahlung zu erhalten (z. B. erhöhtes Risiko aufgrund externer Faktoren)

ANKERBEISPIEL: „Ja, weil im Prinzip sind jetzt teilweise – nachdem Verpflichtung für Jahre eingegangen werden – wenn der im vierten Jahr diese Arten nicht vorweisen kann, kann ich mir vorstellen, dass das so interpretiert wird, das war die vier anderen Jahre auch nicht, und dann zahlt er vier Jahre zurück, nicht. Und das ist, wenn es um große Flächen geht, existenzgefährdend für den Betrieb (I3, 201).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass die Verknüpfung von Zahlung und Leistung bei eoAum im Vergleich zu aoAum einen Nachteil darstellt. Gründe, wieso eine unmittelbare Verknüpfung nicht zielführend ist – wie etwa das erhöhte Risiko – werden auch durch diesen Code erfasst.

K 8.3. Verknüpfung von Zahlung und Leistung – neutral

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Verknüpfung von Zahlung und Leistung bei eoAum im Vergleich zu aoAum keine wesentliche Verbesserung oder Verschlechterung darstellt, oder allgemeine Äußerung zum Thema ohne spezifische Wertung

ANKERBEISPIEL: „Also das sehe ich nicht als Argument, weil die Leistung des Bauern im maßnahmenorientierten Naturschutz oder Umweltprogramm macht er ja auch eine Leistung – ob die sinnvoll ist oder nicht, steht jetzt auf einem anderen Blatt, quasi, nicht (I3, 72)?“

KODIERREGEL: In der Aussage dürfen keine gefestigten Vermutungen oder Bewertungen zu erkennen sein, dass die Verknüpfung von Zahlung und Leistung bei eoAum im Vergleich zu aoAum mit wesentlichen Vor- oder Nachteilen einhergeht.

K 8.4. Verknüpfung von Zahlung und Leistung – bedingt

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Verknüpfung von Zahlung und Leistung bei eoAum im Vergleich zu aoAum durchaus wesentliche Vor- oder Nachteile (etwa erhöhtes Risiko) aufweist – allerdings werden weitere Aussagen zu Maßnahmengestaltungen, äußeren erßerUmstände oder andere Informationen damit verknüpft

ANKERBEISPIEL: „Dieses Risiko besteht zu einem gewissen Teil, aber ich sage einmal, es gibt ja im Regelfall alle 5 Jahre dann wieder so ein Beratungsgespräch oder alle paar Jahre und mit einem guten Ökologen kann man über solche Probleme wahrscheinlich auch diskutieren (I4, 72).“

KODIERREGEL: Durch die Aussage wird eine positive oder negative Wertung der Verknüpfung von Zahlung und Leistung bei eoAum im Vergleich zu aoAum vorgenommen, allerdings wird noch eine erhebliche Einschränkung, Bedingung oder andere Information mitgeteilt.

K 9.1. Handlungsfreiheit – Stärke

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass eoAum in Hinblick auf die charakteristische Handlungsfreiheit eine Verbesserung gegenüber aoAum darstellen

ANKERBEISPIEL: „Ein Vorteil ist für mich die Flexibilität, die die Landwirtinnen und Landwirte haben auch sozusagen, dass sie einerseits die zeitliche Flexibilität und andererseits auch die Flexibilität sozusagen, wirklich eine standortangepasste Bewirtschaftung zu machen, und nicht dann an einem bestimmten Stichtag jetzt dieses und jenes verrichten zu müssen (I9, 40)...“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass eoAum in Hinblick auf die Handlungsfreiheit eine Verbesserung im Vergleich zu aoAum aufweisen.

K 9.2. Handlungsfreiheit – Schwäche

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass eoAum in Hinblick auf die charakteristische Handlungsfreiheit eine Verschlechterung gegenüber aoAum darstellen

ANKERBEISPIEL: „Naja, so gibt es Vorgaben, die kann ich kontrollieren und die Landwirte wissen, was sie tun müssen, damit sie ihr Geld kriegen (*Musterbeispiel*).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass eoAum in Hinblick auf die Handlungsfreiheit eine Verschlechterung im Vergleich zu aoAum aufweisen. Gründe, wieso eine unmittelbare Verknüpfung nicht zielführend ist – wie etwa das erhöhte Risiko oder das Fehlen passgenauer Indikatoren – werden durch andere Codes erfasst.

K 9.3. Handlungsfreiheit – neutral

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass eoAum in Hinblick auf die charakteristische Handlungsfreiheit keine wesentliche Verbesserung oder Verschlechterung gegenüber aoAum darstellen, oder allgemeine Äußerung zum Thema ohne spezifische Wertung

ANKERBEISPIEL: „Der Bauer muss sie dann halt selber wählen, also Auflagen sind dann nach wie vor da, in irgendeiner Form muss er dem ja Rechnung tragen, dass da jetzt das von mir aus so bleiben muss (I3, 66).“

KODIERREGEL: Durch die Aussage wird kommuniziert, dass die Handlungsfreiheit durch eoAum keine wesentlichen Verbesserungen oder Verschlechterungen im Vergleich zu aoAum mit sich zieht.

K 9.4. Handlungsfreiheit – bedingt

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass eoAum bezüglich der charakteristischen Handlungsfreiheit im Vergleich zu aoAum durchaus Vor- oder Nachteile aufweisen – allerdings werden weitere Aussagen zu Maßnahmengestaltungen, äußeren Umständen oder andere Informationen damit verknüpft

ANKERBEISPIEL: „Ja klar ist das gut für die Bäuerinnen und Bauern, wenn sie keine strikten Vorgaben haben, aber nur, wenn man ihnen auch Wege aufzeigt, wie sie dorthin kommen (*Musterbeispiel*).“

KODIERREGEL: Durch die Aussage wird – im Vergleich zu aoAum – eine positive oder negative Wertung der eoAum in Hinblick auf die charakteristische Handlungsfreiheit vorgenommen, allerdings wird noch eine erhebliche Einschränkung, Bedingung oder andere Information mitgeteilt.

K 10.1. Außendarstellung – Stärke

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass sich die Außendarstellung durch eoAum für die LandwirtInnen im Vergleich zu aoAum vereinfacht

ANKERBEISPIEL: „...also das ist glaube ich schon auch wichtig für die Bauern und für die Kammern, dass hier Ergebnisse oder klare Ergebnisse erzielt werden im Programm (I4, 44)..“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass eoAum in Hinblick auf die Außendarstellbarkeit eine Verbesserung im Vergleich zu aoAum mit sich ziehen.

K 10.2. Außendarstellung – Schwäche

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass sich die Außendarstellung durch eoAum für die LandwirtInnen im Vergleich zu aoAum erschwert

ANKERBEISPIEL: „Und wenn es dann in einem Jahr nur 2 Arten gibt und sonst immer 5? Dann denken die Leute natürlich gleich, der Bauer hat einen Fehler gemacht (*Musterbeispiel*)!“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass eoAum in Hinblick auf die Außendarstellbarkeit eine Verschlechterung im Vergleich zu aoAum mit sich ziehen.

K 10.3. Außendarstellung – neutral

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Außendarstellung für LandwirtInnen bei eoAum im Vergleich zu aoAum nicht wesentlich vereinfacht oder erschwert wird, oder allgemeine Äußerung zum Thema ohne spezifische Wertung

ANKERBEISPIEL: „Also es ist auf alle Fälle ein guter Ansatz und ich würde es nicht ganz, komplett verdammen, aber ich denke mir, wenn es nicht ökonomisch über das Produkt noch was geht, dann nur über die Blumen wird es nicht bezahlbar sein (I3, 187).“

KODIERREGEL: In der Aussage dürfen keine gefestigten Vermutungen oder Bewertungen zu erkennen sein, dass eoAum im Vergleich zu aoAum Vor- oder Nachteile in Hinblick auf die Darstellung nach außen aufweisen.

K 10.4. Außendarstellung – bedingt

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass eoAum im Vergleich zu aoAum durchaus Vor- oder Nachteile in Hinblick auf die Außendarstellbarkeit aufweisen – allerdings werden weitere Aussagen zu Maßnahmengestaltungen, äußeren Umständen oder andere Informationen damit verknüpft

ANKERBEISPIEL: „Also, dass quasi irgendeine Region dann sagt, wir haben so und so viele Blumen, und die auch gleich neben Wien liegt, zum Beispiel, das ist dann auch sicher kein Nachteil, weil wenn das irgendwo in Litschau oben liegt, dann wird es schon wieder unlustig, nicht. Weil dann können sie sich schon profilieren, nur kommt trotzdem niemand hin und es kommt kein Einkommen da her (I3, 185)“.

Kodierregeln: Durch die Aussage wird eine positive oder negative Wertung der eoAum in Hinblick auf die Außendarstellung vorgenommen, allerdings wird noch eine erhebliche Einschränkung oder Bedingung mitgeteilt.

K 11.1. Zusammenarbeit – Stärke

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Zusammenarbeit unter LandwirtInnen bei eoAum im Vergleich zu aoAum eher gefördert wird

ANKERBEISPIEL: „Dass man sich vielleicht mehr austauscht, wie bspw. jetzt der Nachbar versucht, die Ziele zu erreichen oder vielleicht, ja, vielleicht auch mehr angespornt ist, oder, ja, aber speziell denke ich, dieser Austausch, ja (I9, 72).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass eoAum in Hinblick auf die Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen eine Verbesserung im Vergleich zu aoAum mit sich ziehen.

K 11.2. Zusammenarbeit – Schwäche

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Zusammenarbeit unter LandwirtInnen bei eoAum im Vergleich zu aoAum eher gehemmt wird

ANKERBEISPIEL: „Naja, vielleicht entsteht dann aber auch eine ziemliche Konkurrenz unter den Landwirten um die Wiese mit den meisten Arten (*Musterbeispiel*)...“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass eoAum in Hinblick auf die Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen eine Verschlechterung im Vergleich zu aoAum mit sich ziehen.

K 11.3. Zusammenarbeit – neutral

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen bei eoAum im Vergleich zu aoAum nicht wesentlich gefördert oder gehemmt wird, oder allgemeine Äußerung zum Thema ohne spezifische Wertung

ANKERBEISPIEL: „Ob sie zusammenarbeiten oder nicht – da kommt es nicht auf die Maßnahme darauf an, sondern auf die Leute (*Musterbeispiel*).“

KODIERREGEL: In der Aussage dürfen keine gefestigten Vermutungen oder Bewertungen zu erkennen sein, dass eoAum im Vergleich zu aoAum Verbesserungen oder Verschlechterungen in Hinblick auf die Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen aufweisen.

K 11.4. Zusammenarbeit – bedingt

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass eoAum im Vergleich zu aoAum die Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen durchaus fördern oder hemmen – allerdings werden weitere Aussagen zu Maßnahmengestaltungen, äußeren Umständen oder andere Informationen damit verknüpft.

ANKERBEISPIEL: „Ich glaube schon, dass es die Zusammenarbeit fördert, aber man sollte das auch ein bisschen steuern (I4, 54).“

KODIERREGEL: Durch die Aussage wird – im Vergleich zu aoAum – eine positive oder negative Wertung der eoAum in Hinblick auf die Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen vorgenommen, allerdings wird noch eine erhebliche Einschränkung, Bedingung oder andere Information mitgeteilt.

K 12.1. Wissen und Bewusstsein – Stärke

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass sich eoAum im Vergleich zu aoAum positiv auf das Wissen, Bewusstsein oder die langfristige Mentalität/Gesinnung der LandwirtInnen auswirken

ANKERBEISPIEL: „Also, Nachteil oder Vorteil, je nachdem, halt für manche Leute Nachteil, für manche Vorteil, ist sicher eine ganz ein e hohe, ein hoher Grad an Bewusstseinsbildung bei den Landwirten (I3, 38).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass eoAum in Hinblick auf Wissen und Bewusstsein oder langfristige Mentalität/Gesinnung seitens der LandwirtInnen eine Verbesserung im Vergleich zu aoAum mit sich ziehen.

K 12.2. Wissen und Bewusstsein – Schwäche

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass sich eoAum im Vergleich zu aoAum negativ auf das Wissen, Bewusstsein oder die langfristige Mentalität/Gesinnung auswirken

ANKERBEISPIEL: „Wenn sie dann gar keine Vorgaben mehr haben, wie sollen sie dann wissen, was sie jetzt tun sollen, um die 5 oder 8 Arten zu erreichen? Langfristig lernen die Landwirte ja von den Auflagen, wie man nachhaltig wirtschaftet (*Musterbeispiel*).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass sich eoAum im Vergleich zu aoAum negativ auf Wissen und Bewusstsein oder langfristige Mentalität/Gesinnung auswirken.

K 12.3. Wissen und Bewusstsein – neutral

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass eoAum Wissens- und Bewusstseinsstand sowie langfristige Mentalität/Gesinnung im Vergleich zu aoAum nicht wesentlich verbessern oder verschlechtern, oder allgemeine Äußerung zum Thema ohne spezifische Wertung

ANKERBEISPIEL: „Ja, oder es machen halt nur solche Teil..., nehmen nur solche teil, die sich das auch vorstellen können und die das interessiert (I3, 92).“

KODIERREGEL: In der Aussage dürfen keine gefestigten Vermutungen oder Bewertungen zu erkennen sein, dass sich eoAum im Vergleich zu aoAum positiv oder negativ auf Wissens- und Bewusstsein oder langfristigen Mentalität/Gesinnung auswirken.

K 12.4. Wissen und Bewusstsein – bedingt

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass eoAum durchaus zu einer Verbesserung oder Verschlechterung des Wissens- oder Bewusstseinsstands bzw. der langfristigen Mentalität/Gesinnung führen – allerdings werden weitere Aussagen zu Maßnahmengestaltungen, äußeren Umständen oder andere Informationen damit verknüpft

ANKERBEISPIEL: „Bei einer gewissen Schicht. Also ich glaube, bei – und das traue ich mich jetzt nicht quantifizieren – aber bei einer bestimmten Prozentgruppe von Landwirten wird es wahrscheinlich so sein, dass die Zuständigkeit und die Beziehung zu den eigenen ermöglichten Arten oder verunmöglichten Arten stärker wird. Bei vielen großen Betrieben kann ich mir das gar nicht vorstellen (I3, 90).“

KODIERREGEL: Durch die Aussage wird – im Vergleich zu aoAum – eine positive oder negative Wertung der eoAum in Hinblick auf Wissen und Bewusstsein oder langfristigen Mentalität/Gesinnung vorgenommen, allerdings wird noch eine erhebliche Einschränkung, Bedingung oder andere Information mitgeteilt.

K 13.1. Kontrollierbarkeit – Stärke

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass Kontrolle und Gestaltung der Kontrollkriterien bei eoAum einfacher sind als bei aoAum

ANKERBEISPIEL: „Die Kontrolle ist ganz einfach, entweder die Pflanzen sind da oder eben nicht (*Musterbeispiel*).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass eoAum in Hinblick auf die Kontrollkriterien eine Verbesserung im Vergleich zu aoAum mit sich ziehen.

K 13.2. Kontrollierbarkeit – Schwäche

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass Kontrolle und Gestaltung der Kontrollkriterien bei eoAum mit größeren Herausforderungen verbunden sind als bei aoAum

ANKERBEISPIEL: „Ja, dass eine Kontrolle nur zu bestimmten Jahreszeiten dann einen Sinn macht, und dass es nicht jeder Standard-AMA-Kontrollleur mitkontrollieren kann (I4, 172).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass eoAum in Hinblick auf die Kontrolle und Gestaltung der Kontrollkriterien eine Verschlechterung im Vergleich zu aoAum mit sich ziehen.

K 13.3. Kontrollierbarkeit – neutral

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass Kontrolle und Gestaltung von Kontrollkriterien bei eoAum im Vergleich zu aoAum nicht mit wesentlichen Vor- oder Nachteilen einhergehen, oder allgemeine Äußerung zum Thema ohne spezifische Wertung

ANKERBEISPIEL: „...das ist derzeit, wird das so gemacht, dass ein paar wenige speziell ausgebildet werden und halt dann auch andere Regionen mitprüfen. Also durchaus machbar eigentlich, ja (I4, 108).“

KODIERREGEL: In der Aussage dürfen keine gefestigten Vermutungen oder Bewertungen zu erkennen sein, dass eoAum im Vergleich zu aoAum Vor- oder Nachteile bei Kontrolle und Gestaltung der Kontrollkriterien aufweisen.

K 13.4. Kontrollierbarkeit – bedingt

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass eoAum im Vergleich zu aoAum durchaus Vor- oder Nachteile in Hinblick auf Kontrolle und Gestaltung der Kontrollkriterien aufweisen – allerdings werden weitere Aussagen zu Maßnahmengestaltungen, äußeren Umständen oder andere Informationen damit verknüpft

ANKERBEISPIEL: „Die Kontrolle kann dadurch schon einfacher werden – wenn man halt entsprechende Indikatoren hat (*Musterbeispiel*).“

KODIERREGEL: Durch die Aussage wird eine positive oder negative Wertung der eoAum in Hinblick auf Kontrolle und Gestaltung der Kontrollkriterien vorgenommen, allerdings wird noch eine erhebliche Einschränkung, Bedingung oder andere Information mitgeteilt.

K 14.1. Kosten und Effizienz – Stärke

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Maßnahmeneffizienz bei eoAum im Vergleich zu aoAum höher liegt bzw. weniger Kosten verursachen (für Staat, LandwirtInnen, Kontrollstellen etc.)

ANKERBEISPIEL: „Ja, es ist, es hat ein bisschen was von freier Marktwirtschaft, also man kann, es kann ein Landwirt natürlich sich selbst überlegen, auf welche Art und Weise möglichst effizient diesen Naturschutznutzen quasi erzielen kann und das gibt dann natürlich auch so etwas wie eine Konkurrenz um die besten Ideen, Naturschutz unter Anführungszeichen zu produzieren, also das kann ich mir schon vorstellen (I4, 56).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass eoAum in Hinblick auf die anfallenden Kosten und die Maßnahmeneffizienz eine Verbesserung im Vergleich zu aoAum mit sich ziehen.

K 14.2. Kosten und Effizienz – Schwäche

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Maßnahmeneffizienz bei eoAum im Vergleich zu aoAum sinkt bzw. wesentliche Mehrkosten entstehen (für Staat, LandwirtInnen, Kontrollstellen etc.)

ANKERBEISPIEL: „Sehr viel teurer, ja. Ganz einfach, weil, weil das so Hand in.... Also erstens einmal, diese, also die Bestimmungen der Parameter, was quasi als Parameter dann herangezogen werden kann (I3, 44)...“

KODIERREGEL: In der Aussage muss die Einschätzung zumindest überwiegen, dass eoAum in Hinblick auf die anfallenden Kosten und die Maßnahmeneffizienz eine Verschlechterung im Vergleich zu aoAum mit sich ziehen.

K 14.3. Kosten und Effizienz – neutral

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass eoAum (für Staat, LandwirtInnen, Kontrollstellen etc.) in Hinblick auf Effizienz oder Kosten keine wesentlichen Verbesserungen oder Verschlechterungen im Vergleich zu aoAum aufweisen, oder allgemeine Äußerung zum Thema ohne spezifische Wertung

ANKERBEISPIEL: „Weil, also es wird nicht weniger bürokratisch, weil die Indikatoren sind nach wie vor zu bestimmen, die sind nach wie vor zu erfüllen. Also und sie müssen nach wie vor kontrolliert werden und, also wenn die dann alle da sind, ist ja alles fein, aber wenn das nicht da ist, dann ist wieder die Bürokratie da und, nein kann ich mir gar nicht vorstellen, dass das weniger bürokratisch wird (I3, 62).“

KODIERREGEL: In der Aussage dürfen keine gefestigten Vermutungen oder Bewertungen zu erkennen sein, dass eoAum im Vergleich zu aoAum Vor- oder Nachteile in Hinblick auf Maßnahmeneffizienz und anfallende Kosten aufweisen.

K 14.4. Kosten und Effizienz – bedingt

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass eoAum durchaus zu einer Verbesserung oder Verschlechterung in Hinblick auf Effizienz oder Kosten führen (für Staat, LandwirtInnen, Kontrollstellen etc.) – allerdings werden weitere Aussagen zu Maßnahmengestaltungen, äußeren Umständen oder andere Informationen damit verknüpft

ANKERBEISPIEL: „Und die, wie kann ich das ganze administrieren, mache ich das dann sozusagen betriebsindividuell usw., also, ja, deshalb traue ich mir da das nicht zu behaupten, ich glaube, das hängt ganz von der, davon ab, wie sozusagen die Maßnahme dann im Konkreten umgesetzt wird oder aufgesetzt wird, ja, und grundsätzlich besteht sozusagen auch ein Potenzial für Verwaltungsvereinfachung (I9, 48).“

KODIERREGEL: Durch die Aussage wird – im Vergleich zu aoAum – eine positive oder negative Wertung der eoAum in Hinblick auf Maßnahmeneffizienz oder Kosten vorgenommen, allerdings wird noch eine erhebliche Einschränkung, Bedingung oder andere Information mitgeteilt.

K 15.1. Politische/rechtliche Rahmenbedingungen – Chance

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Einführung von eoAum durch politische Vorgaben und Trends sowie durch rechtliche Vorgaben bzw. Tätigkeiten (etwa in Hinblick auf Zahlungshöhe oder bereits implementierte/durchgeführte Maßnahmen) begünstigt wird

ANKERBEISPIEL: „Na, begünstigend ist das, dass es ja diese Maßnahme schon gibt und es auch schon positive Erfahrungen damit gibt (I4, 98).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss es sich um bereits eingetretene oder absehbare politische Vorgaben und Trends bzw. rechtliche Vorgaben oder Maßnahmen handeln, die zumindest überwiegend positiv spezifisch auf die Maßnahmeneinführung von eoAum wirken; hypothetische Annahmen sind nicht zu berücksichtigen.

K 15.2. Politische/rechtliche Rahmenbedingungen – Risiko

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Einführung von eoAum durch politische Vorgaben und Trends sowie durch rechtliche Vorgaben bzw. Tätigkeiten (etwa in Hinblick auf Zahlungshöhe oder bereits implementierte/durchgeführte Maßnahmen) gehemmt wird

ANKERBEISPIEL: „Insgesamt glaube ich aber, dass das Grünland ein bisschen stiefmütterlich behandelt ist im ganzen ÖPUL. (I3, 128).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss es sich um bereits eingetretene oder absehbare politische Vorgaben und Trends bzw. rechtliche Vorgaben oder Maßnahmen handeln, die zumindest überwiegend negativ, aber spezifisch auf die Maßnahmeneinführung von eoAum wirken.

K 15.3. Politische/rechtliche Rahmenbedingungen – neutral

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass politische Trends und Vorgaben sowie rechtliche Vorgaben bzw. Tätigkeiten (etwa in Hinblick auf Zahlungshöhe oder bereits implementierte/durchgeführte Maßnahmen) die Maßnahmeneinführung von eoAum nicht spezifisch begünstigen oder hemmen, oder allgemeine Äußerung zum Thema ohne spezifische Wertung

ANKERBEISPIEL: „Ja, also wie gesagt, die politische Vorgabe finde ich aber mit Abstand sozusagen die, die da, die im Biodiversitätsbereich da einfach am meisten pushen würde von außen, ja (I9, 144).“

KODIERREGEL: In der Aussage wird kommuniziert, dass politische Vorgaben sowie rechtliche Vorgaben bzw. Tätigkeiten (etwa in Hinblick auf Zahlungshöhe oder bereits implementierte/durchgeführte Maßnahmen) keine Wirkung auf die Einführung von eoAum aufweisen oder dass mögliche hemmende oder begünstigende politische Faktoren auf eoAum und andere Maßnahmen gleichermaßen wirken.

K 15.4. Politische/rechtliche Rahmenbedingungen – bedingt

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass im Besonderen die Einführung von eoAum durch politische Vorgaben oder Trends sowie durch rechtliche Vorgaben bzw. Tätigkeiten (etwa in Hinblick auf Zahlungshöhe oder bereits implementierte/durchgeführte Maßnahmen) durchaus gehemmt oder begünstigt wird – allerdings werden weitere Aussagen zu Maßnahmengestaltungen, äußeren Umständen oder andere Informationen damit verknüpft

ANKERBEISPIEL: „Ja. Ja, nämlich was sozusagen die Umsetzung anbelangt, im Sinne von Prämie, also wie man die kalkulieren darf, eben, wie ich gesagt habe, bis jetzt war es eigentlich Mehraufwand und

Minderertrag, ja, und nicht, dass man für die Leistung de facto bezahlen darf, dass man da auch Anreize schaffen darf, das wäre ein Hemmnis (I9, 152).“

KODIERREGEL: Durch die Aussage werden durchaus begünstigende oder hemmende politische oder rechtliche Faktoren für die Einführung von eoAum angenommen, allerdings wird noch eine erhebliche Einschränkung, Bedingung oder andere Information mitgeteilt.

K 16.1. Betriebliche Gegebenheiten – Chance

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Einführung von eoAum durch betriebliche Voraussetzungen wie die Betriebsstruktur oder einen hohen Wissens- und Bewusstseinsstand begünstigt wird

ANKERBEISPIEL: „Viele Betriebe haben ein großes Bewusstsein für Biodiversität und das begünstigt sicher die Einführung (*Musterbeispiel*).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss es sich um eine Einschätzung der aktuellen oder künftigen betrieblichen Ausgangssituation handeln, die zumindest überwiegend positiv spezifisch auf die Maßnahmeneinführung von eoAum wirken. Im Gegensatz zur Kategorie „Akzeptanz der LandwirtInnen“ werden generelle auf die betrieblichen Gegebenheiten bezogene Aussagen codiert, nicht aber Aussagen zur Sichtweise der LandwirtInnen eoAum im Speziellen gegenüber.

K 16.2. Betriebliche Gegebenheiten – Risiko

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Einführung von eoAum durch betriebliche Voraussetzungen wie die Betriebsstruktur oder fehlendes Wissen oder Bewusstsein gehemmt wird

ANKERBEISPIEL: „Aber man stößt natürlich auch auf Grenzen, also es gibt Betriebe, die die Reife nicht haben, klar, also einen ergebnisorientierten Naturschutzplan zu machen, ah und (I4, 14)...“

KODIERREGEL: In der Aussage muss es sich um eine Einschätzung der tatsächlichen oder künftigen betrieblichen Ausgangssituation handeln, die zumindest überwiegend negativ spezifisch auf die Maßnahmeneinführung von eoAum wirken. Im Gegensatz zur Kategorie „Akzeptanz der LandwirtInnen“ werden generelle auf die betrieblichen Gegebenheiten bezogene Aussagen codiert, nicht aber Aussagen zur Sichtweise der LandwirtInnen eoAum im Speziellen gegenüber.

K 16.3. Betriebliche Gegebenheiten – neutral

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass sich die betrieblichen Voraussetzungen im Wesentlichen nicht positiv oder negativ auf die spezifische Maßnahmeneinführung von eoAum wirken, oder allgemeine Äußerung zum Thema ohne spezifische Wertung

ANKERBEISPIEL: „Sicherlich die Struktur, die Tatsache, dass Betriebe, die jetzt schon viele Naturschutzflächen haben, eher benachteiligte Betriebe sind, strukturell vom Standort, vom Klima vielleicht, von der Höhenlage, vom Geländeprofil [...] und die, die müssen ohnehin sich um irgendwelche Alternativen bemühen, also die können nicht einfach quasi auf Teufel-komm-raus produzieren und das, was sie ernten, ins Lagerhaus bringen und davon leben, das geht sich nicht mehr aus, das heißt, die müssen ohnehin kreativer sein, viel nachdenken, weil sie rentabel quasi wirtschaften können und von dem her glaube ich kann diese Struktur durchaus was Positives bringen (I4, 90).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss es sich um eine Einschätzung der tatsächlichen oder künftigen betrieblichen Ausgangssituation handeln, die im Wesentlichen weder hemmend, noch begünstigend auf

die Maßnahmeneinführung von eoAum wirken oder die darauf schließen lässt, dass mögliche hemmende oder begünstigende Faktoren auf eoAum und andere Maßnahmen gleichermaßen wirken. Im Gegensatz zur Kategorie „Akzeptanz der LandwirtInnen“ werden generelle auf die betrieblichen Gegebenheiten bezogene Aussagen codiert, nicht aber Aussagen zur Sichtweise der LandwirtInnen eoAum im Speziellen gegenüber.

K 16.4. Betriebliche Gegebenheiten – bedingt

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass im Besonderen die Einführung von eoAum durch betriebliche Voraussetzungen wie Betriebsstruktur oder Wissens- und Bewusstseinsstand durchaus gehemmt oder begünstigt wird – allerdings werden weitere Aussagen zu Maßnahmengestaltungen, äußeren Umständen oder andere Informationen damit verknüpft

ANKERBEISPIEL: „Wenn man wirklich in die Breite gehen möchte, muss man davon ausgehen, dass der Großteil kaum über Biodiversität Bescheid weiß (*Musterbeispiel*).“

KODIERREGEL: Durch die Aussage werden durchaus begünstigende oder hemmende betriebliche Voraussetzungen angenommen, allerdings wird noch eine erhebliche Einschränkung, Bedingung oder andere Information mitgeteilt. Im Gegensatz zur Kategorie „Akzeptanz der LandwirtInnen“ werden generelle auf die betrieblichen Gegebenheiten bezogene Aussagen codiert, nicht aber Aussagen zur Sichtweise der LandwirtInnen eoAum im Speziellen gegenüber.

K 17.1. Akzeptanz der LandwirtInnen – Chance

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die LandwirtInnen eoAum gegenüber positiv gesinnt sind und eine hohe Teilnahmebereitschaft aufweisen, was begünstigend auf eoAum wirkt

ANKERBEISPIEL: „Und dass quasi die Bauern sich vielleicht nicht so entmündigt fühlen, als wie wenn da eben irgendwelche Leute, die relativ wenig mit der Landwirtschaft, zu tun haben, auch relativ wenig von der Landwirtschaft verstehen teilweise, dann Auflagen machen, nicht (I3, 60).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss es sich um die vermutete derzeitige oder künftige Einstellung der LandwirtInnen handeln, die zumindest überwiegend positiv spezifisch auf die Maßnahmeneinführung von eoAum wirkt. Im Gegensatz zur Kategorie „Betriebliche Voraussetzungen“ werden nur Aussagen kodiert, die sich explizit auf die Akzeptanz der LandwirtInnen gegenüber eoAum beziehen.

K 17.2. Akzeptanz der LandwirtInnen – Risiko

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die LandwirtInnen eoAum gegenüber negativ gesinnt sind und eine hohe Teilnahmebereitschaft aufweisen, was hemmend auf eoAum wirkt

ANKERBEISPIEL: „...weil das dann als Schutzgebiet ausgewiesen wird, na dann ist es halt aber auch wirklich so, dass man sich nicht wundern darf, wenn dann die Bereitschaft von Betrieben halt nicht sehr hoch ist (I4, 102).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss es sich um die vermutete derzeitige oder künftige Einstellung der LandwirtInnen handeln, die zumindest überwiegend negativ spezifisch auf die Maßnahmeneinführung von eoAum wirkt. Im Gegensatz zur Kategorie „Betriebliche Voraussetzungen“ werden nur Aussagen kodiert, die sich explizit auf die Akzeptanz der LandwirtInnen gegenüber eoAum beziehen.

K 17.3. Akzeptanz der LandwirtInnen – neutral

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Einstellung der LandwirtInnen gegenüber eoAum weder begünstigt, noch hemmt, oder allgemeine Äußerung zum Thema ohne spezifische Wertung

ANKERBEISPIEL: „Und wenn ich jetzt nur von einer Beibehaltung des Niveaus der Biodiversität oder dieser Arten auf dieser Fläche ist, dann denke ich mir, dann ist in beiden Fällen nicht so viel Bürokratie, weil wenn er eh nur so weiterwirtschaften muss wie bisher, sind die Maßnahmenauflagen auch nicht so dramatisch und tun ihm nicht so weh (I3, 66).“

KODIERREGEL: In der Aussage wird kommuniziert, dass die Einstellung der LandwirtInnen keine Wirkung auf die Einführung von eoAum aufweist oder dass mögliche hemmende oder begünstigende Faktoren, die sich auf die Einstellung der LandwirtInnen beziehen, auf eoAum und andere Maßnahmen gleichermaßen wirken. Im Gegensatz zur Kategorie „Betriebliche Voraussetzungen“ werden nur Aussagen kodiert, die sich explizit auf die Akzeptanz der LandwirtInnen gegenüber eoAum beziehen.

K 17.4. Akzeptanz der LandwirtInnen – bedingt

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Einstellung der LandwirtInnen gegenüber eoAum durchaus begünstigt oder hemmt – allerdings werden weitere Aussagen zu Maßnahmengestaltungen, äußeren Umständen oder andere Informationen damit verknüpft

ANKERBEISPIEL: „Also, wenn das Risiko zu hoch ist für die Bauern, dann werden sie auch sagen, nein, das tue ich mir nicht an, dann mache ich gar nicht mit oder so, ja (I9, 152).“

KODIERREGEL: Durch die Aussage wird durchaus eine auf die Einführung von eoAum begünstigende oder hemmende Wirkung aufgrund der Einstellungen der LandwirtInnen angenommen, allerdings wird noch eine erhebliche Einschränkung, Bedingung oder andere Information mitgeteilt. Im Gegensatz zur Kategorie „Betriebliche Voraussetzungen“ werden nur Aussagen kodiert, die sich explizit auf die Akzeptanz der LandwirtInnen gegenüber eoAum beziehen.

K 18.1. Akzeptanz übriger Beteiligter – Chance

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Einführung von eoAum durch die Einstellung anderer Beteiligter außer den LandwirtInnen (LandwirtschaftsvertreterInnen, Naturschutz, Verwaltung, Kontrollstellen, Gesellschaft etc.) begünstigt wird

ANKERBEISPIEL: „...und ich glaube schon, dass der Naturschutz, die Naturschutzumweltvertreter da relativ offen sind (I9, 158)...“

KODIERREGEL: In der Aussage muss es sich um die vermutete derzeitige oder künftige Einstellung der Beteiligten handeln, die zumindest überwiegend positiv spezifisch auf die Maßnahmeneinführung von eoAum wirkt.

K 18.2. Akzeptanz übriger Beteiligter – Risiko

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Einführung von eoAum durch die Einstellung anderer Beteiligter außer den LandwirtInnen (LandwirtschaftsvertreterInnen, Naturschutz, Verwaltung, Kontrollstellen etc.) gehemmt wird

ANKERBEISPIEL: „...ja, die Kammern fürchten ja oft versteckte Hürden, die dann in der Realität gar nicht da sind (I4, 124)...“

KODIERREGEL: In der Aussage muss es sich um die vermutete derzeitige oder künftige Einstellung der LandwirtInnen handeln, die zumindest überwiegend negativ spezifisch auf die Maßnahmeneinführung von eoAum wirkt.

K 18.3. Akzeptanz übriger Beteiligter – neutral

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Einstellung anderer Beteiligter außer den LandwirtInnen (LandwirtschaftsvertreterInnen, Naturschutz, Verwaltung, Kontrollstellen etc.) nicht positiv oder negativ auf die spezifische Maßnahmeneinführung von eoAum wirken, oder allgemeine Äußerung zum Thema ohne spezifische Wertung

ANKERBEISPIEL: „Und da glaube ich schon, dass das Thema von sozusagen in der Gesellschaft von immer mehr sozusagen auch präsent ist und immer mehr auch der Eindruck entsteht oder der Eindruck da ist oder das Bewusstsein da ist, dass man in dem Bereich auch einfach was machen muss und dass das Biodiversitätsthema ein wichtiges Thema ist auch für die gesamte Gesellschaft, ja (I9, 142).“

KODIERREGEL: In der Aussage muss es sich um die vermutete derzeitige oder künftige Einstellung der LandwirtInnen handeln, die keine Wirkung auf die Einführung von eoAum aufweisen, oder es kann angenommen werden, dass mögliche hemmende oder begünstigende Faktoren auf eoAum und andere Maßnahmen gleichermaßen wirken.

K 18.4. Akzeptanz übriger Beteiligter – bedingt

DEFINITION: Überzeugung oder vermehrte Annahme, dass die Einstellung anderer Beteiligter außer den LandwirtInnen (LandwirtschaftsvertreterInnen, Naturschutz, Verwaltung, Kontrollstellen etc.) durchaus positiv oder negativ auf die Maßnahmeneinführung wirken – allerdings werden weitere Aussagen zu Maßnahmengestaltungen, äußeren Umständen oder andere Informationen damit verknüpft

ANKERBEISPIEL: „Naja, ich war bei einer Veranstaltung dabei, da war ein Vertreter der AMA, der gemeint hat, aus seiner Sicht ist das durchaus gut kontrollierbar, wenn es eine entsprechende Schulung gibt (I4, 108).“

KODIERREGEL: Durch die Aussage werden durchaus begünstigende oder hemmende Einstellungen seitens anderer Beteiligter angenommen, allerdings wird noch eine erhebliche Einschränkung, Bedingung oder andere Information mitgeteilt.

K 19 Mögliche Gründe für Scheitern

DEFINITION: Begründung, wieso eoAum bei ihrer Einführung zeitnahe scheitern könnten (Mangel an Teilnahme, Einstellung der Maßnahme o. Ä.)

ANKERBEISPIEL: „Wenn die Kammern das nicht mittragen, das ist ein ganz ein wesentlicher Faktor (I4, 98).“

KODIERREGEL: Durch die Aussage werden hypothetische Gründe kodiert, wieso mögliche Maßnahmen nach ihrer Einführung in Österreich wieder scheitern könnten (Zukunftsbezug).

K 20 Bedeutung

DEFINITION: Einschätzung der Bedeutung, die eoAum zukommt, und/oder Einschätzung der Sinnhaftigkeit von eoAum für Österreich

ANKERBEISPIEL: „...ich denke mir, es wird ein Minderheitenprogramm sein, nach wie vor, für Menschen, die sich also eben für die eigene Biodiversität wirklich interessieren, und das kann man sicher nicht auf 100 % der Landwirte umlegen. (I3, 38).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, in der eine Einschätzung über die Bedeutung und die Sinnhaftigkeit vorgenommen wird – etwa für welche Bereiche, Betriebe, Ausgestaltungsformen der Ansatz für Österreich wertvoll wäre. Außerdem werden jene Aussagen kodiert, in denen ausgedrückt wird, wie die Befragten dazu stehen und wie verfolgenswert ihnen dieser Ansatz erscheint.

Kategoriensystem für Part 2 – Gestaltung von eoAum

K 21 Gestaltung – Wissenstransfer

DEFINITION: Beschreibung der Bedeutung von Bildungsmaßnahmen für den Erfolg von eoAum und/oder genauere Darstellung, welche Bildungsmaßnahmen zielführend sind

ANKERBEISPIEL: „Und grundsätzlich denke ich, dass speziell also bei diesen Maßnahmen eben auch Bildungs- und Beratungsmaßnahmen notwendig sind sozusagen als Begleitung, ja (I9, 82).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, die die Rolle der Bildungsmaßnahmen für den Erfolg von eoAum hervorheben bzw. detaillieren, welche Maßnahmen besonders sinnvoll erscheinen. Es werden keine Aussagen kodiert, die die Wirkung von eoAum auf das Wissen und das Bewusstsein der LandwirtInnen oder anderer Parteien kommunizieren.

K 22 Gestaltung – Maßnahmenziele

DEFINITION: Einschätzung, auf welche Bereiche oder Leistungen die Maßnahme abzielen sollte, sowie Beschreibungen der Grunderfordernisse von Maßnahmenzielen

ANKERBEISPIEL: „Boah, das kommt auf die Landschaft an, wir haben Regionen, wo der Erhalt super ist, und es gibt Regionen, wo der Erhalt gar nichts bringt, weil dort keine Biodiversität mehr vorhanden ist. Also es braucht wohl beides (I4, 146).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, die einerseits die Maßnahmenziele genauer definieren und/oder andererseits die Anforderungen an die Maßnahmenziele beschreiben. Es werden keine Aussagen kodiert, die von grundsätzlichen vorbereitenden Prozessen wie der Definition der Maßnahmenziele handeln.

K 23 Gestaltung – Ergebnisindikatoren

DEFINITION: Darstellung der wichtigsten Eigenschaften und Erfordernisse in Hinblick auf Indikatoren

ANKERBEISPIEL: „Ja, regionalisiert, auf den, sag ich einmal, Wiesentyp abgestimmt (I4, 168).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, die grundsätzliche Anforderungen an die Indikatoren beschreiben. Es werden keine Aussagen kodiert, die von grundsätzlichen vorbereitenden Prozessen wie der Erstellung der Indikatoren handeln.

K 24 Gestaltung – Zusammenarbeit

DEFINITION: Darstellung, ob die Zusammenarbeit unter LandwirtInnen für den Maßnahmenenerfolg wichtig ist, und Beschreibung, wie die Zusammenarbeit aussehen und geregelt werden könnte

ANKERBEISPIEL: „Ich könnte mir durchaus auch vorstellen, es überbetrieblich zu praktizieren, also herzugehen, zu sagen [...] die 20 Bauern in einer Region überlegen sich gemeinschaftlich, wo sie und wie sie zum Beispiel Feuchtwiesen wieder in die Region bringen oder Feuchtwiesen erhalten, also das wären so Kooperativen, ja (I4, 152).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, die den Erfolgswert von Zusammenarbeit behandeln und/oder erläutern, wie die Zusammenarbeit (vertraglich) gestaltet werden soll. Es wird nicht kodiert, wenn analysiert wird, ob sich eoAum positiv oder negativ auf die Zusammenarbeit unter den LandwirtInnen auswirken. Es wird nicht kodiert, wenn vorvertragliche Prozesse (etwa die gemeinsame Gestaltung) angesprochen werden.

K 25 Gestaltung – Vertragsdetails

DEFINITION: Darstellung, wie die Vertragsdetails generell (Bindungsdauer, Zahlungszeitpunkt o. Ä.) gestaltet werden sollten, um eine erfolgreiche Maßnahme sicherzustellen

ANKERBEISPIEL: „Ja, also es wäre einmal nett, wenn die Betriebe das Geld nicht immer nur am Jahresende, sondern durchaus einmal am Anfang des Jahres sehen würden (I4, 162).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, die sich auf allgemeine vertragliche Details spezifizieren, bei denen es sich nicht um Grundsatzentscheidungen handelt, die keine bloßen vertraglichen Details darstellen. Insbesondere werden daher keine Aussagen kodiert, die sich auf die vertragliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit, die Kombination mit anderen Maßnahmen oder auf die Zahlungsmodalitäten fokussieren.

K 26 Gestaltung – Hybridformen

DEFINITION: Darstellung, ob eine Kombination aus eoAum und aoAum (sowie ggf. anderen Maßnahmen) zielführend ist

ANKERBEISPIEL: „Habe ich mir jetzt im Detail auch noch keine Gedanken gemacht, aber ich kann mir vorstellen, vielleicht diese Kombination aus maßnahmen- und ergebnisorientiertem Ansatz, dass diese Mischung gerade auch interessant wäre, weil man sozusagen dann Schwächen dieses ergebnisorientierten Ansatzes sozusagen mindert (I9, 204).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, die konkret Auskunft darüber geben, ob/wieso eine Kombination aus eoAum und aoAum (sowie ggf. anderen Maßnahmen) sinnvoll/nicht sinnvoll sein kann. Es werden keine Aussagen kodiert, in denen ausschließlich Vergleiche zwischen eoAum und aoAum angestellt werden.

K 27 Gestaltung – Kontrolle und Monitoring

DEFINITION: Einschätzung darüber, welche Form der Kontrolle und des Monitorings am zielführendsten oder praktikabelsten erscheinen

ANKERBEISPIEL: „Ja, das geht mittlerweile mit den Handys und mit der GPS-Verortung, könnte ich mir das vielleicht sogar vorstellen, mit einem App... Der hergeht, seine Flächen kontrolliert, die Orchideen abfotografieren muss, das einspielt und das ist GPS-verortet, würde wahrscheinlich sogar funktionieren und der Ökologe fährt nicht auf die Fläche, sondern schaut sich das an, der hat in zwei Minuten eine Erfolgskontrolle, ja, wenn der die Fläche kennt (I4, 174).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, die beschreiben, wie eine zielführende Kontrolle aussehen kann. Es werden keine Aussagen kodiert, die einen Vergleich zwischen Kontrollierbarkeit von eoAum und aoAum beinhalten.

K 28 Gestaltung – Zahlung

DEFINITION: Beschreibung, welche Zahlungsgrundlage angenommen werden sollte – etwa in Hinblick auf die Berechnung der Zahlung oder die Zahlungshöhe und/oder Beschreibung, ob unterschiedliche Zahlungshöhen bei unterschiedlichen Leistungsniveaus eingeführt werden sollen

ANKERBEISPIEL: „Genau, also eine, also die Prämienhöhe, wo eben auch, wo es eben auch Anreize sozusagen gibt und nicht nur eine Abgeltung der Mindererträge und Mehraufwände, eben wie schon erwähnt (I9, 112).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, die sich spezifisch auf die Zahlungshöhe oder die Berechnung der Zahlung beziehen, also Grundsatzentscheidungen, die nicht lediglich vertragliche Details wie etwa den Zahlungszeitpunkt darstellen.

K 29 Gestaltung – vorbereitende und unterstützende Prozesse

DEFINITION: Darstellung, welche Prozesse vor und während dem Projekt ablaufen müssen, um den Erfolg der Maßnahme sicherstellen zu können (Einbindung in Maßnahmendesign, Öffentlichkeitsarbeit, Pilotprojekte o. Ä.)

ANKERBEISPIEL: „Ja, ich würde schon sagen, auch wirklich diese systematisierte Einbindung von Kammer und Kontrollstellen. Ich glaube, das ist, kann wirklich ein Hebel sein (I4, 186)...“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, die die Notwendigkeit von vorbereitenden oder begleitenden Projekten hervorheben und/oder ebendiese beschreiben. Es werden keine Aussagen kodiert, die sich auf den Output ebendieser Prozesse beziehen.

K 30 Gestaltung – Maßnahmenakzeptanz

DEFINITION: Beschreibung, wie eoAum ausgestaltet werden müssen, um eine möglichst hohe Teilnahmebereitschaft erzielen zu können, also um unter den LandwirtInnen akzeptiert zu werden

ANKERBEISPIEL: „Die Akzeptanz ist wichtig, genau, und da ist eben für die Landwirte schon einfach die Dotierung ein sehr wichtiges Kriterium, ja (I9, 170).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, die darstellen, was man bei der Gestaltung berücksichtigen muss, um die Akzeptanz sicherzustellen oder zu erhöhen. Es wird nicht kodiert, wenn die Akzeptanz als begünstigendes oder hemmendes Moment analysiert wird.

K 31 Gestaltung – Maßnahmeneffektivität

DEFINITION: Beschreibung, wie eoAum ausgestaltet werden müssen, um entsprechende Umwelteffekte erzielen zu können

ANKERBEISPIEL: „Also sicher stark, der Bildungsanteil ist sicher eine wichtige Komponente für die Betriebe, dann braucht es sicher eine professionelle Betreuung durch Büros und Kartiererinnen, also es braucht wirklich diese Experten, die das Projekt betreuen und die die Betriebe auch besuchen, persönlich besuchen auf ihren Flächen. Also nicht nur die Schulung, sondern vor Ort die Flächen anschauen und die Ziele

gemeinsam fest...., die Ziele gemeinsam festzulegen mit dem Landwirt, ja, damit der Betrieb, der Landwirt auch dahinter steht. Also nicht dem Ziele überzustülpen, sondern mit ihm auf der Fläche gemeinsam zu arbeiten und dann hat er dann die Möglichkeit, je mehr Naturschutz rauskommt, umso mehr Geld soll er kriegen, nicht, vom Grundprinzip (14, 206).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, die darstellen, was man bei der Gestaltung berücksichtigen muss, um Umwelteffekte zu erreichen. Es wird nicht kodiert, wenn die Effektivität von eoAum mit anderen Maßnahmen verglichen wird.

K 32 Gestaltung – Maßnahmeneffizienz

DEFINITION: Beschreibung, wie eoAum ausgestaltet werden müssen, um kostengünstig Umwelteffekte erzielen zu können/um effizient zu sein

ANKERBEISPIEL: „Ja. Da wären, stellt sich für mich eben die Frage, ob man nicht sozusagen in so einem, so eine Kombination eben macht aus maßnahmen... ah aus aktions- und ergebnisorientiertem Ansatz oder, was ich vorher schon gesagt, wofür wir als [...] eben auch eintreten, sozusagen, eine leistungsbezogene Abgeltung und dann anhand von Daten sozusagen halt, was weiß ich, es gibt eben jetzt dann drei Kategorien und je nachdem, was man dann erreicht hat, kriegt man dann auch eine höhere oder niedrigere Prämie, ja. Und so dieses ganz betriebsindividuelle Monitoring usw., ich glaube, das ist aus Naturschutzsicht, ist das super und ideal, aber von den Kosten her einfach in der Breite nicht umsetzbar, ja (19, 240).“

KODIERREGEL: Es werden jene Aussagen kodiert, die darstellen, was man bei der Gestaltung berücksichtigen muss, um die Effizienz zu erhöhen oder die Kosten zu senken. Es werden keine Aussagen kodiert, in denen die Effizienz oder die Kosten der Maßnahme mit jenen anderer Maßnahmen verglichen werden.