

Fit für den Green Deal?

Der GAP-Strategieplan am Prüfstand

Analyse der österreichischen Strategie für die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU

BirdLife Österreich, GLOBAL 2000 und
Österreichische Berg- und Kleinbäuer_innen Vereinigung

In Zusammenarbeit mit Arbeiterkammer, Biene Österreich, Bioverband Erde & Saat
und der Produktionsgewerkschaft PRO-GE



Impressum:

Herausgeber_innen:

BirdLife Österreich

Gesellschaft für Vogelkunde, Museumsplatz 1/10/8, A-1070 Wien

GLOBAL 2000

Friends of the Earth Austria, Neustiftgasse 36, A-1070 Wien

ÖBV-Via Campesina Austria

Österreichische Berg- und Kleinbäuer_innen Vereinigung, Schwarzspanierstr. 15/3/1, A-1090 Wien

Autor_innen:

DI Dr. Helmut Burtscher-Schaden

Mag.^a Julianna Fehlinger

Mag. Franziskus Forster

Mag.^a Brigitte Reisenberger

DI Christof Kuhn

Dr. Gábor Wichmann

Kontakt:

gap-analyse@global2000.at

In Zusammenarbeit mit:

Arbeiterkammer, Biene Österreich, Bioverband Erde und Saat
und Produktionsgewerkschaft PRO-GE

Zusammenfassung der Ergebnisse

Minus 50 % Nährstoffverluste

Stickstoff- und Phosphorüberschüsse aus der Landwirtschaft führen dazu, dass 18 % der Oberflächengewässer in Österreich keinen guten ökologischen Zustand aufweisen. Bis zu 15 % der Grundwassermessstellen zeigen laut EU-Kommission einen Nitratgehalt von über 50 mg/l, was die regionale Trinkwasserversorgung vor Herausforderungen stellt. In 66 % der sensiblen Ökosysteme Österreichs können die Nährstoffüberschüsse nicht mehr gepuffert werden und führen zu Veränderungen der Artenzusammensetzung. Auch Bodenerosion führt zu Nährstoffverlusten. Die damit verbundenen Verluste an fruchtbaren Böden betragen im Jahreschnitt 6,9 t/ha (konventionell) und 3,7 t/ha (biologisch). Österreich läuft laut EU-Kommission „in hohem Maße Gefahr“, seine gesetzlichen Emissionsreduktionsverpflichtungen zu verfehlen, da die NH₃-Emissionen aus der Tierproduktion steigen, anstatt zu sinken.

Der aktuelle Entwurf zum ÖPUL 2023 enthält neun Maßnahmen, die laut BMLRT die Nährstoffverluste verringern sollen. Jedoch unterscheiden sich diese nicht wesentlich von den Maßnahmen vergangener ÖPUL-Förderperioden, deren ungenügende Wirksamkeit dadurch belegt ist, dass sie in der Vergangenheit keine substantziellen Verbesserungen brachten. Ohne grundlegende Veränderungen in der Agrarpolitik wird Österreich dieses EGD-Ziel klar verfehlen.

Eine substantzielle Verringerung von Nährstoffverlusten kann nur durch eine mengenmäßig deutlich verringerte Ausbringung von Mineraldünger, eine standortgerechte Tierhaltung und den Aufbau von Humus erreicht werden. Der größte systemische Treiber ist neben dem Einsatz von Mineraldüngemitteln die intensive Tierhaltung, die mit dem Import von Futtermitteln (z.B. Soja) ein Überangebot an Stickstoff schafft. Der wirkungsvollste Ansatz zur Reduktion besteht in einer strukturellen Förderung der extensiven Tierhaltung, die auf den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft basiert, Futtermittel auf dem Hof anbaut oder lokal bezieht und zum Humusaufbau beiträgt.

Minus 50 % Pestizideinsatz

Weder die im Grünen Bericht veröffentlichten Verkaufszahlen von 2015 bis 2019 noch die Anwendung des harmonisierten Risikoindicators der EU-Kommission lassen einen rückläufigen Trend beim österreichischen Pestizideinsatz erkennen, wie er zum Erreichen des 50-%-Pestizidreduktionsziels erforderlich wäre. Die Verringerung der Verwendung und des Risikos von Pestiziden war in den vergangenen ÖPUL-Perioden kein formuliertes Ziel. Dementsprechend fehlten quantitative Zieldefinitionen und Indikatoren. Die publizierten österreichischen Daten zum Pestizideinsatz sind hoch aggregiert und dadurch wenig transparent.

Die derzeit für das ÖPUL 2023 geplanten Maßnahmen mit potentieller Pestizid-Relevanz lassen in Summe keine Verbesserung gegenüber vergleichbaren Maßnahmen aus dem ÖPUL 2015 erkennen. Um die für das Erreichen des 50-%-Pestizidreduktionsziels erforderliche Trendwende einzuleiten, bedarf es daher zusätzlicher Maßnahmen und Anreize.

Als effektivste Maßnahmen wurden dabei zum einen der Ausbau der biologischen Landwirtschaft und zum anderen eine risikobasierte Abgabe auf chemisch-synthetische Pestizide (Stich-

wort: „Pestizidsteuer“) identifiziert. Die Einnahmen aus der Pestizidabgabe sollte in den Ausbau unabhängiger Beratungsangebote und Förderleistungen für den Umstieg auf nicht-chemische Pflanzenschutzmethoden fließen.

10 % Naturflächen

Die österreichische Landwirtschaft ist im EU-Vergleich klein strukturiert und weist eine höhere Dichte von Rainen, Hecken und Brachen auf. Dennoch kam es auch in Österreich zu einem Rückgang der Biodiversität. So brachen die schon zuvor geschädigten Populationen von Feld- und Wiesenvögeln seit 1998 um ca. 40 % ein, obwohl das Agrarumweltprogramm ÖPUL dieser negativen Entwicklung gegensteuern sollte. Möglicherweise wurde um 2014 vor allem im Ackerbau die „Talsole“ erreicht.

Die GAP-Maßnahmen mit der höchsten belegbaren Biodiversitätswirkung waren bisher die gering umgesetzte ÖPUL-Naturschutzmaßnahme, vor allem im Ackerbau die ÖPUL-Biodiversitätsflächen (UBB-DIV) sowie die Regelungen zum Erhalt von Landschaftselementen wie Hecken und Einzelbäumen.

Für 2023-2027 sind hinsichtlich Biodiversität außer einer Änderung der Förderarchitektur keine erheblichen Änderungen vorgesehen. Zu begrüßen ist erstens, dass auch Bio-Betriebe, die an der Basismaßnahme teilnehmen, zukünftig DIV-Flächen aufweisen müssen und gefördert bekommen, und dass zweitens das Erfordernis für DIV-Flächen von 5 % auf 7 % erhöht wird. Die für den Stopp des Artensterbens in der Landwirtschaft erforderlichen 10 % Naturflächen werden damit jedoch weiterhin verfehlt.

Um diese auch in der EU-Biodiversitätsstrategie geforderten 10 % zu erreichen, sind erstens im Acker- wie Wiesenbau 10 % ÖPUL-DIV-Flächen notwendig und zweitens braucht es eine deutliche Anhebung der Prämienhöhen, um die Bauern und Bäuerinnen zur Teilnahme an dieser Maßnahme zu motivieren. Ebenso braucht es weitere Ansätze zur Stärkung der Weidewirtschaft und der Heuwirtschaft für Blumenwiesen.

Schutz von Bestäubern

Der Schutz von bestäubenden Insekten war in den vergangenen ÖPUL-Perioden kein explizit formuliertes Ziel. Ein bundesweites Bestäubermonitoring fehlt bislang ebenso wie eine Rote Liste für Wildbienen. Die verfügbaren Daten deuten jedoch darauf hin, dass der Gefährdungstatus der Bestäuber in Österreich zumindest ähnlich besorgniserregend ist wie in anderen europäischen Ländern.

Nichts desto Trotz lassen die derzeit für das ÖPUL 2023 geplanten Maßnahmen gegenüber den Maßnahmen aus dem ÖPUL 2015 für den Zustand von Bestäubern keine nennenswerten Verbesserungen erkennen. Doch ohne substantielle Verbesserungen am vorliegenden Maßnahmenpaket wird das EGD-Ziel, den Rückgang von Bestäubern umzukehren, nicht erreicht werden können.

Für einen wirksamen Schutz von bestäubenden Insekten müssen die vorhandenen Maßnahmen mit belegter positiver Wirkung auf Bestäuber intensiviert werden. Dazu zählen Blüh-

flächen und ÖPUL-Biodiversitätsflächen (UBBB), die Naturschutzmaßnahme, Maßnahmen zur effektiven Pestizidreduktion und die Biologische Landwirtschaft.

Darüber hinaus bedarf es neuer, maßgeschneiderter Maßnahmen zum Schutz von Bestäubern, wie die hier vorgeschlagene "bienenschonende Bewirtschaftung von Acker und Grünland" sowie Schulungen für eine bienenfreundliche Landwirtschaft.

Klimaschutz

Wie die EU-Kommission feststellt, liegt Österreich bei der THG-Reduktion in der Landwirtschaft schlechter als der EU-Schnitt. Im Zeitraum der letzten GAP-Periode, seit 2013, nahmen die Emissionen (insbes. Lachgas und Methan) sogar wieder zu. Zu dieser negativen Entwicklung während der letzten GAP-Periode dürften die ambitionslosen Greening-Auflagen in der Ersten Säule gepaart mit einer Schwächung der Zweiten Säule beigetragen haben. Eine Intensivierung in der Tierhaltung und im Ackerbau in Gunstlagen war die Folge.

Nun mahnt die [EU-Kommission](#), dass „Österreich seine Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft verringern muss.“ Auch das BMLRT räumt in seiner [Bedarfsanalyse](#) ein: „Ohne zusätzliche Maßnahmen werden auch in Zukunft Überschreitungen erwartet.“ Trotzdem lassen die für die kommende GAP-Periode geplanten Maßnahmen – soweit bisher bekannt – nicht erkennen, wie Österreichs Landwirtschaft die notwendige Trendwende für das Erreichen des EGD-Klimaziels schaffen kann.

Die größten Potentiale zur Reduktion landwirtschaftlicher THG-Emissionen liegen in einer Extensivierung der Tierhaltung mit artgerechter Fütterung und Reduktion der Futtermittelproduktion auf Ackerflächen (Reduktion von Kraftfutter und Silomais), in der Reduktion von Stickstoff-Mineraldünger und Steigerung von stickstofffixierendem Leguminosenanbau in den Fruchtfolgen, in einer Schließung von regionalen Stoffkreisläufen, im Ausbau der Biolandwirtschaft und in Maßnahmen, die den Humusaufbau fördern. Für den erforderlichen Beitrag zum Erreichen der Pariser Klimaziele ist deshalb eine Reduktion der Tierproduktion, einhergehend mit einer Reduktion des Fleischkonsums alternativlos. Begleitend dazu muss bei den bestehenden klimawirksamen Maßnahmen der Eco-Schemes und des ÖPUL 2023 die Ambition signifikant erhöht werden. Umweltschädliche Investitionsförderungen, die der Ausweitung der Produktionskapazitäten dienen und keine klimabezogenen Auflagen beinhalten, sind hingegen zu unterlassen. Alle Maßnahmen sollten auf einen systemischen Wandel in Richtung Agrarökologie und Biolandwirtschaft ausgerichtet sein.

25 % Biolandwirtschaft

Die Bio-Landwirtschaft in Österreich hat sich sehr positiv entwickelt. Heute wird auf 26,4 % der Fläche biologisch gewirtschaftet. Diese Entwicklung wurde maßgeblich von einer stabilen Bio-Maßnahme innerhalb des Agrarumweltprogramms ÖPUL gestützt.

Biologische Landwirtschaft leistet einen systemischen Beitrag zu vielen Zielen der Farm-to-Fork-Strategie wie Klimaschutz, Verzicht auf chemisch-synthetische Pestizide und Düngemittel

sowie Antibiotika uvm. Um das EU-weite Ziel von 25 % Bio bis 2030 zu erreichen, braucht es in allen Mitgliedstaaten einen Zuwachs an Biolandwirtschaft, so auch in Österreich.

Die gute Entwicklung der Bio-Landwirtschaft ist durch die Vorschläge im aktuellen österreichischen Strategieplan gefährdet. Die Maßnahme „Biologische Wirtschaftsweise“ würde nicht mehr fortgesetzt werden und Bio-Betriebe lediglich einen Management-Zuschlag bekommen. Ihrem systemischen Beitrag der Biolandwirtschaft für eine ökologische Wende würde ein solche Förderstruktur nicht gerecht, und es wäre zu befürchten, dass der zusätzliche Arbeitsaufwand für Biobauern und -bäuerinnen nicht mehr ausreichend finanziell abgedeckt würde. Dadurch könnte der Anteil der Bio-Betriebe in Österreich sinken, statt zu steigen.

Um das EU-weite Ziel von 25 % Bio zu erreichen, braucht die österreichische Landwirtschaft eine ausreichend dotierte Bio-Basisförderung. Diese soll der Wirtschaftsweise von Bio-Betrieben entsprechen und die Biodiversität auf dem Niveau des Basismoduls des ÖPUL fördern. Für eine Weiterentwicklung des gesamten Bio-Markts braucht es ein Bio-Aktionsprogramm, stärkere Unterstützung von Forschung, Bildung und Beratung, sowie eine Ausweitung der Absatzwege für Bio.

Verbesserung bäuerlicher Einkommen

Durch das System der finanziellen Unterstützung über eine undifferenzierte Hektarprämie für große wie kleine landwirtschaftliche Betriebe sowie unzureichende umweltpolitische Ambitionen laufen Konzentrationsprozesse und Höfesterben weiter. Zusätzlich profitieren Betriebe mit steigender Betriebsgröße von Skaleneffekten. Zugleich leisten aber Klein- und Bergbetriebe einen erheblichen Beitrag zur öffentlichen Gütern und zugleich einen wesentlichen Beitrag zur Prosperität ländlicher Regionen. Dieses Ungleichgewicht sollte beseitigt werden. Deshalb braucht es die Einführung einer wirkungsvollen Modulation (zunehmende Prämien-Degression mit zunehmender Fläche) bei flächenbezogenen Förderungen (Direktzahlungen und ÖPUL), sowie die degressive Ausgestaltung der Zahlungen und die Einführung von wirkungsvollen Förderungsobergrenzen je Betrieb (Capping).

Der Bedarf für gezielte Maßnahmen zur Umverteilung von Fördermitteln und für die Stärkung der Position der Landwirt_innen in den Wertschöpfungsketten geht aus den Zahlen zur Einkommenssituation der Klein-, Berg- und Mittelbetriebe sowie aus dem Höfesterben klar hervor. Marktregulierende Maßnahmen sind unerlässlich, um Preise zu erzielen, die die Kosten für eine gesunde und nachhaltige Produktion decken und existenzsichernde Einkommen ermöglichen. Eine Steigerung der Anzahl von Höfen und Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft kann durch eine Agrarstrukturförderung unterstützt werden. Die aktuelle GAP-Reform bietet eine historische Chance, die landwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zukunftsfähig zu gestalten. Um Arbeitsplätze und Einkommen in der Landwirtschaft zu sichern, sollte eine doppelte Förderung der ersten 20 ha, finanziert durch eine gerechtere Umverteilung innerhalb der Direktzahlungen umgesetzt werden. Diese Umverteilung sollte mit einem ökologischen Umbau der GAP verbunden werden. Mittelfristig sollten die Förderungen an der Arbeit (standardisierte Arbeitszeit) und nicht an der Fläche ausgerichtet werden. Viele Kleinbetriebe verfolgen seit Jahren innovative Strategien. Eine kleinstrukturierte, bäuerliche Landwirtschaft ist in Österreich nachhaltig, zukunftsfähig und sinnvoll. Nur so kann die nötige Vielfalt wachsen, und nur so können die vorhandenen Ressourcen nachhaltig genutzt werden und lebendige ländliche Räume gesichert werden.

Faire Arbeitsbedingungen

Die Ausbeutung von Arbeitskräften in der Landwirtschaft ist in der gesamten EU weit verbreitet, wie die EU-Grundrechteagentur 2015 feststellte. Auch in Österreich sorgten erst kürzlich Dumpinglöhne und unwürdige Arbeitsbedingungen von Erntearbeiter_innen für Negativschlagzeilen. Dennoch ist bislang der Zugang von landwirtschaftlichen Betrieben zu Geldern aus der GAP nicht an die Einhaltung sozial- und arbeitsrechtlicher Standards für Erntearbeiter_innen geknüpft. Rechtlich ist eine solche Verknüpfung durchaus möglich und letztlich eine Frage des politischen Willens der Agrarminister_innen im Europäischen Rat. Die Umsetzung der „Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten“ (UNDROP) sowie die Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 184) und der Empfehlung (Nr. 192) der Internationalen Arbeitsorganisation über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft, sind zentral, um den sozialen Rechten von Erntearbeiter_innen Rechnung zu tragen.

Im EGD ist der Schutz von Arbeitnehmer_innen in der Landwirtschaft ein erklärtes Ziel. Das unterstreicht die Kommission in ihren Empfehlungen an Österreich. Ein von der portugiesischen Ratspräsidentschaft vorgelegter Optionenplan zielt auf eine Verknüpfung von arbeitsrechtlichen Standards mit den EU-Agrarförderungen ab. Dies hätte verpflichtende Kontrollen durch die Mitgliedstaaten zur Folge, ähnlich wie dies bei den Umweltauflagen bereits der Fall ist. Die Mitgliedstaaten wären gegenüber der Kommission rechenschaftspflichtig. Bei Verstößen hätten sie mit Sanktionen zu rechnen. Nutznießer_innen wären die betroffenen Arbeitnehmer_innen, die Konsument_innen und Steuerzahler_innen sowie all die Betriebe, die sich an die geltenden Gesetze halten. Verbessern würden sich zudem Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten, wenn Dumpinglöhne und damit extrem niedrige Produktionskosten verhindert werden. „Schaden“ würde es lediglich jenen Betrieben, die sich nicht an die arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen halten. Deshalb ist es in hohem Maße unverständlich, dass die österreichische Landwirtschaftsministerin gegen die Verankerung der sozialen Rechte von Erntearbeiter_innen in der GAP ankämpft und den Vorschlag der portugiesischen Präsidentschaft zur Gewährleistung fairer Arbeitsbedingungen im Rahmen der GAP ablehnt.