

Fit für den Green Deal?

Der GAP-Strategieplan am Prüfstand

Aktualisierte Überprüfung der österreichischen Strategie für die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU per November 2021

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
Schwarzspanierstraße 15/3/1, A-1090 Wien

Autor:innen:

Bioverband Erde und Saat

DI Christian Boigenzahn

DI Maria Burgstaller

DI Dr. Helmut Burtscher-Schaden

Mag. Franziskus Forster

DI Christof Kuhn

Mag.^a Brigitte Reisenberger

Kontakt:

gap-analyse@global2000.at

Layout & Satz:

Benjamin Bantsich

Kontakt:

farbauftrag.net

In Zusammenarbeit mit:

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

Veröffentlichung: November 2021



Dieses Projekt wurde im Rahmen des IMCAP-Programms der Europäischen Union finanziert. Der Inhalt dieses Berichts gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder und liegt in seiner alleinigen Verantwortung. Die Europäische Kommission übernimmt keine Verantwortung für die Verwendung der darin enthaltenen Informationen.

Inhaltsübersicht:

1. Kurzfassung	3
2. Hintergrund, Aufgabenstellung und Methode	7
3. Ergebnisse des GAP-Checks	9
3.1. Minus 50 % Nährstoffverluste	9
3.2. Minus 50 % Pestizideinsatz	11
3.3. 10 % Naturflächen	14
3.4. Schutz von Bestäubern	17
3.5. Klimaschutz	20
3.6. 25 % Biolandwirtschaft	23
3.7. Verbesserung bäuerlicher Einkommen	26
3.8. Faire Arbeitsbedingungen	29
4. Endnoten	31

1. KURZFASSUNG

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) ist ein zentrales Instrument für das Erreichen der Ziele des Europäischen Green Deal (EGD). Die Autor:innen haben den vom Landwirtschaftsministerium am 22. Oktober 2021 veröffentlichten aktualisierten Bearbeitungsstand des GAP-Strategieplans einer eingehenden Überprüfung unterzogen. Der finale GAP-Strategieplan wird bis Ende 2021 der EU Kommission übermittelt. Überprüft wurde insbesondere, ob gegenüber dem Entwurf vom April 2021 entscheidende Korrekturen vorgenommen wurden und inwieweit die in der aktuellen Version vorgeschlagenen Fördermaßnahmen mit den Zielen des Europäischen Green Deal vereinbar sind. Die wichtigsten Erkenntnisse der GAP-Analyse vom Mai 2021 waren: Für sechs der acht genannten EGD-Ziele schien, mit den im April 2021 vom BMLRT vorgeschlagenen Lenkungsmaßnahmen, eine Zielerreichung bis 2030 nicht möglich oder sehr unwahrscheinlich.

Die (erneut) ernüchternden Ergebnisse des GAP-Checks sind:

Für sechs der acht genannten EGD-Ziele scheint, auch mit den vom BMLRT am 22. Oktober veröffentlichten überarbeiteten Interventionen, eine Zielerreichung bis 2030 nicht möglich oder sehr unwahrscheinlich. Es gab zwar geringfügige Veränderungen, aber größere notwendige Revisionen fehlen und die Interventionen unterscheiden sich nicht maßgeblich oder systemisch von den Maßnahmen vom 15. April. Empfehlungen zu Korrekturen oder für Fördermaßnahmen, um die Green Deal Ziele doch noch zu erreichen, wurden wenn, dann nur sehr selektiv in wenigen Bereichen angenommen. Diese marginalen Verbesserungen bei Einzelmaßnahmen sind nicht ausreichend, um die nötige Breitenwirkung zu entfalten. Nicht oder sehr unwahrscheinlich erreicht werden die Ziele „50 %-Reduktion von Nährstoffverlusten“, „50 %-Reduktion von Pestizideinsatz“, „Umkehr des Rückgangs von Bestäubern“, „Beitrag zur Klimaneutralität“, die „Verbesserung bäuerlicher Einkommen“ sowie „faire Arbeitsbedingungen für Erntearbeiter:innen“. Nicht klar voraussehbar ist nach wie vor die Entwicklung bei „25 % Biolandwirtschaft“, dies wird auch von der Prämiengestaltung abhängen. Beim EGD-Ziel „10 % Naturflächen“ lassen die geplanten Maßnahmen zumindest einen Zuwachs bei den Biodiversitätsflächen erwarten.

Für die jeweiligen ausgewählten European Green Deal Ziele fasst der GAP-Check zusammen:

1. Minus 50 % Nährstoffverluste

Es sind keine signifikanten Interventionen hin zu einer strukturellen Förderung einer extensiven, flächengebundenen Tierhaltung (z.B. Mutterkuhhaltung) erkennbar. Insbesondere die Investitionsförderungen begünstigen sogar den Ausbau von Stallkapazitäten (ohne entsprechende Umwelt- oder Klimaauflagen als Fördervoraussetzung) und treiben so die weitere Intensivierung der Fleischproduktion und damit den größten systemischen Treiber des Überangebots an Stickstoff voran. Umfassende flächig wirksame Maßnahmen im Rahmen der GAP zum Grundwasserschutz sind nicht erkennbar. Eine substanzielle Verringerung von Nährstoffverlusten kann nur durch eine mengenmäßig deutlich verringerte Ausbringung von Mineraldünger, eine standortgerechte Tierhaltung und den Aufbau von Humus erreicht werden. Förderungen für Festmistkompostierung sind noch stark ausbaufähig, ebenso Interventionen für den Humus-

aufbau und stickstoffbindende Pflanzen. Im Bearbeitungsstand vom Oktober fehlt eine strukturelle Förderung der extensiven Tierhaltung, die auf den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft basiert, Futtermittel auf dem Hof anbaut oder lokal bezieht und zum Humusaufbau beiträgt.

Fazit: Mit dem im Oktober vorgelegten Bearbeitungsstand ist das EGD-Ziel, die Nährstoffverluste aus Düngemitteln um 50 % zu verringern, nicht erreichbar.

2. Minus 50 % Pestizideinsatz

Für eine Trendumkehr bei der Abhängigkeit von chemisch-synthetischen Pestiziden und für das Erreichen des 50 % Reduktionsziels reicht das vorliegende Förderangebot bei weitem nicht aus. Pläne für eine risikobasierte Pestizidabgabe fehlen, Beratung und Weiterbildung zum nachhaltigen Pflanzenschutz ist nicht vorgesehen. Geringfügige Verbesserungen im Vergleich zu ÖPUL 2015 in einigen Teilbereichen stehen Verschlechterungen in anderen Teilbereichen gegenüber. Es fehlt nach wie vor ein flexibles und attraktives Förderangebot für den Pestizidverzicht. Die Verfügbarkeit und Transparenz von Pestiziddaten in Österreich sind mangelhaft und der Zugang zu Förderungen aus dem Agrarumweltprogramm (ÖPUL) ist nicht an den Verzicht von Glyphosat geknüpft. Im Gegenteil, es werden sogar Anbaumethoden mit Umweltförderungen subventioniert, die an die Verwendung von Glyphosat gebunden sind.

Fazit: Eine Verfehlung des im Europäischen Green Deal verankerten 50 %-Reduktionsziels für die Verwendung und das Risiko von Pestiziden ist weiterhin vorprogrammiert.

3. 10 % Naturflächen

Im Bereich der Naturflächen hatten die Interventionsentwürfe vom April 2021 erkennbare Verbesserungen gegenüber dem ÖPUL 2015 gebracht. Kleinere Verbesserungen gegenüber der Version vom April sind vor allem im Bereich Weidetiere zu sehen. Nachdem im April noch keine Prämienhöhen veröffentlicht waren, ist mittlerweile festzuhalten, dass es in einigen biodiversitätsrelevanten Bereichen erfreulicherweise zu Prämienhöhungen und damit Attraktivierungen für die Landwirt:innen kommen wird - dies jedoch leider bei konventionellen Betrieben stärker als bei Biobetrieben.

Fazit: Für die Schaffung von Biodiversitäts- und Naturflächen bestehen gegenüber dem ÖPUL 2015 klar verbesserte Anreize. Ob diese auch reichen werden, um bis 2030 in der österreichischen Kulturlandschaft flächendeckend mindestens 10 % Landschaftselemente mit hoher biologischer Vielfalt zu bewirken und den weiteren Biodiversitätsverlust in der Kulturlandschaft zu stoppen, bleibt jedoch fraglich.

4. Schutz von Bestäubern

In vereinzelt Teilbereichen sind Verbesserungen gegenüber der Version vom April erkennbar. Zu nennen wäre hier insbesondere die Möglichkeit, ein eigenes Bildungsmodul zur bestäuberfreundlichen Landwirtschaft anzubieten. Eine mit wissenschaftlicher Begleitung durch den österreichischen Wildbienenrat und die "Biene Österreich" ausgearbeitetes Modul für eine "bienefreundliche Bewirtschaftung von Acker und Grünland", welches effektive Verbesserungen für den Schutz von Honig- und Wildbienen bringen könnte, wurde vom BMLRT bedauerlicherweise nicht in den Strategieplan aufgenommen. Die existierenden Einzelmaßnahmen hingegen sind in ihrer jetzigen Form nicht ausreichend attraktiv, um die erforderliche Breitenwirkung zu entfalten.

Fazit: Für die Bestäuber (insbesondere für wildlebende) scheinen die derzeit vorgesehenen Maßnahmen nicht geeignet, um deren Rückgang aufzuhalten. Damit scheint eine Verfehlung der EGD-Ziele weiterhin vorprogrammiert.

5. Klimaschutz

Österreich liegt bei landwirtschaftlicher Treibhausgasreduktion unter dem EU-Schnitt. In den nunmehr vorliegenden Entwürfen, wird die exportorientierte österreichische Landwirtschaft kaum hinterfragt und es mangelt an Ausstiegsstrategien aus der fossilen Landwirtschaft. Es braucht klare Förderanreize für eine Reduktion des Tierbestandes und die Rücknahme der Produktionsintensität, die sich im Bearbeitungsstand vom Oktober leider nicht finden. Der Umgang mit den Ökoregelungen wirkt unambitioniert und versucht Möglichkeiten für Änderungen zu umgehen, anstatt die Ökoregelungen für neue Maßnahmen zu nutzen. Standortangepasstheit, die Tierhaltung an die vorhandene Fläche zu binden und damit eine drastische Kraftfutterreduktion, eine Reduktion von Stickstoff-Mineraldünger und eine notwendige Leguminosen-Transition, statt einer Orientierung an Höchstleistungen und externen Inputs, sind dringend notwendig, um das EGD-Ziel zu reichen. Die bodenunabhängige, industrialisierte Tierhaltung muss als einer der größten Treiber der Klimakrise drastisch reduziert werden, wenn die Landwirtschaft einen positiven Beitrag zur Klimaneutralität leisten soll. Deshalb ist die Identifikation und der stufenweise Abbau kontraproduktiver Anreize und klimaschädlicher Subventionen und Regulierungen notwendig.

Fazit: Insgesamt ist, mit den im derzeit vorliegenden Bearbeitungsstand enthaltenen Maßnahmen und ohne einen systemischen Wandel in Richtung Agrarökologie und Biolandwirtschaft, die Zielverfehlung beim Beitrag zum Klimaschutz vorprogrammiert.

6. 25 % Biolandwirtschaft

Verbesserungen gegenüber der Version vom April sind im Bereich der ÖPUL-Architektur gegeben: Der ursprüngliche Plan, Bio auf ein Top-Up im Rahmen der UBB zu reduzieren, wurde korrigiert. Nun ist eine eigenständige Bio-Maßnahme vorgesehen. Allerdings wird es nach derzeitigem Stand zu einer Kürzung der Prämie für die Bio-Basismaßnahme kommen, obwohl Biobetriebe umfassende zusätzliche Auflagen zu erfüllen haben. Damit wird die einzige systemische Umweltmaßnahme zur betrieblichen Ökologisierung im ÖPUL geschwächt und die Attraktivität der biologischen Wirtschaftsweise deutlich gesenkt. Damit läuft man Gefahr, die Entwicklung der Biolandwirtschaft in Österreich in den nächsten Jahren auszubremsen. Eine Tatsache, die in Anbetracht der Klima- und Biodiversitätskrise und den hohen Grundleistungen der Biolandwirtschaft speziell im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit kontraproduktiv ist. Bereits jetzt wird auf 26,4 % der landwirtschaftlichen Fläche von Österreich biologisch gewirtschaftet. Die zuletzt vom Landwirtschaftsministerium genannte Zielsetzung von 30 % Bio-Flächenanteil bis zum Jahr 2030 ist kein ambitioniertes Signal. Würde die bisherige Entwicklung der Biolandwirtschaft in der laufenden GAP-Periode fortgeschrieben, würde der Bio-Anteil im Jahr 2030 bei knapp 36 % liegen. 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.

Fazit: Um das EU-weite Ziel von 25 % Bio bis 2030 zu erreichen, braucht es in allen Mitgliedstaaten einen wesentlichen Zuwachs an Biolandwirtschaft, so auch in Österreich. Es gibt nun

eine eigene Bio-Maßnahme. Die in den aktuellen Interventionen vorgesehene vergleichsweise niedrige Prämie gefährdet aber die gute Entwicklung der Biolandwirtschaft und damit das Ziel von 25 % Bio in der gesamten EU.

7. Verbesserung bäuerlicher Einkommen

Die Umverteilungszahlung ist äußerst niedrig angesetzt und fällt sogar hinter die ohnehin schwachen EU-Beschlüsse zurück, da statt 10 % nur 7,5 % der Direktzahlungen umverteilt werden sollen. Zugleich wird die Umverteilungszahlung auf die ersten 40 ha ausgeweitet, wodurch die Zahlung pro Hektar sinkt und äußerst niedrig ausfällt. Die Umverteilungszahlung müsste im Sinne der Zielerreichung für die ersten 20 Hektare maßgeblich angehoben werden. Im Vergleich zu den GAP-Entwürfen vom April sind nun bei der Investitionsförderung eine Absenkung der Mindestinvestitionssumme und eine Unterstützung für Junglandwirt:innen angeführt. Das sind zwar leichte Verbesserungen, aber diese sind eher marginaler Natur. Die Erhaltung der Ausgleichszulage (AZ), die Einführung einer Almauftriebsprämie und die Almaßnahmen in der Zweiten Säule sind zwar Verbesserungen, aber fallen zu niedrig aus. Gleichzeitig fehlen eine degressive Ausgestaltung der Direktzahlungen und die Einführung von wirkungsvollen Förderobergrenzen je Betrieb (Capping) ebenso wie die Umstellung der Förderlogik vom Faktor Fläche auf den gerechteren Ansatz der Arbeit völlig.

Fazit: Die EGD-Zielverfehlung einer wirksameren Ausrichtung der Einkommensstützung für kleinere bäuerliche Betriebe ist mit den vorliegenden Plänen vorprogrammiert.

8. Faire Arbeitsbedingungen

Eine Verbesserung gegenüber dem Entwurf vom April fehlt komplett. In der Umsetzung der Maßnahmen zur GAP wird den Landarbeiter:innen wieder kaum Beachtung geschenkt. Es ist noch immer unklar, ob die ohnehin sehr niedrigen Kriterien zur sozialen Konditionalität bereits zum erstmöglichen Zeitpunkt 1.1.2023 umgesetzt werden. Die Sozialpartner haben dabei ein klares Recht auf Konsultation. Doch erneut wird dieses nicht umgesetzt.

Fazit: Im Europäischen Green Deal ist der Schutz von Arbeitnehmer:innen in der Landwirtschaft ein erklärtes Ziel. Eine Verbesserung des Status quo in Österreich ist mit den vorliegenden Maßnahmen sehr unwahrscheinlich.

2. Hintergrund, Aufgabenstellung und Methode

Die Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2023, mit der ein Großteil der jährlich 2,2 Milliarden € an öffentlichen Geldern in die österreichische Landwirtschaft fließen, ist bis Jahresende Gegenstand politischer Verhandlungen. Die Europäische Kommission erwartet, dass die künftige GAP **einen entscheidenden Beitrag zur Erreichung der Ziele des Europäischen Grünen Deals (EGD)** und der darin enthaltenen Biodiversitätsstrategie und Farm-to-Fork-Strategie leistet, insbesondere zur Abschwächung der Klima- und Biodiversitätskrise und zum Übergang zu einem nachhaltigen Ernährungssystem. Einen "Beitrag zur Erreichung der Pariser Klimaziele" soll die GAP auch laut [türkis-grünem Regierungsprogramm](#) leisten.

Ob die öffentlichen Mittel der GAP tatsächlich im Sinne dieser Ziele und des Europäischen Green Deals eingesetzt werden, ist eine Frage großen öffentlichen Interesses. Die Federführung für die Ausarbeitung des GAP-Strategieplans liegt beim ÖVP-geführten Landwirtschaftsministerium (BMLRT). Doch auch die beiden "grünen" Ministerien Umwelt/Klimaschutz und Gesundheit/Soziales sind eingebunden. Die rechtliche Grundlage für den GAP-Strategieplan bildet letztlich das GAP-Strategieplan-Grundsatzgesetz, welches vom Nationalrat beschlossen werden muss.

Im April dieses Jahres hat das BMLRT erstmals seine [Interventionsentwürfe](#) für den österreichischen GAP-Strategieplan veröffentlicht und einer [öffentlichen Konsultation](#) unterzogen. Mit der GAP-Analyse [Fit für den Green Deal? Der GAP-Strategieplan am Prüfstand](#) vom Mai 2021 haben die österreichischen Organisationen BirdLife Österreich, GLOBAL 2000 und der ÖBV - Österreichische Berg- und Kleinbäuer_innen Vereinigung in Zusammenarbeit mit Arbeiterkammer, Biene Österreich, Bioverband Erde & Saat und der Produktionsgewerkschaft PRO-GE diese Interventionsentwürfe einer detaillierten Analyse unterzogen. Untersucht wurde, inwieweit mithilfe der im GAP-Strategieplan vorgeschlagenen Maßnahmen die folgenden acht Ziele des Europäischen Green Deal (EGD) bis 2030 erreicht werden können:

- 50 %-Reduktion von Nährstoffverlusten
- 50 %-Reduktion von Pestizideinsatz
- 10 % Naturflächen
- Schutz von Bestäubern
- Beitrag zur Klimaneutralität
- 25 % Biolandwirtschaft
- Verbesserung bäuerlicher Einkommen
- faire Arbeitsbedingungen für Erntearbeiter:innen

Die wichtigsten Erkenntnisse der Analyse vom Mai 2021: Für sechs der acht genannten EGD-Ziele schien mit den im April 2021 vom BMLRT vorgeschlagenen Lenkungsmaßnahmen eine Zielerreichung bis 2030 nicht möglich oder sehr unwahrscheinlich. Denn die vorgeschlagenen Maßnahmen unterschieden sich nur geringfügig von den Maßnahmen vergangener GAP-Perioden, von denen hinreichend belegt ist, dass sie keine ausreichende Effektivität hinsichtlich der betreffenden EGD-Ziele entfaltet haben. Schwer prognostizierbar war die zukünftige Entwicklung beim EGD-Ziel „25 % Biolandwirtschaft“. Beim EGD-Ziel „10 % Naturflächen“ ließen

die geplanten Maßnahmen zumindest einen Zuwachs bei den „Biodiversitätsflächen“ erwarten; quantitativ erfüllen lässt sich das EGD-Ziel von 10 % Biodiversitätsflächen jedoch nur durch weitere Stärkung der Ambition.

Am 12. Mai 2021 forderten 51 Organisationen aus den Bereichen Landwirtschaft, Gewerkschaft, Arbeitnehmer:innenschutz, Wissenschaft, Imkerei, Tier-, Gesundheits- und Umweltschutz ebenso wie humanitäre und kirchliche Organisationen in einem [gemeinsamen Appell](#) eine Überarbeitung der Fachentwürfe des GAP-Strategieplans, sodass Österreich die Ziele des Europäischen Green Deal, insbesondere die Ziele der Biodiversitäts- und der Farm-to-Fork-Strategie (F2F), erreichen kann.

Am 22. Oktober 2021 veröffentlichte das BMLRT auf seiner Website den [aktualisierten Bearbeitungsstand der Interventionen](#) des GAP-Strategieplans und lud dazu ein, bis einschließlich 18. November 2021 schriftlich dazu Stellung zu nehmen. Der nun hier vorliegende **GAP-Check** knüpft an die GAP-Analyse vom Mai 2021 an und überprüft, inwiefern in den letzten sechs Monaten eine Überarbeitung der Interventionen des GAP-Strategieplans in Richtung der Zielerreichung der EGD-Ziele erfolgte. Der Check soll weitere Impulse für eine öffentliche Diskussion im Rahmen der Finalisierung des GAP-Strategieplans liefern.

Die Fragestellung des neuerlichen Checks lautet: Ist der aktuelle [Bearbeitungsstand der Interventionen](#) ausreichend ambitioniert, um zur Erreichung der Ziele des European Green Deal signifikant beizutragen?

Die Herangehensweise war folgende: In einem ersten Schritt wurde der am 22. Oktober veröffentlichte Bearbeitungsstand der Interventionen zum GAP-Strategieplan systematisch dahingehend überprüft, ob und wie weit die in der GAP-Analyse vom Mai 2021 für das Erreichen der EGD-Ziele als „erforderlich“ identifizierten Empfehlungen (siehe jeweils in den Unterunterkapiteln 5 „Erforderliche (aber bislang fehlende) Maßnahmen“) Eingang gefunden haben.

In einem zweiten Schritt wurden auf Basis der Ergebnisse dieser Überprüfung die Erfolgswahrscheinlichkeiten für das Erreichen der jeweiligen EGD-Ziele bewertet und gegebenenfalls die Empfehlungen vom Mai 2021 präzisiert.

3. Ergebnisse des GAP-Checks

3.1. Minus 50 % Nährstoffverluste

Zieldefinition: „Die Nährstoffverluste aus Düngemitteln sollen um 50 % verringert werden, was zu einer Verringerung des Düngemittleinsatzes um mindestens 20 % führen wird¹“

Folgende Maßnahmen wurden in der GAP-Analyse (Mai 2021) als bislang fehlend, aber für das Erreichen des EGD-Ziels erforderlich identifiziert²:

1. Extensivierung der Tierhaltung in Intensivregionen
2. Verstärkte Förderung von Humusaufbau und stickstoffbindender Pflanzen
3. Förderung von Festmistsystemen und Kompostierung
4. Wissenschaftliche Begleitung und Verbesserung der Datengrundlage
5. Grundwasserschutz und Reduktionsziele des EGD gesetzlich umsetzen

Eine **Überprüfung** des aktuellen Bearbeitungsstandes der Interventionen zum GAP-Strategieplan ergibt:

Ad 1: **Keine echten Interventionen für Extensivierung der Tierhaltung erkennbar**

Die gravierenden Probleme liegen in den Regionen mit intensiver Tierhaltung. Hier liegt dringender Handlungsbedarf, während zugleich extensive Tierhaltung weiter geschwächt wird. Bei der Intervention "Tierwohl - Schweine" wird nun ein Zuschlag (optional) für den Einsatz von ausschließlich europäischem GVO-freiem Eiweißfuttermittel angeboten (60 €/GVE). Es wird nicht zu Eiweißfuttermitteln aus der unmittelbaren Region differenziert, das wäre im Sinne der Kreislaufwirtschaft und für eine tatsächlich flächengebundene Tierhaltung sinnvoll. Es braucht mehr als eine Verlagerung der Futtermittelproduktion nach Europa, wirklich ökologisch wäre die Nutzung der eigenen Futtermittelbasis auf eigenen Flächen mit gleichzeitigem Effekt einer Reduzierung der Überdüngung. Nur dann ist es eine echte Kreislaufwirtschaft und im Sinne eines ökologischen Düngemittelmanagements. Zudem wurden die Förderobergrenzen bei der Investitionsförderung nicht gesenkt (siehe Kapitel Klimaschutz 3.5.). Der Aufschlag in der Investitionsförderung für Bio-Stallbau wurde leider gestrichen (siehe Kapitel Biolandwirtschaft 3.6.). Es sind keine signifikanten Interventionen hin zu einer strukturellen Förderung einer extensiven, flächengebundenen Tierhaltung erkennbar, die z.B. durch eine Mutterkuhprämie unterstützt wäre. Die Mehrheit der Maßnahmen treibt ein Fortschreiten der Intensivierung von Tierhaltung voran und konterkariert EGD-Ziele hinsichtlich Nährstoffverlusten und Klimaschutz.

Ad 2: **Humusaufbau und stickstoffbindender Pflanzen noch ausbaufähig**

Es gibt die Intervention "Humuserhalt und Bodenschutz auf umbruchsfähigem Grünland" inklusive einer Weiterbildung zum Thema Grünlandnutzung (inkl. „abgestuften Wiesenbau“). Der Abgestufte Wiesenbau wäre auch eine effektive Maßnahme zur Steigerung der Biodiversität am Grünland (siehe dazu auch im Kapitel 3.3. Naturflächen) und für den Schutz von Bestäubern (dazu auch im Kapitel 3.4. Bestäuber). Bei der Anbaudiversifizierung (bzw. Fruchtfolge) im Ackerbau gibt es im UBB und in der Bio-Maßnahme das "Top Up" Bodenverbesserer und besonders förderbare Kulturen wie z.B. Ackerbohne/Erbsen. Hier werden im speziellen stickstoff-

bindende Pflanzen, also Leguminosen, gefördert. Die Integration von Eiweißpflanzen in Fruchtfolgesysteme leistet einen großen Beitrag zur Erreichung der Reduktion von Nährstoffverlusten. Entsprechend ähnliche Fördermaßnahmen sollten weiter ausgebaut werden.

Ad 3: Festmistkompostierung noch stark ausbaufähig

Es gibt die Option Festmistkompostierung (20 €/RGVE für Zuschlag) bei der Intervention "Tierwohl - Stallhaltung Rinder", aber z.B. bei der Intervention zur Ausbringung von Wirtschaftsdünger wurde dies dahingehend nicht ausgebaut, auch wenn das im Sinne der Humusbildung und Bodenverbesserung wünschenswert wäre. Die Düngung durch Festmist weist ein besonders gutes C/N-Verhältnis auf, die Nährstoffe werden langsam abgegeben, tragen so zur Humusbildung bei und leisten so wichtige Beiträge zur Bodenverbesserung und zum Klimaschutz - sie sollten daher stärker finanziell abgegolten werden.

Ad 4: Wissenschaftliche Begleitung und Verbesserung der Datengrundlage fehlen

Eine solide Datenbasis über den Einsatz von Düngemitteln in Österreich fehlt nach wie vor. Es werden lediglich die Verkaufszahlen zur Verfügung gestellt.

Ad 5: Gesetzlich verbindliche Reduktionsziele zum Grundwasserschutz fehlen

Umfassende flächig wirksame Maßnahmen im Rahmen der GAP zum Schutz des Grundwassers sind ebenso nicht erkennbar. Auch eine Abänderung der Nitrat-Aktionsprogramm-Verordnung zum Schutz der Trinkwasserressourcen sowie die Absenkung der Düngerobergrenzen zur Einhaltung geltender EU-Richtlinien stehen noch aus. Konkrete Reduktionsziele, um die Ziele der Biodiversitätsstrategie und die Farm-to-Fork-Strategie zu erreichen und den Trinkwasserschutz zu stärken, fehlen ebenso.

Fazit: Es sind keine signifikanten Interventionen hin zu einer strukturellen Förderung einer extensiven, flächengebundenen Tierhaltung (z.B. Mutterkuhhaltung) erkennbar. Insbesondere die Investitionsförderungen begünstigen sogar den Ausbau von Stallkapazitäten (ohne entsprechende Umwelt- oder Klimaauflagen als Fördervoraussetzung) und treiben so die weitere Intensivierung der Fleischproduktion und damit den größten systemischen Treiber des Überangebots an Stickstoff voran. Umfassende flächig wirksame Maßnahmen im Rahmen der GAP zum Grundwasserschutz sind nicht erkennbar. Eine substantielle Verringerung von Nährstoffverlusten kann nur durch eine mengenmäßig deutlich verringerte Ausbringung von Mineraldünger, eine standortgerechte Tierhaltung und den Aufbau von Humus erreicht werden. Förderungen für Festmistkompostierung sind noch stark ausbaufähig, ebenso Interventionen für den Humusaufbau und stickstoffbindende Pflanzen. Im Bearbeitungsstand vom Oktober fehlt eine strukturelle Förderung der extensiven Tierhaltung, die auf den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft basiert, Futtermittel auf dem Hof anbaut oder lokal bezieht und zum Humusaufbau beiträgt.

Mit dem im Oktober vorgelegten Bearbeitungsstand ist das EGD-Ziel, die Nährstoffverluste aus Düngemitteln um 50 % zu verringern, nicht erreichbar.

3.2. Minus 50 % Pestizideinsatz

Zieldefinition: „Das Risiko und der Einsatz chemischer Pestizide soll bis 2030 um 50 % und der Einsatz gefährlicherer Pestizide ebenfalls um 50 % verringert werden.“³

Folgende Maßnahmen wurden in der GAP-Analyse (Mai 2021) als bislang fehlend, aber für das Erreichen des EGD-Ziels erforderlich identifiziert⁴:

1. Stärkung und Ausbau des Biolandbaus
2. Risikobasierte Abgabe auf chemisch-synthetische Pestizide („Pestizidabgabe“)
3. Beratung und Weiterbildung zum nachhaltigen Pflanzenschutz
4. Flexibles und attraktives Förderangebot für den Verzicht auf Pestizide
5. Verpflichtender Verzicht auf glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel
6. Umsetzung der von der Kommission empfohlenen „Maßnahmen im Hinblick auf die nachhaltige Verwendung von Pestiziden“
7. Transparenz beim Pestizideinsatz

Eine **Überprüfung** des aktuellen Bearbeitungsstandes der Interventionen zum GAP-Strategieplan ergibt:

Ad 1: Stärkung und Ausbau des Biolandbaus nicht erkennbar

Die Umwandlung von konventionell genutzten in biologisch bewirtschaftete Landwirtschaftsflächen (insbesondere von Acker-, Dauerkultur und Gartenbauflächen) führt zu einer Reduktion des Einsatzes chemisch-synthetischer Pestizide, da diese in der Biolandwirtschaft nicht zum Einsatz kommen. Der Ausbau und die Förderung der Biolandwirtschaft ist daher eine Schlüsselstrategie für das Erreichen des Pestizidreduktionsziels. Allerdings ist auf Basis der derzeit vorgeschlagenen Bio-Maßnahme (siehe dazu Kapitel Biolandwirtschaft 3.6.), sofern die dort vorgeschlagenen Dotierungen nicht deutlich angehoben werden, kein nennenswerter Zuwachs der biologisch bewirtschafteten Fläche zu erwarten.

Ad 2: Risikobasierte Abgabe auf chemisch-synthetische Pestizide fehlt

In einer kürzlich vom deutschen Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung präsentierten Studie wird ein Modell für eine „risikobasierte Pestizidabgabe“ vorgeschlagen, die den Studienautor:innen zufolge den Absatz von Pestiziden um [bis zu 50 % reduzieren](#) könnte. In einigen EU-Staaten wie Dänemark, Schweden, oder Frankreich existieren bereits Formen einer Pestizidabgabe. Und auch die „Farm to Fork“-Strategie der Europäischen Union stellte fest, dass steuerliche Anreize durch die Mitgliedstaaten als „eine Triebkraft für den Übergang zu einem nachhaltigen Lebensmittelsystem“ dienen können.

Leider gibt es derzeit keine Signale, dass in Österreich eine Pestizidabgabe in Betracht gezogen bzw. geplant wird. Damit verzichtet Österreich auf ein effektives Steuerungsinstrument für die Pestizidreduktion.

Ad 3: Beratung und Weiterbildung zum nachhaltigen Pflanzenschutz nicht vorgesehen

Ohne gezielte Beratung der konventionellen Landwirt:innen und ohne gezielte Weiterbildungsmaßnahmen zur Förderung eines nachhaltigen Pflanzenschutzes, der sich an nicht-chemi-

schen Methoden orientiert, ist eine Reduktion des Einsatzes von chemisch-synthetischen Pestiziden in der konventionellen Landwirtschaft nur schwer erreichbar. Trotzdem waren derartige Beratungsangebote in den ÖPUL-Entwürfen vom April 2021 nicht erkennbar und sind es in der aktuellen Version vom Oktober noch immer nicht.

Ad 4: Ein flexibles und attraktives Förderangebot für den Pestizidverzicht fehlt

Hinsichtlich eines Förderangebots für den Pestizidverzicht in der konventionellen Landwirtschaft hatten die Interventionsentwürfe in der Version vom April gegenüber dem ÖPUL 2015 in den folgenden drei Punkten **Verschlechterungen** gebracht:

- Die Maßnahme “Verzicht auf Fungizide bei Getreide” wurde gestrichen
- Der “Verzicht auf den Einsatz von flächig ausgebrachten Pflanzenschutzmitteln auf Grünland- und auf Ackerfutterflächen” im Rahmen der “Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel” des ÖPUL 2015 wurde gestrichen.
- Bei der Maßnahme “Begrünung von Ackerflächen - Zwischenfruchtanbau” fiel die Einschränkung, dass “die Beseitigung von Zwischenfrüchten nur mit mechanischen Methoden, d.h. häckseln oder Einarbeitung, erfolgen darf”

Verbesserungen in den Entwürfen vom April 2021 gegenüber dem ÖPUL 2015 waren:

- Die Maßnahme Herbizidverzicht (bisher nur Wein und Hopfen) wurden auf den Obstbau ausgedehnt.
- Die Maßnahme Insektizidverzicht (bisher nur Wein und Hopfen) wurde auf den Obstbau ausgedehnt.

Unterm Strich hatten somit die ÖPUL-Entwürfe vom April 2021 kein Förderangebot für den Pestizidverzicht geboten, das ausreichend attraktiv gewesen wäre, um eine Trendwende bei der Abhängigkeit von chemischen Pestiziden einzuleiten: Das Erreichen des 50 % Pestizidreduktionsziels blieb außer Reichweite.

Demgegenüber sehen die aktuellen ÖPUL-Entwürfe vom Oktober wieder eine Abgeltung für den “Verzicht auf den Einsatz von flächig ausgebrachten Pflanzenschutzmitteln auf Grünland- und auf Ackerfutterflächen” vor (im ÖPUL 2015 vorhanden, aber in der April-Version gestrichen). Zudem wird verlangt (ebenfalls wie im ÖPUL 2015), dass bei der Maßnahme “Begrünung von Ackerflächen - Zwischenfruchtanbau” die Beseitigung von Zwischenfrüchten nur mit mechanischen Methoden, d.h. häckseln oder Einarbeitung, erfolgen darf. Hingegen soll anders als im ÖPUL 2015 der “Verzicht auf Fungizide bei Getreide” zukünftig nicht mehr gefördert werden.

Ad 5: Der Einsatz von Glyphosat wird weiterhin gefördert werden

Der im Juli 2019 von einer Mehrheit im österreichischen Parlament unterstützte und später bei der EU-Kommission notifizierte Gesetzesentwurf für ein österreichisches Glyphosatverbot wurde bekanntlich von der Bundesregierung mit Verweis auf EU-rechtliche Bedenken nicht in Kraft gesetzt. Jenseits gesetzlicher Verbote könnte laut der vom BMLRT beauftragten „Nationalen Machbarkeitsstudie zum Glyphosatausstieg“ (S. 70) auch die Vergabe von staatlichen Förderungen im Rahmen des ÖPUL genutzt werden, um die Verwendung von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln zu reduzieren. Vor diesem Hintergrund [forderte im Jänner dieses Jahres](#) ein

breites zivilgesellschaftliches Bündnis die Verknüpfung des Zugangs zu Agrarumweltförderungen aus der Zweiten Säule mit dem Verzicht auf Glyphosat. Für das Erreichen des 50-%-Pestizidreduktionsziels wäre diese ein relevanter Beitrag. Leider finden sich in den aktuellen Interventionsentwürfen keine Anreize zum Glyphosatverzicht. Die aktuellen ÖPUL-Entwürfe sehen sogar das Gegenteil vor: Mit der Maßnahme "Erosionsschutz Acker" - diese entspricht der Maßnahme „Mulch- und Direktsaat (inkl. Strip-Till)“ aus dem ÖPUL 2015 - werden Anbautechniken gefördert, die an die Verwendung des Totalherbizids Glyphosat gebunden sind.

Ad 6: Keine Hinweise auf eine verbesserte Umsetzung von Maßnahmen zur nachhaltigen Verwendung von Pestiziden

Wie ein [Bericht über ein Audit in Österreich](#) zur Umsetzung von Maßnahmen zur nachhaltigen Verwendung von Pestiziden im Auftrag der EU-Kommission gezeigt hatte, ist Österreich - so wie auch andere Mitgliedstaaten - bei der Umsetzung der EU-Richtlinie 2009/128, die auf eine Reduktion der Umwelt- und Gesundheitsrisiken von Pestiziden abzielt, säumig. Ob sich die österreichische Umsetzung dieser EU-Richtlinie verbessern wird, lässt sich anhand des vorliegenden GAP-Strategieplans nicht beurteilen.

Ad 7: Transparenz beim Pestizideinsatz?

Die Verfügbarkeit von Daten über den Einsatz von Pestiziden nach Regionen, Wirkstoffen und Pflanzenschutzmitteln ist Voraussetzung für ein Monitoring der Zielerreichung bei der Pestizidreduktion. Derzeit sind Verfügbarkeit und Transparenz von Pestiziddaten in Österreich mangelhaft. Die zukünftige Entwicklung der Datentransparenz in Österreich lässt sich anhand des GAP-Strategieplans nicht beurteilen.

Fazit: Für eine Trendumkehr bei der Abhängigkeit von chemisch-synthetischen Pestiziden und für das Erreichen des 50 %-Reduktionsziels reicht das vorliegende Förderangebot bei weitem nicht aus. Pläne für eine risikobasierte Pestizidabgabe fehlen, Beratung und Weiterbildung zum nachhaltigen Pflanzenschutz ist nicht vorgesehen. Geringfügige Verbesserungen im Vergleich zu ÖPUL 2015 in einigen Teilbereichen stehen Verschlechterungen in anderen Teilbereichen gegenüber. Es fehlt nach wie vor ein flexibles und attraktives Förderangebot für den Pestizidverzicht. Die Verfügbarkeit und Transparenz von Pestiziddaten in Österreich sind mangelhaft und der Zugang zu Förderungen aus dem Agrarumweltprogramm ist nicht an den Verzicht von Glyphosat geknüpft. Im Gegenteil werden sogar Anbaumethoden mit Umweltförderungen subventioniert, die an die Verwendung von Glyphosat gebunden sind.

Eine Verfehlung des im Europäischen Green Deal verankerten 50 %-Reduktionsziels für die Verwendung und das Risiko von Pestiziden ist weiterhin vorprogrammiert.

3.3. 10 % Naturflächen

Zieldefinition: „Mindestens 10 % der landwirtschaftlichen Flächen sollen mit Landschaftselementen mit großer biologischer Vielfalt gestaltet werden. Dazu gehören unter anderem Pufferstreifen, Rotationsbrachen oder rotationsunabhängige Brachen, Hecken, nichtproduktive Bäume, Trockenmauern oder Teiche. [...] Die Mitgliedstaaten müssen das EU-Ziel von 10 % auf kleinere geografische Einheiten herunterbrechen, um die Verbindung der Lebensräume im Einklang mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ zu gewährleisten [...].“⁵

Folgende Maßnahmen wurden in der GAP-Analyse (Mai 2021) als bislang fehlend, aber für das Erreichen des EGD-Ziels erforderlich identifiziert⁶:

1. Im Österreich-Schnitt 10 % flächige und linienhafte Landschaftselemente mit großer biologischer Vielfalt
2. Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Wirtschaftsweise (UBB)-„Biodiversitätsflächen“ (DIV): mindestens 10 % der Teilnehmerfläche
3. Im Grünland: 50 % artenreiche Blumenwiesen (ein- bis zweimähdig, im Tiefland max. dreimähdig)
4. Attraktivierung der Weidehaltung und Reduktion des Tierbesatzes
5. Regionalisierte Prämienhöhen zum Erhalt und zur Neuanlage von Landschaftselementen
6. Angemessene Reduktion der Prämie bei Verwendung öffentlicher Steuergelder für ökologisch weniger effektive („hellgrüne“) Interventionen
7. Starke Mindeststandards bei den Konditionalitäten der Ersten Säule

Eine **Überprüfung** des aktuellen Bearbeitungsstandes der Interventionen zum GAP-Strategieplan ergibt:

Ad 1 und 2: Landschaftselemente, UBB-Biodiversitätsflächen (DIV): leichte Steigerung, aber nicht ausreichend

Erfreulich ist erstens, dass die Regelungen der UBB-Maßnahme in Zukunft auch Bio-Betrieben zugänglich sind (war schon im April vorgesehen) und zweitens, dass Mehrnutzungshecken förderbar werden. Vor allem aufgrund der Steigerung bei UBB-DIV von 5 % auf 7 % der Teilnehmerfläche ist absehbar, dass das Ausmaß von flächigen und linienhaften Landschaftselementen mit großer biologischer Vielfalt leicht gesteigert wird. Es ist jedoch aufgrund der zwar leicht angehobenen, aber doch noch zu niedrigen Flächenprämien fraglich, ob damit das österreichweite Ziel von 10 % erreicht wird, nicht zuletzt weil Flächen gemäß mancher Regelungen wechselweise anrechenbar sind und daher wenig Mehrwert geschaffen wird. Zudem ist zu befürchten, dass für einzelne Feldstücke die Flächenschwelle, ab der eine eigene Biodiversitätsfläche anzulegen ist, höher als die empfohlenen 3 Hektar angesetzt werden wird. Weiters werden die ebenso wichtigen kleinflächigen Landschaftselemente (feuchte Sutten, Steinhaufen etc.) weiterhin leider nicht berücksichtigt.

Ad 3: 50 % Artenreiche Blumenwiesen: voraussichtlich weit verfehlt

Die bereits im April geplante Intervention „Bewirtschaftung von Bergmähdern“ ist sehr zu begrüßen, wird jedoch nur in den Steillagen einen Beitrag zur Biodiversität leisten (durchaus auch

durch Bremsung der oft biodiversitätsverringernenden Bewirtschaftungsaufgabe), während die größten ökologischen Defizite beim Grünland in den Gunstlagen liegen.

Die Intervention "Heuwirtschaft" (inkl. Stärkung der Beweidung) erhebt zwar den Anspruch, eine spätere erste Mahd zu bewirken, es ist jedoch fraglich, ob diese Mahdverzögerung durch die Maßnahme wirklich erreicht wird. Zudem ist zu befürchten, dass das Vieh durch die Maßnahme schon sehr früh im Jahr auf die Weide getrieben wird und damit de facto der Zweck konterkariert wird, höherwüchsige und ausblühende Wiesen bzw. Weiden zu fördern, die auch die ausreichende Fortpflanzung von Schmetterlingen, Heuschrecken und wiesenbrütenden Vögeln erlauben. Die Intervention "Humuserhalt und Bodenschutz auf umbruchsfähigem Grünland" ist über die Weiterbildung zum Thema "Abgestufter Wiesenbau" sowie eine bestimmte Zusatzzahlung potenziell auch geeignet, artenreiche Wiesen zu fördern - in welchem Ausmaß dies geschehen wird, bleibt abzuwarten. Es wird befürchtet, dass die anzustrebenden 50 % artenreiche Wiesen weiterhin bei weitem unterschritten werden, nicht zuletzt weil es für die tatsächliche Umsetzung des Abgestuften Wiesenbaus trotz umfangreicher Diskussion leider weiterhin keine Förderung gibt.

Ad 4: Weidehaltung, Verringerung Tierbesatz: nur vereinzelte Verbesserungen

Zu begrüßen ist, dass die Untergrenze für die Anzahl von Weidetieren pro Hektar von 0,5 RGVE/ha auf 0,3 RGVE/ha verringert wird, sodass anders als bisher auch extensiv wirtschaftende Weidebetriebe (z.B. mit Schafen) gefördert werden können. Damit wird der umweltschädliche Effekt reduziert, dass grundsätzlich ökologisch ambitionierte Tierhalter:innen zur Intensivierung der Tierhaltung oder aber zur Bewirtschaftungsaufgabe motiviert werden. Insgesamt sind jedoch leider weiterhin keine weitreichenden Maßnahmen zur Reduktion des Tierbesatzes vorgesehen, sodass auch die erhoffte Biodiversitätssteigerung durch die Intervention "Heuwirtschaft" wohl weitgehend konterkariert wird.

Ad 5: Regionalisierung von Prämienhöhen: nicht vorgesehen, nur leichte Prämien erhöhungen

Eine Regionalisierung von Prämienhöhen ist offenbar nicht vorgesehen, damit sind Landschaftselemente gerade in den hochintensiv genutzten Gunstlagen leider weiterhin stark gefährdet, weil die Förderung nicht konkurrenzfähig ist. Positiv hervorzuheben ist, dass die UBB-Basisprämie sowie die Prämien für die hocheffektive Naturschutzmaßnahme gegenüber der Vorperiode generell leicht angehoben werden. Die Zusatzzahlungen (top-up) für über 7 % hinausgehende UBB-DIV-Flächen werden hingegen gegenüber der Förderperiode bedauerlicherweise gesenkt (bei Bio-Betrieben sind sie teilweise leider noch niedriger als bei konventionellen), sodass es noch unwahrscheinlicher als bisher ist, dass Betriebe freiwillig mehr als 7 % UBB-DIV umsetzen.

Ad 6: Ökologischer und effizienter Einsatz von Steuergeld: umweltschädliche Subventionen weiterhin weder vermieden noch dokumentiert

Zu den größten Treibern des Biodiversitätsverlusts in der Kulturlandschaft gehören im GAP-Strategieplan jene Investitionen, die zu einer weiteren Intensivierung der Betriebsweise führen (siehe auch Kapitel 3.1. Nährstoffverluste und 3.5. Klimaschutz): Sei es durch Erhöhung des Viehbesatzes, weitere Verstärkung der Silagewirtschaft und der Kraftfütterung, Vergrößerung

von Viehbetrieben und damit oft einhergehende Verringerung des Weidegangs usw. Diese ökologisch nachteiligen Nebenwirkungen sind in der Interventionsstrategie mitunter verbal angesprochen, jedoch leider nicht systematisch adressiert und werden damit wohl auch einer späteren Evaluierung entzogen. Damit ist weiterhin zu befürchten, dass mit Steuergeld eine weitere Intensivierung der Landwirtschaft finanziert wird, deren nachteilige Folgen mit weiterem Steuergeld abgemildert werden müssen. Dies ist weder nachhaltig, noch entspricht es dem Grundsatz der Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit, der den Steuerzahler:innen geschuldet ist.

Ad 7: Starke Mindeststandards in der 1. Säule: EU-weit verfehlt, nur national leicht verbessert

Die Konditionalitäten der Ersten Säule sind EU-weit leider sehr unambitioniert. Das bedeutet einen Vorteil für EU-Mitgliedstaaten mit schwächerem Agrarumweltprogramm und bremst die österreichischen Bäuer:innen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit aus. Das österreichische Landwirtschaftsministerium hat an dieser Entwicklung leider und völlig unverständlicherweise wesentlich mitgewirkt. Positiv hervorzuheben ist, dass die GLÖZ-8-Konditionalität (vormals GLÖZ-9) zur Anlage von Ökologischen Vorrangflächen in Österreich freiwillig von 3 % auf 4 % erhöht wird.

Fazit: Im Bereich der Naturflächen hatten die Interventionsentwürfe vom April 2021 erkennbare Verbesserungen gegenüber dem ÖPUL 2015 gebracht. Kleinere Verbesserungen gegenüber der Version vom April sind vor allem im Bereich Weidetiere zu sehen. Nachdem im April noch keine Prämienhöhen veröffentlicht waren, ist mittlerweile festzuhalten, dass es in einigen biodiversitätsrelevanten Bereichen erfreulicherweise zu Prämien erhöhungen und damit Attraktivierungen für die Landwirt:innen kommen wird - dies jedoch leider bei konventionellen Betrieben stärker als bei Biobetrieben.

Für die Schaffung von Biodiversitäts- und Naturflächen bestehen gegenüber dem ÖPUL 2015 klar verbesserte Anreize. Ob diese auch reichen werden, um bis 2030 in der österreichischen Kulturlandschaft flächendeckend mindestens 10 % Landschaftselemente mit hoher biologischer Vielfalt zu bewirken und den weiteren Biodiversitätsverlust in der Kulturlandschaft zu stoppen, bleibt jedoch fraglich.

3.4. Schutz von Bestäubern

Zieldefinition: „Der Rückgang an Bestäubern soll umgekehrt werden.“⁷

Folgende Maßnahmen wurden in der GAP-Analyse (Mai 2021) als bislang fehlend, aber für das Erreichen des EGD-Ziels erforderlich identifiziert⁸:

1. Bienenschonende Bewirtschaftung von Acker und Grünland
2. Schulung bienenfreundliche Landwirtschaft
3. Stärkung und Ausbau des Biolandbaus
4. Vollständige Umsetzung der EU-Initiative für Bestäuber
5. Maßnahmen zur Pestizidreduktion
6. Maßnahmen zu Naturflächen
7. Zusätzliche Maßnahme am Grünland

Eine **Überprüfung** des aktuellen Bearbeitungsstandes der Interventionen zum GAP-Strategieplan ergibt:

Ad 1: Eine Maßnahme “Bestäuberfreundliche Bewirtschaftung von Acker- und Grünland” fehlt

Es wurde keine eigenständige Intervention [bienenschonende Bewirtschaftung von Acker und Grünland](#) geschaffen, wie dies von der Biene Österreich gemeinsam mit dem Österreichischen Wildbienenrat, der ÖBV - Österreichische Berg- und Kleinbäuer_innen Vereinigung und GLOBAL 2000 [vorgeschlagen worden war](#). Eine solche Intervention hätte vorhandene positive Einzelmaßnahmen um einige neue Maßnahmen ergänzt und diese in einem eigenständigen Modul zusammengefasst. Dies hätte beinhaltet: Rückstandsminimierende Pflanzenschutzmittelapplikation in Raps (Dropleg-Düsen); Pflanzenschutz nur außerhalb der Flugzeiten der Honigbiene; Mähen von Grünland sowie Leguminosen-Gras-Feldfutter und anderen blühenden Pflanzenbeständen ohne Mähauflbereiter; Bearbeitung des Aufwuchses von blühenden Zwischenfrüchten nach dem 1. Oktober; Ansaat von ökologisch wertvollen Blühflächen mit speziellen Pflegeauflagen; Schaffung von Randstreifen (Raine, Hecken, etc.). Mit der offensichtlichen Ablehnung der Maßnahme “Bestäuberfreundliche Bewirtschaftung von Acker- und Grünland” verzichtet das BMLRT auf einen der wirkungsvollsten Hebel für das Erreichen des Green-Deal-Ziels, den Rückgang von Bestäubern umzukehren.

Ad 2: Schulungen für eine bienenfreundliche Landwirtschaft zugesagt

In hochwertigen Schulungen zur bienenfreundlichen Landwirtschaft sollen Schulungsteilnehmer:innen in die bienenfreundliche Bewirtschaftung von Acker- und Grünland eingeführt werden. Seitens des BMLRT gibt es die Zusage, diese Bildungsinhalte in Kooperation mit anerkannten Bildungseinrichtungen umzusetzen. Diese Zusage ist jedenfalls positiv zu werten, da das Bewusstmachen von Zusammenhängen und Problemen oft bessere Auswirkungen auf die Praxis zeigt, als schlecht dotierte Interventionen.

Ad 3: Stärkung und Ausbau von Biolandwirtschaft

Dass eine eigene Maßnahme zu biologischer Landwirtschaft geschaffen wurde, welche die Einhaltung aller Verpflichtungen der Maßnahme „Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde

Bewirtschaftung“ voraussetzt, wird zu einer Erhöhung des Nahrungsangebotes für Bestäuber führen. Dies ist für den Schutz von Bestäubern positiv zu bewerten. Der Verzicht auf die Verwendung chemisch-synthetischer Pestizide in der biologischen Landwirtschaft ist ein starkes Instrument für die Erreichung des EGD-Ziels des Schutzes von Bestäubern. Daher ist es bedauerlich, dass auf Basis der aktuell vorgeschlagenen Dotierungen für die Biolandwirtschaft ein weiterer Zuwachs nicht erwartbar ist (siehe dazu Kapitel Biolandwirtschaft 3.6.).

Ad 4: Neue Maßnahme “Ergebnisorientierte Bewirtschaftung”

Die Maßnahme “Ergebnisorientierte Bewirtschaftung” war erstmals in dem im April veröffentlichten Entwurf enthalten. Sie soll laut BMLRT direkt zur Umsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie 2030 beitragen, indem sie u.a. zur Zielsetzung „Stopp der Verluste von Vögeln, Insekten und Bestäubern“ beiträgt. Das Ausmaß dieses Beitrags ist in erster Linie vom Flächenangebot abhängig, auf dem die Maßnahmen umgesetzt werden. Dieses Flächenangebot ist, nicht zuletzt angesichts noch nicht genau veröffentlichter Prämienhöhen, derzeit unbekannt und die grundsätzlich interessante Maßnahme hinsichtlich ihrer Wirkung daher noch nicht abschließend beurteilbar. Für geförderte Begrünungen wurde nun eine Verbesserung eingeführt: Die Beseitigung von geförderten Zwischenfrüchten darf nur mit mechanischen Methoden (Häckseln oder Einarbeiten) erfolgen. Dies reduziert den Pestizideinsatz weiter.

Ad 5: Keine Fortschritte bei Maßnahmen zur Pestizidreduktion

Alle im Kapitel „Minus 50 % Pestizideinsatz“ empfohlenen Maßnahmen, die zu einer effektiven Reduktion des Einsatzes und des Risikos von chemischen Pestiziden führen, leisten auch einen Beitrag zum Schutz von bestäubenden Insekten. Aus Sicht des Schutzes für Bestäuber ist es daher bedauerlich, dass auch in den aktuellen Entwürfen keine Ambitionen für das Erreichen des 50 % Pestizidreduktionsziels des Europäischen Green Deals erkennbar sind (siehe dazu Kapitel 3.2. Minus 50 % Pestizideinsatz).

Ad 6: Leichte Verbesserung beim Anteil von Biodiversitätsflächen

Einige Verbesserungen wurden bei der Maßnahme „Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung (UBB)“ eingeführt. Biodiversitätsflächen am Acker sind schon ab einer Ackerfläche von mehr als 2 ha (früher 5 ha) anzulegen. Bei kleineren Betrieben (kleiner 10 ha Ackerfläche) kann diese Verpflichtung durch zusätzliche Anlage von Biodiversitätsflächen im Grünland erfüllt werden. Diese ist eine deutliche Verbesserung der Maßnahme, weil nun deutlich mehr Biodiversitätsflächen zu erwarten sind. Die alternative Anlage im Grünland ist ebenfalls positiv, weil es im Grünlandbereich eine Intervention „abgestufter Wiesenbau“ nicht geben wird (wäre die effektivste Maßnahme zur Steigerung der Biodiversität am Grünland). Positiv fällt noch auf, dass bei den „erwünschten Kulturen“ Raps und Sonnenblume hinzugekommen sind: Diese Kulturen stellen in den Ackerbaugebieten die wichtigsten Trachtquellen für Honigbienen dar. Es wäre hier relativ einfach die Forderung nach dem Einsatz der Dropleg-Technologie bei Raps umzusetzen gewesen. Leider ist das nicht geschehen.

Ad 7: Keine zusätzliche Maßnahme zu „Abgestufter Wiesenbau“

Es findet sich auch im Oktober-Entwurf keine Intervention „abgestufter Wiesenbau“. Die vorgesehenen Fördermaßnahmen im Grünland scheinen eher praxisfern zu sein. Es ist zu bezweifeln,

dass sie von den Landwirt:innen ausreichend angenommen werden. Die im Mai vorgeschlagene Auflage, Mähen von Grünland sowie Leguminosen-Gras-Feldfutter und anderen blühenden Pflanzenbeständen ohne Mähauflbereiter einzuführen, findet sich bedauerlicherweise ebenfalls nicht in den überarbeiteten Entwürfen.

Fazit: In vereinzelt Teilbereichen sind Verbesserungen gegenüber der Version vom April erkennbar. Zu nennen wäre hier insbesondere die Möglichkeit, ein eigenes Bildungsmodul zur bestäuberfreundlichen Landwirtschaft anzubieten. Eine mit wissenschaftlicher Begleitung durch den österreichischen Wildbienenrat und die "Biene Österreich" ausgearbeitetes Modul für eine "bienenfreundliche Bewirtschaftung von Acker und Grünland", welches effektive Verbesserungen für den Schutz von Honig- und Wildbienen bringen könnte, wurde vom BMLRT bedauerlicherweise nicht in den Strategieplan aufgenommen. Die existierenden Einzelmaßnahmen hingegen sind in ihrer jetzigen Form nicht ausreichend attraktiv, um die erforderliche Breitenwirkung zu entfalten.

Für die Bestäuber (insbesondere für wildlebende) scheinen die derzeit vorgesehenen Maßnahmen nicht geeignet, um deren Rückgang aufzuhalten. Damit scheint eine Verfehlung der EGD-Ziele weiterhin vorprogrammiert.

3.5. Klimaschutz

Zieldefinition: „Im Klimagesetz ist das Ziel festgelegt, die EU bis 2050 klimaneutral zu machen.“ Damit soll „sichergestellt werden (...), dass Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur sowie die Lebensmittelwertschöpfungskette angemessen zu diesem Prozess beitragen.“⁹

Folgende Maßnahmen wurden in der GAP-Analyse (Mai 2021) als bislang fehlend, aber für das Erreichen des EGD-Ziels erforderlich identifiziert¹⁰:

1. Extensivierung der Tierhaltung mit artgerechter Fütterung (u.a. kraftfutterreduzierte Milchviehhaltung)
2. Investitionsförderungen zur Ausweitung der Produktionskapazitäten ohne klimabezogene Auflagen unterlassen
3. Ausbau Biolandwirtschaft
4. Reduktion von Stickstoff-Mineraldünger und Steigerung von stickstofffixierendem Leguminosenanbau
5. Ambitionen bei Ökoregelungen erhöhen

Eine **Überprüfung** des aktuellen Bearbeitungsstandes der Interventionen zum GAP-Strategieplan ergibt:

Ad 1: **Keine Maßnahmen zur Extensivierung der Tierhaltung erkennbar**

In den aktuellen Entwürfen findet sich leider keine spezifische Förderung für hofeigenen Anbau von Eiweißfutterpflanzen im Rahmen von Fruchtfolgen (siehe zu Eiweißfuttermittel Schweine in Kapitel 3.1. Nährstoffverluste) und eine tatsächlich flächengebundene Tierhaltung (nicht lediglich eine Verlagerung von Futtermittelflächen von Südamerika nach Europa). Für eine Senkung der Treibhausgasemissionen ist eine tatsächlich regionale Futtermittelversorgung aus der unmittelbaren Region zentral. In der Rinder-, Schweine- und Geflügelfütterung muss die Fütterung von Soja drastisch heruntergefahren werden. Mutterkuhhaltung und Kleinwiederkäuer werden laut Bearbeitungsstand vom Oktober wieder nicht speziell gefördert. Die Mutterkuhhaltung ist eine umweltschonendere Haltungsform mit extensiver Nutzung von Dauergrünland - wie es ökologisch viel sinnvoller ist: Die Tiere werden artgerecht gehalten, es wird wenig Kraftfutter gegeben und die Wiederkäuer verwandeln Gras in Nahrung. Relevante, klimawirksame Ansatzpunkte in der Tierhaltung sind generell die Vermeidung von Stickstoff- und Kohlenstoffverlusten entlang der gesamten Produktionskette. In der Wiederkäuerhaltung kann die regenerative und graslandbasierte Milch- und Rindfleischproduktion einen wichtigen Beitrag zur Treibhausgasreduktion leisten. Nötig ist die Reduktion des Gülleanfalls und die Förderung von sinnvollen ganzheitlichen und klimapositiven Alternativen wie nachhaltige Weidehaltung, Stroh, Festmist (siehe dazu auch Kapitel 3.1. Nährstoffverluste) und Kreislaufwirtschaft.

Ad 2: **Investition in Stallbauten weiten Fleischproduktionskapazitäten aus**

Den Entwürfen ist zu entnehmen, dass Klima- /Umweltbelange einen Zuschlag bei der Punktebewertung erhalten sollen. Ein positiver Klimabeitrag, die Verminderung der Emissionen oder weitergehende Umweltauflagen, sollten jedoch Fördervoraussetzung sein. Investitionsförde-

rungen für die landwirtschaftliche Erzeugung zählen zu den am höchsten dotierten Maßnahmen in der Zweiten Säule und wurden bereits in vergangenen Förderperioden – zu Lasten anderer Maßnahmen – aufgestockt. Die Investitionsförderungen haben außerordentlich hoch gesteckte Fördersätze bis zu 40 % der Investitionssumme, Förderbeträge pro Förderung bis zu 800.000 Euro. Die Reduktion der Förderobergrenzen bzw. ein positiver Beitrag zum Klimaschutz als Fördervoraussetzung (Klima-Investitionsförderung) wurde nicht berücksichtigt. Erfahrungsgemäß fließt ein maßgeblicher Teil dieser Förderungen in Stallneubauten. Es wird der weitere Ausbau einer nicht nachhaltigen Überproduktion von Schweinefleisch durch den Ausbau weiterer Stallkapazitäten gefördert: Dies ist ein zentraler Treiber für Klimaverschlechterungen. Investitionsförderungen zur Ausweitung der Produktionskapazitäten ohne klimabezogene Auflagen konterkarieren das EGD-Ziel, einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten (mehr dazu in Kapitel 3.1. Nährstoffverluste)

Ad 3: Ambitionierter Ausbau der Biolandwirtschaft fehlt

Durch den Verzicht auf energieintensive Dünge- und Pflanzenschutzmittel, durch den eingeschränkten Maschineneinsatz, durch die Tierhaltung im ökologischen Kreislauf und die Förderung von gesunden Böden, die CO₂ binden, trägt die Biolandwirtschaft ganz wesentlich zum Klimaschutz bei. Die Biolandwirtschaft ist für das Erreichen des EGD-Ziels, einen Beitrag zur Klimaneutralität zu leisten, ein Schlüsselement, das noch weiter ausgebaut werden muss. Der systemische und ganzheitliche Ansatz von Bio beinhaltet nicht nur einen administrativen Mehraufwand durch Kontrollen etc., sondern hat eine nachhaltige Bewirtschaftung des gesamten Betriebes zur Grundlage. Es werden weder chemisch-synthetische Dünger noch Pestizide eingesetzt. Dies führt auch zur Förderung der Biodiversität und des Tierwohls und hat auch eine Reihe weiterer umweltfördernder und nachhaltiger Effekte zur Folge. Der Bearbeitungsstand vom Oktober lässt wieder eine eigene Bio-Maßnahme erkennen, aber die Prämiengestaltung reicht in der Ambition nicht aus (siehe dazu ausführlich im Kapitel 3.6. Biolandwirtschaft).

Ad 4: Reduktion von Stickstoff-Mineraldünger und Steigerung von stickstofffixierendem Leguminosenanbau müssen weiter ausgebaut werden

(siehe dazu Kapitel 3.1. Nährstoffverluste)

Ad 5: Rabattsystem schwächt Potential der Ökoregelungen

Die von EU-Ebene verpflichtenden 25 % Ökoregelungen in der 1. Säule der Direktzahlungen werden laut den aktuellen GAP-Entwürfen mit Maßnahmen des Agrarumweltprogramms ÖPUL aus der 2. Säule teilweise gegengerechnet. Diese von Österreich auf EU-Ebene vorangetriebene Rabattregelung führt zu einem Absinken der Ökoregelungen in Österreich auf ca. 15 %. Etwa 100 Millionen € aus den Direktzahlungen werden in die 2. Säule verschoben und teilweise Prämien erhöht (z.B. UBB-Basisprämie), wobei die Umweltleistungen nicht entsprechend hoch gestiegen sind. Das zusätzliche Potential der Ökoregelungen für neue Maßnahmen für größere Umweltambitionen wird nicht genutzt.

Fazit: Österreich liegt bei landwirtschaftlicher Treibhausgasreduktion unter dem EU-Schnitt. In den nunmehr vorliegenden Entwürfen, wird die exportorientierte österreichische Landwirtschaft kaum hinterfragt und es mangelt an Ausstiegsstrategien aus der fossilen Landwirtschaft. Es braucht klare Förderanreize für eine Reduktion des Tierbestandes und der Rücknahme der

Produktionsintensität, die sich im Bearbeitungsstand vom Oktober leider nicht finden. Der Umgang mit den Ökoregelungen wirkt unambitioniert und versucht Möglichkeiten für Änderungen zu umgehen, anstatt die Ökoregelungen für neue Maßnahmen zu nutzen. Standortangepasstheit, die Tierhaltung an die vorhandene Fläche zu binden und damit eine drastische Kraffutterreduktion, eine Reduktion von Stickstoff-Mineraldünger und eine notwendige Leguminosen-Transition, statt einer Orientierung an Höchstleistungen und externen Inputs, sind dringend notwendig, um das EGD-Ziel zu reichen. Die bodenunabhängige, industrialisierte Tierhaltung muss als einer der größten Treiber der Klimakrise drastisch reduziert werden, wenn die Landwirtschaft einen positiven Beitrag zur Klimaneutralität leisten soll. Deshalb ist die Identifikation und der stufenweise Abbau kontraproduktiver Anreize und klimaschädlicher Subventionen und Regulierungen notwendig.

Insgesamt ist mit den im derzeit vorliegenden Bearbeitungsstand enthaltenen Maßnahmen und ohne einen systemischen Wandel in Richtung Agrarökologie und Biolandwirtschaft, die Zielverfehlung beim Beitrag zum Klimaschutz vorprogrammiert.

3.6. 25 % Biolandwirtschaft

Zieldefinition: *“Mindestens 25 % der landwirtschaftlichen Flächen sollen ökologisch / biologisch bewirtschaftet und die Anwendung agrarökologischer Verfahren deutlich gesteigert werden.”*¹¹ „[D]ie Ausweitung des ökologischen Landbaus in der EU mit dem Ziel, bis 2030 ein Viertel der gesamten landwirtschaftlichen Fläche ökologisch zu bewirtschaften.“¹²

Folgende Maßnahmen wurden in der GAP-Analyse (Mai 2021) als bislang fehlend, aber für das Erreichen des EGD-Ziels erforderlich identifiziert¹³:

1. Bio-Basisförderung
2. Umsetzung eines Bio-Aktionsprogramm und Bundesprogramm für Biologische Landwirtschaft
3. Stärkere Unterstützung von Forschung, Bildung und Beratung für biologische Landwirtschaft und Agrarökologie
4. Abgeltung von zusätzlichen Leistungen der Biolandwirtschaft im Stallbau
5. Verarbeitung und Vermarktung von Bio-Produkten stärker fördern
6. Strategien zur Ausweitung der Absatzwege stark weiterentwickeln
7. Einführung unterschiedlicher Mehrwertsteuersätze

Eine **Überprüfung** des aktuellen Bearbeitungsstandes der Interventionen zum GAP-Strategieplan ergibt:

Ad 1: Eigene Bio-Basismaßnahme, aber geringe Dotierung

Der vorgesehene Plan in den Entwürfen von April 2021, wonach die “biologische Wirtschaftsweise” im neuen Modulsystem auf ein “Management-Modul” reduziert worden wäre, wurde rückgängig gemacht. Auch aufgrund intensiver Intervention der Zivilgesellschaft und vor allem der Bio-Verbände ist es gelungen, dass es im ÖPUL 2023 wieder zu einer eigenen Bio-Maßnahme kommen wird. Trotz Erreichung dieses Etappenziels der eigenständigen Bio-Maßnahme, bleiben weitere Baustellen zu bearbeiten, allen voran die zu geringe Dotierung der Bio-Maßnahme. Trotz umfassender zusätzlicher Auflagen für Biobetriebe im Biodiversitätsbereich soll die Prämie im Basismodul im Vergleich zur laufenden Periode sinken. Von derzeit 230 € Bioprämie für Ackerflächen bzw. 225 € für Grünlandflächen, wird die Bio-Basisprämie auf 205 € reduziert (bei Grünlandbetrieben mit extensiverer Tierhaltung < 1,4 GVE auf 215 €). Das, obwohl die zusätzlich einzuhaltenden Biodiversitätsauflagen in der Maßnahme UBB (für konventionelle Betriebe) allein schon mit 70 € an Prämie dotiert werden sollen. Das bedeutet im Wesentlichen, dass Biohöfe künftig weniger Geld für mehr Leistung bekommen werden. Das widerspricht eindeutig dem vom BMLRT offensiv kommunizierten Grundsatz, wonach im ÖPUL das Leistungsprinzip gelten sollte. Biohöfe können über zusätzliche Top-Ups weitere Unterstützung erhalten, was ausdrücklich zu begrüßen ist. Die Möglichkeit einzelner Betriebsparten, die geringere Basisförderung durch die Kombination mit anderen Modulen wettzumachen, darf nicht über die generelle Reduktion der Bio-Förderungen hinwegtäuschen. Denn das Kombinieren mit weiteren Modulen geht stets einher mit der Erfüllung weiterer Auflagen und zusätzlicher Arbeit. Somit bleibt unterm Strich entweder mehr Leistung anzubieten, um das

bisherige Förderniveau zu halten, oder aber die gleichen Leistungen für weniger Förderungen zu akzeptieren. Es ist daher evident, dass es nach den bestehenden Plänen im neuen ÖPUL jedenfalls zu einer monetären Abwertung der wissenschaftlich belegten Umweltleistungen der biologischen Wirtschaftsweise kommt. Eine entscheidende Auswirkung dieser Förderpolitik ist, dass sich die Spreizung, also der Abstand, zwischen den Förderungen konventionell wirtschaftender Betriebe und biologisch wirtschaftender Betriebe verringert und damit eine Umstellung auf Bio finanziell viel schwieriger durchführbar wird. Eine generelle Anhebung des Umweltniveaus der gesamten landwirtschaftlichen Produktion darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Bio-Betriebe mit ihrem ganzheitlichen Ansatz ein Vielfaches an Umweltleistungen erbringen (Wasser, Boden, Biodiversität, Klimaschutz, Klimawandelanpassung, Ressourceneffizienz oder Tierwohl). Das Einhalten einzelner Module kann dies nicht einmal ansatzweise ersetzen. Somit würde die Umstellung eines einzelnen konventionellen Betriebes auf Bio viel mehr bringen, als viele konventionelle Betriebe an Einzelmaßnahmen teilnehmen zu lassen. Eine nachhaltige und zukunftsorientierte Förderpolitik würde daher darauf abzielen, die Umstellung von konventionellen Betrieben auf Bio zu forcieren.

Ad 2: Umsetzung eines Bio-Aktionsprogramm noch nicht beurteilbar und Bundesprogramm für Biologische Landwirtschaft nicht vorgesehen

Der offizielle Start für die Ausarbeitung eines neuen Bio-Aktionsprogrammes wurde bei der „Bio-Enquete“ des Landwirtschaftsministeriums am 9. November 2021 kommuniziert. Der Fokus soll auf Bildung, Beratung und Forschung sowie auf der Förderung des Absatzes biologisch produzierter Produkte gelegt werden. Da hierzu noch keine Dokumente vorliegen, kann Umfang und Wirkung des Aktionsprogrammes zum jetzigen Zeitpunkt nicht beurteilt werden. Festzuhalten ist jedenfalls: Auf eine Weiterentwicklung der Bio-Absatzwege zu fokussieren, ohne gleichzeitig eine begleitende Entwicklung der Bio-Produktion sicherzustellen, kann sehr schnell in eine Schiefelage des Marktgleichgewichts, also zum Auseinanderdriften von Angebot und Nachfrage führen. Marktchancen ergeben sich äußerst selten von selbst, sondern basieren meist auf dem Vorhandensein von Ware in ausreichender Menge. Wird dies nicht sichergestellt, ist eine erfolgreiche Weiterentwicklung der Absatzwege schwerlich durchführbar, wodurch Chancen zur Wertschöpfungserhöhung nicht genutzt werden bzw. ins Ausland abwandern, weil der wachsende Bio-Markt mit Import-Produkten gedeckt werden muss. Sichergestellt wird eine marktgerechte Entwicklung der Bio-Produktion allen voran durch Anreize im ÖPUL. Ein „Bundesprogramm für Biologische Landwirtschaft“ ist wichtig, aber aus heutiger Sicht auch in Zukunft nicht vorgesehen.

Ad 3: siehe Ad 2.

Ad 4: Mehrkosten für Bio-Stallbau werden nicht mehr abgegolten

Zum jetzigen Zeitpunkt ist kein Biozuschlag in der Investitionsförderung für Biobetriebe vorgesehen, also erhöhte Fördersätze, die den Bau von biotauglicher Infrastruktur (z.B. Stall) und den dementsprechenden Mehraufwand abgelden. Das war bisher der Fall, ist aber im ÖPUL 2023 nicht mehr vorgesehen. Dieser Biozuschlag wäre allerdings absolut gerechtfertigt, da es durch das höhere Platzangebot in der Bio-Tierhaltung zu höheren Kosten beim Stallbau kommt. Zusätzlich wird es im Biobereich durch die neue EU-Bioverordnung auch zusätzlichen Bedarf für bauliche Anpassungen geben. Das sollte mit entsprechenden Förderungsmöglichkeiten abgedeckt werden.

Ad 5: Stärkere Förderung von Verarbeitung und Vermarktung von Bio-Produkten nicht absehbar

Eine stärkere Förderung von Verarbeitung und Vermarktung im Biobereich ist derzeit nicht absehbar. Abschließend beurteilt kann diese Frage aber erst werden, wenn das BMLRT das Bio-Aktionsprogramm vorgelegt haben wird.

Ad 6: Strategien zur Ausweitung der Absatzwege nicht beurteilbar

Strategien zur Ausweitung von Absatzwegen sind ohne fertiges Bio-Aktionsprogramm nicht zu beurteilen.

Ad 7: Einführung unterschiedlicher Mehrwertsteuersätze nicht vorgesehen

Die Einführung unterschiedlicher Mehrwertsteuersätze ist leider nicht vorgesehen.

Fazit: Verbesserungen gegenüber der Version vom April sind im Bereich der ÖPUL-Architektur gegeben: Der ursprüngliche Plan, Bio auf ein Top-Up im Rahmen der UBB zu reduzieren, wurde korrigiert. Nun ist eine eigenständige Bio-Maßnahme vorgesehen. Allerdings wird es nach derzeitigem Stand zu einer Kürzung der Prämie für die Bio-Basismaßnahme kommen, obwohl Biobetriebe umfassende zusätzliche Auflagen zu erfüllen haben. Damit wird die einzige systemische Umweltmaßnahme zur betrieblichen Ökologisierung im ÖPUL geschwächt und die Attraktivität der biologischen Wirtschaftsweise deutlich gesenkt. Damit läuft man Gefahr, die Entwicklung der Biolandwirtschaft in Österreich in den nächsten Jahren auszubremsen. Eine Tatsache, die in Anbetracht der Klima- und Biodiversitätskrise und den hohen Grundleistungen der Biolandwirtschaft speziell im Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit kontraproduktiv ist. Bereits jetzt wird auf 26,4 % der landwirtschaftlichen Fläche von Österreich biologisch gewirtschaftet. Die zuletzt vom Landwirtschaftsministerium genannte Zielsetzung von 30 % Bio-Flächenanteil bis zum Jahr 2030 ist kein ambitioniertes Signal. Würde die bisherige Entwicklung der Biolandwirtschaft in der laufenden GAP-Periode fortgeschrieben, würde der Bio-Anteil im Jahr 2030 bei knapp 36 % liegen. 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 wesentlichen Zuwachs an Biolandwirtschaft, so auch in Österreich. Es gibt nun eine eigene Bio-Maßnahme. Die in den aktuellen Interventionen vorgesehene vergleichsweise niedrige Prämie gefährdet aber die gute Entwicklung der Biolandwirtschaft und damit das Ziel von 25 % Bio in der gesamten EU.

3.7. Verbesserung bäuerlicher Einkommen

Zieldefinition: *„Das Einkommen der Primärerzeuger_innen verbessern mit der „Anforderung, die Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der Direktzahlungen durch eine Deckelung und gezieltere Ausrichtung der Einkommensstützung auf diejenigen Landwirte, die sie brauchen und die ökologische Ergebnisse erarbeiten.“*¹⁴

Folgende Maßnahmen wurden in der GAP-Analyse (Mai 2021) als bislang fehlend, aber für das Erreichen des EGD-Ziels erforderlich identifiziert¹⁵:

1. Einführung eines Sockelbetrags für Kleinbetriebe bei den Direktzahlungen (Erste Säule): Konkret die doppelte Förderung der ersten 20 ha als Umverteilungszahlung
2. Verbesserung der Zugänglichkeit der Kleinbetriebe zur Investitionsförderung
3. Einführung einer wirkungsvollen Modulation
4. Degressive Ausgestaltung der Zahlungen und Einführung von wirkungsvollen Förderobergrenzen je Betrieb (Capping)
5. Zahlung für Junglandwirt:innen, die Regelung für Kleinlandwirt:innen oder die fakultative gekoppelte Stützung
6. Arbeit statt Fläche fördern

Eine **Überprüfung** der aktuellen Interventionsentwürfe zum GAP-Strategieplan ergibt:

Ad 1: Umverteilungszahlung viel zu niedrig angesetzt

Wie der [Faktencheck](#) vom Juni 2021 zeigte, hat Landwirtschaftsministerin Köstinger zwar in Österreich angeführt, für die bäuerlichen Betriebe einzutreten, bei den Trilogverhandlungen auf EU-Ebene positionierte sie sich jedoch vehement gegen eine verpflichtende Umverteilung eines Mindestanteils der Direktzahlungen, sowie gegen ein Capping und Degression. Das zu verhindern, ist zwar europaweit nicht gelungen, jedoch wurden Ausnahmen und Schlupflöcher („Opting out“) eingeführt. Diese wurden nun im österreichischen GAP-Strategieplan konsequent umgesetzt. EU-Vorgabe ist eine verpflichtende Umverteilungszahlung von mindestens 10 % der Direktzahlungen zugunsten kleinerer Höfe. In den aktuellen österreichischen Entwürfen vom Oktober sind jedoch nur 7,5 % vorgesehen, konkret: a) eine Basiszahlung von 216 €/ha (sinkt um rund 70-75 €/ha im Vergleich zur laufenden Periode) und b) die ersten 40 ha aller Betriebe höher zu fördern. Dies in folgender Weise: Die ersten 0-25 ha zu 33 €/ha und die ha 25-40 zu 16 €/ha. Diese im BMLRT-Entwurf eingeführte Umverteilungszahlung beläuft sich nur auf 7,5 % und wird mit der Ausnahme des „Opting out“ argumentiert. Das BMLRT begründet das mit der Berechnung von österreichweiten Durchschnittsn (was die reale Ungleichheit verschleiert) und argumentiert zugleich, dass Österreich im Verhältnis zu Ländern mit einer größeren Agrarstruktur „kleinstrukturierter“ sei. Deshalb gäbe es für Umverteilung keinen Bedarf, jedoch wurden weder in der Bedarfsanalyse, noch in einer Evaluierung zur letzten Periode Verteilungsfragen entsprechend untersucht. Es wird auch ausgeblendet, dass Österreich aufgrund des hohen Anteils an Berggebiet nur schwer mit anderen Ländern zu vergleichen ist.

Es wurden aber nicht nur die gesamten Mittel zur Umverteilung abgesenkt, sondern es wurde zugleich auch der Umverteilungssatz bis zum 40. Hektar ausgedehnt, was den Umverteilungseffekt und den Betrag pro Hektar zusätzlich abschwächt. Diese eingeführte Umverteilungszah-

lung ist viel zu niedrig, um einen signifikanten Beitrag zur Erreichung des EGD-Ziels zur Stärkung bäuerlicher Einkommen zu leisten. Insbesondere dann, wenn sogar die ohnehin wenig ambitionierten EU-Verpflichtungen von 10% Umverteilungszahlungen der Direktzahlungen in der Ersten Säule nicht eingehalten werden. Eine gerechtere Umverteilung ist zwingend notwendig und auf Basis der EU-Vorgaben möglich: Die Forderung nach einer doppelten Förderung der ersten 20 Hektar hat nach wie vor Bestand.

Ad 2: Untergrenze Investitionsförderung nicht weit genug gesenkt

Die Untergrenze der anrechenbaren Investitionskosten wurde bei der Investitionsförderung von 20.000 € auf nun 15.000 € gesenkt. Das ist begrüßenswert, wenngleich dies immer noch zu hoch angesetzt ist. Um die Zugänglichkeit für Kleinbetriebe zu erhöhen, müssen die besonderen Bedingungen von Berg-, Alm- und Kleinbetrieben, sowie Gleichstellungsfragen zwischen den Geschlechtern berücksichtigt werden. Die Untergrenze sollte zwischen 3.000 € bis 5.000 € liegen.

Ad 3 und 4: Förderobergrenzen (Capping) und Degression fehlen

Die Deckelung "Capping" der Flächenprämien von großen Betrieben bei 100.000 € (bei Berücksichtigung anrechenbarer Arbeitskosten) ist gemäß EU-Vorgaben als für Mitgliedstaaten optional vorgesehen, ebenso eine Degression (schrittweise Abstufung der Gelder bei steigender Betriebsgröße ab 60.000 €). Diese dringend erforderlichen Maßnahmen fehlen im vorliegenden Entwurf zu den Direktzahlungen völlig. Das ist insofern überraschend, als sich im [Regierungsprogramm](#) ein Bekenntnis zu einer einheitlichen Obergrenze (max. 100.0000 €) auf europäischer Ebene im Sinne eines degressiven Modells (ab 60.000 €) befindet. Diese Option sollte in Österreich nun dringend auch eingeführt werden.

Bei der Gestaltung der Flächenprämien sollte aus der Ausgleichszulage (AZ, Bergbauernförderung) gelernt werden: Bei der Ausgleichszulage werden ein Capping und eine Degression neben einem differenzierten Erschwernispunktesystem angewendet. Dies ist der Grund, warum diese Maßnahme von allen Seiten als besonders wirksam und vergleichsweise gerecht beschrieben wird. Dass die AZ jedoch zu niedrig ist und die Bergbetriebe mit steigender Erschwernis viel zu sehr benachteiligt werden, ist weiterhin auch hier zu kritisieren.

Ad 5: Zahlung für Junglandwirt:innen, die Regelung für Kleinlandwirt:innen oder die fakultative gekoppelte Stützung

Sind im Entwurf vom Oktober enthalten und als erste Schritte zu begrüßen. Zu sinnvollen nächsten Schritten zur Reform der GAP für die Jugend in der Landwirtschaft hat sich die Jugend der Europäischen Koordination Via Campesina (ECVC) [positioniert](#).

Ad 6: Arbeit statt Fläche fördern

Erst mit der Förderung nach Arbeit statt nach Fläche würde wirklich eine gerechtere Agrar(förderungs)politik möglich. Ansätze dafür sind jedoch im aktuellen GAP-Strategieplan in keiner Weise enthalten.

Fazit: Die Umverteilungszahlung ist äußerst niedrig angesetzt und fällt sogar hinter die ohnehin schwachen EU-Beschlüsse zurück, da statt 10 % nur 7,5 % der Direktzahlungen umverteilt werden sollen. Zugleich wird die Umverteilungszahlung auf die ersten 40 ha ausgeweitet,

wodurch die Zahlung pro Hektar sinkt und äußerst niedrig ausfällt. Die Umverteilungszahlung müsste im Sinne der Zielerreichung für die ersten 20 Hektare maßgeblich angehoben werden. Im Vergleich zu den GAP-Entwürfen vom April sind nun bei der Investitionsförderung eine Absenkung der Mindestinvestitionssumme und eine Unterstützung für Junglandwirt:innen angeführt. Das sind zwar leichte Verbesserungen, aber diese sind eher marginaler Natur. Die Erhaltung der Ausgleichszulage (AZ), die Einführung einer Almauftriebsprämie und die Almmaßnahmen in der Zweiten Säule sind zwar Verbesserungen, aber fallen zu niedrig aus. Gleichzeitig fehlen eine degressive Ausgestaltung der Direktzahlungen und die Einführung von wirkungsvollen Förderobergrenzen je Betrieb (Capping) ebenso wie die Umstellung der Förderlogik vom Faktor Fläche auf den gerechteren Ansatz der Arbeit völlig.

Die EGD-Zielverfehlung einer wirksameren Ausrichtung der Einkommensstützung für kleinere bäuerliche Betriebe ist mit den vorliegenden Plänen vorprogrammiert.

3.8. Faire Arbeitsbedingungen

Zieldefinition: „...sozialer Schutz der Beschäftigten, Arbeitsbedingungen und Wohnverhältnisse sowie Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit werden beim Aufbau fairer, starker und nachhaltiger Lebensmittelsysteme eine wichtige Rolle spielen...“¹⁶

Folgende Maßnahmen wurden in der GAP-Analyse (Mai 2021) als bislang fehlend, aber für das Erreichen des EGD-Ziels erforderlich identifiziert¹⁷:

1. Verknüpfung des Zugangs von landwirtschaftlichen Betrieben zu Geldern aus der GAP an die Einhaltung sozial- und arbeitsrechtlicher Standards für Erntearbeiter:innen
2. Die Umsetzung der „Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten“ (UNDROP)
3. Die Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 184) und der Empfehlung (Nr. 192) der Internationalen Arbeitsorganisation über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft

Eine **Überprüfung** des aktuellen Bearbeitungsstandes der Interventionen zum GAP-Strategieplan ergibt:

Ad 1: Soziale Konditionalität zu niedrig angesetzt, Umsetzung unklar.

Die Verknüpfung des Bezugs von Agrarförderungen mit der Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen wurde im Rahmen der GAP-Verhandlungen vom Europäischen Parlament und vom portugiesischen Vorsitz intensiv gefordert bzw. diskutiert. Durch die massive Ablehnung seitens der meisten Agrarminister:innen - allen voran der österreichischen Landwirtschaftsministerin Köstinger, wie im [Faktencheck](#) dokumentiert - wurden die Kriterien, die in der „sozialen Konditionalität“ verankert wurden, sehr niedrig angesetzt. Es ist noch nicht bekannt, ob das BMLRT die ohnehin sehr niedrigen Kriterien ab 2023 oder erst ab 2025 umsetzen will. Nicht verankert in der „sozialen Konditionalität“ wurde z.B. die Einhaltung des Lohn- und Sozialdumpinggesetzes. Es wurden keine Kontrollen der Verwaltungsbehörden vorgeschrieben. Die massiv unter Kritik stehenden gesetzlichen Kontrollen in den Mitgliedstaaten werden damit nicht verbessert werden. Im aktuellen Bericht [Saisonarbeit in der Landwirtschaft](#) der „Initiative Faire Landarbeit“ wird deutlich, dass gerade durch die fehlenden Kontrollen Missstände bestehen bleiben.

Ad 2: Die Umsetzung der UNDROP fehlt bisher völlig.

Die „Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten“ ([UNDROP](#)) bietet wesentliche Bezugspunkte zur Weiterentwicklung der sozialen Konditionalitäten und einer menschenrechtlichen Basis für die GAP, blieb aber in den Entwürfen vom Oktober völlig unberücksichtigt.

Ad 3: Übereinkommen (Nr. 184) und der Empfehlung (Nr. 192) der Internationalen Arbeitsorganisation über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft nicht ratifiziert

Im Mai 2021 wurde ein [Antrag](#) der Abgeordneten Rainer Wimmer, Kolleginnen und Kollegen betreffend Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 184) und der Empfehlung (Nr. 192) der Internationalen Arbeitsorganisation über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft eingebracht, der jedoch am 6.10.2021 vertagt wurde. Dieses Übereinkommen beinhaltet, dass Zeit- und Saisonarbeitskräften der gleiche Schutz im Bereich der Sicherheit und Gesundheit gewährt und

angemessene Sozialeinrichtungen ohne finanzielle Belastung der Arbeitnehmer:innen bereitgestellt werden sollen. Eine Ratifizierung – trotz nach wie vor unzureichenden Arbeitsschutzes und der unwürdigen Unterbringung der Saisonarbeitskräfte - wird daher wieder hinausgezögert.

Fazit: Eine Verbesserung gegenüber dem Entwurf vom April fehlt komplett. In der Umsetzung der Maßnahmen zur GAP wird den Landarbeiter:innen wieder kaum Beachtung geschenkt. Es ist noch immer unklar, ob die ohnehin sehr niedrigen Kriterien zur sozialen Konditionalität bereits zum erstmöglichen Zeitpunkt 1.1.2023 umgesetzt werden. Die Sozialpartner haben dabei ein klares Recht auf Konsultation. Doch erneut wird dieses nicht umgesetzt.

Im Europäischen Green Deal ist der Schutz von Arbeitnehmer:innen in der Landwirtschaft ein erklärtes Ziel. Eine Verbesserung des Status quo in Österreich ist mit den vorliegenden Maßnahmen sehr unwahrscheinlich.

4. ENDNOTEN

¹ Quellen: “Farm to Fork”-Strategie und Biodiversitätsstrategie

² siehe S. 9-18 in “Fit für den Green Deal? Der GAP-Strategieplan am Prüfstand”

³ Quelle: Farm-to-Fork-Strategie und Biodiversitätsstrategie

⁴ siehe S. 19-27 in “Fit für den Green Deal? Der GAP-Strategieplan am Prüfstand”

⁵ Quelle: EU-Biodiversitätsstrategie

⁶ siehe S. 28-32 in “Fit für den Green Deal? Der GAP-Strategieplan am Prüfstand”

⁷ Quelle: EU-Biodiversitätsstrategie

⁸ siehe S. 33-39 in “Fit für den Green Deal? Der GAP-Strategieplan am Prüfstand”

⁹ Quelle: Farm-to-Fork-Strategie

¹⁰ siehe S. 40-51 in “Fit für den Green Deal? Der GAP-Strategieplan am Prüfstand”

¹¹ Quelle: EU-Biodiversitätsstrategie

¹² Quelle: Farm-to-Fork-Strategie

¹³ siehe S. 52-56 in “Fit für den Green Deal? Der GAP-Strategieplan am Prüfstand”

¹⁴ Quelle: Farm-to-Fork-Strategie

¹⁵ siehe S. 57-63 in “Fit für den Green Deal? Der GAP-Strategieplan am Prüfstand”

¹⁶ Quelle: Farm-to-Fork-Strategie

¹⁷ siehe S. 64-69 in “Fit für den Green Deal? Der GAP-Strategieplan am Prüfstand”