

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

Inhaltsübersicht:

1. Kurzfassung	3
2. Hintergrund und Aufgabenstellung	5
3. Ergebnisse	9
3.1 Minus 50 % Nährstoffverluste	9
3.2 Minus 50 % Pestizideinsatz	19
3.3 10 % Naturflächen	28
3.4 Schutz von Bestäubern	33
3.5 Klimaschutz	40
3.6 25 % Biolandwirtschaft	52
3.7 Verbesserung bäuerlicher Einkommen	57
3.8 Faire Arbeitsbedingungen	64
4. Zusammenfassung und Ausblick	70
4.1 Zusammenfassung der Ergebnisse	70
4.2 Schlussfolgerung und Ausblick	75
5. Literaturverzeichnis	78
6. Glossar und Abkürzungsverzeichnis	79

1. KURZFASSUNG

Hintergrund: Die zukünftige Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), aus welcher jährlich € 2,2 Mrd. Agrarförderungen in die österreichische Landwirtschaft fließen, ist derzeit Gegenstand von politischen Verhandlungen. Die EU-Kommission erwartet sich von der zukünftigen GAP einen entscheidenden Beitrag zur Zielerreichung des European Green Deal (EGD), insbesondere zur Eindämmung der Klima- und Biodiversitätskrise und zum Übergang in ein nachhaltiges Ernährungssystem. Die Frage, ob die öffentlichen Gelder für die GAP auch effektiv im Sinne der Zielerreichung eingesetzt werden, wird damit zu einer Frage von großem öffentlichem Interesse.

Aufgabenstellung: Vor diesem Hintergrund wird in der vorliegenden Analyse untersucht, ob und in welchem Umfang acht ausgewählte Ziele des EGD mit den derzeit vom österreichischen Landwirtschaftsministerium vorgeschlagenen Maßnahmen des GAP-Strategieplans erreicht werden können. Die ausgewählten Ziele sind: „Minus 50 % Nährstoffverluste“, „Minus 50 % Pestizideinsatz“, „10 % Naturflächen“, „Schutz von Bestäubern“, „Klimaschutz“, „25 % Biolandwirtschaft“, „Verbesserung bäuerlicher Einkommen“ und „Faire Arbeitsbedingungen“.

Methode: Für jedes der oben angeführten EGD-Ziele wurde in einem ersten Schritt anhand von öffentlichen Daten der Ist-Zustand und Trend in Bezug auf das betreffende EGD-Ziel beleuchtet. In einem zweiten Schritt wurde erhoben, welche konkreten Maßnahmen aus der laufenden GAP-Periode (2014-2020) einen Beitrag zur Zielerreichung beanspruchen. Diese Maßnahmen wurden dann in einem dritten Schritt mit den geplanten Maßnahmen für die kommende GAP-Periode (2023-2027) verglichen. Dabei wurde bewertet, ob die neuen Maßnahmen einen ausreichenden Beitrag hinsichtlich der Zielerreichung erwarten lassen.

Ergebnisse: Für sechs der acht genannten EGD-Ziele scheint mit den derzeit vom BMLRT vorgeschlagenen Lenkungsmaßnahmen eine Zielerreichung bis 2030 nicht möglich oder sehr unwahrscheinlich. Denn die dafür vorgeschlagenen Maßnahmen unterscheiden 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 ist die zukünftige Entwicklung beim EGD-Ziel „25 % Biolandwirtschaft“ (in Österreich werden bereits heute 26,4 % der Flächen biologisch bewirtschaftet, allerdings sind durch die Vorschläge im Strategieplan Rückschritte zu befürchten). Beim EGD-Ziel „10 % Naturflächen“ lassen 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.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen: Abschließend präsentieren die Studienautor_innen zu den jeweiligen EGD-Zielen Vorschläge für ergänzende Maßnahmen und für Anpassungen der bestehenden Maßnahmen, die aus ihrer Sicht für die Zielerreichung erforderlich sind. Hinsichtlich der für den EGD zentralen biodiversitäts- und klimarelevanten Ziele kommen die Autor_innen zu dem Schluss, dass die Zielerreichung einen weit grundlegenderen systemischen Ansatz erfordern würde, als dies der derzeitige GAP-Strategieplan vorsieht. Dazu gehören 1) die strukturelle Förderung einer art- und standortgerechten Tierhaltung, die auf den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft basiert (inklusive Futtermittel) und dadurch zum Humusaufbau beiträgt,

2) Erhaltung und Stärkung von kleinbäuerlichen Strukturen durch gezielte Fördermaßnahmen in der Ersten und Zweiten Säule der GAP, 3) weiterer Ausbau und Verbesserung der biologischen Landwirtschaft, 4) Impulse für eine bienenschonende Bewirtschaftung von Acker und Grünland sowie 5) die Wiederherstellung und der Ausbau von biodiversitätsfördernden Flächen und Landschaftselementen. Darüber hinaus ist die Gewährleistung von fairen Arbeitsbedingungen und Löhnen für alle in der Landwirtschaft tätigen Menschen Grundvoraussetzung für einen fairen Übergang in ein nachhaltiges Ernährungssystem der EU, was auch die EU-Kommission in ihrer „Farm-to-Fork-Strategie“ betont.

2. HINTERGRUND und AUFGABENSTELLUNG

Bis Ende 2021 muss Österreich seinen Strategieplan zur Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) an die EU-Kommission übermitteln. Federführend bei der Ausarbeitung ist das Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (BMLRT), doch für die gesetzlichen Grundlagen ist ein Parlamentsbeschluss notwendig. Der GAP-Strategieplan stellt die Weichen für die österreichische Agrarpolitik bis 2027, und hat darüber hinaus Auswirkungen auf andere Politikbereiche wie Umwelt-, Naturschutz-, Gesundheits-, Sozial- und Wirtschaftspolitik. Insbesondere wird die konkrete Ausgestaltung der im Strategieplan enthaltenen Maßnahmen („Interventionen“), ihre finanzielle Dotierung und ihre Akzeptanz bei den Bäuerinnen und Bauern darüber entscheiden, ob die an die GAP geknüpften ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Ziele erreichbar sind oder nicht. In besonderem Maße gilt dies für die Ziele des European Green Deal.

Der „European Green Deal“ und die Biodiversitäts- und „Farm-to-Fork“-Strategie

Klimawandel und Umweltzerstörung sowie der damit verbundene Verlust an Artenvielfalt sind existenzielle Bedrohungen für Europa und die Welt. Um diesen Herausforderungen entgegenzutreten, hat die EU-Kommission im Dezember 2019 den [European Green Deal \(EGD\)](#) als „Fahrplan für eine nachhaltige EU-Wirtschaft“ vorgestellt. Den Kern des EGD bilden die EU-Biodiversitätsstrategie und die Farm-to-Fork-Strategie (F2F-Strategie). Beide wurden im Mai 2020 präsentiert. Entscheidende Bedeutung für die Umsetzung dieser Strategien - und damit für den Erfolg des EGD - misst die EU-Kommission der GAP bei. Sie hat aus diesem Grund im Dezember 2020 an Österreich und alle weiteren EU-Mitgliedsstaaten [Empfehlungen für den GAP-Strategieplan](#) übermittelt. Damit will sie sicherstellen, dass die Maßnahmen in den nationalen Strategieplänen mit den Anforderungen des EGD kompatibel sind und somit zum Erfolg des EGD beitragen.

Die Gemeinsame Agrarpolitik und ihre Umsetzung in Österreich

Die 1962 ins Leben gerufene Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) stellt mit derzeit 37 % des EU-Gesamtbudgets den zweitgrößten Haushaltsposten der Gemeinschaft dar. Diese öffentlichen Gelder sollen eine stabile Versorgung mit erschwinglichen Lebensmitteln gewährleisten, den Bauern und Bäuerinnen einen angemessenen Lebensunterhalt sichern und zur Bewältigung des Klimawandels und einer nachhaltigen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen beitragen. Die GAP-Förderrichtlinien werden in der Regel alle sieben Jahre verabschiedet und orientieren sich an den Mehrjahresbudgets der EU. Für den Zeitraum 2021-2027 sind ca. 365 Mrd. € veranschlagt. Diese fließen zum überwiegenden Teil in Flächenprämien (Erste Säule der GAP) und zu einem geringeren Teil in die Förderung der Ländlichen Entwicklung (Zweite Säule der GAP).

In der neuen GAP sind in der Ersten Säule einige neue Schwerpunkte (VO-Vorschlag [COM/2018/392 final - 2018/0216 \(COD\)](#)) geplant, die das weitgehend wirkungslose „Greening“ der letzten GAP-Periode ersetzen sollen: Dazu zählen eine gerechtere und ökologischere Ausgestaltung der pauschalen Flächenprämie (zukünftige Bezeichnung: „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“); die in der „Konditionalität“ festgelegten, für alle Betriebe verpflicht-

tenden Grundanforderungen; sowie das neue Förderinstrument der „Eco-Schemes“ (Öko-Regelungen), mit dem „fakultative Regelungen für Klima und Umwelt“ aus 20 % - 30 % der Mittel der Ersten Säule finanziert werden.

Die österreichische Landwirtschaft bezieht derzeit rund € 2,2 Mrd. jährlich an öffentlichen Geldern aus der GAP. Ein im EU-Vergleich überdurchschnittlich großer Anteil, nämlich € 1,1 Mrd., läuft dabei über die Zweite Säule (Ländliche Entwicklung) und wird zur Hälfte mit Mitteln des Bundes und der Länder kofinanziert. In der Zweiten Säule sollen insbesondere Anreize für gesellschaftlich erwünschte Leistungen der Landwirtschaft wie z.B. höhere Tierwohlstandards, biodiversitätsfördernde Maßnahmen oder Verzicht auf Pestizide geschaffen und die den Landwirt_innen dadurch entstehenden Mehrkosten durch Umweltförderungen abgegolten werden.

Darauf und auf das damit verbundene Steuerungspotential verwiesen im Jänner diesen Jahres 24 österreichische Organisationen aus den Bereichen Imkerei, Landwirtschaft, Gesundheitsschutz, Umweltschutz, Naturschutz, Tierwohl, Arbeitnehmer_innenschutz, Konsument_innenschutz, Entwicklungszusammenarbeit sowie aus kirchlichen Organisationen, als sie sich gemeinsam hinter die Forderung „Kein Steuergeld für Glyphosat!“ stellten. Betriebe, die öffentliche Gelder aus dem Agrarumweltprogramm der Zweiten Säule (ÖPUL) beziehen, sollten das umstrittene Herbizid, für dessen österreichweites Verbot einst [alle Parlamentsparteien plädiert hatten](#), nicht mehr verwenden dürfen. Eine Antwort des BMLRT auf diese Forderung blieb bislang aus.

In das seit 1995 bestehende „Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft“ (ÖPUL) fließen aus der Zweiten Säule der GAP jährlich € 440 Mio. Der Name des ÖPUL-Programms und seine finanzielle Ausstattung sollten eigentlich signifikante ökologische Lenkungseffekte erwarten lassen. Doch mit messbaren Erfolgen konnte das ÖPUL bislang nicht alle überzeugen. Kritik an der Effektivität des ÖPUL übte nicht nur der österreichische Rechnungshof in seinen Prüfberichten zum [ÖPUL 2007](#) und zum [ÖPUL 2015](#), sondern auch die EU-Kommission in einem [Brief an Österreich](#) vom August 2014. In diesem Schreiben hob die Kommission hervor, dass das ÖPUL „eines der ländlichen Entwicklungsprogramme mit den höchsten Ausgaben für Umwelt- und klimapolitische Prioritäten“ sei. Daher lasse sich „nur schwer nachvollziehen, warum eine kontinuierlich hohe finanzielle Förderung für den Umweltbereich (wie sie seit mehreren Programmplanungszeiträumen praktiziert wird) und eine hohe Inanspruchnahme seitens der Landwirte zu keiner konkreten Verbesserung der Umweltqualität führt“. Es stelle sich daher die Frage, „ob die Gestaltung der Maßnahmen dem Anforderungsgrad angemessen ist und ob die Maßnahmen effizient genug sind.“

Mit dem ÖPUL 2023 ist aktuell die bereits fünfte Generation österreichischer Agrarumweltprogramme in Ausarbeitung. Am 15. April 2021 präsentierte das BMLRT auf seiner Website erstmals einen Zwischenstand zum ÖPUL 2023 und weiteren im GAP-Strategieplan [vorgeschlagenen Maßnahmen](#) und lud dazu ein, bis einschließlich 17. Mai 2021 schriftlich zu den Entwürfen [Stellung zu nehmen](#). Bereits im Mai 2019 hatte das BMLRT entsprechend den Vorgaben der EU-Kommission einen [Prozess](#) gestartet, in welchem „relevante Stakeholder“ zur Teilnahme an „Fachdialogen“, öffentlichen Konsultationen und Sitzungen der Expert_innengruppen eingeladen wurden.

Dieses Angebot zur Partizipation nahmen auch die Autor_innen der vorliegenden Analyse in Anspruch und brachten mehrfach Feedback zu den vorliegenden Plänen ein. In den fortschreitenden Arbeitspapieren des BMLRT fanden die betreffenden Vorschläge und Kritikpunkte bisher wenig Berücksichtigung. Mit der vorliegenden Analyse untersuchen die Autor_innen nun, ob der GAP-Strategieplan in seiner derzeitigen Form den großen ökologischen Herausforderungen durch die Biodiversitäts- und Klimakrise gerecht werden, bestehende soziale Schief lagen beseitigen und die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit kleinbäuerlicher Betriebe sichern kann.

Methodische Herangehensweise

Die **Fragestellung** der vorliegenden Untersuchung lautet: Sind die derzeit bekannten Maßnahmenvorschläge geeignet, um zur Erreichung der Ziele des European Green Deal (EGD-Ziele) signifikant beizutragen? Konkret geht es um folgende in der Farm to Fork (F2F)-Strategie und / oder der Biodiversitätsstrategie abgebildete Ziele: „Klimaschutz“, „Schutz von Bestäubern“, „10 % Naturflächen“, „Minus 50 % Pestizideinsatz“, „Minus 50 % Nährstoffverluste“, „25 % Biolandwirtschaft“, „Verbesserung bäuerlicher Einkommen“ und „Faire Arbeitsbedingungen“.

In einem ersten Schritt wurde für jedes der obigen EGD-Ziele anhand von öffentlich verfügbaren Daten (Studien und Evaluierungen) analysiert, ob, und falls ja, in welchem Umfang eine positive Entwicklung hinsichtlich der Zielerreichung während der vergangenen Förderperiode(n) zu erkennen war. Das Ergebnis finden Sie im jeweiligen Unterkapitel „Ist-Zustand und Trend“.

In einem zweiten Schritt wurde für das betreffende EGD-Ziel beleuchtet, von welchen Maßnahmen der vergangenen Förderperiode(n) aufgrund der Zieldefinition bzw. der Natur der Maßnahme ein potentieller Beitrag zur Zielerreichung erwartbar schien: Siehe dazu jeweilige Unterkapitel „Bisherige Lenkungsmaßnahmen“.

In einem dritten Schritt wurden die bisherigen Maßnahmen mit den Maßnahmenvorschlägen für die kommende Förderungsperiode (soweit bekannt) verglichen. Das Ergebnis finden Sie im jeweiligen Unterkapitel „Derzeit geplante Lenkungsmaßnahmen“.

In einem vierten Schritt wurden von den Autor_innen (teilweise in Zusammenarbeit mit weiteren Expert_innen) Maßnahmenvorschläge erarbeitet, deren Umsetzung einen effektiven Beitrag zum Erreichen des jeweiligen EGD-Ziels leisten könnten: siehe Unterkapitel „Erforderliche (aber bislang fehlende) Maßnahmen“.

Es folgt jeweils eine kurze „Zusammenfassung und Fazit“.

Zielsetzung der vorliegenden Analyse

Mit dieser Analyse möchten die Autor_innen auf bestehenden Verbesserungsbedarf beim GAP-Strategieplan hinweisen. Sie präsentieren konkrete Vorschläge und möchten eine breite gesellschaftliche und politische Diskussion anstoßen. Denn ob die Ziele des EGD mithilfe der öffentlichen Gelder, die in die GAP fließen, tatsächlich erreicht werden, ist von öffentlichem Interesse.

Die vorliegende Analyse erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Dies liegt zum einen daran, dass ihr Gegenstand, der GAP-Strategieplan, selbst noch viele offene Punkte und ungeklärte Fragen beinhaltet, insbesondere was die Eco-Schemes (Öko-Regelungen) und Konditionalitäten der Ersten Säule sowie die Dotierung der Maßnahmen der Zweiten Säule anbelangt. Zum

anderen konnten aus Ressourcengründen im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht alle bedeutenden EGD-Ziele beleuchtet werden. Nicht berücksichtigt wurden bislang u.a. EGD-Ziele, die sich auf das Tierwohl und die Reduktion von Antibiotika, sowie auf das Konsumverhalten beziehen.

Die vorliegende Analyse ist daher ein Arbeitspapier und keine abschließende Bewertung. Sie soll Impulse für eine öffentliche Diskussion bieten und ist für die Erweiterung um neue Erkenntnisse und neue Aspekte offen.

3. ERGEBNISSE

In den folgenden acht Unterkapiteln werden die Ergebnisse unserer Bewertung der im GAP-Strategieplan bislang geplanten Maßnahmen (Stand 15. April 2021) in Hinblick auf die acht oben angeführten Zieldefinitionen des EGD dargestellt.

3.1 MINUS 50 % NÄHRSTOFFVERLUSTE

3.1.1 Zieldefinition im EGD

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

Quellen: F2F-Strategie und Biodiversitätsstrategie

3.1.2 Ist-Zustand und Trend

Überschüssige Stickstoffeinträge in die Umwelt sind eine Hauptursache für den Biodiversitätsverlust und tragen auch zum Klimawandel bei. Die wichtigste anthropogene Emissionsquelle für reaktive Stickstoffverbindungen wie Ammoniak und Lachgas ist dabei die Landwirtschaft. Aber auch der Verkehr, die Industrie und private Haushalte leisten mit der Emission von Stickoxiden einen relevanten Beitrag. Doch während die Emissionen im Bereich Verkehr und Industrie in den letzten Jahren deutlich abgenommen haben, hat sich die Menge an Ammoniak-Emissionen aus der Landwirtschaft nicht entspannt (Stolze, 2018, 35 ff.).

Treiber des Stickstoffüberschusses in der Landwirtschaft sind neben den Futtermitteln chemisch-synthetische Düngemittel. Gemeinsam mit der Art und Weise, wie landwirtschaftliche Böden bearbeitet werden, sind sie verantwortlich für alle weiteren induzierten Stoff-Flüsse, wie Nitrat-Auswaschungen aus Böden, Abflüsse in Gewässern und Emissionen in die Atmosphäre. Den Angaben der EU-Kommission zufolge sank der Stickstoffüberschuss in Österreich mit Auf- und Abwärtsschwankungen, blieb aber unter dem Niveau der EU-28. Der [Nitratbericht 2020](#) berechnet einen mittleren Brutto-Stickstoff-Überschuss von 36,9 kg N/ha (siehe auch Abbildung 1). Die Schwankungen ergeben sich durch große Unsicherheit bei der Ermittlung der Daten zu den Mineraldüngerverkäufen und des Nährstoffentzugs durch die Erntemenge.

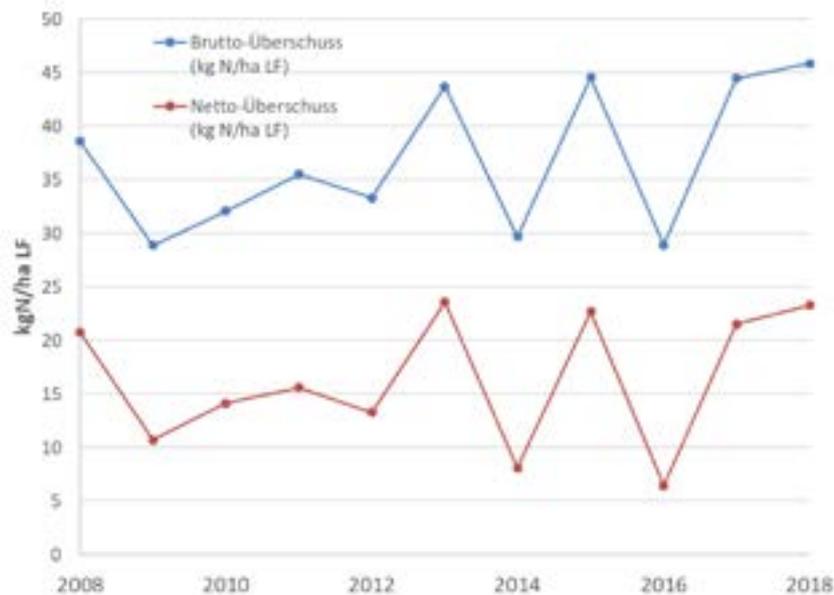


Abbildung 1: Entwicklung der Stickstoffüberschuss in kg N je Hektar landwirtschaftlich genutzte Fläche. Brutto-Stickstoff-Überschuss: Gesamtmenge an Stickstoff, die den Bilanzraum „landwirtschaftliche Fläche“ verlässt. Netto-Stickstoff-Überschuss: N-Überschuss um die gasförmigen NH_3 -, N_2O - und NO -Verluste im Stall sowie während der Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdüngern. [BMLRT 2020: Österreichischer Bericht 2020 zur EU-Nitratrichtlinie 91/676/EW](#), S. 58

Der Überschuss an Phosphor (P) sank in Österreich laut Kommission zwischen 1995 und 2008 vorübergehend auf ein Defizit, stieg jedoch nach 2008 bis auf 2 kg P/ha/Jahr im Jahr 2015 an.

Wo Grenzen überschritten werden

Wenn die eingetragenen Stickstoffmengen Schwellenwerte überschreiten, die im Ökosystem nicht mehr gepuffert werden können und sich dadurch die Artengemeinschaft von Tieren und Pflanzen verändert (siehe auch Kapitel „10 % Naturflächen“ und „Schutz von Bestäubern“), wird von einer Überschreitung der „Critical Loads“ gesprochen. Diese werden in der UNO-Wirtschaftskommission für Europa (UNECE) festgelegt. Bereits Einträge von jährlich 10 kg -15 kg N/ha beeinträchtigen die Artenvielfalt im Grünland im Berggebiet. Bei empfindlichen Gesellschaften genügen bereits jährlich 5 kg N/ha. Diese differenzierte Betrachtungsweise ermöglicht eine standortgerechte Beurteilung der Stickstoffeinträge. Im Schnitt treten in Österreich Critical-Load-Überschreitungen von jährlich 2,5 kg N/ha auf. Maximalwerte liegen bei jährlich 14,4 kg N/ha. Fast 60 % der Landfläche in Österreich sind Lebensräume, die besonders sensibel auf hohe Stickstoffeinträge reagieren. Auf 66 % dieser besonders sensiblen Flächen (z.B. Natura 2000 Gebiete) konnte 2010 eine Überschreitung der Critical Loads nachgewiesen werden. Siehe auch Abbildung 2.



Abbildung 2: Überschreitung der Critical Loads für Stickstoff in Österreich, Belastungskarte für das Jahr 2010 in kg N/ha/Jahr. Aus: Stolze et. al. 2018: 47

Verlust der Bodenqualität

Auch Bodenerosion ist eine wesentliche Ursache für Nährstoffverluste. Die [Evaluierungsstudie zu Bodenerosion in Österreich \(2020\)](#) hält Bodenerosion als eines der großen Probleme des Bodenschutzes in Österreich und Europa fest. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Topographie liegen die mittleren Bodenabträge in den untersuchten Regionen zwischen 1,2 t und 11 t pro ha und Jahr. Die höchsten Bodenabträge wurden für das Alpenvorland Ober- und Niederösterreichs berechnet. Biologische Landwirtschaft weist dabei deutlich niedrigere Erosion auf, da vermehrt Klee gras, Luzerne oder Grünbrache gepflanzt wird, wohingegen im konventionellen Landbau mehr erosionsgefährdete Kulturen wie Mais, Soja, Zuckerrübe oder Kartoffeln gepflanzt werden. Die untersuchten Flächen weisen österreichweit mittlere jährliche Bodenabträge von 6,9 t/ha (konventionell) und 3,7 t/ha (biologisch) auf.

Um Nährstoffverlusten vorzubeugen und chemisch-synthetische Düngemittel zu ersetzen, ist ein humusreicher Boden und eine diverse Fruchtfolge mit stickstoffbindenden Pflanzen (Leguminosen) unumgänglich. Auch die organischen Düngemittel wie Gülle und Gärreste tragen im Vergleich zu Kompost oder Festmistsystemen wesentlich weniger zum Humusaufbau bei. Gülle (die flüssige Mischung von Kot und Urin) ist ein schnell wirksamer und umsetzbarer Pflanzendünger und birgt durch sein enges C/N-Verhältnis (Gehalt an Kohlenstoff im Verhältnis zu Stickstoff) die Gefahr der schnellen Auswaschung und Ausgasung (N_2O) ([siehe Studie des deutschen Umweltbundesamts](#)).

Auch das Leben im Boden spielt eine wichtige Rolle, um die Funktionen des Bodens, wie Nährstoffaustausch, Wasserreinigung und -speicherung zu gewährleisten und Auswaschungen und Lachgasemissionen gering zu halten. Erst durch ein komplexes Zusammenspiel von Regen-

würmern, Wurzeln, Pilzen, Bakterien und vielen anderen Bodenorganismen können Nährstoffe für die Pflanze überhaupt verfügbar gemacht werden. Gerät dieses System auf intensiv bewirtschafteten Böden aus dem Gleichgewicht, muss die Versorgung der Pflanzen energieintensiv als chemisch-synthetischer Dünger von außen kommen, was wiederum Emissionen verursacht ([siehe Studie von Andrea Beste](#)).

Verminderung der Wasserqualität

Die hohen Nährstoffeinträge von Stickstoff und Phosphor führen zu einer Beeinträchtigung des Wassers. In Österreich befinden sich laut [EU-Kommission](#) 18 % der Oberflächengewässer aufgrund eines hohen Nährstoffeintrags von Nitraten und Orthophosphaten in keinem guten ökologischen Zustand. Beim Grundwasser wurde im Zeitraum 2012-2015 an 8,1 %-15,2 % der Grundwassermessstellen ein Nitratgehalt von über 50 mg/l gegenüber 11,73 %-13,2 % in der EU-28 gemessen. Vor allem im Osten Österreichs ist die Grundwasserauffüllung geringer, was zu einer höheren Nitratkonzentration im Sickerwasser führt.

Das hat Einfluss auf die Trinkwasserversorgung. Denn in Österreich wird das Trinkwasser zu fast 100 % aus geschützten Grundwasservorkommen gewonnen. Hinsichtlich der Nitratbelastung des österreichischen Grundwassers zeigen Daten aus nationalen Berichten sowie parlamentarische Anfragen seit Jahren ein kaum verändertes Bild: Laut dem vom BMLRT herausgegebenen Bericht [„Wassergüte in Österreich: Jahresbericht 2016–2018“](#) wurde im Jahr 2018 der Schwellenwert von 45 mg/l Nitrat an 187 von 1.930 untersuchten Grundwassermessstellen überschritten. Das entspricht einem Anteil von 9,7 % der Messstellen und damit in etwa dem seit 2012 beobachteten Niveau. Betroffen sind vor allem die intensiv landwirtschaftlich genutzten Regionen im Osten und Südosten Österreichs. Das hat negative Auswirkungen auf die Trinkwasserversorgung, weshalb in manchen dieser intensiv landwirtschaftlich genutzten Regionen der gesetzliche Trinkwassergrenzwert von 50 mg/l nicht mehr eingehalten werden kann. Das führt zu Ausnahmen für Trinkwasserversorger nach § 8 der Trinkwasserverordnung, nach welchem Trinkwasser, das Nitratbelastungen über den gesetzlichen Grenzwerten aufweist, an die Konsument_innen ausgegeben werden darf. Von den [Behörden](#) wurden in den Jahren 2014 – 2019 für Nitrat 55 Ausnahmegenehmigungen gewährt. Davon betroffen waren insbesondere Haushalte in Ober- und Niederösterreich. Ein EuGH-Urteil zum Grundwasserschutz ([C-197/18](#)) sieht jedoch vor, dass ein maximaler Wert von 50 mg/l Nitrat je Messstelle nicht überschritten werden darf.

Eine aktuelle [parlamentarische Anfrage](#) zu Nitratüberschreitungen (>50 mg/l) im Grundwasser ergab Folgendes:

Von den 1.812 auswertbaren Messstellen mit kontinuierlichen Datenreihen von 2012 bis 2019 wurde bei 679 Messstellen eine Abnahme der Nitratbelastung (37,5 %), bei 413 Messstellen hingegen eine Zunahme der Nitratbelastung (22,8 %) festgestellt. Im Jahr 2019 gab es 45 Messstellen, bei denen eine Verschlechterung (=Trend nach oben) zu beobachten ist, bei 128 Messstellen gibt es eine Verbesserung (abnehmender Trend). Von der Verschlechterung ist besonders der Grundwasserkörper „Südliches Wiener Becken Ostrand“ (Donau unterhalb Jochenstein) betroffen, wo seit Jahren keinerlei Verbesserung eintritt. Im Jahr 2019 wurden dort an einer Messstelle sogar 358 mg/l Nitrat gemessen. Dieser Grundwasserkörper liegt in den niederösterreichischen Ortschaften Enzersdorf an der Fischa, Gallbrunn, Petronell-Carnuntum, Hainburg und Prellenkirchen.

Laut der vom Landwirtschaftsministerium beauftragten [LE-Evaluierungsstudie](#) zur „Bewertung der Wirkung relevanter LE-Maßnahmen des österreichischen Programms für ländliche Entwicklung 2014-20 beim Schutz des Grundwassers vor Nährstoffeinträgen“ sollten die betreffenden Maßnahmen aus dem ÖPUL 2015 in ausgewählten Regionen die Nitratemissionen um 5 % bis 16 % verringert haben. Das war das Ergebnis von Simulationsberechnungen für ausgewählte Gebiete (siehe auch [GAP-SWOT-Analyse](#)), untersucht wurden im Besonderen der vorbeugende Grundwasserschutz auf Ackerflächen und die Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen, aber auch Begrünung von Ackerflächen - Zwischenfruchtanbau, System Immergrün, und Erosionsschutz Obst, Wein und Hopfen. Auswertungen nationaler Messungen zeigen aber auch in den in dieser Studie erfassten Gebieten, wie dem nördlichen Burgenland und dem Marchfeld, weiterhin Nitratbelastungen des Grundwassers über den gesetzlich zulässigen Grenzwerten.

Luftemissionen

Der Anteil der Landwirtschaft an den gesamten Treibhausgas-Emissionen in Österreich beträgt [laut EU-Kommission](#) 9,8 %. Wenn der Energieeinsatz für die Produktion von Stickstoff-Mineraldünger oder Landnutzungsänderungen für die Futtermittelproduktion inkludiert werden, dann steigt der Anteil auf bis zu 20 %.

Die Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft sind in Österreich seit 2012 um 2,2 % auf 64.600 t im Jahr 2017 angestiegen, wobei der größte Anteil auf die Nutztierhaltung zurückzuführen ist.

In ihren Empfehlungen macht die EU-Kommission darauf aufmerksam, dass „Österreich in hohem Maße Gefahr läuft, sowohl für den Zeitraum 2020-29 als auch für die Zeit ab 2030 die [Emissionsreduktionsverpflichtung](#) für NH₃ nicht zu erfüllen“.

Weitere Informationen zur Klimarelevanz von Nährstoffverlusten im System der Landwirtschaft siehe Kapitel zu Klimaschutz.

3.1.3 Bisherige Lenkungsmaßnahmen (GAP 2014-20)

Im Folgenden werden in der [Sonderrichtlinie ÖPUL 2015](#) enthaltene Maßnahmen mit potentieller Wirkung auf Nährstoffverluste angeführt:

- **Vorbeugender Grundwasserschutz (16):** Erreicht werden soll dieses Ziel „durch die Reduktion der stofflichen Belastung von Grund- und Oberflächengewässern durch verminderte Düngungsintensität auf Ackerflächen in nitratbelasteten bzw. -gefährdeten Gebieten sowie durch die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Grünlandnutzung in Produktionslagen mit überdurchschnittlich hoher Bonität und Umbruchsgefährdung“.
- **Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel (2):** Etablierung einer Nährstoff-Kreislaufwirtschaft, die die natürlichen Ressourcen schont, durch die Reduktion des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes. In dieser Maßnahme dürfen nur Düngemittel eingesetzt werden, die auch im biologischen Landbau zugelassen sind.

- **Biologische Wirtschaftsweise (20):** Etablierung betrieblicher Nährstoffkreisläufe, Reduktion des Einsatzes von chemisch-synthetischen Pflanzenschutz- und Düngemitteln sowie damit verbundene Reduktion stofflicher Einträge in Gewässer. In dieser Bewirtschaftung werden keine chemisch-synthetischen Düngemittel eingesetzt.
- **Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen (17):** Ziel ist die Reduktion der Nährstoffauswaschung in Grund- und Oberflächengewässern durch die Aufgabe der ackerbaulichen Nutzung auswaschungsgefährdeter Standorte.
- **Vorbeugender Oberflächengewässerschutz auf Ackerflächen (18):** Reduktion von Nährstoffeinträgen (insbesondere Phosphor) in Oberflächengewässer durch die Anlage von Gewässerrand- und -schutzstreifen entlang von gefährdeten bzw. belasteten Oberflächengewässern. Diese Maßnahme trägt zum Schutz der Gewässer bei, regt aber nicht zur Reduktion des Einsatzes von Düngemitteln an.
- **Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau (6):** Zwischenfruchtbegrünungen sollen stoffliche Einträge in Grund- und Oberflächengewässer reduzieren und so einen Beitrag zum Gewässerschutz leisten.
- **Begrünung von Ackerflächen – System Immergrün (7):** Zwischenfruchtbegrünungen sollen stoffliche Einträge in Grund- und Oberflächengewässer reduzieren und so einen Beitrag zum Gewässerschutz leisten.
- **Bodennahe Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger und Biogasgülle (9):** Bei der bodennahen Ausbringungstechnik werden in erster Linie Ammoniakemissionen (NH_3) reduziert, wobei es aber gleichzeitig auch zu einer Verringerung von Treibhausgasen kommt. Der Nutzen für die Bodengesundheit und die Pflanzenverfügbarkeit der Nährstoffe ist jedoch sehr umstritten.
- **Erosionsschutz Obst, Wein, Hopfen (10):** Durch die Anlage von Begrünungen in den Fahrgassen von Dauer- und Spezialkulturen (Obst / Wein / Hopfen) sollen stoffliche Einträge (insbes. Nährstoffe) in Grund- und Oberflächengewässer verringert werden.
- **Mulch- und Direktsaat (8):** Soll einen Beitrag zum Klima- und Erosionsschutz durch die Anreicherung von Humus in Ackerböden bewirken. Die Maßnahme „Mulch-Direktsaat inkl. Strip Till“ ist potentiell sehr effektiv und verringert den Bodenabtrag auf den dafür verwendeten Flächen um 50 % - 60 % ([siehe Evaluierung Bodenschutz](#)). Für die Reduktion der Düngemittel auf den Schlägen hat das Verfahren jedoch eine beschränkte Wirkung. Gerade für Biobetriebe ist Mulch- und Direktsaat herausfordernd, da der stärkere Druck der Beikräuter nicht mit Pestiziden reguliert werden kann und die spätere Nährstoffmineralisierung durch geringere Bodentemperaturen nicht mit schnelllöslichen chemisch-synthetischen Düngemitteln ausgeglichen werden kann ([siehe FibL](#)).
- **Alpung und Behirtung (15):** Reduktion der Bodenerosion und Schutz vor Naturgefahren durch die Umsetzung eines standortangepassten Weidemanagements auf Almen. In dieser Maßnahme ist der Einsatz von almfremder Gülle und Jauche, Ausbringung stickstoffhaltiger Düngemittel, sowie die Fütterung von almfremder Silage nicht zulässig. Der Einsatz von Kraftfutter ist jedoch zulässig und führt dadurch zu Nährstoffeintrag ins System. Die Aufrechterhaltung der Beweidung trägt zum Erosionsschutz bei.

- **Wasserrahmenrichtlinie - Landwirtschaft (ab 2018):** Wurde aufgrund der Änderung des „Grundwasserschutzprogramms Graz bis Bad Radkersburg“ eingeführt. Dieses Grundwasserschutzprogramm enthält über das „Aktionsprogramm Nitrat“ hinausgehende verpflichtende Bestimmungen in diesem Gebiet, u.a. Einhaltung von Düngebegrenzungen und verkürzte Ausbringungszeiträume von stickstoffhaltigen Düngemitteln. Grundsätzlich ist es in Österreich unzulässig, die Einhaltung gesetzlicher Mindeststandards finanziell abzugelten. GAP-Förderungen im Sinne der EU-Wasserrahmenrichtlinie und der EU-Naturschutzrichtlinien sind jedoch EU-weit explizit ausgenommen. Die Teilnahme an anderen ÖPUL-Maßnahmen ist in dieser Region jedoch besonders gering, wie die [Evaluierungsstudie Gewässerschutz](#) zeigt.

3.1.4 Derzeit geplante Lenkungsmaßnahmen

Trotz der ambitionierten Zielsetzung der Farm-to-Fork-Strategie, Nährstoffverluste aus Düngemitteln um 50 % und den Düngemiteleinsatz um 20 % zu verringern, sehen die aktuellen Vorschläge in den Konditionalitäten, den Eco-Schemes und dem ÖPUL nur geringfügige Änderungen vor. In Summe wird im [ÖPUL 2023](#) bei neun Maßnahmen ein Beitrag zum EGD-Ziel „Verringerung der Nährstoffverluste um mindestens 50 % bis 2030“ behauptet:

- **Vorbeugender Grundwasserschutz – Acker (16):** Die Maßnahme wurde auf Ackerflächen eingeschränkt. Die Maßnahme zur Umwandlung von auswaschungsgefährdeten Ackerflächen in Grünland wurde hier als Option hinzugefügt, ebenso das Pilotprojekt „Humusaufbau und Erosionsschutz in Wien“, bei dem pfluglose Bodenbearbeitung wissenschaftlich begleitet wird. Der Einsatz von Pestiziden ist in dem Projekt jedoch erlaubt.
- **Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung und Biologische Wirtschaftsweise (UBBB) (1):** Im ÖPUL soll ab 2023 keine eigene Intervention für Biologische Wirtschaftsweise angeboten werden, sondern diese soll Teil des UBBB werden (mehr dazu siehe Kapitel zum Ziel „25 % Bio“). Diese Maßnahme trägt systemisch zur Verringerung von Nährstoffverlusten und dem verminderten Einsatz von Düngemitteln bei.
- **Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel (2):** Die Maßnahme wird weitergeführt und um den maximalen Stickstoffanfall aus der Tierhaltung von 170 kg N/ha ergänzt.
- **Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau (6):** Weitgehend unverändert gegenüber ÖPUL 2015
- **Begrünung von Ackerflächen – System Immergrün (7):** Weitgehend unverändert gegenüber ÖPUL 2015
- **Bodennahe Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger / Biogasgülle und Gülleseparation (9):** Diese Intervention wurde weitergeführt und um die Förderung von Gülleseparierung ergänzt. Festmistsysteme mit Stroh, die eine historisch gewachsene Form der Separierung von Kot und Urin darstellen, werden nicht gefördert.
- **Erosionsschutz Acker (8):** Die Maßnahme Mulch- und Direktsaat wurde um die Begrünung von Abflusswegen auf Ackerflächen erweitert, sowie Auflagen für den Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden hinzugefügt.

- **Erosionsschutz Wein, Obst und Hopfen (10):** Weitgehend unverändert gegenüber ÖPUL 2015, die Maßnahme wird jedoch nun als Öko-Regelung angeboten und damit als einjährige Maßnahme.
- **Standortangepasste Almbewirtschaftung (14):** Diese Maßnahme stellt weitgehend eine Weiterführung der Maßnahme Alpung und Behirtung dar, jedoch wurde die Behirtung als eigene Intervention definiert.
- **Humuserhalt und Bodenschutz auf umbruchsgefährdetem Grünland (17):** Ziel dieser Maßnahme ist, Grünlandflächen in Gunstlagen zu erhalten und einen Verlust dieser Flächen im Übergang zwischen den ÖPUL-Perioden zu verhindern. Die Intervention beinhaltet jedoch keine weiteren Bewirtschaftungsauflagen (Schnittzeiträume, Düngemenge).
- **Wasserrahmenrichtlinie - Landwirtschaft (24):** Diese Maßnahme, die durch die Umsetzung einer grundwasserschonenden Bewirtschaftung von Ackerflächen auf eine Reduktion stofflicher Belastungen von Grund- und Oberflächengewässer abzielt, soll auch im ÖPUL 2023 weitgehend unverändert weitergeführt werden.
- **Investitionsförderung / Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung:** Diese Intervention ist wie bisher vorwiegend auf die Unterstützung von Investitionen in Wirtschaftsgebäude ausgerichtet. Bisher wurden beinahe 80% der insgesamt mehr als 700 Mio Euro für Stallbauten und andere Wirtschaftsgebäude genehmigt (siehe [Evaluierungsstudie Chancengleichheit](#)). Damit unterstützt die Investitionsförderung vorwiegend den Ausbau von Stallkapazitäten und trägt zu einer Intensivierung der Tierhaltung in den ohnehin belasteten Regionen bei (sh. auch Kapitel zu Klima). Da die Förderung weitgehend erhalten bleibt, jedoch mit höheren Förderunter- und obergrenzen ausgestattet wird, ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend fortsetzt. Hinzu kommt ein höherer Förderschlüssel für Neubau von Schweine- und Geflügelställen, die keine Auflagen für die Verminderung von Emissionen vorsieht. Die verstärkte Förderung von Abdeckung von Güllegruben ist für die Erreichung des EGD jedoch positiv hervorzuheben.

3.1.5 Erforderliche (aber bislang fehlende) Maßnahmen

- **Extensivierung der Tierhaltung:** Die [LE-Evaluierungsstudie](#) zeigt, dass nur eine deutlich verringerte Ausbringung von Stickstoff auf den landwirtschaftlichen Flächen jene substantiellen Verbesserungen bringen kann, die für das Erreichen des EGD-Ziels notwendig sind. Der größte systemische Treiber für Stickstoffüberschüsse (und die damit verbundenen Belastung von Wasser, Boden und Luft) ist die intensive Tierhaltung. Mit dem Import von chemisch-synthetischen Düngemitteln und eiweißhaltigen Futtermitteln schafft sie ein lokales bzw. regionales Überangebot an Stickstoff. Daher können die im ÖPUL vorgesehenen Maßnahmen zum Grundwasserschutz nur in Kombination mit einer nachhaltigen Extensivierung der Tierhaltung (flächengebunden und standortgerecht) in den Problemregionen zu einer effektiven Lösung des Stickstoffproblems führen. Maßnahmen, die eine Intensivierung der Tierhaltung vorantreiben - insbesondere entsprechende Investitionsförderungen - sind hingegen kontraproduktiv und dürfen nicht Gegenstand von Förderprogrammen sein.

Der wirkungsvollste systemische Ansatz zur Reduktion des Stickstoffeintrags in das Grundwasser (und auch Oberflächengewässer) besteht daher in der strukturellen Förderung einer

extensiven Tierhaltung, die auf den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft basiert und Futtermittel aus der Region bezieht. Dies wirkt sich meist auch positiv auf die Biodiversität im Grünland aus (siehe Kapitel „10 % Naturflächen“).

- **Verstärkte Förderung von Humusaufbau und stickstoffbindender Pflanzen:** Der Verlust an Nährstoffen aus Düngemitteln kann nur durch veränderte Bodenbewirtschaftung und durch Humusaufbau sichergestellt werden. Systemische Ansätze wie die biologische Wirtschaftsweise leisten dafür einen wesentlichen Beitrag. Damit die Stickstoffeinträge aus der Landwirtschaft in Zukunft keine Überschreitungen der „Critical Loads“ mit sich bringen, muss im Ackerbau eine Fruchtfolge und im Grünland die Strategie des abgestuften Wiesenbaus für alle Betriebe verpflichtend eingeführt werden. Stickstoffbindende Pflanzen (Leguminosen) leisten einen wertvollen Beitrag, um chemisch-synthetische Düngemittel zu ersetzen und pflanzenverfügbaren Stickstoff im Boden zu binden. Eine Integration von Eiweißpflanzen in die Fruchtfolgesysteme aller Betriebe ist somit ein Schlüssel zur Erreichung des Ziels der Reduktion von Nährstoffverlusten, wird aktuell jedoch kaum gefördert. Für den Humusaufbau ist ein vermehrter Einsatz von Festmistsystemen statt Gülle besonders wertvoll und damit eng mit der Tierhaltung verbunden.
- **Förderung von Festmistsystemen und Kompostierung:** Die Tierhaltung auf Stroh trägt zum Tierwohl und zur Humusbildung bei, da Düngung durch Mist ein besonders gutes C/N-Verhältnis aufweist und die Nährstoffe langsam abgegeben werden und zur Humusbildung beitragen. Kompostierung und Wirtschaftsdüngeraufbereitung leisten weitere Beiträge zur Bodenverbesserung und zum Klimaschutz und sollten daher im ÖPUL stärker finanziell abgegolten werden.
- **Wissenschaftliche Begleitung und Verbesserung der Datengrundlage:** Derzeit fehlt eine solide Datenbasis über den Einsatz von Düngemitteln in Österreich (siehe [BMLFUW 2016](#)). Es stehen lediglich die Verkaufszahlen zu Verfügung. Dabei sollte eine fundierte wissenschaftliche Datenbasis über den Einsatz von Düngemitteln, den Verlust an Nährstoffen sowie eine Humusbilanzierung bzw. CO₂-Speicher-Bewertung die Grundlage für weitere Förderentscheidungen bilden. Eine wissenschaftliche Begleitung der gesamten Maßnahmen durch regelmäßige, unabhängige und kostenlose Bodenbeprobung alle 4-5 Jahre könnte die Treffsicherheit der Maßnahme verbessern.
- **Grundwasserschutz und Reduktionsziele des EGD gesetzlich umsetzen:** Angesichts des oben erwähnten EuGH-Urteils [C-197/18](#) muss dem Grundwasserschutz in der nationalen Umsetzung der GAP stärker als bisher Rechnung getragen werden: Die Republik Österreich hat umfassende flächig wirksame Maßnahmen im Rahmen der GAP zu setzen sowie die Nitrat-Aktionsprogramm-Verordnung abzuändern, zum Schutz unserer Trinkwasserressourcen und zur Einhaltung geltender EU-Richtlinien. Dabei sind vor allem die Düngeobergrenzen für die betroffenen Regionen zu senken. Konkrete Reduktionsziele müssen im nationalen GAP-Strategieplan festgelegt werden, um die Ziele der Biodiversitätsstrategie und der Farm-to-Fork-Strategie (minus 20 % bei Nitrat) zu erreichen und den Trinkwasserschutz zu stärken.

3.1.6 Zusammenfassung und Fazit

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 substanziellen Verbesserungen brachten. Ohne grundlegende Veränderungen in der Agrarpolitik wird Österreich dieses EGD-Ziel klar verfehlen.

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. 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.

3.2 MINUS 50 % PESTIZIDEINSATZ

3.2.1 Zieldefinition im EGD

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

Quelle: Farm-to-Fork-Strategie und Biodiversitätsstrategie

3.2.2 Ist-Zustand und Trend

Wie ein [Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs im Februar 2020](#) festgestellt hat, ist der Fortschritt bei der Messung und Verringerung von Risiken im Zusammenhang mit der Verwendung von Pestiziden europaweit „begrenzt“. Das liegt dem Bericht zufolge u.a. daran, dass für Bauern und Bäuerinnen nur wenige Anreize gesetzt werden, ihre Abhängigkeit von Pestiziden zu verringern. Insbesondere sei es unterlassen worden, die Anwendung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes zu einer Bedingung für den Erhalt von GAP-Zahlungen zu machen, so der Sonderbericht. Im Speziellen wurde kritisiert, dass die erhobenen und verfügbar gemachten Daten nicht ausreichen, um eine wirksame Überprüfung zu ermöglichen. Verfügbare EU-Statistiken und Daten über den Verkauf von Pflanzenschutzmitteln seien „so stark aggregiert, dass sie ihren Nutzen verlieren“ würden.



Abbildung 3: Österreichische Verkaufsstatistik für Pflanzenschutzmittel ([Grüner Bericht](#), S. 17)

So ist auch die Datenlage zum Pestizideinsatz in Österreich dünn. Die einzigen öffentlich verfügbaren Daten sind die aggregierten jährlichen Verkaufszahlen in Tonnen Pestizidwirkstoffe, aufgeschlüsselt nach den Wirkstoffgruppen „Herbizide“, „Fungizide und Insektizide“, „Kupfer-

haltige Wirkstoffe, Schwefel“, etc., die im jährlich erscheinenden Grünen Bericht publiziert sind. Diese Verkaufszahlen (siehe Abbildung 3) lassen bezüglich des **Einsatzes** von chemisch-synthetischen Herbiziden, Insektiziden und Fungiziden derzeit **nicht** auf einen rückläufigen Trend schließen.

Bezüglich des **Risikos** der eingesetzten Pestizide lassen diese stark aggregierten Daten keine Schlussfolgerungen zu, da hierfür qualitative Informationen über die Pflanzenschutzmittel (bzw. die darin enthaltenen Wirkstoffe) erforderlich wären. Zieht man nur die verkauften Tonnen bestimmter Wirkstoffgruppen als Indikator heran, führt das zu einer systematischen Unterschätzung der Häufigkeit von Pestizidanwendungen und der damit verbundenen negativen Auswirkungen auf die Umwelt und die Biodiversität. Denn wie eine [neue US-amerikanische Studie](#) zeigt, hat sich die Wirksamkeit - und damit auch die toxische Wirkung von Pestiziden - in den letzten 15 Jahren, insbesondere für bestäubende Insekten, denen bekanntlich eine Schlüsselrolle in unseren Ökosystemen zukommt, mehr als verdoppelt. Und dies obwohl in derselben Zeit die Mengen der eingesetzten Insektizidwirkstoffe gesunken sind. Dies liegt daran, dass modernere Insektizidwirkstoffe in der Regel eine deutlich höhere Letalität gegenüber Insekten aufweisen, als das bei älteren Pestiziden der Fall war (ähnlich verhält es sich auch bei Herbiziden und Fungiziden). Waren bei manchen älteren Pestizidwirkstoffen noch Aufwandmengen in der Größenordnung von 1 kg/ha - 2 kg/ha durchaus üblich, sind es heute mitunter nur mehr 10 g - 15 g. Die Zahl der Anwendungen (ggfs. unter Berücksichtigung von Abweichungen gegenüber der Regelaufwandmenge) wäre daher ein weit aussagekräftigerer Indikator zur Beschreibung der Verwendung und des Risikos von Pestiziden, als es die aggregierten Wirkstoffstatistiken des Grünen Berichts sind. Doch Informationen über die Anwendungshäufigkeiten werden mit Verweis auf die Vertraulichkeit der Daten ebensowenig zur Verfügung gestellt wie Verkaufszahlen auf der Basis der spezifischen Wirkstoffe.

Anhand des **harmonisierten Risikoindicators**, in dessen Berechnung Verkaufszahlen von Pflanzenschutzmitteln einfließen, die öffentlich nicht einsehbar sind, hat die Kommission bemerkt, dass die von den österreichischen Behörden zur Verfügung gestellten Daten „einen Anstieg in der Entwicklung des gewichteten Gesamtindex gegenüber dem Ausgangswert von 100 im Durchschnitt der Jahre 2011-2013“ zeigen. Allerdings sei dieser Anstieg wesentlich auf die seit 2016 praktizierte Einbeziehung von Inertgasen wie Kohlendioxid zurückzuführen. Rechne man diese aus der Statistik heraus, sei der Gesamttrend des gewichteten Index „stabil“. (Siehe Abbildung 4)

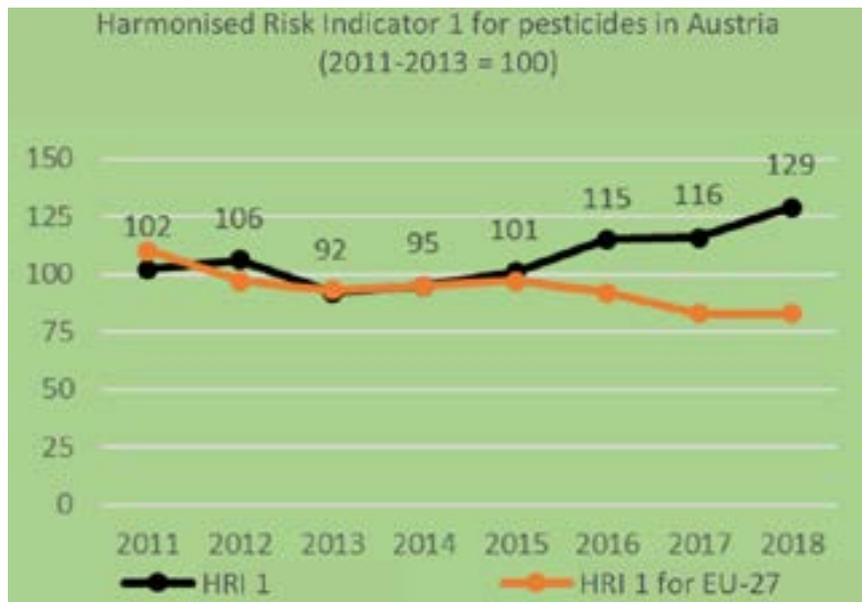


Abbildung 4: Harmonisierter Risikoindikator für Pestizide (HRI 1) nach Wirkstoffgruppen ([Empfehlungen der EU-Kommission](#), S. 28)

Darüber hinaus kritisiert die EU-Kommission, dass dem österreichischen Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (NAP) quantitative Ziele für die Reduktion des Risikos und der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln fehlen. Auch seien keine Pestizidwirkstoffe mit erhöhtem Risiko (“besonders besorgniserregende Wirkstoffe”) identifiziert worden, weshalb der NAP weder Indikatoren zur Überwachung der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, die solche Wirkstoffe enthalten, noch Maßnahmen zur Verringerung des damit verbundenen Risikos enthalte. Mit dem überbordenden Einsatz von Pestiziden in der Landwirtschaft werden negative Auswirkungen auf die Artenvielfalt, die menschliche Gesundheit sowie Böden, Luft und Gewässer verknüpft. Die Belastung von Grundwasser mit Pestiziden und deren Metaboliten stellt Trinkwasserversorger teils vor erhebliche Probleme. So mussten österreichische Behörden in den Jahren 2014-2019 in 77 Fällen [Ausnahmegenehmigungen erteilen](#), die zu einer vorübergehenden Aussetzung des gesetzlichen Trinkwassergrenzwertes für Pestizide führten, da „die ortsübliche Wasserversorgung nicht auf andere zumutbare Weise sichergestellt werden konnte.“

3.2.3 Bisherige Lenkungsmaßnahmen (ÖPUL 2015)

Die Reduktion der Verwendung und des Risikos von chemisch-synthetischen Pestiziden scheint im derzeit noch laufenden [ÖPUL 2015](#) als Zieldefinition nicht auf.

Dennoch gibt es dort eine Reihe von Maßnahmen, von denen ein indirekter Beitrag zur Verringerung des Pestizideinsatzes erwartet werden kann; etwa indem sie den Anteil landwirtschaftlicher Flächen, auf denen der Einsatz von Pestiziden verboten ist, erhöhen, oder indem sie die Menge der auf den betroffenen Flächen eingesetzten Pestizide verringern. Diese Maßnahmen sind:

- **Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung (UBB) (1):** Anlage von mindestens 5 % Biodiversitätsflächen, auf denen kein Pestizideinsatz erfolgen darf.
- **Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel (2):** Verzicht auf den Einsatz von flächig ausgebrachten Pflanzenschutzmitteln auf Grünland- und auf Ackerfutterflächen (Diese Förderoption für den Pestizidverzicht in der konventionellen Bewirtschaftung von Grünland- und auf Ackerfutterflächen fehlt im ÖPUL 2023)
- **Verzicht auf Fungizide und Wachstumsregulatoren bei Getreide (3):** Fehlt im ÖPUL 2023
- **Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau (6):** Verzicht auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln vom Zeitpunkt der Anlage der Begrünung bis zum Ende des Begrünungszeitraumes. Die Einschränkung, dass die Beseitigung von Zwischenfrüchten nur mit mechanischen Methoden, d.h. häckseln oder Einarbeitung, erfolgen darf, fehlt im ÖPUL 2023).
- **Erosionsschutz Wein, Obst und Hopfen (10):** „Nützlingseinsätze bzw. Pheromonanwendungen, die einen Pflanzenschutzmitteleinsatz ersetzen“ werden im Rahmen dieser Maßnahme „optional“ mit einem Zuschlag gefördert.
- **Pflanzenschutzmittelverzicht Wein und Hopfen (11):** Verzicht auf im konventionellen Landbau eingesetzte Insektizide und/oder Herbizide bei Wein und Hopfen. Diese Maßnahme soll im ÖPUL 2023 fortgeführt und um Obstbau erweitert werden.
- **Einsatz von Nützlingen im geschützten Anbau (13):** Nützlingseinsatz als Ersatz für einen Pflanzenschutzmitteleinsatz. Maßnahme soll im ÖPUL 2023 fortgeführt werden.
- **Standortangepasste Almbewirtschaftung (14):** Der Verzicht auf den Einsatz von Pestiziden auf den bewirtschafteten Almflächen ist Bedingung für die Teilnahme.
- **Bewirtschaftung auswaschungsgefährdeter Ackerflächen (17):** Verzicht auf Ausbringung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln im gesamten Verpflichtungszeitraum.
- **Vorbeugender Oberflächengewässerschutz auf Ackerflächen (18):** Pestizidverzicht auf Ackerflächen entlang von Oberflächengewässern mit erhöhten Eintragungswerten in ausgewählten Gemeinden.
- **Biologische Wirtschaftsweise (20):** Diese Maßnahme bedingt den Verzicht auf chemisch-synthetische Pestizide auf allen bewirtschafteten Flächen (s. Kapitel zu „25 % Bio“).

Folgende Maßnahme läuft dem Pestizidreduktionsziel zuwider:

- **Mulch und Direktsaat (inkl. Strip-Till) (8):** Mit dieser Maßnahme werden insbesondere Anbautechniken gefördert, die an die Verwendung des Totalherbizids Glyphosat gebunden sind. Diese Maßnahme soll nach den derzeitigen Plänen des Landwirtschaftsministeriums auch im ÖPUL 2023 fortgeführt werden.

3.2.4 Derzeit geplante Lenkungsmaßnahmen

Obwohl das EGD-Ziel einer „signifikanten Pestizidreduktion“ seit Dezember 2019 und das quantitative Reduktionsziel von 50 % seit Mai 2020 bekannt sind, fanden diese Ziele weder in der Bedarfsanalyse (Stand vom Jänner 2021), noch in den im Oktober 2020 und im Jänner 2021 vorgelegten Zwischenentwürfen zum ÖPUL 2023 Erwähnung. Auch gab es bisher kein glaubwürdiges Bekenntnis der österreichischen Agrarpolitiker_innen zum Ziel der Pestizidreduktion. Vielmehr ließen [Aktivitäten des österreichischen Landwirtschaftsministeriums](#) im Agrarministerrat eine eher ablehnende Haltung gegenüber dem Pestizidreduktionsziel des EGD erkennen.

In der am 15. April 2021 vom BMLRT präsentierten Version des ÖPUL 2023 wird jedoch die Zielsetzung, „den Einsatz und das Risiko chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel und hochriskanter Pestizide um 50 % zu reduzieren“ erstmals benannt, und es werden sieben Maßnahmen als „wichtiger Beitrag“ zur Zielerreichung angeführt, ohne dass an diesen Maßnahmen inhaltliche Änderungen gegenüber früheren Versionen vorgenommen wurden. Die konkreten Maßnahmen sind: „Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel“, „Erosionsschutz Wein, Obst und Hopfen“, „Herbizidverzicht Wein, Obst und Hopfen“, „Insektizidverzicht Wein, Obst und Hopfen“, „Einsatz von Nützlingen im geschützten Anbau“ sowie „Standortangepasste Almbewirtschaftung“ und „Vorbeugender Grundwasserschutz – Acker“.

Ein Vergleich mit dem ÖPUL 2015 zeigt allerdings keine tiefgreifenden Veränderungen der angebotenen Maßnahmen hinsichtlich ihres Potentials, zu einer Pestizidreduktion beizutragen. Tatsächlich sind in manchen Bereichen sogar Verschlechterungen zu beklagen, in anderen wiederum potentielle Verbesserungen:

- **Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung und Biologische Wirtschaftsweise [UBBB] (1):** Diese Maßnahme wird vom BMLRT nicht als Beitrag zur Pestizidreduktion genannt. Tatsächlich könnte jedoch die Anhebung des Anteils der Biodiversitätsflächen (Anm.: auf diesen Flächen darf kein Pestizideinsatz erfolgen) von 5 % auf 7 % gegenüber dem ÖPUL 2015 eine partielle Reduktion des betrieblichen Pestizideinsatzes mit sich bringen. Hingegen lässt die geplante Abschaffung der eigenständigen Maßnahme „Biologische Landwirtschaft“ und deren Eingliederung in die Maßnahme UBBB eine generelle Schwächung der Biolandwirtschaft befürchten, was eine Schwächung jener Form der Landwirtschaft wäre, die das bei weitem größte Potential zur Verringerung des Einsatzes chemisch-synthetischer Pestizide hat (siehe auch Kapitel „25 % Bio“).
- **Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel (2):** Diese Maßnahme besteht in dem für die Biolandwirtschaft ohnehin [gesetzlich vorgeschriebenen](#) Verzicht auf mineralische Dünger und chemisch-synthetische Pestizide. Für die konventionelle Landwirtschaft hingegen bietet sie (anders als noch im ÖPUL 2015) keine echten Anreize zur Pestizidreduktion.

Denn der Pestizidverzicht auf allen Acker- und Grünlandflächen eines Betriebes ist für einen konventionellen Betrieb unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten **keine realistische Option**. Der potentielle Lenkungseffekt in Richtung Pestizidreduktion, den diese Maßnahme im ÖPUL 2015 mit der Einschränkung auf Grünland- und Ackerfutterflächen noch entwickeln konnte, läge im ÖPUL 2023 damit nicht mehr vor. Dass das BMLRT diese Maßnahme seit kurzem als „wichtigen Beitrag zu Green Deal Zielsetzungen, wie etwa die Reduktion des Einsatzes und des Risikos chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel und hochriskanter Pestizide um 50 % bis 2030“ anführt, ist für die Autor_innen dieser Analyse nicht nachvollziehbar.

- **Herbizidverzicht Wein, Obst und Hopfen (11):** Die Ausweitung der Maßnahme Herbizidverzicht auf den Obstbau ist als Fortschritt gegenüber dem ÖPUL 2015 zu werten. Ob sie einen relevanten Beitrag zur Erreichung des 50-%- Pestizidreduktionsziels leisten wird können, hängt entscheidend von ihrer finanziellen Ausstattung und begleitenden Maßnahmen durch Beratung und Weiterbildung der Bauern und Bäuerinnen ab.
- **Insektizidverzicht Wein, Obst und Hopfen (12):** Die Ausweitung der Maßnahme Insektizidverzicht auf den Obstbau ist ebenfalls als Fortschritt gegenüber ÖPUL 2015 zu werten. Auch hier wird die Wirksamkeit am Ende von der Dotierung und begleitenden Maßnahmen abhängen.
- **Erosionsschutz Wein, Obst und Hopfen (10):** Im Rahmen dieser Maßnahme wird der „optionale Einsatz von Organismen bzw. Pheromonen, die zumindest einen Pflanzenschutzmitteleinsatz ersetzen“ mit einem Zuschlag gefördert. Diese Maßnahme wurde bereits im ÖPUL 2015 angeboten. Im ÖPUL 2023 wird sie als „Beitrag zu den Green Deal Zielen zur Nutzung von Pestiziden“ geführt.
- **Standortangepasste Almbewirtschaftung (14):** Der Verzicht auf den Einsatz von Pestiziden auf den bewirtschafteten Almfutterflächen ist Bedingung für die Teilnahme an dieser Maßnahme, die in dieser Form bereits im ÖPUL 2015 angeboten wurde. Im aktuellen Entwurf für das ÖPUL 2023 wird sie nun vom BMLRT als „unmittelbarer Beitrag zur Umsetzung der F2F-Strategie“ bezeichnet. Konkret würde damit zu verschiedenen Einzelzielen, u.a. auch zur „Verringerung der Verwendung von und des Risikos durch chemische Pestizide um 50 % und Verringerung des Einsatzes von Pestiziden mit höherem Risiko um 50 % bis 2030“, beigetragen.
- **Einsatz von Nützlingen im geschützten Anbau (13):** Diese Maßnahme scheint unverändert gegenüber dem ÖPUL 2015. In der neuesten Version des Entwurfs zum ÖPUL 2023 wird sie als Maßnahme zur Unterstützung der F2F-Strategie angeführt. Konkret würde etwa „zum Einzelziel ‘Reduktion des Einsatzes und des Risikos chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel und hochriskanter Pestizide um 50 % bis 2030’ beigetragen“.

Folgende Maßnahme läuft dem Pestizidreduktionsziel zuwider:

- **Erosionsschutz Acker (8):** Mit dieser Maßnahme, die der Maßnahme „Mulch und Direktsaat (inkl. Strip-Till)“ aus dem ÖPUL 2015 entspricht, werden insbesondere Anbautechniken gefördert, die an die Verwendung des Totalherbizids Glyphosat gebunden sind. Allerdings hatten sich bereits Ende 2017 alle politischen Parteien Österreichs zu einem [schrittweisen Ausstieg](#) aus dem umstrittenen Totalherbizid bekannt.

3.2.5 Erforderliche (aber bislang fehlende) Maßnahmen

- **Stärkung und Ausbau des Biolandbaus:** Die Biologische Landwirtschaft ist das stärkste verfügbare Instrument zur Erreichung des in der F2F-Strategie festgelegten 50 %-Reduktionsziels für chemisch-synthetische Pestizide, da sie auf die Verwendung chemisch-synthetischer Pestizide zur Gänze verzichtet. Daher lassen die bisher bekannten Pläne für das ÖPUL 2023 eher eine Schwächung als eine Stärkung der biologischen Landwirtschaft in Österreich befürchten. Vorschläge dem entgegenzuwirken finden Sie im Kapitel „25 % Biolandwirtschaft“.
- **Risikobasierte Abgabe auf chemisch-synthetische Pestizide (“Pestizidabgabe”):** Unabhängig von der GAP sollten laut F2F-Strategie „auch steuerliche Anreize als Triebkraft für den Übergang zu einem nachhaltigen Lebensmittelsystem“ gesetzt werden. Die Mitgliedstaaten sollten daher „darauf abzielen, über den Preis der verschiedenen Lebensmittel die tatsächlichen Kosten in puncto Nutzung begrenzter natürlicher Ressourcen, Umweltverschmutzung, Treibhausgasemissionen und anderer externer Umwelteffekte zum Vorschein zu bringen“. Eine risikobasierte Pestizidabgabe, wie sie kürzlich in einer Studie des [Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung](#) präsentiert wurde, könnte den Absatz bei Pestiziden um bis zu 50 % reduzieren. Bei den aus ökologischer Sicht besonders problematischen Herbiziden wäre sogar eine Reduktion von bis zu 78 % möglich. Die Einnahmen aus einer Pestizidsteuer könnten in die Weiterentwicklung, Förderung und Unterstützung nachhaltiger, nicht-chemischer Anbauverfahren und von Betrieben, die ihre Produktionsmethoden dahingehend verändern wollen, verwendet werden.
- **Beratung und Weiterbildung zum nachhaltigen Pflanzenschutz:** Ein entscheidender Erfolgsfaktor für eine Reduktion der Abhängigkeit von chemischen Pestiziden liegt in der Ausbildung und Beratung von Bauern und Bäuerinnen. Bisher liegt sowohl in der Ausbildung als auch in der Beratung der Hauptfokus oftmals auf dem chemischen Pflanzenschutz. Dabei schreibt die von den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament beschlossene [Richtlinie 2009/128/EG über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden](#) vor, dass „wann immer möglich nichtchemischen Methoden der Vorzug gegeben werden muss, so dass berufliche Verwender von Pestiziden unter den für dasselbe Schädlingsproblem verfügbaren Verfahren und Produkten auf diejenigen mit dem geringsten Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zurückgreifen.“ Diese gesetzlichen Vorgabe ist in der Beratung von Bauern und Bäuerinnen höchste Priorität einzuräumen.
- **Flexibles und attraktives Förderangebot für den Verzicht auf Pestizide:** Die derzeitigen Vorschläge enthalten realistische Förderangebote nur mehr für den Verzicht auf Insektizide oder Herbizide beim Anbau von Wein, Obst oder Hopfen, wobei der Obstbau gegenüber dem ÖPUL 2015 neu dazu gekommen ist. Weggefallen sind hingegen Förderungen für den Verzicht auf chemisch-synthetische Pestizide im Grünland und auf Ackerfutterflächen sowie der Verzicht auf Fungizide im Getreideanbau. Dies stellt einen Rückschritt gegenüber der bisherigen Förderpolitik dar und sollte korrigiert werden. Darüber hinaus könnte ein sinnvolles Lenkungsinstrument für die Pestizidreduktion im Angebot eines maßgeschneiderten Moduls „Pestizidverzicht“ bestehen, in welchem der Verzicht auf Pestizide unterschiedlicher Wirkstoffklassen in unterschiedlichen Anbausystemen gefördert und begleitet werden kann.

- **Verpflichtender Verzicht auf glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel:** Da die Bundesregierung den bei der EU-Kommission notifizierten Gesetzesentwurf für ein österreichisches Glyphosatverbot mit Verweis auf EU-rechtliche Bedenken nicht umsetzen wird, ist es naheliegend, die Agrarumweltförderungen aus dem ÖPUL als Lenkungsinstrument für die Glyphosatreduktion in der Landwirtschaft zu nutzen, wie dies auch ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis [fordert](#). Auf diese Möglichkeit verweist auch die vom BMLRT beauftragte [„Nationale Machbarkeitsstudie zum Glyphosatausstieg“](#) (S. 70). Darin wird betont, dass für die staatliche Steuerung einer verminderten Verwendung von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln die „Vergabe von staatlichen Förderungen (wie das derzeit bereits im Rahmen des ÖPUL erfolgt) von Interesse sein könnte.“ Laut Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage durch das BMLRT kamen im Jahr 2019 österreichweit 252 t des Herbizidwirkstoffs Glyphosat zum Einsatz. Demnach würde ein Verzicht auf Glyphosat die eingesetzte Gesamtmenge an Herbiziden von 1.151 t laut Grünem Bericht im Jahr 2019 um 22 % und die Gesamtmenge an chemisch-synthetischen Pestiziden um mehr als 10 % reduzieren. Die Verknüpfung des Zugangs zu Agrarumweltförderungen der Zweiten Säule mit dem Verzicht auf Glyphosat wäre daher ein signifikanter Beitrag zur Erreichung des 50-%-Pestizidreduktionsziels des EGD.
- **Umsetzung der von der Kommission empfohlenen [„Maßnahmen im Hinblick auf die nachhaltige Verwendung von Pestiziden“](#):** Dazu zählen insbesondere: a) die Festlegung von quantitativen Vorgaben zur Verringerung der Risiken und der Auswirkungen von Pestiziden auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt im Nationalen Aktionsplan (NAP) sowie b) von Indikatoren zur Überwachung der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, die besonders bedenkliche Wirkstoffe enthalten, c) verstärkte Kontrollen von Anwendungsgeräten für Pestizide, und d) die Sicherstellung, dass die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes von allen beruflichen Verwender_innen von Pestiziden angewandt werden.
- **Transparenz beim Pestizideinsatz:** Daten über den Einsatz von Pestiziden sollten sowohl auf der Ebene der einzelnen Wirkstoffe als auch der einzelnen Pflanzenschutzmittel transparent gemacht werden. Nur so lassen sich einerseits mögliche Umwelt- und Gesundheitsauswirkungen von Pestiziden den dafür verantwortlichen Wirkstoffen zuordnen, und andererseits der Erfolg der Maßnahmen zur Pestizidreduktion messen.

3.2.6 Zusammenfassung und Fazit

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

3.3 10 % NATURFLÄCHEN

3.3.1 Zieldefinition im EGD

„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 [...].“

Quelle: EU-Biodiversitätsstrategie

3.3.2 Ist-Zustand und Trend

Die österreichische Landwirtschaft ist im internationalen Vergleich kleinstrukturiert. Dadurch sind im Vergleich zu manchen intensiveren Anbauregionen der EU die Feldstücke eher klein und durch mehr Feldraine und Hecken gegliedert. Dennoch wurde seit dem 20. Jhdt. die österreichische Landschaft im Wege der „Flurbereinigung“ und der Intensivierung stark „ausgeräumt“, sodass ein erheblicher Verlust von ökologisch wichtigen Landschaftselementen wie Pufferstreifen, Hecken, nichtproduktiven Bäumen, Trockenmauern, Teichen, Feldrainen und Steilböschungen zu beklagen ist. Zusätzlich sind viele extensiv bewirtschaftete oder vorübergehend unbewirtschaftete Flächen wie Brachen, Blühflächen, Magerwiesen, Feuchtwiesen, Trockenrasen, Hutweiden und Streuobstwiesen verloren gegangen (siehe [Empfehlungen der EU-Kommission](#)), die essentiellen Lebensraum für unzählige Wildkräuter, Insekten, Vögel, Amphibien, Reptilien und Säugetiere boten.

Dieser Verlust fand vor allem in den Gunstlagen des Flachlands statt, wo großschlägiger intensiver Ackerbau oder intensive Grünlandwirtschaft (mit bis zu sechs Mahden jährlich und entsprechender Gülleaufbringung) betrieben wird (siehe [Empfehlungen der EU-Kommission](#)). Aber auch in den Bergregionen gingen solche wichtigen Nutzungsarten und Landschaftselemente verloren, und zwar einerseits durch lokale Intensivierung (in flachen Talboden oder auf gut zugänglichen Almteilen) oder aber auch durch Bewirtschaftungsaufgabe und damit Verbuschung und Verwaldung auf schwer zugänglichen, steilen Flächen (Bergmähder, entlegene Almteile) - was im übrigen für einen großen Teil des jährlichen Waldzuwachses in Österreich verantwortlich ist.

Trotz der oben beschriebenen negativen Entwicklungen ist die Agrarlandschaft von ganz Österreich im Mittel möglicherweise von den geforderten 10 % (je nach Definition, welche Flächen im Detail hinzuzuzählen sind, wir empfehlen auch einmähdige Wiesen) gar nicht so weit entfernt. Insbesondere in den intensiv genutzten Gunstlagen des Flachlandes gibt es jedoch erheblichen Aufholbedarf.

Auswirkungen dieser Entwicklungen sind insbesondere bei Vögeln, aber auch bei Insekten gut dokumentiert: Der [Farmland Bird Index \(FBI\)](#) sowie mehrere aktuelle [LE-Evaluierungsstudien](#) geben sowohl über das Ausmaß als auch die wesentlichen Ursachen des Artensterbens in der Landwirtschaft unmissverständlich Auskunft. Nur 8 % der Grünland-Lebensraumtypen gemäß Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EU sind in einem guten Erhaltungszustand (siehe [Empfehlungen der](#)

[EU-Kommission](#)). Beim FBI ist möglicherweise mittlerweile der „Talboden“ erreicht (Verlust von ca. 40 % der häufigen Feld- und Wiesenvögel seit 1998, doch schon davor hat es mit Sicherheit bereits erhebliche Populationseinbußen gegeben), von einer Erholung ist jedoch noch nicht zu sprechen: Bislang häufige Arten wie das Rebhuhn haben seit 1998 Verluste von ca. 80 % erlitten, obwohl es seit 1995 das Agrarumweltprogramm ÖPUL gibt, das hier gegensteuern sollte.

3.3.3 Bisherige Lenkungsmaßnahmen (ÖPUL 2015)

In den oben erwähnten Evaluierungsstudien konnte nur für wenige der langjährigen [ÖPUL-Maßnahmen](#) der Zweiten Säule der GAP (Ländliche Entwicklung, LE) ein erheblicher Einfluss auf die Biodiversität belegt werden. Dazu zählen insbesondere

- die in jedem Bundesland fachlich maßgeschneiderte, jedoch auch gewissen Beratungsaufwand erfordernde ÖPUL-**“Naturschutzmaßnahme“** (19, vormals „Wertvolle Flächen“ / WF) sowie
- die grundsätzlich v.a. im Ackerbau breitenwirksamen **Biodiversitätsflächen** „DIV“ (wichtig vor allem Brachen) im Rahmen der „Umweltgerechten und Biodiversitätsfördernden Bewirtschaftung“ (UBB (1), vormals UBAG).

Insgesamt wurden diese Maßnahmen bisher jedoch in einem für die Erhaltung der Biodiversität **unzureichenden Ausmaß** umgesetzt. Die Inanspruchnahme der UBB liegt zwar im Österreich-Durchschnitt bei ca. 70 %, ist regional jedoch sehr unterschiedlich - vor allem in manchen Intensivanbauregionen ist die Teilnahme gering und daher die Wirkung auf die lokale Biodiversität ebenso. Die ÖPUL-Naturschutzmaßnahme deckt überhaupt nur eine Fläche von durchschnittlich 3 % der Landwirtschaftlichen Nutzfläche (LN) ab und entfaltet daher leider noch kaum einen national messbaren Effekt. Lediglich in jenen Gebieten, wo sie konzentriert eingesetzt wird (z.B. manche Natura-2000-Gebiete), konnte sie bisher ihre Effektivität unter Beweis stellen.

Die übrigen Maßnahmen sowie die seitens der EU (auch auf Druck Österreichs) bisher sehr ambitionlos geregelten „Greening“-Auflagen der Ersten Säule konnten bedauerlicherweise keine belegten positiven Auswirkungen auf die Biodiversität entfalten, wenn auch die Greening-Auflagen zur Erhaltung von manchen Typen von Landschaftselementen deren weiteren Verlust weitgehend verhinderten. Meist werden ökologisch unbedeutende Nutzungen als Ökologische Vorrangflächen (ÖVF, gemäß GLÖZ 9 in den Konditionalitäten der Ersten Säule) angerechnet, wie die [Kommission in ihren Empfehlungen an Österreich](#) bemängelt. Dabei hätte das Greening grundsätzlich hohes Potential (gehabt), weil es für alle Betriebe gilt, die GAP-Direktzahlungen aus der Ersten Säule erhalten möchten.

3.3.4 Derzeit geplante Lenkungsmaßnahmen

Die aktuellen Planungen des BMLRT sehen vor, dass das ÖPUL 2023 in der Periode 2021-2027 hinsichtlich Biodiversität inhaltlich weitgehend unverändert fortgeführt wird, wobei die Maßnahmen (zukünftig „Interventionen“ genannt) organisatorisch teilweise erheblich umgruppiert werden sollen:

In der „horizontalen“ Maßnahme **„Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung und Biologische Wirtschaftsweise“ (UBBB)** (1) sind ein Basismodul und weitere

optionale Module vorgesehen, wobei auch Bio modular integriert werden soll und damit auch solche biodiversitätsrelevante Maßnahmen für den biologischen Landbau zugänglich werden, für die Biobauern und -bäuerinnen zuletzt keine Förderung erhalten konnten.

Weiters werden manche der schon bisher umgesetzten ÖPUL-Maßnahmen zu den freiwilligen Eco-Schemes der Ersten Säule der GAP verlagert. Voraussichtlich handelt es sich um „Begrünung von Ackerflächen“, „Erosionsschutz Wein, Obst, Hopfen“ sowie „Tierwohl - Weide“, wobei bisher höchstens bei „Tierwohl - Weide“ ein Mehrwert für die Biodiversität belegbar ist. Das BMLRT tritt auch EU-weit für eine wechselseitige Anrechenbarkeit von ÖPUL und Eco-Schemes ein, zumal in Österreich der Anteil der Zweiten Säule an den gesamten GAP-Mitteln im EU-Vergleich sehr hoch ist.

Die bisherigen Greening-Regelungen (in Zukunft Konditionalitäten genannt) werden voraussichtlich ebenso nur gering geändert werden. EU-weit herrscht hier ein bedauerlicher Wettbewerb um die niedrigste Umweltambition (Umweltdumping). Auch Österreich versucht im EU-Agrarministerrat, die Konditionalitäten stark zu drücken, mutmaßlich um möglichst viel förderbare „Substanz“ für das ÖPUL übrigzulassen. Das ist zwar innenpolitisch nachvollziehbar, außenpolitisch und im Sinne der Zielerreichung jedoch sehr kurzsichtig gedacht, denn dies schwächt eigentlich die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs, indem andere Mitgliedstaaten von wirkungslosen Konditionalitäten noch viel mehr profitieren.

Grundsätzlich sind insbesondere die **UBBB-DIV-Flächen** (v.a. Brachen, siehe [Empfehlungen der EU-Kommission](#)), lineare und punktuelle Landschaftselemente (Hecken, Einzelbäume, Streuobstwiesen etc., teilweise in Konditionalitäten der Ersten Säule, teilweise in UBBB der Zweiten Säule geregelt) und die **ÖPUL-Naturschutzmaßnahme** (18) weiterhin potenziell geeignet, positiv auf die Biodiversität im Ackerland und Grünland einzuwirken. Das BMLRT sieht jedoch bislang vor, dass über ÖPUL-UBBB bei den teilnehmenden Betrieben im Basismodul **nur 7 % DIV-Flächen** gefördert und damit auch gefordert werden, wobei sich die Betriebe diese Flächen aus Sicht des BMLRT für ÖVF / GLÖZ 9 anrechnen lassen können sollen. Da aber bisher und wohl auch in Zukunft bei weitem nicht alle Betriebe an UBBB teilnehmen werden (insbesondere nicht in den ertragreichen Gunstlagen) und die Nicht-UBBB-Teilnehmer_innen sich mutmaßlich für GLÖZ 9 auch ökologisch geringerwertige Flächen (z.B. Leguminosen) anrechnen lassen können, ist damit aus den Konditionalitäten und der UBBB-DIV ein **österreichweiter Durchschnitt von < 5 %** zu erwarten. Gleichzeitig wird die ÖPUL-Naturschutzmaßnahme vermutlich weiterhin nicht erheblich flächenwirksam sein (außer in bestimmten Fokusregionen) und zudem werden manche ÖPUL-Naturschutzflächen für UBBB-DIV anrechenbar sein, was das Gesamtflächenangebot leider reduziert.

Ob das zukünftige ÖPUL den weiteren Verlust des Artensterbens in der Agrarlandschaft tatsächlich stoppen oder gar umkehren kann, ist damit von folgenden zentralen Fragen abhängig, die noch nicht beantwortet sind:

- Wie **hoch sind die Prämien** für die Teilnahme? Sind die Prämien und die Antragsabwicklung für UBBB-DIV und ÖPUL-Naturschutz **attraktiv** genug, damit Bauern und Bäuerinnen insbesondere in den Gunstlagen motiviert sind, sie zu beantragen?
- Sind die landwirtschaftlichen **Berater_innen** (Bezirksbauernkammern usw.) sowohl ausreichend **geschult als auch motiviert**, die Bauern und Bäuerinnen zur Beantragung und Umsetzung von biodiversitätsfördernden Maßnahmen zu ermuntern und zu beraten?

- Wie groß sind die seitens des BMLRT angepeilten **Flächenziele je Teil-Intervention**? Wird durch die Prämien und die Beratung in allen Anbauregionen ein **hinreichendes Angebot** von durch diese Maßnahmen erhaltenen Lebensräumen geschaffen (die Biodiversitätsstrategie verlangt ein Herunterbrechen des 10-%-Ziels auch auf kleinere geographische Einheiten)?

Eine Vorab-Bewertung des gegenwärtigen Vorschlags des BMLRT ist daher noch nicht seriös möglich. Die augenscheinliche Ambition betreffend Flächen, die der Natur dienen sollen, ist jedoch **wesentlich geringer** als das in der EU-Biodiversitätsstrategie geforderte Ziel von 10 %.

3.3.5 Erforderliche (aber bislang fehlende) Maßnahmen

- Wie in der EU-Biodiversitätsstrategie gefordert, ist die GAP so zu gestalten, dass zukünftig **10 %** der gesamten landwirtschaftlichen Fläche aus **flächigen und linienhaften Landschaftselementen mit großer Biologischer Vielfalt** bestehen. Dazu dürfen insbesondere keine Leguminosenflächen gezählt werden und Almflächen nicht automatisch.
- In diesem Sinne muss im ÖPUL-UBBB-Basismodul über die „**Biodiversitätsflächen**“ (UBBB-DIV, v.a. Ackerbrachen, siehe [Empfehlungen der EU-Kommission](#)) in jeder Anbauregion **10 % der Teilnehmerfläche** erreicht werden, und zwar aus folgendem Grund: Es ist zu erwarten, dass die UBBB-DIV-Flächen automatisch auch als Ökologische Vorrangflächen (ÖVF, GLÖZ 9) in der Ersten Säule angerechnet werden können. Die GLÖZ-9-Regelung würde dann bei UBBB-Teilnehmer_innen keinen erheblichen quantitativen Mehrwert liefern. Nicht-UBBB-Teilnehmer_innen müssen hingegen zwar ÖVF aufweisen, erfahrungsgemäß sind dies dann jedoch ökologisch geringerwertige Flächen. Die Summe von UBBB-DIV-Flächen und ÖPUL-Naturschutzflächen (wobei manche davon leider für UBBB-DIV anrechenbar sein würden, was die Flächensumme reduziert!) könnte dann potenziell im Mittel die verlangten 10% biodiversitätsreiche Flächen ergeben.
- Zusätzlich wird im **Grünland** die Erreichung von **50 % artenreichen Heuwiesen** (zweimähdige Wiesen, in Gunstlagen regional dreimähdig) gefordert, um die für die flächendeckende Bereitstellung von Wildkräutern und artenreichen Insektenbeständen erforderlichen Flächen (traditionelle „Blumenwiesen“) zu schaffen. Ein wichtiger Lösungsansatz dafür wäre der „Abgestufte Wiesenbau“, der trotz intensiver Diskussionen leider nicht in die Entwürfe aufgenommen wurde.
- Weiters sind Anreize für mehr **Weidehaltung** und für die Reduktion des **Tierbesatzes** pro Fläche zu schaffen, nicht nur im Interesse der Biodiversität, sondern auch des Tierwohls, des Grundwasserschutzes und des Klimaschutzes (Lachgas, Ammoniak, Methan) - gegebenenfalls flankiert von weiteren LE-Maßnahmen zur entsprechenden hochwertigen Vermarktung der Produkte etc.
- Großer Wert ist auf die effektive Gestaltung der UBBB-Regelungen zum Erhalt und zur Neuanlage von **Landschaftselementen** (Hecken, Einzelbäume, Streuobstwiesen usw.) zu legen. Ein weiterer Verlust dieser Lebensräume wäre angesichts der bisherigen Verluste nicht mehr akzeptabel.
- Um all das zu ermöglichen, sind die Hektarprämien für UBBB und die Naturschutzmaßnahme in jeder Anbauregion so konkurrenzfähig zu gestalten, dass Betriebe diese auch wirklich

im angepeilten Ausmaß beantragen, gegebenenfalls durch **regionalisierte Prämienhöhen** statt wie bisher Pauschalsätze für einen „Österreichischen Durchschnittsbetrieb“. Dies betrifft nicht nur die Intensivproduktionsgebiete in den Gunstlagen, sondern auch die von Betriebsaufgabe bedrohten Ungunstlagen (z.B. schwer zugängliche Berggebiete mit wesentlich erhöhter Bewirtschaftungerschwernis), welche jedoch für zahlreiche Pflanzen- und Tierarten hochattraktiv sind.

- Im Gegensatz sollte im Interesse der Sparsamkeit der Verwendung öffentlichen Steuergelds für **ökologisch weniger effektive** („hellgrüne“) Interventionen die **Prämienhöhe angemessen reduziert** werden.
- Nicht zuletzt muss sich Österreich in der EU für **starke Mindeststandards bei den Konditionalitäten** der Ersten Säule einsetzen, die die meisten österreichischen Betriebe erstens ohnehin locker erfüllen können, und die zweitens die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Landwirtschaft stärken können.

3.3.6 Zusammenfassung und Fazit

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 „Talsohle“ 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.

3.4 SCHUTZ VON BESTÄUBERN

3.4.1 Zielvorgabe im EGD

„Der Rückgang an Bestäubern soll umgekehrt werden.“

Quelle: EU-Biodiversitätsstrategie

3.4.2 Ist-Zustand und Trend

Bestäuber – dazu zählen unter anderem Honigbienen, Wildbienen, Hummeln, Schmetterlinge oder Schwebfliegen – haben eine Schlüsselrolle bei der Sicherung der Funktionen von Nahrungsnetzen für Säugetiere, Vögel und wirbellose Tiere und für die landwirtschaftliche Produktion. Ihr weltweiter Rückgang bedroht daher die biologische Vielfalt und die Ernährungssicherheit. Dessen Ausmaß und die zugrunde liegenden Faktoren sind Gegenstand einer umfassenden [Literaturstudie](#) von 2019, die einen dramatischen Rückgang der Gesamtmasse an Insekten von 2,5 % pro Jahr beschreibt. Dies könnte den Studienautoren zufolge in den nächsten Jahrzehnten zum Aussterben von 40 % der weltweiten Insektenarten führen.

Eine im Oktober 2020 von der [EU-Umweltagentur publizierte Erhebung](#) in den EU-Mitgliedsstaaten über den Zustand von Habitaten und den über 2.000 in der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie gelisteten schützenswerten Arten kam zu dem Ergebnis, dass nur 14 % der bewerteten Habitate und 27 % der bewerteten Arten (mit Ausnahme von Vögeln, die von der Vogelschutz-Richtlinie erfasst werden) einen „guten“ Erhaltungszustand aufweisen. Für Österreich weist diese Erhebung sogar für 83 % der bewerteten Arten einen „mangelhaften“ bis „schlechten Zustand“ aus. Damit liegt Österreich auf dem vorletzten Platz von 28 untersuchten EU-Staaten. Insbesondere hebt die EU-Umweltagentur hervor, dass Lebensräume, die für Bestäuber wichtig sind, wie beispielsweise Wiesen- und Grasland, EU-weit einen besonders schlechten Erhaltungszustand und besonders schlechte Trends aufweisen. Als Hauptbelastungen für Lebensräume und Arten werden landwirtschaftliche Aktivitäten sowie Verstädterung und Zersiedelung angeführt.

Die Landbewirtschaftung in Österreich hat sich in den vergangenen Jahrzehnten grundlegend geändert, und damit auch das „Blühen“ in der Landschaft. Darunter hat die Vielfalt in Flora und Fauna stark gelitten. Imker_innen müssen immer häufiger feststellen, dass Honigbienen vor allem in der zweiten Jahreshälfte kaum mehr ein ausreichend vielfältiges Pollen- und Nektarangebot für die Bildung vitaler Bienenvölker vorfinden. Belastungen durch Krankheiten, Viren und Parasiten werden dadurch immer öfter zu einem existenziellen Problem. Die Folgen des Klimawandels (zu warme Winter und zu lange Vegetationsperioden) und zusätzlicher Stress durch Pestizide am Ackerbau verschärfen diese Problematik.

Im Bericht des Weltbiodiversitätsrat (IPBES) über [„Bestäuber, Bestäubung und Nahrungsmittelproduktion“](#) werden Landnutzungsänderungen, intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung, der Einsatz von Pestiziden vor allem im Ackerbau und Umweltverschmutzung ebenso wie Krankheitserreger, genetisch veränderte Kulturpflanzen, invasive, gebietsfremde Arten und der Klimawandel als Treiber für den Rückgang von Bestäubern identifiziert. Regional sind demnach oft mehr als 40 % der Bienen- oder Tagfalterarten bedroht. Zu den Maßnahmen, von

denen wissenschaftlich belegt ist, dass sie die negativen Auswirkungen der Landwirtschaft auf Bestäuber reduzieren und zu einem lokalen Anstieg von bestäubenden Insekten führen, zählen das Anlegen von vielfältigen Blühflächen, die für Bestäuber attraktiv sind, und die Biolandwirtschaft, so der IPBES-Bericht.

Die in der EU bislang getroffenen Maßnahmen konnten den Rückgang von wilden Bestäubern bislang kaum aufhalten. Zu diesem Ergebnis kommt ein [Bericht des Europäischen Rechnungshofs](#) vom September 2020. Darin wurde als Ursache für das Versagen insbesondere angeführt, dass die GAP keine spezifischen Verpflichtungen zum Schutz wilder Bestäuber enthält. Pestizide - und ihre mangelhafte Regulierung und Kontrolle - werden darin als eine Hauptursache für den Verlust an wilden Bestäubern identifiziert.

Die toxische Wirkung von Pestiziden auf Bienen und andere Bestäuber hat sich in den letzten 15 Jahren mehr als verdoppelt, wie neue [Forschungsergebnisse](#) zeigen, obwohl die Menge der eingesetzten Pestizide gesunken ist. Die höhere Toxizität von neuen Pestizidwirkstoffen überwiegt dabei ihre vergleichsweise geringeren Aufwandmengen pro Hektar. In Summe ist die Wirkung für Bestäuber tödlicher. Drei Insektizidwirkstoffe mit besonders hoher Toxizität für Bienen sind die Neonicotinoide Imidacloprid, Clothianidin und Thiamethoxam. Ihre Letalität für Honigbienen ist bis zu siebentausend Mal höher als jene des heute weltweit verbotenen Insektizids DDT. Sie wurden aufgrund ihrer Bienengefährlichkeit 2013 in der gesamten EU stark eingeschränkt (u.a. Verbot der Saatgutbeizung bei Mais, Raps, Sonnenblume, Verbot der Spritzanwendung bei allen bienenattraktiven Kulturen vor und während der Blüte). In den folgenden Jahren sank die Zahl der bei der AGES im Rahmen des MELISSA-Projekts von Imker_innen gemeldeten und bestätigten Verdachtsfälle von Pestizidvergiftungen bei Honigbienen: Wurden im Jahr 2009 noch 93 % der gemeldeten Vergiftungsverdachtsfälle bestätigt, so waren es im 2014 nur noch 19 %.

Da eine systematische Risikobewertung durch die EFSA auch für die noch verbliebenen Anwendungen dieser drei Neonicotinoide im Freiland generell keine Entwarnung für die untersuchten Bestäuber gab, gilt seit Jänner 2019 ein EU-weites Anwendungsverbot im Freiland. Allerdings wurde dieses Verbot von einigen EU-Staaten - darunter auch Österreich - von Beginn an durch sogenannte Notfallzulassungen umgangen: In Österreich wurden diese Neonicotinoide beispielsweise trotz EU-Verbot in den Jahren 2019, 2020 und 2021 für die Beizung von Zuckerrüben-Saatgut zugelassen.

Österreich beheimatet rund 700 Wildbienenarten und 4.070 Schmetterlingsarten. Ein bundesweites Bestäubermonitoring fehlt in Österreich ebenso wie eine Rote Liste für Bienen. Die Roten Listen für Tagfalter (2005) und Nachtfalter (2007) sind bereits veraltet. Doch die verfügbaren Zahlen deuten darauf hin, dass der Gefährdungsstatus der Bestäuber in Österreich ähnlich hoch ist wie in anderen europäischen Ländern: Von den Tagfaltern gelten 106 der 210 gelisteten Arten - also die Hälfte - als gefährdet oder stehen auf der Vorwarnliste. Bei den Nachtfaltern scheinen rund 40 % in der Roten Liste auf.

Unbestritten ist die Bedeutung von Bienen, Schmetterlingen und anderen bestäubenden Insekten für die Landwirtschaft. Rund 70 % der weltweit meistgehandelten Nahrungspflanzen und 35 % der globalen Nahrungsmittelproduktion sind auf Bestäubung angewiesen. Den globalen wirtschaftlichen Wert dieser Bestäubungsleistungen [schätzt der Weltbiodiversitätsrat \(IPBES\)](#) auf \$ 235 Mrd. bis \$ 577 Mrd. pro Jahr. Für Österreich sind es jährlich etwa 270 Millionen Euro.

3.4.3 Bisherige Lenkungsmaßnahmen (ÖPUL 2015)

Als explizite Zielvorgabe scheint der Schutz von Bienen und anderen bestäubenden Insekten im derzeit laufenden Umweltprogramm (ÖPUL 2015) nicht auf. Das Programm enthält jedoch mehrere Maßnahmen, die auf eine allgemeine biodiversitätsfördernde Wirkung abzielen. Wie sich diese Maßnahmen auf die Populationen von Tagfaltern und Heuschrecken (als Indikatoren für Biodiversität) auswirken, untersuchten Holzer et al. im Auftrag des BMLRT in einer [Evaluierungsstudie](#). Laut dieser Erhebung waren die Maßnahmen, die zu dem höchsten Artenreichtum bei den untersuchten Indikator-Organismen führten, die ÖPUL-Naturschutzmaßnahme sowie das Anlegen bzw. der Erhalt von Feldrainen, Hecken, Brachen und anderen Biodiversitätsflächen. Das sind damit Maßnahmen, die sowohl den Verzicht auf ertragssteigernde Betriebsmittel wie Düngemittel und Pestizide voraussetzen als auch die gezielte Schaffung von biodiversitätsfördernden Strukturen (und damit einhergehend den Verzicht auf eine an der Produktion ausgerichteten landwirtschaftlichen Nutzung der betreffenden Flächen). Hingegen zeigten die in der letzten GAP-Periode neu eingeführten „Greening“-Maßnahmen keine positiven Effekte. Die Studienautoren führten dies darauf zurück, dass deren ursprüngliche Intention durch politische Interventionen (nicht zuletzt aus Österreich) verwässert wurde. Weiters betonten die Autoren, dass sie auch keine signifikanten Unterschiede zwischen konventionellen und vergleichbaren biologischen Grünland- und Ackerflächen hinsichtlich der Populationen von Tagfaltern und Heuschrecken gefunden hätten.

Maßnahmen im [ÖPUL 2015](#), von denen bisher ein positiver Effekt auf Bestäuber erwartet werden konnte, sind:

- **Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung (UBB) (1):** Erhalt von biodiversitätsfördernden Landschaftselementen wie Hecken, Streuobstwiesen, Feldraine, etc.; Anlage von mindestens 5 % Biodiversitätsflächen mit Pflanzenmischungen, die von Insekten bestäubt werden (Anm.: Der Anteil von 5 % soll im ÖPUL 2023 nach den derzeit vorliegenden Plänen auf 7 % erhöht werden)
- **Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel (2):** Ein Ziel dieser Maßnahme ist laut Sonderrichtlinie ÖPUL 2015 die „Erhöhung der Biodiversität im tierischen und pflanzlichen Bereich durch die Düngeeinschränkung und den Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel auf allen Ackerfutter- und Grünlandflächen“ (Anm.: Diese Förderoption für die konventionelle Bewirtschaftung von Grünland und Ackerfutterflächen fehlt im ÖPUL 2023)
- **Verzicht auf Fungizide und Wachstumsregulatoren bei Getreide (3):** Ziel dieser Maßnahme ist laut Sonderrichtlinie ÖPUL 2015 u.a. ein „Beitrag zur Biodiversität im heimischen Getreidebau durch den Verzicht auf den Einsatz chemisch-synthetischer Fungizide und Wachstumsregulatoren“. Die [Evaluierungsstudie von Holzer et. al](#) hat für diese Maßnahme keinen signifikanten Effekt auf die Indikator-Organismen festgestellt, zumal Getreideflächen für Heuschrecken und Tagfalter kaum als Lebensraum in Frage kommen. Aufgrund des Wegfalls von Pestizidabdrift und der daraus resultierenden Kontamination von angrenzenden blühenden Kulturen, Oberflächengewässern, und Ackerpfützen (diese dienen Honig- und Wildbienen als Trinkwasserquelle) sind jedoch indirekte positive Effekte auf Bienen und andere bestäubende Insekten naheliegend (Anm.: Diese Maßnahme fehlt in ÖPUL 2023).

- **Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau (6):** Ziel dieser Maßnahme ist laut Sonderrichtlinie ÖPUL 2015 u. a. die „Bereitstellung von Nahrung, Schutz und Rückzugsmöglichkeit für Tiere und Pflanzen der heimischen Agrarlandschaft“, wobei vom Zeitpunkt der Anlage der Begrünung bis zum Ende des Begrünungszeitraumes auf den Einsatz von Pestiziden verzichtet werden muss. Für Bestäuber ist diese Maßnahme allerdings nur in jener Variante relevant, in der insektenblütige Kulturen für die Begrünung verwendet werden. Sehr spät blühende Begrünungen können allerdings auch für das Bienenvolk problematisch sein (Verlust an Winterbienen, Brutgeschäft wird nicht eingestellt, was die Vermehrung der Varroamilbe begünstigt.)
- **Pflanzenschutzmittelverzicht Wein und Hopfen (11):** Ziel dieser Maßnahme ist laut Sonderrichtlinie ÖPUL 2015 u. a. ein „Beitrag zur tierischen und pflanzlichen Vielfalt durch den Verzicht auf chemisch-synthetische Insektizide und/oder Herbizide.“ In der Evaluierungsstudie zeigte diese Maßnahme keinen positiven Effekt auf die Indikator-Organismen Heuschrecken und Tagfalter, was aber dadurch erklärbar ist, dass die entsprechenden Kulturen kaum als Lebensraum für Heuschrecken und Tagfalter in Frage kommen. (Anm.: Diese Maßnahme soll im ÖPUL 2023 fortgeführt und um den Obstbau erweitert werden)
- **Biologische Wirtschaftsweise (20):** Diese Maßnahme bedingt den Verzicht auf chemisch-synthetische Pestizide auf allen landwirtschaftlichen Betriebsflächen, und damit auf einen der wesentlichen Treiber für den Rückgang von Bestäubern.

Folgende Maßnahmen bzw. daran geknüpfte Tätigkeiten laufen dem Ziel des Bienenschutzes zuwider:

- Begrünungen, die sehr spät noch zur Blüte kommen, verzögern die Winterruhe der Bienen. Die Bienenvölker brüten weiter, was die Vermehrung der Varroamilbe begünstigt. Außerdem kommt es zu Verlusten von Winterbienen bei niedrigen Temperaturen. Begrünungen sollten gewählt werden, die im August bis spätestens Anfang Oktober blühen.
- Das Häckseln der Begrünungen kann zum falschen Zeitpunkt (keine Tracht in der Landschaft, gutes Flugwetter für Bestäuber) tausende Insekten töten und ist daher kontraproduktiv.
- Starr festgelegte Pflegeverpflichtungen (Pflegezeitpunkte, häckseln des Aufwuchses) sind kontraproduktiv.

3.4.4 Derzeit geplante Lenkungsmaßnahmen

Wie schon im ÖPUL 2015 scheint die Umkehr des Rückgangs an Bestäubern auch in den aktuellen Plänen für das [ÖPUL 2023](#) als Zielvorgabe nicht auf. Dies obwohl diese Zielvorgabe seit der Veröffentlichung der F2F-Strategie am 20. Mai 2020 bekannt ist.

Maßnahmen mit potentiell positiven Effekten auf Bestäuber im ÖPUL 2023:

- **Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung und Biologische Wirtschaftsweise [UBBB] (1):** Zwar bringt das BMLRT diese Maßnahme bislang nicht mit dem Schutz von Bestäubern in Zusammenhang, jedoch sollte die Erhaltung biodiversitätsfördernder Landschaftselemente und das Anlegen von Biodiversitätsflächen (DIV), auf denen

Blühkulturen angelegt werden und Pestizideinsatz verboten ist, einen positiven Effekt auf Bestäuber haben. Die Ausweitung des Anteils dieser DIV-Flächen von 5 % auf 7 % stellt eine Verbesserung gegenüber dem ÖPUL 2015 dar. Hingegen lässt die geplante Abschaffung der eigenständigen Maßnahme „Biologische Landwirtschaft“ und deren Eingliederung in die UBBB eine Schwächung für die Biolandwirtschaft in Österreich befürchten. Das könnte zu einem Rückgang jener Form der Landwirtschaft führen, die auf die Verwendung von chemisch-synthetischen Pestiziden – und damit auf einen wesentlichen Treiber für den Bestäuberrückgang – verzichtet. Eine Verbesserung für den Bestäuberschutz gegenüber dem ÖPUL 2015 ist wiederum, dass Biodiversitätsflächen im Ausmaß von 7 % zukünftig auch für die Biolandwirtschaft verpflichtend sein sollen.

- **Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel (2):** Diese Maßnahme beinhaltet den für die Biolandwirtschaft ohnehin gesetzlich vorgeschriebenen Verzicht auf mineralische Düngemittel und chemisch-synthetische Pestizide. Für konventionelle Betriebe bietet sie (anders als noch im ÖPUL 2015) keine Anreize für eine Ökologisierung. Denn der gänzliche Verzicht auf chemisch-synthetische Pestizide und Düngemittel auf allen Acker- und Grünlandflächen ist für konventionelle Betriebe keine realistische Option. Der potentielle Lenkungseffekt für eine bienenfreundlichere Bewirtschaftung, den diese Maßnahme im ÖPUL 2015 aufgrund der Einschränkung auf Grünland- und Ackerfutterflächen noch entwickeln konnte, läge im ÖPUL 2023 damit nicht mehr vor.
- **Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau (6):** Anders als noch im ÖPUL 2015 scheint im ÖPUL 2023 die „Bereitstellung von Nahrung, Schutz und Rückzugsmöglichkeit für Tiere und Pflanzen der heimischen Agrarlandschaft“ nicht mehr als Ziel dieser Maßnahme auf. Für Bestäuber relevant ist diese Maßnahme allerdings ohnehin nur in jener Variante, in der insektenblütige Kulturen für die Begrünung verwendet werden.
- **Herbizidverzicht Wein, Obst und Hopfen:** Hier ist die Ausweitung der Maßnahme auf den Obstbau als Fortschritt gegenüber ÖPUL 2015 zu werten.
- **Insektizidverzicht Wein, Obst und Hopfen:** Auch hier ist mit Blick auf bestäubende Insekten die Ausweitung der Maßnahme auf den Obstbau als Fortschritt gegenüber ÖPUL 2015 zu werten.
- **Naturschutz (18):** Durch die Einhaltung von „maßgeschneiderten“ Naturschutzauflagen sollen landwirtschaftlich genutzte, naturschutzfachlich wertvolle Flächen und Strukturen geschaffen bzw. erhalten werden. Damit soll insbesondere jenen Tier- und Pflanzenarten, die durch die FFH- bzw. Vogelschutzrichtlinie geschützt sind, Lebensraum geboten werden. Diese Maßnahme wurde bereits im ÖPUL 2015 angeboten und in der [Evaluierungsstudie von Holzer et al.](#) als eine Maßnahme von potentiell großer Wirksamkeit für die Artenvielfalt identifiziert. Aufgrund einer zu niedrigen Teilnahme konnte diese Maßnahme jedoch keine signifikante Flächenwirkung entwickeln. Im jüngsten Entwurf zum ÖPUL 2023 wird sie als Beitrag zur Zielsetzung der EU-Biodiversitätsstrategie 2030 „Stopp der Verluste von Vögeln, Insekten und Bestäubern“ angeführt.
- **Ergebnisorientierte Bewirtschaftung (19):** Diese Maßnahme war erstmals in dem am 15. April veröffentlichten Entwurf ÖPUL 2023 enthalten. Sie soll laut BMLRT direkt zur Umset-

zung 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 anhängig, auf dem die Maßnahmen umgesetzt werden. Dieses Flächenangebot ist, nicht zuletzt angesichts noch nicht veröffentlichter Prämienhöhen, derzeit unbekannt und die grundsätzlich interessante Maßnahme hinsichtlich ihrer Wirkung daher noch nicht beurteilbar.

3.4.5 Erforderliche (aber bislang fehlende) Maßnahmen

- Schaffung einer Maßnahme **„Bienenschonende Bewirtschaftung von Acker und Grünland“**: Diese sollte beinhalten: a) rückstandsminimierende Pflanzenschutzmittelapplikation in Raps (Dropleg-Düsen); b) Pflanzenschutz nur außerhalb der Flugzeiten der Honigbiene; c) Mähen von Grünland sowie Leguminosen-Gras-Feldfutter und anderen blühenden Pflanzenbeständen außerhalb der Flugzeiten der Honigbiene; d) Bearbeitung des Aufwuchses von blühenden Zwischenfrüchten erst nach dem 1. Oktober.
- Eigene Maßnahme: **Schulung bienenfreundliche Landwirtschaft**: In mindestens 5 Übungseinheiten sollten Schulungsteilnehmer_innen in die bienenfreundliche Pflanzenschutzapplikation und bienenschonende Mähtechnik eingeführt werden.
- **Stärkung und Ausbau des Biolandbaus**: Die Biologische Landwirtschaft verzichtet auf die Verwendung chemisch-synthetischer Pestizide. Daher ist ein Ausbau der biologischen Landwirtschaft das stärkste Instrument zur Erreichung des in der F2F-Strategie festgelegten 50%-Reduktionsziels für chemisch-synthetische Pestizide. Leider lassen die bisher bekannten Pläne für das ÖPUL 2023 eine nachhaltige Schwächung der biologischen Landwirtschaft in Österreich befürchten.
- **Vollständige Umsetzung der [EU-Initiative für Bestäuber](#)**
- **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.
- **Maßnahmen zu Naturflächen**: Alle im Kapitel „10 % Naturflächen“ empfohlenen Maßnahmen, die zu einer Verbesserung des Blütenangebots und zum Erhalt von Brutstätten und Insektenstadien führen, leisten auch einen Beitrag zum Schutz von bestäubenden Insekten.
- **Zusätzliche Maßnahme am Grünland**: z.B. Abgestufter Wiesenbau

3.4.6 Zusammenfassung und Fazit

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 Blühflächen 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.

3.5 KLIMASCHUTZ

3.5.1 Zielvorgabe in der F2F-Strategie:

*„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.“*

Quelle: Farm-to-Fork-Strategie

3.5.2 Ist-Zustand und Trend

Die Klimakrise ist eine globale und gesamtgesellschaftliche Krise. Ihre negativen Auswirkungen sind in der österreichischen Landwirtschaft bereits unmittelbar spürbar. Die Landwirtschaft ist zugleich Quelle von und Senke für Emissionen. Sie ist damit Teil des Problems, kann aber auch Teil der Lösung werden..

Mit dem [Klimazielplan für 2030](#) erhöhte die EU-Kommission ihre Ambitionen beim Klimaschutz. Damit möchte sie dazu beitragen, dass das Ziel des [Übereinkommens von Paris](#), die „Erderwärmung auf deutlich unter 2°C zu begrenzen und die Bemühungen um eine Begrenzung auf 1,5°C fortzusetzen“, erreicht werden kann. Zu diesem Zweck sollen die Treibhausgasemissionen der EU bis 2030 um mindestens 55 % reduziert werden. Mit der „Farm-to-Fork“-Strategie möchte sie sicherstellen, dass Landwirtschaft, Fischerei und Aquakultur sowie die Lebensmittelwertschöpfungsketten „angemessen“ zu diesem Prozess beitragen.

Glaubte man den Aussagen des BMLRT, dann stünde Österreich im europäischen Vergleich beim Klimaschutz gut da. Denn das Ministerium schreibt in der [Bedarfsanalyse zum GAP-Strategieplan](#) auf S.22: „In der Vergangenheit wurden in der Landwirtschaft bereits viele positive Klimawirkungen realisiert, sodass die Emissionen aktuell 11 % unter dem Wert von 1990 liegen. Dieser **vergleichsweise starke Rückgang landwirtschaftlicher Treibhausgasemissionen** ist dabei insbesondere auf strukturelle Veränderungen der österreichischen Landwirtschaft und den damit verbundenen rückläufigen Rinderbestand, sowie den geringeren Mineraldüngereinsatz der letzten Jahrzehnte zurückzuführen. Letzteres ist insbesondere durch die weitgehend flächendeckende Umsetzung des Agrarumweltprogramms ÖPUL in Österreich bedingt“ [Hervorhebungen hinzugefügt].

Leider halten diese schönen Worte einem Fakten-Check nicht stand. Denn anders als vom BMLRT dargestellt, zählt Österreich beim „Rückgang landwirtschaftlicher Treibhausgasemissionen“ zu den Schlusslichtern in der EU. Diese sanken nämlich zwischen 1990 und 2018 nur halb so stark wie das im europäischen Durchschnitt der Fall war: Denn während die EU-27 ihre Treibhausgasemissionen in diesem Zeitraum um durchschnittlich 20,6 % reduzieren konnten, kam es in Österreich lediglich zu einem Rückgang um 10,7 %, wie die EU-Kommission in ihren Empfehlungen an Österreich betont ([COM Empfehlungen AT](#), 14). Während der letzten GAP-Periode (seit 2013) kam es sogar wieder zu einer leichten Zunahme.

Als wichtigste Quelle von THG-Emissionen nennt die Kommission die „enterische Fermentation“, also die Ausscheidung von **Methan (CH₄)** in der Tierproduktion, mit 57 %. Die zweitgrößte Quelle waren landwirtschaftliche Böden aufgrund der Emission von **Lachgas (N₂O)** mit 28 %,

gefolgt von der Düngbewirtschaftung (Emission von Methan und Lachgas) mit einem Anteil von 14 %. Diese Anteile beinhalten noch nicht die Emissionen aus den vorgelagerten Bereichen, die durch Landnutzungswandel für die Futtermittelproduktion oder durch den Energieverbrauch für die Produktion mineralischer Stickstoffdünger anfallen. Werden diese einbezogen, dann entfallen auf die Landwirtschaft laut Kommission „bis zu 20 % der gesamten Treibhausgasemissionen Österreichs“ ([COM Empfehlungen AT](#), 15).

Die folgenden Zahlen zeigen, dass die landwirtschaftlichen Methan- und Lachgas-Emissionen zwischen 1990 und 2005 einen klaren Abwärtstrend aufwiesen, der sich jedoch zwischen 2005 bis 2018 bedauerlicherweise wieder deutlich abgeschwächt oder umgekehrt hat:

- **Methan (CH₄):** Von 1990-2018 sanken die Emissionen um 16,0 %, von 2005-2018 ist dieser Trend mit -1,4 % allerdings nicht mehr zu erkennen.
- **Lachgas (N₂O):** Die Emissionen aus landwirtschaftlich genutzten Böden sowie Mineral- und Wirtschaftsdüngereinsatz reduzierten sich von 1990-2018 um -10,6 %, stiegen jedoch von 2005-2018 wieder um 3,9 % an. Der Einsatz von Stickstoff-Mineraldünger in Österreich beträgt mehr als 120.000 t Stickstoff / Jahr. Damit ist der Stickstoff-Einsatz um 13.000 t höher als das 10-jährige Mittel zwischen den Jahren 2006-2015.
- **Landnutzungswandel (LUC):** „Die Emissionen aus Ackerflächen infolge von Landnutzungsänderungen haben in Österreich zwischen 2013 und 2018 erheblich zugenommen“ ([COM Empfehlungen AT](#), 15). Der Landnutzungswandel von eher CO₂-speichernden zu -freisetzenden Nutzungssystemen (z.B. Rodung von Mischwäldern oder Grünlandumbruch) zugunsten von Plantagen oder intensivem Ackerbau ist sehr problematisch. „CO₂-Emissionen aus dem Wald, Ackerland und Grünland werden im Sektor Landnutzung (LULUCF) bilanziert. Die Nettosenken aus dem Sektor LULUCF belaufen sich derzeit (2017) auf insg. 4.906 kt CO₂-Äquiv. bzw. 5,3 %. Im Vergleich zu 1990 nahmen die Kohlenstoffsinken damit um 59 % ab, was in erster Linie auf die zunehmende Umwandlung von Dauergrünland in Ackerflächen, die Trockenlegung von Torfböden, sowie die fortschreitende Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs-, Verkehrs- und Wirtschaftswesen zurückzuführen ist.“ ([GAP-Bedarfsanalyse](#), S. 13).

In diesen Zahlen noch nicht enthalten sind die THG-Emissionen der vor- und nachgelagerten Bereiche:

- Einsatz fossiler Brennstoffe in der landwirtschaftlichen Produktion.
- Alleine 2018 wurden über 604.000 t Sojafuttermittel importiert (v.a. aus den USA, Brasilien und Argentinien). Ein großer Anteil floss als Futtermittel in den intensiven Schweine- und Geflügelsektor (ca. 320.000 t für Schweine).
- Transportkosten durch ein exportorientiertes und globalisiertes Lebensmittelsystem.
- Bereitstellung und Produktion von Stickstoff-Mineraldünger und anderer Inputs (z.B. Pestizide, Betriebsmittel, Futtermittel etc.). Die industrielle Produktion von Stickstoffdünger ist äußerst energieintensiv. Dieser Beitrag wird jedoch in vielen Modellen nicht einbezogen.
- Emissionen durch Verarbeitung, Kühlung, Vermarktung, Verpackung etc.
- Zahlen zu CO₂-Kreisläufen durch Pflanzen und Humus / Böden bei unterschiedlichen Bewirtschaftungsweisen. Positiver Beitrag von Bewirtschaftungssystemen, die bisher schon sehr

klimaschonend gewirtschaftet haben (z.B. Bio, extensive Berglandwirtschaft etc.). Dass sich die THG-Emissionen trotzdem negativ entwickeln, muss umso mehr die Frage nach Bewirtschaftungssystemen und Leitbildern aufwerfen.

Die Folgen des Klimawandels (Extremwetterereignisse, Schwankungen, Vegetation, Trockenheit, Starkregen, Überschwemmungen und Hitze etc.) stellen die Landwirtschaft bereits vor große Probleme. Diese Probleme werden drastisch zunehmen. Bereits jetzt ist der Anstieg der Durchschnittstemperatur in Österreich höher als der globale Durchschnitt: Seit 1980 ist dieser global um 0,5°C und in Österreich um 1°C angestiegen. Die [Prognosen der Klimamodelle](#) zeigen bei einem „Weiter-wie-bisher“-Szenario Ertragseinbußen in vielen Regionen Österreichs, darunter viele bisherige Intensivgebiete.

3.5.3 Bisherige Lenkungsmaßnahmen

Die letzte Reform der GAP (2014-2020) führte zu einer Schwächung der Zweiten Säule und damit auch des [ÖPUL](#). Dies sollte durch die „Cross Compliance“ über ein vermeintlich strengeres „Greening“ der Direktzahlungen aufgefangen werden, jedoch waren diese Vorgaben aufgrund politisch motivierter Verwässerung vergleichsweise niedrig und konnten letztlich von den meisten Betrieben ohnehin leicht erfüllt werden. Eine weitere Intensivierung der Landnutzung insbesondere in Gunstlagen war die Folge. Damit war auch eine Verschlechterung bei den THG-Emissionen verbunden, wie etwa die Zunahmen bei den Methan- und Lachgas-Emissionen zeigen seit 2013 zeigen.

Im selben Zeitraum, in dem die landwirtschaftlichen THG-Emissionen wieder zunahmen, waren im ÖPUL 2015 neun Maßnahmen in Kraft, denen das BMLRT eine „Verringerung von Treibhausgasemissionen“ und einen „Beitrag zum Klimaschutz“ zuschreibt. Dabei handelt es sich um folgende Maßnahmen:

- **Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel (2):** Diese Maßnahme zielt laut BMLRT auf eine „Verringerung von Treibhausgasemissionen durch Verzicht auf Ausbringung chemisch-synthetischer Stickstoffdüngemittel und reduzierten Pflanzenschutzmitteleinsatz“ auf Grünland- und Ackerfutterflächen ab. Somit ist diese Maßnahme für konventionelle Betriebe potentiell attraktiv. Im ÖPUL 2023 wird sie jedoch (wie an anderer Stelle bereits erwähnt) aufgrund des Wegfalls der Maßnahme „Biologische Landwirtschaft“ zu einem „Ersatz-Bio-modul“ umfunktioniert und auf alle Betriebsflächen ausgedehnt. Für konventionelle Betriebe, die auf einem Teil ihrer Flächen manche ertragssteigernde Betriebsmittel reduzieren möchten, ist sie wirtschaftlich damit nicht mehr interessant.
- **Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau (6):** Diese Maßnahme soll einen „Beitrag zum Humusaufbau und Klimaschutz durch die erhöhte organische Substanz im Boden“ leisten [Anm.: in der [SWOT-Analyse](#) (S. 234) wird jedoch angemerkt, dass bisherige Maßnahmen die C-Vorräte im Boden bereits erhöht haben, was Einsparungen ermöglichte, aber auch weitere Potenziale abschwächt]. Die Maßnahme findet sich auch im ÖPUL 2023 wieder.
- **Begrünung von Ackerflächen – System Immergrün (7):** Auch dieser Maßnahme schreibt das BMLRT einen „Beitrag zum Humusaufbau und Klimaschutz durch die erhöhte organische Substanz im Boden“ zu. Sie findet sich ebenfalls auch im ÖPUL 2023.

- **Mulch- und Direktsaat (inkl. Strip-Till) (8):** „Beitrag zum Klimaschutz durch die Anreicherung von Humus in Ackerböden“. Im ÖPUL 2023 findet sich die Maßnahme mit kleinen Adaptionen und dem neuen Namen „Erosionsschutz Acker“.
- **Bodennahe Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger und Biogasgülle (9):** „Minimierung klimarelevanter landwirtschaftlicher Emissionen durch die bodennahe Ausbringungstechnik (Lachgas) und der damit verbundenen Vermeidung von Nährstoffverlusten (verringertes Mineraldüngerzukauf)“ wird hier unterstellt. Soll im ÖPUL 2023 fortgeführt werden.
- **Erosionsschutz Obst, Wein, Hopfen (10):** „Beitrag zum Humusaufbau und Klimaschutz durch das erhöhte organische Material im Boden.“ Soll im ÖPUL 2023 fortgeführt werden.
- **Naturschutz (19):** „Umsetzung von naturnahen, extensiven Bewirtschaftungsformen mit positiven Auswirkungen auf die Schutzgüter Boden, Wasser und Klima“. Soll im ÖPUL 2023 fortgeführt werden.
- **Biologische Wirtschaftsweise (20):** Mit der Biolandwirtschaft zielt das BMLRT u.a. auf eine „Steigerung der Bodenfruchtbarkeit, Etablierung und Erhaltung vielfältiger Fruchtfolgen sowie Erhaltung des Dauergrünlandes und damit verbundene Reduktion von Treibhausgasemissionen“. Die Biolandwirtschaft soll im ÖPUL 2023 nach derzeitigen Plänen nicht mehr als eigenständige Maßnahme fortgeführt werden (siehe Kapitel 3.6)
- **Tierschutz – Weide (21):** Diese Maßnahme soll laut BMLRT „Ausbau und Beibehaltung der Weidehaltung als ressourcen- und klimaschonende Grünlandbewirtschaftungsform“ motivieren. Soll im ÖPUL 2023 fortgeführt werden.

2019 wurde im Auftrag des BMLRT eine Evaluierung des ÖPUL 2015 in Hinblick auf die Reduktion von THG-Emissionen, insbesondere Lachgas, durchgeführt ([Fodal et al 2019](#)). Anhand von mathematischen Modellierungen kamen die Studienautor_innen zu dem Ergebnis, dass die beste Klimawirkung mit einer Reduktion des Düngemittleinsatzes erzielt werden kann. Sie schreiben: „Bereits eine Reduktion des Düngemittleinsatzes um 15% hat eine hohe Wirkung auf die Reduktion von Lachgas, gleichzeitig verringern sich die Erträge relativ wenig. Eine weitere Reduzierung des Düngemittleinsatzes um insgesamt 25% bei konventioneller Bewirtschaftung ergibt eine weitere Reduktion, allerdings nicht proportional bzw. in geringerem Ausmaß. Werden die Flächen biologisch bewirtschaftet, so kommt es zu den höchsten N₂O-Einsparungen. ([ebd. 61](#)) [...] Die biologische Bewirtschaftung verursacht in allen Regionen bei Acker- und Grünlandnutzung die geringsten N₂O-Emissionen. Grund dafür ist der geringere Einsatz von N-Dünger. [...] Die biologische Bewirtschaftung zeigt demnach Vorteile nicht nur in Bezug auf Treibhausgas-Reduktion, sondern auch in Bezug auf die Resilienz gegenüber Klimawandeleinflüssen.“ ([S. 63](#)) Die Autor_innen gelangen zu dem Fazit, dass das „Bewusstsein für die Zusammenhänge zwischen Produktionsmethoden und der Freisetzung von klimawirksamen Gasen bei LandwirtInnen und KonsumentInnen verstärkt gefördert werden sollte, da ProduzentInnen und EndverbraucherInnen mit ihren Entscheidungen wesentlichen Einfluss auf die Klimabilanz haben.“ ([S. 64](#))

Der Zusammenhang zwischen N-Düngung und Treibhausgasemissionen wird auch durch folgende Zahlen aus dem Jahr 2018 eindrücklich bestätigt: Während die THG-Emissionen in Österreich seit 2013 einen leicht ansteigenden Trend aufweisen, kam es im Jahr 2018 zu einem überraschenden und erfreulichen Rückgang der THG-Emissionen um rund 0,1 Mio t. Haupt-

verantwortlich dafür war insbesondere der Rückgang bei der Mineraldüngerverwendung (-1,9 % im 2-Jahres-Mittel) sowie ein Rückgang bei den Rinder- (-1,6 %) und Schweinezahlen (-1,5 %) ([UBA 2019](#)). Dies zeigt: Die Mengenreduktion bzw. Reduktion des Schweine- und Rinderbestandes zeigt positive Klimawirkungen.

3.5.4 Geplante Lenkungsmaßnahmen für die kommende GAP

Das BMLRT anerkennt den EGD als „wesentlichen, strategischen Fahrplan“ für eine nachhaltige EU-Wirtschaft. Geplant ist eine verstärkte Konditionalität mit Klimabezug bei den Direktzahlungen, die ambitionierter als die bisherige Cross Compliance und das Greening ist. Zusätzlich müssen die Mitgliedsstaaten verpflichtend Öko-Regelungen (Eco-Schemes) anbieten, die mindestens 20-30 % der Mittel der Ersten Säule umfassen. Eine Umwelt- und Klimaambition Österreichs, die ehrgeiziger als bisher ist, muss im GAP-Strategieplan (GSP) überzeugend dargelegt werden, denn davon ist die Genehmigung des GSP durch die Kommission abhängig. Die Zielerreichung muss langfristig und messbar anhand von Indikatoren gewährleistet sein.

Wie dies umgesetzt und erreicht werden soll, ist bisher unklar. Denn in der nationalen GAP-Umsetzung sollen nach den derzeitigen Plänen die bisherigen Maßnahmen weitgehend fortgeführt werden, teilweise leicht adaptiert. Auch am Gesamtbudget wird sich nichts Wesentliches ändern, jedoch sind die Verteilung der Mittel und die Ausstattung der Maßnahmen noch offen. Die Konditionalitäten sind noch in Verhandlung.

Ein positiver Beitrag zum Klimaschutz, bzw. zum „Green Deal Ziel, die Treibhausgasemissionen der EU bis 2030 um 55 % zu reduzieren“ wie in der am 15. April veröffentlichten Version der GAP-Interventionen 2023-2027 insgesamt zwölf Maßnahmen zugeschrieben:

- **Einschränkung ertragssteigernder Betriebsmittel (2):** Während diese Maßnahme im ÖPUL 2015 Anreize für den Verzicht auf Düngemittel und Pestizide im Grünland und auf Futtermittelflächen bot, und dadurch für konventionelle Betriebe attraktiv war, ist sie das im ÖPUL 2023 nicht mehr. Dadurch wird ihre potentielle Klimawirksamkeit reduziert. Denn nun beinhaltet sie nur mehr den für die Biologische Landwirtschaft ohnehin gesetzlich vorgeschriebenen Verzicht auf chemische Düngemittel und chemisch-synthetische Pestizide auf allen Betriebsflächen. Nichts desto Trotz schreibt das BMLRT dieser Maßnahme einen Beitrag „zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2050“ zu. Doch dieser positive Beitrag, der allein der Biolandwirtschaft zu verdanken ist, könnte sich reduzieren, falls das geplante Aus für die Biolandwirtschaft als eigenständige Maßnahme – wie von manchen befürchtet – zu einer Schwächung derselben führen wird.
- **Begrünung von Ackerflächen – Zwischenfruchtanbau (6):** Eine positive Wirkung auf das Klima war für diese Maßnahme schon im ÖPUL 2015 behauptet worden. Nun schreibt das BMLRT „Die Klimawirkung der Intervention ergibt sich als positiver Horizontaleffekt, da durch die erhöhte organische Substanz der Bodenkohlenstoffgehalt erhalten wird.“
- **Begrünung von Ackerflächen – System Immergrün (7):** Auch diese Maßnahme wurde bereits 2015 als klimawirksam geführt. Für die kommende GAP-Periode soll sie „einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der EU-Klimaschutzziele und der EU-Strategie ‚Vom Hof auf den Tisch‘“ leisten.

- **Erosionsschutz Acker (8):** Diese Maßnahme ist im Wesentlichen eine Fortführung der Maßnahme „Mulch und Direktsaat (inkl. Strip-Till)“ des ÖPUL 2015. Durch ihre „positive Wirkung auf Bodenfruchtbarkeit, Klima und Gewässer Reinhaltung“ leistet sie laut BMLRT „einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der europäischen und nationalen Zielsetzungen in den Bereichen Klimaschutz und Klimawandelanpassung.“ Damit trage sie zum übergeordneten Green Deal Ziel, die Treibhausgasemissionen der EU bis 2030 um 55 % zu reduzieren (Basisjahr 1990), bei.
- **Bodennahe Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger / Biogasgülle und Gülleseparation (9):** Auch diese Maßnahme ist nicht neu. Nun schreibt das BMLRT, dass sie die Erreichung des übergeordneten Green Deal Ziels, die EU-Treibhausgasemissionen bis 2030 um 55 % zu reduzieren, unterstützen soll. Die Klimawirkung der Intervention ergäbe sich als „positiver Horizontaleffekt, da durch die Reduktion bzw. die Vermeidung von Nährstoffverlusten auch die Treibhausgasbilanz der Landwirtschaft verbessert“ würde.
- **Erosionsschutz Wein, Obst und Hopfen (10):** Auch diese Maßnahme wird aus dem ÖPUL 2015 fortgeführt. Sie hat laut BMLRT positive Wirkung auf die Schutzgüter Boden, Wasser und Klima. Damit leiste sie einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der einschlägigen europäischen und nationalen Zielsetzungen in den Bereichen Boden-, Gewässer und Klimaschutz. Konkret werde zum übergeordneten Green Deal Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber 1990 um 55 % zu reduzieren, beigetragen.
- **Standortangepasste Almbewirtschaftung (14):** Diese Maßnahme entspricht weitgehend der Maßnahme „Alpung und Behirtung“ des ÖPUL 2015. Im ÖPUL 2023 wird sie erstmals als klimarelevant angeführt. Das BMLRT schreibt dort: „Die Weidehaltung ist aber auch eine wichtige Maßnahme für Klimaschutz und Luftreinhaltung, weil es durch diese Haltungsform zu einer schnelleren Trennung von Kot und Harn kommt und Treibhausgasemissionen und Luftschadstoffe (Ammoniak) reduziert werden. Dadurch leistet die Intervention einen Beitrag zur Erreichung der Ziele gemäß EU-NEC-Richtlinie (EU 2016/2284). Darüber hinaus unterstützt die Maßnahme die Erreichung des übergeordneten Green Deal Ziels, die EU-Treibhausgasemissionen bis 2030 um 55% zu reduzieren.“
- **Humuserhalt und Bodenschutz auf umbruchsfähigem Grün (17):** Ziel dieser Maßnahme ist, Grünlandflächen in Gunstlagen zu erhalten und einen Verlust dieser Flächen im Übergang zwischen den GAP-Perioden zu verhindern. Die Intervention beinhaltet jedoch keine weiteren Bewirtschaftungsauflagen, etwa bezüglich der Düngemenge. Auch diese Maßnahme wird erstmals im ÖPUL 2023 als Beitrag zum Klimaschutz angeführt: „Weil Dauergrünland aber auch eine natürlicher landwirtschaftliche Kohlenstoffsенke darstellt, trägt die Intervention auch maßgeblich zum Klimaschutz bei.[...] Damit wird das übergeordnete Green Deal Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber 1990 um 55% zu reduzieren, unterstützt und zu einer Reihe an Green Deal Empfehlungen der EK an Österreich beigetragen.“
- **Naturschutz (18):** Diese Maßnahme gab es bereits im ÖPUL 2015. Sie wird im ÖPUL 2023 fortgeführt und soll laut BMLRT „mit der Umsetzung von naturnahen, extensiven Bewirtschaftungsformen positive Wirkungen auf die Schutzgüter Boden, Wasser und Klima erreichen.“
- **Ergebnisorientierte Bewirtschaftung (19):** Diese Maßnahme ist neu. Im Rahmen der ergebnisorientierten Bewirtschaftung werden laut BMLRT statt Fördermaßnahmen präzise

Ziele, sowie dazugehörige messbare und für den Betrieb erkennbare Indikatoren für bestimmte Schutzgüter (jedenfalls Biodiversität und Boden und eventuell Klima) verpflichtend definiert. Mit der Umsetzung von naturnahen, extensiven Bewirtschaftungsformen würden „außerdem positive Wirkungen auf die Schutzgüter Boden, Wasser und Klima erreicht und zu einschlägigen nationalen und EU-weiten Zielsetzungen beigetragen.“

- **Tierwohl – Weide (20):** Diese Maßnahme entspricht der Maßnahme „Tierschutz – Weide“ aus dem ÖPUL 2015. Nun unterstützt die Maßnahme laut BMLRT die Erreichung des übergeordneten Green Deal Ziels, die EU-Treibhausgasemissionen bis 2030 um 55 % zu reduzieren. Sie leiste einen Beitrag zum Klimaschutz und der Luftreinhaltung, weil es durch diese Haltungform zu einer schnelleren Trennung von Kot und Harn kommt und Treibhausgasemissionen und Luftschadstoffe (Ammoniak) reduziert würden.
- **Tierwohl – Stallhaltung Rinder (21):** Diese Maßnahme entspricht der Maßnahme „Tierschutz – Stallhaltung“ aus dem ÖPUL 2015. Mit der „Abkehr von einem reinen Flüssigmist-system durch die Einstreu in Kombination mit der Festmistkompostierung im Rahmen der Maßnahme leiste sie ein Beitrag zum Klimaschutz und zur Luftreinhaltung wodurch das übergeordnete Green Deal Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2030 EU-weit um 55% zu verringern“ adressiert werde.

Geplante, aber kontraproduktive Maßnahmen:

- Die **Investitionsförderungen** stehen THG-Reduktionszielen in weiten Teilen entgegen: 85 % der Invest-Förderung geht in Stallbauten, was dazu führt, dass die Ställe immer größer werden. Zudem gibt es derzeit keine klimabezogenen Auflagen bei der Fördervergabe.
- Basierend auf Daten der [SWOT-Analyse](#) (248 f.) sind die Anstrengungen bei **Biomethan-/Biogasanlagen** zur Verwertung der **Gülleüberschüsse** (u.a. bedingt durch wachsenden Laufstallanteil) aus ökologischer Sicht als eher kontraproduktiv zu bewerten: Einerseits führt die sehr hohe Grenze für Getreide und Mais (max. 60 %) dazu, dass Mais der Hauptbestandteil ist. Dies verstärkt die intensive Maisproduktion und hohen Stickstoff-Mineraldüngereinsatz. Der Gülleanteil liegt demgegenüber nur bei 22 %. Andererseits sind hohe Güllelagerkapazitäten notwendig (Betriebe > 50 GVE). Durch die hohen Transportwege werden die potenziell positiven Effekte vernichtet, während die Energieausbeute und die technologischen Potenziale gering sind. Auch die Anlagen sind nicht rentabel und erfordern laufende öffentliche Sonderförderungen. Zugleich führen sie von sinnvollen klimapositiven Alternativen (Stroh, Festmist und Kreislaufwirtschaft) weg.
- **Bodennahe Ausbringung flüssiger Wirtschaftsdünger** und von **Biogasgülle**: ungeklärt ist, was mit den Gülleüberschüssen passieren und wie die notwendigen Investitionen gedeckt werden sollen.
- **Landwirtschaft als CO₂-Kompensator**: Es ist nicht Aufgabe der Landwirtschaft, THG-Emissionen, die durch industrielle Produktion verursacht werden, „einzufangen“ bzw. zu „kompensieren“. Das würde nicht nur von der zentralen Aufgabe der Landwirtschaft – der Lebensmittelproduktion - wegführen und stattdessen die Maximierung der CO₂-Sequestrierung als einseitigen Fokus voranstellen, sondern würde zugleich der Industrie ermöglichen, sich freizukaufen und so weiterzumachen wie bisher. Landwirtschaftliche Produktion ist seit

Jahrtausenden mit Emissionen verbunden und wird dies auch immer sein. Zentral ist aber die Frage, in welchem System der Landwirtschaft dies in Zukunft erfolgt. Böden wirken als Quellen von Kohlenstoff-Emissionen und / oder als Kohlenstoff-Senken. Ziel ist, die Bilanz Kohlenstoff-abbauender und Kohlenstoff-aufbauender biologischer Prozesse durch kluges Management in Richtung Kohlenstoffaufbau zu verschieben. Das Ziel ist die nachhaltige Gestaltung von Agrar- und Ernährungssystemen, in denen die Aufgabe der Landwirtschaft gut und nachhaltig bewältigt werden kann. Das ist der beste und sinnvollste Beitrag zu einer gesamtgesellschaftlichen Klimaneutralität.

- **Präzisionslandwirtschaft:** Gemessen an den Erfordernissen zur Zielerreichung fehlt den Optimierungsversprechen der Digitalisierung und der Präzisionslandwirtschaft bisher die reale Grundlage für die notwendigen Antworten auf die ökologische Krise. Dies liegt vor allem auch daran, dass sich diese Ansätze bisher nur bedingt mit dem notwendigen systemischen Wandel verbinden: Die bestehenden Ansätze zu optimieren hat Grenzen und stellt alte, nicht nachhaltige Muster auf Dauer. „Weniger vom Schlechten ist nicht gut.“ Hinzu kommen ein hoher Investitionsbedarf, der unter bestehenden Einkommensbedingungen schwer zu leisten sein wird. Ebenso sind Fragen der Datenhoheit angesichts extremer Machtkonzentration in den vor- und nachgelagerten Bereichen weiterhin offen.
- **Risikomanagement:** Die Förderung von Versicherungsbeiträgen als individuelles „Risikomanagement“ greift zu kurz. Stattdessen braucht es Maßnahmen zur Existenzsicherung, risikominimierende Vielfalt und Agrarökologie. Die Risiken von nicht nachhaltigen Betriebsstrategien dürfen nicht gefördert werden, denn anfällige Systeme werden nicht sicherer, indem man sie versichert. Die Gefahr ist groß, dass Prämienzuschüsse auf Kosten anderer Maßnahmen gehen. Statt die Ursachen für die Risiken fortzuschreiben braucht es resiliente Strukturen auf den Höfen und in den Regionen. Agrarökologische Risikostrategien, Markt- und Mengenregulierung, Agrarstrukturpolitik und solidarische Modelle, Lagerhaltung und Krisenfonds bieten risikominimierende Alternativen an.

3.5.5 Erforderliche Maßnahmen zur Zielerreichung (GAP 2023-2027)

Konkret ist derzeit in der GAP das Problem, dass die bisherigen positiven Ansätze im ÖPUL (s.o.) nicht ausreichen, um die Emissionen im gesamten System zu reduzieren. Die Wirkung freiwilliger Anreize stößt hier an ihre Grenzen. Das Ziel der Reduktion von THG-Emissionen muss ambitioniert im gesamten System verankert werden.

Die Probleme liegen vor allem bei der intensiven Bewirtschaftung, bei der mit hoher Ressourcenintensität große Mengen auf engem Raum (flächen- und standortunabhängig) produziert werden.

Erforderlich ist eine Abkehr von nicht nachhaltigem Konsumverhalten und den damit verbundenen Infrastrukturen und Transporten, sowie von Politiken und Maßnahmen, die eine intensive und klimaschädliche Landwirtschaft stützen.

Erste Schritte

Die Kommission empfiehlt basierend auf den Klimadaten: „Österreich muss seine Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft verringern, um zu den Zielen des Grünen Deals der EU

beizutragen. Österreich sollte Maßnahmen zur Verringerung der Methan- und Distickstoffoxidemissionen, auch aus dem Tierhaltungssektor, priorisieren, indem der Einsatz konventioneller Düngemittel verringert wird und Landnutzungs- und Landbewirtschaftungsverfahren gefördert werden, die der Aufrechterhaltung und Verbesserung der Kohlenstoffbindung, einschließlich des Schutzes von Mooren, dienen.“ ([S. 3](#)).

- Umfassende und systemische Bewertung der Klimawirkungen (inkl. Futtermittelimporte, Palmöl, Energieverbrauch für die Produktion von Stickstoffdüngern etc.). Ebenso müssen die Emissionen aus vor- und nachgelagerten Bereichen herangezogen werden.
- “Emissions-Minderungsmaßnahmen sind dort am effektivsten, wo die höchsten N₂O-Emissionen zu finden sind. Das heißt für Österreich in Regionen mit hohem Niederschlag und schweren Böden. Intensiv bewirtschaftetes Grünland ist davon besonders betroffen, aber auch Ackerkulturen wie Gemüse und Mais. Nicht nur die Düngemenge, sondern auch der Zeitpunkt der Düngung ist von Bedeutung für eine Optimierung der Stickstoffnutzungseffizienz“ ([Fodal et al. 2019: 63](#))
- Relevante, klimawirksame Ansatzpunkte in der Tierhaltung sind generell die Vermeidung von Stickstoff- und Kohlenstoffverlusten entlang der gesamten Produktionskette (Inputs - Fütterung – Stall – Düngerlagerung - Ausbringung). Nötig ist die Reduktion des Gülleanfalls und die Förderung von sinnvollen ganzheitlichen und klimapositiven Alternativen wie nachhaltige Weidehaltung, Stroh, Festmist und Kreislaufwirtschaft.
- In der Wiederkäuerhaltung kann die regenerative und graslandbasierte Milch- und Rindfleischproduktion einen wichtigen Beitrag leisten. Dadurch werden Ackerflächen durch nicht mehr benötigte Futtermittelflächen frei. Für diese Flächen eröffnen sich alternative Nutzungsmöglichkeiten.
- Klimaneutrale und klimaresiliente Alpen und Stärkung der Berglandwirtschaft. Die [Deklaration von Innsbruck \(2019\) hat im Rahmen der Alpenkonvention](#) ebenso wie die Arbeitsgruppen (Alpiner Klimabeirat, der Alpine Biodiversitätsbeirat oder die Arbeitsgruppe Berglandwirtschaft und Bergwaldwirtschaft) wichtige Grundlagen geschaffen, die direkt auch in die GAP einfließen müssen. Die nachhaltigen Entwicklungspfade für Bereiche wie Berglandwirtschaft, Tourismus, Ökosysteme und Biodiversität, Wasser, Böden, Raumplanung, Schutz vor Naturgefahren, Bergwälder und Energie müssen konsequent umgesetzt werden.
- Erhöhung der Humusgehalte v.a. in den Böden im Ackerbau und Gemüsebau über humusmehrende Bewirtschaftung (u.a. durch vielfältige Fruchtfolgemaßnahmen, z.B. Integration ein- und mehrjähriger Futterleguminosen, möglichst ganzjährige Bodenbedeckung als Erosionsschutz und Humusaufbau, Rückführung der Erntereste, Begrünungen, organische Düngung, wie Wirtschaftsdünger/ Kompost, reduzierte Bodenbearbeitung) und Verbesserung der Bodenstruktur durch vielfältige Fruchtfolgen und Humuswirtschaft sowie Vermeidung von Bodenverdichtungen (nicht zu schwere Maschinen, richtige Bearbeitungszeitpunkte), wassersparende Bodenbearbeitung, z.B. Mulchsaat, Direktsaat-Verfahren im Ackerbau, lokal angepasste, trockenheits- und hitzerobustere Sorten und Tierrassen, etc.
- Angepasste Nutzungsintensität auf den Wiesen sowie in den Äckern und Gemüsefeldern. D.h. die Anzahl der Schnitte auf den Wiesen im Grünland standortangepasst abzustufen (Ab-

gestufter Wiesenbau), das Stickstoff-Niveau im Ackerbau und Gemüsebau zu reduzieren und die Wirtschaftsdüngergaben stickstoffeffizient und an den Standort angepasst durchzuführen.

- Klimapositive Bildung und Beratung;
- Klima-Investitionsförderung

Die Ausgangsbedingungen sind in Österreich potenziell gut: bereits über 25 % biologisch bewirtschaftete Fläche, relativ hoher Anteil einer kleinstrukturierten, bäuerlichen Landwirtschaft, hoher Anteil an Nebenerwerb, hoher Anteil an benachteiligten Gebieten, insb. Berggebiet (70 %); hoher Anteil an Grünland, relativ hohe Teilnahme am ÖPUL, hoher Anteil an flächengebundener Tierhaltung und Weidehaltung, vergleichsweise moderate Viehdichten und hohes Nachfragepotenzial für nachhaltige Produkte (öffentliche Beschaffung bietet weiteres Potenzial).

Erforderlicher sozial-ökologischer Umbau der GAP

Eine Umstellung des derzeit dominanten Landwirtschaftsmodells auf ein agrarökologisches und auf der Biolandwirtschaft beruhendes Leitbild ist notwendig. Allgemein ist der Fokus auf jene Maßnahmen erforderlich, die die höchsten Synergien aufweisen. Maßnahmen, mit denen die Förderung der Biodiversität, mit der Luftreinhaltung, dem Tierwohls mit Klimaschutz verbunden werden und positive ökologische Wirkungen weiter ausgebaut und Arbeitsplätze und Einkommen in der Landwirtschaft gesichert werden. All das kann mit der Biolandwirtschaft und mit agrarökologischen Ansätzen am besten gelingen. Unter Bedingungen von mehr Kostenwahrheit ist dies auch mit Abstand die günstigste Form der Lebensmittelproduktion und -versorgung.

Eine Lebensmittelpolitik ist dafür eine Voraussetzung. Das bedeutet in Erweiterung des „Farm-to-Fork“-Ansatzes: unter Einbeziehung der der Landwirtschaft vorgelagerten Industrien (Reduktion von Inputs wie Düngemitteln, Futtermitteln, Pestiziden etc.) eine standortangepasste, flächengebundene, agrarökologische und nachhaltige Farm-to-Fork-Politik, die auch den Wandel von nicht nachhaltigen Ernährungsweisen umfasst. Es braucht eine ganzheitliche und systemische Evaluierung und Neuausrichtung bestehender Bewirtschaftungsweisen, Maßnahmen und Politiken, ebenso wie bei den Ansätzen, Formen und Inhalten in der Ausbildung, Weiterbildung in der Beratung.

Tierhaltung:

- Der Ansatz der kraftfutterreduzierten Milchviehhaltung zeigt (z.B. unter 5 % Kraftfutter an der gesamten Futterration als Fördervoraussetzung, Reduktion Silomais), dass es möglich ist, Milch mit weniger Kraftfutter zu produzieren und dabei die Wirtschaftlichkeit von Milchviehbetrieben zu verbessern. Zugleich werden auf diesen Betrieben neben existenzsichernden wirtschaftlichen Perspektiven auch signifikant höhere Artenzahlen nachgewiesen. Dies ist mit Blick auf die Zielerreichung ein Beispiel für ein besonders hohes Maß an Synergien. Ähnliche Potenziale gibt es auch in anderen Bereichen.
- Reduktion der Anzahl der Nutztiere v.a. bei jenen Tierarten, die nicht mit Gras / Heu sondern weitgehend mit Futtermitteln gefüttert werden, die auch für die menschliche Ernährung geeignet sind: D.h. weniger Schweine und Geflügel, sowie extensive Tierhaltung. Förderanreize für eine Reduktion des Tierbestandes und der Rücknahme der Produktionsintensität. Nachhaltige Weidehaltung ist aktiver Klimaschutz und muss gefördert werden.

- Die Tierhaltung muss an die vorhandene Fläche gebunden werden. Es braucht Indikatoren für eine bodengebundene Tierhaltung, die in die GAP integriert werden müssen. Dabei sollen der hofeigene Anbau von Futter- und Eiweißpflanzen im Rahmen von weiten Fruchtfolgen gefördert werden.

Boden als wertvolle und endliche Ressource schützen und agrarökologisch und vielfältig bewirtschaften.

- Bodenschutz als Fördervoraussetzung in der GAP verankern.
- Agrarökologische Bewirtschaftung des Bodens und nachhaltige Humusbildung fördern: Bodenfruchtbarkeit, vielfältige Fruchtfolgen, Leguminosen und ständige Begrünungen in den Fruchtfolgen. Wirksame Maßnahmen gegen Bodenverdichtung und Bodenerosion ergreifen. Agrarökologische Vielfalt an Nutzungen (Mosaik).

Regulierungen für agrarökologische Systeme vereinfachen. Dies umfasst z.B. Agro-Forst-Systeme, stressfreie Schlachtung im gewohnten Lebensumfeld und vielfältige agrarökologische, bäuerliche Züchtung, Nutzung, Vermehrung, Austausch und Verkauf von Saatgut. Die Kategorien und Programme der Förderungen so umbauen, dass sie für diese Systeme zugänglich und praktikabel sind.

Nachhaltige Schließung von Stoffkreisläufen und Standortangepasstheit statt Orientierung an Höchstleistungen und externen Inputs.

Für eine agrarökologisch nachhaltige, klimapositive Landwirtschaft braucht es eine langfristig ausgerichtete und konsequente Orientierung (verlässliche politische Rahmenbedingungen, neue Züchtungsziele, Investitionen, agrarökologische Bildung, Forschung und Beratung, Wissensintensität, ...)

Die landwirtschaftliche Beratung und Ausbildung muss an Klimaanpassungstechniken wie Fruchtfolgegestaltung und Humusaufbau geschult und ausgebaut werden. Forschung, Fortbildung, Beratung, Forschung und Wissensaustausch zu Permakultur- und Agroforstsystemen, zur Biolandwirtschaft, zu regenerativer und agrarökologischer Landwirtschaft massiv fördern und ausweiten.

Strategien zur Schließung von regionalen Nährstoffkreisläufen und zwischen Stadt und Land.

Ausstiegs- und Umbaustrategien

Je mehr die GAP in dieser Aufgabe versagt, umso mehr werden gesetzliche Vorgaben ohne Spielräume an zusätzlicher Bedeutung gewinnen und umso schwieriger, teurer und dramatischer wird die Umsetzung unter Bedingungen der Klima- und Biodiversitätskrise. Deshalb ist die Identifikation und der stufenweise Abbau kontraproduktiver Anreize und klimaschädlicher Subventionen und Regulierungen notwendig:

- Reduktion und Ausstiegsstrategien aus der fossilen Landwirtschaft.
- Bodenunabhängige, industrialisierte Tierhaltung ist einer der größten treibenden landwirtschaftlichen Faktoren für den Klimawandel und muss auslaufen.
- Ausstieg aus Soja- und Palmölimporten, sowie drastische Kraftfutterreduktion.

- Reduktion von Stickstoff-Mineraldünger und Leguminosen-Transition.
- Abkehr von ressourcenintensiver Hochleistungsorientierung in Züchtung und Produktion.
- Standardisierte Arbeitszeit statt Fläche fördern. Debatte, inwiefern eine Förderung nach Arbeit den Ausstieg aus einer erdölbasierten Landwirtschaft und Gesellschaft ermöglichen. Agrarökologie ist arbeits- und wissensintensiv und der Ausweg aus der Klimakrise. Mehr Bauern und Bäuerinnen (“mehr Hirn pro Hektar”) sind dabei eine Alternative.

3.5.6 Zusammenfassung und Fazit

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.

3.6 25 % BIOLANDWIRTSCHAFT

3.6.1 Zieldefinition im EGD

Mindestens 25 % der landwirtschaftlichen Flächen sollen ökologisch / biologisch bewirtschaftet und die Anwendung agrarökologischer Verfahren deutlich gesteigert werden.

Quelle: EU-Biodiversitätsstrategie

„[D]ie Ausweitung des ökologischen Landbaus in der EU mit dem Ziel, bis 2030 ein Viertel der gesamten landwirtschaftlichen Fläche ökologisch zu bewirtschaften.“

Quelle: Farm-to-Fork-Strategie

3.6.2 Ist-Zustand und Trend

Österreich ist mit einem Flächenanteil von 26,4 % und einem Anteil von 22,8 % der landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich im europäischen Vergleich Vorreiter in Sachen Biologische Landwirtschaft ([Angaben von Bio Austria](#)). Die Nachfrage nach Bio-Produkten steigt zunehmend und ist erst im Jahr 2020 um 23 % auf € 714 Mio. pro Jahr gestiegen. Dieser Zuspruch der Konsument_innen ist für die österreichische Bio-Branche von besonderer Bedeutung, da in Österreich rund 70 % der Bioprodukte über den Lebensmitteleinzelhandel vermarktet werden ([ORF](#)).

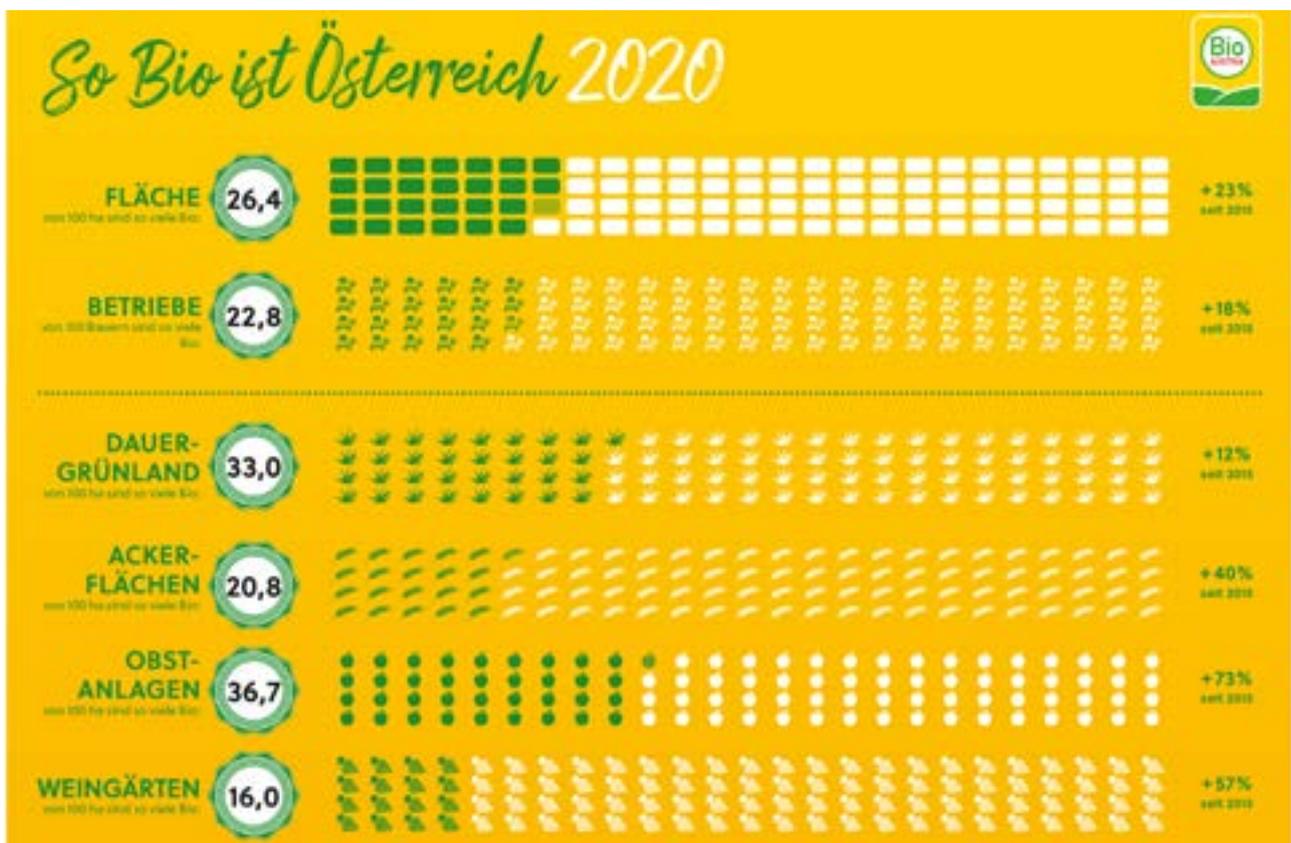


Abbildung 5: Kennzahlen zur Biologischen Landwirtschaft in Österreich (Quelle: Bio Austria)

Die biologische Landwirtschaft trägt zu einer ganzen Reihe weiterer Ziele des European Green Deal wesentlich bei.

So weisen Bio-Betriebe [laut EU-Kommission](#) rund 30 % mehr Biodiversität auf, die Tiere genießen einen höheren Tierschutzstandard und es werden weniger Antibiotika eingesetzt. Auch der für Bio obligatorische Verzicht auf chemisch-synthetische Pestizide und Mineraldünger trägt wesentlich zur Entlastung von Boden, Wasser, Luft und Klima bei. Die im Vergleich zur konventionellen Landwirtschaft deutlich bessere Nachhaltigkeits-Performance des Biolandbaus in allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (ökologische, ökonomische und soziale Dimension) sind unstrittig (siehe [Sanders und Heß 2019](#); Lindenthal et al. 2001; [Schlatzer und Lindenthal 2018](#); Wirz et al. 2018).

Folgende drei Faktoren tragen im Besonderen zur besseren Klimaperformance von Bio bei:

Biologische Tierhaltungsstandards:

- Geringerer Viehbesatz, flächengebunden, standortbezogen, deutlich geringere CO₂eq-Emissionen pro Fläche
- Geringere Lachgas-Emissionen in der extensiveren Tierhaltung (geringere N-Mengen)
- Verzicht auf Sojaimporte und ressourcenintensive Inputs wie chemisch-synthetische Pestizide und mineralische Dünger.

Verzicht auf N-Mineraldünger:

- 66 % bis 90 % geringere CO₂eq-Emissionen pro ha (Meier et al 2015, [ÖPUL-Evaluierung 2017, S. 187](#); Wirz et al. 2018).
- Höhere Stickstoffnutzungseffizienz (42 % bis 69 %): Sie ist bei biologischer Bewirtschaftung am höchsten im Vergleich zu den anderen Varianten. ([ÖPUL-Evaluierung THG-Emissionen 2019, S. 62f](#))
- THG-Emissionsreduktionspotenziale im Obst- und Weinbau: Diese werden vom ÖPUL-Evaluierungsbericht als mittelhoch eingestuft ([ÖPUL-Evaluierung 2017](#)).
- Geringere Produktionsintensität: N-Mengen sind durch organische Dünger und Leguminosen z.T. deutlich geringer als in der konventionellen Landwirtschaft, was die direkten und indirekten Lachgas-Emissionen (N₂O) weiter reduziert ([ÖPUL Evaluierung 2017, S. 157](#)).

Humusaufbau:

- Humusmehrnde Bewirtschaftungsweise: In einer globalen Metastudie zeigten Gattinger et al. (2012) eine durchschnittlich 450 kg/ha höhere Kohlenstoffsequestrierung auf Bioflächen im Vergleich zu konventionell bewirtschafteten Flächen (wo es häufiger zum Humusabbau kommt, s. Heißenhuber et al. 2015). Für Mitteleuropa wurden ähnliche und z.T. noch höhere Werte berechnet (Hülsbergen und Küstermann 2007; Wirz et al. 2018, S. 17).
- Klimawandelanpassung durch verbesserte Bodenstruktur: Dem Biolandbau kommt hier eine wichtige Rolle zu (Kromp-Kolb et al. 2014, Sanders und Heß 2019), was auch die [ÖPUL-Evaluierung 2017](#) bestätigt. Zukünftige Witterungsextreme (z.B. Trockenheit, Starkniederschläge) werden in Bio-Böden besser abgepuffert, denn Bio-Böden nehmen aufgrund höherer Humusgehalte und besserer Bodenstruktur nachweislich schneller Wasser auf und speichern das Wasser besser. Der Bio-Ackerbau trägt auch wesentlich zur Vermeidung von Bodenerosion bei.

Obige Punkte sprechen also dafür, einen weiteren Ausbau des Biolandbaus als zentrales Instrument zur Erreichung der Ziele des EGD zu betrachten.

3.6.3 Bisherige Lenkungsmaßnahmen

Aufgrund der steigenden Bio-Nachfrage im In- und Ausland und einer angemessenen Bio-Förderung im österreichischen Agrarumweltprogramm seit 1995 wurde der Bio-Landbau für viele Betriebe auch ökonomisch ausreichend attraktiv. Vor allem eine attraktiv dotierte Bio-Prämie gab den Betrieben die nötige Absicherung, um trotz des höheren Aufwandes und Produktionsrisikos in die biologische Wirtschaftsweise einzusteigen. Diese Wertschätzung gegenüber der biologischen Wirtschaftsweise hat wesentlich zur positiven Entwicklung der Betriebszahlen in der Vergangenheit beigetragen.

- **Biologische Wirtschaftsweise:** Die Bio-Maßnahme war die höchstwertige Maßnahme in den bisherigen Agrarumweltprogrammen und kombinierbar mit einer Reihe von weiteren ÖPUL-Maßnahmen zu Leistungen, die über die EU-Bio-Verordnung hinausgehen (Begrü- nung, Alpung und Behirtung, etc.). Diese Förderung war als inhaltlich breit angelegte Kern- maßnahme für Bio-Betriebe innerhalb des ÖPUL verankert, was den Großteil der Bio-Betrie- be zur Teilnahme motiviert hat.
- **Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung:** In der Maßnahme wurde ein höherer Fördersatz für Bio-Betriebe umgesetzt, da diese den Tieren mehr Platz im Stall zu Verfügung stellen und damit höhere Kosten im Stallbau einhergehen.
- **Verarbeitung, Vermarktung und Entwicklung landwirtschaftlicher Erzeugnisse:** In die- sem Bereich wurden bei der Projektauswahl und Projektbewertung Zuschläge für Projekte im Bio-Bereich vergeben.

Darüber hinaus gibt es auch andere Maßnahmen, die für den Bio-Bereich sehr wichtig sind, weil sie entsprechend stark genutzt werden (z.B. Bildung und Beratung, Informations- und Ab- satzförderung, Ausgleichszahlungen). In diesen Bereichen wurde aber nicht von der Möglich- keit Gebrauch gemacht, Bio etwa über Zuschläge, Mittelreservierung oder stärkere Gewich- tung im Rahmen von Bewertungs- und Selektionskriterien als Priorität zu verankern.

3.6.4 Derzeit geplante Lenkungsmaßnahmen

Nach dem aktuellen [ÖPUL 2023](#)-Vorschlag soll die Maßnahme „Biologische Wirtschaftsweise“ nicht mehr fortgesetzt werden. Unter dem Titel „Bio“ ist einzig ein Management-Zuschlag in Form eines Top-Ups in der Maßnahme „Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirt- schaftung und Biologische Wirtschaftsweise“ (UBBB) vorgesehen. Die Abgeltung der Aufwän- de durch die Einhaltung der EU-Bio-Verordnung ist nicht mehr vorgesehen. Dadurch müssten Bio-Betriebe in Zukunft versuchen, ihre Umweltleistungen über andere Module des ÖPUL ab- gegolten zu bekommen. Deren Ausgestaltung ist aber nicht auf Bio ausgerichtet und erschwert die Arbeit der Bio-Betriebe zusätzlich. Die Förderungen sind demnach so gestaltet, dass unter- schiedliche Beiträge der Betriebe für eine ökologische Wende in der Landwirtschaft finanziell kaum unterschieden werden können. Bio als Maßnahme für eine gesamtbetriebliche Ökologi- sierung würde an Attraktivität verlieren.

Mit den Vorschlägen, die auf dem Tisch liegen, würden wir in Österreich den Anteil von 26,4 % Bio-Landwirtschaft nicht steigern können, es bestünde sogar das ernstzunehmende Risiko, dass wir viele Betriebe, die bereits auf ökologische Landwirtschaft umgestellt haben, wieder verlieren.

Das neue ÖPUL würde damit kein klares Signal für eine Steigerung des Bio-Anteils setzen, sondern würde zum Ausscheiden von Bio-Betrieben beitragen. Betroffen davon wären vor allem tierhaltende Betriebe (im speziellen Wiederkäuer). Damit würden auch einzelne Märkte nicht mehr beliefert bzw. entwickelt werden können.

Aufgrund der Änderungen und Neuerungen in der EU-Bio-Verordnung könnten viele Betriebe gezwungen sein, aus der biologischen Wirtschaftsweise auszusteigen. Die Anforderungen für die Betriebe sind in der neuen Verordnung wesentlich gestiegen. Das geht jedoch mit keinem zusätzlichen finanziellen Ausgleich für die Betriebe einher, mit dem Stallumbauten oder zusätzlicher Betreuungsaufwand der Tiere (z.B. Weidehaltung) ausgeglichen werden können.

3.6.5 Erforderliche (aber bislang fehlende) Maßnahmen

Um das EGD-Ziel von 25 % biologische Landwirtschaft bis 2030 in der ganzen EU zu erreichen, muss jeder Mitgliedstaat einen möglichst hohen Beitrag leisten, unabhängig davon, wie hoch der Bioanteil im Mitgliedstaat bereits ist. Wolfgang Burtscher, Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, sagt hierzu eindeutig, dass in den nationalen Strategieplänen darauf Bedacht genommen werden muss, wo der jeweilige Ausgangspunkt liegt. „Die Vorgaben werden für verschiedene Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sein. 25 % ökologische Landwirtschaft bedeuten in Österreich, wo man diesem Ziel schon sehr nahe ist, etwas anderes als in Ländern, wo man davon noch weit entfernt ist“ ([Interview mit Wolfgang Burtscher, 13.06.2020](#)). Rückschritte auf nationaler Ebene auf dem europäischen Weg zu 25 % Bio sind allein deshalb keine Option.

Die Kommission hat am 25. März 2021 einen [Aktionsplan zur Förderung der Bio-Produktion](#) vorgestellt, der eine Reihe von Maßnahmen umfasst, um die Entwicklung der biologischen Landwirtschaft in Europa weiter zu stärken und so den Übergang zu einem nachhaltigeren Ernährungssystem in der EU voranzutreiben. Um die Ziele der Farm-to-Fork-Strategie umzusetzen und den EU-weiten Aktionsplan auch in Österreich voranzutreiben, braucht es folgende Maßnahmen:

- **Bio-Basisförderung:** Damit Österreich zur europäischen Zielsetzung beitragen kann, muss es eine eigene Bio-Basisförderung anbieten, die ausreichend dotiert ist und die Umweltleistungen, die sich aus den Kernelemente der Biologischen Wirtschaftsweise ergeben, widerspiegelt. Die Leistungen des ÖPUL-Basismoduls UBB sollen darin jedenfalls enthalten sein und eine Kombination mit anderen Maßnahmen flexibel gestaltet werden. Nur so kann man den spezifischen Bedürfnissen der biologischen Landwirtschaft gerecht werden und die biologische Wirtschaftsweise attraktiv unterstützen. Dies ist Voraussetzung, um das Potential zur Ausweitung der biologischen Wirtschaftsweise zu nutzen und zu verhindern, dass steigender Bedarf auch mit nicht-heimischer Produktion gedeckt wird und heimische Wertschöpfung verloren geht.
- **Umsetzung eines Bio-Aktionsprogramm und Bundesprogramm für Biologische Landwirtschaft:** Dieser Vorschlag wurde aufbauend auf erfolgreichen Beispielen anderer EU-Staaten in der Studie des FibL „[Stärkung der biologischen Landwirtschaft in Österreich bis 2030](#)“ im Auftrag des BMLRT ausgearbeitet.
- **Stärkere Unterstützung von Forschung, Bildung und Beratung für biologische Landwirtschaft und Agrarökologie:** Im Rahmen der Maßnahmen Wissenstransfer und Infor-

mationsmaßnahmen als auch in der Maßnahme Beratungs-, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste.

- **Abgeltung von zusätzlichen Leistungen der Bio-Landwirtschaft im Stallbau** in der Maßnahme Investitionen in landwirtschaftliche Erzeugung, Prämien für schweine- und rinderhaltende Betriebe müssen wieder angeglichen werden.
- **Verarbeitung und Vermarktung von Bio-Produkten stärker fördern:** Vor allem Strukturen für kleinbäuerliche Betriebe, die besonders hohe Sozial- und Umweltleistungen für den ländlichen Raum bereitstellen, müssen unterstützt werden und die Förderuntergrenzen müssen gesenkt werden.
- **Strategien zur Ausweitung der Absatzwege stark weiterentwickeln:** Gerade die öffentliche Beschaffung und die Gastronomie müssen mit der Marktentwicklung einhergehen. Dafür braucht es auch eine ambitionierte Vorgehensweise in der Absatzförderung.
- **Einführung unterschiedlicher Mehrwertsteuersätze:** Laut F2F-Strategie sollten insbesondere „steuerliche Anreize als Triebkraft für den Übergang zu einem nachhaltigen Lebensmittelsystem und als Motivation für die Verbraucher, sich für eine nachhaltige und gesunde Ernährung zu entscheiden, gesetzt werden.“ So könnten laut Vorschlag der Kommission Mitgliedstaaten die Mehrwertsteuersätze in dieser Hinsicht gezielt dazu nutzen, um den Absatz von Bio-Lebensmitteln zu forcieren. So könnten laut Kommission „über den Preis der verschiedenen Lebensmittel die tatsächlichen Kosten in puncto Nutzung begrenzter natürlicher Ressourcen, Umweltverschmutzung, Treibhausgasemissionen und anderer externer Umwelteffekte zum Vorschein“ kommen.

3.6.6 Zusammenfassung und Fazit

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 eine 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.

3.7 VERBESSERUNG BÄUERLICHER EINKOMMEN

3.7.1 Zielsetzung im EGD

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.“

Quelle: Farm-to-Fork-Strategie

3.7.2 Ist-Zustand und Trend

Die GAP hat erheblichen Einfluss auf die Einkommen der österreichischen Bäuerinnen und Bauern. Die Agrarförderungen unterscheiden sich in Zweck, Ausrichtung und Finanzierungsquelle und bestehen aus den flächenbezogenen „Hektarprämien“ der Ersten Säule (Ziel: Einkommen sichern) und den Förderungen der Zweiten Säule „Ländliche Entwicklung“ der GAP (Ziel: Abgeltung von Leistungen).

Die **Erste Säule der GAP** besteht einerseits aus den sogenannten Direktzahlungen („Hektarprämien“). Diese kommen zu 100 % aus dem EU-Budget und betragen im Jahr 2020 in Österreich € 691,7 Mio. Ihr Zweck ist es, die aufgrund niedriger Weltmarkt- und Verbraucherpreise im Vergleich zur Gesamtwirtschaft niedrigen Durchschnitts-Einkommen in der Landwirtschaft auszugleichen. Derzeit erfolgt dies in Österreich undifferenziert über eine Prämie pro Hektar und ohne Deckelung. Zweitens umfasst die Erste Säule auch die Gemeinsame Marktordnung. In den vergangenen Förderperioden wurden diese Instrumente stark abgebaut und dereguliert, wodurch Bauern und Bäuerinnen vielfach einem verschärften Preisdruck ausgesetzt sind (z.B. Liberalisierung des Milchmarkts 2015 und Milchpreiskrise). Dies hatte Überschüsse, niedrige Preise und erhöhten Einkommensdruck zur Folge.

In der **Zweiten Säule der GAP** (Ländliche Entwicklung, bis zu 50 % kofinanziert durch Länder und Bund) soll mit der **Ausgleichszulage** (AZ, vor allem „Bergbauernförderung“) der Standortnachteil („naturbedingte Benachteiligung“) und mit dem **ÖPUL** Mehrkosten durch ein gesellschaftlich erwünschtes Produktionsverfahren ausgeglichen werden. Zusätzlich gibt es die **Investitionsförderung** und **LEADER** und andere **LE-Projekte**, die ebenfalls über die Zweite Säule finanziert werden.

Doch die Art und Weise, wie diese Fördermittel in den bisherigen Förderperioden verteilt wurden, führte in der Vergangenheit weder zu einer Verbesserung der bäuerlichen Einkommensverhältnisse, noch konnte sie das Höfesterben und die Aufgabe landwirtschaftlicher Flächen aufhalten. Dieser Trends wurde zusätzlich durch liberalisierte Märkte verschärft, wie die folgenden Zahlen zeigen:

Von 1990 bis 2016 haben 42,5 %, zwischen 2010 und 2016 11,3 % der landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich zugesperrt. Die Landwirtschaftskammer rechnet in ihrem [Strategischen Ausblick 2015-2025](#) mit einem weiteren Rückgang von 25 % der Betriebe. Je kleiner die Betriebe, umso höher die Dynamik der Betriebsaufgabe. Zwischen 2003 und 2016 betrug der Rückgang bei den Kleinstbetrieben unter 5 ha Kulturfläche (KF) 59 %, bei unter 10 ha KF 50 %, bei unter 20 ha KF 40 %, bei unter 50 ha KF 25 %, bei unter 100 ha KF 15 %, bei unter 200 ha KF 10 %, bei unter 500 ha KF 5 %, bei unter 1000 ha KF 2 %, bei über 1000 ha KF 1 %.

zwischen 10 ha und 20 ha 32,1 % und zwischen 20 ha und 30 ha 24,2 %. Nur Betriebe zwischen 50 ha und 200 ha weisen beträchtliche Zuwächse zwischen 10 % und 20 % auf ([Groier/Machold/Loibl 2018: 56](#)). Ein Beispiel veranschaulicht diese Dynamik: Im Jahr 2000 gab es 137 Betriebe mit mehr als 50 Milchkühen (110 mit 51-75, 20 mit 76 bis 100 und 7 mit mehr als 100 Kühen). 2015 gab es 1.073 Betriebe mit mehr als 50 Milchkühen (840 mit 51-75, 168 mit 76-100 und 65 Betriebe über 100). Im Jahr 2020 waren es schon 1.609 Betriebe (1.258 mit 51-75, 228 mit 76-100 und 123 mit über 100 Kühen) (BMLRT 2021, unveröffentlicht). Dieses Wachstum um 1.174 % findet vor allem in den Gunstlagen statt. Eine massive Intensivierung in den Gunstlagen mit den vielen in dieser Studie belegten sozialen und ökologischen Folgen ist dabei unumgänglich, während zugleich die Vielfalt durch das Höfesterben verloren geht.

Von 1999 bis 2019 hat die landwirtschaftlich genutzte Fläche von ursprünglich 3,4 Mio. ha um rund 25 % abgenommen (Grüner Bericht [2004](#); [2020](#)). Verloren gegangen sind vorwiegend extensiv bewirtschaftete ökologisch wertvolle Flächen im Berggebiet. Durch die erschwerten Produktionsbedingungen und die periphere Lage, sowie die daraus resultierenden geringen landwirtschaftlichen Einkommen sind überdurchschnittlich viele Flächen - vor allem in Steillagen – betroffen. Laut einer [Studie im Auftrag des EU-Parlaments](#) gehört Österreich zu jenen Ländern in der EU mit dem höchsten Risiko der Bewirtschaftungsaufgabe – insbesondere in Berggebieten. Ein zentraler Faktor sind dabei die niedrigen Einkommen. Während in den Nicht-Berggebieten der EU für etwa 30 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche ein mittleres, hohes oder sehr hohes Risiko der Bewirtschaftungsaufgabe besteht, liegt dieser Wert in den Berggebieten bei 63 %. Vergleicht man verschiedene Bergregionen in Europa, zeigt sich, dass dieses Maß der Gefährdung den höchsten Wert im Alpenraum mit 89 % erreicht.

Diese Problematik spricht auch die [EU-Kommission in ihren Empfehlungen](#) an: Die Daten für Österreich ließen im Zeitverlauf ein „erhebliches Gefälle zwischen den landwirtschaftlichen Einkommen und den Einkommen aus der übrigen Wirtschaft erkennen“. Noch größer sei dieses Gefälle bei kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betrieben. Bei Betrieben mit weniger als 5 ha beträgt das Einkommen laut EU-Kommission pro Bewirtschafter_in 45 % des durchschnittlichen Einkommens für die übrige Wirtschaft, bei Betrieben zwischen 10 ha und 20 ha seien es 60 %. Am prekärsten stellt sich die Situation für Betriebe mit naturbedingten Benachteiligungen, die als Berggebiete eingestuft sind, dar: Diese kommen laut Kommission gerade mal auf knapp 60 % des (ohnehin vergleichsweise niedrigen) Einkommens von Betrieben in Gebieten ohne naturbedingte Benachteiligungen.

Gründe dafür liegen darin, dass standortbedingt benachteiligte Betriebe einen höheren Arbeitszeit- und -kräftebedarf und geringere Mechanisierungs- und Rationalisierungspotenziale, sowie Aufschläge in der Vermarktung aufgrund der peripheren Lage in Kauf nehmen müssen. Zusätzlich müssen sie im Vergleich zu größeren Betrieben in Relation höhere Sozialversicherungsbeiträge entrichten, obwohl diese bei größeren Flächen Skaleneffekte in der Bewirtschaftung sowie Vergünstigungen in der Vermarktung nutzen können und einen höheren Anteil der Direktzahlungen erhalten. Das spitzt die prekäre Einkommenssituation zusätzlich zu.

[Laut EU-Kommission](#) sollten die Mitgliedstaaten daher auf ein „gerechteres und gezielteres System für Direktzahlungen hinarbeiten“, das den „Bedürfnissen der kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betriebe besser gerecht“ wird. Einkommensunterschiede zwischen den verschiedenen Betriebsgrößen sollten mithilfe von Mechanismen verringert werden, die eine wirk-

same Umverteilung ermöglichen. Dazu zählen etwa Deckelung und Kürzung von Zahlungen und insbesondere die Anwendung der ergänzenden Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit.

In Österreich ist der Wertschöpfungsanteil der Primärproduzent_innen an der Wertschöpfungskette niedriger als im EU-Schnitt. In ihren [Empfehlungen an Österreich](#) betont die EU-Kommission, dass der Wertschöpfungsanteil der österreichischen Landwirt_innen in der Lebensmittelkette 20 % beträgt und somit unter dem EU-Durchschnitt liegt. „[W]ährend die absolute Bruttowertschöpfung der Primärerzeuger zwischen 2008/09 und 2016/17 nur um 13 % gestiegen ist, hat die Gesamtwertschöpfung in der Lebensmittelversorgungskette in Österreich um 34 % zugenommen. Kennzeichnend für diese – zumindest unausgeglichene – wirtschaftliche Position der LandwirtInnen in der Lebensmittelkette in Österreich ist die geringe Zahl von lediglich 35 anerkannten Erzeugerorganisationen (153 pro eine Million Betriebe gegenüber einem EU-Durchschnitt von 254 pro eine Million Betriebe), die zumeist Jahresumsätze ähnlich denen von kleinen und mittleren Unternehmen erzielten.“

Die mangelnde Zielgenauigkeit und Verteilungsgerechtigkeit bei der Vergabe der öffentlichen Gelder aus der GAP in Österreich bietet seit langem Anlass für Kritik. Sowohl die Empfehlungen der Kommission als auch die mehrfach geäußerte [Kritik des Europäischen Rechnungshofs](#), dass die Basisprämienregelung nicht effektiv, sachgemäß und zielgerichtet umgesetzt wird, zeigen den dringenden Bedarf einer differenzierten Förderung landwirtschaftlicher Einkommen und einer Deckelung der Zahlungen in Österreich. Die Kommission hält fest: Die Einkommensunterschiede zwischen den verschiedenen Betriebsgrößen sollen reduziert werden, indem eine effektive Umverteilung (Deckelung/Capping), degressive Zahlungen und/oder eine höhere Zahlung für die ersten Hektare umgesetzt wird. Die in bisherigen Förderperioden möglichen Umverteilungsinstrumente wurden von Österreich nicht genutzt.

3.7.3 Bisherige Lenkungsmaßnahmen

Ein Teil der Fördergelder ist einkommenswirksam (Mitnahmeeffekte), und die damit verbundene Verteilungswirkung kann an dieser Stelle bewertet werden. Auf dieser Basis kann über bisher nicht oder minimal umgesetzte Umverteilungsmaßnahmen faktenbasiert diskutiert werden.

- Die überwiegend flächenbezogenen Direktzahlungen im Rahmen der Ersten Säule (= Zahlung pro förderfähigem Hektar) der GAP bewirken in Kombination mit der ineffizienten Modulation (im ÖPUL der Zweiten Säule) eine Verteilung der Fördergelder zu Gunsten flächenstarker Betriebe. Die Modulation im ÖPUL war in der letzten Periode folgendermaßen ausgestaltet: Bis zum hundertsten Hektar 100 % der Prämie, vom hundertsten bis zum dreihundertsten Hektar 90 %, vom dreihundertsten bis zum tausendsten Hektar 85 %, über 1.000 ha 75 % der Prämie. Aufgrund des strikten Flächenbezugs der ÖPUL-Förderungen und der Direktzahlungen profitieren große Betriebe von diesem Förderungsinstrument mehr als Kleinbetriebe. Aufgrund der ha-Obergrenzen (nur ein geringer Teil der landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich fallen unter das Modulationsregime) trägt die Modulation im ÖPUL nur unwesentlich zu einer Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit bei.
- Auf die Kleinbetriebe (definiert als: max. 20 ha Kulturfläche KF und max. € 15.000 Gesamt-Standardoutput pro Betrieb), das sind 28 % aller Betriebe und ca. 7 % der gesamten LNF,

entfielen 2016 rund 8 % der GAP-Zahlungen. Differenziert nach der Ersten Säule (=Direktzahlungen) sind es 6 %, in der Zweiten sind es 10 %.

- In Österreich gingen 2016 an 2% der größten Betriebe (über 100 ha) 10 % der Fördergelder der Ersten und Zweiten Säule. Im Durchschnitt waren das € 71.560 je Großbetrieb. Hingegen mussten 40% aller Betriebe – Kleinbetriebe bis 10 ha – mit 13 % der Fördermittel auskommen. Das entsprach einer durchschnittlichen Betriebsprämie von € 3.870.
- Die Verteilung der Direktzahlungen in der Ersten Säule ist besonders ungleich: 56 % der Betriebe erhalten unter € 5.000 und damit zusammen knapp 20 % der Zahlungen, während die oberen 4,3 % der Betriebe 22,1 % der Zahlungen erhalten (0,43 % der Betriebe erhalten 5,58 %).
- Auf Betriebe unter 20 ha (59 % der Betriebe) entfallen 26 % der GAP-Zahlungen (Erste und Zweite Säule, siehe Abbildung 6).

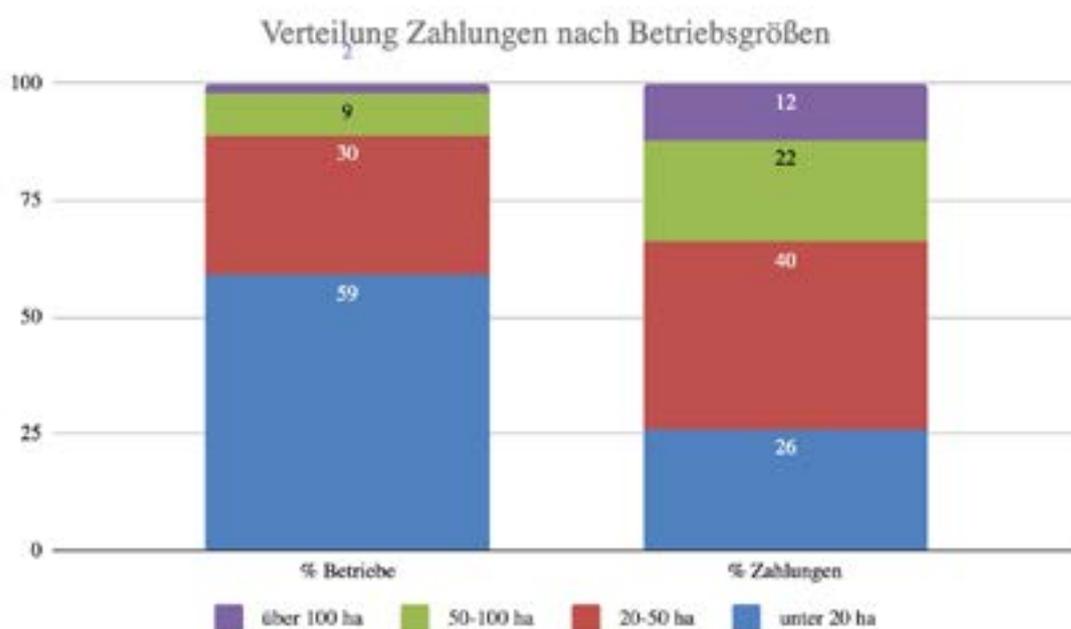


Abbildung 6: Quellen: Grüner Bericht 2020, S. 228; BMLRT; AMA; INVEKOS-Daten mit Stand Mai 2020.

Bei der Marktordnung der Ersten Säule wurden bisher wirksame Instrumente der Marktregulierung aufgegeben (liberalisiert). Diese Marktordnungsmaßnahmen hatten u.a. das Ziel, über die Preisregulierung die Einkommen der Primärproduzent_innen zu sichern. Am Beispiel des Milchmarkts erreichte die Milchkrise 2009 und 2015 ihren Höhepunkt. Die Auswirkungen dieser nicht mehr genutzten Maßnahmen setzen die Primärproduzent_innen bis heute schwer unter Druck, führen zu struktureller Überschussproduktion (und nicht kostendeckenden Preisen) und reduzieren somit die Spielräume für eine sozial und ökologisch gerechte Transformation der Landwirtschaft, die den Herausforderungen der Zukunft gewachsen ist. Stattdessen wird die fortlaufende Intensivierung in den Gunstlagen weiter verstärkt, trotz der Tatsache, dass die Lage der Betriebe in wirtschaftlicher ebenso wie in ökologischer Hinsicht immer prekärer wird.

Bisherige Maßnahmen mit potentiell positiven Lenkungseffekten

- In der österreichischen Bedarfsanalyse kommen lediglich die Ausgleichszahlungen für naturbedingte Benachteiligung als hohe Priorität vor, nicht aber die Umverteilung von Einkommenszahlungen.
- Positiv ist die Ausgleichszulage (AZ) zu nennen, die über ein Erschwernispunktesystem entlang der naturbedingten Benachteiligung differenziert ausgerichtet ist, zusätzlich degressiv und mit Deckelung (Obergrenze 70 ha) ausgestaltet ist. Entsprechend hoch ist die Zielgenauigkeit der Maßnahme und ebenso die Bedeutung für Klein- und Bergbetriebe. Das Problem liegt darin, dass die Mittel zu gering sind.
- Kleinbetriebe nehmen verstärkt an ökologisch wertvollen ÖPUL-Maßnahmen teil. Z. B. nehmen 19 % der Kleinbetriebe an der Maßnahme „Naturschutz“ teil, während im Vergleich dazu der Anteil der größeren Betriebe (Restmenge) nur bei 7 % liegt.

3.7.4 Derzeit geplante Maßnahmen

- Fortsetzung der undifferenzierten Zahlungen einer Prämie pro ha bei den Direktzahlungen. Lt. Entwurf der Interventionsmaßnahmen vom 15.04.2021 ist die Anwendung der ergänzenden Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit „offen“.
- Zwischen 20 % und 30 % der Direktzahlungsmittel sollen als Eco-Schemes (Öko-Zahlungen) eingesetzt werden, in denen freiwillig teilnehmende Betriebe Leistungen abgegolten bekommen, die bisher im ÖPUL angesiedelt waren.
- Keine Deckelung geplant
- Ausgleichszulage soll in der Zweiten Säule mit leichten Anpassungen erhalten bleiben

3.7.5 Erforderliche (aber bislang fehlende) Maßnahmen

Bei den entkoppelten Direktzahlungen gibt es lt. [Vorschlag der EU-Kommission von 2018](#) folgende Möglichkeiten der Umverteilung:

1. die Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit;
2. die ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit
3. die ergänzende Einkommensstützung für Junglandwirt_innen;
4. die Regelungen für Klima und Umwelt

Erforderlich ist erstens die **Einführung eines Sockelbetrags für Kleinbetriebe bei den Direktzahlungen (Erste Säule), konkret die doppelte Förderung der ersten 20 ha als ergänzende Umverteilungseinkommensstützung für Nachhaltigkeit**. Kappungs- und Umverteilungsinstrumente für Subventionen müssen wirksam und verbindlich sein und eine gerechtere Verteilung sicherstellen. Über diese Maßnahme wird erstens die kleinstrukturierte Agrarstruktur in Österreich gesichert. Damit werden Arbeitsplätze im ländlichen Raum gesichert, und das Potenzial für ökologisch positive Effekte wird gesteigert, indem die Konditionalitäten und die Eco-Schemes ambitioniert ausgestaltet werden. Diese Umverteilung muss in Kombination mit anderen Fördermaßnahmen Anreize für einen ambitionierten ökologischen Umbau der Land-

wirtschaft bieten, insbesondere durch die Eco-Schemes und die Maßnahmen in der Zweiten Säule.

Zusätzlich ist erforderlich:

- Verbesserung der Zugänglichkeit der Kleinbetriebe zur Investitionsförderung (Senkung der Förderungsuntergrenze).
- Einführung einer wirkungsvollen Modulation (zunehmende Prämien-Degression mit zunehmender Fläche) bei flächenbezogenen Förderungen (Direktzahlungen und ÖPUL).
- Degressive Ausgestaltung der Zahlungen und Einführung von wirkungsvollen Förderungsobergrenzen je Betrieb (Capping). Die bestehende Ungleichheit, Skaleneffekte mit zunehmender Fläche und ein in Relation zu Klein- und Mittelbetrieben viel geringerer Bedarf an Einkommensbeihilfen begründen dies.
- Die Zahlung für Junglandwirt_innen, die Regelung für Kleinlandwirt_innen oder die fakultative gekoppelte Stützung.
- Arbeit statt Fläche fördern: Die GAP-Subventionen sollten nicht auf der Grundlage von Hektarzahlen verteilt werden, sondern auf der Grundlage der tatsächlichen Arbeit der Landwirt_innen (standardisierter Arbeitszeitbedarf statt nach Fläche).

Die Position der Landwirt_innen ist oftmals besonders geschwächt, was u.a. an fehlender Interessenvertretung, an der Marktkonzentration in diesem Bereich (Bsp. Lebensmitteleinzelhandel, Molkereien, Verarbeitungsindustrie und vorgelagerte Sektoren), an der peripheren Lage der Betriebe und an der Tatsache liegt, dass oftmals ein verderbliches Produkt erzeugt wird. Eine zukünftige Marktordnung muss aus den Fehlsteuerungen der Vergangenheit lernen (wirkungslose Marktregulierung z.B. aufgrund von strukturell zu hohen Quotenzuteilungen). Marktregulierende Maßnahmen sind unerlässlich, um Preise zu erzielen, die die Kosten für eine gesunde und nachhaltige Produktion decken und existenzsichernde Einkommen ermöglichen.

Die GAP-Zahlungen können derzeit nicht den vollen Bedarf abdecken. Dies wird besonders bei Betrieben in benachteiligten und abgelegenen ländlichen Gebieten deutlich, hier wäre die Förderung nach Arbeit statt nach Fläche am wirksamsten. Diese Maßnahmen müssen durch das Ziel der Stärkung der Position der Landwirt_innen in den Wertschöpfungsketten begleitet werden. Ebenso bedarf es verbesserter Bedingungen für die Direktvermarktung und für regionales Lebensmittelhandwerk, sowie Transparenz und Fairness in Wertschöpfungs- und Lieferketten. Einen unverändert hohen Bedarf gibt es auch bei der Durchsetzung von Geschlechtergerechtigkeit, etwa bzgl. gleichen Chancen beim Zugang zu Fördermitteln.

Eine große Chance kann anhand eines Beispiels vermittelt werden: Wenn die Umverteilung der Fördermittel mit einem neuen Leitbild verbunden wird, so haben diese Maßnahmen besonders hohes Potenzial: [Studien](#) weisen seit Jahren die hohe Wirtschaftlichkeit von sog. Low-Input-Strategien nach. Zugleich sind darüber besonders viele Synergien mit anderen Strategien gegeben. So kann die Artenvielfalt im Dauergrünland nur erhalten werden, wenn die Nutzer_innen des Grünlands eine existenzsichernde wirtschaftliche Perspektive haben. Kleinere Schläge sind besser für die Artenvielfalt und die Umwelt. Viele unterschiedliche Höfe sorgen für eine positive Nutzungsvielfalt: andere Schnittzeitpunkte, unterschiedliche Kulturen, unterschiedliche Anbau- und Erntezeitpunkte und nachhaltige Bewirtschaftung wertvoller Kulturlandschaften. Eine

Verbesserung der Einkommen von Bauern und Bäuerinnen von Klein- und Mittelbetrieben ist deshalb unumgänglich.

3.7.6 Zusammenfassung und Fazit:

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 Güter 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.

3.8 FAIRE ARBEITSBEDINGUNGEN

3.8.1 Zieldefinition im EGD

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

Quelle: Farm-to-Fork-Strategie

3.8.2 Ist-Zustand und Trend

Die Einhaltung geltender gesetzlicher Sozial- und Arbeitsrechtsstandards war bisher keine Voraussetzung für den Erhalt von Agrarförderungen aus der GAP. Denn anders als Verstöße gegen Umweltauflagen oder Betrug bei Flächenangaben haben Lohndumping und Sozialbetrug derzeit keinerlei Auswirkung auf den Erhalt von EU-Agrarförderungen. Allerdings zielte die GAP ursprünglich auf die Unterstützung der „in der Landwirtschaft tätigen Personen“ ab und hat nicht zwischen Arbeitgeber_innen und Landarbeiter_innen unterschieden. Denn im EG-Vertrag aus dem Jahr 1962 ist die Rechtsgrundlage zur Gemeinsamen Agrarpolitik festgeschrieben, die auch folgendes noch immer gültiges Ziel enthält: „der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;“ [siehe Artikel 39 Abs 1 \(b\)](#). Leider hat die GAP in der Umsetzung der Maßnahmen bisher einen Teil der „landwirtschaftliche Bevölkerung“, die Landarbeiter_innen, nicht berücksichtigt.

Daher bietet die GAP auch keine Handhabe, gegen die Entrechtung und Ausbeutung von Saisonarbeiter_innen und Erntearbeiter_innen vorzugehen. Ein faires und sozial nachhaltiges Lebensmittelsystem, wie es der Vision des EGD entspräche, ist somit gegenwärtig nicht gewährleistet.

Wie ein [Bericht der EU-Grundrechteagentur im Jahr 2015](#) festgestellt hat, ist die Ausbeutung von Arbeitskräften in der Landwirtschaft in der gesamten EU weit verbreitet. Die leidtragenden Erntearbeiter_innen sind zumeist keine Staatsbürger_innen des betreffenden Mitgliedstaats und der Landessprache oftmals nicht mächtig. Die Arbeitgeber_innen tragen nur ein geringes Risiko, strafrechtlich verfolgt zu werden oder die Arbeiter_innen entschädigen zu müssen. Denn die Mitgliedstaaten sind im Rahmen der GAP nicht dazu verpflichtet, die Einhaltung der sozialen Rechte zu kontrollieren, so wie sie dies beispielsweise für Umweltauflagen tun müssen. Landwirtschaftsbetriebe, die Lohndumping betreiben, profitieren von geringeren Produktionskosten im Vergleich mit ihren Mitbewerbern und werden selten „erwischt“. Doch selbst wenn es dazu kommt, hat es keinerlei Auswirkungen auf den Zugang zu Agrarförderungen. Auch in Österreich deckt die Finanzpolizei immer wieder [Fälle von Lohndumping](#) auf und fördert teils massive Gesetzesübertretungen ans Licht. Wochenarbeitszeiten von 80 Arbeitsstunden und mehr, die für einen Bruchteil des gesetzlichen Lohns abgegolten wurden, waren dabei keine Seltenheit. Dabei dürften Verstöße gegen arbeitsrechtliche Standards durchaus System haben. Unterbezahlung, überbordende Arbeitszeiten und miserable Unterkünfte sind nur einige der Probleme. Das Arbeitsinspektorat für Land- und Forstwirtschaft kontrolliert höchst

unzureichend. Die Konsequenzen bei festgestellten Übertretungen beschränken sich meist auf „Aufträge zur Herstellung des rechtmäßigen Zustands“. Es gibt also bisher recht wenig wirksame Handhabe, um Unterbezahlung entgegenzutreten. Viele Fälle landen regelmäßig vor dem Arbeitsgericht. Die Arbeiterkammer, die Gewerkschaft PRO-GE und die [sezonieri-Kampagne](#) haben in den vergangenen Jahren mehrfach die Bezahlung und Arbeitsbedingungen von Erntearbeiter_innen kritisiert.

Die Angaben zur Anzahl der in Österreich beschäftigten Erntearbeiter_innen sind unübersichtlich. [Branchenschätzungen](#) starten bei mindestens 15.000 Landarbeiter_innen, die jährlich auf den heimischen Feldern arbeiten. In der [Agrarstrukturerhebung von 2016](#) sind die familienfremden nicht ständig beschäftigten Arbeitskräfte mit ca. 35.000 angegeben, allerdings wird dort nicht zwischen Land- und Forstwirtschaft differenziert. Die Berechnung der Gewerkschaft auf Basis der Zeiten, als es noch Beschäftigungsbewilligungen für die meisten heutigen EU-Herkunftsländer gab, kommt auf 17.000 bis 20.000. Ein Großteil von ihnen kommt aus EU-Ländern wie Rumänien, Bulgarien oder Ungarn. Mehr als 3.000 kommen aus Drittstaaten wie der Ukraine oder Serbien, aber auch Teilzeitkräfte und Asylberechtigte sind als Erntearbeiter_innen tätig.

Die Löhne sind bundesweit [nicht einheitlich geregelt](#). Die Kollektivverträge sind von Bundesland zu Bundesland verschieden. Schlusslicht war 2020 Oberösterreich mit einem Nettolohn von € 6,22 pro h. In Salzburg war der Nettolohn mit € 7,41 pro h am höchsten. [Brutto € 8,66 pro h](#) sah der Kollektivvertrag für Landarbeiter_innen 2020 in Österreich im Durchschnitt vor. Viele werden aber weiter unter dem gesetzlich vorgeschriebenen Lohn bezahlt. Somit bekommen die Erntearbeiter_innen real oft nur [€ 3,50 bis € 4,50](#) die Stunde. Mit 1. Juli 2021 soll in Österreich ein einheitliches [Landarbeitsgesetz \(LAG\)](#) anstatt der neun bundeslandspezifischen Landarbeitsordnungen in Kraft treten. Das LAG soll die derzeit noch geltenden Landarbeitsordnungen der Länder ersetzen und bundesweit einheitliche arbeitsrechtliche Bestimmungen für Land- und Forstarbeiter_innen bringen. Die Novelle verspricht zudem strengere Richtlinien für Unterkünfte der Arbeiter_innen. Damit soll auch für die neuen Arbeitgeberzusammenschlüsse im Landwirtschaftsbereich ein eigener Kollektivvertrag abgeschlossen werden können.

Im Juni 2020 machten Berichte über unhaltbare Zustände in einem niederösterreichischen Landwirtschaftsbetrieb österreichweit Schlagzeilen. Bilder von verschimmelten Unterkünften, in denen unterbezahlte rumänische Erntehelfer_innen auf engstem Raum untergebracht wurden und dafür noch Miete zahlen mussten, sorgten bei heimischen Konsument_innen für Verunsicherung und bescherten der heimischen Landwirtschaft (und ihren Erzeugnissen) ein veritables Imageproblem.

Zu den Leidtragenden derartiger illegalen Praktiken gehören nicht zuletzt auch jene Bäuerinnen und Bauern, die sich an die gesetzlichen Bestimmungen halten. Sie tragen vergleichbar höhere Kosten und damit finanzielle Nachteile gegenüber ihren Mitbewerber_innen, die Dumpinglöhne zahlen, unwürdige Massenquartiere anbieten und dennoch Agrarförderungen lukrieren. Und der Imageverlust trifft letztlich die gesamte Branche.

Mitgliedstaaten, die derartigen Missständen entgegentreten möchten, bietet die GAP derzeit keine Handhabe, die EU-Agrarförderung als wirksamen „Anreiz“, arbeitsrechtliche Mindeststandards einzuhalten, einzusetzen.

In Reaktion auf diese in ganz Europa verbreiteten sozialen Missstände haben in den vergangenen Monaten und Jahren Interessenverbände, Europäische Institutionen und die Vereinten Nationen unter anderem folgende Empfehlungen und Rechtstexte verabschiedet:

- [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2017 zu einer europäischen Säule sozialer Rechte](#) vom 19. Januar 2017, gemäß dieser sicherzustellen ist, dass die in der europäischen Säule sozialer Rechte verankerten Grundsätze gewahrt werden, insbesondere im Hinblick auf prekäre, saisonale und nicht angemeldete Beschäftigung,
- [„Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten“](#) (UNDROP), die 2018 von der UN-Generalversammlung beschlossen wurde. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und das EU-Parlament forderten daraufhin die europäischen Institutionen dazu auf, die UNDROP „in allen zukünftigen Maßnahmen“ - und dazu gehört insbesondere die GAP - „aktiv in ihrer Umsetzung zu unterstützen“ (in Bezug auf die sozialen Rechte von Erntearbeiter_innen sind etwa die Artikel 3, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 und 22 der UNDROP relevant)
- [Übereinkommen \(Nr. 184\)](#) und der [Empfehlung \(Nr. 192\)](#) der Internationalen Arbeitsorganisation über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft: Das Abkommen, das 2003 in Kraft getreten ist, schreibt den ratifizierenden Mitgliedsstaaten Mindeststandards für einen geeigneten Schutz der Arbeitnehmer_innen in der Landwirtschaft, angemessene Budgetmittel für Kontrollen und die Gleichbehandlung von Zeit- und Saisonarbeitskräften im Bereich der Sicherheit und Gesundheit vor. Junge Arbeitnehmer_innen, deren Mindestalter 18 Jahre nicht unterschreitet, sollen von gefährlichen Arbeiten ferngehalten und die besonderen Bedürfnisse landwirtschaftlicher Arbeitnehmer_innen im Zusammenhang mit der Schwangerschaft, dem Bruststillen und der reproduktiven Gesundheit berücksichtigt werden. Die Bereitstellung angemessener Sozialeinrichtungen und Unterkünfte ohne finanzielle Belastung der Arbeitnehmer_innen ist in Artikel 19 enthalten. Österreich hat dieses Übereinkommen noch nicht ratifiziert.
- Vorschlag der Kommission für eine [Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union](#), welche speziell für Niedriglohnbranchen wie die Landwirtschaft von Bedeutung ist. Diese Richtlinie für Mindestlöhne könnte das Lohngefälle zwischen den Mitgliedstaaten verkleinern,
- [Farm-to-Fork-Strategie](#), in der die EU-Kommission die soziale Dimension der GAP spezifiziert und auf Seite 13 festhält: „... Die COVID-19-Pandemie hat uns auch die Bedeutung des systemrelevanten Personals, wie z. B. der Beschäftigten im Agrar- und Lebensmittelsektor, vor Augen geführt. Aus diesem Grund wird es besonders wichtig sein, die sozioökonomischen Auswirkungen auf die Lebensmittelkette abzumildern und sicherzustellen, dass die in der europäischen Säule sozialer Rechte verankerten Grundsätze gewahrt werden, insbesondere im Hinblick auf prekäre, saisonale und nicht angemeldete Beschäftigung. Anliegen wie der soziale Schutz der Beschäftigten, Arbeitsbedingungen und Wohnverhältnisse sowie Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit werden beim Aufbau fairer, starker und nachhaltiger Lebensmittelsysteme eine wichtige Rolle spielen...“

- [Forderung des Europäischen Parlaments](#) vom 23.10.2020 zu seinen Amendments zum GAP-Strategieplan, die GAP-Zahlungen an die Landwirtschaftsbetriebe zukünftig mit der Einhaltung der geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu verknüpfen. (Amendment 732, neuer Artikel 11 a)
- [Empfehlungen der Kommission für den GAP-Strategieplan Österreichs](#) vom 18.12.2020, in denen die Kommission unter Punkt 1.3 erklärt: „...Gleichzeitig wird die Gewährleistung des Schutzes von Arbeitnehmern in der Landwirtschaft, insbesondere von solchen in prekärer, saisonaler und nicht angemeldeter Beschäftigung, eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung der gesetzlich verankerten Rechte spielen, ein wesentliches Element des in der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ vorgesehenen fairen Lebensmittelsystems der EU“,
- [Offener Brief der Gewerkschaft EFFAT](#) (European Federation of Trade Unions in the Food, Agriculture and Tourism sectors) vom Februar 2021, welcher mit Unterstützung zahlreicher Organisationen an die EU-Kommission, das EU-Parlament und die Mitgliedstaaten appelliert, die soziale Dimension in der GAP zu verankern und so die Arbeitsstandards in der europäischen Landwirtschaft zu erhöhen und der Ausbeutung von Landarbeiter_innen ein Ende zu setzen,
- [Optionenpapier der portugiesischen Ratspräsidentschaft vom Februar 2021](#), welches verschiedene Optionen zur Verknüpfung der Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen mit den EU-Agrarförderungen beinhaltet. Agrarbetrieben, die sozial- und arbeitsrechtliche Gesetze nicht einhalten, sollten die GAP-Förderungen gestrichen bzw. gekürzt werden,
- [Note](#), die Österreich gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten in die GAP-Verhandlungen einbringt. In dieser wird das Optionenpapier und damit der Vorschlag der portugiesischen Präsidentschaft, die GAP-Agrarförderungen an die Einhaltung sozial- und arbeitsrechtlicher Mindeststandards zu knüpfen, abgelehnt. Das noch immer gültige GAP-Ziel aus dem Jahr 1962, alle in der Landwirtschaft tätige Personen zu unterstützen, gilt nach 60 Jahren noch immer nur für die Betriebe aber nicht für die Arbeiter_innen in der Landwirtschaft.

3.8.3 Bisherige Lenkungsmaßnahmen

Keine.

Soziale Rechte und Arbeitnehmer_innenschutz waren - wie oben ausgeführt - bisher nicht Gegenstand der GAP.

3.8.4 Derzeit geplante Lenkungsmaßnahmen

Keine.

Im Österreichischen Strategieplan zur Umsetzung der GAP bis 2027 ist die Einhaltung sozial- und arbeitsrechtlicher Standards weiterhin kein Thema.

Vielmehr hat Österreichs Landwirtschaftsministerin Elisabeth Köstinger dem Vorschlag der portugiesischen Ratspräsidentschaft, den Zugang zu GAP-Fördergeldern an die Einhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Mindeststandards zu knüpfen, eine Absage erteilt. Stattdessen schlägt sie Beratung und Evaluierung vor.

3.8.5 Erforderliche (aber bislang fehlende) Maßnahmen

Die Zielsetzung der GAP aus dem Jahr 1962, alle in der Landwirtschaft Tätigen zu unterstützen, – d.h. auch die Interessen der Arbeitnehmer_innen in der Landwirtschaft einbeziehen - muss endlich erfüllt werden.

Besonders dringende Maßnahmen sind daher wie folgt:

- Umsetzung der [„Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbauern und -bäuerinnen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten“](#) (UNDROP) auch für Erntearbeiter_innen. So soll insbesondere die GAP den sozialen Rechten von Erntearbeiter_innen Rechnung tragen. In Artikel 14 ist das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen festgehalten und Artikel 22 betont das Recht auf soziale Sicherheit einschließlich Einkommenssicherheit – auch für Land- und Wanderarbeiter_innen.
- Ein [Entschließungsantrag](#) der SPÖ zur Ratifizierung des [Übereinkommen \(Nr. 184\)](#) und der [Empfehlung \(Nr. 192\)](#) der Internationalen Arbeitsorganisation über den Arbeitsschutz in der Landwirtschaft nach der Vereinheitlichung des Landarbeiterrechts wurde im März 2021 eingebracht und befindet sich in Begutachtung.
- So wie im Optionenpapier der portugiesischen Präsidentschaft vorgeschlagen, sollen GAP-Zahlungen für landwirtschaftliche Betriebe gekürzt oder gestrichen werden, bei denen ein Verstoß gegen die Arbeits- und Sozialrechtsstandards der Mitgliedstaaten festgestellt wird. Dafür müssen vor allem auch die Kontrollen in den Mitgliedstaaten verbessert und – so wie dies für Umweltauflagen bereits existiert – eine einheitliche Mindestkontrollquote vorgeschrieben werden.

3.8.6 Zusammenfassung und Fazit

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 Rat der EU. 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

Ben 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. Das noch immer gültige GAP-Ziel aus dem Jahr 1962, **ALLE** in der Landwirtschaft tätige Personen zu unterstützen, gilt nach 60 Jahren noch immer nur für die Betriebe aber nicht für die **Arbeiter_innen** in der Landwirtschaft.

4. ZUSAMMENFASSUNG und AUSBLICK

4.1 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 (Stichwort: „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 „Talsohle“ 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 substanzielle 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 Wirkungen auf Bestäuber intensiviert werden. Dazu zählen Blühflächen 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.

4.2 Schlussfolgerung und Ausblick

Bei der Betrachtung des jeweiligen Ist-Zustands und Trends lässt sich positiv feststellen, dass Österreich für das EGD-Ziel „mindestens 25 % Biolandwirtschaft“ eine sehr gute Ausgangsposition und für das Erreichen des EGD-Ziels „10 % Naturflächen bis 2030“ eine passable Ausgangsposition hat. Ersteres ist u.a. einer stabilen Bio-Maßnahme innerhalb des Agrarumweltprogramms ÖPUL zu verdanken, zweiteres hat mit der breiten Teilnahme konventioneller Betriebe an der Maßnahme „umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung“ sowie regional an der potenziell hocheffektiven Naturschutz-Maßnahme zu tun. Schlecht ist hingegen die Ausgangslage bei den übrigen 6 der 8 untersuchten EGD-Zielen: „Klimaschutz“, „minus 50 % Nährstoffverluste“, „minus 50 % Pestizideinsatz“, „Schutz von Bestäubern“, „Verbesserung bäuerlicher Einkommen“ und „faire Arbeitsbedingungen“. Bei diesen EGD-Zielen ist Österreich derzeit von einer Zielerreichung weit entfernt und ein positiver Aufwärtstrend nicht erkennbar.

Ungeachtet dessen schlägt nun das BMLRT in seinem GAP-Strategieplan 2023-2027 Maßnahmen vor, die sich nur geringfügig von jenen Maßnahmen unterscheiden, die in der GAP-Periode 2014-2020 diese Ziele klar verfehlt hatten. Damit ist für diese EGD-Ziele auf Basis des aktuellen GAP-Strategieplans eine Zielerreichung bis 2030 nicht möglich. Ein neuerliches Scheitern scheint vorprogrammiert.

Tatsächlich braucht es grundlegende und tiefgreifende Veränderungen, um die großen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu bewältigen, vor denen die Landwirtschaft (und mit ihr die gesamte Lebensmittelkette) derzeit steht. Die Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen und Nährstoffverluste lassen sich nicht ohne eine Reduktion der Fleischproduktion (und damit einhergehend des Fleischkonsums) erreichen. Jede weitere Förderung der Intensivtierhaltung sollte deshalb gestoppt und der Umstieg in eine art- und standortgerechte Tierhaltung (auf Kreislaufwirtschaft basierend und tierwohlgerichtet) gefördert werden. Andere Ziele benötigen Begleitmaßnahmen außerhalb des Gestaltungsbereichs der GAP. So wäre eine risikobasierte Abgabe auf Pflanzenschutzmittel in Form einer Pestizidsteuer ein wirksames Instrument zur Erreichung des 50 %-Reduktionsziels für Pestizide. Der bedrohliche Rückgang von Bestäubern wiederum lässt sich nur aufhalten, wenn die landwirtschaftlichen Produktionsweisen im Grünland und im Ackerbau großflächig an die Bedürfnisse von bestäubenden Insekten angepasst werden. Eine maßgeschneiderte Maßnahme „bienenschonende Bewirtschaftung von Acker und Grünland“ könnte dies bewerkstelligen, sofern eine breite Teilnahme sichergestellt wird.

Starke Synergien für zahlreiche EGD-Ziele ließen sich mit der Förderung von ressourcenschonenden agrarökologischen Anbaumethoden und dem weiteren Ausbau der Biolandwirtschaft erzielen. Selbiges gilt auch für Maßnahmen, die dem Höfesterben entgegenwirken und kleinbäuerliche Betriebe durch gezielte Fördermaßnahmen in der Ersten und Zweiten Säule der GAP stärken, etwa durch eine doppelte Prämie für die ersten 20 Hektar.

Im Gegensatz dazu besteht der aktuelle Entwurf zum GAP-Strategieplan überwiegend in der Fortführung bereits bestehender Maßnahmen. Eine markante Ausnahme davon bildet ausgerechnet die Maßnahme zu jenem EGD-Ziel, bei dem Österreich bislang am erfolgreichsten war: Die Biologische Wirtschaftsweise. Doch gerade hier droht die vom BMLRT geplante struk-

turelle Änderung der Förderarchitektur eine langjährige Erfolgsgeschichte auszubremsen, wie zahlreiche Beobachter_innen nun fürchten.

Eine nähere Betrachtung verdient auch folgender Umstand: Österreich hat laut EU-Kommission eines der Ländliche-Entwicklungs-Programme mit den höchsten Ausgaben für umwelt- und klimapolitische Prioritäten. Doch hinsichtlich der Effizienz, Angemessenheit und Wirkungsorientierung seiner Maßnahmen musste es bereits mehrfach Kritik entgegennehmen (siehe EU-Kommission zum ÖPUL 2015, Rechnungshofberichte zum ÖPUL 2007 und zum ÖPUL 2015). Und auch jetzt hat Österreich für die Periode 2023-27 ein (vorläufiges) Maßnahmenpaket geschnürt, dessen Versagen bei elementaren EGD-Zielen aufgrund fehlender Effizienz und Wirkungsorientierung absehbar ist. Es stellt sich deshalb die Frage nach den Ursachen.

Eine mögliche Erklärung liegt in fehlendem politischem Willen. So ließe sich das EGD-Ziel „faire Arbeitsbedingungen“ (siehe Kapitel 3.8.) vergleichsweise leicht erreichen, indem die Einhaltung der gesetzlichen arbeits- und sozialrechtlichen Verpflichtungen zur Bedingung für Förderleistungen aus der GAP gemacht würde. Doch diesen Vorschlag der portugiesischen Ratspräsidentschaft lehnte die österreichische Landwirtschaftsministerin im Agrarministerrat bisher ab. Dasselbe gilt für die Verbesserung der Einkommen: Bereits bisher gab es in der GAP die Möglichkeit der Umverteilung, jedoch wurde diese nicht umgesetzt.

Eine weitere Erklärung könnte sein, dass wichtige EGD-Ziele wie der Schutz von Bestäubern oder 50 %-Reduktion von Nährstoffverlusten oder Pestiziden vom Ministerium bei der Ausarbeitung des GAP-Strategieplans als Zielvorgaben gar nicht in Betracht gezogen wurden. Denn keines der oben genannten EGD-Ziele fand Eingang in die Bedarfsanalyse des BMLRT. Das ist insofern bemerkenswert, als dass die Bedarfsanalyse als Grundlage für die Erstellung der einzelnen Maßnahmen des GAP-Strategieplans dienen soll und die EGD-Ziele spätestens seit Mai 2020 allgemein bekannt waren. Da das BMLRT jedoch den Schutz von Bestäubern, die 50 %-Reduktion von Nährstoffverlusten oder Pestiziden nicht als „Bedarf“ für ihren GAP-Strategieplan anerkannt hatte, ist es nicht überraschend, dass diese Ziele in den GAP-Zwischentwürfen vom 27.10.2020 und vom 11.01.2021 kein Thema waren.

Umso überraschender war es daher, als in den GAP-Interventionsentwürfen, die das BMLRT am 15.04.2021 auf seiner Website veröffentlichte, die oben genannten EGD-Ziele erstmals auftauchten: Das EGD-Ziel „Stopp der Verluste von Bestäubern“ wird darin mit fünf ÖPUL-Maßnahmen verknüpft, das EGD-Ziel „Reduktion des Einsatzes und des Risikos chemisch-synthetischer Pestizide um 50 %“ mit sieben Maßnahmen und das EGD-Ziel „Verringerung der Nährstoffverluste um mindestens 50 %“ gar mit neun Maßnahmen (an den Maßnahmen selbst änderte sich dabei nichts).

Angesichts des an die GAP geknüpften Milliardenbudgets würde man erwarten, dass der GAP-Strategieplan das Ergebnis einer zielgerichteten Planung nach wissenschaftlichen Grundsätzen ist. Doch die Vorgehensweise des BMLRT legt offen, dass dem nicht so ist. Nicht verwunderlich ist daher, dass die oben genannten EGD-Ziele mit den ihnen nachträglich zugeschriebenen Maßnahmen kaum zu erreichen sein werden. Bedauerlich ist es allemal.

Denn es geht um Ziele von existenzieller Bedeutung. Es geht um die Frage, ob wir „unseren Kindern nicht nur einen lebenswerten, sondern auch einen lebensfähigen Planeten übergeben“, wie die Präsidentin der EU-Kommission es anlässlich der Vorstellung des European

Green Deal formuliert hatte. Und es geht um jährlich € 2,2 Mrd. an öffentlichen Geldern, deren Verwendung dann zu rechtfertigen ist, wenn sie zum Erreichen dieser wichtigen Ziele beitragen. Dazu braucht es allerdings einen Strategieplan, der aus wirksamen und zielgerichteten Maßnahmen besteht.

Das BMLRT ist deshalb aufgefordert, bis zur politischen Beschlussfassung des Strategieplans ein systematisch und zielorientiert ableitbares Maßnahmenpaket vorzulegen, das jene strukturellen und systemischen Veränderungen in der Landwirtschaft bewirken kann, die für den Erfolg des European Green Deal erforderlich sind. Einem Strategieplan, von dem bereits heute feststeht, dass er die dringend notwendigen, gesellschaftlich erwünschten Wirkungen verfehlen wird, darf das Parlament nicht zustimmen.

5. LITERATURVERZEICHNIS

Literaturverzeichnis der nicht online verfügbaren Quellen

Dirnböck et. al. (2014): Adaptation to Interactive Impacts of Climate Change and Nitrogen Deposition on Biodiversity. Interim Report No. 02, ACRP Project. Wien. Climate and Energy Fund; modifiziert. Zit. nach: Stolze et. al. 2018: 47

Gattinger, A., Muller, A., Haeni, M., Skinner, C., Fliessbach, A., Buchmann, N., Mäder, P., Stolze, M., Smith, P., Scialabba, N.E.-H. and Niggli, U. (2012): ‚Enhanced top soil carbon stocks under organic farming‘. Proceedings of the National Academy of Sciences 109: 44, pp. 18226-18231.

Hülsbergen, K-J. und Küstermann, B. (2007): Ökologischer Landbau - Beitrag zum Klimaschutz. In: Wiesinger, K., LFL Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (Hrsg.): Angewandte Forschung und Beratung für den ökologischen Landbau in Bayern. Schriftenreihe LFL 3/07, Freising-Weihenstephan, S. 9-21.

Kromp-Kolb, H., N. Nakicenovic, R. Seidl et al. (2014): Synthese. In: Österreichischer Sachstandsbericht Klimawandel 2014 (AAR14). Austrian Panel on Climate Change (APCC), Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien, Österreich.

Lindenthal, T, Steinmüller, H., Wohlmeyer, H., Pollak, M. Narodoslowski, M. (2001): Landwirtschaft und nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raumes. 2. SUSTAIN Bericht: Umsetzung nachhaltiger Entwicklung in Österreich, Verein Sustain, TU Graz, BMVIT Wien.

Meier, M.S., Stoessel F., Jungbluth N., Juraske R., Schader C, Stolze M. (2015): Environmental impacts of organic and conventional agricultural products. Are the differences captured by life cycle assessment?. Journal of Environmental Management 149, 193-208.

Stolze, M., et.al (2018): Chancen der Landwirtschaft in den Alpenländern. Wege zu einer rauhfutterbasierten Milch- und Fleischproduktion in Österreich und der Schweiz. Zürich: Bristol Stiftung; Bern, Haupt.

Wirz, A., Tennhardt, L., Lindenthal, T., Griese, S., Opielka, M., Peter, S. (2018): Vergleich von ökologischer und konventioneller Landwirtschaft als Beispiel einer vergleichenden Nachhaltigkeitsbewertung landwirtschaftlicher Systeme. TAB-Endbericht. Deutscher Bundestag, Berlin.

6. GLOSSAR und ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AZ	Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (in Ö vorwiegend „Bergbauernförderung“)
BMLRT	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (vormals BMLFUW)
DIV / DIV-Flächen	Biodiversitätsflächen in der ÖPUL-Basismaßnahme UBB(B), z.B. Brachen
Eco-Schemes / Öko-Regelungen	freiwillige Maßnahmen in der Ersten Säule der GAP, ab 2023 umgesetzt
Erste Säule (der GAP)	Marktordnungszahlungen im Rahmen der GAP (vorwiegend flächenbezogene Direktzahlungen); vergleiche Zweite Säule und Konditionalitäten
EGD	„Europäischer Green Deal“ (Ende 2019 von der EU-Kommission verabschiedet)
F2F	„Farm to Fork“-Strategie (“Vom Hof auf den Tisch“)
FBI	Farmland Bird Index - Verhältniszahl der Populationsentwicklung häufiger Feld- und Wiesenvögel, gemessen an einem Startjahr (in Ö: 1998)
GAB	„Grundanforderung an die Betriebsführung“ (bezieht sich auf die bereits existierenden Gesetzgebungen, z.B. Wasserrecht)
GAP	„Gemeinsame Agrarpolitik“ der EU (Budget fast 40% des Haushalts der EU)
GLÖZ	„Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand“: Verschiedene nummerierte Grundanforderungen in den Konditionalitäten (vormals Greening) der Ersten Säule
Greening	Grundanforderungen, deren Einhaltung bis 2020 (2022) Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen aus der Ersten Säule der GAP ist (ab 2023 „Konditionalitäten“)
GSP	(Nationaler) GAP-Strategieplan, den alle EU-Mitgliedsstaaten (voraussichtlich bis Ende 2021) der EU-Kommission vorlegen müssen.
GVE	Großvieheinheit als praktikable Vergleichsgröße für Nutztierarten unterschiedlicher Körpergröße (Rinder, Schafe, Ziegen etc.)
KF	Kulturfläche, Summe aus allen landwirtschaftlich und forstwirtschaftlich genutzten Flächen (inklusive zugepachteter, exklusive verpachteter Flächen), vgl. LF
Konditionalitäten	Grundanforderungen, deren Einhaltung ab 2023 Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen aus der Ersten Säule der GAP ist (bis 2020 Greening + Cross-Compliance)
LE	Ländliche Entwicklung (Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik)
LF/LNF/LN	Landwirtschaftliche Nutzfläche: Summe aus Ackerland (einschließlich Bracheflächen), Hausgärten, Obstanlagen, Weingärten, Reb- und Baumschulen, Forstbaumschulen (auf landwirtschaftlichen Flächen), Energieholzflächen, Christbaumflächen, ein- und mehrmähdigen Wiesen, Kulturweiden, Hutweiden, Streuwiesen, Almen und Bergmähdern. Vgl. KF

LUC	„Land-Use Change“, Landnutzungsänderung/-wandel
LULUCF	„Land Use, Land Use Change and Forestry“ = Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft; wichtiger Begriff der Klima- und zunehmend der Agrarpolitik
NAP	Österreichischer Aktionsplan zur „Nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln“ (nicht zu verwechseln mit NAPV!)
NAPV	„Nitrat-Aktionsprogramm-Verordnung“ (nicht zu verwechseln mit NAP!)
Naturschutz-Maßnahme	Teil des ÖPUL mit besonderen regions- und schutzgutspezifischen Maßnahmen, die von den Bundesländern konzipiert und verwaltet werden (bis 2013 „Wertvolle Flächen“ WF)
Öko-Regelungen / Eco-Schemes	Freiwillige Maßnahmen in der Ersten Säule der GAP, ab 2023 von jedem EU-Mitgliedstaat anzubieten.
ÖPUL	„Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft“ (ÖPUL), in Österreich Teil der „Ländlichen Entwicklung“ (LE) in der GAP seit 1995 (EU-weit „Agrarumweltmaßnahmen“ AUM bzw. „Agrarumwelt- und -klimamaßnahmen“ AUKM genannt)
ÖVF	Ökologische Vorrangfläche (GLÖZ-Auflage der Ersten Säule)
SWOT	steht für: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken), Analyseverfahren zu internen (Stärken / Schwächen) und externen (Chancen, Risiken) Faktoren, die den Erfolg eines Vorhabens beeinflussen, verkürzt „Stärken-Schwächen-Analyse“. Die Erstellung einer SWOT-Analyse für die nationalen GAP-Strategiepläne wird von der EU-Kommission eingefordert.
THG	Treibhausgas (Kohlendioxid, Methan, Lachgas etc.)
UBB	„Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung“ (horizontale Basisförderung im ÖPUL 2014-2020, vormals UBAG 1995-2013)
UBBB	„Umweltgerechte und biodiversitätsfördernde Bewirtschaftung und Biologische Wirtschaftsweise“ (geplante horizontale Basisförderung im ÖPUL ab 2023)
WF	„Wertvolle Flächen“ (ÖPUL-Teilmaßnahme bis 2013, seit 2014 „Naturschutz“ genannt)
Zweite Säule (der GAP)	Maßnahmen zur Förderung der Ländlichen Entwicklung (LE) im Rahmen der GAP (vorwiegend leistungsbezogene Zahlungen bzw. nach Bewirtschaftungserschweris oder Ertragsentgang); vergleiche Erste Säule