

Die Sicht der Berglandwirtschaft

Über die Umsetzung der EU-Agrarreform in Österreich

von Gerhard Hovorka

Die Berggebiete und die Berglandwirtschaft haben in Österreich einen besonderen Stellenwert. Die beschlossene EU-Agrarreform nimmt auf die Anliegen der Berglandwirtschaft jedoch wenig Rücksicht. Dennoch gilt es die Umsetzung der EU-Agrarreform im Sinne der Berglandwirtschaft zu beeinflussen und die im Reformpaket vorhandenen Chancen zu nutzen. Dabei würden beispielsweise eine Umschichtung von 15 Prozent der Mittel aus der Ersten in die Zweite Säule oder eine maßgebliche Degression bei den Zahlungen für Großbetriebe der Berglandwirtschaft eine Perspektive in die Zukunft eröffnen.

Am 29. September 2013 fanden in Österreich Nationalratswahlen statt. Die konkrete Umsetzung der EU-Agrarreform in Österreich hängt auch von den Ergebnissen der Koalitionsverhandlungen zwischen der SPÖ (Sozialdemokratische Partei Österreichs) und der ÖVP (Österreichische Volkspartei) ab bzw. von den Koalitionsvereinbarungen zwischen anderen Parteien, falls es zu einer anderen als der bisherigen Regierungskoalition in Österreich kommen sollte.¹

Seit 2007 regiert in Österreich die große Koalition aus SPÖ, die seither auch den Bundeskanzler stellt, und ÖVP. Die ÖVP ist seit 1987 durchgehend in der jeweiligen Bundesregierung für die Land- und Forstwirtschaft zuständig. In enger Kooperation zwischen Ministerium, Bauernbund und Landwirtschaftskammer wird die Agrarpolitik entworfen und umgesetzt.²

Aufgrund der jahrzehntelangen Dominanz der ÖVP im Agrarbereich sind nicht nur die Umwelt-, Tierchutz- und Agrar-NGOs, sondern auch die Landwirtschaftsorganisationen aller anderen politischen Parteien seit Langem in Opposition zur agrarpolitischen Linie der ÖVP, unabhängig davon, welche politische Koalition auf Bundesebene im Nationalrat und in der Regierung besteht.³

Zielvorgabe: Bewahrung des Status quo

Seit Jahrzehnten laufen die Agrarreformen in der EU nach dem gleichen Muster ab: Die EU-Kommission macht einen Entwurf für Reformen, der von allen Seiten kritisiert wird. Am Ende und nach kräftigem Lob-

bying steht ein Beschluss, der im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf verwässert und günstiger für große und intensive Betriebe ist und auf die Anliegen der Berglandwirtschaft wenig Rücksicht nimmt.

Die Position der österreichischen Agrarvertreter in den Agrarverhandlungen in Brüssel war – ausgehend von den österreichischen Bedingungen für die Landwirtschaft – eher auf Bewahrung des Status quo ausgerichtet. Dies gilt sowohl für den budgetären Bereich in der Ersten und Zweiten Säule als auch für den Bereich Umwelt hinsichtlich Greening sowie für den sozialen Bereich bei der Umsetzung des Basisprämienmodells und der Einführung der Degression und von Obergrenzen für Direktzahlungen bei den Großbetrieben.

In Österreich beträgt der Anteil des Berggebietes 70 Prozent (16 Prozent in der EU 27) an der Landesfläche bzw. 58 Prozent an der landwirtschaftlich genutzten Fläche, daher kommt der Berglandwirtschaft in Österreich in vielerlei Hinsicht eine besondere Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund hat in Österreich traditionell die Zweite Säule der GAP eine höhere finanzielle Bedeutung als in anderen Mitgliedstaaten. Inklusive der österreichischen Kofinanzierung umfasste die Zweite Säule im Jahr 2013 1.049 Millionen Euro und damit deutlich mehr als die Erste Säule mit 714 Millionen Euro.⁴ Da Österreich im Verhältnis zum Flächenanteil in der EU einen höheren Anteil in der Zweiten Säule hat, war es ein großer Erfolg, dass Bundeskanzler Faymann bei den Budgetverhandlungen im Februar 2013 eine Sonderzuweisung von 700 Millionen Euro für die Zweite Säule in Österreich vereinbaren konnte und damit die Weiter-

Tab. 1: Position der ÖVP zur Umsetzung der GAP-Reform in Österreich (Auswahl)⁵

Maßnahme	Position der ÖVP
Anbaudiversifizierung (Fruchtfolge)	Mindestvorgaben der EU anwenden
Dauergrünland	Erhalt Dauergrünland des Jahres 2014 auf gesamtstaatlicher Ebene (fünf Prozent Verlust)
Ökologische Vorrangflächen	Anbau von Eiweißpflanzen vorgesehen
Greening by definition	Biolandbau und Anerkennung des Agrarumweltprogramms auf die Greening-Auflagen ohne Doppelförderung
Staffelung	Weniger Geld für Betriebe ab 150.000 Euro Direktzahlungen
Obergrenze (Capping)	Keine Obergrenze angedacht
Top-Up Zahlung	Keine Top-Up-Zahlung geplant
Umsetzung des Basisprämienmodells	Beginn 2015 mit einer Anpassung von 20 Prozent jährlich bis 2019 mit dem Ziel einer hohen Planungssicherheit und stabiler Rahmenbedingungen für die Bauern und Bäuerinnen; im Endausbau gleiche Zahlung je Hektar für Acker und Grünland (Reduktionsfaktor für Almen und einmähdige Wiesen etc.)
Verschiebung der Fördermittel zwischen den Säulen der GAP	Keine Umverteilung der Finanzmittel zwischen der Ersten und der Zweiten Säule der GAP
Junglandwirte/Kleinlandwirte	Junglandwirte- und Kleinlandwirteförderung wird umgesetzt
Zweite Säule der GAP	Fortsetzung und Weiterentwicklung des LE-Programms; Kofinanzierung EU: Österreich zu 50:50; Erhaltung der LE-Mittel im bisherigen Umfang; höhere Fördersätze für Jungunternehmer und Erhöhung der Investitionsförderung sowie bessere Förderung der Bergbauernbetriebe mit hoher und extremer Erschwernis; Zurückhaltung beim Tierschutz

führung des Programms Ländliche Entwicklung (LE) im ähnlichen Umfang wie bisher sicherte.

In Tabelle 1 wird versucht, die Position der ÖVP, die mit der offiziellen Agrarposition Österreichs bisher nahezu identisch ist, zu den wichtigsten GAP-Bestimmungen kurz darzustellen. Denn es erscheint ziemlich sicher, dass sich der Großteil der Vorstellungen der ÖVP in der Umsetzung in Österreich wiederfinden wird.

Während die ÖVP von einem akzeptablen Ergebnis bei den GAP-Verhandlungen spricht, wird das Verhandlungsergebnis von den meisten NGOs in Österreich als unzureichend und als vertane Chance für die Lösung der drängenden globalen Herausforderungen für den Agrarbereich eingeschätzt.⁶

Die SPÖ – als derzeitiger und potenzieller zukünftiger Koalitionspartner der ÖVP – fordert eine sofortige Umstellung im Jahr 2015 vom historischen Modell auf ein einheitliches Regionalmodell und eine Umverteilung von 15 Prozent der Gelder aus der Ersten Säule in die Zweite Säule sowie eine Förderobergrenze von 25.000 Euro je Betrieb in der Ersten Säule.⁷

Wenig weichen und wenig wachsen

Angesichts der Rahmenbedingungen der Berglandwirtschaft ist es durchaus als Erfolg zu sehen, dass in den letzten zehn Jahren die Bergbauernbetriebe etwas we-

niger stark abgenommen haben (minus 22 Prozent) als der österreichische Durchschnitt und bei den Bergbauernbetrieben etwas weniger landwirtschaftliche Fläche verloren ging (minus 4,5 Prozent). Im Vergleich zu den Gunstlagen konnten sich die Bergbauernbetriebe also etwas besser behaupten. Der Anteil der Bergbauernbetriebe an der Gesamtheit der Betriebe in Österreich ist sogar die letzten vierzig Jahre ziemlich stabil.

Die Bergbauernbetriebe haben seit Jahrzehnten einen hohen Einkommensrückstand gegenüber den Gunstlagen (2012: ein Drittel beim landwirtschaftlichen Einkommen und 22 Prozent beim Gesamteinkommen). Dieser Rückstand nimmt mit steigender Erschwernis stark zu (extreme Bergbauernbetriebe 2012: 61 Prozent beim landwirtschaftlichen Einkommen und 38 Prozent beim Gesamteinkommen). Die Agrarpolitik hat sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Berglandwirtschaft. Als positiv sind bei den Förderungen die Bergbauernförderung (Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete) und das Agrarumweltprogramm ÖPUL hervorzuheben. Diese beiden Förderungen haben zusammen einen Anteil von fast 50 Prozent am landwirtschaftlichen Einkommen bzw. bei den extremen Bergbauernbetrieben von über 80 Prozent. Als negativ ist der steigende Wettbewerbsdruck durch die Begünstigung der großen intensiven Betriebe bei den Direktzahlungen zu nennen.

Chancen der Reform besser nutzen

Für die in der Tendenz kleinstrukturierte und im Vergleich zu den Gunstlagen extensivere Berglandwirtschaft ist ein starkes Programm Ländliche Entwicklung mit einem umfangreichen Agrarumweltprogramm und einer gut dotierten Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, die einen Schwerpunkt auf die Bergbauernbetriebe mit einer hohen und extremen Erschwernis setzt, eine wichtige Förderbasis. Verbesserungen gegenüber dem Kommissionsvorschlag gibt es nun bei den maximalen Fördersätzen im Berggebiet (450 Euro anstatt 300 Euro je Hektar).

Für die Berglandwirtschaft wären Umschichtungen von Fördermitteln weg von Großbetrieben und Intensivbetrieben, die Nutzung der Möglichkeit 15 Prozent der Gelder von der Ersten in die Zweite Säule zu transferieren sowie ein Aufschlag auf die Basisprämie bis zum österreichischen Durchschnitt von 20 Hektar je Betrieb von Vorteil (gewesen). Eine so beschlossene Umsetzung der Agrarreform würde neue Chancen und auch eine größere Verteilungsgerechtigkeit für die Berglandwirtschaft ermöglichen.

Die bisher bekannten Positionen der agrarpolitischen Entscheidungsträger in Österreich zeigen, dass Veränderungen zum Status quo nur in dem von der EU vorgegeben Mindestmaß zu erwarten sind. Dennoch

geht es darum, die Umsetzung der Agrarreform in Österreich im Sinne der Berglandwirtschaft zu beeinflussen, um eine langfristige Perspektive der Berglandwirtschaft zu sichern. Es gilt aber auch: Nach der Reform ist vor der Reform. Und bei der nächsten Reform sollte die Bindung der Höhe und des Umfangs von Direktzahlungen an die standardisierte notwendige Arbeitszeit eine neue Chance bekommen.⁸

Anmerkungen

- 1 Die neue Koalition respektive die Koalitionsvereinbarung stand bei Redaktionsschluss Mitte November noch nicht fest.
- 2 Nicht zufällig gab die österreichische »Agrarspitze«, bestehend aus Landwirtschaftsminister Niki Berlakovich, Bauernbundpräsident Jakob Auer und Landwirtschaftskammerpräsident Gerhard Wlodkowski am 26.06.2013 eine gemeinsame Pressekonferenz zur Einschätzung der Ergebnisse der Agrarreform. Sie meinten, dass es sich um ein Ergebnis handle, mit dem die österreichische Landwirtschaft gut leben könne.
- 3 Dies kann im Detail aus den Protokollen des Land- und Forstwirtschaftsausschusses im Nationalrat und aus dem Abstimmungsverhalten der §7-Kommission (einem Beratungsgremium des Landwirtschaftsministers) sowie aus diversen Presseausendungen herausgelesen werden.
- 4 BMLFUW: Grüner Bericht 2013. Bericht über die Situation der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Wien 2013, S. 244.
- 5 Quellen: DLZ Agrarmagazin, September 2013; BMLFUW Presstexte 06-11/2013: www.lebensministerium.at.
- 6 Irmis Salzer: Verpasste Chance GAP-Reform. In: Wege für eine Bäuerliche Zukunft, Nr. 329, Wien 2013, S. 16 f.
- 7 DLZ Agrarmagazin, September 2013.
- 8 Zum Ganzen siehe Gerhard Hovorka (2013): Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU 2014–2020: Eine Analyse aus fortschrittlicher Sicht. Schriftlicher Beitrag zum Kongress Momentum13: Fortschritt. Hallstatt 2013 (<http://momentum-kongress.org/>)

Folgerungen & Forderungen

Die EU-Agrarreform hat wenig Rücksicht auf die Anliegen der Berglandwirtschaft genommen. Die vorhandenen Chancen sollten jedoch genutzt werden.

Der Berglandwirtschaft käme vor allem zugute:

- eine möglichst rasche Einführung der einheitlichen Flächenprämie in der Endausbaustufe und eine einheitliche Hektarrate für das Greening in der Übergangsphase;
- ein Aufschlag auf die ersten 20 Hektar eines Betriebes bei der Basisprämie;
- eine Verschiebung von bis zu 15 Prozent der Fördermittel aus der Ersten Säule in die Zweite Säule;
- eine maßgebliche Degression bei den Zahlungen für Großbetriebe;
- ein zielgerichtetes Agrarumweltprogramm mit starkem Fokus auf Biolandwirtschaft;
- die Ausweitung der Fördermittel für die Bergbauernförderung vor allem für Bergbauernbetriebe mit hoher und extremer Erschwernis;
- die Verstärkung aller Maßnahmen, die über die Landwirtschaft hinaus allen Menschen in den österreichischen Berggebieten zugutekommen können.



Dr. Gerhard Hovorka

Volkswirt und Leiter der Abteilung »Wirtschaftswissenschaftliche und umweltpolitische Analysen« an der Bundesanstalt für Bergbauernfragen in Wien

Marxergasse 2/Mezzanin, A-1030 Wien
E-Mail: gerhard.hovorka@babf.bmlfuw.gov.at