

# Anforderungen an die neue GAP aus bäuerlicher Sicht

Dr. Johannes ABENTUNG

*Direktor des Österr. Bauernbundes, Wien*

## 1. Analyse der Ausgangssituation in der Landwirtschaft

Die Agrarpolitik in Österreich wird in den kommenden Jahren mit tiefgreifenden Veränderungen konfrontiert. Die Gründe dafür sind vielschichtig.

**Globale Einflussfaktoren:** Die Weltbevölkerung wird laut Einschätzungen der UNO von heute ca. 7 Mrd. Menschen auf 9 Mrd. Menschen im Jahr 2050 anwachsen. Der Nahrungsmittelbedarf steigt im selben Zeitraum lt. FAO um geschätzte 70 %. Die FAO, die Weltbank und der IWF rechnen künftig mit weltweit steigenden Lebensmittelpreisen. Der Weltagrarmarkt wird sich von einem Angebotsmarkt (mit regionalen Überschüssen) hin zu einem Nachfragemarkt entwickeln (mit regionaler Lebensmittelknappheit), was die Gefahr von Konflikten, Hungersnöten etc. - vor allem in den Entwicklungsländern - erhöht (derzeit 1 Mrd. Menschen die hungern). Der Klimawandel und seine Auswirkung auf die agrarischen Produktionsflächen sowie die regionale Verfügbarkeit von Wasser sind weitere Faktoren, die die künftige Lebensmittelproduktion entscheidend beeinflussen.

**Europäische Einflussfaktoren:** Für die Ausrichtung der europäischen Agrarpolitik bestimmend sind die Vereinbarungen innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO). Die Europäische Union hat mit der GAP-Reform 2003 bereits große Vorleistungen erbracht (z.B. Entkopplung der Direktzahlungen, Abschaffung der Exporterstattungen). Die Verhandlungen innerhalb der DOHA-Entwicklungsrunde stecken seit 10 Jahren fest, weshalb die großen Wirtschaftsblöcke wie die EU versuchen, über bilaterale Handelsabkommen (z.B. Südkorea) ihre globale wirtschaftliche Position zu sichern.

**Nationale Einflussfaktoren:** Die Entwicklungen auf internationaler und europäischer Ebene haben unmittelbar wirtschaftliche Auswirkungen auf die Landwirtschaft und damit auf die Bauernfamilien in Österreich. Österreichs Landwirtschaft ist angehalten, sich mit ihren Produkten auf den durchlässigen Märkten erkennbar zu positionieren. Die ÖVP mit dem Bauernbund verfolgt seit Jahren eine konsequente ökosoziale Agrarpolitik und positioniert seine Lebensmittelproduktion als „Feinkostladen Österreich“. Österreichs Konsumenten honorieren die heimischen Lebensmittel und Lebensmittelproduktion. Frische Lebensmittel aus der Region mit einer hohen Qualität werden vom Österreichischen Konsumenten geschätzt. Mehrfach haben Studien bestätigt, dass eine große Mehrheit der heimischen Bevölkerung eine positive Meinung über die Landwirtschaft hat. Die hohe Akzeptanz der Lebensmittel

und des bäuerlichen Berufsstandes in der Bevölkerung kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Bauern auf der Einkommenseite seit Jahren unter Druck stehen. Im Zeitraum von 1990 (1990: Index 100) bis 2010 betrug die Inflation 52,3 %. Der Index für die landwirtschaftlichen Gesamtausgaben stieg im selben Zeitraum um 32,8 %, während der Agrarpreisindex (API) für landwirtschaftliche Erzeugnisse und öffentliche Gelder um 7,5 % abnahm, ohne öffentliche Gelder beträgt der Rückgang sogar knapp 25 %. Die Einkünfte eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes im Jahr 2009 beliefen sich auf 19.000 Euro, oder 14.521 Euro je nicht entlohnter Arbeitskraft. 2/3 bis über 90 % des Einkommens der Bauernfamilien stammt mittlerweile aus öffentlichen Mitteln, was eine hohe politische Abhängigkeit bedeutet. Diese Entwicklung hat Auswirkungen auf die bäuerlichen Strukturen. Seit 1990 (ca. 281.000 Betriebe) haben über 90.000 landwirtschaftliche Betriebe ihre Produktion aufgegeben (2010: ca. 187.000 Betriebe), seit 1999 ca. 30.000 Betriebe oder 14 %. Im Durchschnitt bewirtschaftet ein land- und forstwirtschaftlicher Betrieb in Österreich ca. 35 Hektar Kulturfläche; 61 % der Betriebe weniger als 20 Hektar land- und forstwirtschaftliche Fläche. Im EU-Vergleich zählt Österreich damit zu den Ländern mit einer kleinstrukturierten Landwirtschaft.

## 2. Die Gemeinsame Agrarpolitik – der österreichische Weg

Seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995 setzt die ÖVP mit dem Bauernbund auf das Konzept einer **bäuerlichen, nachhaltigen, multifunktionalen und flächendeckenden Landwirtschaft**. Beispielhaft dafür steht die Bedeutung der Ländlichen Entwicklung (2. Säule der GAP) innerhalb der österreichischen Agrarpolitik. 2009 wurden von 2,325 Mrd. Euro Förderungen und Leistungsabgeltungen in der Landwirtschaft 61 % oder 1,148 Mrd. Euro über Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung ausbezahlt. 34 % oder 784 Mio. Euro wurden im Rahmen der Marktordnung (1. Säule der GAP) aufgewendet (79 % davon für die Betriebsprämie, 12 % gekoppelte Tierprämien und 2 % für Exporterstattungen), die restlichen 5 % für Förderungen wie z.B. Ernteversicherung, Tierseuchenbekämpfung etc. Eine im Sommer 2010 veröffentlichte Studie des WIFO bestätigt, dass die Maßnahmen der Ländlichen Entwicklung aber auch Marktordnung unverzichtbar für die Stabilisierung der bäuerlichen Strukturen – vor allem im benachteiligten Gebiet – und für das wirtschaftliche Wachstum am Land (ca. 2/3 der Fläche) sind. Österreich garantiert mit seinem EU-weit einzigartigem Agrarumweltprogramm (ÖPUL)

und der Ausgleichszulage für Benachteiligte Gebiete (AZ) eine nachhaltige und ökologische Entwicklung in der Landwirtschaft, an deren Spitze 21.000 Biobetriebe stehen. 49 % der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe in Österreich sind Bergbauernbetriebe, davon fallen 15 % in die BHK-Gruppe 1, 21 % in die BHK-Gruppe 2, 8 % in die BHK-Gruppe 3 und 5 % in die BHK-Gruppe 4. Speziell die Betriebe der BHK-Gruppe 3 und 4 benötigen eine besondere Unterstützung durch die Agrarpolitik, um den Lebens- und Wirtschaftsraum in den peripheren und stark agrarisch geprägten Regionen Österreichs aufrecht zu erhalten. Basis der wirkungsvollen Agrarmaßnahmen für Österreichs Bauern bildet nach wie vor der Verhandlungserfolg der ÖVP bei den Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen 2007-2013. Österreich konnte damals 4,4 % der EU-Mittel für die Ländliche Entwicklung bei 1,8 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche der EU für sich absichern. Hier sind besondere Anstrengungen bei den kommenden Verhandlungen über den Finanzrahmen von 2014-2020 erforderlich.

### 3. Die Verhandlungen über die GAP bis 2020

Ab 2014 werden in der Agrarpolitik die Karten für Österreichs Bauernfamilien neu gemischt.

Im November 2010 präsentierte die EU-Kommission erste Vorstellungen zur Reform der GAP. Darin wird ein klares Bekenntnis zu einer flächendeckenden Landwirtschaft in der EU, eine GAP mit zwei Säulen, Direktzahlungen und eine Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums abgelegt. Zentrales Ziel der neuen GAP soll eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit sein, damit eine effiziente Verwendung der Steuergelder gewährleistet und konkrete Ergebnisse in Bezug auf Ernährungssicherheit, Umwelt und Klimaschutz sowie das räumliche und soziale Gleichgewicht erreicht werden. Die neue GAP soll die EU-Landwirtschaft wirtschaftlich und ökologisch wettbewerbsfähiger machen („grünes Wachstum“). In den Vorschlägen von EU-Kommissar Dacian Cioloș sieht der Bauernbund eine gute Grundlage für weitere Diskussionen. Kommissar Cioloș zeigt sich bereit, auf spezifische Anliegen der Mitgliedsstaaten einzugehen. Knackpunkte für Österreich sind die noch unklare Finanzierung und die „Ökologisierung“ der GAP. Ohne eine ausreichende Finanzierung der neuen GAP können die Zielsetzungen der Kommission nicht erreicht werden. Die Ökologisierung birgt die Gefahr von höheren Auflagen und mehr Bürokratie. Österreich fordert hier Flexibilität für die Mitgliedsstaaten, um den Bauern weiterhin attraktive Programme wie ein Agrarumwelt- oder das Bergbauernprogramm anbieten zu können.

### 4. Zielsetzungen und Grundwerte des Bauernbundes in den GAP Verhandlungen

Oberstes Ziel für den Bauernbund in den Verhandlungen um die GAP bis 2020 ist der Erhalt der Ernährungs- und Versorgungssicherheit Österreichs mit qualitativ hoch-

wertigen Lebensmitteln und einer starken erneuerbaren Energieerzeugung (Steigerung des Anteils der erneuerbaren Energieerzeugung von derzeit 23,3 % auf 34 % bis 2020). Basis dieser Zielsetzung sind bäuerliche Familienbetriebe, denen sowohl in den Gunstlagen wie auch in den schwierig zu bewirtschaftenden Bergregionen eine Zukunftsperspektive geschaffen wird. Der Bauernbund spricht sich klar gegen eine Industrialisierung in der Landwirtschaft („wachsen oder weichen“) und für eine ökosoziale Agrarpolitik nach dem Konzept einer bäuerlichen, flächendeckenden, nachhaltigen und multifunktionalen Land- und Forstwirtschaft aus, in der jeder Bauer bleiben kann, der Bauern sein will. Angesichts der unaufhaltsamen Liberalisierung der Agrarmärkte, der zunehmenden Konzentrationen in der Lebensmittelindustrie bzw. den Lebensmitteleinzelhandel und des damit verbundenen, steigenden Wettbewerbsdrucks für die bäuerlichen Produzenten, braucht es künftig eine noch intensivere Zusammenarbeit mit der heimischen Verarbeitungswirtschaft (Genossenschaften etc.). Bäuerliche Initiativen im Bereich der Direktvermarktung, Gemeinschaftsprojekte zur Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung heimischer Spezialitäten sowie die regionale Erzeugung und Versorgung mit erneuerbarer Energie müssen verstärkt vorangetrieben und gefördert werden. Das erfordert zusätzliche Aus- und Weiterbildungsinitiativen zur Stärkung des bäuerlichen Unternehmertums.

Um die höher werdenden Standards und Qualitätsvorgaben (z.B. Tierschutzstandards) erfüllen zu können, brauchen die bäuerlichen Familienbetriebe ausreichend finanzielle Mittel zur Modernisierung, Ausstattung und Verbesserung ihrer Betriebe. Dabei ist darauf Bedacht zu nehmen, dass die überbetriebliche Zusammenarbeit im Bereich der Außenwirtschaft und die Zusammenarbeit bzw. Kooperationen zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben verstärkt wird. Nur so kann die strukturelle Benachteiligung der österreichischen Landwirtschaft im Vergleich zu den Produzenten in den europäischen und internationalen Gunstlagen ausgeglichen werden.

Die österreichische Lebensmittelproduktion kann in den Lebensmittelmärkten langfristig nur bestehen, wenn sie weiterhin die Strategie der „Qualitätsführerschaft“ verfolgt. Verbunden werden muss diese Strategie mit einer konsumentenfreundlichen und verständlichen Lebensmittelkennzeichnung (Herkunftskennzeichnung, geographische Angabe etc.). Die Strategie der „Kostenführerschaft“, die auf die Herstellung von beliebig austauschbaren, agrarischen Basisrohstoffen (Commodities) abstellt, folgt dem Konzept der Industriellen Landwirtschaft und ist für die bäuerliche Landwirtschaft in Österreich nicht geeignet.

Abschließend muss darauf hingewiesen werden, dass die künftige Politik für die Bauernfamilien eine stärkere Zusammenschau aller Politiken für den ländlichen Raum erfordert, ohne dass dafür Agrarmittel für die nichtlandwirtschaftliche Bevölkerung zweckentfremdet werden. Dafür sind Initiativen etwa in Richtung Kooperation und Zusammenarbeit mit der gewerblichen Wirtschaft erforderlich.