

Stellungnahme zum Dokument „Bedarfsanalyse und Interventionsstrategie“



Vorbemerkungen zum Prozess

Die ÖBV bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf Stellung nehmen zu können. Für uns ist die Transparenz bei im Rahmen einer stringenten, kohärenten und nachvollziehbaren Planung eine wesentliche Grundvoraussetzung, um überhaupt über die GAP, ihre Bedarfe, Ziele und Interventionsstrategien reden zu können. Erst dadurch werden eine fundierte Auseinandersetzung, Partizipation und ebenso auch eine Debatte über Zielsetzungen, deren Erreichung oder Verfehlung, sowie deren Monitoring und Evaluierung überhaupt möglich. Wir erwarten uns, dass im Zuge der Umsetzung des GAP-Strategieplans laufend die Bedingungen für eine umfassende Transparenz und Partizipation geschaffen werden.

Gleichzeitig kritisieren wir in aller Deutlichkeit die eingeräumte Zeitspanne: Insbesondere in Relation zum Public Hearing im Parlament (Veröffentlichung wenige Stunden davor, sodass das Hearing letztlich ohne fundierte Auseinandersetzung mit den Dokumenten stattfinden musste) und nun in der letzten Woche der noch laufenden Konsultation die Veröffentlichung der mit Zahlen versehenen Interventionsentwürfe. Diese Veröffentlichung rückt den vorliegenden Entwurf wiederum in ein anderes Licht, denn in den letzten Tagen der Konsultation wird nun auch erkennbar, wie die Priorisierungen nicht nur *hier* formuliert, sondern *dort* auch in Zahlen gegossen wurden. Dabei treten Diskrepanzen zutage, die wiederum innerhalb von vier Tagen nicht fundiert zu analysieren sind.

Diese unangemessen kurze Fristsetzung unter außerordentlich fragmentierten Bedingungen macht eine solide Bewertung aus Sicht der ÖBV nahezu unmöglich. Dass manche Interessengruppen zugleich bereits seit langem über wesentliche Entscheidungen Bescheid wussten, ist eine Ungleichbehandlung, die schlichtweg eines transparenten und demokratischen Verfahrens nicht angemessen ist.

Dieses Vorgehen erschwert uns die Arbeit ganz massiv und steht in starkem Kontrast zur Darstellung des Ministeriums, dass der Prozess der Erstellung des Nationalen GAP-Strategieplans durch eine besondere Transparenz und Mitsprachemöglichkeit der Öffentlichkeit bzw. der Zivilgesellschaft gekennzeichnet sei. Dies ist aus unserer Sicht nicht der Fall.

Allgemeine Bemerkungen

Da im Dokument „Bedarfsanalyse und Interventionsstrategie“ ganz zentrale Stellen nur mit „xx“ versehen wurden, stand vorab bereits fest, dass eine abschließende Bewertung und Stellungnahme gar nicht möglich war.

Eine allgemeine Anmerkung ist auch mit Blick auf die Überprüfbarkeit der Zielerreichung notwendig, da sich hier eine Problematik durchzieht: Mit Bezug auf die Ergebnis- und Wirkungsindikatoren bleibt leider meist unklar, wie ein Zustand vorzustellen wäre, in dem das jeweilige Ziel erreicht sein könnte. Da im vorliegenden Entwurf meist eine ganze Reihe an Indikatoren oder Punkten (jedoch ohne Operationalisierung) lediglich aufgelistet wurde, ist eine Beurteilung auch hier leider nicht möglich. Dadurch sind vorab sehr große Interpretationsspielräume offen und die Gefahr ist groß, dass letztlich der Status Quo rückwirkend als jener Zustand definiert wird, der mit der Zielerreichung dann am

besten übereinstimmt. Eine transparente Priorisierung und qualitative und/oder quantitative Bewertung fehlt weitgehend.

Zudem weisen wir deutlich darauf hin, dass es nicht nur darum ginge, die „beabsichtigten Wirkungen“ zu benennen und von diesen ausgehend die Zielerreichung zu überprüfen, sondern vorab auch jene absehbaren Folgen, sowie existierende Zielkonflikte in den Blick zu nehmen, die sich ja wechselseitig auf die Erreichung verschiedener Ziele auswirken (können). Nur auf diese Weise kann zugleich auch analysiert werden, bei welchen Optionen die meisten Synergien bestehen. Zielkonflikte müssen offengelegt und mitbedacht werden. Faktisch wird über Zielkonflikte politisch entschieden. Diese politischen Entscheidungen müssen auf diese Weise auch transparent gemacht werden.

Wir werden uns in weiterer Folge auf einige wenige Punkte – und ohne Anspruch auf Vollständigkeit - beschränken. Wir fokussieren dabei auf den Umgang mit Verteilungsfragen.

Bedarfsanalyse

Mit Bezug auf Verteilungsfragen ist seit 2018 ein Zirkelschluss im Gange. Kurz zusammengefasst: Wenn in der SWOT- und Bedarfsanalyse nicht einmal wirklich nach dem Bedarf einer Umverteilung gefragt wird, dann kann auch keine entsprechende Interventionsstrategie und auch keine entsprechende Interventionsmaßnahme daraus folgen.

Bezugnehmend auf die gelb und hellgrün markierten Passagen aus Artikel 96 der GAP-SP-VO¹: Die Vorschriften werden nicht in ausreichendem Maße erfüllt. Wir fordern in aller Deutlichkeit ein, dass endlich unsere Rechte erfüllt werden: Wenn der Bedarf nicht erfasst wird, dann gibt es auch keine Maßnahmen. Wir sind keine Bittsteller*innen.

Article 96 - Assessment of needs

The assessment of needs referred to in point (a) of Article 95(1) shall include the following:

- (a) summary of the SWOT analysis as referred to in Article 103(2);
- (b) identification of needs for each specific objective set out in Article 6 based on the evidence from the SWOT analysis. All the needs arising from the SWOT analysis shall be described, regardless whether they will be addressed through the CAP Strategic Plan or not;
- (c) for the specific objective of supporting viable farm income and resilience set out in point (a) of Article 6(1), an assessment of needs in relation to a fairer distribution and more effective and efficient targeting of direct payments, where relevant taking into account their farm structure, and in relation to risk management;**
- (d) where relevant, an **analysis of the needs of specific geographical areas**, such as the outermost regions, mountainous and island areas;
- (e) prioritisation of needs, including a sound justification of the choices made covering if relevant the reasons why certain identified needs are not addressed or partially addressed in the CAP Strategic Plan.

For the specific environmental and climate objectives referred to in points (d), (e), and (f) of Article 6(1), the assessment shall take into account the national environmental and climate plans emanating from the legislative instruments referred to in Annex XI.

Member States shall use **recent and reliable data for this assessment and shall use data disaggregated by gender**, where available.

¹ COM (2018) 392: REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing rules on support for strategic plans

Ausblendung verschiedener Dimensionen ungleicher Verteilung

Im vorliegenden Entwurf werden nahezu durchgehend nur Durchschnittswerte verwendet. Ein Durchschnittswert ist per Definition nicht in der Lage, Verteilungsaspekte und verschiedene Dimensionen von Ungleichheit in angemessener Genauigkeit darzulegen. Die Darstellung im Entwurf verschleiern geradezu die Verteilungsfragen, indem der realen sozialen Differenzierung und Ungleichheit in der bäuerlichen Landwirtschaft und im Agrarsektor generell keine Rechnung getragen wird.

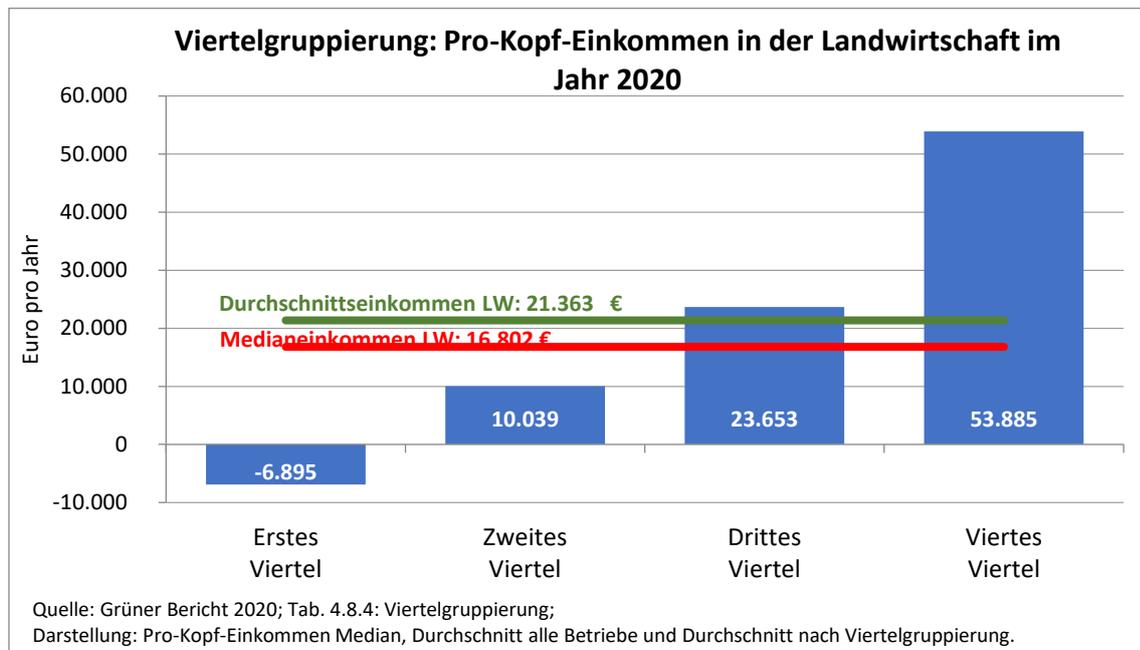
Wenn etwa das Ziel formuliert wird: „Ausgleich des Unterschiedes landwirtschaftlicher Einkommen zu den Einkommen der restlichen Wirtschaft“ (S.9) dann ist dies eine undifferenzierte und die realen Ungleichheiten verschleiernde Herangehensweise.

Mit der schlechten Lage eines großen Teils der Betriebe (was auch den Durchschnitt drückt) wird dann der Bedarf für Zahlungen für alle Betriebe legitimiert. Und genau dies verschärft die Ungleichheit wieder weiter. Wenn gar nicht nach der Verteilung gefragt wird, dann lässt sich Punkt c) in Artikel 96 auch gar nicht valide und evidenzbasiert beantworten.

Damit werden maßgebliche Evidenzen ignoriert:

- Grüne Berichte und Einkommensdaten, besonders drastisch bei Bergbauernbetrieben sichtbar. Die Einkommensdaten verschlechtern sich trotz der statistischen Veränderung, dass Kleinbetriebe gar nicht mehr erfasst werden. Damit müssten sich die Zahlen eigentlich verbessern, jedoch ist das Gegenteil der Fall. Umso dringender ist der Bedarf, endlich wirksame Maßnahmen zu ergreifen oder auszubauen. Die AZ ist eine äußerst wichtige Maßnahme, die jedoch die Probleme derzeit nur abschwächt. Es gibt weiteren, darüber hinausgehenden Handlungsbedarf.
- Die Annahme, dass man DZ, AZ und ÖPUL summieren kann, um auf diese Weise eine Verteilung von öffentlichen Geldern zu bewerten bzw. zu belegen, ist nicht haltbar. Damit etwa zu behaupten, dass viel stärker zu Bergbetrieben umverteilt wird, ist nicht haltbar, weil auf diese Weise völlig unterschiedliche Förderzwecke und Begründungen miteinander vermischt werden. So ist die Ausgleichszulage ein Ausgleich für naturbedingte Benachteiligung und damit einhergehenden erhöhten Arbeitsaufwand bzw. Einkommenseinbußen. Dies kann nicht mit einer Direktzahlung oder einer ÖPUL-Prämie gleichgesetzt werden. Es ist nicht haltbar, zB die AZ gegen die Direktzahlungen aufzuwiegen oder auf diese Weise gegenzurechnen. Die AZ ist der Versuch, die Bedingungen überhaupt etwas anzugleichen, auch wenn real die Zahlungen viel zu niedrig sind. Eine Vergleichbarkeit von Bergbetrieb und Gunstlage ist damit lange nicht erreicht. Und ebenso wenig ist das Argument gültig, dass das Thema der Umverteilung nicht mehr relevant wäre, weil es bei der AZ bereits ein sozial und nach Erschwernispunkten differenziertes System gäbe. Dass also innerhalb der AZ eine Differenzierung angewendet wird, beseitigt nicht den Bedarf, in anderen Interventionsbereichen diese Differenzierung ebenso anzuwenden. Es gibt keinen logischen Grund, dies zu unterlassen. Wird dies nicht anerkannt, so muss von Diskriminierung der Bergbetriebe gesprochen werden. Ein Blick auf die Einkommen belegt dies Jahr für Jahr.
- Der Rechnungshof hat den Mangel an effektiver und effizienter Ausrichtung der Verteilung der Direktzahlungen bereits mehrfach kritisiert. Auch in dieser Periode wird es keine ausreichenden Änderungen geben.

- Österreich zählt zu jenen fünf EU-Ländern mit dem höchsten Risiko der Bewirtschaftungsaufgabe.² Dies betrifft insbesondere Bergbauernhöfe. Daraus keinen Handlungsbedarf abzuleiten, ignoriert aktuelle, evidenzbasierte Studien, die gerade im Kontext der Direktzahlungen wesentlich sind. Es ist absehbar: In der kommenden Periode steht eine neue große Welle der Bewirtschaftungsaufgabe bevor, wenn keine effektiven Maßnahmen gesetzt werden.
- Beispiel für eine sinnvolle Form, die Ungleichheit und Differenzierung zu thematisieren: Viertelgruppierung lt. Grünem Bericht 2020:



Methodisch wäre es geboten, Maßnahmen zu setzen, die in der Lage sind, verschiedene Dimensionen von Ungleichheit, Ursachen der Bewirtschaftungsaufgabe, von niedrigen Einkommen und nicht existenzsichernder Arbeit trotz Arbeitsüberlastung zu erfassen und zu untersuchen. Dies fehlt vielmehr seit Beginn der laufenden GAP-Reform. Das Höfesterben wird stattdessen als Faktum und Schicksal von Anfang an angenommen und einkalkuliert und wird so zur selbsterfüllenden Prophezeiung.

Fakten, die in Verteilungsfragen eine zentrale Rolle spielen und verstärkend wirken:

- Die Einkommensverhältnisse sind in kleineren Betrieben wesentlich schlechter. Demgegenüber haben große Betriebe mit viel Fläche zusätzlich deutliche Vorteile bei Skaleneffekten und Ein- und Verkäufen.
- Größere Betriebe haben höhere Förderungen und müssen zugleich pro Hektar weniger Sozialversicherung zahlen. Dies erhöht zugleich den Druck auf Pachtpreise und verschärft die schiefe Ebene.
- Und noch eine grundsätzliche Bemerkung: Der Verteilungsfaktor „Besitz von Fläche“ bei öffentlichen Geldern ist ungerecht. Dadurch werden Faktoren wie „Naturmoment“ (Bodengüte, Klima, Hangneigung etc.), Lage (z.B. Entfernung von Märkten) oder Agrarstruktur vernachlässigt. Diesem Faktum wird am ehesten in der AZ Rechnung getragen. Es gibt jedoch keinen Grund, warum das in anderen einkommenswirksamen Programmen

² Schuh, B et al. (2020) The challenge of land abandonment after 2020 and options for mitigating measures. Research for AGRI-Committee. European Parliament, Brussels, 98pp. <https://bit.ly/39ElcFJ>

und Instrumenten nicht der Fall sein sollte. Durch eine gleiche Zahlung pro Fläche wird aber gerade dadurch die Ungleichheit fortlaufend verstärkt.

- Es ist eine politische Entscheidung, ob es angesichts dieser Tatsachen wirksame Formen der Umverteilung braucht oder nicht.
- Und zuletzt: Eine höhere Förderung der ersten Hektare die genau so angesetzt ist, dass man es nicht Capping nennen muss, ist keine Umverteilung, die Wirkung entfalten kann.

Wenn nun der Ergebnisindikator R.6 folgenderweise bestimmt wird:

„Der Ergebnisindikator R.6 „Redistribution to smaller farms“ gibt den Anteil der zusätzlichen Direktzahlungen je Hektar für förderfähige landwirtschaftliche Betriebe unterhalb der durchschnittlichen Betriebsgröße (verglichen mit dem Durchschnitt) an. Der Beitrag zum Ergebnisindikator ergibt sich durch ein Zusammenspiel aus - Capping, Degression, UVZ, Größenabhängiger Prämienbetrag bei AZ, Modulation bei AZ“ (S. 90)

Diese unscharfe Formulierung („Zusammenspiel aus...“) ermöglicht eine ebenso diffuse, wie nicht effektive Adressierung des nicht gezielt analysierten Bedarfs.

Kurzum: Indem gar nicht danach gefragt wird, wird im vorliegenden Entwurf suggeriert, dass es keinen Umverteilungsbedarf gäbe. Dies ist ein Zirkelschluss. Dies ist mit einem zweiten gravierenden Mangel eng verbunden: Die Forschung zu Verteilungsfragen ist in Österreich nahezu inexistent.

Wenn politische Entscheidungen getroffen werden, die ungleiche Verteilung und den dringenden Bedarf der Umverteilung nicht anzugehen, dann ist das nachvollziehbar. Diese Entscheidung sollte aber auch offen ausgesprochen und festgehalten werden.

Um es klar und unmissverständlich festzuhalten: Wir sind als ÖBV der Ansicht, dass es dringend eine Umverteilung hin zu Berg- und Kleinbetrieben braucht. Konkrete Maßnahmen haben wir hinlänglich kommuniziert und stehen auch weiterhin bereit, um an neuen Vorschlägen mitzuarbeiten.

Ausgerichtet sollten diese Maßnahmen an den folgenden Koordinaten:

1. **Gute Arbeit für alle: Landwirtschaftliche Arbeit muss sich lohnen!**
Nach Arbeit statt nach Fläche fördern.
2. **Klimapositive Land- und Forstwirtschaft und Erhalt der Artenvielfalt!**
Bodengebundene Tierhaltung, Humusaufbau und Agrarökologie fördern
3. **Mehr statt weniger Höfe!**
Vielfältige klein- und bergbäuerliche Landwirtschaft
4. **Ernährungssouveränität und solidarisches Wirtschaften!**
Lebendige ländliche Räume und gute Lebensmittel für alle

Zu den weiteren Bedarfen:

Wir verweisen auf unsere Vorschläge in unseren bisherigen Stellungnahmen (insbesondere vom 17. Mai 2021), sowie auf unsere Studie, die wir gemeinsam mit Birdlife und Global 2000 herausgegeben haben und in der viele zentrale Maßnahmen benannt werden: BirdLife/Global2000/ÖBV (2021): “Fit für den Green Deal?": https://www.viacampesina.at/wpcontent/uploads/2021/05/GAP-Papier_0305_small.pdf