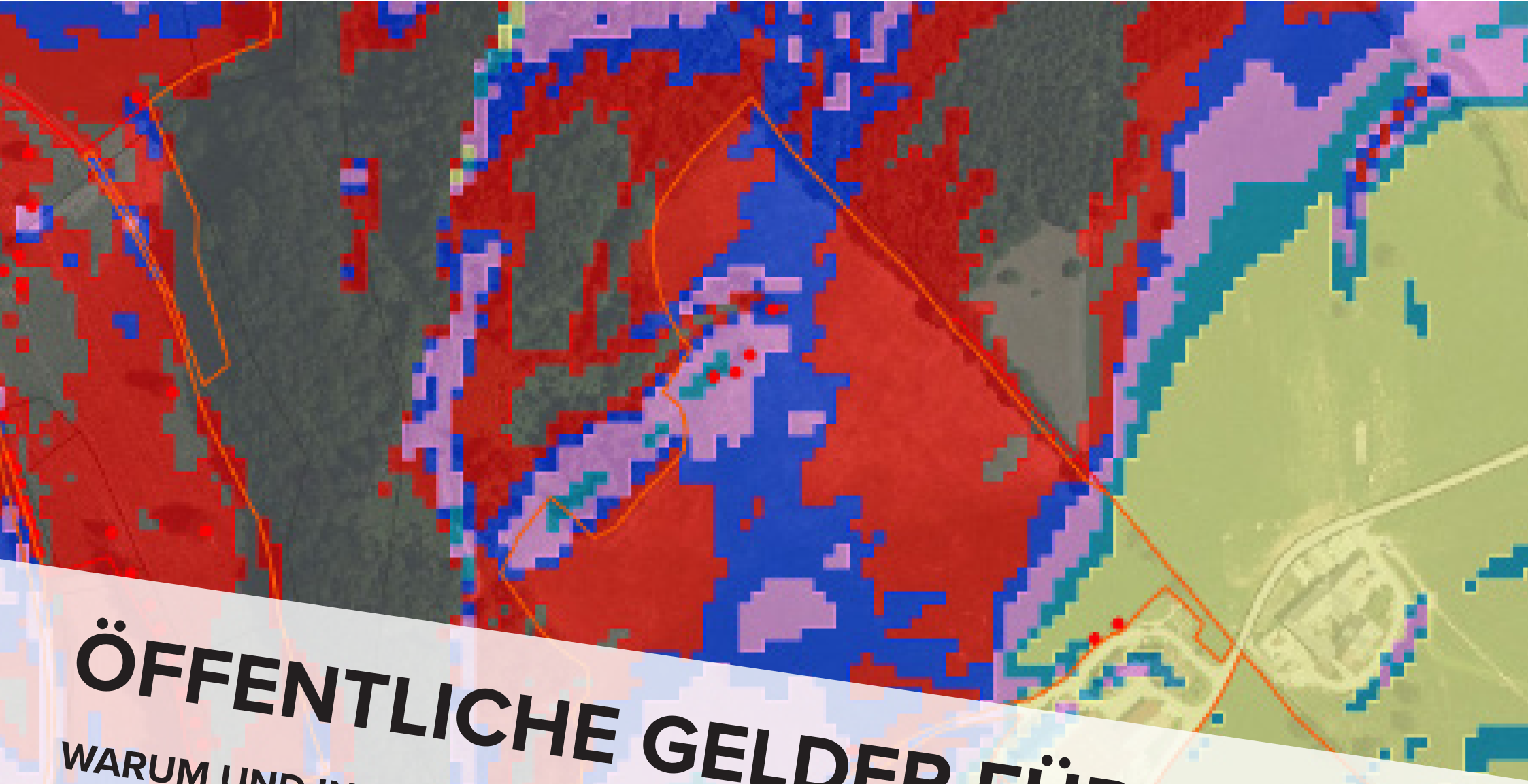


ÖFFENTLICHE GELDER FÜR BAUERN

WARUM UND IN WELCHEM AUSMAß BAUERN FÖRDERUNGEN BEKOMMEN

Land
schafft
Leben

ÖFFENTLICHE GELDER FÜR BAUERN

Warum und in welchem Ausmaß Bauern Förderungen bekomen

Bauern bekommen viel Geld von uns Steuerzahlern. Förderungen der öffentlichen Hand machen im Schnitt zwei Drittel der Einkommen der Bauern aus. Land zu bewirtschaften oder Tiere zu halten alleine reicht nicht, um das Geld zu erhalten. Die Bauern müssen für die Zahlungen Leistungen erbringen, die der Umwelt, ihren Nutztieren oder der Allgemeinheit zugute kommen.

Die Landwirtschaft ist der größte Posten im EU-Budget. Die EU gibt europaweit pro Jahr 58,3 Milliarden Euro dafür aus. Österreich hat ein Agrarbudget von 1,8 Milliarden Euro, durch die Einwohnerzahl gerechnet 200 Euro pro Österreicher und Jahr. 70 Prozent davon kommen aus dem EU-Topf, 30 Prozent vom Bund und Ländern. 70 Prozent der gesamten EU-Mittel, die Österreich erhält, gehen in die Landwirtschaft und die “Ländliche Entwicklung” (dazu später mehr). Größter Empfänger 2020 ist die AMA, die für die Verwaltung des Fördersystems 34,5 Millionen erhält. Dann folgt das Institut Hartheim, das im Rahmen der “Ländlichen Entwicklung” 8,9 Millionen Euro bekommen. Fast alle weiteren Empfänger erhalten zwischen einem Cent und 3,4 Millionen Euro.

Foto: Land schafft Leben, 2017

FÖRDERUNGEN WELTWEIT

In Industrienationen sind Agrarförderungen längst üblich. Die EU gibt einen Rahmen vor, in dem ihre Mitglieder die Zahlungen gestalten können. In den USA sind Förderungen zum Teil eine Art Versicherung für Bauern. Ist die Situation am Weltmarkt schwierig, wird den Bauern finanziell unter die Arme gegriffen. Die USA subventionieren bestimmte Lebensmittel - eine Praxis, die in der EU wegen der Marktverzerrung stark kritisiert und schließlich abgeschafft wurde. Besonders viel für die Landwirtschaft zahlen die Nicht-EU-Länder Norwegen und die Schweiz. Australien, Chile und Neuseeland überweisen ihren Bauern fast gar kein Geld mehr. Neuseeland musste nach einer Wirtschaftskrise Mitte der 1980er-Jahre die Staatskasse schonen und schaffte fast alle Förderungen ab. Das führte zu vielen Hofschließungen, die verbleibenden Betriebe wurden größer und wirtschaftlicher. Heute ist Neuseeland ein bedeutendes Exportland und verkauft Lebensmittel in alle Welt. Nicht zuletzt wegen des günstigen Klimas, das zum Beispiel ganzjährige Weidehaltung von Wiederkäuern ermöglicht.

BAUER ZU SEIN ALLEIN REICHT NICHT

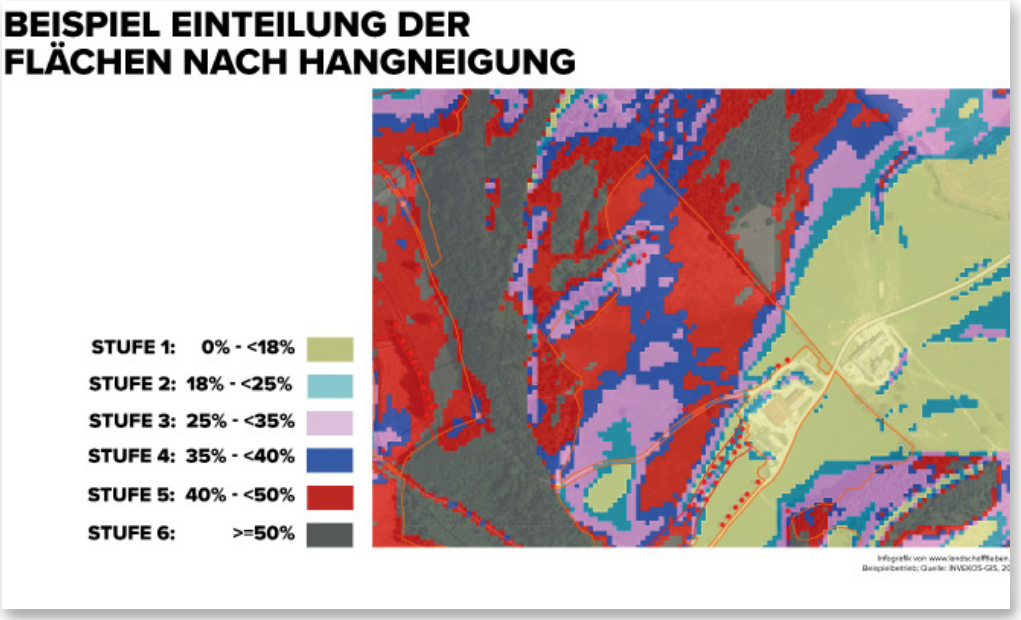
Wir wollen genau wissen, wofür Bauern in Österreich Geld bekommen, und besuchen Elisabeth Schübl von der Landwirtschaftskammer Niederösterreich. Sie bildet jene Berater aus, die ihr Wissen an Bauern weitergeben und sie beim komplexen Beantragen der Förderungen unterstützen. Einfach anrufen und schon ist das Geld am Konto - so einfach ist das nicht. Ganz im Gegenteil, jede der ganz unterschiedlichen Zahlungen muss einzeln beantragt und begründet werden. Jedes Jahr bis 15. Mai muss jeder Bauer einen Antrag eingereicht haben, für das Anbauen von Zwischenfrüchten im Herbst bis 15. Oktober. Seit 2015 muss der Bauer die Formulare im Internet ausfüllen. Stellt er keinen Antrag, bekommt er kein Geld.

VOM MELKROBOTER BIS ZUR HANGNEIGUNG

Am einfachsten erklärt man die vielen verschiedenen Zahlungen anhand von Beispielen. Bäuerin A kauft sich einen Melkroboter und bekommt 20 bis 50 Prozent des Kaufpreises als Investitionsförderung. Ohne diese könnte sie sich den Melkroboter nicht leisten und müsste womöglich die Landwirtschaft aufgeben. Bauer B baut auf einem Feld über den Winter eine so genannte Winterbegrünung an. Das sind Pflanzen, die den Boden verbessern und die er nicht ernten und verkaufen wird. Bauer B ackert sie ein und führt dem Boden so wertvolle Nährstoffe zu. Er bekommt für diese Fläche eine zusätzliche Förderung aus dem ÖPUL-Programm (Infobox unten). Bäuerin C hat erst kürzlich den Betrieb ihrer Eltern übernommen und bekommt die “Jungübernehmerförderung”. Ihr soll nach der Übernahme eine finanzielle Unterstützung zukommen.

Foto: Land schafft Leben, 2015

Bauer D entscheidet sich, auf seinem Feld auf Fungizide zu verzichten. Pilze, die seine Nutzpflanzen angreifen könnten, spritzt er somit nicht. Es ist zu erwarten, dass er deswegen weniger Ernte einfährt. Den zu erwartenden Ausfall bekommt Bauer D ersetzt. Auf einem anderen Feld, das einen sehr guten Boden hat und viele Erträge erwartet, verzichtet er



Infografik © Land schafft Leben, 2017

nicht auf Fungizide. Der Ernteverlust durch Pilzkrankheiten könnte hier so hoch sein, dass die Förderungen diesen nicht ausgleichen könnten. Bauer E mäht steile Wiesen und nutzt sie so als Futterquelle für seine Milchkühe. Das Mähen ist viel aufwendiger als auf flachen Wiesen. Daher bekommt E eine so genannte Ausgleichszulage für Berggebiete. Sie soll den wirtschaftlichen Nachteil ausgleichen, der ihm durch die Steilheit seiner Wiesen entsteht. Ohne Ausgleichszulage könnte Bauer E seine steilsten Flächen nicht bewirtschaften. Sie würden zuwachsen, ein weiteres Stück wertvolles Grünland und Kulturlandschaft mit hoher Artenvielfalt würde verloren gehen. Im Onlinesystem der AMA sind die Flächen je nach Steilheit in unterschiedlichen Farben gekennzeichnet.

Alle Förderungen zusammengerechnet bekamen unsere Beispiel-Bauern 2016 jeweils zwischen 5.200 und 36.800 Euro von der öffentlichen Hand. Die Höhe der Zahlungen hängt von den gesetzten Maßnahmen und der bewirtschafteten Fläche ab. Alle Bauern müssen jedenfalls die Förderungen auf einer Webseite der Agrarmarkt Austria beantragen, sonst erhalten sie nichts. Unterstützung bekommen sie von Beratern der

Landwirtschaftskammer. Sie sehen sich an, für welche Maßnahmen und Förderungen ein Betrieb geeignet ist und empfehlen Maßnahmen. Die AMA prüft die Anträge und kontrolliert stichprobenweise, ob die Bauern das machen, was sie behaupten zu tun. Erfüllt ein Bauer eine beantragte Maßnahme nicht oder nicht ausreichend, so gibt es Sanktionen.

Foto: Land schafft Leben, 2015

Zurück zur Theorie. Man unterscheidet zwischen Marktordnungsausgaben und der Ländlichen Entwicklung, auch als Erste und Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU - kurz GAP - bezeichnet.

1. SÄULE: MARKTORDNUNGSAUSGABEN

Förderungen der ersten Säule bezahlt die EU und sie werden als Direktzahlungen bezeichnet. Direktzahlungen bekommen praktisch alle Bauern, wenn sie landwirtschaftliche Flächen bewirtschaften und Basis-Umweltauflagen erfüllen. Pro Hektar erhalten die Bauern einen festgelegten Betrag, sofern sie grundlegende Umwelt- und Tierschutzauflagen erfüllen. Dieser wird 2020 um die 293 Euro pro Hektar betragen. Zu den Marktordnungsausgaben gehört unter anderem auch die finanzielle Unterstützung von Junglandwirten, die auch nach Fläche berechnet wird

2. SÄULE: LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

Den zweiten Fördertopf gestaltet Österreich selbst, muss dafür aber die Genehmigung der EU einholen. Die EU gibt Grundsätze und Ziele vor, zu deren Erreichung die Zahlungen der 2. Säule beitragen müssen. Das sind etwa konkrete Umweltschutzmaßnahmen. Die Gelder der 2. Säule kommen zu 30 Prozent vom Bund und den Bundesländern. Die EU verdoppelt die Zahlungen, somit sind EU- und nationale Mittel für die zweite Säule ungefähr gleich groß. Zur Zweiten Säule gehören Ausgleichszahlungen für jene Bauern, die in Regionen Landwirtschaft betreiben, die naturbedingt benachteiligt sind. Dazu gehören zum Beispiel Berg- und sonstige benachteiligte Gebiete. Auch das Agrar-Umweltprogramm ÖPUL sowie eine Reihe so genannter Projektmaßnahmen wie die Investitionsförderung sind Bestandteil der 2. Säule. Sie dient zum Beispiel als finanzielle Unterstützung für den Stallbau, den Bau eines Folientunnels für den Gemüseanbau oder einer Jauchegrube bis hin zur Anschaffung von Bergbauernspezialmaschinen und Imkerausstattung. Die geförderte Investition muss jedenfalls der Landwirtschaft dienen. Auch die Existenzgründungsbeihilfe, eine weitere Förderung von Junglandwirten, gehört zur 2. Säule.

ÖPUL: ÖSTERREICHS UMWELTPROGRAMM

Das “Österreichische Programm für umweltgerechte Landwirtschaft” ist ein wesentlicher Teil der zweiten Säule der Agrarsubventionen in Österreich. Es umfasst Zahlungen, die Bauern bekommen, wenn sie eine oder mehrere ÖPUL-Vorgaben erfüllen. Jede dieser Vorgaben muss einem von der EU festgelegten konkreten Ziel dienen, zum Beispiel dem Klimaschutz, dem Schutz vor Bodenerosion oder der Artenvielfalt. Insgesamt hat Österreich einen hohen Anteil an Zahlungen, die an solch konkrete Maßnahmen gebunden sind. Österreichische Bio-Bauern bekommen eine eigene Bio-Zahlung im Rahmen des ÖPUL. Drei frei ausgewählte Beispiele für ÖPUL-Maßnahmen:

Erhaltung gefährdeter Nutztierrassen mit 40 bis 560 Euro pro Tier und Jahr, Bewirtschaftung von Bergmähwiesen über 1.200 Metern Seehöhe mit 350 bis 800 Euro pro Hektar und Einsatz von Nützlingen im geschützten Anbau mit 1.000 bis 2.000 Euro pro Hektar.

Die EU hat ab 1993 das Fördersystem schrittweise umgestellt. Heute wird vor allem nach Fläche gefördert, nicht mehr nach Produktionsmenge. Damit wollte man verhindern, dass Bauern besonders viel bekommen, wenn sie mit besonders intensiver Landwirtschaft besonders viel Ernte aus einer Fläche herausholen. Die Förderungen zielen heute mehr auf eine extensive Bewirtschaftung, die Ressourcen, Boden, Pflanzen und Tiere schont, ab.

66 PROZENT DES LANDWIRTSCHAFTLICHEN EINKOMMENS FÖRDERUNGEN

Wenn Sie jemand fragen würde, warum Landwirte „einfach so“ Geld bekommen, was würden Sie darauf antworten? Das haben wir Bundesministerin Elisabeth Köstinger in einem schriftlichen Interview gefragt. Die Antwort:

„Die Bäuerinnen und Bauern erbringen Leistungen, die sie auf dem Markt nicht abgegolten bekommen.“ - Elisabeth Köstinger, Landwirtschaftsministerin

Das betreffe zum Beispiel die Bereiche Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz, öffentliche Gesundheit, Tierschutz oder Pflanzengesundheit. Elisabeth Köstinger sagt: “Die Bewirtschaftung von Berg- und Benachteiligten Gebieten wäre ohne die Ausgleichszahlungen im internationalen Wettbewerb nicht möglich – sie ist aber für die Aufrechterhaltung der Siedlungs-, Wirtschafts- und Erholungsräume unbedingt erforderlich.” In Österreich wäre Landwirtschaft ohne Förderung heutzutage kaum denkbar, könnte man meinen, wenn man sich deren Anteil am durchschnittlichen bäuerlichen Einkommen ansieht. Im Schnitt sind zwei Drittel der Einkommen, die ein österreichischer Bauer aus seiner landwirtschaftlichen

Foto: Land schafft Leben, 2018

Tätigkeit bezieht, Förderungen. Rechnet man mit dem Gesamt-Haushaltseinkommen, machen Förderungen etwa ein Drittel aus.

Agrarökonom Stephan von Cramon-Taubadel von der Universität Göttingen erwähnt auf Anfrage von Land schafft Leben einen Aspekt, den man beachten müsse, wenn man in Österreich von “zwei Drittel des Einkommens aus der Landwirtschaft” spricht. Die 66 Prozent würden sich nur auf das Einkommen aus der Landwirtschaft beziehen. Geht die Bäuerin oder der Bauer zusätzlich arbeiten oder gibt es Einnahmen zum Beispiel aus einer Windkraftanlage, haben die Förderungen einen geringeren Anteil am Gesamt-Haushaltseinkommen der Bauernfamilie.

WAS DIE FÖRDERUNGEN UNS KONSUMENTEN BRINGEN

Agrarsubventionen sollen Maßnahmen zum Umwelt- und Tierschutz fördern und die Landschaft erhalten. Doch haben sie direkten Einfluss auf den Lebensmitteleinkauf von Konsumenten? Ja, sagt Bundesministerin Elisabeth Köstinger: “Die Förderungen (...) tragen wesentlich dazu bei, dass die Konsumentinnen und Konsumenten sichere, gesunde und

wertvolle Lebensmittel erhalten, die im Einklang mit der Natur hergestellt werden." Außerdem würden dadurch "kleinstrukturierte bäuerliche Familienbetriebe" erhalten, so die Ministerin. Förderungen würden sicherstellen, dass "wesentliche Grundnahrungsmittel" in Österreich hergestellt werden können, so Köstinger.

Foto: Land schafft Leben, 2018

Werden Lebensmittel im eigenen Land hergestellt, hat die Bevölkerung Einfluss auf Umwelt- und Tierschutz und Sozialstandards. Die Wertschöpfung bleibt im Land, besonders in ländlichen Regionen hängen viele Arbeitsplätze an der Landwirtschaft oder vor- und nachgelagerten Bereichen. Die typisch österreichische Berglandschaft zieht Jahr für Jahr Millionen Gäste an. Sie wird von Bauern aufwändig erhalten, die auch dafür Förderungen bekommen. In Krisenzeiten, wenn der Weltmarkt einmal nicht mehr funktionieren sollte, gewinnt die Selbstversorgung eines Landes an Bedeutung.

„Generell kann man festhalten, dass die Konsumenten nicht viel von den Agrarsubventionen haben, zumindest nicht direkt (was Lebensmittelpreise betrifft, Anm.).“ - Stephan von Cramon-Taubadel, Department für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung der Georg-August-Universität Göttingen

Laut dem Agrarökonomen Stephan von Cramon-Taubadel haben die Konsumenten "nicht viel von den Agrarsubventionen (...), zumindest nicht direkt." Er bezieht sich dabei auf Lebensmittelpreise. In Deutschland mache die landwirtschaftliche Produktion laut Zahlen von 2016 nur 21 Prozent der Lebensmittelpreise aus. Der Rest betrifft etwa Transport, Verpackung und Handel. In Österreich ist von ähnlichen Werten auszugehen. Also würden laut von Cramon-Taubadel Lebensmittelpreise ohne Förderungen wohl kaum steigen. Außerdem seien den Konsumenten auch andere Themen wichtig, wie Lebensmittelsicherheit, Qualität und Produktionsprozesse. Inwieweit sich Förderungen in der EU direkt oder indirekt auf Lebensmittelpreise auswirken, hängt von vielen Faktoren und Marktkräften ab und lässt sich nicht an einer Zahl festmachen.

AUCH REICHE BETRIEBE WERDEN GEFÖRDERT

Welcher Betrieb wieviel und welche Zahlungen bekommt, ist auf www.transparenzdatenbank.at einsehbar. Eine transparente Darstellung der Förderungen schreibt die EU jedem Mitgliedsland vor. Die Arbeiterkammer Wien hat 2011 ein umfangreiches Factsheet über Agrareinkommen in Österreich und der EU erstellt und schreibt im Fazit unter anderem: "In jeder anderen Branche wären diese Höhe und Verteilung von Subventionen nicht akzeptabel."

Größere Betriebe bekommen tendenziell mehr als kleinere, denn fast alle genehmigten Zahlungen werden nach bewirtschafteter Fläche berechnet. Ein kleinerer Betrieb kann auch mehr bekommen als ein Kollege mit mehr Fläche, wenn der kleinere mehr Auflagen erfüllt und vielleicht in einem Berggebiet wirtschaftet. Die EU gibt ihren Mitgliedern die Möglichkeit des so genannten "Capping". Das heißt, dass Betriebe mit sehr viel Fläche nur begrenzt viel Geld bekommen - es gibt also einen Maximal-

betrag. In Österreich waren davon zuletzt ungefähr 16 Betriebe betroffen.

Die finanzielle Situation von Bauernhöfen hat keinen Einfluss auf die Höhe der Zahlungen. Hans Weiss kritisiert in seinem “Schwarzbuch Landwirtschaft” unter anderem, dass auch Betriebe gefördert werden, die das gar nicht nötig hätten. Etwa erfolgreiche Unternehmer, die quasi als Hobby eine Landwirtschaft betreiben. Wie bei anderen Förderungen und Beihilfen, etwa der Kinderbeihilfe, unterscheiden Staat und EU nicht, ob der Empfänger das Geld unbedingt benötigt oder problemlos darauf verzichten könnte.

ZERSTÖREN GEFÖRDERTE LEBENSMITTEL AUS INDUSTRIELÄNDERN MÄRKTE IN AFRIKA?

Ein Bauer in einem Industrieland, etwa in der EU oder den USA, bekommt Förderungen und kann es sich daher bei wirtschaftlicher Arbeitsweise leisten, seine Erzeugnisse billiger zu verkaufen als ein Bauer in einem Entwicklungsland, der keine Förderungen bekommt. So lautet häufig die Argumentation von Kritikern an den Agrarfördersystemen westlicher Länder. Die ZDF-Doku “Der Wahnsinn mit dem Weizen - Die Folgen unserer Agrarpolitik” geht diesem Thema nach. Ein Filmteam besuchte Bauern im Senegal, die regionale Getreidearten produzieren. Sie können mit den Preisen von europäischem Weizen nicht mithalten, obwohl Lohnkosten im Senegal günstiger sind und der EU-Weizen über viele Kilometer transportiert werden muss. So essen Senegalesen ihr täglich Brot mit Getreide aus der EU und anderen Industrieländern während sich die Bauern im eigenen Land schwer tun, ihre Produkte zu verkaufen.

Sebastian Lakner hat sich in einem Gastbeitrag am Blog von Bauer Willi des Themas und der Doku angenommen. Lakner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Agrarpolitik an der Uni Göttingen. In dem Gastbeitrag stellt er einige entwicklungspolitisch interessante Fragen und kritisiert die ZDF-Doku in einigen Punkten. Die Förderungen würden die Weizenpreise nicht mehr beeinflussen, weil sie nach Fläche und nicht mehr nach Produktionsmenge oder Kulturart berechnet werden, so Lakner. Außerdem habe die EU die direkte Förderung von Exporten seit 2013 eingestellt. Eine Frage wirft Sebastian Lakner noch auf: “Sind

Foto: Flickr

(...) Lebensmittelimporte in Afrika wirklich ‘Wahnsinn’?” Er meint, dass die Menschen im Senegal nunmal auch ihre eigene Kaufentscheidung treffen würden, teilweise zu Ungunsten der Lebensmittel aus dem eigenen Land, wenn diese teurer sind.

“Wichtig ist, dass die GAP (Europas Agrarpolitik, Anm.) keinen Schaden in Entwicklungsländern anrichtet, und die letzten Reformen haben das deutlich verbessert. Wir sollten uns deshalb um erfolgreiche Entwicklungskooperationen kümmern, statt die GAP für etwas verantwortlich zu machen, für das sie seit 2013 nicht mehr verantwortlich ist.”
Sebastian Lakner, Lehrstuhl für Agrarpolitik an der Georg-August-Universität Göttingen

Die Konsumenten im Senegal haben natürlich im Schnitt weniger Geld für Lebensmittel zur Verfügung als Konsumenten in Mitteleuropa. Umso mehr kaufen die Senegalesen Produkte aus Europa, die von hochentwickelten und öffentlich geförderten Bauern billiger produziert werden. Die Anbaubedingungen für Getreide sind zudem im europäischen Klima

viel günstiger als in Westafrika. Aber was wird dann aus den traditionellen, regionalen Getreidesorten senegalesischer Bauern? Sebastian Lakner schreibt hier von einem “Problem, das eigentlich nicht lösbar ist.” Im Senegal heimische Sorten wie Hirse sind deutlich teurer und haben gegen Weizen aus Industrieländern das Nachsehen. Das passiert auch bei Hühnerteilen, Tomatenkonserven und weiteren Produkten, die der Weltmarkt billiger oder womöglich auch in einer anderen Qualität liefert als die Bauern im eigenen Land. Auch in Österreich sind Importe oft billiger. Die Bevölkerung hätte mehr Kaufkraft und greift dennoch oft zum Billigsten.

Es ist längst nicht nur das Kaufverhalten senegalesischer Konsumenten, die über die Situation der Landwirtschaft im Senegal entscheidet. Das Thema der landwirtschaftlichen Entwicklung in Nicht-Industrieländern ist ein sehr komplexes und lässt sich in diesem Artikel nicht gänzlich darstellen.

SO SOLL ES IN DER EU WEITERGEHEN

Für das Jahr 2020 stand eine weitere Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU an, die sich aber aufgrund politischer Prozesse sowie der Corona-Pandemie verzögert hat. Die neue GAP soll Anfang 2023 in Kraft treten, in den zwei Übergangsjahren gelten die Regelungen der bisherigen GAP.
Wie von der EU-Kommission angekündigt, haben die Mitgliedsstaaten ab dann mehr Spielraum. In Zukunft kann Österreich somit vermehrt selbst über die Fördergelder entscheiden. Bevor die „Nationalen Strategiepläne“ umgesetzt werden können, müssen sie von der Kommission angenommen werden. Durch den EU-Austritt Großbritanniens hat sich das Agrarbudget der EU verringert, für Österreich ging sich aber trotzdem noch ein kleines Plus im Vergleich zur Vorperiode aus. Wieviel Geld ab 2020 in die EU und aus der EU fließen wird, ist noch nicht bekannt.

WEITERFÜHRENDE LINKS

Land schafft Leben Blog, EU-Agrarpolitik neu: Viel nachhaltiger als unser Konsumverhalten
https://www.landschafftleben.at/blog/eu-agrarpolitik-neu-viel-nachhaltiger-als-unser-konsumverhalten_b1816

Europaparlament, EU-Ausgaben für und Beiträge von Österreich
http://www.europarl.europa.eu/external/html/budgetataglance/default_de.html#austria

Europäische Kommission, EU-Jahreshaushalt
http://ec.europa.eu/budget/annual/index_de.cfm?year=2018

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und T., Direktzahlungen
https://www.bmnt.gv.at/land/direktzahlungen.html

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, ÖPUL
https://www.bmnt.gv.at/land/laendl_entwicklung/oepul.html

Transparenzdatenbank
http://www.transparenzdatenbank.at

Arbeiterkammer Wien, Agrareinkommen in Österreich und in der Europäischen Union
https://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Agrareinkommen_Mai_2011.pdf

ZDF, “Der Wahnsinn mit dem Weizen” (Verfügbar bis 28.2.2019)
https://www.zdf.de/dokumentation/zdfzoom/zdfzoom-der-wahnsinn-mit-dem-weizen-100.html

BauerWilli.com, Sebastian Lakner, “ZDF Weizen-Doku und die Agrarpolitik: Die Story bestimmt die Fakten?”
http://www.bauerwilli.com/zdf-weizen-doku-und-die-agrarpolitik-die-story-bestimmt-die-fakten/