



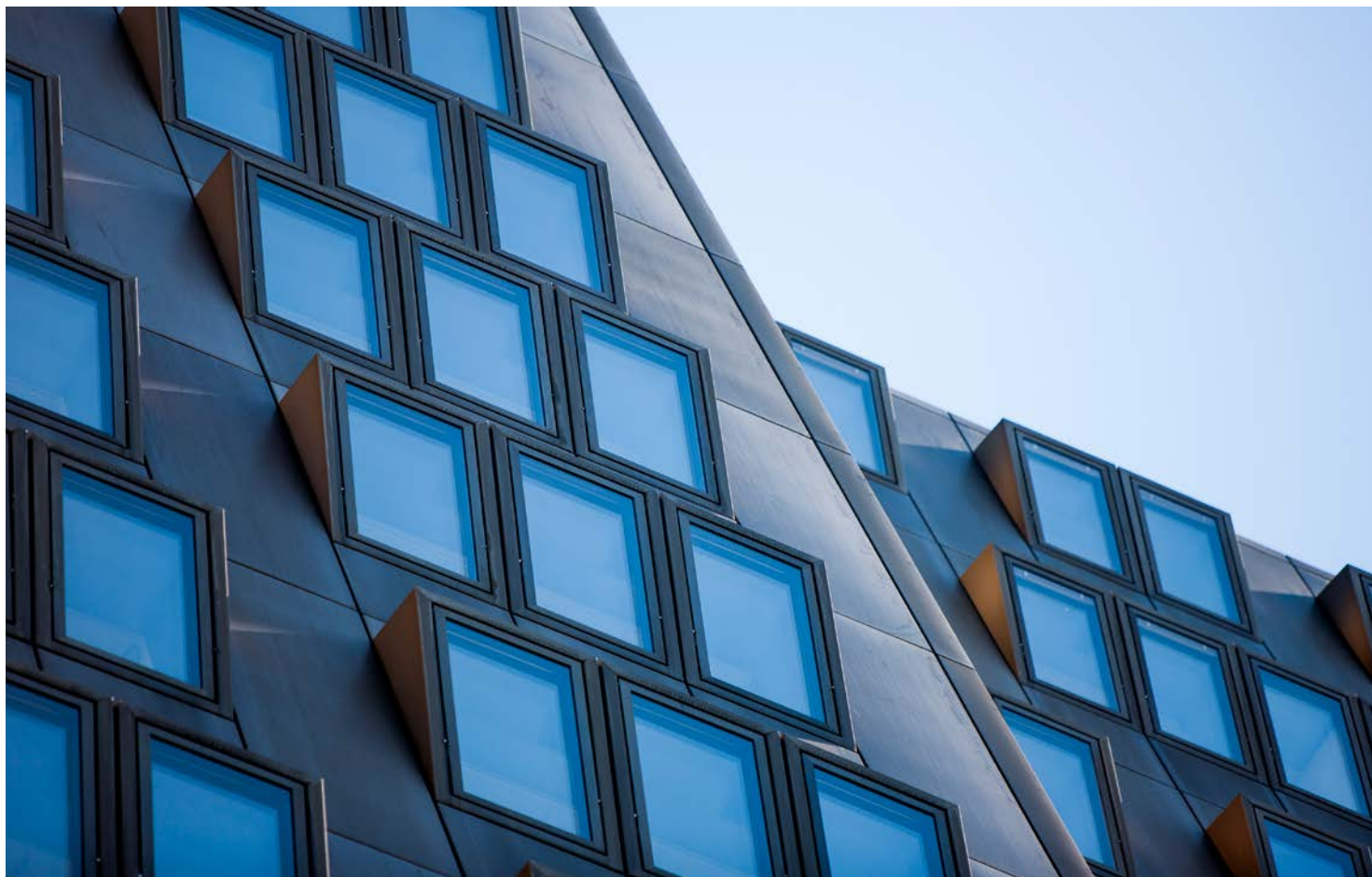
Reihe BUND 2023/17

Reihe TIROL 2023/5

Reihe WIEN 2023/3

Lebensmittel – Versorgungssicherheit

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz, dem Tiroler Landtag gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes–Verfassungsgesetz und dem Gemeinderat der Stadt Wien gemäß Art. 127 Abs. 6 und 8 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebärungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Juni 2023

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

S. 8, 30, 31: iStock.com: KristinaVelickovic,

Leontura, GoodGnom; Vecteezy.com

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	7
Zentrale Empfehlungen	13
Zahlen und Fakten zur Prüfung	15
Prüfungsablauf und –gegenstand	17
TEIL 1: Sicherstellung der Lebensmittelversorgung allgemein	19
Ernährungssicherheit	19
Rechtliche Regelungen allgemein	20
Versorgung mit wesentlichen Produkten	23
Einflussfaktoren auf die Ernährungssicherheit	29
Überblick	29
Bodenverbrauch	35
Wasserverbrauch	46
TEIL 2: Sicherstellung der Lebensmittelversorgung in Krisenfällen	53
Krisenprävention und Krisenmanagement	53
Rechtliche Regelungen für die Lebensmittelversorgung in Krisenfällen	58
Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997	60
Wirtschaftslenkungsgesetze	64
Akteure im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Lebensmittelversorgung	67
Im Verantwortungsbereich des Landwirtschaftsministeriums	67
Meldepflichten und Rolle der AMA	69
Lenkungsausschüsse auf Basis des Lebensmittel- bewirtschaftungsgesetzes 1997	73

Daten für das Monitoring der Lebensmittelversorgung _____	79
Projekte des Landwirtschaftsministeriums _____	84
Staatliches Krisen– und Katastrophenschutzmanagement _____	86
Krisenmanagement im Landwirtschaftsministerium _____	89
Entwicklungen auf EU–Ebene _____	93
Resümee _____	96
Schlussempfehlungen _____	99
Anhang A _____	104
SWOT–Analysen, Sitzungen Bundeslenkungsausschuss, Studien und Projekte _____	104
Anhang B _____	114
Maßgebliche Datenquellen für den Grünen Bericht _____	114
Anhang C _____	115
Inlandsproduktion, Export, Import _____	115

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Pro-Kopf-Verbrauch _____	26
Tabelle 2:	Virtueller Wassergehalt von ausgewählten Produkten _____	47
Tabelle 3:	Vorsorge- und Lenkungsmaßnahmen des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 vor und nach der Novelle 2016 _____	61
Tabelle 4:	Rechtlicher Rahmen der Lenkungsmaßnahmen _____	64
Tabelle 5:	Meldepflichten an die AMA (Auswahl) _____	69
Tabelle 6:	Studien und Forschungsprojekte mit Relevanz für die Lebensmittelversorgung in Krisen _____	84

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Sicherstellung der Lebensmittelversorgung in Österreich _____	8
Abbildung 2:	Lebensmittelkette _____	23
Abbildung 3:	Selbstversorgungsgrade in den Bilanzjahren 2015 bis 2020 bzw. 2015/16 bis 2020/21 _____	25
Abbildung 4:	Maßgebliche Einflussfaktoren auf die Ernährungssicherheit in Österreich _____	30
Abbildung 5:	Jährlicher Zuwachs der Flächeninanspruchnahme in Österreich _____	36
Abbildung 6:	Zyklus Krisenmanagement _____	53
Abbildung 7:	Risikomatrix potenzieller Gefahrenquellen für die heimische Ernährungsvorsorge laut Studie 2015 _____	56
Abbildung 8:	Beobachtung der Lebensmittelversorgungslage – Struktur und Ablauf _____	90

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH
AMA	Agrarmarkt Austria
Art.	Artikel
BAES	Bundesamt für Ernährungssicherheit
BEAT	Bodenbedarf für die Ernährungssicherung in Österreich
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMAW	Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMK	Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
BML	Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft
BMLFUW	Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLRT	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus
BMSGPK	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
°C	Grad Celsius
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
COVID	corona virus disease (Coronaviruskrankheit)
EFSCM	European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism (Europäischer Mechanismus zur Krisenvorsorge und Krisenreaktion im Bereich der Ernährungssicherheit)
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Erährungs– und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen)
(f)f.	folgend(e)
g	Gramm
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung

ha	Hektar
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
kg	Kilogramm
km ²	Quadratkilometer
LGBL.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
Lkw	Lastkraftwagen
m ³	Kubikmeter
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SKKM	Staatliches Krisen– und Katastrophenschutzmanagement
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (Stärken, Schwächen, Chancen, Risiken)
t	Tonne(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
vs.	versus
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
Z	Ziffer
ZAMG	Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik
z.B.	zum Beispiel

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft
- Land Tirol
- Land Wien

Lebensmittel – Versorgungssicherheit

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von März bis Mai 2022 die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung in Österreich. Ziel der Prüfung war es, die Zweckmäßigkeit der Vorsorgemaßnahmen zur Ernährungssicherung sowie das Krisenmanagement für die Lebensmittelversorgung auf Basis des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 zu beurteilen. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2015 bis Mai 2022.

Kurzfassung

Österreich galt im überprüften Zeitraum als Land mit hoher Ernährungssicherheit. Diese war auch in der COVID-19-Pandemie und während des Krieges in der Ukraine gewährleistet; das Landwirtschaftsministerium als zuständige Stelle für die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung in Österreich hatte rasch Krisenstäbe eingerichtet, um den damit einhergehenden spezifischen Anforderungen zu begegnen. (TZ 2, TZ 23)

Das Landwirtschaftsministerium ist weitgehend für den Kernbereich der landwirtschaftlichen Produktion und die entsprechenden Vorleistungen zuständig. In einer Krisensituation kann die Landwirtschaftsministerin oder der Landwirtschaftsminister aufgrund des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 Lenkungsmaßnahmen für Produkte ergreifen, die über deren eigentliche Zuständigkeit hinausgehen (z.B. für Lebensmittel im Einzelhandel). (TZ 4)

Das Landwirtschaftsministerium traf allerdings bis zum Jahr 2020 kaum Vorbereitungen, um für Krisenfälle und eine allfällige Anwendung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 gewappnet zu sein. Mit Beginn der COVID-19-Pandemie verstärkte es jedoch seine diesbezüglichen Aktivitäten. (TZ 23, TZ 25)

Die folgende Abbildung zeigt wesentliche Einflussfaktoren und Schwächen im Hinblick auf die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung in Österreich (TZ 25):

Abbildung 1: Sicherstellung der Lebensmittelversorgung in Österreich

Einflussfaktoren (Beispiele):



Schwächen:

Gewährleistung der Ernährungssicherheit

- keine umfassende Berichterstattung zur Ernährungssicherheit, inklusive Abschätzung künftiger Entwicklungen
- eingeschränkte Informationen für strategische Entscheidungen bzw. Maßnahmen, um den Risiken für die Ernährungssicherheit zu begegnen

Krisenvermeidung und Krisenvorsorge

- keine spezifischen Bestimmungen für die Vorbereitung auf allfällige Krisen oder das Risikomanagement im Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz
- keine aktuelle Risikoanalyse oder Risikomatrix in Bezug auf die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung
- keine Notfallpläne für bestimmte Krisenszenarien
- Datenlücken, die ein Monitoring der Lebensmittelversorgung behindern
- keine verbindliche Abstimmung von geplanten Lenkungsmaßnahmen zwischen den für die Wirtschaftslenkungsgesetze zuständigen Ressorts vorgesehen

Quelle und Darstellung: RH

Einflussfaktoren auf die Ernährungssicherheit

Die inländische landwirtschaftliche Produktion, die Lebensmittelproduktion sowie die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sind von vielfältigen Faktoren beeinflusst. Diese Faktoren stehen in ausgesprochen komplexen Wirkungszusammenhängen zueinander. Veränderungen bei einem oder bei mehreren Einflussfaktoren können zu Risiken für die Ernährungssicherheit werden. (TZ 5)

Wichtige Einflussfaktoren sind u.a.:

- die Anzahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, die landwirtschaftlich genutzte Fläche, die Größe der Bevölkerung, der Handel und Importabhängigkeiten, der Klimawandel (TZ 5),
- der Bodenverbrauch (TZ 6) und
- der Wasserverbrauch (TZ 9).

Eine umfassende Berichterstattung zur Ernährungssicherheit in Österreich – unter Berücksichtigung der maßgeblichen Einflussfaktoren inklusive einer Abschätzung künftiger Entwicklungen – gab es nicht. Damit fehlte ein Überblick als Basis für strategische Entscheidungen und für Maßnahmen, um den Risiken für die Ernährungssicherheit zu begegnen. (TZ 5)

Bei Boden und Wasser gibt es Zuständigkeiten sämtlicher Gebietskörperschaften, u.a. der Länder. Daher überprüfte der RH diese beiden Einflussfaktoren auch in Tirol und Wien.

Tirol

In Tirol hatte sich bis 2019 innerhalb von 50 Jahren die für Agrarwirtschaft genutzte Fläche um die Hälfte verringert. Im Jahr 2019 waren etwa 22 % des Landesgebiets für die Agrarwirtschaft genutzt, etwa die Hälfte davon als alpines Grünland. Um die wertvollsten landwirtschaftlich genutzten Flächen zu erhalten, wies Tirol im Dauersiedlungsraum sogenannte landwirtschaftliche Vorrangflächen aus; darüber hinaus sah es keine derartigen Sicherungsmaßnahmen vor.

Mit Stand Mai 2022 waren in Tirol rd. 1.500 Bewässerungsanlagen wasserrechtlich bewilligt, 90 davon waren Neubewilligungen seit 1. Jänner 2015. Dies entsprach einer Zunahme von 6,4 % in diesem Zeitraum. Das Land Tirol sah teilweise keinen Einbau von Wasserzählern vor, etwa bei wasserrechtlich bewilligungspflichtigen landwirtschaftlichen und gewerblichen Bewässerungsanlagen oder bei Förderungen des Landes für Kleinanlagen des landwirtschaftlichen Wasserbaus. (TZ 7, TZ 10)

Wien

Wien erstellte erstmals im Jahr 2004 einen Agrarstrukturellen Entwicklungsplan, der u.a. die Abgrenzung von landwirtschaftlichen Vorranggebieten im Stadtgebiet abbildete. Bei bestimmten ausgewiesenen Vorrangflächen (der sogenannten Kategorie 2) konnte schon gemäß der Definition keine endgültige Abwägung der zukünftigen Nutzung vorgenommen werden, wodurch diese Flächen nur sehr schwach für die landwirtschaftliche Produktion abgesichert waren.

Mit Stand Mai 2022 waren in Wien rd. 1.160 Entnahmestellen für Bewässerung bescheidmäßig bewilligt, 116 davon waren Neubewilligungen seit 1. Jänner 2015. Dies entsprach einer Zunahme von 11,1 % in diesem Zeitraum. Außer bei Kleinstentnahmen sah Wien den Einbau eines Wasserzählers vor; Förderungen für Bewässerungsanlagen gewährte das Land nicht. ([TZ 8](#), [TZ 11](#))

Selbstversorgungsgrade

Österreich hatte bei wichtigen landwirtschaftlichen Grundprodukten einen hohen Selbstversorgungsgrad, bei tierischen Produkten teilweise deutlich über 100 %. Bei bestimmten Gemüsearten sowie bei Äpfeln war der Selbstversorgungsgrad ebenfalls hoch. Bei den Produktgruppen Obst und Gemüse wurde nur etwas mehr als die Hälfte der Inlandsverwendung selbst erzeugt. ([TZ 4](#))

Die Selbstversorgungsgrade sagen jedoch nichts darüber aus, ob die im Inland erzeugten Produkte auch im Inland verwendet oder ob sie exportiert werden. Sie sagen auch nichts über die Leistbarkeit von Lebensmitteln für die Bevölkerung aus und lassen keine Schlussfolgerungen darüber zu, ob sie künftig im selben Ausmaß bestehen werden. Einschränkungen oder Ausfälle bei notwendigen Importen von Betriebsmitteln – wie Treibstoffe, Dünge– oder Pflanzenschutzmittel sowie bestimmte Futtermittel – können die Inlandserzeugung stark beeinträchtigen. ([TZ 4](#))

Krisenprävention und Krisenmanagement

Eine Studie aus dem Jahr 2015 befasste sich mit dem „Risiko– und Krisenmanagement für die Ernährungsvorsorge in Österreich“. Sie enthielt eine Reihe von Handlungsempfehlungen, zu denen jedoch kaum weitere Aktivitäten stattfanden. Das Landwirtschaftsministerium konnte keine aktuelle Risikoanalyse oder eine Risikomatrix für die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung vorlegen. Es hatte auch keine Notfallpläne für bestimmte Krisenszenarien überlegt. ([TZ 12](#))

Die Bestimmungen des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 sind für Krisenfälle nicht ausreichend. Es enthält keine Vorgaben zur Vorbereitung auf allfällige Krisen oder für das Risikomanagement im Lebensmittelbereich, etwa zur

- Analyse und Bewertung von Krisenszenarien (z.B. Blackout),
- Implementierung eines Monitorings zur Lebensmittelversorgung samt einer Ermächtigung, zielgerichtet Daten entlang der gesamten Lebensmittelkette – insbesondere auch im Rahmen von Übungen – zu verwenden, oder
- Erstellung von Notfallplänen. (TZ 14)

Das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 sah den Bundeslenkungsausschuss als das zentrale Gremium vor, um die Landwirtschaftsministerin oder den Landwirtschaftsminister bei der Krisenvorsorge und dem Krisenmanagement zu beraten. Bei der Verlängerung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 im Jahr 2016 wurden die Aufgaben des Bundeslenkungsausschusses erweitert. Er hat sich demnach auch mit der Lage der Märkte einschließlich der Preise zu befassen, um die Sicherstellung einer langfristigen Krisenvorsorge und die Erhaltung der Ernährungssouveränität prüfen zu können. Die diesbezügliche Berichterstattung an den Bundeslenkungsausschuss orientierte sich grundsätzlich an der laufenden Markt- und Preisberichterstattung der AMA. Informationen zu strategischen Themen, z.B. dem Bodenverbrauch, waren nicht vorgesehen. (TZ 14, TZ 19)

Die Mitglieder des Bundeslenkungsausschusses bildeten ein breites Interessenspektrum ab – vertreten waren u.a. alle Bundesministerien und Länder, politische Parteien und gesetzliche Interessenvertretungen. Aus Sicht des RH war es dem Bundeslenkungsausschuss als zentralem Beratungsgremium im Hinblick auf seine Zusammensetzung aus 39 Mitgliedern nicht möglich, in Krisenfällen rasch eine fundierte Expertise für die Landwirtschaftsministerin bzw. den Landwirtschaftsminister abzugeben. (TZ 18)

Wirtschaftslenkungsgesetze – keine verpflichtende ressortübergreifende Abstimmung

Die Wirtschaftslenkungsgesetze bilden den rechtlichen Rahmen für Lenkungsmaßnahmen in Krisensituationen oder bei drohenden Krisen. Dazu zählen

- das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 (Zuständigkeit des Landwirtschaftsministeriums),
- das Versorgungssicherungsgesetz (Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums) und
- das Energielenkungsgesetz 2012 (Zuständigkeit des Klimaschutzministeriums). ([TZ 15](#))

Die jeweilige Bundesministerin oder der jeweilige Bundesminister kann mit Verordnung Lenkungsmaßnahmen anordnen, die – außer bei Gefahr im Verzug – der Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrats bedürfen. ([TZ 15](#))

Im Krisenfall kann für die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung die Anwendung aller Wirtschaftslenkungsgesetze erforderlich sein, auch jener, die nicht in die Zuständigkeit des Landwirtschaftsministeriums fallen. Beispielsweise können Lenkungsmaßnahmen aus dem Versorgungssicherungsgesetz (etwa bei Verpackungen) oder dem Energielenkungsgesetz 2012 (etwa bei Gas) die Lebensmittelversorgung beeinflussen. In den Wirtschaftslenkungsgesetzen fehlen jedoch Vorgaben für eine verbindliche, ressortübergreifende Abstimmung der Maßnahmen, um Zielkonflikte bei der Durchführung von Lenkungsmaßnahmen zu vermeiden. ([TZ 13](#), [TZ 15](#))

Verfügbarkeit erforderlicher Daten

Das Landwirtschaftsministerium verfügte grundsätzlich über eine Vielzahl an Daten zur Agrarstruktur sowie über Daten aus den Markt- und Preisberichterstattungen. ([TZ 20](#))

In mehreren Studien, Projekten und Arbeitsgruppen wurde jedoch aufgezeigt, dass die Datenlage für Krisenfälle unzureichend ist. Problematisch war u.a., dass das Landwirtschaftsministerium zur Beurteilung der Versorgung mit Lebensmitteln in Krisenfällen auch Daten aus Bereichen benötigt, für die es – ausgenommen in Krisen – nicht zuständig ist (z.B. den Lebensmitteleinzelhandel). Es setzte allerdings erst anlässlich der COVID-19-Pandemie verstärkt Schritte, um solche Datenlücken zu schließen. ([TZ 20](#))

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Es wäre regelmäßig ein gesamthafter Überblick zur Ernährungssicherheit in Österreich zu erstellen, inklusive aktueller Entwicklungen und künftiger Herausforderungen, die sich u.a. durch den Klimawandel ergeben. Dieser Überblick könnte beispielsweise im Rahmen des Grünen Berichts erfolgen. Damit könnten Entwicklungen, die die Ernährungssicherheit gefährden, frühzeitig erkannt und rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergriffen werden. (TZ 5)
- Die bereits bekannten Risiken entlang der Lebensmittelversorgungskette wären zu analysieren und gegebenenfalls neu zu bewerten. Auf Grundlage der sich dadurch ergebenden Informationen wären Notfallpläne zur Gewährleistung der Lebensmittelversorgung in Krisenfällen zu erstellen (z.B. für Energie-Mangellagen oder überregionale Ernteaussfälle). (TZ 12)
- Ein Entwurf für eine Novelle des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 wäre auszuarbeiten; darin wären Regelungen für das Risikomanagement und für Maßnahmen zur Vorbereitung auf Krisenfälle vorzusehen. Wesentlich wären dabei
 - die Möglichkeit, im Rahmen eines Monitorings Daten entlang der gesamten Lebensmittelkette für Zwecke der Krisenvorsorge zu erheben und zu verarbeiten,
 - eine Verpflichtung, die Auswirkungen allfälliger Krisenszenarien auf die Lebensmittelversorgung zu analysieren und zu bewerten, und
 - die Vorgabe, Notfallpläne zu erstellen. (TZ 14)
- Das Landwirtschaftsministerium sollte sich für eine verbindliche Abstimmung von geplanten Lenkungsmaßnahmen auf Basis der Wirtschaftslenkungsgesetze mit allen betroffenen Ressorts und für die Festlegung eines Koordinationsprozesses einsetzen. (TZ 15)

- Es wäre zu analysieren,
 - für welche Waren Informationen (insbesondere auch Mengenangaben) erhoben werden müssen, um einen ausreichenden Überblick über den Markt und die Lebensmittelversorgung – in Normalzeiten, bei drohenden Marktstörungen und in Krisen – zu erhalten. Auf dieser Grundlage wären, auch im Hinblick auf die empfohlene Novellierung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 (TZ 14), geeignete Maßnahmen (z.B. legislative Lösungen) zu setzen, um festgestellte Datenlücken zu schließen;
 - welche – für die Vollziehung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 benötigten, aber im Ressort nicht vorhandenen – Daten allenfalls bereits bei anderen Stellen verfügbar sind und welche Zugriffsrechte auf diese Daten bestehen. Auf Basis dieser Analyse wären die notwendigen Maßnahmen, Vereinbarungen bzw. Regelungen zu treffen, um gegebenenfalls die Zugriffsrechte sicherzustellen (z.B. zu den Daten des Veterinär-Informationssystems). (TZ 20)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Lebensmittel – Versorgungssicherheit			
rechtliche Grundlagen	Landwirtschaftsgesetz 1992, BGBl. 375/1992 i.d.g.F.		
	Marktordnungsgesetz 2007 bzw. 2021, BGBl. I 55/2007 i.d.g.F.		
	Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997, BGBl. 789/1996 i.d.g.F.		
wesentliche Kennzahlen			
	2010	2016 ¹	2020
Anzahl land– und forstwirtschaftlicher Betriebe	173.317	162.018	154.953
davon			
Betriebe mit landwirtschaftlich genutzter Fläche	153.519	134.570	110.239
	in ha		
Gesamtfläche der Betriebe	7.347.536	7.261.574	6.940.893
davon			
landwirtschaftlich genutzte Fläche	2.879.895	2.671.174	2.602.666
	2010	2015	2020
	in km²		
jährliche Flächeninanspruchnahme	89	57	42
	in t		
Produktionszahlen			
Getreide insgesamt	4.814.643	4.843.799	5.668.029
Selbstversorgungsgrad	92 %	88 %	94 %
Gemüse insgesamt	653.999	642.599	keine Angabe ²
Selbstversorgungsgrad	61 %	57 %	58 %
Obst insgesamt	429.657	475.705	481.362
Selbstversorgungsgrad	52 %	49 %	48 %
Fleisch insgesamt ³	922.557	914.497	909.981
Selbstversorgungsgrad	111 %	109 %	112 %

¹ Agrarstrukturhebung 2016 (Zwischenerhebung)

² Daten nicht verfügbar

³ Exporte bzw. Importe ohne lebende Tiere

Quellen: Statistik Austria; BML

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von März bis Mai 2022 die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung in Österreich beim Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (in der Folge: **Landwirtschaftsministerium**¹), beim Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (in der Folge: **Gesundheitsministerium**), bei der Agrarmarkt Austria (**AMA**), der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (**AGES**) sowie in den Ländern Tirol und Wien.

Eine wesentliche Rechtsgrundlage für die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung ist neben dem Landwirtschaftsgesetz 1992² das Bundesgesetz über Lenkungsmaßnahmen zur Sicherung der Produktion und der Versorgung mit Lebensmitteln (Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997)³. Die Vollziehung dieser Gesetze obliegt der Landwirtschaftsministerin oder dem Landwirtschaftsminister. Als eines von drei Wirtschaftslenkungsgesetzen⁴ enthält das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 Bestimmungen im Hinblick auf die Bewältigung von Krisen. Die Komplexität und Vielzahl der Einflussfaktoren auf die Lebensmittelversorgung erfordern eine enge Abstimmung mit

- dem für das Versorgungssicherungsgesetz zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (in der Folge: **Wirtschaftsministerium**) und
- dem für das Energielenkungsgesetz zuständigen Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (in der Folge: **Klimaschutzministerium**)⁵.

¹ Der Themenbereich Landwirtschaft ressortierte von 1. März 2014 bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Bundesministeriengesetz–Novelle BGBl. I 11/2014), vom 8. Jänner 2018 bis 28. Jänner 2020 im Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (Bundesministeriengesetz–Novelle BGBl. I 164/2017), vom 29. Jänner 2020 bis 17. Juli 2022 im Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (Bundesministeriengesetz–Novelle BGBl. I 8/2020) und seit 18. Juli 2022 im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (Bundesministeriengesetz–Novelle BGBl. I 98/2022). Der RH verwendet im Folgenden einheitlich die Bezeichnung Landwirtschaftsministerium.

² BGBl. 375/1992 i.d.g.F.

³ BGBl. 789/1996 i.d.g.F.

⁴ Die drei Wirtschaftslenkungsgesetze sind: das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997, das Versorgungssicherungsgesetz (BGBl. 380/1992 i.d.g.F.) und das Energielenkungsgesetz 2012 (BGBl. I 41/2013 i.d.g.F.).

⁵ Bezeichnungen gemäß der Bundesministeriengesetz–Novelle BGBl. I 98/2022 vom 17. Juli 2022

(2) Ziel der Gebarungsüberprüfung war es,

- die Zweckmäßigkeit der Vorsorgemaßnahmen zur Ernährungssicherung sowie
- das Krisenmanagement für die Lebensmittelversorgung auf Basis des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997

zu beurteilen.

Im Fokus der Gebarungsüberprüfung standen demnach

- die Ernährungssicherheit in Österreich und Faktoren, die diese beeinflussen,
- die Vorsorgemaßnahmen zur langfristigen Sicherstellung der landwirtschaftlichen Produktion und der Lebensmittelversorgung,
- die Vorbereitung auf Krisen im Bereich der Lebensmittelversorgung,
- die Marktbeobachtung und die Vollständigkeit der sich daraus ergebenden Datenglage sowie
- Entwicklungen auf Ebene der Europäischen Union (**EU**).

Der Bericht stellt zunächst die Grundlagen für die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung (Ernährungssicherheit) dar und geht in der Folge auf die (Vorsorge–) Maßnahmen für Krisenfälle und das Krisenmanagement ein.

Die Wahrung der Sicherheit und Qualität der Ernährung im Sinne des Gesundheitsschutzes war nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2015 bis Mai 2022. Wenn es die Nachvollziehbarkeit von Entwicklungen besser unterstützte, zog der RH auch Daten aus früheren Zeiträumen heran.

(3) Zu dem im Februar 2023 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die AMA im März 2023, das Land Tirol und das Land Wien im April 2023 und das Landwirtschaftsministerium im Mai 2023 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2023.

TEIL 1: Sicherstellung der Lebensmittelversorgung allgemein

Ernährungssicherheit

- 2 (1) Ernährungssicherheit liegt gemäß der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (**FAO**) dann vor, wenn Menschen jederzeit physischen und wirtschaftlichen Zugang zu sicherer, genügender, ihren Essgewohnheiten entsprechender und ausgewogener Ernährung haben, um ein aktives Leben in Gesundheit führen zu können.

Die FAO leitet davon vier bestimmende Faktoren für die Ernährungssicherheit ab: Verfügbarkeit, Zugang, Verwendung und Stabilität.

- **Verfügbarkeit** bezieht sich auf ausreichende Mengen an Lebensmitteln in angemessener Qualität, die durch heimische Produktion oder Importe geliefert werden.
- **Zugang** bezieht sich auf die Nachfrage und auf den Aspekt, ob Lebensmittel für den einzelnen Konsumenten erhältlich bzw. bezahlbar sind.
- **Verwendung** beinhaltet Aspekte wie die Lebensmittelsicherheit oder die ernährungsphysiologische Zusammensetzung der Nahrung.
- **Stabilität** bezieht sich auf die zeitliche Dimension; um Ernährungssicherheit zu gewährleisten, muss eine Bevölkerung, ein Haushalt oder eine Einzelperson jederzeit Zugang zu ausreichender Nahrung haben.

(2) Die Ernährungssicherheit wird von sehr vielen, komplex zusammenwirkenden Faktoren beeinflusst (TZ 5). Österreich galt im überprüften Zeitraum als Land mit einer sehr guten Ernährungssicherheit.⁶ Die COVID-19-Pandemie und der Krieg in der Ukraine erhöhten die öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema, weil beide Ereignisse sich u.a. auf die Verfügbarkeit von Lebensmitteln und deren Preise sowie insgesamt auf die Stabilität der Ernährungssicherheit auswirken konnten.

⁶ Der Global Food Security Index (GFSI) des Wirtschaftsmagazins „The Economist“ vergleicht Leistbarkeit, Verfügbarkeit, Qualität und Sicherheit von Nahrungsmitteln sowie natürliche Ressourcen und Resilienz in 113 Ländern. Im Jahr 2021 belegte Österreich in der Gesamtwertung den zweiten Platz. Nach den wichtigsten Indikatoren des Rankings betrachtet belegte Österreich bei „Leistbarkeit“ den 8. Platz, bei „Verfügbarkeit“ den 6. Platz, bei „Qualität und Nahrungsmittelsicherheit“ den 9. Platz und bei „Natürliche Ressourcen und Resilienz“ den 12. Platz der 113 verglichenen Länder.

Rechtliche Regelungen allgemein

- 3 (1) Für die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung aus der landwirtschaftlichen Produktion bestehen zahlreiche – auf diese Thematik unmittelbar (z.B. Landwirtschaftsgesetz 1992) und mittelbar (z.B. Regelungen zu Betriebsmitteln) anzuwendende – Regelungen. Aufgrund der geteilten Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten im Bereich Landwirtschaft bestanden Regelungen sowohl auf EU– als auch auf nationaler Ebene.

(2) Gemeinsame Agrarpolitik der EU

Die Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik (**GAP**) der EU sind u.a.,

- die Versorgung mit Lebensmitteln sicherzustellen und
- für die Belieferung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu angemessenen Preisen zu sorgen.⁷

Auf europäischer Ebene galt insbesondere ein gut funktionierender Binnenmarkt als Fundament für die Ernährungs– und Lebensmittelsicherheit. Vor dem Hintergrund der COVID–19–Pandemie richtete die Europäische Kommission mit Beschluss vom 12. November 2021 einen europäischen Mechanismus zur Krisenvorsorge und Krisenreaktion im Bereich der Ernährungssicherheit (**EFSCM**) ein; die erste förmliche Tagung dieser Gruppe fand am 9. März 2022 statt (TZ 24).

Die GAP enthält Bestimmungen über eine gemeinsame Marktorganisation und über Direktzahlungen zur Unterstützung von landwirtschaftlichen Betrieben; weiters zielt sie auf die Entwicklung des ländlichen Raums ab.

Auf Basis der Verordnung (EU) 2021/2115⁸ analysierte das Landwirtschaftsministerium im Zuge der Erstellung des GAP–Strategieplans für die Förderperiode 2023–2027 die Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (**SWOT–Analyse**) des land– und forstwirtschaftlichen Sektors (TZ 12).

⁷ Art. 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV**), BGBl. III 86/1999 i.d.g.F.

⁸ Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP–Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) 1307/2013

(3) Bundesebene

(a) Das Landwirtschaftsgesetz 1992 legt als Ziel der Agrarpolitik fest, die Landwirtschaft – unter Bedachtnahme auf die GAP – zu fördern, damit sie imstande ist, u.a.

- der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit qualitativ hochwertigen Lebensmitteln und Rohstoffen zu sichern und
- die natürlichen Lebensgrundlagen Boden, Wasser und Luft nachhaltig zu erhalten.

Es enthält dazu einen Katalog an Fördermaßnahmen, z.B. produktionslenkende Maßnahmen oder Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der agrarischen Produktion.

(b) Das Marktordnungsgesetz 2007 bzw. 2021⁹ ermächtigt die Landwirtschaftsministerin oder den Landwirtschaftsminister, u.a. zur Marktbeobachtung bestimmte Marktteilnehmer zu Mengen- und Preismeldungen für Marktordnungswaren¹⁰ zu verpflichten. Die zuständige Marktordnungs-, Interventions- und Zahlstelle ist die AMA.

Der Landwirtschaftsministerin oder dem Landwirtschaftsminister obliegen nach diesem Gesetz z.B. die Erlassung allgemeiner Normen, soweit sie zur Durchführung von Regelungen des gemeinschaftlichen Marktordnungsrechts erforderlich sind, und die Vertretung der Landwirtschaft bei den Organen und Gremien der EU.

(c) Auf Grundlage des Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetzes (GESG)¹¹ wurden die AGES und das Bundesamt für Ernährungssicherheit (**BAES**) eingerichtet. Dem Bundesamt wurden im Düngemittelgesetz 2021¹² und im Futtermittelgesetz 1999¹³ wesentliche Überwachungs- und Vollzugsaufgaben übertragen. Allein im Düngemittelgesetz 2021¹⁴ waren sieben EU-Richtlinien angeführt, die mit diesem Gesetz umgesetzt wurden.

⁹ Bundesgesetz über die Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen und die Grundsätze der Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik, BGBl. I 55/2007 i.d.g.F.; ursprünglich: Marktordnungsgesetz 2007; Kurzbezeichnung nach Novellierung 2021: Marktordnungsgesetz 2021

¹⁰ Waren bzw. Warenkategorien (z.B. Getreide, Milch, Milcherzeugnisse, Obst, Gemüse, Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, Fleischarten), für die politische Maßnahmen ergriffen werden, um Angebot und Nachfrage sowie Preise zu regulieren (Marktorganisation)

¹¹ BGBl. I 63/2002 i.d.g.F.

¹² BGBl. I 103/2021 i.d.g.F.

¹³ BGBl. I 139/1999 i.d.g.F.

¹⁴ § 1 Düngemittelgesetz 2021

Der AGES obliegen u.a. die fachliche Koordination und Unterstützung des BAES.

(4) Länderebene

Neben dem Tiroler Landwirtschaftsgesetz¹⁵ und dem Wiener Landwirtschaftsgesetz¹⁶ ist die Sicherung der landwirtschaftlichen Produktion beispielsweise im Raumordnungsrecht angesprochen:

(a) Nach dem Tiroler Raumordnungsgesetz 2022¹⁷ sind im Rahmen der überörtlichen Raumordnung insbesondere die Sicherung geeigneter und ausreichend großer land- und forstwirtschaftlich nutzbarer Flächen, die Verbesserung der agrarischen Infrastruktur und die Erhaltung der bäuerlichen Betriebsstrukturen anzustreben.

(b) Nach der Bauordnung für Wien¹⁸ ist bei der Festsetzung und Abänderung der Flächenwidmungspläne und der Bebauungspläne insbesondere auf die Vorsorge für angemessene, der Land- und Forstwirtschaft dienende Grundflächen Bedacht zu nehmen.

(5) Die Zuständigkeit für Gesetzgebung und Vollziehung für die Landwirtschaft liegt bei den Ländern. Allerdings enthält das Marktordnungsgesetz 2021¹⁹ eine Verfassungsbestimmung, nach der die Erlassung und Änderung von Vorschriften zur Durchführung der gemeinschaftlichen Marktordnung Bundessache sind. Das betrifft insbesondere die hoheitliche Abwicklung der EU-Förderungen für die Landwirtschaft im Rahmen der GAP.

¹⁵ LGBl. 3/1975 i.d.g.F.

¹⁶ LGBl. 15/2000 i.d.g.F.

¹⁷ LGBl. 43/2022 i.d.g.F. Im überprüften Zeitraum wurde das zu Beginn geltende Tiroler Raumordnungsgesetz 2011 (LGBl. 56/2011) zweimal wiederverlautbart: als Tiroler Raumordnungsgesetz 2016 (LGBl. 101/2016) und als Tiroler Raumordnungsgesetz 2022.

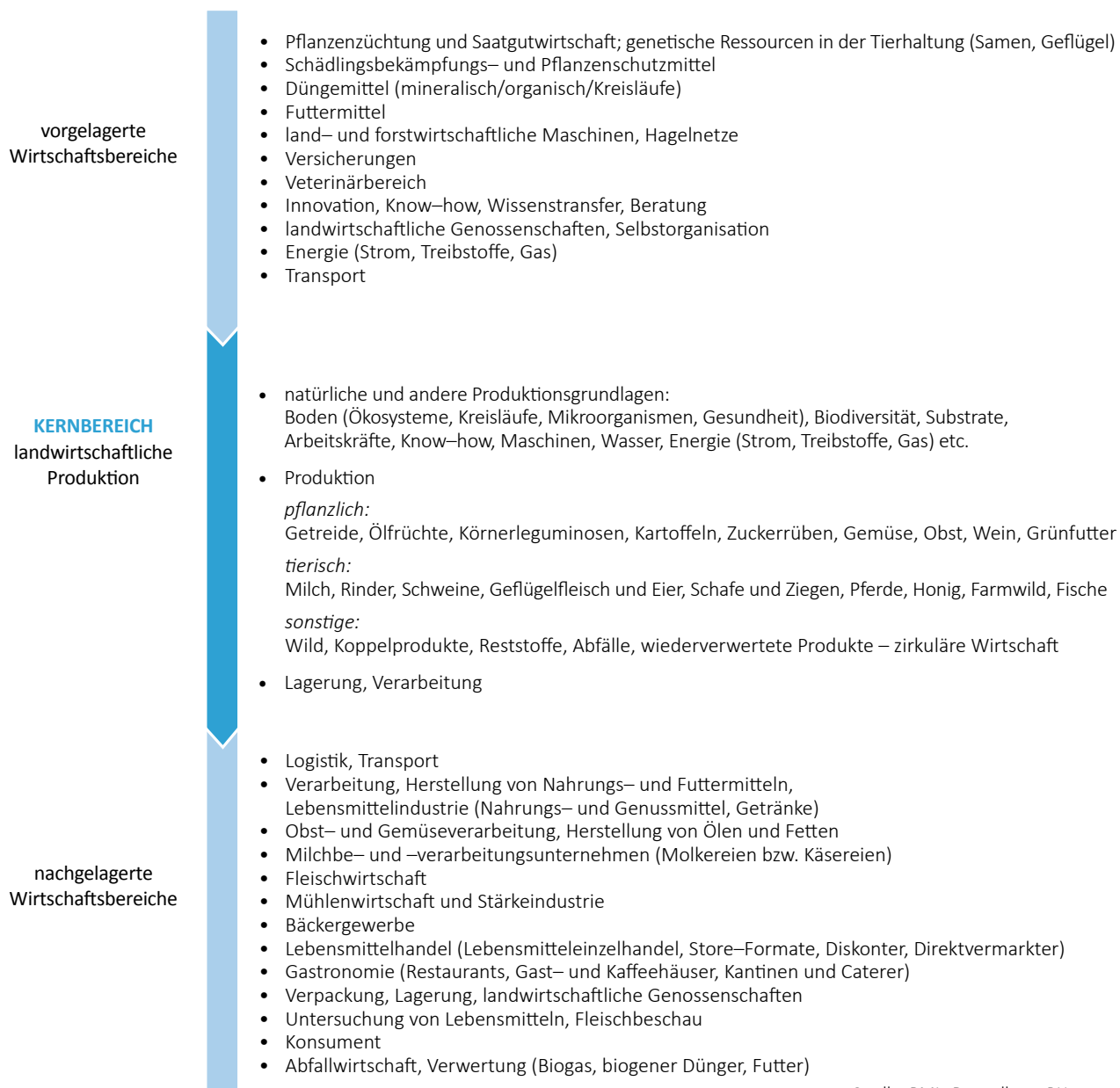
¹⁸ LGBl. 11/1930 i.d.g.F.

¹⁹ BGBl. I 55/2007 i.d.g.F.

Versorgung mit wesentlichen Produkten

- 4.1 (1) Die folgende Abbildung zeigt eine Übersicht über die Wertschöpfungskette²⁰ bei Lebensmitteln (in der Folge vereinfacht als **Lebensmittelkette** bezeichnet):

Abbildung 2: Lebensmittelkette



Quelle: BML; Darstellung: RH

²⁰ Die agrarische Wertschöpfungskette ist nicht definiert; sie bezieht sich in der Regel auf die gesamte Palette von Waren und Dienstleistungen, die erforderlich sind, damit ein Agrarprodukt vom Betrieb zum Endverbrauch gelangt. Zur Wertschöpfungskette bei Lebensmitteln zählt auch der Lebensmittelhandel als eine zentrale Schnittstelle zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern. Eindeutige und einfache Abgrenzungen sind kaum möglich.

Das Landwirtschaftsministerium ist weitgehend für den Kernbereich der landwirtschaftlichen Produktion und die entsprechenden Vorleistungen zuständig. In einer Krisensituation kann die Landwirtschaftsministerin oder der Landwirtschaftsminister aufgrund des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 Lenkungsmaßnahmen für Produkte ergreifen, die über deren eigentliche Zuständigkeit hinausgehen (z.B. für Lebensmittel im Einzelhandel).

(2) Das Ausmaß der Versorgung mit pflanzlichen oder tierischen Produkten für eine bestimmte Region und einen bestimmten Zeitraum wird in der Regel mit Versorgungsbilanzen dargestellt.

Für Österreich erstellte die Bundesanstalt „Statistik Österreich“ (in der Folge: **Statistik Austria**) jährlich²¹ Versorgungsbilanzen (insbesondere auf Basis von Produktionsstatistiken und Außenhandelsdaten) und berechnete die Selbstversorgungsgrade sowie den Pro-Kopf-Verbrauch für pflanzliche und tierische Produkte.

(3) Die Versorgungsbilanzen bilden das Aufkommen (Inlandserzeugung und Einfuhren) und die Verwendung (Inlandsverwendung, Ausfuhren und zum Teil Bestandsveränderungen) der landwirtschaftlichen Produktion ab.

Die Statistik Austria stellte in den Bilanzen grundsätzlich dar:

- die Erzeugung (Mengen– bzw. Gewichtsangaben),
- die Ein– und Ausfuhren,
- die Inlandsverwendung (Erzeugung plus Einfuhren abzüglich Ausfuhren),
- den Pro-Kopf-Verbrauch und
- den Selbstversorgungsgrad.

Für folgende Produktgruppen waren – seit Mitte der 1990er Jahre – Daten verfügbar: Getreide, Ölsaaten, pflanzliche Öle, Obst, Gemüse, Kartoffeln und Kartoffelstärke, Hülsenfrüchte, Reis, Zucker, Honig, Bier und Wein sowie Fleisch nach Arten, Geflügel nach Arten und Eier.

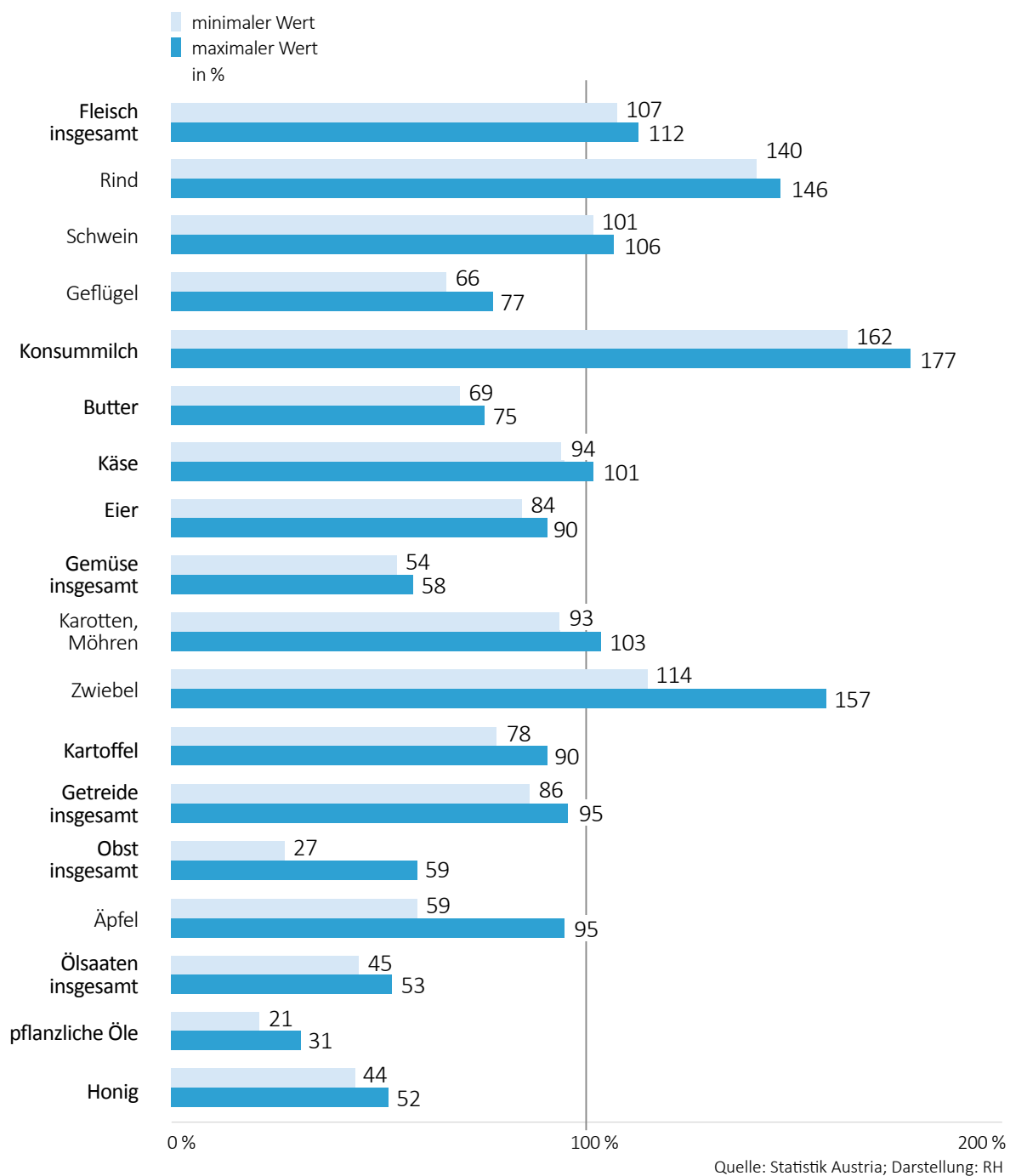
(4) Die Selbstversorgungsgrade²² geben Auskunft, inwieweit die heimisch produzierten – tierischen und pflanzlichen – Erzeugnisse den inländischen Bedarf für Mensch, Tier und Industrie abdecken können bzw. übersteigen.

²¹ im tierischen Sektor bezogen auf das Kalenderjahr (1. Jänner bis 31. Dezember), im pflanzlichen Sektor (Gemüse, Getreide, Obst) bezogen auf das jeweilige Wirtschaftsjahr (z.B. 1. Juli bis 30. Juni des Folgejahres)

²² Selbstversorgung = Inlandserzeugung * 100 / Inlandsverwendung

Die nachstehende Abbildung stellt den Minimal- bzw. Maximalwert des Selbstversorgungsgrades für bestimmte landwirtschaftliche Produkte in Österreich dar; bei tierischen Produkten für die Bilanzjahre 2015 bis 2020 und bei pflanzlichen Produkten für die Bilanzjahre 2015/16 bis 2020/21:

Abbildung 3: Selbstversorgungsgrade in den Bilanzjahren 2015 bis 2020 bzw. 2015/16 bis 2020/21



Österreich hatte bei wichtigen landwirtschaftlichen Grundprodukten einen hohen Selbstversorgungsgrad; bei tierischen Produkten teilweise deutlich über 100 %. Bei bestimmten Gemüsearten (Karotten und Zwiebeln) sowie bei Äpfeln war der Selbstversorgungsgrad ebenfalls hoch. Bei den Produktgruppen Obst und Gemüse wurde jedoch höchstens etwas mehr als die Hälfte der Inlandsverwendung auch im Inland erzeugt.

Die Selbstversorgungsgrade sagen nichts darüber aus, ob die im Inland erzeugten Produkte auch im Inland verwendet oder ob sie exportiert werden. Sie sagen auch nichts über die Leistbarkeit von Lebensmitteln für die Bevölkerung aus und lassen keine Schlussfolgerungen darüber zu, ob sie künftig im selben Ausmaß bestehen werden. Einschränkungen oder Ausfälle bei notwendigen Importen von Betriebsmitteln – wie Treibstoffe, Dünge– oder Pflanzenschutzmittel sowie bestimmte Futtermittel – können die Inlanderzeugung stark beeinträchtigen.

Um ein genaueres Bild der tatsächlichen Selbstversorgung zu erhalten, ermittelte z.B. die Schweiz bei bestimmten Produkten zusätzlich einen Netto-Selbstversorgungsgrad. Der Netto-Selbstversorgungsgrad berücksichtigte z.B., dass ein Teil der Inlandsproduktion auf importierten Futtermitteln beruhte; folglich wurde bei der tierischen Inlandsproduktion der Selbstversorgungsgrad um jenen Anteil reduziert, der in der Schweiz mit importierten Futtermitteln produziert wurde.

(5) Der Pro-Kopf-Verbrauch²³ gibt an, welche Lebensmittelmenge je Person in einem Jahr verbraucht wird. Nachstehende Tabelle zeigt den Pro-Kopf-Verbrauch ausgewählter Produktgruppen in den Bilanzjahren 2015 bis 2020 bzw. 2015/16 bis 2020/21:

Tabelle 1: Pro-Kopf-Verbrauch

Produktgruppe	Bilanzjahr ¹					
	Pro-Kopf-Verbrauch in Kilogramm					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fleisch insgesamt	96,9	96,5	94,6	95,3	93,9	90,8
Fleischverzehr insgesamt ²	64,9	64,6	63,3	63,6	62,6	60,5
	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Getreide insgesamt	89,3	91,7	90,1	90,6	92,8	89,4
Gemüse insgesamt	111,6	112,8	114,9	113,2	117,9	116,7
Obst insgesamt	79,1	70,7	73,5	80,3	75,1	76,2

¹ Kalenderjahr im tierischen Sektor, jeweiliges Wirtschaftsjahr im pflanzlichen Sektor (z.B. 1. Juli bis 30. Juni des Folgejahres)

² Pro-Kopf-Verzehr: ohne Knochen- und Sehnenanteile sowie Hunde- und Katzenfutter

Quelle: Statistik Austria

²³ Der Pro-Kopf-Verbrauch ermittelt sich durch die Division des Nahrungsverbrauchs eines Produkts durch die durchschnittliche Wohnbevölkerung im jeweiligen Bezugszeitraum.

Der Nahrungsverbrauch als ein Parameter für die Berechnung des Pro-Kopf-Verbrauchs errechnet sich je Produktgruppe aus der Inlandsverwendung²⁴ abzüglich der Mengen z.B. für

- Futtermittel, Saatgut, industrielle Verwertung und Verluste (bei Getreide),
- Verarbeitung und Verluste (bei Obst) und
- Verluste (bei Gemüse).

Bei der Produktgruppe Fleisch wies die Statistik Austria ergänzend zum Pro-Kopf-Verbrauch auch einen Pro-Kopf-Verzehr aus, für den sie den Mengenverlust durch Knochen- und Sehnenanteile sowie den Verbrauch für Hunde- und Katzenfutter abzog, um den Verzehr durch den Menschen deutlicher darzustellen.

Verschwendete Mengen, die Verfütterung an Haustiere (ausgenommen bei Fleisch) oder der Einfluss von Reisebewegungen (Verbrauch durch Touristinnen und Touristen) waren bei der Berechnung des Pro-Kopf-Verbrauchs grundsätzlich nicht berücksichtigt. Der tatsächliche Verzehr durch den Menschen liegt daher generell unter den ermittelten Werten für den Pro-Kopf-Verbrauch.

(6) Die AMA war mit der zentralen Markt- und Preisberichterstattung beauftragt.²⁵ Diese umfasste in- und ausländische Märkte betreffend agrarische Produkte, daraus hergestellte Verarbeitungserzeugnisse und landwirtschaftliche Produktionsmittel. Die erstellten Marktinformationen sowie Markt- und Preisberichte (monatlich, zum Teil wöchentlich) gab es für die Produktgruppen Getreide und Ölsaaten, Obst und Gemüse, Milch und Milchprodukte, Vieh und Fleisch sowie Eier und Geflügel.

Neben den Preisen enthielten die Berichte auch Informationen zu Angebot und Nachfrage, zu Markteinschätzungen (Österreich – EU – Welt), zur Versorgungslage und über allfällige Maßnahmen zur Marktstabilisierung sowie bei Getreide und Äpfeln auch zu aktuellen Lagerbeständen. Daten zu Lagerbeständen anderer Produkte waren nicht ausgewiesen, weil es keine entsprechenden Meldeverpflichtungen gab.

- 4.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Selbstversorgung in Österreich bei wesentlichen landwirtschaftlichen Produkten grundsätzlich gegeben war. Bei tierischen Produkten lag sie teilweise deutlich über dem Eigenverbrauch. Bei Obst und Gemüse war die Selbstversorgung vor allem bei Äpfeln, Zwiebeln, Karotten und Kartoffeln sehr gut, auch bei Getreide insgesamt lag ein hoher Selbstversorgungsgrad vor.

²⁴ Inlandsverwendung = Eigenerzeugung abzüglich Ausfuhren und zuzüglich Einfuhren

²⁵ § 3 Abs. 1 AMA-Gesetz 1992, BGBl. 376/1992 i.d.g.F.

Allerdings bilden Versorgungsbilanzen mit den Selbstversorgungsgraden und dem Pro–Kopf–Verbrauch lediglich den Ist–Zustand ab und lassen nur bedingt Schlüsse auf zukünftige Entwicklungen zu.

Beispielsweise würden Änderungen, wie ein geringerer Lebensmittelverbrauch aufgrund von Ausfällen im Tourismus oder eine Reduktion der vermeidbaren Lebensmittelabfälle, zu einem höheren Selbstversorgungsgrad führen. Die Importabhängigkeit bei bestimmten landwirtschaftlichen Betriebsmitteln – z.B. Treibstoffe, Düngemittel, Pflanzenschutzmittel oder Futtermittel – stellt hingegen ein Risiko dar, weil Lieferengpässe oder –ausfälle die Produktion schwächen und zu schlechteren Selbstversorgungsgraden führen können.

Der RH verwies auf die in der Schweiz durchgeführte zusätzliche Berechnung von fiktiven „Netto–Selbstversorgungsgraden“ unter ausschließlicher Berücksichtigung verfügbarer inländischer Betriebsmittel. Ähnliche Berechnungen könnten aus Sicht des RH eine Einschätzung der Produktionsleistung in Österreich unter bestimmten Risikoszenarien unterstützen.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, für eine ergänzende Einschätzung der landwirtschaftlichen Produktionsleistung und für bestimmte Risikoszenarien (z.B. Importausfälle bei Futtermitteln oder bei bestimmten Betriebsmitteln) Netto–Selbstversorgungsgrade zu ermitteln.

(2) Der RH merkte an, dass die Marktberichte der AMA dem Landwirtschaftsministerium grundsätzlich einen guten, laufenden Überblick über die Marktsituation und die Preisentwicklungen bei den beobachteten Produktgruppen boten.

- 4.3 Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Ermittlung eines Netto–Selbstversorgungsgrades schon derzeit möglich sei; der jährlich im Grünen Bericht dargestellte Selbstversorgungsgrad solle zukünftig stärker in den Fokus gerückt bzw. detaillierter dargestellt werden. Darüber hinaus werde die Berechnungsmethode des Selbstversorgungsgrades intern geprüft. Gespräche zur Verbesserung der Berechnungsmethode mit der Statistik Austria und der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen (BAB) hätten unter Leitung des Landwirtschaftsministeriums im September 2022 begonnen. Dieses Vorhaben sei auch im Rahmen der Sitzung der „§ 7–Kommission“²⁶ im Juli 2022 angeregt und von dieser Seite sehr begrüßt worden.

²⁶ eine gemäß § 7 Landwirtschaftsgesetz eingerichtete Kommission, zu deren Aufgaben u.a. die Mitwirkung bei der Erarbeitung des Berichts über die wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft zählt

Einflussfaktoren auf die Ernährungssicherheit

Überblick

- 5.1 (1) Die inländische landwirtschaftliche Produktion, die Lebensmittelproduktion und –verarbeitung sowie die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln sind von vielfältigen Faktoren aus unterschiedlichen Themen- und Politikbereichen beeinflusst. Die Faktoren stehen in ausgesprochen komplexen Wirkungszusammenhängen zueinander. Veränderungen bei einem oder bei mehreren Einflussfaktoren können zu Risiken für die Ernährungssicherheit werden. Die folgende Abbildung zeigt maßgebliche Einflussfaktoren sowie ausgewählte Informationen dazu:

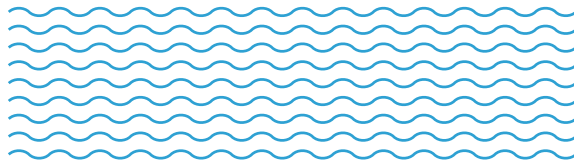
Abbildung 4: Maßgebliche Einflussfaktoren auf die Ernährungssicherheit in Österreich

Maßgebliche Einflussfaktoren

auf die Ernährungssicherheit in Österreich



land- und
forstwirtschaftliche Betriebe:
154.953 im Jahr 2020
(durchschnittliche Größe: 45,1 ha)



Bevölkerung:

Zuwachs von 549.421 Menschen
seit 2010 auf 8.901.064 im Jahr 2020 (in %)



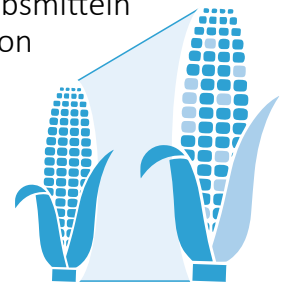
Produktionsintensität:

z.B. Wirtschaftsweise (extensiv, intensiv),
technologischer Fortschritt

Verfügbarkeit und Einsatz von Betriebsmitteln in der landwirtschaftlichen Produktion

und in der Verarbeitung:

z.B. Energie, Dünger,
Pflanzenschutzmittel, Tier-
arzneimittel (Antibiotika),
Saatgut und Erbgut
(genetische Vielfalt)

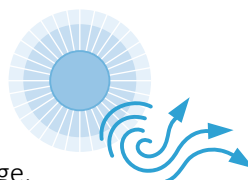


Rechtliches, Verein- barungen, Strategien, z.B.:

- global auf Ebene der WTO
- auf Ebene der EU
Gemeinsame Agrarpolitik
- national auf Ebene von Bund,
Ländern und Gemeinden

Klima und Extremwetterereignisse:

- Einfluss auf Erntemengen
z.B. durch Temperaturanstieg,
Trockenheit, Starkniederschläge,
Hagel, Unkraut- und Schädlings-
druck, milde Winter
- gleichzeitig
negative Auswirkungen
der Lebensmittelproduktion
auf den Klimawandel



Wasser:



- Verfügbarkeit von Trinkwasser
als Lebensmittel
- Verfügbarkeit von Wasser als
Betriebsmittel (z.B. für Bewässerung)

Bodenverfügbarkeit und Bodenfruchtbarkeit:

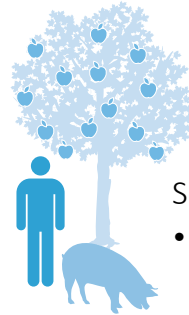
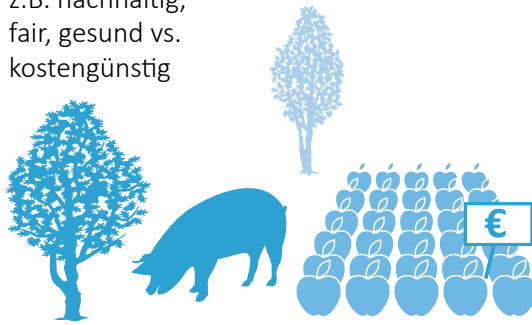
z.B. Bodenverbrauch im Jahr 2002:
25 ha/Tag

Ziel seither: Verbrauch von
maximal 2,5 ha/Tag verfehlt,
landwirtschaftliche Nutzfläche reduziert



(Qualitäts-)Anspruch:

z.B. nachhaltig,
fair, gesund vs.
kostengünstig

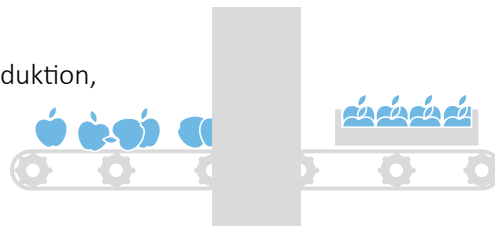


Selbstversorgungsgrade:

- z.B. hoch bei Rind- und Schweinefleisch, gering bei bestimmtem Obst und Gemüse
- eingeschränkte Aussagekraft für die Zukunft

Arbeitskräfte:

z.B. Arbeitskräfte in der Lebensmittelproduktion,
etwa in Schlachthöfen, als Lkw-Fahrer,
in der Gastronomie oder
für Essenzustellung

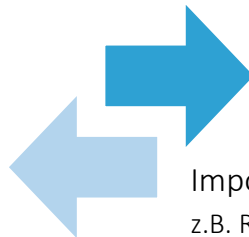
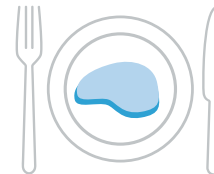


Preise bzw. Kosten:

für Betriebsmittel, Erzeugerpreise, Einzelhandelspreise

Ernährungsweise:

z.B. hoher Pro-Kopf-Verzehr bei
Fleisch: 60,5 kg
im Jahr 2020

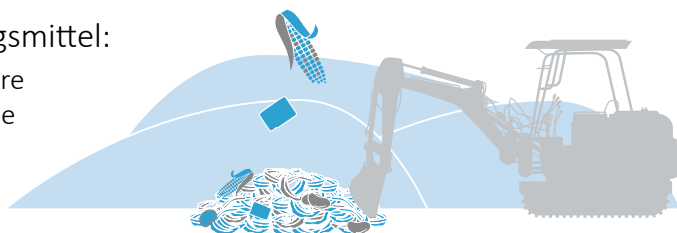


Importe, Exporte, Handel:

z.B. Resilienz der globalen und regionalen Warenströme und Transporte („just in time“ – Logistik)

Verwendung der Nahrungsmittel:

- 790.790 Tonnen vermeidbare jährliche Lebensmittelabfälle
- Verwertung von Abfällen
- industrielle Verwendung



Quellen: Statistik Austria (Bevölkerung, landwirtschaftliche Betriebe, Ernährungsweise),
UBA: Bodenverfügbarkeit; Darstellung: RH

Zu ausgewählten Einflussfaktoren in der landwirtschaftlichen Produktion war festzuhalten:

- Die landwirtschaftlich genutzte Fläche in Österreich reduzierte sich im Zeitraum 2010 bis 2020 um rd. 10 % (von 2.879.895 ha im Jahr 2010 auf 2.602.666 ha im Jahr 2020). Die Anzahl der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe reduzierte sich in diesem Zeitraum um rd. 11 % (von 173.317 im Jahr 2010 auf 154.953 im Jahr 2020), gleichzeitig vergrößerten sich die Betriebe. Die Bevölkerung wuchs von 2010 bis 2020 um rd. 7 %, von rd. 8,35 Mio. auf rd. 8,90 Mio. Menschen.
- Die Anzahl der Arbeitskräfte, die in der landwirtschaftlichen Produktion tätig waren, stieg von 413.755 im Jahr 2010 um 1,5 % auf 420.018 im Jahr 2020 an; davon waren 336.015 familieneigene und 84.003 familienfremde Arbeitskräfte.
- Österreich betreibt einen regen Außenhandel mit agrarischen Produkten und Lebensmitteln, insbesondere mit Mitgliedstaaten der EU. 83 % der im Jahr 2021 von Österreich importierten agrarischen Produkte und Lebensmittel stammten aus der EU; 74 % der Lebensmittelexporte gingen in die EU (jeweils gemessen am Warenwert).
- In Österreich besteht eine starke Importabhängigkeit von fossilen Brennstoffen (Erdgas, Erdöl und Kohle). Der Krieg in der Ukraine machte dies besonders bewusst. Lenkungsmaßnahmen im Energiebereich oblagen im Krisenfall dem Klimaschutzministerium.
- Andere Produktionsmittel, bei denen Österreich auf Importe angewiesen ist, waren teilweise auch in der EU kaum verfügbar. Die Liste der Rohstoffe mit hohem Versorgungsrisiko für die EU im Jahr 2020²⁷ enthielt u.a. Phosphor, der zu den wichtigsten Düngemitteln im Acker- und Gartenbau zählt. Bei Phosphor bestand beispielsweise 100 % Importabhängigkeit der EU.
- Auch bei Eiweißfuttermitteln, z.B. Soja, ist Österreich von Importen abhängig.
- Häufiger auftretende Extremwetterereignisse sowie eine Erweiterung der Versicherungsleistungen führten u.a. zu einem Anstieg der Zahlungen des Bundes und der Länder gemäß dem Hagelversicherungs-Förderungsgesetz²⁸ (siehe auch RH-Bericht „Öffentliches Risikomanagement für die Landwirtschaft“ (Reihe Bund 2020/43)). Die Zahlungen stiegen: beim Bund von 18,66 Mio. EUR im Jahr 2015 auf 44,16 Mio. EUR im Jahr 2021; in Tirol von 0,43 Mio. EUR auf 1,40 Mio. EUR und in Wien von 0,29 Mio. EUR auf 0,43 Mio. EUR.

²⁷ Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen: Einen Pfad hin zu größerer Sicherheit und Nachhaltigkeit abstecken“, COM(2020) 474 final

²⁸ BGBl. 64/1955 i.d.g.F.

- Höhere Kosten in der landwirtschaftlichen Produktion, dem Verarbeitungsbereich oder dem Lebensmitteleinzelhandel führten vielfach auch zu höheren Preisen für die Konsumentinnen und Konsumenten. Laut Statistik Austria waren die Verbraucherpreise in Österreich im Mai 2022 um 7,7 % höher als im Mai 2021: Die Preise für Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke stiegen etwa um 9 % an, die Treibstoffpreise um 50,5 % und die Preise für Haushaltsenergie um 25,4 %.
- Der RH hatte in seinem Bericht „Verringerung der Lebensmittelverschwendung – Umsetzung des Unterziels 12.3 der Agenda 2030“²⁹ aufgezeigt, dass in Österreich jährlich 790.790 Tonnen vermeidbare Lebensmittelabfälle anfielen; 206.990 Tonnen waren es im Bereich Haushalt (privater Konsum).
- Die Lebens- und Ernährungsweise der österreichischen Bevölkerung war zum Teil nachteilig für die Gesundheit und ressourcenintensiv. Die durchschnittliche Ernährungsweise war zu energiehaltig (über 50 % der erwachsenen österreichischen Bevölkerung waren laut dem WHO European regional Obesity Report 2022 mit Stand 2016 übergewichtig bzw. adipös). Der Fleischkonsum pro Kopf war etwa dreimal so hoch wie von der Österreichischen Gesellschaft für Ernährung mit 14 bis 23 Kilogramm pro Person und Jahr empfohlen.³⁰

(2) Auf den Verbrauch von Boden und Wasser – insbesondere als Betriebsmittel im Sektor Landwirtschaft – geht der RH im Folgenden näher ein, da sie Grundvoraussetzung für die landwirtschaftliche Primärproduktion sind und sämtliche Gebietskörperschaften (Bund, Länder bzw. Gemeinden) dafür Zuständigkeiten haben: Bodenverbrauch [TZ 6](#), [TZ 7](#), [TZ 8](#); Wasserverbrauch [TZ 9](#), [TZ 10](#), [TZ 11](#).

(3) Das Landwirtschaftsministerium veröffentlichte jährlich³¹ den Grünen Bericht über die Situation (insbesondere die wirtschaftliche Lage) der österreichischen Land- und Forstwirtschaft. Ein Bericht, der die Lage der Ernährungssicherheit unter Betrachtung der wesentlichen Einflussfaktoren und der künftigen Herausforderungen gesamthaft darstellt, war nicht vorgesehen.

In der Schweiz hat der Bund³² für den Fall schwerer Mangellagen, denen die Wirtschaft nicht selbst begegnen konnte, die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen. Das dafür eingerichtete Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung dokumentierte in einem Bericht die wesentlichen Ereignisse und Entwicklungen im Landwirtschafts- und Ernährungssektor. Ziel dieses Berichts war, kurz- bis langfristige Veränderungen zu erkennen, die potenziell

²⁹ Reihe Bund 2021/19

³⁰ Angaben zur Ernährungsweise laut dem Österreichischen Ernährungsbericht 2017. Die Österreichische Gesellschaft für Ernährung empfahl, Fleisch- und Wurstwaren maximal dreimal pro Woche zu konsumieren; die empfohlene Portionsgröße lag dabei zwischen 90 g und 150 g.

³¹ § 9 Landwirtschaftsgesetz 1992

³² Art. 102 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand 13. Februar 2022)

versorgungsrelevant werden können, und den Handlungsbedarf zu eruieren. Er enthielt Daten und Analysen zu den wesentlichen Einflussfaktoren auf die Ernährungssicherheit. Auch die Herausforderungen durch den Klimawandel sowie die im Sektor Landwirtschaft umzusetzenden Maßnahmen waren Teil des Berichts.

- 5.2 Der RH hielt fest, dass die Ernährungssicherheit von vielen, komplex zusammenwirkenden Faktoren beeinflusst wird. Änderungen einzelner Faktoren können sich auf andere Faktoren auswirken oder direkt die Lebensmittelproduktion bzw. –verfügbarkeit beeinflussen und sich dadurch maßgeblich auf die Versorgung auswirken.

Der RH bemängelte, dass in Österreich keine umfassende Berichterstattung mit einer Abschätzung künftiger Entwicklungen zur Ernährungssicherheit stattfand, wie das etwa in der Schweiz der Fall war. Damit fehlte ein Überblick als Grundlage für strategische Entscheidungen und für Maßnahmen, um den Risiken für die Ernährungssicherheit zu begegnen.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, regelmäßig einen gesamthaften Überblick zur Ernährungssicherheit in Österreich zu erstellen, inklusive aktueller Entwicklungen und künftiger Herausforderungen, die sich u.a. durch den Klimawandel ergeben. Dieser Überblick könnte beispielsweise im Rahmen des Grünen Berichts erfolgen. Damit könnten Entwicklungen, die die Ernährungssicherheit gefährden, frühzeitig erkannt und rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

- 5.3 Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es eine entsprechende Erweiterung des Grünen Berichts in Erwägung ziehe und der sogenannten „§ 7-Kommission“ vorschlagen werde.

Bodenverbrauch

Bund

6.1 (1) In Österreich wurden im Jahr 2020 2,60 Mio. ha Fläche landwirtschaftlich genutzt (im Jahr 2010 waren es 2,88 Mio. ha). Die Verfügbarkeit von ausreichend ertragsfähigen Böden ist elementar für die landwirtschaftliche Produktion. Eine Verminderung bzw. der Verlust der Ertragsfähigkeit (z.B. durch klimatische Veränderungen) oder die Inanspruchnahme bzw. Versiegelung³³ von Böden reduzieren die verfügbare Produktionsfläche. Maßnahmen für den Erhalt der Bodengesundheit und Bodenfruchtbarkeit wurden insbesondere über die GAP gefördert.

(2) Bereits im Jahr 2002 befasste sich die damalige Bundesregierung in der „Österreichischen Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung“ mit der Flächeninanspruchnahme. Sie setzte sich das Ziel, Raum als knappes, absolut nicht vermehrbares Gut zu schützen und das Ausmaß der Bodenversiegelung zu vermindern. Dieses betrug damals durchschnittlich 25 ha pro Tag (das entspricht rd. 91,25 km² pro Jahr). Der Zuwachs dauerhaft versiegelter Flächen sollte bis zum Jahr 2010 auf ein Zehntel reduziert werden, also auf 2,5 ha pro Tag (das entspricht rd. 9,13 km² pro Jahr).³⁴ Die nachfolgende Abbildung 5 zeigt, dass dieses Ziel nicht erreicht wurde (Stand 2020).

Die hohe Flächeninanspruchnahme wurde wiederholt in Strategiepapieren thematisiert, z.B.

- in den Regierungsprogrammen 2013–2018 und 2017–2022,
- in der Klimawandelanpassungsstrategie aus dem Jahr 2017 und
- in der Bioökonomiestrategie aus dem Jahr 2019.

Im Regierungsprogramm 2020–2024 setzte sich die Bundesregierung neuerlich das Ziel einer Reduktion des „Flächenverbrauchs“ auf netto 2,5 ha pro Tag bis 2030. Zudem sollten die landwirtschaftlichen Produktionsflächen und die ökologischen Vorrangflächen ausgewiesen sowie eine Bodenfunktionsbewertung inklusive CO₂–Speicherkapazität durchgeführt werden. Auch ein bundesweites Monitoring zum

³³ Als Flächeninanspruchnahme oder Bodenverbrauch gilt der unmittelbare und dauerhafte Verlust biologisch produktiven Bodens durch Verbauung und Versiegelung für Siedlungs- und Verkehrszwecke, aber auch für intensive Erholungsnutzungen, Deponien, Abbauflächen, Kraftwerksanlagen und ähnliche Intensivnutzungen. Flächeninanspruchnahme im weiteren Sinne findet innerhalb der für die land- und forstwirtschaftliche Primärproduktion nutzbaren Fläche statt.

Als versiegelte Flächeninanspruchnahme oder Bodenversiegelung gilt die Abdeckung des Bodens mit einer wasserundurchlässigen Schicht, womit der Boden auf seine Trägerfunktion reduziert wird und seine natürlichen Funktionen verliert. Als gänzlich versiegelt gelten Flächen, auf denen ein Gebäude errichtet wurde, aber auch unbebaute Flächen, wenn sie mit Beton, Asphalt oder Pflastersteinen befestigt wurden (Wege, Parkplätze, Einfahrten, Betriebsgelände usw.) (siehe Bericht des Umweltbundesamtes „Bodenverbrauch in Österreich“ (September 2019)).

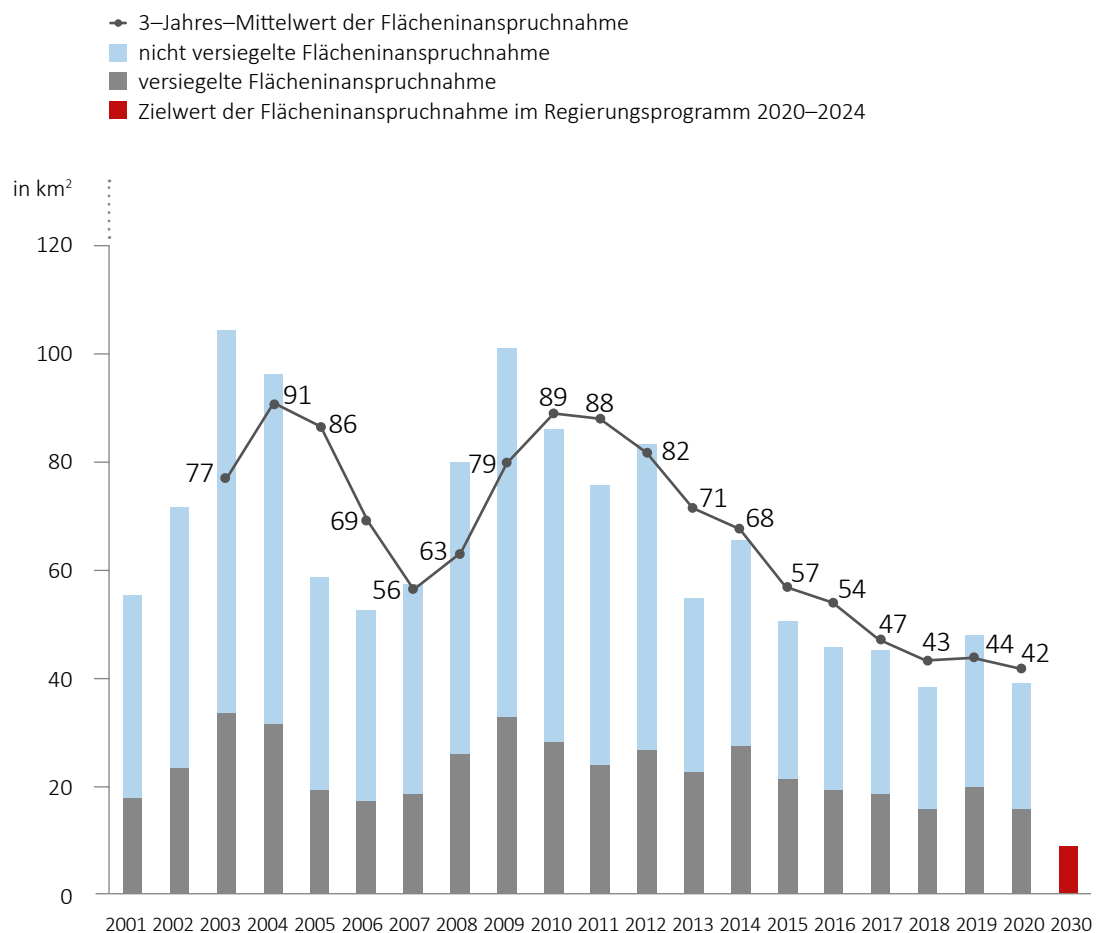
³⁴ Die Österreichische Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung bezog sich auf die „versiegelte Fläche“ von maximal 2,5 ha pro Tag (die aktuellen Strategien auf die Flächeninanspruchnahme von maximal 2,5 ha pro Tag).

Bodenverbrauch und zur aktuellen Schadstoffbelastung sollte eingerichtet werden. Mit einer österreichweiten Bodenschutzstrategie sollten gemeinsam mit den Ländern Grundsätze zur Reduktion des Bodenverbrauchs und zur Verbesserung der Bodenqualität festgelegt werden.

Die EU erklärte in ihrer EU-Bodenstrategie für 2030³⁵ die Vision eines Netto-Null-Flächenverbrauchs bis 2050. Um dies zu erreichen, soll eine „Flächenverbrauchshierarchie“ die Wiederverwendung von Flächen und einen geringeren Verbrauch neuer Flächen fördern.

(3) Die folgende Abbildung zeigt den jährlichen Zuwachs der Flächeninanspruchnahme in Österreich seit 2001:

Abbildung 5: Jährlicher Zuwachs der Flächeninanspruchnahme in Österreich



Quelle: UBA; Darstellung: RH

³⁵ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „EU-Bodenstrategie für 2030. Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen“, COM(2021) 699 final

Der Zuwachs der Flächeninanspruchnahme reduzierte sich zwar seit dem Jahr 2010, lag jedoch immer deutlich über dem angestrebten Zielwert. Der Anteil der versiegelten Flächeninanspruchnahme lag in den letzten drei Jahren bei knapp über 40 % der jährlichen Flächeninanspruchnahme (graue Balken in der Abbildung 5). Das entsprach rd. 15 km² bis 20 km² pro Jahr.

Der fortschreitende Bodenverbrauch hatte laut Umweltbundesamt (**UBA**) sowohl ökologisch als auch wirtschaftlich negative Folgen. Da Siedlungen meist in Regionen mit fruchtbarem Ackerland liegen, führen Siedlungserweiterungen häufig zu einem Verlust von produktiven Böden.

(4) In Österreich stellt die Flächeninanspruchnahme eine Querschnittsmaterie dar, die von einer Vielzahl an Regelungen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene betroffen ist. Maßgeblich damit verbundene Themen wie Bodenschutz, Raumplanung, Wohnbauförderung, regionale Entwicklung und zum Teil auch die Wirtschaftsförderung liegen in der Zuständigkeit der Länder. In Flächenwidmungsplänen – vom jeweiligen Gemeinderat beschlossen – ist ausgewiesen, wie ein Grundstück genutzt werden darf, wobei sich die Widmungskategorien der Länder unterscheiden.

Das bundesweite Ziel, den „Flächenverbrauch“ auf netto 2,5 ha pro Tag bis 2030 zu reduzieren, wurde nicht auf regionale Ebene heruntergebrochen: Die Länder Tirol und Wien verfügten jeweils über eigene Strategien, um bestimmte landwirtschaftliche Nutzflächen dauerhaft zu erhalten (TZ 7, TZ 8).

(5) Um die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme voranzutreiben, beauftragte das Landwirtschaftsministerium Studien bzw. initiierte Projekte zu den Themen Bodenverbrauch und Bodenbedarf.

Das Forschungsprojekt „Bodenbedarf für die Ernährungssicherung in Österreich“ stand unter der Leitung der AGES. Projektziel war, die Lage der besonders wertvollen landwirtschaftlichen Produktionsflächen zu ermitteln. Dabei sollten auch die künftigen Auswirkungen des Klimawandels auf den Ertrag berücksichtigt werden. Der Abschlussbericht im Jahr 2018 kam zu dem Schluss, dass bereits damals die Bodenressourcen – unter Annahme des damaligen Verbrauchs- und Konsummusters – nicht für eine gänzliche Eigenversorgung Österreichs ausreichten. Der Versorgungsgrad bei Raps, Sojabohnen und Sonnenblumen lag unter 50 %. Unter der Annahme eines extremen Klimaszenarios³⁶ und eines unveränderten Anbauverhaltens sei laut Studie eine autarke Produktion von vier weiteren Kulturarten

³⁶ Angenommen wurde ein Temperaturanstieg bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts um rd. 3,5 °C im Sommer und 2,5 °C im Winter, verglichen mit dem Referenzzeitraum 1981 bis 2010. Insgesamt wurde mit einem Anstieg der Jahresmitteltemperatur von knapp 8 °C im Alpenraum und einer sukzessiven Abnahme des Jahresniederschlags um etwa 20 % gerechnet.

(Weizen, Triticale³⁷, Körnermais und Kartoffeln) für die Periode 2036 bis 2065 nicht mehr gewährleistet. Die Studie wies die wertvollsten landwirtschaftlichen Produktionsflächen Österreichs aus, mit dem Hinweis, dass deren Schutz 75 % der fruchtbaren Böden Österreichs sichern würde.

(6) Im Oktober 2021 beschloss die Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK)³⁸ das Raumentwicklungskonzept bis 2030, u.a. wieder mit dem Ziel, den „Flächenverbrauch“ substanziell zu verringern. Die ÖROK-Mitglieder einigten sich unter Federführung des Landwirtschaftsministeriums, des Landes Tirol und der Stadt Wien, eine „Bodenstrategie für Österreich“ auszuarbeiten; u.a. sollte eine österreichweit harmonisierte Datenbasis mit einheitlichen Erfassungsmethoden erstellt und ein bundesweit einheitliches Monitoringsystem entwickelt werden. Die ÖROK beauftragte das UBA mit der Entwicklung einer verbesserten Methode, um die Flächeninanspruchnahme und die Bodenversiegelung in Österreich festzustellen. Es sollten etwa Daten aus neueren Technologien einfließen (z.B. Orthofotos oder Satellitenbilder). Der Abschlussbericht lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vor.

- 6.2 Der RH verwies auf das hohe Ausmaß der Flächeninanspruchnahme und der Bodenversiegelung in Österreich, obwohl die Bundesregierung bereits im Jahr 2002 das Ziel formuliert hatte, diese auf bundesweit 2,5 ha pro Tag zu reduzieren. Strategische Papiere befassten sich wiederholt mit der Thematik; konkrete Maßnahmen zur zeitnahen Umsetzung dieses Ziels, etwa ein Herunterbrechen der Werte auf die regionale Ebene, waren nicht festzustellen.

Der RH hielt fest, dass das vom Landwirtschaftsministerium beauftragte Forschungsprojekt „Bodenbedarf für die Ernährungssicherung in Österreich“ bereits im Jahr 2018 zu dem Ergebnis kam, dass die Bodenressourcen in Österreich für eine gänzliche Selbstversorgung nicht ausreichten. Dies zeigte aus Sicht des RH den dringenden Handlungsbedarf, um landwirtschaftlich nutzbare Flächen zu erhalten.

Der RH räumte ein, dass die Flächeninanspruchnahme eine Querschnittsmaterie war, die von einer Vielzahl an Regelungen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene betroffen war. Er bemängelte jedoch, dass das Landwirtschaftsministerium bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung keine österreichweit harmonisierte Datenbasis geschaffen hatte, um den Status quo und künftige Entwicklungen der Flächeninanspruchnahme in den Ländern darstellen zu können.

³⁷ Kreuzung aus Roggen und Weizen

³⁸ Die Mitglieder der ÖROK kommen aus dem Bund, den Ländern, dem Österreichischen Städtebund und dem Österreichischen Gemeindebund sowie von den Wirtschafts- und Sozialpartnern.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, eine österreichweit harmonisierte Datenbasis und ein bundesweit einheitliches Monitoringsystem zur Bestimmung der Flächeninanspruchnahme und –versiegelung rasch voranzutreiben. Die Ergebnisse eines solchen Monitorings wären in einen gesamthaften Überblick über die Ernährungssicherheit in Österreich aufzunehmen.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium weiters, sich für österreichweit einheitliche Planungsgrundlagen mit Kriterien für Flächenumwidmungen einzusetzen. Dabei sollten nicht nur die wichtigsten landwirtschaftlichen Produktionsflächen beachtet werden, sondern z.B. auch Flächen, die für den Erhalt der Biodiversität unabdingbar sind oder als Grünbrücken und Querungshilfen für Tiere freibleiben sollen. Diese Planungsgrundlagen wären von den Ländern bei Umwidmungen von Flächen als Grundlage für die Genehmigung oder Ablehnung von Umwidmungen anzuwenden.

Der RH hielt fest, dass die Länder Tirol und Wien eigene Kriterien zum Erhalt bestimmter landwirtschaftlicher Produktionsflächen entwickelt hatten (TZ 7, TZ 8). Dies gründete in der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung für Angelegenheiten der Raumordnung. Um eine österreichweit einheitliche Vorgangsweise beim Schutz der wichtigsten landwirtschaftlichen Produktionsflächen sicherzustellen, wäre eine Rahmenkompetenz des Bundes zur Raumordnung zweckmäßig. Die Rahmenkompetenz für Raumordnung hatte der RH auch in seinem Bericht zur Wildbach- und Lawinenverbauung in Oberösterreich und der Steiermark (Reihe Bund 2023/2) empfohlen.³⁹

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, wie in seinem Bericht Wildbach- und Lawinenverbauung in Oberösterreich und der Steiermark angesprochen, eine sachgerechte verfassungsrechtliche Grundlage für eine Raumordnungsrahmenkompetenz des Bundes zu erarbeiten und voranzutreiben.

- 6.3 (1) Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es der Empfehlung des RH, die Arbeiten an einer österreichweit harmonisierten Datenbasis und an einem bundesweit einheitlichen Monitoringsystem zur Bestimmung der Flächeninanspruchnahme und –versiegelung voranzutreiben, bereits nachkomme. Das neue Modell für die Erfassung der Daten sei weitgehend zwischen den Gebietskörperschaften abgestimmt. Auf Basis dieses Datenmodells werde der Status quo der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke für das Jahr 2022 ermittelt. Es sei geplant, die Ergebnisse zur Flächeninanspruchnahme 2022 nach dem Beschluss der Bodenstrategie auf der Website der ÖROK zu veröffentlichen. Ausgehend vom Modell zur Flächeninanspruchnahme solle künftig im Wege der ÖROK ein regelmäßiges Monitoring erfolgen. Das Monitoring zur Flächenin-

³⁹ siehe auch RH, Reihe Positionen 2016/2, Kapitel 5.21, S. 298 sowie Kapitel 6, Vorschlag Nr. 54, S. 342

spruchnahme liefere allerdings keine expliziten Aussagen zu landwirtschaftlich genutzten Flächen, zumal diese Informationen über INVEKOS⁴⁰ zur Verfügung stünden. Über Informationen zu allfälligen Flächenumnutzungen hin zu Siedlungs- und Verkehrsflächen sollten künftig Rückschlüsse auf den Verlust von Grün- und Freiflächen gezogen werden können.

Im Rahmen seiner Zuständigkeiten (z.B. Gefahrenzonenplanung) komme das Ministerium bereits jetzt dem Anliegen nach, österreichweit einheitliche Planungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen. Es verwies in diesem Zusammenhang auf die Raumordnungskompetenz der Länder gemäß Bundesverfassung. Im Rahmen der ÖROK würden ebenen- und sektorenübergreifend die Fragen der Raumordnung, und damit der Planungsgrundlagen diskutiert, und Empfehlungen verabschiedet. Das Landwirtschaftsministerium unterstütze insbesondere jene Arbeiten, die zu österreichweiten Lösungsansätzen führen.

Zur Empfehlung einer Raumordnungsrahmenkompetenz des Bundes verwies das Landwirtschaftsministerium darauf, dass diese Frage bereits mehrfach Gegenstand politischer und fachlicher Diskurse (beispielsweise im Verfassungskonvent in den Jahren 2003 bis 2005) sowie mehrerer Entschließungsanträge gewesen und auch in Ausschüssen der ÖROK diskutiert worden sei. Aus Sicht des Landwirtschaftsministeriums sei das bestehende, hierarchisch strukturierte Planungssystem mit sektoralen Fachplanungen auf Bundesebene, einer allgemeinen Zuständigkeit für Raumordnung auf Länderebene und dem Vollzug der örtlichen Raumordnung auf Gemeindeebene bei konsequenter Anwendung geeignet, die weitere Flächeninanspruchnahme im Siedlungs- und Verkehrsbereich sowie die Bodenversiegelung einzudämmen. Damit seien land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen sowie Frei- und Grünland zu sichern.

(2) Das Land Tirol hielt in seiner Stellungnahme fest, dass der Bund keine Regelungskompetenz dazu besitze, die Werte zur Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung auf die Ebene der Länder und Gemeinden herunterzubrechen. Sämtliche Inhalte in den vom RH zitierten Regierungsprogrammen seien daher nur politische Absichtserklärungen, denen jedoch aus kompetenzrechtlichen Gründen keine Rechtsverbindlichkeit zukommen dürfe.

Die Empfehlung des RH an das Landwirtschaftsministerium, sich für österreichweit einheitliche Planungsgrundlagen mit Kriterien für Flächenumwidmungen einzusetzen, widerspreche der Kompetenzverteilung der österreichischen Bundesverfassung. Die Angelegenheiten der Raumordnung seien aufgrund des Kompetenzfeststellungserkenntnisses des Verfassungsgerichtshofes aus 1954 ausschließlich Ländersache, soweit es sich nicht um eine sogenannte Fachplanungskompetenz des

⁴⁰ INVEKOS = Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem im Rahmen der EU-Förderabwicklung im Agrarbereich

Bundes handle. Dem Landwirtschaftsministerium komme daher keine Zuständigkeit zu, einheitliche Entscheidungsgrundlagen im Rahmen der Flächenwidmung vorzugeben.

Die Schaffung einer Raumordnungsrahmenkompetenz des Bundes sei abzulehnen, hierfür bestehe auch keine sachliche Notwendigkeit.

6.4 (1) Zum Vorbringen des Landwirtschaftsministeriums verwies der RH erneut auf den weiterhin hohen Flächenverbrauch und die Ergebnisse des Forschungsprojekts „Bodenbedarf für die Ernährungssicherung in Österreich“, wonach bereits 2018 die Bodenressourcen – unter Annahme des damaligen Verbrauchs– und Konsummusters – für eine gänzliche Eigenversorgung Österreichs nicht ausreichten. Diese Ergebnisse legen aus Sicht des RH nahe, dass das bestehende, hierarchisch strukturierte Planungssystem mit sektoralen Fachplanungen auf Bundesebene, einer allgemeinen Zuständigkeit für Raumordnung auf Länderebene und dem Vollzug der örtlichen Raumordnung auf Gemeindeebene nicht mit ausreichender Konsequenz zur Anwendung kommt, um den Flächenverbrauch zu reduzieren und die wertvollsten landwirtschaftlichen Produktionsflächen Österreichs zu sichern. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, eine verfassungsrechtliche Grundlage für eine Raumordnungsrahmenkompetenz des Bundes als einen möglichen Lösungsansatz voranzutreiben.

(2) Gegenüber dem Land Tirol stellte der RH klar, dass die Raumordnung – wie im Bericht dargelegt – eine Querschnittsmaterie ist und Themen wie Bodenschutz oder Raumplanung unstrittig in die Zuständigkeit der Länder fallen. Allerdings wies der RH erneut auf das bereits im Jahr 2002 formulierte, aber bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht erreichte Ziel der Bundesregierung hin, Flächeninanspruchnahmen bundesweit auf 2,5 ha pro Tag zu reduzieren. Der weiterhin hohe Flächenverbrauch legt nahe, dass es stärkerer Anstrengungen bedarf, um den Flächenverbrauch zu reduzieren und die wertvollsten landwirtschaftlichen Produktionsflächen Österreichs zu sichern. Dies erfordert aus Sicht des RH u.a. einen besseren bundesweiten Überblick und verstärkt bundesweit harmonisierte Maßnahmen.

Tirol

- 7.1 (1) In Tirol hatte sich bis 2019 innerhalb von 50 Jahren die für Agrarwirtschaft genutzte Fläche um die Hälfte verringert. Im Jahr 2019 waren etwa 22 % des Landesgebiets für die Agrarwirtschaft genutzt, etwa die Hälfte davon als alpines Grünland.⁴¹

Der Rechtsverkehr mit land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken unterliegt in Tirol bestimmten Beschränkungen. Das Gesetz über den Verkehr mit Grundstücken in Tirol vom 3. Juli 1996 (Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996)⁴² soll zur Erhaltung und Stärkung eines lebensfähigen Bauernstandes in Tirol beitragen, u.a. durch die Aufrechterhaltung oder Herbeiführung einer nachhaltigen flächendeckenden Bewirtschaftung der land- und forstwirtschaftlichen Grundflächen. So kann beispielsweise die Genehmigung eines Eigentumserwerbs untersagt werden, wenn die nachhaltige, ordnungsgemäße Bewirtschaftung des land- und forstwirtschaftlichen Grundstücks bzw. Betriebs nicht gewährleistet ist (§ 7 Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996).

(2) Zusätzlich ist im Tiroler Raumordnungsgesetz 2022⁴³ das Ziel verankert, geeignete und ausreichend große landwirtschaftlich nutzbare Flächen unter besonderer Beachtung der Bodenbonität⁴⁴ zu sichern, die agrarische Infrastruktur zu verbessern und die bäuerlichen Betriebsstrukturen zu erhalten. In Raumordnungsprogrammen kann festgelegt werden, dass bestimmte Gebiete oder Grundflächen für bestimmte Zwecke, etwa für die Landwirtschaft, freizuhalten sind.

Der Tiroler Landtag beauftragte die Tiroler Landesregierung im Juli 2015 mit einer Bodenbonitätskartierung für den Dauersiedlungsraum und mit der landesweiten Erstellung von Raumordnungsprogrammen für landwirtschaftliche Vorsorgeflächen (Entscheidung des Tiroler Landtags vom 2. Juli 2015). Die Bodenbonitätskartierung soll eine Differenzierung des unbebauten Freilandes nach unterschiedlichen Bodenwertigkeiten (Bodenklimazahl⁴⁵) beinhalten.

⁴¹ Tiroler Raumordnungsplan „Lebensraum Tirol – Agenda 2030“

⁴² LGBl. 61/1996 i.d.g.F.

⁴³ Im überprüften Zeitraum wurde das Tiroler Raumordnungsgesetz 2011 zweimal wiederverlautbart: als Tiroler Raumordnungsgesetz 2016 (LGBl. 101/2016) und als Tiroler Raumordnungsgesetz 2022 (LGBl. 43/2022). Die in der Folge ausgeführten Regelungen befinden sich in § 1 Abs. 2 lit. i Z 1 und § 7 Abs. 2 lit. a Z 1. Beide Bestimmungen waren schon im Tiroler Raumordnungsgesetz 2011 enthalten, mit Ausnahme des Bezugs auf die Bodenbonität.

⁴⁴ Ertragsfähigkeit bzw. Wert des Bodens

⁴⁵ Die Bodenklimazahl eines Grundstücks ist eine Verhältniszahl zwischen 1 und 100. Die Zahl drückt die natürliche Ertragsfähigkeit einer landwirtschaftlich genutzten Bodenfläche im Verhältnis zum ertragsfähigsten Boden in Österreich aus. Einflussfaktoren sind Bodenbeschaffenheit, Geländegestaltung, klimatische Verhältnisse und Wasserverhältnisse. Die Zahl 100 entspricht den ertragsfähigsten Böden.

(3) Die Tiroler Landesregierung legte Kriterien für die Auswahl landwirtschaftlicher Vorsorgeflächen fest.⁴⁶ Auf diesen Flächen durften keine Siedlungserweiterungsbereiche ausgewiesen werden und keine Baulandwidmungen erfolgen. Änderungen waren nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich, z.B. bei öffentlichem Interesse.⁴⁷

Die Tiroler Landesregierung verordnete für die Planungsverbände⁴⁸ – in Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden – Regionalprogramme. Für 24 der insgesamt 36 Planungsverbände waren mit Stand Mai 2022 Regionalprogramme mit insgesamt 35.123 ha ausgewiesener landwirtschaftlicher Vorsorgefläche in Verordnungen der Tiroler Landesregierung verankert. Das entsprach einem Anteil von 22,3 %⁴⁹ am Dauersiedlungsraum in Tirol (rd. 157.300 ha; Stand 2020).

Für zwei weitere Planungsverbände waren Regionalprogramme in Ausarbeitung. Bei den anderen Planungsverbänden erübrigte sich laut Tiroler Landesregierung mangels geeigneter Flächen die Erstellung von Regionalprogrammen.

Die Tiroler Landesregierung hat die Raumordnungsprogramme alle zehn Jahre zu überprüfen.⁵⁰ Erste Überprüfungen werden ab dem Jahr 2023 erfolgen.

- 7.2 Der RH wies darauf hin, dass Tirol im Dauersiedlungsraum landwirtschaftliche Vorrangflächen ausgewiesen hatte. Auf überörtlicher Ebene hatte es neben den Bestimmungen zum Tiroler Grundverkehrsgesetz 1996 keine derartigen Sicherungsmaßnahmen vorgesehen, um die wertvollsten landwirtschaftlich genutzten Flächen auszuweisen und zu erhalten. Aus Sicht des RH wären solche jedoch – auch im Hinblick auf die Auswirkungen des Klimawandels – zu überlegen.

Der RH empfahl dem Land Tirol, auch außerhalb des Dauersiedlungsraums ähnliche Sicherungsmaßnahmen für die wertvollsten landwirtschaftlich genutzten Flächen zu überlegen.

- 7.3 Das Land Tirol wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass mit Stand Ende März 2023 für 26 Planungsverbände entsprechende Freihalteplanungen bestünden, die die Erhaltung hochwertiger landwirtschaftlicher Böden bezweckten. Weiters sei

⁴⁶ Die Kriterien waren: Bodenklimazahl über 25, zusammenhängende Flächengröße über 4 ha und Hangneigung unter 35 %.

⁴⁷ § 10 Tiroler Raumordnungsgesetz 2022

⁴⁸ Gemäß § 23 Tiroler Raumordnungsgesetz 2022 hatte die Tiroler Landesregierung durch Verordnung für das gesamte Landesgebiet Gemeindeverbände (Planungsverbände) zur Gewährleistung der Mitwirkung der Gemeinden an der Erfüllung der Aufgaben der überörtlichen Raumordnung und zur Unterstützung der Gemeinden bei der Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Raumordnung zu bilden.

⁴⁹ Laut Statistik 2021 beträgt der Dauersiedlungsraum in Tirol 157.295 ha. Die 35.123 ha an landwirtschaftlicher Vorsorgefläche machen damit 22,3 % aus.

⁵⁰ § 10 Abs. 7 Tiroler Raumordnungsgesetz 2022

die Bodenbonitätskartierung mittlerweile erfolgt. Die Ergebnisse seien in GIS-Layer eingepflegt und stünden den Behörden (den Portalanwendern) niederschwellig über die Anwendung „tiris Tiroler Raum-Informationssystem“ zur Verfügung. Dies stehe im Zusammenhang mit der Sicherstellung wertvoller landwirtschaftlicher Produktionsflächen. Durch die Bodenbonitätskartierung seien diese einfach identifizierbar und die Sicherstellung könne mit Instrumenten der Raumordnung erfolgen.

Die Raumordnungsprogramme zur Freihaltung landwirtschaftlicher Flächen – im Konkreten handle es sich um landwirtschaftliche Vorrangflächen, landwirtschaftliche Vorsorgeflächen und überörtliche Grünzonen – würden die Erhaltung der landwirtschaftlich hochwertigen Flächen tirolweit sicherstellen; sohin bestehe auf überörtlicher Ebene ein wirksamer Schutz derartiger Flächen.

Hochwertige landwirtschaftliche Flächen bestünden nur in jenen Planungsverbänden, für die bereits die entsprechenden Freihalteprogramme erlassen worden seien. Zum Schutz der Almflächen in Tirol enthalte das Tiroler Almschutzgesetz entsprechende Schutzbestimmungen. Eine darüber hinausgehende sachliche Notwendigkeit zur Ausweisung weiterer Freihalteflächen sehe das Land Tirol nicht.

- 7.4 Der RH stimmte dem Land Tirol zu, dass für weitere Freihalteflächen außerhalb des Dauersiedlungsraums andere Kriterien (z.B. bei Bodenklimazahl oder Hangneigung) anzusetzen wären als die von der Tiroler Landesregierung für die Auswahl landwirtschaftlicher Vorsorgeflächen festgelegten. Da Zielkonflikte mit dem Bodenbedarf anderer Bereiche entstehen können (z.B. touristische Nutzung), erachtete der RH auch außerhalb des Dauersiedlungsraums eine Ausweisung und bessere Absicherung wertvoller landwirtschaftlicher Flächen als sinnvoll.

Wien

- 8.1 (1) Wien erstellte erstmals im Jahr 2004 einen Agrarstrukturellen Entwicklungsplan, der u.a. die Abgrenzung von landwirtschaftlichen Vorranggebieten im Stadtgebiet abbildete.

Leitziele des Agrarstrukturellen Entwicklungsplans waren, die Bewirtschaftung der landwirtschaftlich genutzten Flächen Wiens in Übereinstimmung mit der Grünraumplanung zu erhalten sowie eine umweltschonende (nachhaltige) landwirtschaftliche Produktion weiter auszubauen. Die landwirtschaftlichen Vorranggebiete ergaben sich laut Wien aus der damaligen Realnutzung.

Im Jahr 2005 integrierte Wien diese verorteten und planlich ausgewiesenen landwirtschaftlichen Vorranggebiete in den Stadtentwicklungsplan, der – inklusive des Agrarstrukturellen Entwicklungsplans – vom Gemeinderat jeweils für zehn Jahre beschlossen wurde.

(2) Für den Agrarstrukturellen Entwicklungsplan definierte Wien sechs Teilgebiete, in denen jeweils mehrere Katastralgemeinden zusammengefasst waren. In diesen Teilgebieten stellte der Entwicklungsplan drei Kategorien von landwirtschaftlichen Vorranggebieten dar:

- Kategorie 1: großflächige, zusammenhängende, überwiegend agrarisch genutzte Flächen, die vorrangig der landwirtschaftlichen Produktion dienten;
- Kategorie 2: Flächen wie in Kategorie 1, bei denen aber zum Zeitpunkt der Erstellung des Plans noch keine endgültige Abwägung der zukünftigen Nutzung vorgenommen werden konnte, sowie
- Kategorie 3: kleinräumige, agrarisch genutzte Flächen mit besonderer örtlicher Bedeutung.

Die weiteren landwirtschaftlichen Flächen wurden planlich nicht dargestellt.

Im Zuge der Erstellung des Stadtentwicklungsplans 2025 aktualisierte Wien im Jahr 2014 auch den Agrarstrukturellen Entwicklungsplan.

(3) Wien hatte im Jahr 2012 rd. 6.000 ha landwirtschaftlich genutzte Flächen. Davon waren im Agrarstrukturellen Entwicklungsplan 2014 insgesamt 4.860 ha als landwirtschaftliche Vorrangflächen ausgewiesen. Diese entsprachen einem Anteil von 15,1 % am Dauersiedlungsraum in Wien (rd. 32.100 ha; Stand 2020).

Im Jänner 2022 begannen im Hinblick auf die Erstellung des Stadtentwicklungsplans nach 2025 auch die Arbeiten zur Evaluierung und Aktualisierung des Agrarstrukturellen Entwicklungsplans.

- 8.2 Der RH wies darauf hin, dass bei den ausgewiesenen Vorrangflächen der Kategorie 2 schon gemäß der Definition keine endgültige Abwägung der zukünftigen Nutzung vorgenommen werden konnte. Aus Sicht des RH stellte dies nur eine sehr schwache Absicherung als landwirtschaftliche Vorrangfläche dar.

Der RH empfahl dem Land Wien, bei der im Jahr 2022 begonnenen Evaluierung und Aktualisierung des Agrarstrukturellen Entwicklungsplans insbesondere zu analysieren, welche bisherigen Vorrangflächen der Kategorie 2 künftig als landwirtschaftliche Vorrangflächen der Kategorie 1 abzusichern wären.

- 8.3 Das Land Wien teilte in seiner Stellungnahme mit, dass bei der zur Zeit der Stellungnahme laufenden Evaluierung und Aktualisierung des Agrarstrukturellen Entwicklungsplans für Wien 2014 (AgSTEP 2014) und der darin ausgewiesenen landwirtschaftlichen Vorranggebiete die Empfehlung grundsätzlich ein zentrales Kriterium sei. Der für die Bearbeitung des AgSTEP 2014 zuständige Arbeitskreis werde alle im Bericht ausgewiesenen landwirtschaftlichen Vorranggebiete, mit besonderem Fokus auf die Kategorie 2–Gebiete, im Detail überprüfen.

Wasserverbrauch

Bund

- 9.1 (1) Wasservorkommen sind eine wesentliche Grundlage für die Trinkwasserversorgung, die Landwirtschaft, die Energiegewinnung, die Wirtschaft sowie für den Tourismus. In Österreich teilt das Wasserrechtsgesetz 1959⁵¹ die öffentliche Wasserversorgungspflicht keiner bestimmten Gebietskörperschaft zu.

Der Wasserbedarf für die Versorgung Österreichs lag laut dem Bericht „Wasserschatz Österreichs“ des Landwirtschaftsministeriums aus dem Jahr 2021 bei 753 Mio. m³ pro Jahr und wird sich laut diesem bis zum Jahr 2050 auf 830 Mio. m³ bis 850 Mio. m³ pro Jahr erhöhen.

(2) Das Konzept eines „virtuellen Wasserverbrauchs“ sollte das Bewusstsein für den tatsächlichen Wasserverbrauch eines Produkts schärfen und zum überlegten Kauf beitragen: Es wies nicht nur den direkten Wasserverbrauch aus, sondern auch das in Lebensmitteln und Industriegütern enthaltene, sogenannte „virtuelle Wasser“, also den Bedarf an Frischwasser für ein Produkt über den gesamten Herstellungszyklus – z.B. vom Pflanzenwachstum oder von der Rohstoffgewinnung über alle Verarbeitungsschritte bis zur Konsumverfügbarkeit.

⁵¹ BGBl. 215/1959 i.d.g.F.

Die folgende Tabelle zeigt den virtuellen Wassergehalt ausgewählter Produkte bei Produktion in Österreich und weltweit:

Tabelle 2: Virtueller Wassergehalt von ausgewählten Produkten

Produkt	Produktion in Österreich	Produktion weltweit (Durchschnitt)
	Liter pro Kilogramm	
Weizen	800	1.800
Kartoffeln	150	287
Paradeiser	33	214
Kaffee	–	16.000
Rindfleisch	8.300	15.400
Käse	2.350	5.060

Quelle: BML, Studie „Virtuelles Wasser 2021“

Laut der vom Landwirtschaftsministerium beauftragten Studie „Virtuelles Wasser 2021“ benötigte jede Österreicherin bzw. jeder Österreicher täglich durchschnittlich 130 Liter Wasser zum Trinken, Kochen, Waschen, im Haushalt und Garten. Inklusive des Wasserbedarfs der täglich konsumierten Produkte und Lebensmittel lag der Verbrauch bei 4.700 Litern Wasser pro Tag.

(3) In Österreich nahm die Anzahl der Hitzetage im Vergleich der Klimanormalperioden⁵² 1961–1990 und 1981–2010 zu. Es kam zu häufigeren und länger andauernden Trockenperioden (wie in den Jahren 2013 und 2018) und zu Extremwetterereignissen, z.B. Starkregen. Veränderungen bei den Niederschlägen, der Anstieg der Lufttemperatur mit den damit verbundenen Auswirkungen auf die Verdunstung sowie die Änderung der Vegetationsperioden wirkten sich unmittelbar auf die Wasserressourcen und den Wasserbedarf aus. Die verfügbaren Grundwasserressourcen⁵³ in Österreich könnten dem Bericht „Wasserschatz Österreichs“ zufolge bis zum Jahr 2050 von derzeit 5,1 Mrd. m³ auf 3,9 Mrd. m³ abnehmen.

(4) Der Wasserbedarf für die Landwirtschaft lag laut dem Bericht „Wasserschatz Österreichs“ bei insgesamt 124 Mio. m³. Er setzte sich aus dem Bedarf für Bewässerung⁵⁴ (69 Mio. m³) und für Viehwirtschaft (55 Mio. m³) zusammen.

⁵² Klimanormalperioden sind nicht überlappende 30-jährige Bezugszeiträume, die die Weltorganisation für Meteorologie festlegt, z.B.: 1901–1930 (erste internationale Klimanormalperiode), 1931–1960, 1961–1990 usw., zuletzt 1991–2020. Sie werden herangezogen, um den Zustand des Klimas statistisch belastbar beschreiben zu können.

⁵³ Als Grundwasser wird alles unterirdische Wasser in der Sättigungszone bezeichnet, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht. Der Bereich zwischen der Erdoberfläche und der Grundwasseroberfläche, der nicht gänzlich mit Wasser ausgefüllt ist, wird dagegen ungesättigte Zone genannt, <https://info.bmlrt.gv.at/themen/wasser/wasser-oesterreich/grundwasser/Grundwasser.html> (abgerufen am 14. Juni 2023).

⁵⁴ ohne Grünlandbewässerung

Der Bericht prognostizierte einen Anstieg des jährlichen Wasserbedarfs⁵⁵ bis zum Jahr 2050 auf bis zu 125 Mio. m³ für Bewässerung und auf bis zu 79 Mio. m³ für die Viehwirtschaft. Die Datenlage zu Wasserentnahmen im Sektor Landwirtschaft war jedoch unzureichend. Der Bericht wies auf Unsicherheiten bei den durchgeführten Abschätzungen hin.

(5) In den Bewilligungen für Bewässerungsanlagen war grundsätzlich die maximale Entnahmemenge festgelegt; ein Monitoring der tatsächlich entnommenen Wassermenge fand aber nicht statt. Der Einbau von Wasserzählern, um entnommene Wassermengen feststellen zu können, war bei der Errichtung von Bewässerungsanlagen auch nicht immer vorgeschrieben.

Aus den Agrarstrukturhebungen 2010 und 2020 ging hervor, dass die Anzahl der Betriebe, die bei Bedarf eine Fläche bewässern können, von 4.704 im Jahr 2010 auf 7.225 im Jahr 2020 anstieg; die bewässerbare Fläche nahm in diesem Zeitraum von 91.998 ha auf 122.347 ha zu.

(6) Die Wasserrahmenrichtlinie der EU⁵⁶ enthält keine Verpflichtung für den Einbau von Wasserzählern bei landwirtschaftlichen Bewässerungsanlagen, um den tatsächlichen Wasserverbrauch ermitteln zu können.

Zum Stand der Technik nach dem Wasserrechtsgesetz 1959 gehört laut Interpretation des Landwirtschaftsministeriums der Einbau von Wasserzählern. Der Stand der Technik ist im Wasserrechtsgesetz 1959 jedoch nicht näher definiert, insbesondere ist nicht explizit ausgeführt, dass er auch Wasserzähler umfasst. Die Landwirtschaftsministerin oder der Landwirtschaftsminister kann durch Verordnung den maßgeblichen Stand der Technik bestimmen.⁵⁷

Im Jahr 2018⁵⁸ wurde im Wasserrechtsgesetz 1959 der Bewilligungszeitraum für Wasserentnahmen zu Bewässerungszwecken (Brunnen) von maximal zwölf auf maximal 25 Jahre verlängert.

(7) Im Österreichischen Programm für Ländliche Entwicklung 2014–2020 wurden Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung (bauliche und technische Einrichtungen zur Beregnung und Bewässerung) bzw. in eine überbetriebliche Bewässerungsstruktur nur dann gefördert, wenn Wasserzähler bereits in der Anlage installiert

⁵⁵ z.B. wegen häufigerer Trockenperioden, mehr Frostberegnungen aufgrund früher einsetzenden Vegetationsbeginns, höheren Bedarfs pro Tier wegen Hitze und Leistungssteigerung

⁵⁶ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

⁵⁷ Der Einbau eines Wasserzählers wurde nicht immer als Stand der Technik umgesetzt. Siehe RH-Bericht „Nationalpark Neusiedler See – Seewinkel“ (Reihe Bund 2020/29, TZ 5).

⁵⁸ Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018, BGBl. I 73/2018

waren oder die geförderte Investition eine solche Installation enthielt. Der österreichische GAP–Strategieplan für die Förderperiode 2023–2027 sieht Wasserzähler weiterhin als Fördervoraussetzung bei Investitionen in Bewässerungsanlagen vor.

- 9.2 Der RH wies darauf hin, dass für den Sektor Landwirtschaft keine ausreichenden Datengrundlagen über Wasserentnahmen zur Verfügung standen, weil die tatsächlich entnommene Wassermenge nicht erhoben wurde und dies teilweise – aufgrund fehlender Wasserzähler – auch nicht möglich war. Damit lagen nur unvollständige Informationen über den tatsächlichen Wasserbedarf des Sektors Landwirtschaft vor und Prognosen über die weitere Entwicklung waren nur eingeschränkt möglich.

Der RH hielt fest, dass bei Förderungen für Investitionen in die landwirtschaftliche Erzeugung (bauliche und technische Einrichtungen zur Beregnung und Bewässerung) aus dem Österreichischen Programm für Ländliche Entwicklung 2014–2020 der Einbau von Wasserzählern verpflichtend vorgesehen war. Das Wasserrechtsgesetz 1959 nahm hingegen auf den Stand der Technik Bezug, definierte diesen aber nicht näher. Es war daher nicht klar, ob der Einbau von Wasserzählern als Stand der Technik galt und verpflichtend vorgesehen war.

Der RH wies darauf hin, dass mit einer Novelle zum Wasserrechtsgesetz 1959 im Jahr 2018 der Bewilligungszeitraum für Wasserentnahmen von maximal zwölf auf maximal 25 Jahre mehr als verdoppelt wurde. Dies trägt nach Ansicht des RH dem absehbaren Anstieg des Wasserverbrauchs nicht Rechnung (siehe Bericht „Wasserschatz Österreichs“). Eine Befristung sollte eine bedarfsgerechte Verteilung der Ressource Wasser sicherstellen und steuern. Das kann nach Ansicht des RH mit der vorgenommenen Verlängerung des Bewilligungszeitraums auf maximal 25 Jahre nicht sichergestellt werden; auch allfällige Ressourcenkonflikte sind über einen derart langen Zeitraum nicht voraussehbar.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, eine Anpassung des Wasserrechtsgesetzes 1959 an die Auswirkungen des Klimawandels vorzubereiten. Im Rahmen dieser Novelle sollte u.a. der Bewilligungszeitraum von bis zu 25 Jahren für Wasserentnahmen zu Bewässerungszwecken neu bewertet und gegebenenfalls verkürzt werden; ebenso sollte der Stand der Technik für den Einbau von Wasserzählern bei der Bewilligung von Bewässerungsanlagen näher festgelegt werden.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium weiters, – in Abstimmung mit den Ländern – mit vertretbarem Aufwand Daten über die entnommenen Wassermengen für die landwirtschaftliche Bewässerung zu erheben, zusammenzufassen und in einen gesamthaften Überblick zur Ernährungssicherheit in Österreich aufzunehmen.

- 9.3 Das Landwirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es sich bei dem Bewilligungszeitraum von bis zu 25 Jahren um eine Maximalfrist handle. Die Empfehlung des RH auf Überprüfung und Evaluierung der Bestimmungen des Wasserrechtsgesetzes im Zuge der Vorbereitung einer Wasserrechtsgesetz–Novelle wolle es aufgreifen.

Der Stand der Technik in Bezug auf den Einbau von Wasserzählern werde bereits im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2021 im Zusammenhang mit wassersparender Bewässerungstechnik, insbesondere Trockengebieten, angesprochen. Nähere Festlegungen für technische Maßnahmen würden im Bereich der Wasserwirtschaft zumeist in Regelblättern oder Leitfäden getroffen. Das „ÖWAV–Regelblatt 407“ enthalte Empfehlungen für die Bewässerung aus dem Jahr 2016 und bereits Aussagen zu Wasserzählern. Dieses Regelblatt werde auch im Hinblick auf quantitative Aspekte überarbeitet; in diesem Zusammenhang seien nähere Ausführungen zu diesem Thema zu erwarten.

Die Entnahmemengen für die Bewässerung könnten anhand der bewässerten Flächen und Kulturen sowie deren Bewässerungsbedarf abgeschätzt werden. Zu den bewässerbaren Flächen und Kulturen lägen österreichweit gute Daten vor. Das Landwirtschaftsministerium sagte zu, gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, welche zusätzlichen Daten zur Bewässerung mit vertretbarem Aufwand für Zwecke der wasserwirtschaftlichen Planung und für Zwecke der Bilanzierung erhoben werden sollten. Dabei würden auch Kombinationen, Erhebungsverfahren, deren Aussagekraft und der mit der Erhebung verbundene Aufwand geprüft.

Tirol

- 10.1 (1) In Tirol waren im Mai 2022 insgesamt rd. 1.500 Bewässerungsanlagen wasserrechtlich bewilligt; 90 davon waren Neubewilligungen seit 1. Jänner 2015, was einer Zunahme von 6,4 % in diesem Zeitraum entsprach.⁵⁹

(2) Ein Leitfaden „Landwirtschaftliche und gewerbliche Bewässerungsanlagen“ aus dem Jahr 2007 diene als Hilfestellung für Projektierung, Bau und Betrieb von wasserrechtlich bewilligungspflichtigen landwirtschaftlichen und gewerblichen Bewässerungsanlagen. Der Einbau von Wasserzählern war darin nicht vorgesehen. Laut Auskunft des Landes Tirol wurden Wasserzähler bei Anlagen, die Grundwasser in einem festen Gebäude (Pumpenhaus) entnehmen, im Rahmen von wasserrechtlichen Verfahren als wasserwirtschaftliche Nebenbestimmung vorgeschrieben; eine schriftliche Anweisung für diese Vorgangsweise gab es nicht. Bei mobilen Anlagen oder bei Entnahmen aus Oberflächengewässern waren Wasserzähler zur Zeit der Gebarungsüberprüfung grundsätzlich nicht vorgesehen.

⁵⁹ Die Zahlen inkludieren alle Anlagen: neben Landwirtschaft auch kleine Gartenbewässerung, Golfplatz, Sportplatz usw.

(3) Das Land Tirol förderte Kleinanlagen des landwirtschaftlichen Wasserbaus. In der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültigen Richtlinie war der Einbau von Wasserzählern keine Fördervoraussetzung. Die Anzahl der geförderten Projekte stieg von 2015 bis 2021 deutlich; in den Jahren 2015 bis 2018 wurden jeweils zwischen zwei und sieben Projekte gefördert, in der Folge:

- 21 Projekte im Jahr 2019,
- 24 Projekte im Jahr 2020 und
- 29 Projekte im Jahr 2021.

In Summe förderte das Land Tirol von 2015 bis 2021 insgesamt 92 Projekte mit Gesamtkosten in Höhe von 4,11 Mio. EUR und einer Fördersumme von 1,82 Mio. EUR.

- 10.2 Der RH kritisierte, dass das Land Tirol teilweise für wasserrechtlich bewilligungspflichtige landwirtschaftliche und gewerbliche Bewässerungsanlagen und bei der Gewährung von Förderungen des Landes für Kleinanlagen des landwirtschaftlichen Wasserbaus den Einbau von Wasserzählern nicht verpflichtend vorschrieb.

[Der RH empfahl dem Land Tirol, den Einbau von Wasserzählern für landwirtschaftliche und gewerbliche Bewässerungsanlagen verpflichtend vorzusehen.](#)

- 10.3 Das Land Tirol konnte laut seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zum Einbau von Wasserzählern nachvollziehen. Verbindliche rechtliche Regelungen könne jedoch nur der Landwirtschaftsminister schaffen, indem durch eine Verordnung gemäß § 12a Abs. 2 Wasserrechtsgesetz 1959 für bestimmte Wasserbenutzungen sowie für die dem Wasserrechtsgesetz unterliegenden Anlagen und Maßnahmen der maßgebliche Stand der Technik bestimmt werde.

Bei Grundwasserentnahmen würden Wasserzähler im Rahmen von Bewilligungsverfahren durch den wasserwirtschaftlichen Sachverständigen in Form von Nebenbestimmungen bereits vorgeschrieben. Bei Bewässerungsanlagen mit Entnahme aus Oberflächengewässern sei die Erfassung der tatsächlichen Entnahme nicht durch Wasserzähler, sondern lediglich über eine indirekte Methode möglich.

Die in Ausarbeitung befindliche Förderrichtlinie für landwirtschaftliche Bewässerung in Tirol sehe – in Anlehnung an die Verordnung (EU) 2022/2472 vom 14. Dezember 2022 bzw. an die Sonderrichtlinie LE-Projektförderungen des Landwirtschaftsministeriums vom 1. Jänner 2023 – vor, dass für jene Projekte eine Landesförderung gewährt werde, bei denen Wasserzähler oder geeignete Messeinrichtungen installiert seien oder als Teil der geförderten Anlage installiert würden.

- 10.4 Der RH wertete positiv, dass künftig von Tirol jene Projekte gefördert werden sollen, bei denen Wasserzähler oder geeignete Messeinrichtungen installiert sind oder als Teil der geförderten Anlage installiert werden. Er wies darauf hin, dass die bestehende Regelung zum Stand der Technik im Wasserrechtsgesetz 1959 es dem Land Tirol schon bisher ermöglichte, als Voraussetzung für die Gewährung seiner Landesförderungen z.B. den Einbau von Wasserzählern verpflichtend vorzusehen.

Wien

- 11 (1) In Wien waren im Mai 2022 insgesamt 1.160 Entnahmestellen für Bewässerung bescheidmäßig bewilligt;⁶⁰ 116 davon waren Neubewilligungen seit 1. Jänner 2015, was einer Zunahme von 11,1 % in diesem Zeitraum entsprach.

(2) Im Regelfall wurde der Einbau eines Wassermengenzählers vorgeschrieben. Ausnahmen gab es z.B. bei Kleinstentnahmen, wie bei Brunnen auf Kleingartenparzellen und bei Feldbrunnen, aus denen das Grundwasser mit Traktortriebbepumpen entnommen wird. Bei Grundwasserentnahme mit Traktortriebbepumpen wurde jedoch ein Betriebsstundenzähler für die Pumpe vorgeschrieben, wodurch die Ermittlung bzw. Abschätzung der tatsächlichen Entnahmemenge über die Förderleistung der Pumpe und die Betriebsdauer möglich wäre.

Wien gewährte keine Förderungen für Bewässerungsanlagen.

⁶⁰ Die Zahlen inkludieren alle Anlagen: für Feldbewässerung und Intensivbewässerung (Glashäuser), Obstkulturen, Grünflächen, Sportplatzbewässerung und sonstige Bewässerung.

TEIL 2:

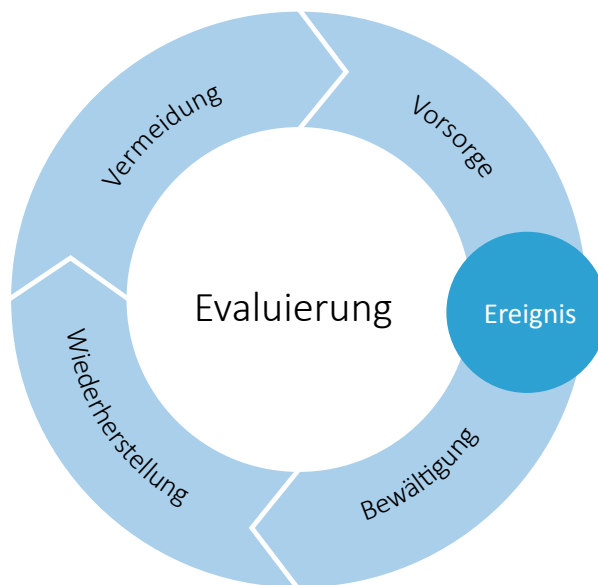
Sicherstellung der Lebensmittelversorgung in Krisenfällen

Krisenprävention und Krisenmanagement

12.1 (1) Allgemeines zu Krisenmanagement

- Risiko– und Krisenmanagement sind eng verknüpft. Das Risikomanagement identifiziert, analysiert und bewertet mögliche Risiken, um daraus präventive Maßnahmen abzuleiten, die auf die Vermeidung bzw. Reduktion von Schäden abzielen.
- Zum Krisenmanagement zählen die Vorbereitung (Vermeidung und Vorsorge) auf potenzielle Schadensereignisse, die Bewältigung und die Wiederherstellung. Diese Phasen greifen ineinander, wie die folgende Abbildung zeigt:

Abbildung 6: Zyklus Krisenmanagement



Quelle: BMI; Darstellung: RH

- Unter Vermeidung bzw. Prävention subsumiert das Bundesministerium für Inneres (in der Folge: **Innenministerium**) alle Maßnahmen, die die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Folgen einer Katastrophe abschwächen. Dazu zählen u.a. das Erstellen von rechtlichen Grundlagen und die Analyse von Risiken.⁶¹
- Zur Vorsorge werden alle Maßnahmen der Abwehr und Bekämpfung von Gefahren und Schäden gezählt, die von einer möglichen Katastrophe ausgehen können.
- In der Phase der Bewältigung ist es das Ziel, die öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie die lebensnotwendige Grundversorgung sicherzustellen.
- In der Wiederherstellungsphase sind Maßnahmen zu treffen, die den Zustand vor dem Schadensereignis wieder herstellen, nach Möglichkeit unter gleichzeitiger Erhöhung der Widerstandsfähigkeit bzw. Senkung der Verwundbarkeit.

(2) Aktivitäten des Landwirtschaftsministeriums

Der Landwirtschaftsminister hat Maßnahmen zur Sicherstellung einer langfristigen Krisenvorsorge und zum Erhalt der Ernährungssouveränität zu treffen⁶² (**TZ 14**).

Da wesentliche Voraussetzungen und Informationen für die Erarbeitung von Maßnahmen– und Krisenplänen fehlten, wurde das Projekt „Risiko– und Krisenmanagement für die Ernährungsvorsorge in Österreich“ durchgeführt.⁶³ Zielsetzung des Projekts war, einen Überblick über den Stand der privaten Krisenvorsorge und über die Situation in den Unternehmen entlang der Lebensmittelversorgungskette zu gewinnen. Die Ergebnisse lagen im Juni 2015 vor.

Die im Zuge des Projekts erstellte Risikoanalyse ergab, dass insbesondere drei Szenarien – großflächiger Stromausfall bzw. Blackout, Ausfall der Versorgung mit fossilen Brennstoffen und überregionaler Ernteausfall – weitreichende Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit in Österreich hätten.

⁶¹ Für das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe in Deutschland zählen auch das Schaffen von Netzwerken sowie die Risikokommunikation dazu.

⁶² § 1 Abs. 1 Z 2 Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997

⁶³ Hauptauftragnehmer war die JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH; die AMA war Projektpartner.

Zu fünf Themenfeldern⁶⁴ enthielt die Studie insgesamt 41 Handlungsempfehlungen, darunter u.a.:

- das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz zu evaluieren und an aktuelle, mögliche Krisenszenarien anzupassen,
- Notversorgungspläne, einschließlich der Festlegung von Prioritäten bei der Versorgung (z.B. mit Wasser, Treibstoffen oder Lebensmitteln) zu erstellen oder
- Unternehmen, insbesondere des Lebensmitteleinzelhandels, in Aktionspläne für den Krisenfall einzubinden.

Die Studie wurde im Jahr 2015 und im Jahr 2018 im Bundeslenkungsausschuss präsentiert (TZ 19). Das Landwirtschaftsministerium setzte jedoch kaum weitere Aktivitäten; eine systematische Bearbeitung der Handlungsempfehlungen unterblieb.

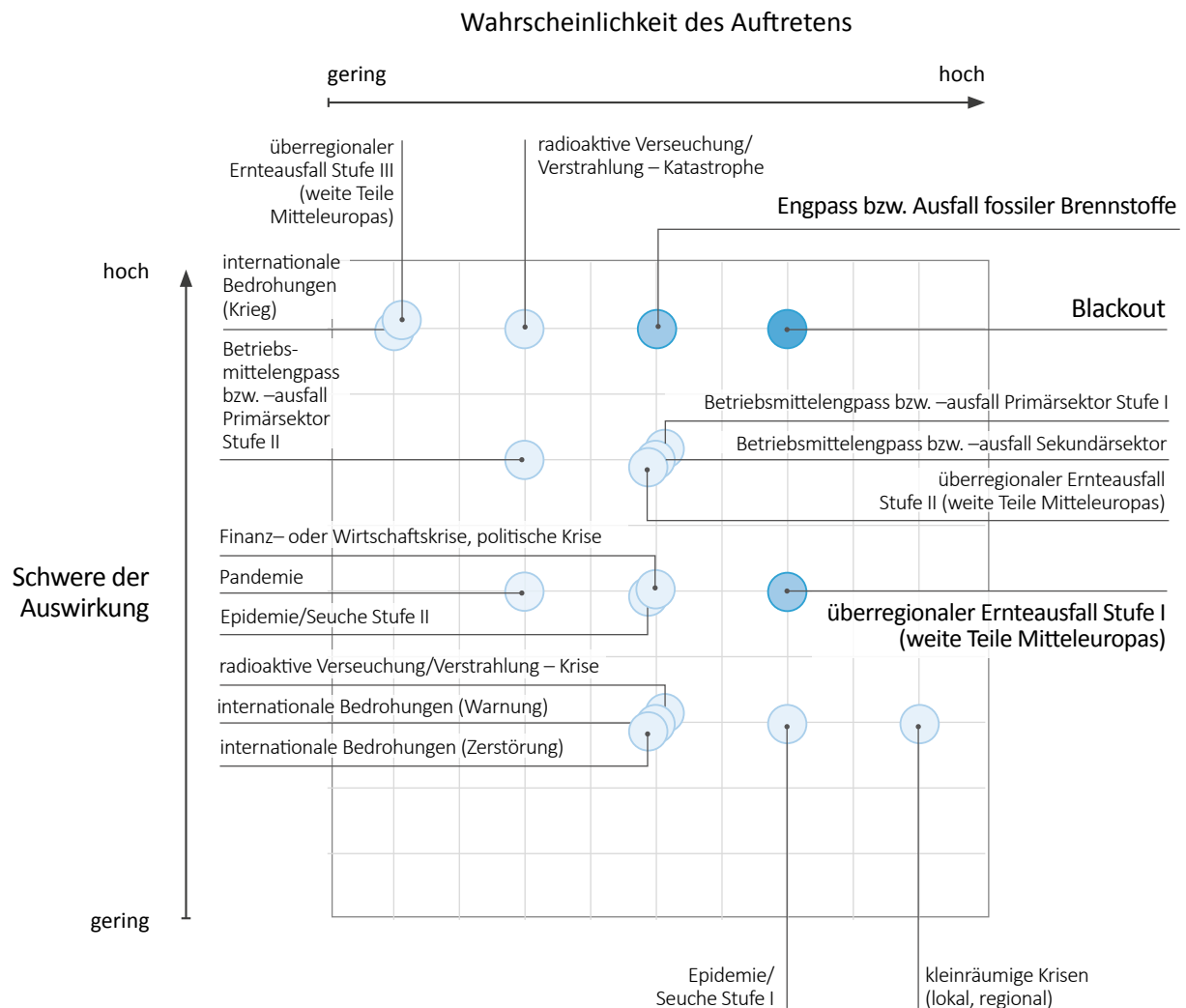
Zu den Risiken für die Gewährleistung der Ernährungssicherheit verwies das Landwirtschaftsministerium auf die Ergebnisse der Studie „Risiko– und Krisenmanagement für die Ernährungsvorsorge in Österreich“ aus dem Jahr 2015 sowie auf Risiken, die in diversen – vom Staatlichen Krisen– und Katastrophenschutzmanagement (**SKKM**) organisierten – Projekten und Workshops identifiziert worden waren. Dabei handelte es sich z.B. um

- Blackout und Strom–Mangellage,
- Pandemie,
- Nuklearunfall,
- Internetausfall bzw. Cyberangriffe,
- Ausfall von fossilen Energieträgern, Energieknappheit,
- Klimawandel, Ernteauffälle, Verlust von Produktionsanlagen,
- wirtschaftliche und politische Krisen sowie
- externe Bedrohungen.

⁶⁴ administrative und legislative Basis, Einbindung der Bevölkerung, Einbindung von Unternehmen, Schwerpunkt Blackout und weitere Studien und Projekte zur Steigerung der Resilienz im Ernährungsbereich

Auch bezüglich einer Risikomatrix verwies das Landwirtschaftsministerium auf die genannte Studie. Diese ordnete die Risiken wie in der folgenden Abbildung dargestellt ein:

Abbildung 7: Risikomatrix potenzieller Gefahrenquellen für die heimische Ernährungsvorsorge laut Studie 2015



Quelle: Studie Risiko- und Krisenmanagement für die Ernährungsvorsorge in Österreich; Darstellung: RH

Die Risiken mit sehr hoher Eintrittswahrscheinlichkeit und der größten Auswirkung waren demnach ein Blackout oder ein Engpass bzw. Ausfall fossiler Brennstoffe.

Weiterführende Arbeiten zur Erstellung von Risikolandkarten und Aktualisierungen mit Bezug auf die Ernährungssicherheit konnten nach Auskunft des Landwirtschafts-

ministeriums aufgrund von Ressourcenknappheit nicht vorgenommen werden; Notfallpläne für Krisenszenarien⁶⁵ waren ebenfalls nicht vorhanden.

(3) Analysen im Rahmen der GAP

Die Strategiepläne der EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der GAP für die Förderperiode 2023–2027 hatten auf SWOT-Analysen aufzubauen (Ermittlung der Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken). Sie mussten die Ziele der GAP unterstützen – etwa die Förderung eines intelligenten, krisenfesten und diversifizierten Agrarsektors, der Ernährungssicherheit gewährleistet.

Als Schwäche wies die österreichische Analyse den Erhalt der längerfristigen Ernährungssicherung in Österreich und als besonderes Risiko den Ausfall der Energieversorgung aus (siehe Anhang A, Tabellen A und B). Als weitere Risiken und Schwächen zeigte sie u.a. auf:

- im Bereich des Bodenverbrauchs: den Rückgang landwirtschaftlicher Nutzflächen, steigende Konkurrenz zu Siedlungen und Infrastruktur,
- im Bereich des Klimawandels: steigendes Schadenspotenzial durch Naturgefahren, unerwartete Aufwände und Investitionen durch Schadensereignisse, fehlenden gesetzlichen Anreiz (Klimaschutzgesetz) zur Treibhausgas-Reduktion,
- beim Konsumverhalten und Ernährungsmuster der Bevölkerung: eine Diskrepanz zwischen dem Bekenntnis zu gesunder Ernährung sowie umwelt- und tiergerechter Produktionsweise und dem tatsächlichen Konsumverhalten.

Die SWOT-Analyse zeigte zudem Ziel- und Nutzungskonflikte mit anderen Politikbereichen, aber auch Konflikte innerhalb der agrarpolitischen Zielsetzungen auf, wie:

- die Zielkonflikte zwischen Klimaschutz und Ernährungssicherung,
- die Nutzungskonflikte um den Einsatz von Ressourcen und Flächen (für Lebensmittel, erneuerbare Energie und Bioökonomie) bei gleichzeitigem Rückgang der produktiven Fläche.

Aktionen auf freiwilliger Basis mit unterschiedlicher Anreizwirkung seien laut der Analyse nicht ausreichend, um nachhaltige Entwicklungen zu gewährleisten.

- 12.2 Die Studie „Risiko- und Krisenmanagement für die Ernährungsvorsorge in Österreich“ aus dem Jahr 2015 zeigte eine Reihe von Handlungsempfehlungen auf, denen jedoch, wie der RH kritisch anmerkte, kaum weitere Aktivitäten folgten. Die Vorbereitung auf Schadensereignisse war aus Sicht des RH nicht ausreichend; so konnte

⁶⁵ Etwa die Festlegung von Zuständigkeiten, Aufgaben und Kommunikationswegen, die eine angemessene Reaktion auf Krisen und Notfälle unterstützen sollen.

das Landwirtschaftsministerium keine aktuelle Risikoanalyse oder eine Risikomatrix in Bezug auf die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung vorlegen. Es hatte auch keine Notfallpläne für bestimmte Krisenszenarien ausgearbeitet.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die bereits bekannten Risiken entlang der Lebensmittelversorgungskette zu analysieren und gegebenenfalls neu zu bewerten. Auf Grundlage der sich dadurch ergebenden Informationen wären Notfallpläne zur Gewährleistung der Lebensmittelversorgung in Krisenfällen zu erstellen (z.B. für Energie-Mangellagen oder überregionale Ernteaussfälle).

Der RH hielt fest, dass die SWOT-Analyse keine Risikoanalyse im Sinne des Krisenmanagements darstellte. Ihre Ergebnisse waren aus Sicht des RH jedoch wichtige Grundlageninformationen für die empfohlene Überarbeitung der Risiken entlang der Lebensmittelkette.

- 12.3 Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass mittlerweile ein aktualisiertes Risikobild erstellt worden sei, welches die Basis für die Erarbeitung von Notfallplänen entsprechend der dort vorgesehenen Priorisierung sei.

Rechtliche Regelungen für die Lebensmittelversorgung in Krisenfällen

- 13.1 (1) Für das Risiko- und Krisenmanagement im Lebensmittelsektor bestanden auf EU-Ebene keine – z.B. mit dem Energiesektor vergleichbaren – Vorgaben (TZ 14).
- (2) Auf Bundesebene gab es kein länder- und ressortübergreifendes Krisenmanagementgesetz; einzelne Gesetze enthalten allerdings einschlägige Bestimmungen.
- (a) Das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 ermächtigt den Landwirtschaftsminister, bei einer Störung der Versorgung mit Lebensmitteln oder landwirtschaftlichen Betriebsmitteln (z.B. Dünger) Lenkungsmaßnahmen anzuordnen; diese Maßnahmen bedürfen grundsätzlich der Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrats. Ziel der Lenkungsmaßnahmen ist es, eine ungestörte Erzeugung aufrechtzuerhalten.
- (b) Die Lenkung weiterer für die Produktion und Verteilung von Lebensmitteln relevanter Faktoren (z.B. Verpackung oder Energie) im Krisenfall ist im Versorgungssicherungsgesetz und im Energielenkungsgesetz 2012 geregelt. Verfassungsbestimmungen in diesen Gesetzen übertrugen die jeweilige Angelegenheit in Gesetzgebung und Vollziehung dem Bund.

(c) Das Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz⁶⁶ enthält u.a. Anforderungen an Lebensmittel inklusive Wasser für den menschlichen Gebrauch und gilt für alle Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen. Ziel des Gesetzes ist u.a. der Gesundheitsschutz der Verbraucherinnen und Verbraucher. Es enthält eine Verordnungsermächtigung für die Gesundheitsministerin oder den Gesundheitsminister für Krisenzeiten: Demnach können Ausnahmen von den Vorgaben des Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetzes bzw. Ausnahmen von den darauf beruhenden Verordnungen erlassen werden, wenn die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln ernstlich gefährdet ist.

(3) Sowohl Tirol als auch Wien haben Katastrophen- und Krisenmanagementgesetze:

- Das Tiroler Krisen- und Katastrophenmanagementgesetz⁶⁷ enthält Regelungen für die Vorbereitung und die Durchführung der Abwehr und der Bekämpfung von Katastrophen (Katastrophenmanagement).⁶⁸
- Das Wiener Katastrophenhilfe- und Krisenmanagementgesetz⁶⁹ regelt die zur koordinierten Bewältigung von Katastrophen, Großschadensereignissen und komplexen Schadensereignissen erforderlichen Maßnahmen.

Beide Gesetze enthalten Vorgaben zu Vorsorgemaßnahmen bzw. zu Notfallplänen.

13.2 Der RH merkte an, dass auf Bundesebene zuständigkeitsbedingt kein umfassendes Krisenmanagementgesetz vorlag. Dies hat für den Lebensmittelbereich insoweit Bedeutung, als Maßnahmen, die aufgrund der Wirtschaftslenkungsgesetze gesetzt werden, die Lebensmittelversorgung beeinflussen können:

- Das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 enthält Vorgaben für das Krisenmanagement im Lebensmittelbereich bzw. in den vorgelagerten Bereichen der landwirtschaftlichen Produktion; es fällt in die Zuständigkeit des Landwirtschaftsministers.
- Die Lenkung von relevanten Faktoren für die Produktion und Verteilung von Lebensmitteln (z.B. Verpackung oder Energie) fällt in den Anwendungsbereich des Versorgungssicherungsgesetzes bzw. des Energielenkungsgesetzes 2012; diese liegen im Zuständigkeitsbereich des Wirtschaftsministers bzw. der Klimaschutzministerin (TZ 15).

Der RH hielt fest, dass im Krisenfall zur Sicherstellung der Lebensmittelversorgung die Anwendung aller drei Wirtschaftslenkungsgesetze erforderlich sein kann. Die

⁶⁶ BGBl. I 13/2006 i.d.g.F.

⁶⁷ LGBl. 33/2006 i.d.g.F.

⁶⁸ Als Katastrophen gelten durch elementare oder technische Vorgänge oder von Menschen ausgelöste Ereignisse, die in großem Umfang das Leben oder die Gesundheit von Menschen, die Umwelt, das Eigentum oder die lebensnotwendige Versorgung der Bevölkerung gefährden oder schädigen.

⁶⁹ LGBl. 60/2003 i.d.g.F.

Zuständigkeit des Landwirtschaftsministers umfasst jedoch nur das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997. Hinsichtlich eines ressort- und länderübergreifenden Krisenmanagements verwies der RH auf TZ 22.

Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997

14.1 (1) Das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 ist der gesetzliche Rahmen für Lenkungsmaßnahmen entlang der Lebensmittelkette in einer Krise. Die Lenkungsmaßnahmen sollen die ungestörte Erzeugung und Verteilung von Waren aufrechterhalten oder wiederherstellen, um die Bevölkerung ausreichend zu versorgen. Die Entscheidung über Lenkungsmaßnahmen liegt grundsätzlich beim Landwirtschaftsminister; für bestimmte Produkte muss er das Einvernehmen herstellen: mit dem Wirtschaftsminister für Dünge- und Pflanzenschutzmittel und mit dem Gesundheitsminister für Lebensmittel einschließlich Trinkwasser. Im überprüften Zeitraum wurden keine Lenkungsmaßnahmen getroffen.

(2) Die aktuelle Fassung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997⁷⁰ ist – wie die Fassungen zuvor – befristet. Im Jahr 2016 wurde das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 um weitere zehn Jahre bis zum 31. Dezember 2026 verlängert.⁷¹

⁷⁰ in der Fassung BGBl. I 50/2012

⁷¹ Mit BGBl. I 113/2016; damit war im überprüften Zeitraum 2015 bis 2022 zunächst die Fassung BGBl. I 50/2012 in Kraft und ab 31. Dezember 2016 die verlängerte, novellierte Fassung BGBl. I 113/2016.

Im parlamentarischen Prozess kam es bei der Verlängerung des Gesetzes zu einer Erweiterung im Bereich der Vorsorge. Die beiden Fassungen unterschieden sich wie folgt:

Tabelle 3: Vorsorge- und Lenkungsmaßnahmen des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 vor und nach der Novelle 2016

Segmente der Lebensmittelkette bzw. Akteure	bis Ende 2016	ab 2017
z.B.: • Produktion (Be- und Verarbeitung), Lagerung, Verteilung, Ein- und Ausfuhr • Handel	Lenkungsmaßnahmen durch Verordnung (Auswahl): • Verpflichtung zu Meldungen über den Bedarf, die Erzeugung, die Be- und Verarbeitung, den Verbrauch, den Zu- und Abgang und den Bestand an Produkten • Gebote, Verbote und Anordnung von Bewilligungspflichten hinsichtlich Produktion, Transport, Lagerung, Verteilung, Abgabe, Bezug, Verbringung, Ein- und Ausfuhr sowie Verwendung von Waren • Verbot des gewerblichen Verkaufs Vorsorgemaßnahmen: • Benützung und Verarbeitung von Angaben, die in Erfüllung der Auskunftspflicht nach dem Bundesstatistikgesetz 2000, BGBl. I 163/1999 i.d.g.F., gemacht wurden • Aufforderung an Akteure (Erzeuger, Logistiker usw.), Meldungen über Produkte bzw. Produktgruppen zu erstatten	
		Ergänzung bei den Vorsorgemaßnahmen: Befassung mit der Lage der Märkte einschließlich der Preise durch den Bundeslenkungsausschuss, um die Sicherstellung einer langfristigen Krisenvorsorge und die Erhaltung der Ernährungssouveränität prüfen zu können

Quelle: Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997

Der Landwirtschaftsminister kann Vorsorgemaßnahmen ergreifen

- bei Ereignissen, die zu Störungen bei der Versorgung mit bestimmten Waren führen können, oder
- zur rascheren und zweckmäßigeren Ergreifung notwendiger Lenkungsmaßnahmen.

Darunter fällt z.B. die Aufforderung an gewisse Akteure, Meldungen über bestimmte Produkte zu erstatten. Während der COVID-19-Pandemie entwarf das Landwirtschaftsministerium etwa vorsorglich eine Meldeverordnung für den Verarbeitungsssektor und den Lebensmitteleinzelhandel auf Basis dieser gesetzlichen Möglichkeit (TZ 20).

Ab 2017 hat sich der Bundeslenkungsausschuss – als weitere Vorsorgemaßnahme – mit der Lage der Märkte einschließlich der Preise zu befassen, um die Sicherstellung einer langfristigen Krisenvorsorge und die Erhaltung der Ernährungssouveränität prüfen zu können.

(3) Weitere Vorgaben, z.B. die Erstellung von Notfallplänen, enthält das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 nicht. Im Vergleich dazu sieht das Energielenkungsgesetz 2012 für den Bereich der Elektrizitätsversorgung zur Vorbereitung von Lenkungsmaßnahmen u.a. vor:

- die Bestimmung von nationalen Szenarien für Versorgungskrisen,
- die Erstellung eines Risikovororgeplans,
- das Monitoring der Versorgungssicherheit sowie
- eine nachträgliche Evaluierung und Berichterstattung.⁷²

Das Energielenkungsgesetz 2012 ermächtigt zudem die E-Control, Meldungen über historische, aktuelle und vorausschauende Daten anzuordnen, z.B. Angaben über den Import oder den Export sowie auch technische Kennzahlen der Leitungs- und Erzeugungsanlagen.⁷³

(4) Eine Empfehlung der im Jahr 2015 veröffentlichten Studie „Risiko- und Krisenmanagement für die Ernährungsvorsorge in Österreich“ betraf die Anpassung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 an aktuelle, mögliche Krisenszenarien. Das Landwirtschaftsministerium plante daher – anlässlich der Verlängerung des Gesetzes im Jahr 2016 –, einen inhaltlichen Diskussionsprozess zu allfälligem Änderungsbedarf im Rahmen des Bundeslenkungsausschusses zu implementieren; dieser unterblieb jedoch weitgehend.

14.2 Der RH wies darauf hin, dass das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 weder Bestimmungen zur Vorbereitung auf allfällige Krisen noch für das Risikomanagement im Lebensmittelbereich enthält. Es umfasst keine Regelungen etwa zur

- Analyse und Bewertung von Krisenszenarien (z.B. Blackout),
- Implementierung eines Monitorings samt einer Ermächtigung, zielgerichtet Daten entlang der gesamten Lebensmittelkette – insbesondere im Rahmen von Übungen – zu verwenden, sowie
- Erstellung von Notfallplänen.

Der RH kritisierte, dass das Landwirtschaftsministerium – als das für die Vorbereitung der Gesetzesvorlage verantwortliche Ressort – den anlässlich der Verlängerung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 im Jahr 2016 geplanten Diskussions- und Überarbeitungsprozess im Rahmen des Bundeslenkungsausschusses nicht durchführte.

⁷² § 15 Energielenkungsgesetz 2012

⁷³ § 15 Abs. 3 und 4 Energielenkungsgesetz 2012

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, einen Entwurf für eine Novelle des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 auszuarbeiten und darin Regelungen für das Risikomanagement und für Maßnahmen zur Vorbereitung auf Krisenfälle vorzusehen. Wesentlich wären dabei

- die Möglichkeit, im Rahmen eines Monitorings Daten entlang der gesamten Lebensmittelkette für Zwecke der Krisenvorsorge zu erheben und zu verarbeiten,
- eine Verpflichtung, die Auswirkungen allfälliger Krisenszenarien auf die Lebensmittelversorgung zu analysieren und zu bewerten, und
- die Vorgabe, Notfallpläne zu erstellen.

- 14.3 Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Entwurf einer Novelle des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 – nach Durchführung einer bundesinternen Vorevaluierung an die für Krisenmanagement und Krisenvorsorge verantwortlichen Bundesministerien – dem allgemeinen Begutachtungsverfahren zugeführt werde. Die parlamentarische Behandlung solle noch im ersten Halbjahr 2023 erfolgen. Der Entwurf greife die in der Empfehlung genannten Punkte auf und sei im Bundeslenkungsausschuss am 21. März 2023 zur Diskussion gebracht worden.

Wirtschaftslenkungsgesetze

- 15.1 (1) Die Wirtschaftslenkungsgesetze bildeten für folgende Warengruppen und Energieträger den rechtlichen Rahmen für Lenkungsmaßnahmen zur Bewältigung von außerordentlichen Krisenfällen:

Tabelle 4: Rechtlicher Rahmen der Lenkungsmaßnahmen

Rechtsgrundlage	Zuständigkeit	Ziele der Lenkungsmaßnahmen	Waren bzw. Energieträger (Beispiele)	Entscheidungsbefugnis	Anhörung und Beratung
Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997	BML	Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der ungestörten Erzeugung und Verteilung von Waren, um die Bevölkerung und sonstige Bedarfsträger ausreichend zu versorgen	Marktordnungswaren ¹ , Saat- und Pflanzgut, Futtermittel	BML	Bundeslenkungsausschuss
			Lebensmittel, Trinkwasser	BML im Einvernehmen mit dem BMSGPK	
			Dünge- und Pflanzenschutzmittel	BML im Einvernehmen mit dem BMAW	
Versorgungssicherungsgesetz	BMAW		Kunststoffe, Pappe, Papier, Metalle, Schuhe, Erzeugnisse chemischer Industrie, mineralische Stoffe, Beförderungsmittel	BMAW	BundesVersorgungsausschuss
Energieleitungsgesetz 2012	BMK	Deckung des lebenswichtigen Bedarfs an Energie, Aufrechterhaltung einer ungestörten Gütererzeugung und Leistungserstellung sowie Versorgung der Bevölkerung und sonstiger Bedarfsträger	Erdgas, Erdöl, feste fossile Brennstoffe, Elektrizität	BMK ²	Energie-lenkungsbeirat

¹ Waren im Sinne des § 4 Z 1 Marktordnungsgesetz 2007 bzw. 2021 i.d.g.F.

² Bei der Lenkungsmaßnahme Verkehrsbeschränkung war das Einvernehmen mit dem Landwirtschaftsministerium herzustellen, wenn in der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft verwendete Fahrzeuge betroffen waren.

Quellen: bezug habende Rechtsquellen

(2) Die jeweilige Bundesministerin bzw. der jeweilige Bundesminister konnte mit Verordnung⁷⁴ Lenkungsmaßnahmen zur Abwendung einer unmittelbar drohenden Störung oder zur Behebung einer bereits eingetretenen Störung der Versorgung anordnen. Diese Verordnungen bedurften, außer bei Gefahr im Verzug, der Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrats. Lenkungsmaßnahmen durften nur angeordnet werden, wenn die Störung keine saisonale Verknappung darstellte und durch marktkonforme Maßnahmen nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln abgewendet oder behoben werden konnte.

⁷⁴ Teilweise war das Einvernehmen mit weiteren Bundesministerinnen bzw. Bundesministern herzustellen.

Die Wirtschaftslenkungsgesetze enthalten keine Vorgaben, ob und in welcher Form die zuständigen Ressortleitungen vorgesehene Lenkungsmaßnahmen mit anderen betroffenen Ressorts abzustimmen haben. Lenkungsmaßnahmen, etwa auf Basis des Energielenkungsgesetzes, können sich jedoch auf die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung auswirken.

(3) Die Wirtschaftslenkungsgesetze sehen Lenkungsausschüsse mit Beratungsaufgaben und Anhörungsrechten vor. Das Landwirtschaftsministerium ist Mitglied im Bundes-Versorgungssicherungsausschuss und im Energielenkungsbeirat.

Seit dem Jahr 2015 tagte der Bundes-Versorgungssicherungsausschuss zweimal: im März 2020 anlässlich der COVID-19-Pandemie sowie im Juni 2021. Das Landwirtschaftsministerium nahm an der Sitzung im Juni 2021 teil, in der u.a. über mögliche Anpassungen des Versorgungssicherungsgesetzes diskutiert wurde.⁷⁵

Der Energielenkungsbeirat tagte nur im Jahr 2022. Zu den ersten zwei Sitzungen im März 2022 war das Landwirtschaftsministerium nicht eingeladen, danach nominierte es Mitglieder und nahm an den weiteren Sitzungen teil.

Laut Auskunft des Landwirtschaftsministeriums fanden insbesondere zur Versorgung mit russischem Erdgas und zu Strom-Mangellagen bzw. Blackout wiederholt Besprechungen informeller Natur mit dem Klimaschutzministerium und dem Wirtschaftsministerium statt. Die Inhalte dieser Gespräche waren im Landwirtschaftsministerium nicht dokumentiert.

Im Rahmen der im Landwirtschaftsministerium eingerichteten Arbeitsgruppe „Russland-Ukraine-Krieg Krisenstab – Agrarmärkte und Lebensmittelversorgungslage“ gab es ein eigenes „Maßnahmen-Arbeitspaket Energieversorgung“.

- 15.2 Der RH hielt fest, dass die Wirtschaftslenkungsgesetze – das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997, das Versorgungssicherungsgesetz und das Energielenkungsgesetz 2012 – den gesetzlichen Rahmen zur Bewältigung von (außerordentlichen) Krisen bilden. Die Vollziehung dieser Gesetze und damit die Steuerung der diversen Warenkörbe und Produktionsfaktoren (inklusive der Energieträger) waren auf unterschiedliche Ministerien verteilt. In den Wirtschaftslenkungsgesetzen fehlten jedoch Vorgaben für eine verbindliche ressortübergreifende Abstimmung, um Zielkonflikte zwischen den Lenkungsmaßnahmen der unterschiedlichen Ministerien zu vermeiden.

⁷⁵ Bei der Sitzung im März 2020 war den Vertretern des Landwirtschaftsministeriums eine Teilnahme aufgrund von technischen Problemen nicht möglich.

Aus Sicht des RH war die erforderliche Abstimmung krisenbedingter Lenkungsmaßnahmen über die als Beratungs- und Anhörungsgremien eingerichteten Lenkungsausschüsse (Bundeslenkungsausschuss, Bundes-Versorgungssicherungsausschuss und Energielenkungsbeirat) nicht ausreichend gewährleistet.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, sich für eine verbindliche Abstimmung von geplanten Lenkungsmaßnahmen auf Basis der Wirtschaftslenkungsgesetze mit allen betroffenen Ressorts und für die Festlegung eines Koordinationsprozesses einzusetzen.

Der RH wies darauf hin, dass sich die für die Wirtschaftslenkungsgesetze zuständigen Ressorts – Klimaschutzministerium, Landwirtschaftsministerium und Wirtschaftsministerium – zweckmäßigerweise auch informell austauschten; dazu lagen aber keine Dokumentationen vor.

15.3 Das Landwirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass anlassbezogen eine Abstimmung zu bestimmten Themen, insbesondere zu einem großflächigen und andauernden Stromausfall (Blackout) bestehe. Im Herbst 2022 – nach Abschluss der Einschau des RH an Ort und Stelle – sei zur besseren Abstimmung zwischen den Ressorts, aber auch über diese hinaus mit anderen Partnern mit Beschluss des SKKM-Koordinations-Ausschusses die Fachgruppe „Versorgungssicherung“ auf Antrag von Landwirtschaftsministerium, Klimaschutzministerium und Wirtschaftsministerium mit folgenden Zielen eingerichtet worden:

- Normalmodus: Regelmäßige Information über Angelegenheiten der Versorgungssicherheit, die über die Einzelzuständigkeiten der „Versorgungssicherheitsressorts“ (Landwirtschaftsministerium, Klimaschutzministerium und Wirtschaftsministerium) hinausgingen und für andere Organisationseinheiten (Ministerien, Länder, Einsatzorganisationen, Interessenvertretungen) von Interesse seien.
- Beobachtungsmodus: Abstimmung zu den Informationen über die Versorgungslage, gegebenenfalls Erstellung einer gesamtstaatlichen Information zur Versorgungssicherheit.
- Krisen- und Katastrophenmodus/Versorgungsstörung: Aufbereitung von Fachinformationen, Analysen von Fragestellungen zu den über die Angelegenheiten der einzelnen Versorgungssicherheitsgremien (Energielenkungsbeirat, Bundeslenkungsausschuss, Versorgungssicherungsausschuss) hinausgehenden Themen, Erstellung einer gesamtstaatlichen Information zur Versorgungssicherheit.

Den Vorsitz in der Fachgruppe „Versorgungssicherung“ führe das Wirtschaftsministerium, Tagesordnung und Protokolle würden vom Innenministerium koordiniert und allen teilnehmenden Stellen zur Verfügung gestellt. Die Fachgruppe tagte seit 9. November 2022 in der Regel alle 14 Tage.

Die Abstimmung mit anderen zuständigen Ressorts (Klimaschutzministerium, Gesundheitsministerium) bei bestimmten Lenkungsmaßnahmen gemäß Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 sei durch die im Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 dafür vorgesehene Einvernehmensherstellung sichergestellt.

- 15.4 Der RH befürwortete die Einrichtung der Fachgruppe „Versorgungssicherung“ zur besseren Abstimmung zwischen den Ressorts. Er hob aber neuerlich hervor, dass keine Vorgaben für eine verbindliche ressortübergreifende Abstimmung bestehen, etwa um Zielkonflikte zwischen den Lenkungsmaßnahmen der unterschiedlichen Ministerien zu vermeiden.

Weiters merkte der RH an, dass entgegen der Ausführung des Landwirtschaftsministeriums das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 keine Abstimmung zu bestimmten Lenkungsmaßnahmen mit dem Klimaschutzministerium vorsieht.

Akteure im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Lebensmittelversorgung

Im Verantwortungsbereich des Landwirtschaftsministeriums

16.1 (1) Landwirtschaftsministerium

Nach dem Bundesministeriengesetz 1986⁷⁶ fielen grundsätzlich in die Zuständigkeit der Landwirtschaftsministerin oder des Landwirtschaftsministers:

- Angelegenheiten der Agrarpolitik und das Ernährungswesen (ausgenommen Nahrungsmittelkontrolle)
- die Ordnung des Binnenmarktes für land- und ernährungswirtschaftliche Erzeugnisse sowie für Saat- und Pflanzgut, Futter-, Dünge- und Pflanzenschutzmittel einschließlich der Zulassung; die Regelung der Ein- und Ausfuhr von Waren, die Gegenstand der Urproduktion der heimischen Landwirtschaft sind, sowie z.B. von Fleisch und Fleischwaren, Mehl und Grieß, Milchpulver, Butter, Käse und sonstigen Erzeugnissen der Milchwirtschaft,
- Angelegenheiten der Bodenreform und Verfahren der Agrarbehörde,
- Angelegenheiten des Wasserrechts und der Wasserwirtschaft.

⁷⁶ BGBl. 76/1986 i.d.g.F.

Nach der Geschäfts- und Personaleinteilung des Landwirtschaftsministeriums (Stand September 2020) waren zwei Abteilungen für die Angelegenheiten des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 zuständig; eine Abteilung für rechtliche Fragen des Vollzugs und eine Abteilung für fachliche Angelegenheiten.

(2) BAES

Das BAES ist als nachgeordnete Dienststelle des Landwirtschaftsministeriums eingerichtet.⁷⁷ Ihm obliegt die Vollziehung einer Reihe von Gesetzen, die für die Lebensmittelproduktion wesentlich sind.⁷⁸

(3) AGES

Der in der AGES eingerichtete Bereich Ernährungssicherung führt operative Tätigkeiten für das BAES durch, z.B. die Begutachtung und die Bewertung von Böden, von Saat- und Pflanzgut, von Futter-, Dünge- und Pflanzenschutzmitteln. Ziele des Bereichs Ernährungssicherung waren nach Angaben der AGES einwandfreie landwirtschaftliche Betriebsmittel und Futtermittel, fruchtbare Böden zur Ernährungssicherung und die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Produktion in Österreich.

(4) AMA

Die AMA ist die nach dem Marktordnungsgesetz 2007 bzw. 2021 zuständige Marktordnungs-, Interventions- und Zahlstelle. Nach dem AMA-Gesetz 1992 obliegt ihr u.a. die zentrale Markt- und Preisberichterstattung über in- und ausländische Märkte für agrarische Produkte, daraus hergestellte Verarbeitungserzeugnisse und landwirtschaftliche Produktionsmittel. Zu ihren Aufgaben gehören weiters Maßnahmen zur Qualitätssteigerung wie insbesondere die Entwicklung und die Anwendung von Qualitätsrichtlinien für agrarische Produkte und daraus hergestellte Verarbeitungserzeugnisse (TZ 17).

- 16.2 Der RH hielt fest, dass das Landwirtschaftsministerium und die in seinem Verantwortungsbereich tätigen Stellen AMA, AGES und BAES weite Bereiche der komplex zusammenwirkenden Faktoren (TZ 5) der Nahrungsmittelproduktion und der Lebensmittelkette abdeckten – wie Boden, Wasser, tierische Produktion (Zucht, Tiergesundheit usw.), pflanzliche Produktion (Saatgut, Düngemittel usw.) sowie daraus

⁷⁷ § 1 Abs. 1 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz

⁷⁸ u.a. Düngemittelgesetz 2021, Futtermittelgesetz 1999, Pflanzenschutzgesetz 2018, BGBl. I 40/2018 i.d.g.F., Pflanzenschutzmittelgesetz 2011, BGBl. I 10/2011 i.d.g.F., Pflanzgutgesetz 1997, BGBl. I 73/1997 i.d.g.F. und Saatgutgesetz 1997, BGBl. I 72/1997 i.d.g.F. samt den korrespondierenden Verordnungen (auf Basis der Gesetze erließ das Landwirtschaftsministerium jeweils Verordnungen; z.B. auf Basis des Düngemittelgesetzes 1994 die Düngemittelverordnung, BGBl. II 100/2004 i.d.g.F.) und den einschlägigen europarechtlichen Vorgaben

hergestellte Verarbeitungsprodukte. Ihnen kamen damit die wesentlichen Funktionen bei der Sicherstellung der Lebensmittelversorgung zu.

Meldepflichten und Rolle der AMA

- 17.1 (1) Basis der Markt- und Preisberichterstattung der AMA waren im Wesentlichen verpflichtende Meldungen diverser Akteure entlang der Wertschöpfungskette in der Lebensmittelproduktion. Die Meldepflichten sind seit dem Jahr 2021 grundsätzlich in der Agrarmarkttransparenzverordnung⁷⁹ festgelegt. Davor galten, je nach Produkt bzw. Produktgruppe, verschiedene Verordnungen des Landwirtschaftsministeriums bzw. teilweise auch Verordnungen der AMA.⁸⁰

Die folgende Tabelle stellt auszugsweise jene Meldepflichten der Agrarmarkttransparenzverordnung dar, die bereits aus den bis 2020 geltenden Verordnungen übernommen wurden, sowie die neu hinzugekommenen Regelungen:

Tabelle 5: Meldepflichten an die AMA (Auswahl)

Rechtsgrundlage	umfasste Produkte bzw. Produktgruppen	betroffene Akteure	auf Mengen bezogene Meldeinhalte	Agrarmarkttransparenzverordnung ¹
bis 2020	in Agrarmarkttransparenzverordnung übernommen ²			ab 2021
Getreide-Meldeverordnung 2002 A/Nr. 11	Hart- bzw. Weichweizen, Dinkel, Roggen, Mais sowie Mahlprodukte	Unternehmen, die am Binnenmarkt und aus Drittländern kaufen, verarbeiten und weiterveräußern Hersteller von Mahlprodukten	Lager- und Umsatzenge; monatlich bzw. halbjährlich	zusätzliche Waren und Produkte: Ölsonnenblumen, Ölrapen, Futterroggen, Futtergerste, Futterhafer, Futterweizen, Sojabohnen, Sojaschrot, Ackerbohnen, Körnererbsen, Mählroggen, Mählweizen zusätzliche Akteure: Ölmöhlen, Lebensmittelverarbeiter, Lebensmittel-einzelhändler
Vieh-Meldeverordnung 2018 ³	Stierkälber, Hälften von Jungtieren, Schweinehälften, Schaffleisch, Eier, Hühner	Nutzviehmärkte, Vermittler, Schlachthöfe, Zerlegebetriebe, Packstellen	vermarktete Mengen (nach Ursprungsland); wöchentlich	zusätzliche Akteure: Lebensmittelverarbeiter, Lebensmitteleinzelhändler

⁷⁹ BGBl. II 312/2021

⁸⁰ Verordnungen des Landwirtschaftsministeriums auf Grundlage des Marktordnungsgesetzes 2007; Verordnungen der AMA gemäß AMA-Gesetz 1992 (der Verwaltungsrat der AMA konnte durch Verordnung Vorschriften erlassen, die für die Markt- und Preisberichterstattung notwendig waren und soweit keine Verordnungen gemäß § 23 Marktordnungsgesetz 2007 zu erlassen waren)

Rechtsgrundlage	umfasste Produkte bzw. Produktgruppen	betroffene Akteure	auf Mengen bezogene Meldeinhalte	Agrarmarkttransparenzverordnung ¹
Milchmeldeverordnung 2010 ⁴	Milch, Milch-erzeugnisse	Käufer, Verarbeiter	Menge Rohstoff- eingang (nach Herkunftsstaat), Herstellung, Bestand, Absatz; monatlich	zusätzliche Akteure: Lebensmitteleinzelhändler
Erzeuger–Rahmen- bedingungen– Verordnung ⁵	Obst, Gemüse	Erzeuger- organisationen	Vermarktungs–, Produktionsstatistik; jährlich	zusätzliche Akteure: Erstankäufer, Lebensmittel- einzelhändler zusätzliche Informationen: eingelagerte Menge Gemüse; monatlich
noch in Geltung: Düngemittel– Meldever- ordnung 1995 A/Nr. 24	Düngemittel	Unternehmen, die in Verkehr bringen	Lager– und Umsatz- mengen; quartalsweise	<i>keine Änderungen, da nicht in die Agrarmarkttransparenz- verordnung einbezogen</i>

¹ BGBl. II 312/2021

Quellen: bezughabende Rechtsquellen

² gilt nicht für die Düngemittel–Meldeverordnung

³ BGBl. II 24/2019

⁴ BGBl. II 249/2010

⁵ BGBl. II 326/2015

Die Zusammenführung der Getreide–Meldeverordnung der AMA und der Meldeverordnungen des Landwirtschaftsministeriums in die Agrarmarkttransparenzverordnung erfolgte anlässlich der Umsetzung einer EU–Regelung.⁸¹ Diese sah eine Ausweitung der Markt– und Preisberichterstattung u.a. auf Einzelhändler und Großhändler sowie auf die Lebensmittelindustrie vor, da die Preise entlang der Agrar– und Lebensmittelversorgungskette wenig transparent waren. Über Erzeuger– und Verbraucherpreise lagen hingegen relativ umfassende öffentliche Informationen vor.

Vor diesem Hintergrund betrafen die Ergänzungen in der Agrarmarkttransparenzverordnung vor allem Preismeldungen der Lebensmittelverarbeiter und des Lebensmitteleinzelhandels.

(2) Die Meldepflichten zu den Produkten bzw. Produktgruppen waren – auch nach der Zusammenführung in der Agrarmarkttransparenzverordnung – nicht einheitlich geregelt, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Zerlegebetriebe hatten wöchentlich für das vermarktete Geflügelfleisch Mengen und Preise zu melden, getrennt nach dem Ursprungsland,
- Verarbeitungsbetriebe und der Einzelhandel hatten für das verarbeitete bzw. das vermarktete Fleisch den Einkaufspreis zu melden, ohne mengen– und ursprungsbezogene Informationen,
- es bestand eine Meldepflicht für Düngemittel, nicht jedoch für Saatgut.

⁸¹ Novelle zur Verordnung (EU) 1185/2017

Informationspflichten zu den Warenströmen (z.B. Herkunft aus Binnenmarkt oder Drittland) waren – wie in den Regelungen zuvor – nicht für alle Sektoren festgelegt.

Die Agrarmarkttransparenzverordnung enthielt keine Bestimmung für Krisenfälle. Im Vergleich dazu wäre die AMA auf Basis einer Krisenfall-Bestimmung in der Milchmeldeverordnung 2010⁸² ermächtigt gewesen, im Fall einer unmittelbar drohenden Störung der Versorgung oder einer bereits eingetretenen Versorgungsstörung im Sinne des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 die Meldezeiträume zu verkürzen.

(3) Die AMA berichtete über die Marktsituation jährlich im Bundeslenkungsausschuss (TZ 19). Das Landwirtschaftsministerium konnte die AMA durch Verordnung zur Vorbereitung bzw. zur Durchführung von Lenkungsmaßnahmen heranziehen.⁸³

(4) Die AMA nahm ihre Rolle aktiv wahr: Sie leitete eine im Jahr 2016 initiierte Arbeitsgruppe zu dem Thema „Kennzahlen zur Versorgung mit Grundnahrungsmitteln“ mit dem Ziel, ein Konzept für ein Datenmanagement als Vorleistung für Krisenfälle im Lebensmittelbereich zu erstellen. Ein Ergebnis der Arbeitsgruppe war die Feststellung, dass zur Urproduktion und zur ersten Verarbeitungsstufe (z.B. Mühlen) gut abgesicherte Daten vorhanden waren, jedoch Grundlagen für Produktdaten der zweiten Verarbeitungsstufe, Handelsdaten und Daten zu Industriegütern fehlten. Die AMA präsentierte die Ergebnisse im Jahr 2018 dem Bundeslenkungsausschuss (TZ 19).

Die AMA bearbeitete auch Themen zum Risiko- und Krisenmanagement im Nahrungsmittelsektor und brachte ihre Expertise ein, u.a.

- bei der Studie für „Risiko- und Krisenmanagement für die Ernährungsvorsorge in Österreich“,
- bei Aktivitäten des SKKM (z.B. in der Übung „Helios“ (TZ 22) und diversen Workshops),
- im Einsatzstab Lebensmittelversorgung des Landwirtschaftsministeriums zur Bewältigung drohender Versorgungsengpässe aufgrund der COVID-19-Pandemie und
- in der Krisenstab-Arbeitsgruppe des Landwirtschaftsministeriums zur Bewältigung der Auswirkungen des Krieges in der Ukraine.

17.2 Der RH hielt fest, dass der AMA eine zentrale Rolle bei den Vorsorgemaßnahmen zur Sicherstellung der Lebensmittelversorgung auf Bundesebene zukam und sie diese aktiv wahrnahm.

⁸² BGBl. II 249/2010, außer Kraft getreten mit 9. Juli 2021

⁸³ Die AMA war in diesem Fall ermächtigt, personenbezogene Daten, die bei ihr in hoheitlicher oder in privatwirtschaftlicher Vollziehung über Inhaber von gewerblichen oder landwirtschaftlichen Betrieben anfielen, zum Zweck der Durchführung oder zur Vorbereitung der Lenkungsmaßnahmen im Sinne des Datenschutzgesetzes 2000, BGBl. I 165/1999 i.d.g.F., zu verwenden.

Mit der Agrarmarkttransparenzverordnung standen für die Einschätzung der Versorgungslage mit Lebensmitteln mehr Informationen zur Verfügung, als dies davor der Fall gewesen war.

Der RH wies jedoch darauf hin, dass weiterhin Informationslücken im Bereich der Lebensmittelkette bzw. im vorgelagerten Bereich bestanden, die eine umfassende Marktbeobachtung einschränkten:

- Im Fleischsektor musste nur die erste Verarbeitungsstufe Mengen melden (u.a. Zerlegebetriebe), die weiteren Akteure der Lebensmittelkette hatten im Wesentlichen lediglich Preise zu melden.
- Informationen zur Herkunft (Binnenmarkt, Drittland) waren nicht in allen Sektoren zu melden.
- Für Düngemittel bestand eine Meldepflicht, nicht jedoch für Saatgut.

Der RH hielt fest, dass eine Arbeitsgruppe unter Beteiligung der AMA bereits im Jahr 2018 Datenlücken u.a. im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels und der Lebensmittelverarbeitung aufgezeigt hatte. Er kritisierte, dass im Anschluss daran keine Maßnahmen zu deren Behebung getroffen wurden.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium und der AMA, den Datenpool der AMA im Hinblick darauf zu analysieren, ob alle für eine umfassende Einschätzung der Versorgungslage erforderlichen Daten entlang der Lebensmittelkette verfügbar sind; allfällige Datenlücken wären zu schließen.

- 17.3 Die AMA wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass ihre Marktdatenerhebung auf der Durchführungsverordnung (EU) 2017/1185, der nationalen Agrarmarkttransparenzverordnung und dem AMA-Gesetz beruhe und sie somit an diese Vorgaben gebunden sei. Sie werde aber der Empfehlung des RH nachgehen und Vorschläge für das Landwirtschaftsministerium erarbeiten, um eine umfassendere Einschätzung der Versorgungslage zu bekommen. Darüber hinaus nehme die AMA an Studien zur Versorgungssicherheit teil (Kiras-Studie „SYRI“; Kiras-Studie „e-Panini“; Dafne Studie „ROBVEK“). Aus den Studienergebnissen werde zusätzlicher Input zur Datenverfügbarkeit erwartet. In der Folge sei beabsichtigt, sämtliche Vorschläge gemeinsam mit dem Landwirtschaftsministerium zu analysieren und über weitere Schritte zu beraten.

Lenkungsausschüsse auf Basis des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997

Bundes– und Landeslenkungsausschüsse

18.1 (1) Der Landwirtschaftsminister hatte sich zur Begutachtung von Verordnungsentwürfen, zur Beratung und Empfehlung von anderen Vollzugsmaßnahmen sowie zur Beratung in Fragen der vorbeugenden Versorgungssicherung eines Bundeslenkungsausschusses zu bedienen.⁸⁴ Er hatte den Vorsitz; als Mitglieder gehörten ihm an:

- eine Vertretung des Bundeskanzlers,
- zwei Vertretungen des Landwirtschaftsministeriums,
- je eine Vertretung aller anderen Bundesministerinnen bzw. Bundesminister,
- je zwei Vertretungen der Landwirtschaftskammer Österreich, der Bundesarbeitskammer, der Wirtschaftskammer Österreich und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes,
- eine Vertretung je Land,
- eine Vertretung der AMA,
- je eine Vertretung des Österreichischen Gemeindebundes und des Österreichischen Städtebundes und
- je eine Vertretung⁸⁵ der im Hauptausschuss des Nationalrats vertretenen Parteien.

Mit Stand Mai 2022⁸⁶ gehörten dem Bundeslenkungsausschuss 39 Mitglieder an.

(2) Auf Ebene der Länder haben sich die Landeshauptleute zur Begutachtung von Verordnungsentwürfen, zur Beratung und Empfehlung von anderen Vollzugsmaßnahmen sowie zur Beratung in Fragen der vorbeugenden Versorgungssicherung eines Landeslenkungsausschusses zu bedienen.⁸⁷ Die Länder Tirol und Wien hatten Landeslenkungsausschüsse eingerichtet, bis Ende der Gebarungsüberprüfung eine Einberufung aber als nicht erforderlich erachtet.

(3) Das Landwirtschaftsministerium erarbeitete eine Geschäftsordnung für den Bundeslenkungsausschuss, die der damalige Landwirtschaftsminister nach Beschlussfassung durch den Bundeslenkungsausschuss im Jahr 2015 genehmigte. Demnach konnte eine Einberufung des Bundeslenkungsausschusses neben der Landwirtschaftsministerin oder dem Landwirtschaftsminister auch von mindestens vier Mitgliedern gemeinsam verlangt werden. Eine Einberufung durch Mitglieder erfolgte bis Ende Mai 2022 nicht.

⁸⁴ § 18 Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997

⁸⁵ seit der Novelle 2016

⁸⁶ laut Bundeslenkungsausschuss im Mai 2022

⁸⁷ § 18 Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997

Zur Behandlung und Aufbereitung einzelner Fragen konnten Fachausschüsse eingerichtet werden. Deren Mitglieder mussten nicht dem Bundeslenkungsausschuss angehören, ihm jedoch über die Ausschussergebnisse berichten. Bis Ende Mai 2022 hatte der Bundeslenkungsausschuss keine Fachausschüsse eingerichtet.

(4) Das Landwirtschaftsministerium gab die Sitzungstermine vor und konzipierte die Tagesordnung. Ab dem Jahr 2015 berief es grundsätzlich jährlich eine Sitzung des Bundeslenkungsausschusses ein, wobei im Jahr 2017 keine und im Jahr 2021 – anlässlich der COVID-19-Pandemie – zwei Sitzungen stattfanden.

Aus den Tagesordnungen bzw. den regelmäßig erstellten Ergebnisprotokollen ging hervor, dass mit Ausnahme des Beschlusses zur Geschäftsordnung im Jahr 2015 keine Beschlüsse geplant waren oder getroffen wurden.

- 18.2 Der RH hielt fest, dass das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 den Bundeslenkungsausschuss als das zentrale Gremium vorsah, um die Landwirtschaftsministerin oder den Landwirtschaftsminister bei der Krisenvorsorge und dem Krisenmanagement zu beraten. Dieser Aufgabe kam der Bundeslenkungsausschuss nicht vollumfänglich nach.

Dies deshalb, weil das Landwirtschaftsministerium dem Ausschuss im Wesentlichen Informationen zur Kenntnis brachte, aber kaum über weiterführende Aktivitäten entschieden wurde (**TZ 19**). Mit Ausnahme der Geschäftsordnung waren Beschlüsse laut den Tagesordnungen weder geplant noch wurden welche gefasst. Die in der Geschäftsordnung vorgesehene Möglichkeit, Fachausschüsse einzurichten, um z.B.

- strategische Themen zu bearbeiten oder
- Datenlücken in der Lebensmittelkette zu analysieren,

und dem Ausschuss darüber zu berichten, wurde nicht genutzt.

Der Bundeslenkungsausschuss wurde diesbezüglich auch nicht von sich aus verstärkt tätig, z.B. verlangten die Mitglieder selbst keine Einberufung des Ausschusses.

Der RH stellte fest, dass die Zusammensetzung des Bundeslenkungsausschusses ein breites Interessenspektrum abbildete – vertreten waren u.a. alle Bundesministerien und Länder, politische Parteien und gesetzliche Interessenvertretungen. Aus Sicht des RH war es dem Bundeslenkungsausschuss als zentrales Beratungsgremium im Hinblick auf seine Zusammensetzung aus 39 Mitgliedern nicht möglich, in Krisenfällen rasch eine fundierte Expertise für die Landwirtschaftsministerin bzw. den Landwirtschaftsminister abzugeben.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die Aufgaben, die Größe und Zusammensetzung sowie die Rolle des Bundeslenkungsausschusses zu analysieren und ihn – entsprechend seiner gesetzlich vorgesehenen Bedeutung – verstärkt zu nutzen (z.B. zur Beratung in Fragen der vorbeugenden Versorgungssicherung).

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Empfehlung, das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 zu novellieren (TZ 14).

18.3 Das Landwirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass der Bundeslenkungsausschuss einmal bis zweimal pro Jahr tagt. Zuletzt habe am 21. März 2023 eine Sitzung stattgefunden u.a. mit den Themen

- Bericht über die Versorgungslage,
- Präsentation und Diskussion des Entwurfs für eine Novelle zum Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997,
- Präsentation und Diskussion des Entwurfs einer Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz–Stromausfalllenkungsverordnung und
- Einsetzung eines Fachausschusses Strom–Mangellage.

In dieser Sitzung sei nach einer ausführlichen Diskussion zum versandten Entwurf ein Fachausschuss „Stromausfall“ entsprechend § 6 der Geschäftsordnung bestellt worden. Aufgabe dieses Fachausschusses sei eine fundierte Expertise von Fragen zur Versorgungssicherung bei Stromausfall und damit auch die Weiterentwicklung des Entwurfs der Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz–Stromausfalllenkungsverordnung.

Eine verstärkte Nutzung des Gremiums bzw. die Einrichtung von Fachausschüssen für die spezifischen Zwecke würden weiter geprüft.

Aufgabenwahrnehmung durch den Bundeslenkungsausschuss

19.1 (1) Das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 legte folgende Aufgaben des Bundeslenkungsausschusses fest:

- Begutachtung von Verordnungsentwürfen,
- Beratung und Empfehlung von Vollzugsmaßnahmen,
- Beratung in Fragen der vorbeugenden Versorgungssicherung sowie
- ab Jänner 2017 Befassung mit der Lage der Märkte einschließlich der Preise, um die Sicherstellung einer langfristigen Krisenvorsorge und die Erhaltung der Ernährungssouveränität prüfen zu können.

Für die Befassung mit der Lage der Märkte und Preise waren ein jährlicher Bericht der AMA sowie weitere Informationsquellen, z.B. der Grüne Bericht, heranzuziehen.⁸⁸

Das Berichtskonzept der AMA war mit dem Bundeslenkungsausschuss akkordiert; es orientierte sich grundsätzlich an ihrer laufenden Markt- und Preisberichterstattung. Ergänzende Berichte z.B. über strategische Themen wie den Bodenverbrauch, Informationen zu bestimmten Warengruppen (z.B. Saatgut) oder etwa Informationen zum Futtermittelbedarf getrennt nach Inlandsproduktion und Importen sahen das Landwirtschaftsministerium und der Bundeslenkungsausschuss nicht vor.

Im Jahr 2020 legte die AMA aufgrund der COVID-19-Pandemie einen um die Darstellung des Einkaufsverhaltens im Lebensmitteleinzelhandel erweiterten Bericht vor.

(2) Die wesentlichen Sitzungsinhalte des Bundeslenkungsausschusses im Zeitraum 2015 bis 2022 bezogen sich bis zur COVID-19-Pandemie hauptsächlich auf die Vorstellung von geplanten oder durchgeführten Studien, Projekten und Arbeitsgruppen, wie folgende Beispiele zeigen:⁸⁹

- Im Jahr 2015 wurden die Ergebnisse des Projekts „Risiko- und Krisenmanagement für die Ernährungsvorsorge in Österreich“ vorgestellt. Laut Ergebnisprotokoll war zu einzelnen Themen die Einberufung von Fachausschüssen im Rahmen des Bundeslenkungsausschusses geplant. Die Themen wurden im Rahmen des Gremiums nicht weiterverfolgt.
- Im Jahr 2016 sollte der Bundeslenkungsausschuss anlässlich der Verlängerung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 in die inhaltliche Überarbeitung eingebunden werden, was überwiegend unterblieb.
- Ebenfalls im Jahr 2016 diskutierte der Ausschuss ein Konzept einer Arbeitsgruppe zur Vernetzung mit krisenrelevanten Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels. Geplant war eine Berichterstattung für den nächsten Termin des Bundeslenkungsausschusses, die jedoch unterblieb.
- Im Jahr 2018 präsentierte die Arbeitsgruppe „Kennzahlen zur Versorgung mit Grundnahrungsmitteln“ ihre Ergebnisse. Diese wurden im Rahmen des Bundeslenkungsausschusses nicht weiterbearbeitet.

Ein vom Landwirtschaftsministerium im Jahr 2020 beauftragtes Projekt „Systemisches Risiko-Monitoring für die Lebensmittel-Versorgungssicherheit in Österreich“ und dessen Ergebnisse präsentierte das Landwirtschaftsministerium im Bundeslenkungsausschuss nicht.

⁸⁸ § 18 Abs. 2 Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997

⁸⁹ Näheres siehe Tabelle C im Anhang A

(3) Anlässlich der COVID–19–Pandemie berief das Landwirtschaftsministerium im März 2020 erstmals einen außerordentlichen Bundeslenkungsausschuss ein. Es informierte das Gremium u.a. über bereits eingeleitete bzw. geplante Vorsorgemaßnahmen im Lebensmittelbereich auf Bundesebene. Es berichtete u.a. über den Krisenstab und über eine mit Akteuren der Lebensmittelkette (u.a. Handel, Industrie) getroffene Vereinbarung. Gemäß dieser Vereinbarung übermittelten die Betriebe auf freiwilliger Basis Informationen über Lagerstände und allfällige Engpässe. Die Informationen sollten in die Lageberichte einfließen, um einen Überblick über die gesamte Lebensmittelkette zu ermöglichen und um allenfalls erforderliche Lenkungsmaßnahmen abschätzen zu können.

Weiters präsentierte das Landwirtschaftsministerium dem Bundeslenkungsausschuss den Entwurf für eine Meldeverordnung, deren Erlassung für den Fall geplant war, dass die freiwilligen Meldungen nicht ausreichen würden und die Etablierung einer verbindlichen Meldeverpflichtung erforderlich wäre.

Im Oktober 2020 fand ein weiterer Bundeslenkungsausschuss statt, bei dem ein Lagebericht zur Lebensmittelversorgung präsentiert wurde. Der Bericht umfasste u.a. eine Situationsanalyse der Versorgungslage im Lebensmitteleinzelhandel und bei den Verarbeitungsbetrieben.

(4) Im Rahmen der Sitzung im Mai 2022 informierte das Landwirtschaftsministerium insbesondere vor dem Hintergrund des Krieges in der Ukraine über die Lage in der Lebensmittelversorgung, die Organisation und Tätigkeiten des Krisenstabs im Landwirtschaftsministerium und über Aktivitäten auf EU–Ebene, z.B. den Notfallplan zur Gewährleistung der Lebensmittelversorgung und Ernährungssicherheit (TZ 24). Das Klimaschutzministerium informierte über die Lage der Energieversorgung.

- 19.2 Der RH hielt fest, dass sich der Bundeslenkungsausschuss bis zur COVID–19–Pandemie überwiegend mit geplanten oder durchgeführten Studien, Projekten und Arbeitsgruppen zum Thema Lebensmittelversorgung befasste.

Kritisch beurteilte der RH, dass die Ergebnisse von Projekten oder Arbeitsgruppen zu Themen der Lebensmittelversorgung in den Sitzungen zwar diskutiert, aber nicht durchgängig weiterverfolgt wurden. Dadurch hatte der Bundeslenkungsausschuss keine Kenntnis, ob ein aufgezeigter Handlungsbedarf oder festgestellte Verbesserungspotenziale im Bereich des Krisenmanagements vom Landwirtschaftsministerium berücksichtigt wurden. Er forderte auch keine weiteren Informationen dazu ein.

Der RH wies weiters darauf hin, dass die jährlichen Berichte für den Bundeslenkungsausschuss maßgeblich auf den Markt- und Preisberichterstattungen der AMA basierten. Diese umfassten zuständigkeitsbedingt im Wesentlichen keine strategischen Themen wie den Bodenverbrauch. Sie enthielten auch keine Informationen z.B. zu Futtermitteln oder Saatgut und bildeten daher den Warenkatalog des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 nicht vollständig ab.

Der RH kritisierte, dass das Landwirtschaftsministerium eine ergänzende Berichterstattung zu diesen Bereichen nicht vorsah und der Bundeslenkungsausschuss dies auch nicht einforderte. Aus Sicht des RH war damit für den Bundeslenkungsausschuss eine Prüfung der langfristigen Krisenvorsorge und der Erhaltung der Ernährungssouveränität nicht ausreichend möglich. Er konnte somit seiner Beratungsfunktion nicht vollumfänglich nachkommen.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, im Hinblick auf die Sicherstellung einer langfristigen Krisenvorsorge und die Erhaltung der Ernährungssouveränität die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Bundeslenkungsausschuss seine Aufgaben im vollen Umfang erfüllen kann. Dazu wären die an ihn zu übermittelnden Berichte um Informationen über die gesamte Lebensmittelkette zu ergänzen und auch strategische Themen aufzunehmen.

Der RH verwies weiters auf seine Empfehlung an das Landwirtschaftsministerium in TZ 18, die Aufgaben, die Größe und Zusammensetzung sowie die Rolle des Bundeslenkungsausschusses zu analysieren und ihn – entsprechend seiner gesetzlich vorgesehenen Bedeutung – verstärkt zu nutzen (z.B. zur Beratung in Fragen der vorbeugenden Versorgungssicherung).

- 19.3 Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Empfehlungen des RH nach Veröffentlichung des RH-Berichts dem Bundeslenkungsausschuss zur Diskussion vorgelegt würden.

Daten für das Monitoring der Lebensmittelversorgung

20.1 (1) Das Landwirtschaftsministerium erhob für den Grünen Bericht jährlich Daten, die über viele Bereiche der Wertschöpfungskette im agrarischen Bereich Auskunft geben. Es nutzte dazu verschiedene Datenquellen (siehe Anhang B).

(2) Eine weitere wichtige Quelle für agrarstatistische Informationen waren die Ergebnisse der Agrarstrukturhebungen (mit Daten über Betriebe, Flächen, Tiere, Nebentätigkeiten, Wirtschaftsdünger, Stallhaltung usw.). Die Statistik Austria war vom Landwirtschaftsministerium in den Jahren 2010 und 2020 mit einer Vollerhebung beauftragt und in den Jahren 2013 und 2016 mit Stichprobenerhebungen. Für die Erhebungen gab es EU-Vorgaben, die das Landwirtschaftsministerium um nationale Themen ergänzte. So sah das Landwirtschaftsministerium für die Agrarstrukturhebung 2020 Fragen, etwa über den Betrieb einer Hof-Tankanlage oder die Verfügbarkeit eines Notstromaggregats vor, um Informationen über die Ausfallsicherheit bei der Energieversorgung zu gewinnen.

(3) Zur Beurteilung ob sich ein Engpass, eine Marktstörung bzw. eine Krise in der Lebensmittelkette abzeichnete, waren seitens des Landwirtschaftsministeriums Überlegungen anzustellen, welche Daten in welchen Intervallen notwendig waren, um Störungen aufzuzeigen.⁹⁰ Das Landwirtschaftsministerium verfügte – im Wege der AMA – regelmäßig über Marktdaten zu Getreide und Ölsaaten, Obst und Gemüse, Milch und Milchprodukten, Vieh und Fleisch sowie Eiern und Geflügel. Mit der Agrarmarkttransparenzverordnung 2021 waren für die Einschätzung der Versorgungslage mit Lebensmitteln zusätzliche Informationen verfügbar. Im Zuge des Stellungnahmeverfahrens zur Agrarmarkttransparenzverordnung 2021 waren jedoch die zunächst vorgesehenen Meldepflichtungen eingeschränkt worden, z.B.

- wurden teilweise die Schwellenwerte, ab denen Meldepflichten ausgelöst werden, erhöht bzw.
- waren vom Lebensmitteleinzelhandel einmal pro Jahr die Mengen des Vorjahres bekannt zu geben (und nicht wie ursprünglich vorgesehen eine Mengenmeldung begleitend zu den jeweiligen Preismeldungen); das war u.a. für die Ermittlung der Durchschnittspreise relevant.

In den Stellungnahmen wurde mehrfach die Nutzung von Synergien insbesondere zwischen Daten der AMA und der Statistik Austria urged (z.B. vom Handelsverband und der Landwirtschaftskammer Österreich), um eine Verwaltungsvereinfachung zu erreichen.

⁹⁰ ausgehend von bereits vorliegenden jährlichen Daten (Grüner Bericht) und den üblichen Markt- und Preisberichten

(4) Im Krisenfall reichen die laufend verfügbaren Daten nicht aus (TZ 17, TZ 19). Bestimmte Informationen, etwa in den Bereichen Logistik, Transport, Lebensmittel-einzelhandel oder Abfallwirtschaft, kann das Landwirtschaftsministerium jedoch erst auf Basis des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 – also im Krisenfall – erheben, da es für diese Bereiche ansonsten nicht zuständig ist.

In der COVID-19-Pandemie vereinbarte die damalige Landwirtschaftsministerin mit dem Lebensmittelhandel und der Lebensmittelindustrie freiwillige Meldungen über den Lagerstand und allfällige Lieferengpässe. Diese Meldungen erfolgten ab 15. März 2020. Gleichzeitig entwarf das Landwirtschaftsministerium eine Meldeverordnung auf Basis des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997, die verpflichtende Meldungen bestimmter Herstellungsbetriebe, des Lebensmittelgroßhandels und –einzelhandels vorsah. Das Landwirtschaftsministerium legte diesen Entwurf dem Bundeslenkungsausschuss in der Sitzung am 18. März 2020 zur Anhörung vor, arbeitete Rückmeldungen ein und informierte den Bundeslenkungsausschuss im Oktober 2020 erneut über den Stand. Aufgrund der freiwilligen Meldungen bearbeitete das Landwirtschaftsministerium den Entwurf nicht weiter; es hielt ihn jedoch für allfällige künftige Krisenfälle evident.

(5) In verschiedenen Arbeiten, die sich mit der Vorbereitung auf eine allfällige Anwendung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 befassten, wurde auf Informationsdefizite hingewiesen, wie die folgenden Beispiele zeigen:

(a) Die AMA präsentierte im Jahr 2018 bei einem Bundeslenkungsausschuss Ergebnisse aus der Arbeitsgruppe „Kennzahlen zur Versorgung mit Grundnahrungsmitteln“ (TZ 19).⁹¹ Im Rahmen der Präsentation wies sie auf fehlende Daten für Produkte der zweiten Verarbeitungsstufe, im Handel und bei Industriegütern hin.

(b) In dem im Jahr 2020 beauftragten Projekt „Systemische Risikoanalyse für die Lebensmittelversorgungssicherheit in Österreich“ (SYRI) sollte am Beispiel von österreichischem Schweinefleisch die Lieferkette (von der Urproduktion bis hin zu den Filialen im Lebensmitteleinzelhandel) als Netzwerk betrachtet und ein Prototyp für eine systemische Risikoanalyse der österreichischen Lebensmittelversorgung erstellt werden. Damit sollte aufgezeigt werden, wie die systemischen Risiken im Netzwerk sichtbar gemacht werden können, um im Fall einer Notsituation die Handlungsentscheidungen faktenbasiert zu unterstützen.

⁹¹ Die Arbeitsgruppe war im Jahr 2016 unter der Leitung der AMA mit Teilnehmenden aus dem Landwirtschaftsministerium, dem Bundeskanzleramt, der AGES, der Österreichischen Gesellschaft für Ernährung, der Statistik Austria und dem Wirtschaftsministerium gegründet worden.

Ein Ergebnis der Studie war, dass zwar alle nötigen Daten prinzipiell vorhanden waren; eine Anonymisierung von einzelnen Datensätzen machte es aber unmöglich, z.B. die Urproduktion mit dem Distributionsnetzwerk des Lebensmitteleinzelhandels korrekt zu verknüpfen. Dadurch entstanden Unschärfen und Qualitätsverluste.

Die Abwicklung des Projekts hatte sich verzögert, weil Zugriffsmöglichkeiten auf bestimmte, bei anderen Organisationen (u.a. auch bei Bundesministerien) an sich verfügbare Daten (z.B. Daten des Veterinär-Informationssystems – VIS) erst abgeklärt werden mussten und deren Verwendung nur eingeschränkt bzw. in aggregierter Form erlaubt war.

(c) Das aufgrund der COVID-19-Pandemie beauftragte „Lessons Learnt“-Teilprojekt „Die regionale Nachfrage nach Vorleistungen in der österreichischen Landwirtschaft“ beschäftigte sich mit dem Aufbau einer konsistenten, integrierten Datenbasis für die Ermittlung des Vorleistungsbedarfs landwirtschaftlicher Aktivitäten nach Bewirtschaftungssystem und Regionen (Endbericht vom Oktober 2021). Ein Auslöser für das Projekt war, dass der im Landwirtschaftsministerium eingerichtete Krisenstab am Beginn der COVID-19-Pandemie Informationen benötigte, um die Entwicklungen in der Lebensmittelkette einzuschätzen. Diese bezogen sich etwa auf die Verfügbarkeit, die Nachfrage bzw. den Bedarf in Bezug auf Agrargüter (Getreide, Fleisch usw.) sowie auf landwirtschaftliche Vorleistungen (Saatgut, Pflanzenschutz- und Düngemittel usw.), insbesondere auch auf regionaler Ebene. Mit den vorhandenen Daten und Instrumenten konnten jedoch nicht alle Fragen hinreichend beantwortet werden.

20.2 Der RH merkte an, dass das Landwirtschaftsministerium grundsätzlich über eine Vielzahl an Daten verfügte. Dabei handelte es sich vor allem um

- laufende Daten zur Agrarstruktur sowie detailliertere Daten aus den Agrarstruktur-erhebungen, die es u.a. zusammengefasst jährlich im Grünen Bericht darstellte, und
- Daten zur Marktsituation bei den landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus den Markt- und Preisberichterstattungen.

Dem Landwirtschaftsminister wurden jedoch im Lebensmittelbewirtschaftungs-gesetz 1997 Aufgaben übertragen, für deren Erfüllung zusätzliche Daten erforderlich sind (etwa zu Betriebsmitteln oder verfügbaren Mengen im Lebensmittel-einzelhandel).

Der RH verwies auf die Ergebnisse verschiedener Arbeiten, die eine unzureichende Datenlage im Landwirtschaftsministerium für Krisenfälle aufzeigten, um die Versorgungslage mit Lebensmitteln rasch und umfassend beurteilen zu können. Er merkte an, dass das Landwirtschaftsministerium erst anlässlich der COVID-19-Pandemie verstärkt Schritte setzte, um die erforderlichen Daten aus anderen Bereichen der

Lebensmittelkette zu erhalten bzw. zu erheben. Es hatte auch keine umfassende Analyse erstellt, für welche Waren Informationen (insbesondere zu Mengenangaben) erhoben werden müssten, um einen ausreichenden Überblick über den Markt und die Lebensmittelversorgung – in Normalzeiten, bei drohenden Marktstörungen und in Krisen – zu erhalten.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, zu analysieren, für welche Waren Informationen (insbesondere auch Mengenangaben) erhoben werden müssen, um einen ausreichenden Überblick über den Markt und die Lebensmittelversorgung – in Normalzeiten, bei drohenden Marktstörungen und in Krisen – zu erhalten. Auf dieser Grundlage wären, auch im Hinblick auf die empfohlene Novellierung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 ([TZ 14](#)), geeignete Maßnahmen (z.B. legislative Lösungen) zu setzen, um festgestellte Datenlücken zu schließen.

Der RH hielt fest, dass das Landwirtschaftsministerium keinen ausreichenden Überblick darüber hatte,

- welche Daten für die Vollziehung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 erforderlich, aber nicht im Landwirtschaftsministerium vorhanden waren,
- welche davon bereits bei anderen Stellen auflagen,
- in welchem Aggregierungsgrad sich diese Daten befanden und
- welche Zugriffsmöglichkeiten das Landwirtschaftsministerium darauf hatte.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, zu analysieren, welche – für die Vollziehung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 benötigten, aber im Ressort nicht vorhandenen – Daten allenfalls bereits bei anderen Stellen verfügbar sind und welche Zugriffsrechte auf diese Daten bestehen. Auf Basis dieser Analyse wären die notwendigen Maßnahmen, Vereinbarungen bzw. Regelungen zu treffen, um gegebenenfalls die Zugriffsrechte sicherzustellen (z.B. zu den Daten des Veterinär-Informationssystems).

Der RH verwies darauf, dass das Landwirtschaftsministerium am Beginn der COVID-19-Pandemie eine Meldeverordnung auf Basis des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 für bestimmte Herstellungsbetriebe, den Lebensmittelgroßhandel und -einzelhandel entwarf. Aufgrund der freiwilligen Meldungen erfolgte keine Anwendung, das Landwirtschaftsministerium hielt den Entwurf jedoch für allfällige künftige Verwendungen evident.

- 20.3 Das Landwirtschaftsministerium ergänzte in seiner Stellungnahme, dass mit den Meldungen gemäß Agrarmarkttransparenzverordnung die Lage zu Produktion und Verfügbarkeit in den relevanten Sektoren Milch, Fleisch, Eier, Getreide, Ölsaaten, Zucker, Obst und Gemüse ausreichend erhoben werde. Daneben könnten im

Bedarfsfall auch Daten zu Fördermaßnahmen der GAP, wie angebaute Flächen entsprechend den vorliegenden Mehrfachanträgen, analysiert werden.

Bei drohenden Marktstörungen und in Krisen könnten (zusätzliche) Meldeverpflichtungen nach den §§ 3 Abs. 1 Z 4 bzw. 12 Abs. 1 Z 2 für den in § 2 Abs. 1 angeführten Warenkatalog angeordnet werden. Diese Bestimmung sei umfassend und beinhalte den gesamten Warenkatalog des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997.

Die Daten für die Durchführung und Vorbereitung von Lenkungsmaßnahmen seien ausreichend. Von den Datenübermittlungsbestimmungen des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 seien auch Daten umfasst, die bei der AMA in hoheitlicher oder privatwirtschaftlicher Vollziehung anfallen würden, somit insbesondere die in § 27 Marktordnungsgesetz 2021 aufgezählten Daten. Somit könnten im Rahmen von Lenkungsmaßnahmen beispielsweise auch Daten des Veterinär-Informationssystems verwendet werden.

Für Daten zur Erstellung von Studien (unabhängig von der Situation) sollten – zusätzlich zu § 2d Abs. 2 Forschungsorganisationsgesetz – durch eine ins Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 neu aufzunehmende Bestimmung allfällige (Auslegungs-) Probleme vermieden werden.

- 20.4 Der RH verwies gegenüber dem Landwirtschaftsministerium darauf, dass die Meldungen des Lebensmitteleinzelhandels lediglich einmal pro Jahr die Mengen des Vorjahres zu umfassen hatten. Er erachtete dies für einen aktuellen Überblick über die Verfügbarkeit von Produkten als wenig aussagekräftig. Der RH verblieb angesichts der in verschiedenen Arbeiten aufgezeigten Datenlücken bei seinen Empfehlungen.

Projekte des Landwirtschaftsministeriums

21.1 In den Jahren 2015 bis 2022 beauftragte das Landwirtschaftsministerium, teilweise gemeinsam mit anderen Auftraggebern, Studien und Forschungsprojekte im Zusammenhang mit seinen Aufgaben aus dem Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick zu den Studien und Forschungsprojekten, die aus Sicht des Landwirtschaftsministeriums relevant für das Thema Lebensmittelversorgung in Krisen waren:

Tabelle 6: Studien und Forschungsprojekte mit Relevanz für die Lebensmittelversorgung in Krisen

Jahr	Titel der Studie bzw. des Projekts	verfassende Institutionen	Auftrags- bzw. Förderhöhe
			in EUR
2015	Risiko- und Krisenmanagement für die Ernährungsvorsorge in Österreich (EV-A)	JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH, AMA	141.000
2016/18	Studie zur Reorganisation der Bezugsberechtigungen für die Bevölkerung in Krisensituationen (2016/2018) ¹	JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH	65.000
2018	BEAT – Bodenbedarf für die Ernährungssicherung in Österreich ²	AGES	121.000
2019	Bevorzugte Versorgung von Unternehmen für die Daseinsvorsorge (BeVUGD)	JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH	109.000
2021	Systemisches Risikomanagement für die österreichische Lebensmittel-Versorgungssicherheit am Beispiel Schweinelieferketten (SYRI-Pig)	Universität für Bodenkultur Wien (Konsortium)	40.000
2021	Wasserschutz Österreichs – Grundlagen für nachhaltige Nutzungen des Grundwassers ²	UBA, Universität für Bodenkultur Wien, Ingenieurbüro Holler	518.000
2022	Systemisches Risikomanagement und Resilienzplanung für die österreichische Lebensmittel-Versorgungssicherheit (SYRI)	FH OÖ Forschungs & Entwicklungs GmbH (Konsortium)	760.000
2022	Corona-Krise und land- und forstwirtschaftliche Wertschöpfungsketten – Lessons Learnt (16 Teilstudien)	Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (Konsortium)	735.000
2022	Projektantrag e-Panini – Elektronische Plattform eines Bezugsberechtigungssystems für Güter, Produkte und Dienstleistungen	AIT Austrian Institute of Technology GmbH (Konsortium)	zugesagt 750.000

Beträge auf 1.000 EUR gerundet

Quellen: bezughabende Studien und Projekte; BML

¹ Werkvertrag des Landwirtschaftsministeriums (BMLFUW) und des damaligen Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft mit der JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH in Höhe von gesamt 65.120 EUR

² Die Studien haben laut Landwirtschaftsministerium für die Ernährungssicherheit in Krisen Relevanz, waren allerdings nicht explizit unter diesem Gesichtspunkt beauftragt.

Diese Studien sollten dem Landwirtschaftsministerium u.a. einen Überblick über den Status quo der Lebensmittelkette zu den Versorgungsströmen sowie deren Problemfelder verschaffen und es bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützen. Das Landwirtschaftsministerium verfolgte bis zur COVID–19–Pandemie die Ergebnisse aus den Studien und Projekten teilweise nicht weiter, z.B. die Handlungsempfehlung, das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz zu evaluieren und an aktuelle, mögliche Krisenszenarien anzupassen aus der Studie Risiko– und Krisenmanagement für die Ernährungsvorsorge in Österreich (TZ 12, TZ 19).

- 21.2 Der RH hielt fest, dass seit dem Jahr 2015 Studien und Forschungsprojekte zum Thema Lebensmittelversorgung in Höhe von 2,49 Mio. EUR erstellt wurden, die das Landwirtschaftsministerium in seiner Aufgabenerfüllung unterstützen sollten. Zusätzlich lag im Jahr 2022 die Zusage für eine Studie in Höhe von 750.000 EUR vor.

Der RH merkte kritisch an, dass bis zur COVID–19–Pandemie weiterführende Aktivitäten oder eine Berücksichtigung der Ergebnisse für Maßnahmen zwecks einer verbesserten Krisenvorsorge auf Basis des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 teilweise nicht nachvollziehbar waren. Beispielsweise hatte es die Empfehlung aus der Studie im Jahr 2015, das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz zu evaluieren und an aktuelle, mögliche Krisenszenarien anzupassen, nicht umgesetzt (TZ 12, TZ 19).

[Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die relevanten Erkenntnisse von einschlägigen Studien und Projekten zeitnah weiterzuverfolgen.](#)

- 21.3 Das Landwirtschaftsministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass zur Analyse der verfügbaren und allenfalls notwendigen Daten mehrere Projekte durchgeführt würden. Eine intensivere Befassung mit der gesamten Thematik der Versorgungssicherung sowie die Verwertung der über Studien erlangten Informationen würden jedoch entsprechende personelle Ressourcen in den betroffenen Organisationseinheiten bedingen.
- 21.4 Zum Vorbringen des Landwirtschaftsministeriums – eine intensivere Befassung mit der gesamten Thematik der Versorgungssicherung sowie die Verwertung der über Studien erlangten Informationen bedingten entsprechende personelle Ressourcen – verwies der RH darauf, dass die Beauftragung von Studien und Projekten nur dann von Nutzen ist, wenn daraus die notwendigen Schlüsse gezogen werden und die darin gewonnenen Erkenntnisse auch zu entsprechenden Handlungen und Umsetzungsmaßnahmen führen.

Staatliches Krisen– und Katastrophenschutzmanagement

- 22.1 (1) Das SKKM basierte auf einem Ministerratsbeschluss vom Jänner 2004. Die in verschiedenen Ressorts angesiedelten Koordinationsgremien wurden in einem SKKM–Koordinationsausschuss unter dem Vorsitz des Generaldirektors für die öffentliche Sicherheit zusammengefasst. Dem SKKM–Koordinationsausschuss oblag der Informationsaustausch, die Koordination und die Abstimmung der auf Bundes– und Landesebene erforderlichen Maßnahmen bei großräumigen Gefährdungslagen. Zusätzlich war der Ausschuss in der Grundsatzplanung koordinierend tätig und konnte Fachgruppen zur Beratung aktueller Problemstellungen einrichten. Als Geschäftsstelle des SKKM war eine Fachabteilung des Innenministeriums eingerichtet.

Das SKKM war ein informelles Instrument. Eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG⁹² als gemeinsame rechtliche Grundlage für die Koordinierung zwischen Bund und Ländern fehlte. Der Nationalrat sprach sich am 14. Oktober 2020 einstimmig für die Erarbeitung von rechtlichen Rahmenbedingungen für das SKKM durch die Bundesregierung aus. Bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung lag noch kein Entwurf dazu vor.

Grundsätzlich waren neben den Bundesministerien die Länder und die Einsatzorganisationen im SKKM vertreten. Vom Landwirtschaftsministerium nahm eine Abteilung der Sektion Steuerung und Services im SKKM–Koordinationsausschuss teil.

- (2) Im Rahmen des SKKM fand im Mai 2019 die Übung „Helios“ statt. Teilnehmer waren u.a. das Landwirtschaftsministerium sowie weitere Bundesministerien, die AMA, die Länder und Einsatzorganisationen.

Die Übung diente der abgestimmten Vorbereitung und Kommunikation für den Fall sogenannter „vernetzter Krisen“, bei denen dem Bund die Federführung oblag. Unter der Übungsannahme einer Strom–Mangellage sollten stromabhängige Bereiche (z.B. Lebensmittel– oder Gesundheitsversorgung) betrachtet und Gesamtkonzepte erarbeitet und umgesetzt werden. Für den Bereich Lebensmittel bestand das strategische Ziel der „Aufrechterhaltung der Nahrungsmittelversorgung für die Bevölkerung“.

- (3) Als Folge der Helios–Übung wurde im Mai 2019 eine SKKM–Fachgruppe Strom–Mangellage (Blackout) eingerichtet, die in unregelmäßigen Abständen tagte. Das Landwirtschaftsministerium nahm laut eigener Angabe aus Ressourcengründen nur

⁹² BGBl. 1/1930 i.d.g.F.

teilweise und durch verschiedene Personen teil. Innerhalb dieser SKKM–Fachgruppe war das Modul Nahrungsmittelsicherung etabliert, welches das Landwirtschaftsministerium federführend betreute.

In einer Sitzung der SKKM–Fachgruppe Strom–Mangellage im Dezember 2019 präsentierte das Landwirtschaftsministerium die Ergebnisse des Moduls Nahrungsmittelsicherung. Dabei wurden u.a. Ziele, Lösungsansätze und das weitere Vorgehen zur Bewältigung von Krisensituationen dargestellt.

Die Fachgruppe stimmte eine Liste möglicher Probleme entlang der Lebensmittelkette mit den Ministerien, den Ländern und der AMA ab. Zu den aufgelisteten Problemen sollten Lösungsansätze, konkrete Aktionen, Partner und die Umsetzung festgelegt werden. Bei der überwiegenden Anzahl der Probleme war die Umsetzung offen.

Eine neuerliche Präsentation der Ergebnisse des Moduls Nahrungsmittelsicherung im April 2022⁹³ zeigte bei wesentlichen Eckpunkten keinen Fortschritt im Vergleich zum Jahr 2019⁹⁴.

(4) Das Landwirtschaftsministerium war neben Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, öffentlicher Verwaltung und Forschung in der – im Rahmen des SKKM eingerichteten – Taskforce Krisenbedarfsdeckung vertreten. Diese wurde im Jahr 2020 aufgrund der COVID–19–Pandemie unter der Federführung des Wirtschaftsministeriums eingerichtet, um sich mit akuten Mängeln an Versorgungsgütern und deren Auswirkungen auf die Wirtschaft zu befassen.

Die Taskforce Krisenbedarfsdeckung tagte in der Regel einmal wöchentlich und wies auf Versorgungsengpässe hin (z.B. im Bereich Erdgas, Microchips, Nahrungsmittel).

Im Rahmen dieser Taskforce wurden in einem Arbeitspapier kritische Dienstleistungen und Güter nach ihrer Vulnerabilität analysiert. Die Liste mit kritischen Gütern umfasste auch Lebensmittel. Nach Angaben des Landwirtschaftsministeriums kann diese Liste als Grundlage für allfällige Beobachtungs– und Lenkungsmaßnahmen im Falle von Krisen herangezogen werden.

Im Arbeitspapier wurde zudem festgehalten, dass im Katastrophen– oder Krisenfall (z.B. Blackout) staatliche Lenkungsmaßnahmen nach dem Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 grundsätzlich einen Beitrag zur Versorgungssicherheit leisten können; operative Fragen im Krisenfall seien jedoch nicht geklärt.

⁹³ im Rahmen einer Sitzung der SKKM–Fachgruppe Strom–Mangellage

⁹⁴ Das betraf insbesondere das Kapitel „Ausblick und das weitere Vorgehen“, in dem u.a. die Eruiierung fehlender Datengrundlagen und die Aufbereitung vorhandener Daten festgehalten waren.

22.2 Der RH erachtete die Beteiligung des Landwirtschaftsministeriums an den Gremien, Arbeitsgruppen und Übungen zum Thema Sicherstellung der Lebensmittelversorgung im Rahmen des SKKM als zweckmäßig, um

- die Auswirkungen von Krisenszenarien, z.B. eine Strom–Mangellage, auf die Lebensmittelversorgung bewerten zu können,
- Maßnahmen über Ressortgrenzen hinweg abzustimmen und
- Lösungsansätze gemeinsam zu entwickeln sowie Informationen auszutauschen.

Er hielt fest, dass die Initiativen für die Vorbereitung auf Krisen im Bereich der Lebensmittelversorgung meist vom SKKM ausgingen. Das Landwirtschaftsministerium war in den betreffenden Workshops und Arbeitsgruppen teilweise und von unterschiedlichen Personen vertreten.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei der überwiegenden Anzahl der Problemstellungen und Lösungsansätze zum Risiko– und Krisenmanagement im Lebensmittelbereich, die im Rahmen des SKKM während eines mehrjährigen Zeitraums erarbeitet wurden, eine Umsetzung bzw. ein konkreter Umsetzungsvorschlag fehlte.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, in Abstimmung mit den zuständigen Ressorts die im Rahmen des SKKM erarbeiteten Problemstellungen, Lösungsansätze und offenen Fragen zum Thema Sicherstellung der Lebensmittelversorgung nach ihrer Relevanz zu bewerten und entsprechend einer festgelegten Priorisierung zu bearbeiten.

Der RH wies im Zusammenhang mit dem informell eingerichteten SKKM darauf hin, dass ein gesetzlich eingerichtetes übergeordnetes Krisenmanagementsystem auf Bundesebene fehlte, das ein abgestimmtes Vorgehen der einzelnen Ressorts in der Vorbereitung auf Krisenfälle und in Krisen gewährleisten könnte.⁹⁵

22.3 Das Landwirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass eine intensivere Befassung mit den auf verschiedenen Ebenen bearbeiteten Themen der Versorgungssicherung und deren Verwertung einer deutlich besseren Ausstattung mit entsprechend qualifiziertem Personal in den zuständigen Fachabteilungen bedürfe.

⁹⁵ Ein Gesetzesentwurf für ein Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Sicherstellung der staatlichen Resilienz und Koordination in Krisen (Bundes–Krisensicherheitsgesetz – B–KSG) erlassen wird, ging am 19. Jänner 2023 in Begutachtung.

- 22.4 Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass die Umsetzung der Sicherstellung der Lebensmittelversorgung nicht nur vom Ressourceneinsatz (Ausstattung mit entsprechend qualifiziertem Personal) abhing. Vorrangig geht es darum, dem Thema ausreichende Aufmerksamkeit beizumessen und Bewusstsein für die Dringlichkeit zu schaffen.

Krisenmanagement im Landwirtschaftsministerium

- 23.1 (1) Das Landwirtschaftsministerium verfügte im überprüften Zeitraum, insbesondere bis zur COVID-19-Pandemie, lediglich über ein rudimentäres Krisenmanagementsystem.

(2) Die COVID-19-Pandemie war u.a. geprägt von Störungen bei den Lieferketten sowie von Produktions- und Transportproblemen. Das Landwirtschaftsministerium richtete zur Krisenbewältigung einen Gesamtkrisenstab in der Sektion Steuerung und Services ein sowie einen Krisenstab zum Thema „Lebensmittel“. Ein Einsatzstab „BMLRT-COVID-19-Lebensmittelversorgung“ erstellte Lageberichte zur Situation in der Lebensmittelkette.

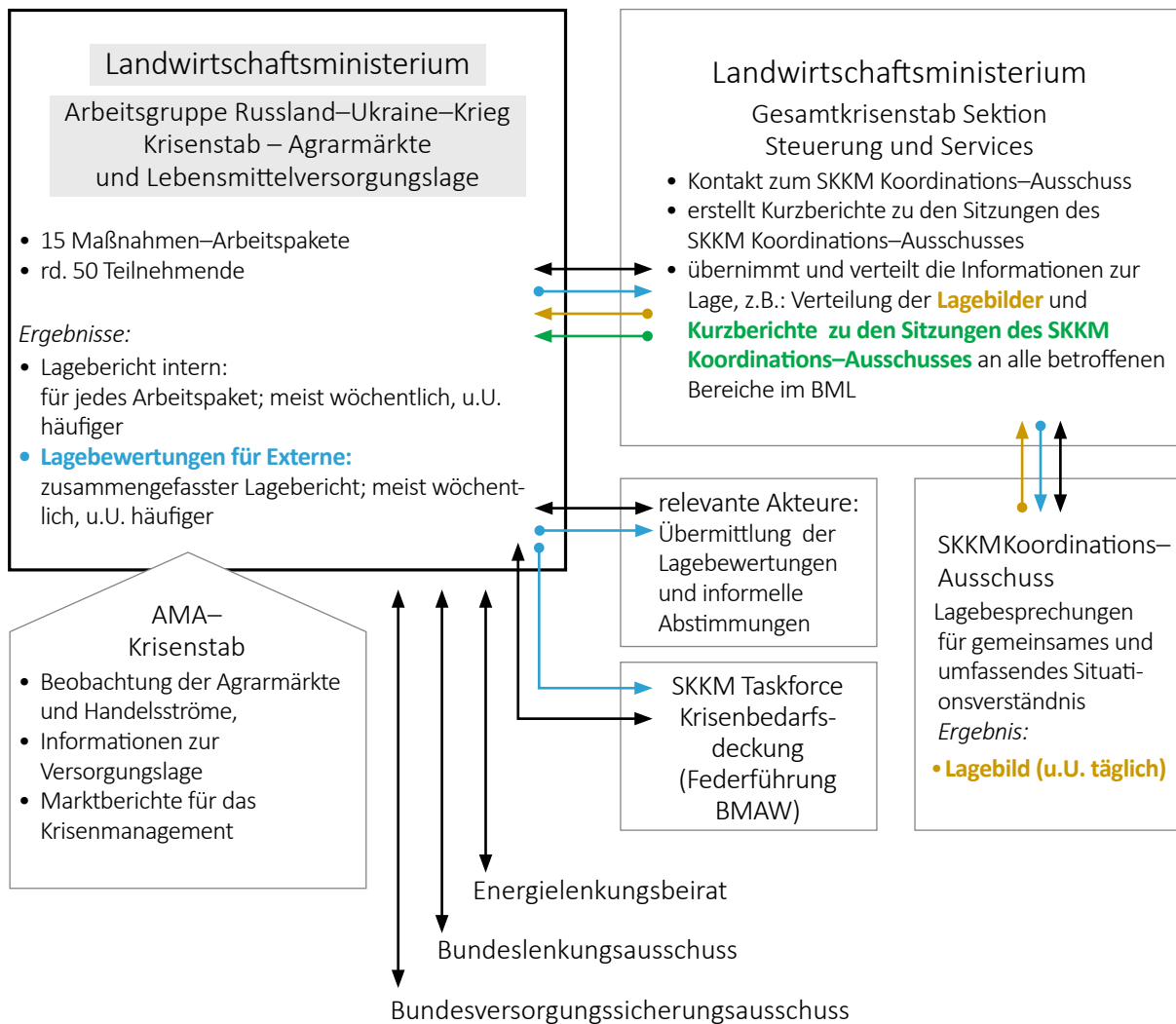
(3) Die Lage aufgrund des Krieges in der Ukraine war in Bezug auf die Ernährungssicherheit bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung u.a. geprägt von

- Lieferausfällen von Betriebsmitteln und landwirtschaftlichen Produkten,
- Lieferstörungen und starken Preisanstiegen bei Energie (insbesondere bei Gas) und
- insgesamt starken Preisanstiegen.

Aufgrund der Herausforderungen für die Agrarmärkte und zur Beobachtung der Lebensmittelversorgungslage in Österreich richtete das Landwirtschaftsministerium eine Arbeitsgruppe unter der Bezeichnung „Russland-Ukraine-Krieg Krisenstab – Agrarmärkte und Lebensmittelversorgungslage“ ein.

Die Informationsstruktur zwischen den Akteuren stellte sich vereinfacht wie folgt dar:

Abbildung 8: Beobachtung der Lebensmittelversorgungslage – Struktur und Ablauf



Quelle: BML; Darstellung: RH

Die zentrale Arbeitsgruppe „Russland–Ukraine–Krieg Krisenstab – Agrarmärkte und Lebensmittelversorgungslage“ bestand aus rd. 50 Teilnehmenden, maßgeblich aus:

- dem Landwirtschaftsministerium unter Einbindung des Büros der Landwirtschaftsministerin bzw. des Landwirtschaftsministers und teilweise direkter Teilnahme der Landwirtschaftsministerin bzw. des Landwirtschaftsministers,
- der AMA, die in einem eigenen Krisenstab z.B. Informationen über die Agrarmärkte oder die Versorgungslage erhob und diese in die Arbeitsgruppe einbrachte,
- der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen sowie
- bei Bedarf auch aus Expertinnen und Experten z.B. anderer Bundesministerien oder der Interessenvertretungen.

Die Teilnehmenden der Arbeitsgruppe sammelten, analysierten und bewerteten zu 15 themenbezogenen Maßnahmen–Arbeitspaketen⁹⁶ Informationen und fassten daraus Lagebewertungen über die Agrarmärkte und die Lebensmittelversorgungslage zusammen.

Die Arbeitsgruppe übermittelte diese Lagebewertungen an relevante Akteure und tauschte sich informell mit diesen aus, u.a. mit

- der Konferenz der Landesagrarreferenten,
- Ansprechpartnern in den Landesregierungen (Agrarbereich),
- der Landwirtschaftskammer Österreich und den Landeslandwirtschaftskammern,
- der Wirtschaftskammer Österreich (den Fachverbänden und Bundesgremien im Agrar– bzw. Lebensmittelbereich) sowie
- Branchen– und Interessenvertretungen im Agrarbereich.

Über den Gesamtkrisenstab des Landwirtschaftsministeriums wurden die Lagebewertungen über die Agrarmärkte und die Lebensmittelversorgungslage auch an den SKKM–Koordinations–Ausschuss übermittelt. In diesem sollten die Vertreter aller Bundesministerien, der Blaulichtorganisationen, des ORF, der Länder und der Landespolizeidirektionen bei den Lagebesprechungen einen Überblick über die Gesamtsituation erhalten. Die umfassenden Lagebilder des SKKM–Koordinations–Ausschusses ergingen über den Gesamtkrisenstab des Landwirtschaftsministeriums wiederum zur Information an die Arbeitsgruppe „Russland–Ukraine–Krieg Krisenstab – Agrarmärkte und Lebensmittelversorgungslage“.

Ein Informationsaustausch erfolgte weiters mit der SKKM–Taskforce Krisenbedarfsdeckung, an der alle Bundesministerien, die Interessenvertretungen, der ORF und der Verbund sowie auch das Landwirtschaftsministerium und die AMA teilnahmen. Diese Taskforce erstellte z.B. ein sogenanntes Mängelradar für bestimmte Produkte.

Mit Vertreterinnen und Vertretern des Klimaschutzministeriums, des Wirtschaftsministeriums oder des Energiebereichs erfolgte laut Landwirtschaftsministerium ebenfalls ein intensiver informeller Austausch.

(4) Das Landwirtschaftsministerium plante im Jahr 2022 die Einrichtung eines eigenen Referats in einer Abteilung der Präsidialsektion zur Gesamtsteuerung des Ressorts in Krisenfällen. Die Referatsleitung sollte mit dem Leiter der Präsidialsektion und den Krisenbeauftragten der Fachsektionen eine neue Krisenstruktur und ein Krisenhandbuch erarbeiten.

⁹⁶ 1. Ernährungssicherheit, Lenkungsmaßnahmen, 2. Energieversorgung, 3. Agrarmarktmaßnahmen, Marktbeobachtung, 4. Nutzungsfreigabe Brachflächen, 5. Befristeter Krisenrahmen, staatliche Beihilfen, 6. Exportrestriktionen, Binnenmarkt, 7. Pflanzenproduktion, 8. Eiweißversorgung, 9. Düngemittel, 10. Obst, Gemüse, Wein, 11. Tierproduktion, 12. Analysen, Daten, 13. Öffentlichkeitsarbeit, 14. Round Table Wirtschaft (inklusive Bundesministerin), 15. Fremdräte, Europäischer Rat, Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union

- 23.2 Der RH merkte an, dass das Landwirtschaftsministerium weder in der COVID–19–Pandemie noch in der Krise aufgrund des Krieges in der Ukraine auf ein ausreichend eingerichtetes Krisenmanagementsystem im eigenen Ressort zurückgreifen konnte.

Positiv hervorzuheben war, dass das Landwirtschaftsministerium Krisenstäbe zeitnah einrichtete und die Arbeitsgruppe „Russland–Ukraine–Krieg Krisenstab – Agrarmärkte und Lebensmittelversorgungslage“ thematisch breit aufstellte, um die Lage auf den Agrarmärkten und die Lebensmittelversorgungslage bewerten zu können.

Der RH wies jedoch nachdrücklich darauf hin, dass die Bewältigung akut eintretender Krisen oder Katastrophenfälle ein sofort verfügbares Krisenmanagementsystem erfordert, das an aktuelle Strukturen angepasst ist und die notwendige ressortübergreifende Zusammenarbeit berücksichtigt.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, im eigenen Ressort die organisatorischen Vorkehrungen für ein Krisenmanagementsystem zu treffen, das in akuten Krisenfällen unverzüglich einsatzbereit ist.

- 23.3 Das Landwirtschaftsministerium erachtete in seiner Stellungnahme die Ausführungen des RH als zu wenig differenziert.

Zu jeder Zeit sei ein Krisenmanagementsystem eingerichtet und operativ gewesen, wenn auch aufgrund mehrerer Regierungsumbildungen und darauffolgenden Reorganisationen im Umbau begriffen. Ab dem ersten Tag der Krisen habe das Landwirtschaftsministerium die Krisenstäbe des Bundes und die SKKM–Gremien des Innenministeriums täglich und nach Bedarf lückenlos beschickt und die Informationen den internen Krisenstäben im Ressort und darüber hinaus extern (AMA, Lebensmittelverbände etc.) kommuniziert, diskutiert und verarbeitet und wieder dem Innenministerium gespiegelt. Im ersten Jahr der COVID–19–Pandemie sei das Landwirtschaftsministerium über viele Monate täglich auch an Wochenenden samstags und sonntags im SKKM–Koordinationsausschuss vertreten gewesen.

Zudem erarbeite bzw. ergänze das Landwirtschaftsministerium sein Krisenhandbuch laufend und baue dabei auf dem vorhandenen Krisenmanagementsystem auf („work in progress“). Es werde sukzessive alle Risikobereiche des Landwirtschaftsministeriums inklusive Struktur und Abläufe abdecken. Der Schwerpunkt zur Zeit der Stellungnahme liege auf den Risikoszenarien „Blackout“ und „Aufrechterhaltung der Lebensmittelversorgungssicherheit“.

- 23.4 Der RH wies zu den Ausführungen des Landwirtschaftsministeriums darauf hin, dass er die zeitnahe Einrichtung der Krisenstäbe besonders hervorgehoben hatte, jedoch das Krisenmanagementsystem des Landwirtschaftsministeriums insbesondere bis zur COVID–19–Pandemie lediglich rudimentär bestanden hatte. Der RH wies weiters darauf hin, dass Vorkehrungen für ein Krisenmanagementsystem so gestaltet sein sollten, dass sie weitgehend unbeeinflusst von organisatorischen Änderungen bei akut eintretenden Krisen oder Katastrophenfällen jederzeit in Kraft gesetzt werden können.

Entwicklungen auf EU–Ebene

- 24 (1) Die wirtschaftlichen Folgen der COVID–19–Pandemie führten zwar zu keiner Lebensmittelkrise⁹⁷; insbesondere zu Beginn der Pandemie kam es jedoch zu Herausforderungen, wie

- einem gestiegenen Bedarf an Lebensmitteln infolge von Panikkäufen der Verbraucherinnen und Verbraucher,
- einem Arbeitskräftemangel infolge der Einschränkung der Bewegungsfreiheit (rd. 1 Mio. Saisonarbeitskräfte waren in der Landwirtschaft tätig),
- verspäteten Lieferungen von Lebensmitteln, Rohstoffen und anderen benötigten Ressourcen für den Agrar– und Lebensmittelsektor,
- Produktionsüberschüssen durch Störungen in der Versorgungskette bzw. Unterbrechungen von Handelskanälen; diese mussten entsorgt werden.

Maßnahmen wie die Einrichtung prioritärer Fahrspuren („Green Lanes“) für den Nahrungsmitteltransport oder Reiseerleichterungen für systemrelevante Grenzgänger und Saisonarbeitskräfte⁹⁸ verbesserten die Situation.

Die COVID–19–Pandemie zeigte jedoch, dass die Koordinierung auf EU–Ebene verstärkt und die Notfallplanung verbessert werden müsste, um auf künftige Risiken vorbereitet zu sein.

⁹⁷ siehe dazu folgende Studie: *Montanari et al., Research for Agri Committee – Preliminary impacts of the COVID–19 pandemic on European agriculture: a sector–based analysis of food systems and market resilience* (2021)

⁹⁸ Bezüglich der Arbeitskräfte stellte die EU–Kommission am 30. März 2020 klar, dass jene für die Herstellung und Verarbeitung von Lebensmitteln sowie in der Lebensmittelproduktion ungehindert zu ihren Arbeitsplätzen reisen können und Saisonarbeitskräfte in der Landwirtschaft wie Arbeitskräfte in systemrelevanten Berufen behandelt werden sollten.

(2) Die EU hatte sich mit dem europäischen Green Deal und der Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem als Teil des Green Deals (in der Folge: **Strategie „Vom Hof auf den Tisch“**) u.a. zum Ziel gesetzt,

- den ökologischen und klimatischen Fußabdruck des EU–Lebensmittelsystems zu verkleinern und dessen Resilienz zu stärken sowie
- die Ernährungssicherheit angesichts des Klimawandels und des Verlusts an biologischer Vielfalt – auch in Krisenzeiten – sicherzustellen.

Als größtes Risiko für die Ernährungssicherheit identifizierte die EU–Kommission Wetterereignisse im Zusammenhang mit dem Klimawandel und der Umweltzerstörung.

Die EU–Kommission entwickelte mit den Mitgliedstaaten einen Notfallplan zur Gewährleistung der Lebensmittelversorgung und Ernährungssicherheit in Krisenzeiten (in der Folge: **EU–Notfallplan**). Der Schwerpunkt des Plans lag bei der Vorsorge und der Unterstützung der für die Reaktion im Krisenfall zuständigen Akteure. Er deckte die gesamte Lebensmittelkette – von den Betriebsmitteln bis zur Abgabe der Lebensmittel an die Verbraucherinnen und Verbraucher – ab.

Ein Maßnahmenpaket des EU–Notfallplans beinhaltete u.a. die Entwicklung von Dashboards für die Überwachung der Lebensmittelversorgung und der Ernährungssicherheit.

(3) Die EU–Kommission richtete unter ihrem Vorsitz eine Expertengruppe für den Europäischen Mechanismus zur Krisenvorsorge und Krisenreaktion im Bereich der Ernährungssicherheit ein (European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism (**EFSCM**)). Diese Gruppe von Expertinnen und Experten soll den Notfallplan umsetzen. Sie soll mindestens einmal im Jahr tagen, kann von der EU–Kommission jedoch in dringenden Fällen jederzeit einberufen werden. Ihre Aufgaben bestehen u.a. in der Beratung der EU–Kommission und in der Ausarbeitung von Empfehlungen.

Neben den Vertretungen der 27 Mitgliedstaaten nahmen in der Expertengruppe auch 14 Nicht–EU–Staaten teil, deren Lebensmittelversorgungsketten eng mit der EU verknüpft waren, sowie Interessenverbände, die in der Lebensmittelversorgung der EU eine Rolle spielten. Die Teilnehmenden aus Österreich kamen aus dem Landwirtschaftsministerium, der AGES, der AMA und dem Gesundheitsministerium; als zentrale Kontaktstelle fungierte das Landwirtschaftsministerium. Die Expertengruppe tagte bis Juni 2022 viermal; zwei der Treffen wurden ad hoc einberufen und hatten die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine zum Thema.

(4) Die EU setzte aufgrund des Krieges in der Ukraine u.a. Maßnahmen, um den drastischen Anstieg der Rohstoffpreise abzufedern. So zielte die EU–Kommission mit einem im März 2022 veröffentlichten Durchführungsbeschluss zu Ausnahmeregelungen für Brachflächen⁹⁹ im Antragsjahr 2022 darauf ab, das landwirtschaftliche Produktionspotenzial für Lebens– und Futtermittel zu erhöhen und damit den negativen Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu begegnen.

Auf Basis dieser Ausnahmeregelungen ermöglichte das Landwirtschaftsministerium den landwirtschaftlichen Betrieben in Österreich, die Brachflächen für den Anbau landwirtschaftlicher Kulturpflanzen oder als Ackerfutterflächen zu nutzen.¹⁰⁰ Dies erfolgte laut Auskunft des Landwirtschaftsministeriums im Juli 2022 auf insgesamt rd. 12.000 ha Fläche.

Die Einbeziehung von Brachflächen in die landwirtschaftliche Nutzung stellt einen Zielkonflikt zwischen Erhalt und Förderung der Biodiversität einerseits und der Ernährungssicherheit andererseits dar. Unter anderem zeigte die SWOT–Analyse im Rahmen des GAP–Strategieplans für die Förderperiode 2023–2027 derartige Zielkonflikte auf (TZ 12).

⁹⁹ Die Gewährung von Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe über die GAP setzte voraus, dass ein bestimmter Anteil der Flächen im Umweltinteresse, z.B. als Brachflächen, genutzt wurde. Siehe Art. 44 Abs. 4 und Art. 46 Abs. 2 Unterabs. 1 lit. a der Verordnung (EU) 1307/2013.

¹⁰⁰ Die EU–Kommission beabsichtigte auch für das Jahr 2023 eine solche Ausnahmeregelung; Österreich unterstützte dies.

Resümee

25 (1) Das Landwirtschaftsministerium hatte sich nicht optimal auf die Sicherstellung der Lebensmittelversorgung – insbesondere in Krisenfällen – vorbereitet:

- Es verfügte über keine umfassende Darstellung der mittel- und längerfristigen Entwicklung der Einflussfaktoren auf die Ernährungssicherheit in Österreich und auch über keine Analyse der möglichen Risiken für die Ernährungssicherheit (siehe nachfolgend Punkt 2).
- Es hatte nur mangelhaft Vorbereitungen für Krisenfälle und allenfalls zu ergreifende Maßnahmen auf Basis des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 getroffen (siehe nachfolgend Punkt 3).

(2) Maßnahmen zur Stabilisierung des Agrarmarktes in Österreich bezogen sich bis zur COVID-19-Pandemie vor allem darauf, Produktionsüberschüsse und starke Erzeugerpreiseinbrüche abzufedern.

Veränderungen bei Faktoren, die die Ernährungssicherheit beeinträchtigen können, rückten erst mit der COVID-19-Pandemie stärker in den Fokus.

Risiken, die beispielsweise

- mit dem zunehmenden Boden- und Wasserverbrauch,
- der fortschreitenden Digitalisierung und Technologisierung,
- dem zunehmenden Energieverbrauch,
- den verstärkten internationalen Handelsströmen,
- den Abhängigkeiten von bestimmten Importwaren,
- der Konzentration von Betrieben entlang der Wertschöpfungskette für die Lebensmittelproduktion oder
- dem Klimawandel

einhergingen, hatte das Landwirtschaftsministerium nicht gesamthaft laufend beobachtet, analysiert und in einem zusammenfassenden Überblick dargestellt. Das schwächte die Treffsicherheit strategisch relevanter Entscheidungen, um Risiken zu begegnen, die mittel- und längerfristig zu Krisen in der Lebensmittelversorgung führen können.

Das Landwirtschaftsministerium sollte daher regelmäßig einen gesamthaften Überblick zur Ernährungssicherheit in Österreich erstellen, inklusive aktueller Entwicklungen und künftiger Herausforderungen, die sich u.a. durch den Klimawandel ergeben. Dieser Überblick könnte beispielsweise im Rahmen des Grünen Berichts erfolgen. Damit könnten Entwicklungen, die die Ernährungssicherheit gefährden, frühzeitig erkannt und Gegenmaßnahmen rechtzeitig ergriffen werden.

(3) Der Landwirtschaftsminister hat Vorsorgemaßnahmen für Krisenfälle zu treffen. Im Krisenfall ist er ermächtigt, gemäß dem Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 Lenkungsmaßnahmen für bestimmte Waren zu ergreifen: Er könnte etwa die Verfütterung von Brotgetreide verbieten, die Verteilung oder die Abgabe von Waren, z.B. von Düngemitteln, regeln oder die Verteilung bestimmter Lebensmittel vorschreiben oder verbieten.

Folgende Schwächen identifizierte der RH dabei:

- Das Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 bezieht sich auch auf Waren und Akteure, für die der Landwirtschaftsminister – außer im Krisenfall – nicht zuständig ist (insbesondere im Lebensmittelverarbeitungsbereich oder im Lebensmitteleinzelhandel). Konkrete Regelungen zur Vorbereitung auf Krisenfälle enthielt es nicht.
- Bei der Erhebung und Verwendung von Daten für ein Monitoring der – u.a. mengenmäßigen – Verfügbarkeit von Lebensmitteln zur Vorbereitung auf Krisenfälle bestanden teilweise Beschränkungen, auch gab es Datenlücken. Die erweiterten Kompetenzen des Landwirtschaftsministers galten nur für Krisenfälle.
- Für die Lebensmittelversorgung können zum einen Maßnahmen aus dem Bereich der anderen Wirtschaftslenkungsgesetze erforderlich sein, zum anderen können Lenkungsmaßnahmen aus anderen Bereichen, z.B. der Energieversorgung, die Lebensmittelversorgung beeinflussen. Eine verpflichtende Abstimmung oder ein dafür eingerichteter Koordinationsprozess zwischen den Verantwortlichen für die jeweiligen Lenkungsmaßnahmen war nicht vorgesehen.
- Das Landwirtschaftsministerium hatte kaum Überlegungen angestellt, unter welchen Umständen und wie Lenkungsmaßnahmen gemäß dem Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz 1997 in der Praxis umzusetzen wären, z.B. anhand bestimmter antizipierter Krisenszenarien. Es hatte auch keine Notfallpläne für bestimmte Krisenszenarien ausgearbeitet.
- Das Landwirtschaftsministerium hatte kein Krisenmanagementsystem eingerichtet, das im Falle einer Krise unmittelbar eingesetzt werden könnte.
- Das – nur informell eingerichtete – SKKM gestaltete zwar Krisenübungen, Workshops usw. und wurde während der COVID-19-Pandemie und anlässlich der Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auch organisatorisch tätig. Ein gesetzlich eingerichtetes staatliches Krisenmanagement mit eindeutigen hierarchischen Kompetenzen fehlte jedoch in Österreich.¹⁰¹

¹⁰¹ Ein Gesetzesentwurf für ein Bundesgesetz, mit dem das Bundesgesetz über die Sicherstellung der staatlichen Resilienz und Koordination in Krisen (Bundes-Krisensicherheitsgesetz – B-KSG) erlassen wird, ging am 19. Jänner 2023 in Begutachtung.

Schlussempfehlungen

26 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft

- (1) Für eine ergänzende Einschätzung der landwirtschaftlichen Produktionsleistung und für bestimmte Risikoszenarien (z.B. Importausfälle bei Futtermitteln oder bei bestimmten Betriebsmitteln) wären Netto–Selbstversorgungsgrade zu ermitteln. (TZ 4)
- (2) Ein gesamthafter Überblick zur Ernährungssicherheit in Österreich wäre regelmäßig zu erstellen, inklusive aktueller Entwicklungen und künftiger Herausforderungen, die sich u.a. durch den Klimawandel ergeben. Dieser Überblick könnte beispielsweise im Rahmen des Grünen Berichts erfolgen. Damit könnten Entwicklungen, die die Ernährungssicherheit gefährden, frühzeitig erkannt und rechtzeitig Gegenmaßnahmen ergriffen werden. (TZ 5)
- (3) Eine österreichweit harmonisierte Datenbasis und ein bundesweit einheitliches Monitoringsystem zur Bestimmung der Flächeninanspruchnahme und –versiegelung wären rasch voranzutreiben. Die Ergebnisse eines solchen Monitorings wären in einen gesamthaften Überblick über die Ernährungssicherheit in Österreich aufzunehmen. (TZ 6)
- (4) Das Landwirtschaftsministerium sollte sich für österreichweit einheitliche Planungsgrundlagen mit Kriterien für Flächenumwidmungen einsetzen. Dabei sollten nicht nur die wichtigsten landwirtschaftlichen Produktionsflächen beachtet werden, sondern z.B. auch Flächen, die für den Erhalt der Biodiversität unabdingbar sind oder als Grünbrücken und Querungshilfen für Tiere freibleiben sollen. Diese Planungsgrundlagen wären von den Ländern bei Umwidmungen von Flächen als Grundlage für die Genehmigung oder Ablehnung von Umwidmungen anzuwenden. (TZ 6)
- (5) Das Landwirtschaftsministerium sollte eine sachgerechte verfassungsrechtliche Grundlage für eine Raumordnungsrahmenkompetenz des Bundes erarbeiten und vorantreiben. (TZ 6)

- (6) Eine Anpassung des Wasserrechtsgesetzes 1959 an die Auswirkungen des Klimawandels wäre vorzubereiten. Im Rahmen dieser Novelle sollte u.a. der Bewilligungszeitraum von bis zu 25 Jahren für Wasserentnahmen zu Bewässerungszwecken neu bewertet und gegebenenfalls verkürzt werden; ebenso sollte der Stand der Technik für den Einbau von Wasserzählern bei der Bewilligung von Bewässerungsanlagen näher festgelegt werden. (TZ 9)
- (7) In Abstimmung mit den Ländern wären – mit vertretbarem Aufwand – Daten über die entnommenen Wassermengen für die landwirtschaftliche Bewässerung zu erheben, zusammenzufassen und in einen gesamthaften Überblick zur Ernährungssicherheit in Österreich aufzunehmen. (TZ 9)
- (8) Die bereits bekannten Risiken entlang der Lebensmittelversorgungskette wären zu analysieren und gegebenenfalls neu zu bewerten. Auf Grundlage der sich dadurch ergebenden Informationen wären Notfallpläne zur Gewährleistung der Lebensmittelversorgung in Krisenfällen zu erstellen (z.B. für Energie–Mangellagen oder überregionale Ernteaussfälle). (TZ 12)
- (9) Ein Entwurf für eine Novelle des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 wäre auszuarbeiten; darin wären Regelungen für das Risikomanagement und für Maßnahmen zur Vorbereitung auf Krisenfälle vorzusehen. Wesentlich wären dabei
 - die Möglichkeit, im Rahmen eines Monitorings Daten entlang der gesamten Lebensmittelkette für Zwecke der Krisenvorsorge zu erheben und zu verarbeiten,
 - eine Verpflichtung, die Auswirkungen allfälliger Krisenszenarien auf die Lebensmittelversorgung zu analysieren und zu bewerten, und
 - die Vorgabe, Notfallpläne zu erstellen. (TZ 14)
- (10) Das Landwirtschaftsministerium sollte sich für eine verbindliche Abstimmung von geplanten Lenkungsmaßnahmen auf Basis der Wirtschaftslenkungsgesetze mit allen betroffenen Ressorts und für die Festlegung eines Koordinationsprozesses einsetzen. (TZ 15)
- (11) Die Aufgaben, die Größe und Zusammensetzung sowie die Rolle des Bundeslenkungsausschusses wären zu analysieren; weiters wäre dieser Ausschuss – entsprechend seiner gesetzlich vorgesehenen Bedeutung – verstärkt zu nutzen (z.B. zur Beratung in Fragen der vorbeugenden Versorgungssicherung). (TZ 18)

- (12) Im Hinblick auf die Sicherstellung einer langfristigen Krisenvorsorge und die Erhaltung der Ernährungssouveränität wären die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Bundeslenkungsausschuss seine Aufgaben im vollen Umfang erfüllen kann. Dazu wären die an ihn zu übermittelnden Berichte um Informationen über die gesamte Lebensmittelkette zu ergänzen und auch strategische Themen aufzunehmen. (TZ 19)
- (13) Es wäre zu analysieren, für welche Waren Informationen (insbesondere auch Mengenangaben) erhoben werden müssen, um einen ausreichenden Überblick über den Markt und die Lebensmittelversorgung – in Normalzeiten, bei drohenden Marktstörungen und in Krisen – zu erhalten. Auf dieser Grundlage wären, auch im Hinblick auf die empfohlene Novellierung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 (TZ 14), geeignete Maßnahmen (z.B. logistische Lösungen) zu setzen, um festgestellte Datenlücken zu schließen. (TZ 20)
- (14) Es wäre weiters zu analysieren, welche – für die Vollziehung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 benötigten, aber im Ressort nicht vorhandenen – Daten allenfalls bereits bei anderen Stellen verfügbar sind und welche Zugriffsrechte auf diese Daten bestehen. Auf Basis dieser Analyse wären die notwendigen Maßnahmen, Vereinbarungen bzw. Regelungen zu treffen, um gegebenenfalls die Zugriffsrechte sicherzustellen (z.B. zu den Daten des Veterinär-Informationssystems). (TZ 20)
- (15) Die relevanten Erkenntnisse von einschlägigen Studien und Projekten wären zeitnah weiterzuverfolgen. (TZ 21)
- (16) In Abstimmung mit den zuständigen Ressorts wären die im Rahmen des Staatlichen Krisen- und Katastrophenschutzmanagements (SKKM) erarbeiteten Problemstellungen, Lösungsansätze und offenen Fragen zum Thema Sicherstellung der Lebensmittelversorgung nach ihrer Relevanz zu bewerten und entsprechend einer festgelegten Priorisierung zu bearbeiten. (TZ 22)
- (17) Im Landwirtschaftsministerium wären die organisatorischen Vorkehrungen für ein Krisenmanagementsystem zu treffen, das in akuten Krisenfällen unverzüglich einsatzbereit ist. (TZ 23)

Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft,
Regionen und Wasserwirtschaft;
Agrarmarkt Austria (AMA)

- (18) Der Datenpool der AMA wäre im Hinblick darauf zu analysieren, ob alle für eine umfassende Einschätzung der Versorgungslage erforderlichen Daten entlang der Lebensmittelkette verfügbar sind; allfällige Datenlücken wären zu schließen. (TZ 17)

Land Tirol

- (19) Auch außerhalb des Dauersiedlungsraums sollten ähnliche Sicherungsmaßnahmen für die wertvollsten landwirtschaftlich genutzten Flächen wie im Dauersiedlungsraum überlegt werden. (TZ 7)
- (20) Der Einbau von Wasserzählern für landwirtschaftliche und gewerbliche Bewässerungsanlagen wäre verpflichtend vorzusehen. (TZ 10)

Land Wien

- (21) Bei der im Jahr 2022 begonnenen Evaluierung und Aktualisierung des Agrarstrukturellen Entwicklungsplans wäre insbesondere zu analysieren, welche bisherigen Vorrangflächen der Kategorie 2 künftig als landwirtschaftliche Vorrangflächen der Kategorie 1 abzusichern wären. (TZ 8)



**Rechnungshof
Österreich**



Wien, im Juni 2023

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang A

SWOT–Analysen, Sitzungen Bundeslenkungsausschuss, Studien und Projekte

Tabelle A: Risiken aus den SWOT–Analysen des Landwirtschaftsministeriums zu den aus Sicht des RH relevanten spezifischen Zielen für die Ernährungssicherheit

spezifisches Ziel	Risiken
Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Krisenfestigkeit in der ganzen EU zur Verbesserung der Ernährungssicherheit	landwirtschaftliches Produktionsrisiko
	risikoreicheres Marktumfeld (Preisvolatilität)
	Politik (Änderungen der Rahmenbedingungen)
	rückläufiges Förderbudget der EU
	steigendes Schadenspotenzial durch Naturgefahren
	unerwartete Aufwände und Investitionen durch Schadensereignisse und/oder Arbeitskraftausfälle
	steigende Umweltauflagen
	unrealistische Erwartungen von Gesellschaft und Handel an die Landwirtschaft
	globaler Handel erzeugt einen verschärften Wettbewerb durch geringe Transportkosten und internationale Handelsvereinbarungen
Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung	Verlust von Absatzmärkten (Brexit)
	„Nahrungsmittelchauvinismus“ (siehe „dual–food quality“-Diskussion) erschwert Exporte, insbesondere von verarbeiteten Erzeugnissen mit hoher Wertschöpfung
	Aufholen der Produktionssektoren in bislang wettbewerbsschwächeren Absatzmärkten kann sowohl die Marktsituation wie auch die relative Wettbewerbsstärke von landwirtschaftlicher Produktion sowie der Verarbeitungswirtschaft verschieben
	Überschwappen von Krisen und Skandalen im Lebensmittelsektor anderer Länder; mediale Hysterie
	Veränderungen der Ernährungsgewohnheiten können manche Sektoren unter Druck bringen (insbesondere tierische Erzeugnisse)
	mangelnde Kenntnis und Ferne der Konsumentinnen und Konsumenten von der Produktionsrealität in der österreichischen Landwirtschaft und Lebensmittelwirtschaft
	steigende Konkurrenz im Bereich der Flächennutzung (Siedlung, Infrastruktur, allgemeine Flächenverluste) beeinträchtigt die Produktionsgrundlage
	Auswirkungen des Klimawandels erschweren oder verschieben landwirtschaftliche Produktionsmöglichkeiten
	vorgezogene (überzogene) Anforderungen, Auflagen und Verbote bei Betriebsmitteln und Produktionsmethoden
	Konkurrenz durch Produktionsstandorte mit niedrigeren Standards, Anforderungen und Kosten
	Gefahr einer Wissens– und Technologielücke bei Betrieben, die bei Innovationen und im Wissenstransfer nicht am Puls der Zeit bleiben

spezifisches Ziel	Risiken
Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie	überdurchschnittlich hohe Betroffenheit durch Klimawandel (insbesondere Alpenraum)
	zunehmend direkte und indirekte negative Auswirkungen des Klimawandels
	Zielkonflikte zwischen Klimaschutz und Ernährungssicherung, Umweltschutz, Tierwohl usw.
	Nutzungskonflikte um den Einsatz von Ressourcen und Fläche (Lebensmittel, erneuerbare Energie und Bioökonomie) bei gleichzeitigem Rückgang der produktiven Fläche; Zielkonflikte zwischen Produktionssteigerung und Umweltschutz
	fehlende Internalisierung von externen Kosten
	bereits hohes Niveau an Kohlenstoff-Speicher in Ackerland erschwert weitere Zuwächse
	Umwandlung nationaler Kohlenstoffsenken (Wald, humusreiches Acker- und Grünland, kohlenstoffreiche Feuchtgebiete und Torfflächen) in Kohlenstoff-Quellen möglich
	Verlust landwirtschaftlicher Nutzfläche bei Abnahme des Grünlandes auf Kosten von Ackerland
	unbekannte Langzeiteffekte und hohe Planungsunsicherheit erschweren Anpassung; Anpassungsfortschritt schwer abbildbar
	mangelndes Wissen über systemimmanente Emissionen in der Landwirtschaft und Unterschiede zwischen fossilen und biogenen Treibhausgas-Emissionen
	steigender Energiebedarf durch Klimawandel (und umgekehrt)
	Erhalt und Weiterentwicklung bestehender Biogasanlagen gefährdet
	marktgängige, fossil-freie Antriebsalternativen in der Land- und Forstwirtschaft fehlen
	Kompensation rückläufiger nationaler Produktion durch Importe mit höherer Treibhausgas-Bilanz möglich
	negative Bewertung der Kosten-Nutzen-Effizienz von Klimaschutzmaßnahmen
Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft	kein gesetzlicher Anreiz (Klimaschutzgesetz) zur Treibhausgas-Reduktion
	notwendige Transformationen zur Erreichung von Klimaneutralität derzeit nicht gesichert
	Klimawandel erhöht die Bodenerosion (durch Starkregenereignisse und trockene Winde); Effekt wird durch wirtschaftlich bedingte Kulturartenverschiebung verstärkt
	Bodenverbrauch und Klimawandel wirken sich negativ auf die Selbstversorgung mit agrarischen Produkten aus
	Ertragspotenzial der Böden und Kulturen wird abhängig vom Klimawandel tendenziell zurückgehen
	Klimawandel beeinflusst negativ die Ertragsfähigkeit der Böden (Bodenverlust/ Bodenerosion und damit verbundene Gefahr, die Mindererträge durch mehr Düngung auszugleichen, wirkt sich außerdem negativ auf die Treibhausgas-Bilanz aus)
	Intensivierung der Produktion hätte negative Auswirkungen auf die Treibhausgas-Bilanz und die Ammoniakemissionen in die Luft
	Langzeitwirkung von heute gesetzten Maßnahmen kann oft nicht abgesehen werden

spezifisches Ziel	Risiken
Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und zur Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften	steigender Konkurrenzdruck aus anderen Sektoren (Tourismus, Raumplanung, Risikomanagement)
	Biodiversitätsverlust hat vielfältige Ursachen; neben Landnutzungsänderungen spielen insbesondere auch Faktoren wie Verbauung und Flächenversiegelung, sich ändernde menschliche Verhaltensweisen (Mobilität, Konsum, Energieerzeugung und –verbrauch, Lichtverschmutzung) und der Klimawandel eine entscheidende Rolle
	mangelndes Bewusstsein in der Bevölkerung zur Erhaltung biodiversitätsfördernder landwirtschaftlicher Strukturelemente
	zunehmende Flächenkonkurrenz (z.B. Siedlungen, Industrie, Tourismus)
	Forderung der Gesellschaft nach umweltgerecht produzierten Lebensmitteln spiegelt sich nicht in der tatsächlichen Zahlungsbereitschaft wider und verstärkt den Zielkonflikt zwischen Lebensmittelproduktion und Biodiversitätsschutz
	unvorhersehbare Einflüsse auf Biodiversität (Marktentwicklungen, pflanzenbauliche und technische Fortschritte)
	landwirtschaftlicher Strukturwandel durch Klimaänderungen einerseits und Klimaschutzbemühungen andererseits (Bereitstellung von Bioenergie) beschleunigt
	Ausbreitung invasiver Arten
	begrenzte Produktionsmöglichkeiten für die heimische Landwirtschaft
	durch den landwirtschaftlichen Strukturwandel finden sich weniger Betriebe, die arbeitsintensive Flächen bewirtschaften, was zu Nutzungsaufgaben führt; Flächen in Gunstlagen werden dagegen zunehmend intensiver bewirtschaftet, wodurch es auch zum Verlust von biodiversitätsfördernden Strukturelementen, wie Hecken, Bäumen, Büschen oder Blühflächen, kommt
	Finanzierungsmöglichkeiten von Naturschutzprojekten durch gegenläufige Interessen beeinträchtigt
	anthropogen induzierte Veränderungen der hydrologischen Bedingungen können negative Auswirkungen auf die Biodiversität haben
	zunehmende Verdrängung von traditionellen Sorten und Rassen durch Hochzuchtsorten bzw. Hochleistungsrassen, aufgrund ihres vergleichsweise geringen Ertragspotenzials, ihrer oft schlechteren Eignung für Maschinen, Lagerung und Transport sowie durch Vorgaben des Handels
Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit, einschließlich in Bezug auf hochwertige, sichere und nahrhafte Lebensmittel, Lebensmittelabfälle sowie Tierschutz, gerecht wird	mangelndes Wissen der Verbraucherinnen und Verbraucher über landwirtschaftliche Produktion und Romantisierung der Landwirtschaft bewirkt eine zunehmend kritische Haltung der Öffentlichkeit zu Pflanzenschutz, Antibiotika-Einsatz und konventioneller Tierhaltung
	steigender und anonymer Außer-Haus-Verzehr begünstigt Produkte ohne besondere Qualitäts- und Produktionsstandards
	vermehrte Kennzeichnungen und Standards des Handels zersplittern das Angebot ohne echten Mehrwert
	Verbraucherinnen und Verbraucher bekennen sich zu gesunder Ernährung und einer umwelt- und tiergerechten Produktionsweise, es besteht aber weiterhin eine Diskrepanz zum tatsächlichen Konsum
	Klimawandel begünstigt das verstärkte Aufkommen von bisher weniger verbreiteten Schädlingen und Krankheiten

Quelle: BML, SWOT-Analyse

Tabelle B: Schwächen aus den SWOT-Analysen des Landwirtschaftsministeriums zu den aus Sicht des RH relevanten spezifischen Zielen für die Ernährungssicherheit

spezifisches Ziel	Schwächen
Förderung tragfähiger landwirtschaftlicher Einkommen sowie der Krisenfestigkeit in der ganzen Union zur Verbesserung der Ernährungssicherheit	Einkommensnachteil gegenüber nicht-landwirtschaftlichen Wirtschaftsbereichen
	schwankendes Einkommen
	Betriebsgröße, Produktionskosten, Übermotorisierung
	erhöhte Arbeitsintensität, benachteiligte Gebiete, beschränkte Rentabilität
	Flächenkonkurrenz und –beschränkung, Nutzungskonflikte und Verfügbarkeit
	Erhalt der längerfristigen Ernährungssicherheit in Österreich
Verstärkung der Ausrichtung auf den Markt und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, auch durch einen stärkeren Schwerpunkt auf Forschung, Technologie und Digitalisierung	Produktions– statt Marktorientierung in manchen Sektoren
	Entwicklung der Bruttowertschöpfung, totaler Faktorproduktivität und Arbeitsproduktivität hinkt hinter wettbewerbsstarken Landwirtschaften hinterher; besonders benachteiligte Gebiete fallen in Rentabilität überproportional zurück und bleiben zunehmend von öffentlicher Unterstützung abhängig
	hohe Kosten für Arbeit und Produktionsfaktoren (Land, Rohstoffe, Energie)
	kleine, ineffiziente Betriebsstruktur (geringe Skaleneffekte) in landwirtschaftlicher Urproduktion und in manchen Verarbeitungssektoren
	in bestimmten Regionen hohe Pachtpreise, geringe Mobilität bzw. Verfügbarkeit von landwirtschaftlichen Flächen
	hohe gesetzliche Standards, Anforderungen an die Landbewirtschaftung und Fördermaßnahmen mit anderer Zielsetzung dämpfen die Produktivitätsentwicklung
	hoher Anteil an Gebieten mit Produktionsnachteilen (Berggebiete und benachteiligte Gebiete) bedingt hohe Investitionskosten, führt zu hohen Aufwendungen und erschwert Strukturverbesserung und Bewirtschaftung
	hohe Abschreibungen, teilweise bedingt durch Übermechanisierung, teilweise durch ungünstige Produktionsvoraussetzungen, Arbeitsproduktivität relativ gering
	relativ geringer Anteil an Betriebsleiterinnen und Betriebsleitern mit fundierter fachlicher landwirtschaftlicher Ausbildung
	Schwächen in der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der landwirtschaftlichen Betriebe; fehlende Aufzeichnungen verhindern betriebswirtschaftliche Ausrichtung der Betriebe
	geringe Bereitschaft zur Annahme von Innovationen
	geringe Bereitschaft zur Fortbildung
	allgemein geringer Anteil an Forschung und Entwicklung (F&E); Schwächen in (betriebswirtschaftlicher) Forschungs– und Entwicklungstätigkeit, mangelnder Austausch zwischen Forschung, Lehre und Praxis
	Entwicklungen im Bereich der technischen Entwicklung (u.a. Digitalisierung) richten sich eher an große Betriebe mit einfachen Bewirtschaftungsmöglichkeiten als an die vorherrschenden kleinen Strukturen
	unvollständige Abdeckung des ländlichen Raums mit schnellem Internet als Voraussetzung u.a. für „smart farming“

spezifisches Ziel	Schwächen
Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zu nachhaltiger Energie	gestiegener Nährstoff-Einsatz in der tierischen Produktion und Ausstoß von Treibhausgas-Emissionen durch die Verdauung in Rindermägen
	Zunahme der Flüssigmistsysteme
	schwierige Bedingungen zur bodennahen Gülleausbringung
	Rückgang von Grünland bzw. Weidehaltung
	fehlende Studien und Daten über Klimamaßnahmen (Aktivitätsdaten, Emissionsfaktoren, Grenzkosten)
	derzeitiges Konsumverhalten und Ernährungsmuster
	fehlendes Wissen und fehlende Wissensvermittlung bezüglich Klimaschutz und Klimawandelanpassung
	Angebot an klimaschutzrelevanten Schulungen und Beratungen ist ausbau- und optimierungsfähig
	bisher wenig Angebote zur Steigerung der Energieeffizienz
	Überschreitung der nationalen Treibhausgas-Sektorziele und mögliche weitere Überschreitung
	kleinere Betriebsstrukturen können Klimaschutz und -anpassung erschweren
	fehlende Konzepte zur energetischen und stofflichen Nutzung von Rest- und Abfallstoffen sowie Fortentwicklung der Biogastechnologie
	Zielkonflikt zwischen Energiezielen, landwirtschaftlicher Produktion und Umweltzielen
Förderung der nachhaltigen Entwicklung und der effizienten Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen wie Wasser, Böden und Luft	weiterhin partielle oder regionale Verfehlung von Umweltzielen (z.B. nimmt die Ammoniakemission in die Luft wieder zu; außerdem: Abhängigkeit der Teilnahmebereitschaft auch davon, wie leicht Förderbedingungen erfüllt werden können)
	ausschließlich Aktionen auf freiwilliger Basis mit unterschiedlicher Anreizwirkung sind nicht ausreichend; insbesondere ist es nicht gelungen, die durch erosionsgefährdende Kulturen verursachte Erosion entsprechend einzudämmen
	Zielkonflikte zwischen wirtschaftlichen Anforderungen und Ansprüchen der Gesellschaft an Umwelt- und Tierschutz nehmen zu
	digitale Umwelttechniken (wie Precision Farming) sind derzeit in der kleinstrukturierten Landwirtschaft nur begrenzt einsetzbar (eher auf Großbetriebe ausgerichtet)
	Bodenverbrauch schreitet weiter voran und trägt damit zum Verlust wertvoller landwirtschaftlicher Nutzfläche (LN) bei

spezifisches Ziel	Schwächen
Beitrag zum Schutz der Biodiversität, Verbesserung von Ökosystemleistungen und Erhaltung von Lebensräumen und Landschaften	Trend zu Intensivierung, Spezialisierung, wachsenden Betriebsgrößen und größeren Ackerschlägen führt zu Biodiversitätsverlusten
	Nutzungsaufgabe von Grenzertragsstandorten und Rückgang landwirtschaftlich genutzter Fläche haben einen Rückgang der Agrobiodiversität zur Folge
	Klimawandel als Treiber für Biodiversitätsverlust im Wald
	Zielkonflikt: Wirtschaftlichkeit und Bereitstellung von Ökosystemleistungen
	finanzielle Wertschätzung der Bevölkerung bzw. anderer Sektoren zur Bereitstellung von Kulturlandschaft bzw. Ökosystemleistungen durch die Land- und Forstwirtschaft unzureichend
	Planung überwiegend für kurzfristige wirtschaftliche Erfolge auf betrieblicher und kommunaler Ebene
	geringe Personalressourcen für Beratung und Umsetzung biodiversitätsrelevanter Maßnahmen
	Projektlaufzeiten, steigender Verwaltungsaufwand und Vorfinanzierung erschweren den Zugang zu Projektförderungen aus dem Programm für die Ländliche Entwicklung
	Motivationsmangel bei Landwirtinnen und Landwirten aufgrund vermehrter Auflagen und zu geringem finanziellen Anreiz
	fehlende Regelungen für die Förderung des dynamischen Schutzes wichtiger Ökosysteme
	horizontale Ansätze können nicht alle regionalen Probleme lösen
	trotz kurzfristiger Stabilisierung langfristiger Rückgang von Biodiversitäts-Indikatoren (z.B. Farmland Bird Index (FBI), High Nature Value Farmland (HNVF))
	Konflikte mit anderen agrarpolitischen Zielen (Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit)
	Komplexität und Probleme in der Abwicklung von Waldumweltmaßnahmen hinderlich für die Teilnahme
Verbesserung der Art und Weise, wie die Landwirtschaft in der EU gesellschaftlichen Erwartungen in den Bereichen Ernährung und Gesundheit, einschließlich in Bezug auf hochwertige, sichere und nahrhafte Lebensmittel, Lebensmittelabfälle sowie Tierschutz, gerecht wird	mehr als 90 % der Flora-Fauna-Habitat-Grünlandlebensraumtypen befinden sich in „ungünstig unzureichendem“ und „ungünstig schlechtem“ Erhaltungszustand
	durch die Strukturierung der Tiergesundheitsdienste auf Länderebene kam es bisher zu keiner gemeinsamen Datennutzung und zur unterschiedlichen Umsetzung von Tiergesundheitsprogrammen
	insbesondere für Spezialkulturen im Pflanzenbau stehen keine zugelassenen Pflanzenschutzmittel zur Verfügung
	in der Öffentlichkeit wenig Wissen über die Lebensmittelsicherheit und kaum diesbezügliche Informationsangebote
	hohe Standards in Verbindung mit kleinen Betriebsstrukturen verursachen hohe Kosten und einen hohen Wettbewerbsdruck
	trotz mancher Anstrengungen bei der öffentlichen Beschaffung und beim Außer-Haus-Verzehr gibt es zu wenig Transparenz bei Herkunft und Erzeugungsstandards vieler Produkte
	der Schweinesektor ist mit hohem Preis- und Wettbewerbsdruck konfrontiert und produziert daher ganz überwiegend auf dem Niveau der EU-Standards und muss das Verbot des routinemäßigen Kupierens umsetzen
	Rückgang der Kalbfleischerzeugung hat zu einem Anstieg der Kälberexporte mit längeren Transportzeiten bei gleichzeitig hohem Kalbfleischimport geführt
	Defizit bei der direkten Kommunikation zwischen Landwirtin und Landwirt sowie Verbraucherin und Verbraucher; kaum spezifische Kommunikations- und Informationsinitiativen betreffend moderne Landwirtschaft für den urbanen Raum

Quelle: BML, SWOT-Analyse

Tabelle C: Wesentliche Sitzungsinhalte im Bundeslenkungsausschuss im Zeitraum 2015 bis 2022

Jahr	Inhalt
2015	• Beschluss Geschäftsordnung • Ankündigung Verlängerung des Lebensmittelbewirtschaftungsgesetzes 1997 • Vorstellung Studie Risiko– und Krisenmanagement Ernährungsvorsorge KIRAS
2016	• Vorstellung Konzept Arbeitsgruppe mit Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels (inklusive Betriebsmittel und Vorleistungen Landwirtschaft) • Vorstellung Projektauftrag Bezugsberechtigungsscheine • Diskussion über Arbeitsgruppe Kennzahlen • Vorstellung Planung Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz–Novelle 2016 • Vorstellung Österreichisches Programm zum Schutz kritischer Infrastrukturen mit Bezug zum Sektor Lebensmittel • Austausch mit Ländern in Bezug auf Landeslenkungsausschuss
2017	–
2018	• Vorstellung Studie Risiko– und Krisenmanagement Ernährungsvorsorge KIRAS • Vorstellung Ergebnis Arbeitsgruppe Kennzahlen • Vorstellung Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz–Novelle 2016 • Berichtskonzept AMA • Austausch mit Ländern (Landeslenkungsausschuss)
2019	• Bericht Übung HELIOS • Bericht zu Versorgungssicherheit Kärnten • Vorstellung Studie Bezugsberechtigungsscheine • Austausch mit Ländern (Landeslenkungsausschuss)
2020	1. Sitzung (18. März 2020): • Darstellung der Versorgungslage • Darstellung der Maßnahmen des Landwirtschaftsministeriums (z.B. Krisenstab, Meldeplattform) • Kurzvorstellung Lebensmittelbewirtschaftungsgesetz • Erläuterung und Diskussion zum Entwurf einer Meldeverordnung • Berichte aus den Ländern und von Interessenvertretungen 2. Sitzung (22. Oktober 2020): • Situationsbericht des Landwirtschaftsministeriums zu Auswirkungen der Coronakrise im Lebensmittelbereich (Maßnahmen, Versorgungslage usw.) • Darstellung der Arbeiten im Rahmen des SKKM • Lehren aus der Krise und weitere Vorgangsweise • Erläuterung und Diskussion zum Entwurf einer Meldeverordnung • Darstellung Versorgungslage Länder
2021	• Projektvorstellung Verbesserung Wirtschaftslenkungsgesetze • Austausch mit Ländern (Landeslenkungsausschuss) • Vorstellung zum EU–Notfallplan zur Gewährleistung der Lebensmittelversorgung und Ernährungssicherheit • Berichte zum SKKM
2022	• Information zur Lebensmittelversorgung und Ernährungssicherheit • Information zur Tätigkeit im Krisenstab (Russland – Ukraine) • Information zum EU–Notfallplan zur Gewährleistung der Lebensmittelversorgung und Ernährungssicherheit • Information zur Lage der Energieversorgung • Darstellung von Grundsätzen zu Lenkungsmaßnahmen

Quellen: Protokolle Bundeslenkungsausschuss

Tabelle D: Studien und Forschungsprojekte mit Relevanz für die Lebensmittelversorgung in Krisen (Langfassung zu Tabelle 6)

Jahr	Titel der Studie bzw. des Projekts	Inhalte <i>in Kursiv: Fazit</i>	Auftrags- bzw. Förderhöhe
			in EUR
2015	Risiko- und Krisenmanagement für die Ernährungsvorsorge in Österreich	Lebensmittelkette und Versorgungsströme, Identifikation der Krisen- und Katastrophenszenarien, Krisen- und Katastrophenmanagement, Status quo	141.000
		<i>Handlungsempfehlungen und Maßnahmen für die Erarbeitung von darauf aufbauenden konkreten Maßnahmenplänen. Sie umfassen sowohl präventive Aktivitäten im Sinne des Risikomanagements als auch Maßnahmen, die zum Krisenmanagement zu zählen sind.</i>	
2016/18	Studie zur Reorganisation der Bezugsberechtigungen für die Bevölkerung in Krisensituationen (2016/2018) ¹	Krisen- und Katastrophenmanagement, Bevorratung und Güterlenkung, Resilienz, Lebensmittelkette	65.000
		<i>Importabhängigkeit von Lebensmitteln und Betriebsmitteln. Trend zur Automatisierung wirkt der Resilienz entgegen und stellt potenzielle Gefahrenfelder dar. Produktion von Gütern bereits bei Ausfall eines Bestandteiles (Zukaufteil, Rohmaterial oder Hilfsstoff) in einer Produktionsstätte entlang der gesamten Lebensmittelkette gefährdet.</i>	
2018	BEAT – Bodenbedarf für die Ernährungssicherung in Österreich ²	<i>Boden als Basis für die Ernährungssicherung. In Österreich ist der Verbrauch hochwertiger landwirtschaftlicher Flächen überproportional hoch. Unmittelbare Auswirkungen aufgrund der Klimaveränderung sind auf das Produktionspotenzial der Böden zu erwarten. Sind die heimischen Bodenressourcen für einen möglichst hohen Selbstversorgungsgrad mit landwirtschaftlichen Produkten unter den gegebenen und zukünftigen Rahmenbedingungen ausreichend?</i>	121.000
2019	bevorzugte Versorgung von Unternehmen für die Daseinsvorsorge	Bewertung von Auslöseszenarien, Versorgungskette und deren Problemfelder, Handlungsoptionen	109.000
		<i>Überblicksdarstellungen aus zwei Krisenszenarien zum jeweils unmittelbar betroffenen notwendigen Mindestgüterbedarf von Bevölkerung und Unternehmen der kritischen Infrastruktur zur Erfüllung der Daseinsvorsorge, wobei schwerpunktmäßig drei Versorgungsketten ermittelt werden; Hinweise für die Organisation von Lenkungsmaßnahmen und Aufzeigen von Handlungsoptionen für die Katastrophenvorsorge; Empfehlungen zu präventiven Maßnahmen und Handlungsoptionen für Behörden</i>	

Jahr	Titel der Studie bzw. des Projekts	Inhalte <i>in Kursiv: Fazit</i>	Auftrags– bzw. Förderhöhe
2021	Systemisches Risikomanagement für die österreichische Lebensmittel–Versorgungssicherheit am Beispiel Schweinelieferketten	Pilotstudie soll aufzeigen, wie mithilfe eines datengetriebenen Netzwerkmodells und eines entsprechenden Monitoring–Tools systemische Risiken in der Versorgungssicherheit sichtbar gemacht werden können, um Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger faktenbasiert zu unterstützen.	40.000
		<i>Das Monitoring–Tool bildet einen großen Teil der Warenflussmengen ab. Zur Datenlage: prinzipiell sind alle nötigen Daten vorhanden, eine Anonymisierung von einzelnen Datensätzen verunmöglicht es, einzelne Netzwerkeile korrekt zu verknüpfen. Dadurch entstehen vermeidbare Unschärfen und Qualitätsverluste in der Systemischen Risikobeurteilung.</i> <i>Die Echtzeit–Erhebung und –Verarbeitung von Bestands– und Flussdaten ist möglich, das Systemische Risiko– und Bestandsmonitoring kann auf nationaler Ebene implementiert werden. Langfristig sollten auch angrenzende Wertschöpfungsketten (z.B. Futtermittel, Verpackung), die ebenfalls für die Lebensmittelversorgung relevant sind, mitberücksichtigt werden.</i>	
2021	Wasserschutz Österreichs – Grundlagen für nachhaltige Nutzungen des Grundwassers ²	Überblick über die aktuellen und potenziellen künftigen Wassernutzungen sowie die nachhaltig verfügbaren Wasserressourcen	518.000
2022	Systemisches Risikomanagement und Resilienzplanung für die österreichische Lebensmittel–Versorgungssicherheit	Realisierung eines flächendeckenden digitalen Systemischen Risiko–Monitorings in Echtzeit für die Bevölkerung und versorgungskritische Lebensmittelwertschöpfungsnetzwerke (vom Ursprung der Lebensmittel über die Verarbeiter, die Logistik bis hin zu den Endkonsumentinnen und –konsumenten im Handel bzw. der Gastronomie und Hotellerie)	760.000
		<i>Ergebnis noch offen</i>	
2022	Corona–Krise und land– und forstwirtschaftliche Wertschöpfungsketten – Lessons Learnt (16 Teilstudien)	Teilprojekte zu den Klimaauswirkungen in der Rindfleischproduktion, zur Erstellung eines Analysedatensatzes, der eine detaillierte und differenzierte Darstellung des regionalen Bedarfs nach Vorleistungen in Abhängigkeit von den jeweiligen landwirtschaftlichen Aktivitäten ermöglicht, zur Betroffenheit der österreichischen Lebensmittelindustrie im europäischen Vergleich und im Vergleich zur österreichischen Sachgütererzeugung	735.000
		<i>Klimaauswirkungen der Rindfleischproduktion und mögliche Klimaschutzmaßnahmen, mit der Zielsetzung resilienter Lebensmittelversorgung und Erhalt ökologisch wertvoller Flächen.</i> <i>Die Ergebnisse verdeutlichen die Notwendigkeit der Schließung bestehender Datenlücken sowie die Bedeutung der durch den Analysedatensatz gewonnenen Differenzierungsmöglichkeiten bei der Ergebnisdarstellung (nach Regionen, Bewirtschaftungssystemen, Qualitäten und über die Zeit).</i> <i>Keine Ergebnisse, ob und wie sich die Resilienz der Lebensmittelindustrie erhöhen lässt bzw. inwieweit Unternehmen Maßnahmen zur Krisenvorsorge getroffen haben.</i>	

Jahr	Titel der Studie bzw. des Projekts	Inhalte <i>in Kursiv: Fazit</i>	Auftrags– bzw. Förderhöhe
2022	Projektantrag e–Panini – Elektronische Plattform eines Bezugsberechtigungssystems für Güter, Produkte und Dienstleistungen	Untersuchung der Voraussetzungen für eine mögliche Implementierung eines belastbaren und fälschungssicheren Verteilungssystems, um in Krisenfällen die Versorgung der Bevölkerung mit lebensnotwendigen Gütern bzw. Dienstleistungen und der Unternehmen mit notwendigen Vorprodukten (Roh–, Halb– und Fertigfabrikate) langfristig zu gewährleisten	beantragt 750.000

Beträge auf 1.000 EUR gerundet

Quellen: bezugshabende Studien und Projekte; BML; Zusammenstellung: RH

¹ Werkvertrag des Landwirtschaftsministeriums (BMLFUW) und des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft mit der JOANNEUM RESEARCH Forschungsgesellschaft mbH in Höhe von gesamt 65.120 EUR

² Die Studien haben laut Landwirtschaftsministerium für die Ernährungssicherheit in Krisen Relevanz, waren allerdings nicht explizit unter diesem Gesichtspunkt beauftragt.

Anhang B

Maßgebliche Datenquellen für den Grünen Bericht

Die maßgeblichen Datenquellen für den Grünen Bericht sind:

vorgelagerte Wirtschaftsbereiche:

- Daten der AGES (Pflanzenzüchtung, Saatgutwirtschaft, Schädlingsbekämpfungs- und Pflanzenschutzmittel),
- Daten der AMA (Dünge- und Futtermittel),
- Daten der Statistik Austria (Landmaschinen),
- Daten von Versicherungsunternehmen (Ernte und Tiere) und des Klimaschutzministeriums (Treibstoffe, Energie und Transporte)

landwirtschaftliche Produktion:

- Daten der AMA aus der Förderabwicklung bzw. aus der Markt- und Preisberichterstattung, z.B. Anzahl Betriebe, Betriebsarten, landwirtschaftliche Nutzfläche, Nutzungsarten, Erzeugerpreise, Produktmengen,
- Daten der Statistik Austria (Arbeitskräfte, Maschinen),
- Daten der ZAMG bzw. seit 2023 GeoSphere Austria (Wetter),
- Daten des Landwirtschaftsministeriums (Wasser),
- Daten der Bundesanstalt für Agrarwirtschaft und Bergbauernfragen – BAB (Zucker-
rüben)

nachgelagerte Wirtschaftsbereiche:

- Daten der AMA (Verarbeitung, Lagerung, Lebensmittelindustrie, Molkereien, Fleisch- und Mühlenwirtschaft, Direktvermarkter),
- Daten der Statistik Austria (Konsum sowie Import und Export)

Anhang C

Inlandsproduktion, Export, Import

Tabelle E: Getreide, Gemüse, Obst, Fleisch: Inlandsproduktion, Exporte und Importe

	2010	2015	2020
	in Tonnen		
Inlandsproduktion Getreide insgesamt	4.814.643	4.843.799	5.668.029
<i>Export</i>	1.671.036	1.974.120	2.542.217
<i>Import</i>	2.008.360	2.729.488	2.972.262
Inlandsproduktion Gemüse insgesamt	653.999	642.599	keine Angabe ¹
<i>Export</i>	245.913	240.185	–
<i>Import</i>	670.791	728.699	–
Inlandsproduktion Obst insgesamt	429.657	475.705	481.362
<i>Export</i>	239.497	257.696	229.687
<i>Import</i>	631.096	751.802	743.437
Inlandsproduktion Fleisch insgesamt	922.557	914.497	909.981
<i>Export</i> ²	491.246	522.050	498.590
<i>Import</i> ²	351.548	378.081	336.019

¹ Daten nicht verfügbar

² Export bzw. Import ohne lebende Tiere

Quellen: Statistik Austria; BML

R
—
H

