

# Die GAP-Reform 2013 und ihr Einfluss auf die Kleinwiederkäuerhaltung in Österreich

The CAP-reform 2013 and its impacts on small ruminant farming in Austria

Josef HAMBRUSCH und Leopold KIRNER

## Zusammenfassung

Mit Beginn der neuen Periode für die Gemeinsame Agrarpolitik ab 2014 ist mit größeren Änderungen in Bezug auf die Ausgestaltung der Ersten Säule zu rechnen. Am Beispiel des österreichischen Kleinwiederkäusersektors versucht diese Arbeit die Auswirkungen einer Umstellung des bisherigen Betriebs- auf ein alternatives Flächenprämienmodell darzustellen. Die Kalkulationen beruhen auf der Spezifikation und betriebsgruppenspezifischen Simulation von sieben Modellbetrieben sowie einer Auswertung von Invekos-Datensätzen. Die Ergebnisse beider Auswertungen lassen darauf schließen, dass Umverteilungseffekte in Richtung extensiver Bewirtschaftungsformen zu erwarten sind.

**Schlagnworte:** GAP-Reform, Flächenprämie, Kleinwiederkäuer

## Summary

With the beginning of the new CAP-period in 2014 some substantial modifications of the first pillar can be expected. Based on the Austrian sheep and goat sector the paper depicts the main impacts of an alternative area based payment scheme instead of the single farm payment. The calculations rely on the specification and simulation of seven model farms but also on analyses of IACS-data. The results of both analyses show redistribution effects in favour of less extensive farm management systems.

**Keywords:** CAP-reform, area based payments, small ruminants

## 1. Einleitung

Das Hauptmotiv für die Kleinwiederkäuerhaltung in Österreich ist die Erzeugung von Lebensmitteln wie Fleisch und Milch. Diesbezüglich weisen die Versorgungsbilanzen der STATISTIK AUSTRIA (2012) einen steigenden Verbrauch von Schaf- und Ziegenmilch auf. Als Wiederkäuer sind Schafe und Ziegen zudem in der Lage, Grünlandfutter zu verwerten, und können somit für die Offenhaltung der Kulturlandschaft eine wichtige Rolle spielen (HAMBRUSCH und KIRNER, 2008, 16). Der Kombination von Naturlandschaft und Bewirtschaftung schreiben AIGNER und EGGER (2010, 18) den Reiz der alpinen Kulturlandschaften zu, was wiederum Einfluss auf außerlandwirtschaftliche Nutzungen, wie den Tourismus, nimmt (SIMMEN et al. (2006, 87). HOFREITHER (1993, 1) führt diesbezüglich an, dass die landschaftlichen Aspekte bei der Wahl der Urlaubsregion und damit die ökologischen Effekte von agrarischen Bewirtschaftungsformen im Alpenbereich für die touristische Attraktivität einer Region von Relevanz sind. Da sich die Kuhmilchproduktion verstärkt auf die günstigeren Lagen des Berggebiets konzentriert (KIRNER, 2007, 1), könnte die Bedeutung der Kleinwiederkäuer für die Landschaftspflege zunehmen.

Mit der ab 2014 beginnenden neuen Periode für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ändern sich die Rahmenbedingungen für die europäische Landwirtschaft grundlegend, wobei 2014 als Übergangsjahr geführt werden wird. Die Basis für die künftige Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik von 2014 bis 2020 stellen die Legislativvorschläge der EUROPÄISCHEN KOMMISSION (2011, 36ff) vom Oktober 2011 dar. Die endgültige Beschlussfassung über die künftige Ausgestaltung der GAP erfolgte im Rahmen sogenannter Trilogie zwischen der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Agrarministerrat im Herbst 2013.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der Beitrag das Ziel, mögliche Auswirkungen einer geänderten Agrarpolitik nach 2013 auf spezialisierte Schaf- und Ziegenbetriebe darzustellen. Geprüft werden im Speziellen die Auswirkungen einer Umstellung des bisherigen Betriebsprämienmodells auf ein differenziertes Flächenprämienmodell im Rahmen der Ersten Säule der GAP.

## 2. Daten und Methode

### 2.1 Kalkulation der Modellbetriebe

Die Berechnungen basieren einerseits auf Simulationen von Modellbetrieben und andererseits auf Auswertungen von Invekos-Daten. Die Spezifikation der Modellbetriebe erfolgte im Rahmen zweier Workshops gemeinsam mit VertreterInnen der österreichischen Schaf- und Ziegenzuchtverbände. Um das breite Spektrum an Betriebszweigen und Produktionsverfahren in der österreichischen Kleinviehwirtschaft abzubilden, wurden insgesamt sieben Betriebe mit unterschiedlichen Produktionsintensitäten (drei Lammfleischbetriebe, jeweils zwei Milchschaaf- und Milchziegenbetriebe) in MS-Excel modelliert. Ergänzende Daten stammen aus den Ergebnissen der Betriebszweigauswertungen (BMLFUW, 2012a, 10ff) und den Deckungsbeiträgen für die Betriebsplanung (BMLFUW, 2008, 187ff). Als Vergleichsgrößen für die angestellten Überlegungen wurde der Gesamtdeckungsbeitrag je Betrieb herangezogen. Tabelle 1 fasst wichtige Kalkulationsannahmen für die Modellbetriebe zusammen.

Das Betriebsprämienniveau der Modellbetriebe (im unteren Teil der Tabelle 1 dargestellt) beruht auf den historischen Ansprüchen der Flächennutzung und Tierhaltung. Diese setzten sich im Wesentlichen aus der vormaligen Prämie für Mutterschafe und Mutterziegen, der Sonderbeihilfe für Schafe und Ziegen im benachteiligten Gebiet und bei den Betrieben mit Ackerfläche aus den ehemaligen Flächenausgleichszahlungen zusammen. Dem wird nun ein differenziertes Flächenprämienmodell gegenüber gestellt, das zwischen Acker- bzw. normalertragsfähigem Grünland (€ 294,- je ha) einerseits und extensivem Grünland (€ 74,- je ha) andererseits unterscheidet. Als Grundlage für die agrarpolitischen Rahmenbedingungen dienen die Ende August 2012 vom Bundesminister vorgestellten Grundsätze für die Umsetzung der GAP bis 2020 in Österreich (BMLFUW, 2012b), die sich in der vorliegenden Studie im Wesentlichen mit dem angewandten Flächenprämienmodell decken. Für die Zweite Säule wurde von einem gleichbleibenden Prämienvolumen ausgegangen.

Tab. 1: Eckdaten der Modellbetriebe

Bezeichnung	Einheit	Lammfleisch			Milchschafe		Milchziegen	
		LM ext	LM i_konv	LM i_bio	MS konv	MS bio	MZ konv	MZ bio
Muttertiere	Zahl	40	100	80	200	120	150	100
Tierbesatz	Mt/ha	3	8	6	8	7	8	7
LF	ha	13,3	12,5	13,3	25,0	17,1	18,8	14,3
GL int	ha	4,7	8,4	9,0	8,5	14,5	3,2	12,2
GL ext	ha	8,6	2,1	2,3	1,5	2,6	0,6	2,1
Acker	ha	0,0	2,0	2,0	15,0	0,0	15,0	0,0
Futter Silage	%	20	65	45	72	40	75	0
Futter Heu	%	35	15	15	28	40	25	80
Futter Weide	%	45	20	40	0	20	0	20
Biobetrieb	j./n.	n	n	j	n	j	n	j
BHK-Punkte	Zahl	200	55	125	50	85	50	100
Betriebsprämie	€/B.	952	2.904	3.464	8.080	2.856	8.550	2.380
	€/ha	72	218	277	323	168	428	164

ext...extensiv; i\_konv...intensiv, konventionell, i\_bio... intensiv, biologisch; LF... Landwirtschaftlich genutzte Fläche, GL int... normal ertragsfähiges Grünland, GL ext... extensives Grünland, Mt...Muttertier, j./n. ... ja/nein, BHK... Berghöfekataster, €/B...Euro je Betrieb

Quelle: Eigene Erhebung

## 2.2 Invekos-Auswertungen

Bei den Invekos-Auswertungen erfolgte eine Untergliederung der Schaf- und Ziegenbetriebe in mehrere Gruppen. Zur Vergleichbarkeit der Prämienmodelle (Betriebsprämien- versus Flächenprämienmodell) sind in der Ausgangssituation neben der Betriebsprämie auch die gekoppelte Tierprämien (Milch- und Mutterkuhprämien) enthalten. Die einzelnen Flächenaggregate umfassen: das extensive Grünland bestehend aus Almen, Bergmähdern, einmähdigen Wiesen, Hutweiden, Streuwiesen und Grünlandbrache; das intensive Grünland mit mehrmähdigen Wiesen und Kulturweiden sowie Ackerland. Letzteres schließt neben den klassischen Ackerflächen auch Dauerkulturflächen ein. Abschließend ist anzumerken, dass die Auswertungen auf Teilbetriebsebene durchgeführt wurden.

### 3. Ergebnisse

#### 3.1 Auswirkungen einer Umstellung auf ein Flächenprämienmodell auf Modellbetriebsebene

Auf Basis der Änderung des Gesamtdeckungsbeitrages und eines gleichbleibenden Zahlungsniveaus aus der Zweiten Säule (Ländliche Entwicklung) zeigt sich in Bezug auf die Modellbetriebe ein heterogenes Bild (Abbildung 1). Während die biologisch wirtschaftenden Betriebe und der extensive Lämmermastbetrieb einen Zuwachs beim Gesamtdeckungsbeitrag verzeichnen, sinkt dieser bei den konventionellen Betrieben. Ein direkter Zusammenhang besteht dabei zur Flächenausstattung und zum bisherigen Prämienniveau. Alle drei konventionell wirtschaftenden Betriebe bewirtschaften auch Ackerland, das in der Vergangenheit prämieneffähig war und einen Teil zur bisherigen Betriebsprämie beitrug. Entsprechend höher waren bei diesen Betrieben die Direktzahlungen in der Ausgangssituation. Beim Vergleich der relativen Änderungen sind auch die unterschiedlichen Ausgangsniveaus zu berücksichtigen: Beispielsweise beträgt beim extensiven Lämmermastbetrieb die Betriebsprämie zu Beginn je ha landwirtschaftlich genutzter Fläche € 72,-. Beim konventionellen Milchziegenbetrieb sind es hingegen € 428,-.

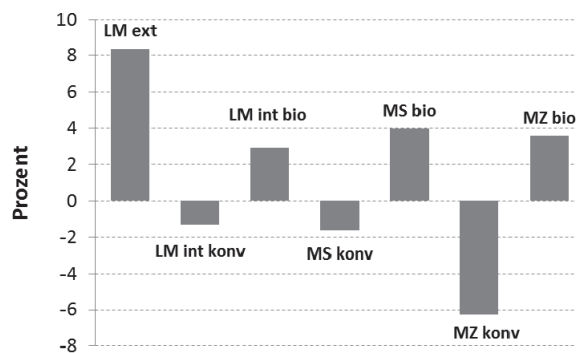


Abb. 1: Relative Änderung des Gesamtdeckungsbeitrages der Modellbetriebe unter Anwendung des Flächenprämienmodells Vergleich zur Betriebsprämie

Quelle: Eigene Berechnung

### 3.2 Vergleichende Betrachtung von Invekos-Daten

Die Darstellung der Invekos-Auswertung beruht auf unterschiedlichen Intensitäten der Schaf- und Ziegenhaltung. Die oberste, allgemeine Ebene bilden alle Betriebe, die laut Invekos-Daten 2011 zumindest ein Schaf oder eine Ziege gehalten haben. Bei diesen Betrieben ist davon auszugehen, dass die Kleinwiederkäuerhaltung anderen Betriebszweigen untergeordnet ist (z. B. der Milch- oder Mutterkuhhaltung). Aus diesem Grund wurden weitere Betriebsgruppen basierend auf dem Anteil der Schaf- bzw. Ziegenhaltung am gesamten GVE-Besatz des Betriebes spezifiziert (> 20% und > 50% GVE-Anteil). Zusätzlich lassen die Daten eine Unterscheidung zwischen nicht gemolkenen und gemolkenen Muttertieren (also Milchschafe und Milchziegen) zu.

Beim Vergleich der einzelnen Direktzahlungsmodelle ist zu berücksichtigen, dass mit den vorgestellten Prämienmodellen ein größerer EmpfängerInnenkreis angesprochen wird (+ 24.000 Betriebe). Gleichzeitig steigt damit die anspruchsberechtigte Fläche um 0,42 Mio. ha auf 2,73 Mio. ha (z. B. Obstbau- und Weinbauflächen, die bisher nicht förderfähig waren).

In Tabelle 2 stellen die ersten Spalten den Budgetbedarf, also die Summe der finanziellen Mittel für eine Betriebsgruppe, je Direktzahlungsmodell dar. Aufgrund der budgetären Vorgaben sinkt das Prämienvolumen im Vergleich zum bisherigen Betriebsprämienmodell auf € 693,- Mio. („alle Betriebe“). Beim Vergleich von tierhaltenden mit tierlosen Betrieben kommt es zu einer Verschiebung in Richtung letzterer. Verantwortlich dafür sind die in die Betriebsprämien eingeflossenen Tierprämien, die nun über die Flächenschlüsselung auf alle Betriebe umgelegt werden, sowie die Tatsache, dass beim Flächenprämienmodell die Zahl der viehlosen, förderfähigen Betriebe stärker steigt. Ein anderes Bild zeigt sich bei den Betrieben mit Schafen und Ziegen. Werden alle Betriebe mit Schafhaltung berücksichtigt, ist der Prämienanstieg gering bzw. im Falle der Ziegenhaltung sogar negativ. Bei vielen dieser Betriebe begründeten andere Betriebszweige eine relativ hohe Betriebsprämie. Der zunehmende Spezialisierungsgrad geht einher mit einem steigenden GVE-Anteil aus der Schaf- oder Ziegenhaltung. Diese Betriebe verfügten in der Vergangenheit oft über ein unterdurchschnittliches Betriebsprämienniveau – entsprechend steigt der Prämienumfang beim Flächenprämienmodell an.

Tab. 2: Vergleich des Betriebsprämienmodells (inklusive gekoppelter Tierprämien) mit dem Flächenprämienmodell nach Betriebsgruppen (2011)

Betriebsgruppe	Summe DZ in Mio. €		DZ je Betrieb in €	
	FP	BP	FP	BP
alle Betriebe	693,3	724,1	5.047	6.393
mit Tierhaltung	470,8	543,9	4.833	5.935
ohne Tierhaltung	222,5	180,2	5.568	8.334
mit Ackerbau	543,5	609,6	6.479	7.957
Schafbetriebe	38,2	36,8	3.163	3.493
> 20% GVE-Anteil Schafe	16,4	11,9	2.179	1.935
> 50% GVE-Anteil Schafe	12,2	8,1	2.084	1.727
MS nicht gemolken	30,1	28,8	2.964	3.255
MS gemolken	3,2	2,8	4.400	4.156
Ziegenbetriebe	32,0	35,0	3.913	4.751
> 20% GVE-Anteil Ziegen	3,6	2,7	2.400	2.437
> 50% GVE-Anteil Ziegen	2,2	1,7	2.662	2.796
MZ nicht gemolken	14,4	16,0	3.508	4.383
MZ gemolken	6,4	6,5	3.520	3.935

DZ... Direktzahlungen, FP... Flächenprämie, BP... Betriebsprämie, MS... Milchschafe, MZ... Milchziegen

Quelle: Eigene Berechnung nach Invekos-Daten, 2011

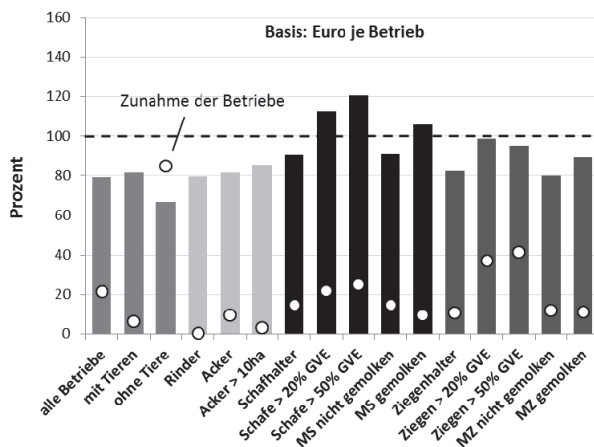


Abb. 2: Relative Änderung des Direktzahlungsniveaus je Betrieb nach Einführung des differenzierten Flächenprämienmodells am Beispiel ausgewählter Betriebsgruppen (2011)

Quelle: Eigene Darstellung nach Invekos-Daten, 2011

Abbildung 2 fasst die relativen Veränderungen je Betrieb nach Einführung des Flächenprämienmodells im Vergleich zum Betriebsprämienmodell (inklusive Milch- und Mutterkuhprämien) zusammen. Dabei stellen die Punkte den relativen Anstieg der Zahl der anspruchsberechtigten Betriebe in den einzelnen Betriebsgruppen dar. Mit der wachsenden Zahl an Betrieben kommt es zu einem Absinken der Direktzahlungen je Betrieb im Vergleich zur Gesamtdarstellung (gesamtes Prämienvolumen). Besonders ausgeprägt ist diese Entwicklung bei den viehlosen Betrieben aufgrund des starken Anstiegs der anspruchsberechtigten Betriebe um über 80% (Wein-, Obstbaubetriebe). Anders stellt sich die Situation für Schaf- und Ziegenbetriebe dar, je nach Betriebstyp erfolgt bei ersteren sogar ein Prämienanstieg. Wie in Abbildung 3 dargestellt, ist in Gemeinden mit ausgeprägtem Ackerbau oder Rinderwirtschaft ein Rückgang des Prämienvolumens zu erwarten (z. B. Alpenvorland, Tal- und Beckenlagen). Inwieweit die Prämien in einer Gemeinde nach Einführung der Flächenprämien steigen oder sinken, hängt neben dem bisherigen Betriebsprämienniveau vor allem von der Struktur der landwirtschaftlichen Fläche ab. In den Berechnungen wurde unterstellt, dass künftig auch für Dauerkulturflächen eine Flächenprämie bezogen werden kann und es somit zu einer Ausweitung der anspruchsberechtigten Fläche kommt.

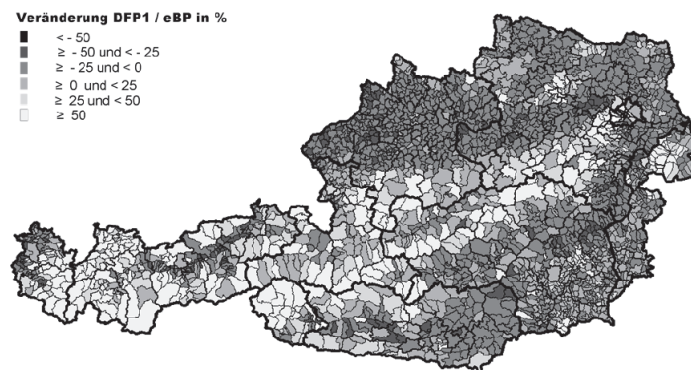


Abb. 3: Relative Veränderung der Prämienhöhe auf Gemeindeebene nach Umstellung des Betriebsprämien- auf das Flächenprämienmodell.

Quelle: Eigene Darstellung nach Invekos-Daten, 2011



#### 4. Zusammenfassung und Fazit

Die vorgestellten Kalkulationen beruhen auf einer Reihe von Annahmen, die von der endgültigen Ausgestaltung der Ersten Säule und damit von den Direktzahlungen noch stärker abweichen können (z. B. Definition der anspruchsberechtigten Fläche, Prämienhöhe je Kategorie). Dennoch lassen sich aus beiden Kalkulationen (Modellbetriebe, Invekos-Auswertung) einige grundlegende Aussagen zur Umstellung des bisherigen Betriebsprämienmodells unter Berücksichtigung der gekoppelten Tierprämien auf ein Flächenprämienmodell treffen:

- Aus den Ergebnissen der Modellbetriebe kann geschlossen werden, dass es tendenziell zu einer Verschiebung der Prämien zu extensiver wirtschaftenden Betrieben kommt. Der Begriff „extensives Wirtschaften“ bezieht sich dabei auf die betrachteten Modellbetriebe und lässt sich auf den unterschiedlichen Einsatz der Betriebsmittel (z. B. Kraftfutter, Milchaustauscher) und die Viehbestandsdichte zurückführen.
- Wie sich die geänderten Direktzahlungen auf einen Betrieb auswirken, hängt stark vom bisherigen Niveau der Betriebsprämie ab – d. h. es muss jeder Betrieb separat betrachtet werden.
- Aufgrund der steigenden Zahl an potentiellen FörderwerberInnen ist insgesamt von einem geringeren Betrag je Betrieb auszugehen.

Bei der Interpretation der Modellergebnisse ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine statische Betrachtungsweise handelt, d. h. es wurden keine Anpassungsschritte der Betriebe unterstellt. Unberücksichtigt in den vorgestellten Ausführungen blieb auch der Einfluss der geänderten Architektur der Ersten Säule auf die relative Wettbewerbsfähigkeit einzelner Betriebszweige. So könnte beispielsweise durch den Wegfall der Mutterkuhprämie die Lammfleischproduktion an Attraktivität gewinnen. Unklar ist auch, wie die Fördermaßnahmen der Zweiten Säule der Agrarpolitik ausgestaltet und dotiert sein werden. Gerade für extensiv wirtschaftende Betriebe, zu denen auch viele Schaf- oder Ziegenbetriebe zu zählen sind, spielen diese in Form von Agrarumwelt- oder Ausgleichszahlungen im benachteiligten Gebiet eine wichtige Rolle (HAMBRUSCH und KIRNER, 2013, 23).

**Literatur**

- AIGNER, S. und EGGER, G. (2010): Tourismus – ein wirtschaftliches Standbein für die Almwirtschaft in Österreich. In: Verein zum Schutz der Bergwelt e.V. (Hrsg.): Jahrbuch, 74/75, 17-28.
- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft) (2008): Deckungsbeiträge und Daten für die Betriebsplanung 2008. Wien: Eigenverlag.
- BMLFUW (2012a): Lämmer- Ziegen- und Schafmilchproduktion 2011 – Ergebnisse der Betriebszweigauswertung aus den Arbeitskreisen. Wien: Eigenverlag.
- BMLFUW (2012b): Die Eckpunkte für ein neues Regionalmodell. URL: <http://www.lebensministerium.at/land/eu-international/gap/gap-2020/regionalmodell.html> (10.11.2012).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Brüssel, KOM(2011) 625 endgültig.
- HAMBRUSCH, J. und KIRNER, L. (2008): Wirtschaftlichkeitsaspekte der Schafmilchproduktion in Österreich. In: Deutsche Gesellschaft für Züchtungskunde e.V. (Hrsg.): Internationale Milchschaftagung in Berlin vom 17.-19. Oktober 2008. Berlin: Selbstverlag, 16-26.
- HAMBRUSCH, J. und KIRNER, L. (2013): Ökonomische Perspektiven der Schaf- und Ziegenhaltung in Österreich ab 2014. Agrarpolitischer Arbeitsbehelf Nr. 42. Wien: Bundesanstalt für Agrarwirtschaft.
- HOFREITHER, M. F. (1993): Landwirtschaft, Landschaftspflege und Tourismus. Diskussionspapier Nr. 22-W-93. Wien: Institut für Wirtschaft, Politik und Recht, Universität für Bodenkultur Wien.
- KIRNER, L. (2007): Analyse der Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion in Österreich zur Abschätzung des Produktionspotenzials nach natürlicher Erschwernis. Die Bodenkultur, 58, 5-14.
- SIMMEN, H., WALTER, F. und MARIL, M. (2006): Den Wert der Alpenlandschaften nutzen. Thematische Synthese zum Forschungsschwerpunkt IV. Raumnutzung und Wertschöpfung. Synthesebericht NFP 48. Altdorf/Bern.
- STATISTIK AUSTRIA (2012): Versorgungsbilanz für Rohmilch und Milchprodukte 2006 bis 2011. URL: [http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/land\\_und\\_forstwirtschaft/preise\\_bilanzen/versorgungsbilanzen](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/land_und_forstwirtschaft/preise_bilanzen/versorgungsbilanzen) (18.12.2012).

**Anschrift des Verfassers**

*Dipl.-Ing. Josef Hambrusch  
Bundesanstalt für Agrarwirtschaft  
Marxergasse 2, 1030 Wien, Österreich  
Tel.: +43 1 8773651 7436  
eMail: josef.hambrusch@awi.bmlfuw.gv.at*