

Analyse von Auswirkungen verschiedener Optionen einer GAP nach 2013 auf biologisch wirtschaftende Betriebe in Österreich

Schmid, E.¹, Sinabell, F.² und Stürmer, B.¹

Keywords: Common agricultural policy, farm analysis

Abstract

The aim of this study is to analyze alternative options of a Common Agricultural Policy (CAP) after 2013 and their consequences for farms in Austria. Projections about the development of agricultural markets are based on OECD-FAO forecasts. Using these price projections, three alternative policy scenarios have been developed for a period beyond 2013, which are compared with a baseline scenario. The three policy scenarios encompass different assumptions on specific measures in the dairy sector and higher modulation (13% versus the existing rate of 5%) as well as budget cuts in the first pillar of CAP of 30% and 50%, respectively. All the scenarios have been analyzed with the farm optimization system FAMOS, which differentiates among 5.796 typical farms in Austria. FAMOS has been expanded and considers now the law of diminishing costs and labor requirements with respect to farm size. Model results are presented for organic and conventional farms by means of frequency distributions on percentage changes in total gross margins. The results clearly indicate that uniform policy changes can affect farms quite differently. There are winners and losers, which have been identified according to farm characteristics.

Einleitung und Zielsetzung

Der „Gesundheitscheck der Gemeinsamen Agrarpolitik“ ist auf die Reform der GAP im Jahr 2003 ausgerichtet. Die Diskussion in diesem Bereich kann jedoch nicht isoliert betrachtet werden, da etwas zeitversetzt auch der Diskussionsprozess für einen neuen Finanzrahmen der EU in Gang gesetzt wurde. Für die Zeit nach 2013 stehen diese Punkte ebenso im Mittelpunkt der Diskussion wie die Vorschläge zur Umschichtung von Mitteln von der ersten Säule in die zweite Säule der GAP. Eine Kürzung der Direktzahlungen um bis zur Hälfte wird dabei als durchaus realistische Option betrachtet. Nach der GAP Reform 2003 hat die Kommission außerdem mehrfach deutlich gemacht, die Milchquotenregelung mit 31.3.2015 auslaufen zu lassen. Dabei wird die schrittweise Ausdehnung der Milchquote im Rahmen des Gesundheitschecks als wirksame Strategie zur Verringerung der Anpassungskosten der Milchproduzenten für die Zeit nach der Abschaffung der Milchquote gesehen.

Das Ziel der vorliegenden Studie ist es, anhand von Szenarien zu Marktentwicklungen und Optionen einer künftigen Gemeinsamen Agrarpolitik mögliche Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Betriebe in Österreich abzuschätzen. Zur Abschätzung der Marktentwicklung wird dazu auf Preisprognosen und Preistrends bei den Input- und Outputpreisen zurückgegriffen. Die konkreten Annahmen stützen sich dabei auf Prognosen von OECD-FAO (2008). Aufbauend auf diese Preisprognosen wurden drei alternative GAP-Politikszenerarien formuliert. Diese alternativen Politikszenerarien umfassen im Wesentlichen Annahmen über spezifische Maßnahmen im Milchsektor und

¹ Universität für Bodenkultur Wien (BOKU), Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Feistmantelstrasse 4, 1180 Wien, Österreich, erwin.schmid@boku.ac.at, bernhard.stuermer@boku.ac.at, <http://www.wiso.boku.ac.at/2799.html>

² Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Postfach 91, 1103 Wien, Österreich, franz.sinabell@wifo.ac.at, <http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp>

eine höhere Modulation (13% statt 5%) sowie Kürzungen der regionalen Flächenprämie und Direktzahlungen um 30% bzw. 50%. Diese Szenarien wurden mit dem Betriebsoptimierungssystem FAMOS (Schmid 2004) für 5.796 typische Betriebe in Österreich analysiert. Das Modellsystem wurde erweitert und aktualisiert. Es werden nun degressive Kosten- und Arbeitszeitverläufe in Abhängigkeit der Betriebsgröße berücksichtigt. Die Modellergebnisse werden anhand von Häufigkeitsverteilungen prozentueller Änderungen der betrieblichen Gesamtdeckungsbeiträge für biologisch und konventionell wirtschaftende Betriebe vorgestellt.

Der Artikel ist wie folgt gegliedert: Im folgenden Abschnitt werden FAMOS und die Szenarien vorgestellt. Die betrieblichen Auswirkungen auf Gesamtdeckungsbeiträge werden im Ergebniskapitel präsentiert und entsprechende Schlussfolgerungen gezogen.

Methoden

Das Daten-Modellsystem FAMOS ist entwickelt worden um die betrieblichen Auswirkungen von Markt- und Politikoptionen auf typische Betriebe in Österreich abzuschätzen (Schmid, 2004). FAMOS wurde seitdem bezüglich Daten und Modellgleichungen erweitert. Die wichtigsten Elemente sind:

Als Datengrundlage dienen im Wesentlichen die Agrarstrukturerhebungen 1990, 1995 und 1999, der INVEKOS-Datenpool von 2000 bis 2006, die Standarddeckungsbeiträge und Standardarbeitszeiten, sowie Produktpreisreihen von 2003-2006 und Preisprognosen für die nächsten zehn Jahre (OECD 2008). Die Daten liefern die nötigen Informationen zur betrieblichen Faktorausstattung (i.e. Land (2006), Arbeitskräfte (1999) und Stallplatzäquivalenten (2006)), alternativer Anbauverhältnisse (1999-2006), Land- und Viehkategorienverhältnisse (1990, 1995, 1999, 2003-2006), ÖPUL-Maßnahmenkombinationen und Prämien (1996, 1999, 2000-2006), der Ausgleichszulage (2006) und entkoppelten Betriebsprämie (2006) sowie andere Direktzahlungen (2006). In dieser Analyse wurden 5.796 Betriebe ausgewählt, die den Auswahlkriterien von Hofreither et al. (2004) entsprechen. Zu den wichtigsten Modellerweiterungen bzw. -änderungen gegenüber der Version 2004 zählen:

Die Erweiterung der variablen Produktionskostenberechnung in der Landbewirtschaftung. Im Ackerbau werden die variablen Produktionskosten von mehr als 85 Ackerkulturen nun nach (i) Bewirtschaftungssystemen (drei Intensitätsstufen bei der konventionellen und eine bei der biologischen Bewirtschaftung), (ii) Bodenbearbeitungssystemen (z.B. kombiniert oder reduziert), (iii) Betriebsgrößenklassen (0bis10ha, 10bis20ha, etc.) um die degressiven Kosten- und Arbeitszeitverläufe in Abhängigkeit der Betriebsgröße zu berücksichtigen und (iv) Zukauf von Maschinenringdienstleistungen bzw. in Form von Eigenleistung unterschieden. In der Grünlandbewirtschaftung erfolgt dieselbe Differenzierung mit Ausnahme der Bodenbearbeitungssysteme.

Die erweiterte Differenzierung der variablen Produktionskostenberechnung für 23 Tierkategorien berücksichtigt acht Stallsysteme (Anbinde-, Tieflaufstall, etc.), Bewirtschaftungssysteme und Stallgrößen um den degressiven Verlauf der durchschnittlichen variablen Kosten und Arbeitszeitbedarfs abzubilden.

Im „Referenzszenario“ werden bereits heute absehbare Anpassungen der GAP und erwartete Preisentwicklungen für 2013 und danach berücksichtigt. Es wird unterstellt, dass das derzeit in Österreich implementierte historische Modell zur Bemessung der Betriebsprämien nicht länger Bestand hat, sondern durch ein Modell der regionalen Flächenprämie abgelöst wird. Im Weiteren wird die Anhebung der Milchquote um 2% in 2013; die Abschaffung der derzeit an die Produktion gekoppelten Prämien und die Abschaffung der Verpflichtung zur Flächenstilllegung sowie die Beseitigung des Verbots der Umwandlung von landwirtschaftlichen Flächen in Forstflächen gemäß den

Bestimmungen zur Auflagenbindung unterstellt.

Im „Milchsektor und Modulation Szenario“ werden im Wesentlichen eine stärkere Ausdehnung der Milchquote um 7.1%, ein niedrigerer Milchpreis, die Einführung einer Direktzahlung im Milchsektor (50 €/Milchkuh) und höhere Modulationsätze für Direktzahlungen über 5.000 Euro (von 5% auf 13 %) angenommen, welche für einkommens- und produktionsneutrale Maßnahmen in der 2. Säule verwenden werden. Im „Säule 1 Budget -30% Szenario“ werden die Annahmen des „Milchsektor und Modulation Szenarios“ übernommen mit der Ausnahme, dass die regionalen Flächenprämien und die Milchkuhprämie um 30% gekürzt werden. Im Gegensatz zum den vorherigen Szenarien werden die regionalen Flächenprämien weniger stark zwischen den einzelnen Landkategorien differenziert. Es wird zudem angenommen, dass keine Modulation stattfindet und die Milchquote bereits im Jahr 2013 nicht mehr beschränkend wirkt.

Das „Säule 1 Budget -50% Szenario“ stellt in analoger Weise die Kürzung der regionalen Flächenprämien und der Milchkuhprämie um 50% dar.

Ergebnisse

Die Häufigkeitsverteilung der prozentuellen Anteile von entkoppelter Betriebsprämie am Gesamtdeckungsbeitrag ist für biologisch und konventionell wirtschaftende Betriebe in Abbildung 1 dargestellt. Im Durchschnitt beträgt der Anteil bei biologisch wirtschaftenden Betrieben 12,8% und bei konventionell wirtschaftenden Betrieben 15,5%. Der durchschnittliche Anteil sinkt mit der höheren Modulation im Szenario „Milchsektor und Modulation“ sowie bei den beiden Budgetkürzungsszenarien bei biologisch wirtschaftenden Betrieben auf 8,0% und bei konventionell wirtschaftenden auf 10,0%.

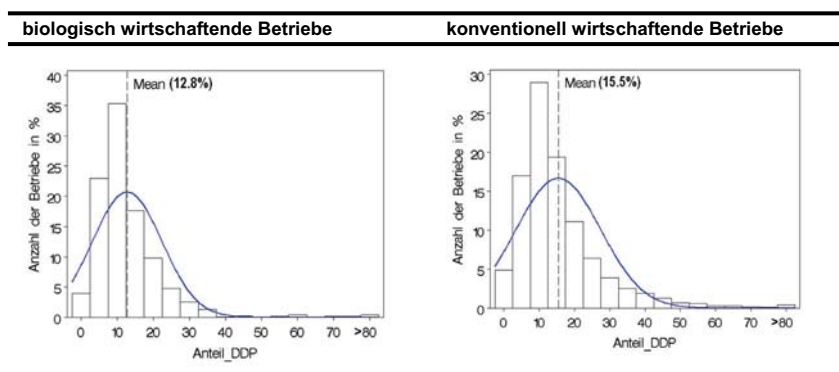


Abbildung 1: Anteil der entkoppelten Betriebsprämie am betrieblichen Gesamtdeckungsbeitrag von biologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben im Referenzszenario in %

Die Auswirkungen der Politikszenerarien auf die Gesamtdeckungsbeiträge der biologisch und konventionell wirtschaftenden Betriebe ist in Tabelle 1 zusammengefasst. Im Durchschnitt sind konventionell wirtschaftende Betriebe stärker von Modulation und Kürzungen von Flächenprämien betroffen als biologisch wirtschaftende Betriebe. Die Einführung einer Milchkuhprämie und die Abschaffung der Milchquote wirken sich im Durchschnitt positiv auf die betrieblichen Gesamtdeckungsbeiträge und im Speziellen auf die der Milchbetriebe aus. Die größten negativen Änderungen im Gesamtdeckungsbeitrag weisen die Marktfruchtbetriebe auf, die in der Regel in den größeren Betriebsgrößenklassen vorzufinden sind und vom Modulationseffekt und Flächenprämienkürzungen besonders betroffen sind.

Tabelle 1: Durchschnittliche Änderungen der betrieblichen Gesamtdeckungsbeiträge zwischen dem Referenzszenario und den drei alternativen Politikszenerarien in %

Szenarien	bio. wirtschaftende Betriebe			konv. wirtschaftende Betriebe		
	Milch	Bud30	Bud50	Milch	Bud30	Bud50
alle Betriebe (5.796)	-0,07	-0,43	-3,36	-0,01	-0,53	-4,13
nach Produktionsschwerpunkten						
Milchproduktion	0,84	10,54	8,04	1,03	9,31	6,73
Futterbau	0,06	-0,47	-3,40	-0,04	-1,36	-4,61
Mutterkuh	0,07	-1,00	-3,94	0,27	-0,54	-3,91
Marktfruchtbau	-0,82	-4,00	-7,33	-1,41	-7,28	-12,88
Dauerkultur	-0,01	-0,96	-3,05	0,09	-1,27	-3,40
Veredelung	0,54	-0,87	-2,69	-0,21	-1,95	-4,81
ohne spez. Schwerpunkt	0,06	-0,75	-4,03	0,13	-0,78	-4,84

Diskussion und Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse zeigen, dass praktisch jeder Betrieb in etwas anderer Weise von der Änderung der Rahmenbedingungen betroffen ist. Einzelne Gruppen sind insgesamt jedoch typischerweise von spezifischen Maßnahmen stärker betroffen als andere, etwa Marktfruchtbetriebe von einer verstärkten Kürzung von Direktzahlungen. Insgesamt zeigen aber die Ergebnisse, dass es in jeder der betrachteten Gruppe auch Gewinner von Veränderungen gibt. Wenngleich die Mehrzahl der Betriebe in einzelnen Szenarien im Mittel Einbußen des Gesamtdeckungsbeitrags hinnehmen muss, so gibt es häufig fast so viele Betriebe die Vorteile aus einer Veränderung haben. Da optimierendes Verhalten unterstellt wird und der Raum an Anpassungsmöglichkeiten aus historischen Verhalten abgeleitet wurde, stehen solche Betriebe vor schwierigeren Anpassungsproblemen. In solchen Situationen muss der Betriebsleiter nach Möglichkeiten suchen, die zur Verfügung stehenden Faktoren – in erster Linie der Faktor Arbeit – in anderen, nutzbringenden Aktivitäten einzusetzen. Dazu zählt etwa die Aufnahme von Aktivitäten in denen Dienstleistungen (z.B. Urlaub am Bauernhof oder Arbeit im Maschinenring) erbracht werden.

Literatur

- Hofreither M.F., Morawetz U., Schmid E., Weiss F. (2004): Ein regionalisiertes Produktions- und Einkommenssimulationsmodell für den österreichischen Agrarsektor. Zwischenbericht des Forschungsprojektes Nr. 1319 im Auftrag des BMLFUW. Wien. S. 100.
- OECD (2008): Economic Assessment of Biofuel Support Policies, Paris.
- Schmid E. (2004): Das Betriebsoptimierungssystem - FAMOS. Diskussionspapier Nr. DP-09-2004 des Instituts für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung an der Universität für Bodenkultur Wien. http://www.boku.ac.at/wpr/papers/d_papers/dp_cont.html