

Kürzungen bei Betriebsprämien-, ÖPUL- und AZ-Zahlungen belasten Grünland- und Viehbetriebe. Sie können, im Vergleich zu Marktfruchtbetrieben, nur schwer und langsam auf Veränderungen reagieren. Vor allem in Gebieten mit geringer Standortgüte wird die Bewirtschaftung der Grünlandflächen darunter leiden, wenn wichtige Zahlungen vom Staat nicht mehr erfolgen.



Entwicklung der Grünlandbewirtschaftung bei sinkenden Transferzahlungen

Von Tobias MOSER, Martin KAPFER und Jochen KANTELHARDT, Institut für Agrar- und Forstökonomie, Universität für Bodenkultur, Wien

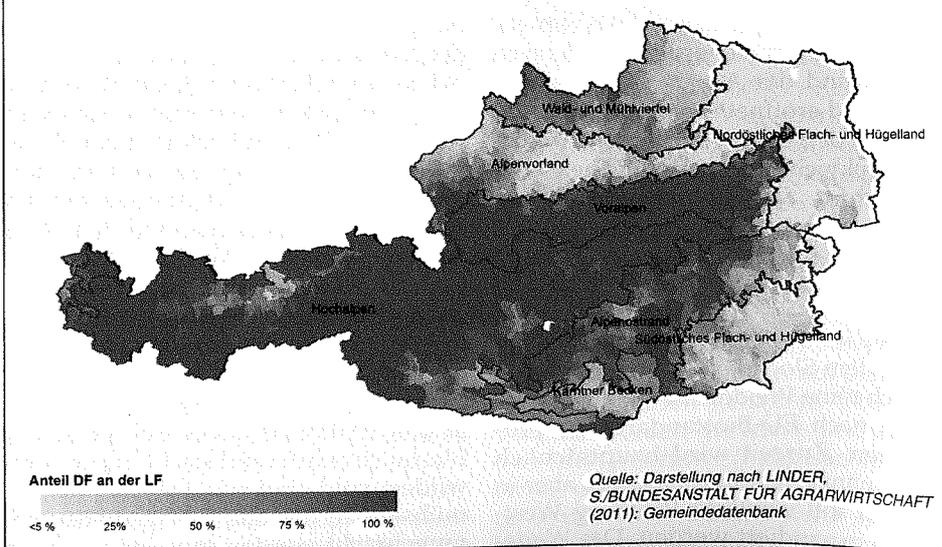
In der letzten Zeit haben sich die Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft stark verändert und es ist zu erwarten, dass weitere Änderungen ins Haus stehen. Hervorzuheben sind vor allem höhere Ansprüche der Gesellschaft an Flächennutzung und Tierhaltung (Umwelt- und Tierschutz) sowie die zunehmend unsicheren Entwicklungen an den Agrarmärkten. Erschwerend kommt hinzu, dass die Höhe der staatlichen Transferzahlungen (Betriebsprämie, ÖPUL, AZ) für die Periode 2014–2020 noch unklar ist, wobei davon auszugehen ist, dass die Zahlungen insgesamt zurückgehen werden. Während Marktfruchtbetriebe durch Veränderungen in der Fruchtfolge und den Anbauverfahren vergleichsweise schnell auf Marktbedürfnisse und gesellschaftliche Anforderungen reagieren können, ist die Situation für Milchviehbetriebe, die anteilmäßig größte Betriebsgruppe in Österreich, wesentlich schwieriger. Die hohe Fixkostenbelastung, die langfristige Bindung des Kapitals, fehlende Alternativen zur Grünlandbewirtschaftung und eine relativ starre Vermarktungsstruktur haben zur Folge, dass Milchviehbetriebe nur vergleichsweise langsam und eingeschränkt auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren können.

Stellenwert von Grünlandflächen

Auch innerhalb des Grünlandes zeigen sich deutliche Unterschiede: 60 % des österreichischen Grünlandes werden sehr extensiv genutzt – eine Folge der natürlichen Standortbedingungen wie Seehöhe, Steilheit, Bodenbeschaffenheit etc. (Abb. 1 und Abb. 2). Aus gesellschaftlicher Sicht sind diese Flächen

vor allem wegen ihrer Bereitstellung von Landschafts- und Umweltdienstleistungen (wie z.B. der Sicherung eines hohen Artenreichtums) von Bedeutung. Intensiv genutztes Grünland leistet hingegen einen wesentlichen Beitrag zur Ernährungssicherung. Die Erbringung von Landschafts- und Umweltdienstleistungen ist hier, von einem gesellschaftlich geforderten Mindestmaß abgesehen, von untergeordneter Bedeutung.

Abb. 1: Anteil Grünland an der landwirtschaftlich genutzten Fläche nach Gemeinden 2009





Standorte mit hoher Bodenrente

Nun stellt sich die Frage, welche Auswirkungen schwankende, aber tendenziell steigende Erzeugerpreise und tendenziell rückläufige staatliche Transferleistungen (insbesondere hinsichtlich der Betriebsprämie) auf die Grünlandbewirtschaftung haben. Im Folgenden sollen mit Hilfe eines stark vereinfachten Modells mögliche Auswirkungen abgeleitet werden. Dabei wird unterstellt, dass die Bodenrente – sie entspricht vereinfacht dem Gewinn aus der Bodenbewirtschaftung – ausschließlich von der Bodengüte – diese entspricht der Ertragsfähigkeit des Bodens und kann z.B. aus der Bodenklimateil abgeleitet werden – und der Art der

Bewirtschaftung abhängig ist. In Abbildung 3 sind schematisch ein intensives (z.B. fünfschnittige Wiesennutzung) und ein extensives (z.B. zweischnittige Wiesennutzung) Produktionsverfahren dargestellt. Ungeachtet der Standortgüte lässt sich jeder Grünlandstandort sowohl intensiv als auch extensiv bewirtschaften. Ein Betrieb in einem intensiven Grünlandgebiet (z.B. im Alpenvorland) kann seine Wiesen, trotz hoher Standortgüte, sowohl extensiv (zweischnittig) als auch intensiv (fünfschnittig) bewirtschaften. Dabei ist aus wirtschaftlicher Sicht die intensive Nutzung zu bevorzugen, da sich so eine höhere Bodenrente erzielen lässt.

Extensiv auf ungünstigen Standorten

Umgekehrt ist bei niedriger Standortgüte die extensive Produktionsweise (Zweischnittwiese) wirtschaftlicher. Bei Flächen mit extrem ungünstiger Standortgüte lässt sich hingegen weder mit einer extensiven, noch mit einer inten-

siven Produktionsweise eine positive Bodenrente erzielen. Sie werden folglich nicht landwirtschaftlich genutzt. Zusammenfassend ergibt sich das in Abb. 3 dargestellte, modellhafte Bild: Auf günstigen Standorten herrscht eine intensive Nutzung vor, mit abnehmender Standortgüte sinkt die Bodenrente allerdings schnell. Betrachtet man das extensive Produktionsverfahren – die zweischnittige Wiesennutzung –, so zeigt sich, dass die Erträge im Vergleich zur fünfschnittigen Wiese mit abnehmender Standortgüte nur vergleichsweise moderat zurückgehen; die Kurve verläuft flacher. Rechts vom Schnittpunkt der beiden Geraden, d.h. auf ungünstigeren Standorten, ist das extensive Verfahren vorteilhafter.

Steigende Erzeugerpreise erhöhen Bodenrente

Was passiert nun auf diesen Flächen, wenn sich die Rahmenbedingungen für die landwirtschaftliche Produktion verändern? Die beiden gleichzeitig verlau-

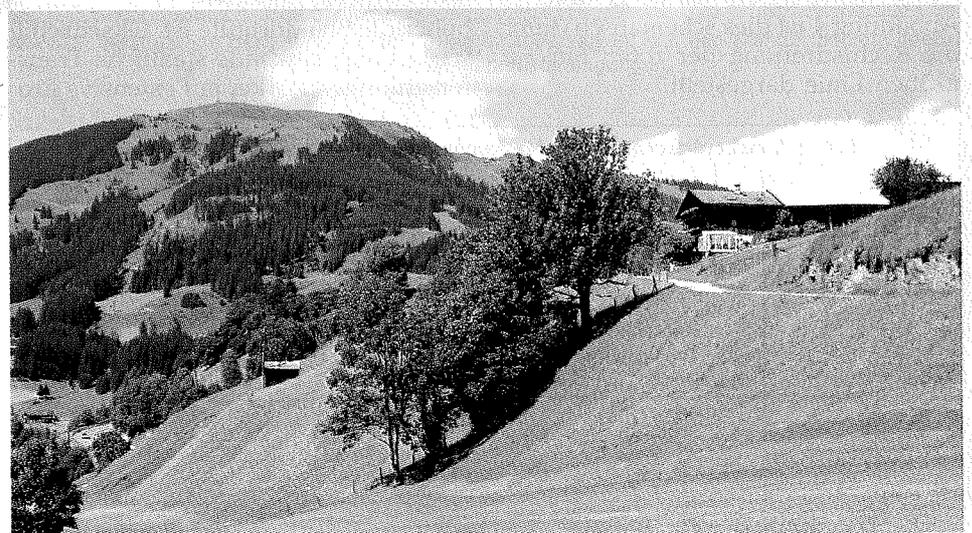
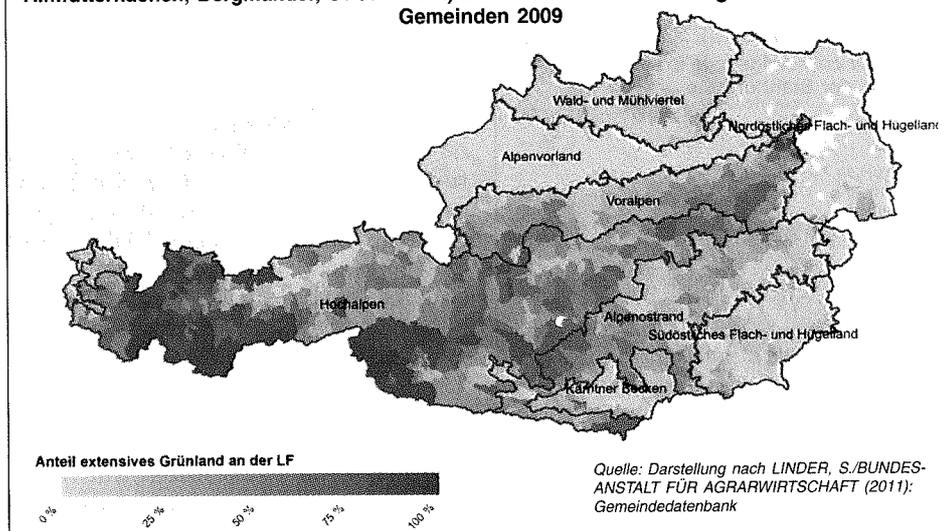


Abb. 2: Anteil des extensiv genutzten Grünlandes (eitmähdige Wiesen, Hutweiden, Almfutterflächen, Bergmähder, Streuwiesen) an der landwirtschaftlich genutzten Fläche nach Gemeinden 2009



Gerade extensiv genutztes Grünland hat eine besonders hohe Bedeutung für die Gesellschaft. Von Seiten des Staates ist es notwendig, Maßnahmen zu etablieren, die eine weitere Bewirtschaftung sinnvoll möglich machen.

fenden Entwicklungen (sinkende staatliche Transferleistungen und steigende Marktpreise) werden in Abb. 4 zunächst getrennt betrachtet: Sinkende staatliche Transferleistungen (Betriebsprämie) bewirken, dass die Bodenrente zurückgehen wird. Dieser Rückgang erfolgt unabhängig von der Standortgüte (Bodenqualität) für alle Flächen gleich, was zu einer Parallelverschiebung der blauen Kurve nach unten führt (rote Kurve). Ausgehend von der mit der roten Kurve beschriebenen Situation erhöhen steigende Erzeugerpreise die Bodenren-



te. Steigende Erzeugerpreise wirken sich aber umso stärker aus, je mehr produziert wird. Das bedeutet, dass Landwirte umso mehr von steigenden Preisen profitieren, umso höher die je Hektar erzeugte Produktionsmenge ist. Da die Produktionsmenge – unter sonst konstanten Bedingungen – ausschließlich von der Bodenqualität abhängig ist, profitieren gute Standorte mehr von steigenden Preisen als schlechtere. In Abbildung 4 ist dies schematisch durch die Rechtsdrehung der roten hin zur grünen Linie dargestellt.

Vernachlässigung von Grenzstandorten

Welchen Einfluss haben die veränderten Rahmenbedingungen nun auf die Grünlandbewirtschaftung? Folgt man den stark vereinfachten Abbildungen, so zeigt sich, dass intensive Produktionsverfahren tendenziell mehr von hohen Erzeugerpreisen profitieren als extensive, und zwar umso mehr, je höher die Standortgüte ist. Gleichzeitig wirken sich sinkende staatliche Transferzahlungen stärker auf extensive Pro-

duktionsverfahren aus, da hier der Anteil staatlicher Transferzahlungen an der Bodenrente höher ist. In Abbildung 5 wird dieser Sachverhalt durch die gestrichelten Linien dargestellt. Das hat zur Folge, dass Grenzstandorte, z.B. Flächen mit starker Hangneigung in Berggebieten, auf denen derzeit aufgrund der vergleichsweise hohen staatlichen Leistungen, noch eine positive Bodenrente erzielt werden kann, künftig nicht mehr bewirtschaftet werden. Gleichzeitig können auf Standorten mittlerer Güte (Übergangszone zwischen intensiver und extensiver Produktion) die sinkenden staatlichen Zahlungen durch eine Intensivierung kompensiert werden.

duktionsverfahren aus, da hier der Anteil staatlicher Transferzahlungen an der Bodenrente höher ist. In Abbildung 5 wird dieser Sachverhalt durch die gestrichelten Linien dargestellt. Das hat zur Folge, dass Grenzstandorte, z.B. Flächen mit starker Hangneigung in Berggebieten, auf denen derzeit aufgrund der vergleichsweise hohen staatlichen Leistungen, noch eine positive Bodenrente erzielt werden kann, künftig nicht mehr bewirtschaftet werden. Gleichzeitig können auf Standorten mittlerer Güte (Übergangszone zwischen intensiver und extensiver Produktion) die sinkenden staatlichen Zahlungen durch eine Intensivierung kompensiert werden.

Steigende Marktpreise führen zu Intensivierung

Auf extensiv bewirtschafteten Flächen mit mittleren Standorteigenschaften ist also zu erwarten, dass bei abnehmenden staatlichen Transferzahlungen und steigenden Marktpreisen die Flächennutzung intensiviert wird. Wie aus Abbildung 5 (unterer Teil) hervorgeht, hat die Senkung der staatlichen Transferzahlungen und die gleichzeitige Steigerung der Marktpreise in diesen vereinfachten Modellüberlegungen eine Ausweitung der nicht landwirtschaftlich bewirtschafteten Flächen an Grenzstandorten sowie eine zunehmende Intensivierung bei Grünlandflächen mit besserer Standortgüte zur Folge. Es gehen also extensiv genutzte Grünlandflächen verloren.

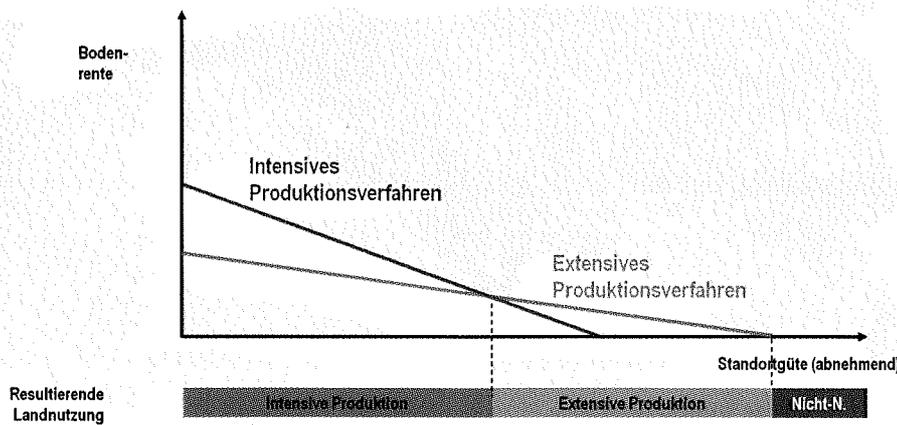
Grünlandbauern gezielt unterstützen

Da gerade extensiv genutztes Grünland eine besonders hohe Bedeutung für die Gesellschaft hat (z.B. durch eine besondere Artenvielfalt), ist es von Seiten des Staates notwendig, Maßnahmen zu etablieren, die dieser Entwicklung entgegenwirken. Dabei bietet sich eine nach Standortgüte differenzierte Vorgehensweise an.

Regelung der Intensität

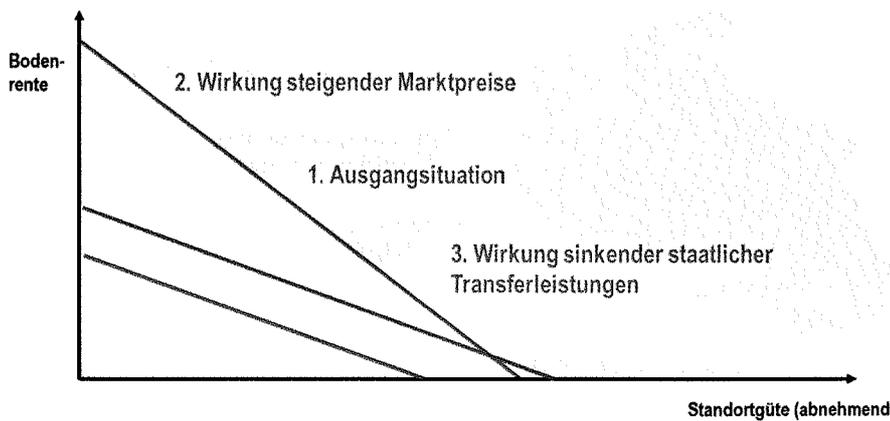
Auf Grünlandstandorten mit hoher Standortgüte ist durch gesetzliche Auflagen eine zu intensive Nutzung zu un-

Abb. 3: Landbewirtschaftung in Abhängigkeit von den Standortbedingungen



Quelle: verändert nach HEIBENHUBER et al. (2010)

Abb. 4: Wirkung sinkender staatlicher Transferleistungen und steigender Erzeugerpreise auf die Bodenrente in Abhängigkeit von der Standortgüte



terbinden (z.B. EU-Nitratrictlinie). Zudem sind spezielle und punktuelle Maßnahmen, die eine umweltgerechte Bewirtschaftung sensibler Standorte (z.B. Wasserschutzgebiete, Gebiet mit besonderer Bedeutung für den Umwelt- und Artenschutz) sicherstellen, notwendig. Insgesamt dominiert auf solchen Standorten aber eindeutig die Produktionsfunktion vor anderen Landschafts- bzw. Ökosystemfunktionen.

Extensive Nutzung honorieren

Auf mittleren Standorten gewinnen andere Landschaftsfunktionen gegenüber der Produktionsfunktion an Bedeutung. Infolgedessen ist es aus Sicht der Gesellschaft gerade auf solchen Standorten wünschenswert einer Intensivierung der Landnutzung entgegenzuwirken. Gesetzliche Regelungen reichen hier allerdings oft nicht aus, da der wirtschaftliche Nachteil, der sich aus solchen Auflagen ergibt, die Bewirtschaftung unrentabel machen kann und folglich eine Aufgabe der Nutzung droht. Eine extensive Grünlandnutzung ist also zu honorieren. Daraus folgt, dass Agrarumweltprogramme wie das ÖPUL weiterzuführen und weiterzuentwickeln sind.

Landschaftsschutz bei Grenzstandorten

In Gebieten mit geringer Standortgüte steht die Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung aus Gründen des Umwelt- und Landschaftsschutzes im Fokus des gesellschaftlichen Interesses. Es ist notwendig, die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung zu honorieren. Ob die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete auch in Zukunft zur Sicherung einer flächendeckenden Landbewirtschaftung ausreicht, ist zu hinterfragen. In solchen Regionen werden tendenziell unwirtschaftliche Produktionsverfahren – aber auch aus Gründen der Tradition und des sozialen Ansehens – fortgeführt. Von besonderer Bedeutung ist dann allerdings, dass in solchen Gebieten ein ausreichendes Angebot an außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen vorhanden ist. In Tourismusgebieten gibt es positive Ansätze. Ungleich schwieriger stellt sich die Situation in abgelegenen, strukturschwachen Gebieten wie z.B. Oberkärnten oder Osttirol dar.

Landwirte als Unternehmer gefordert

Eine in diesem Zusammenhang besonders wichtige Aufgabe des Staates

Milchviehbetriebe können nur sehr langsam auf geänderte Rahmenbedingungen reagieren. Auf Standorten mittlerer Güte können sinkende staatliche Transferzahlungen durch eine Intensivierung kompensiert werden.

Alle Fotos: Archiv



ist die Sicherung und Bereitstellung landwirtschaftsbezogener Ökosystem- bzw. Landschaftsleistungen (inkl. der Produktionsfunktion). Entgegengesetzt steht aus einzelbetrieblicher Sicht vor allem die langfristige Sicherung eines angemessenen Familieneinkommens bei sozial tragbarer Arbeitsbelastung im Mittelpunkt. Dabei darf man sich nicht ausschließlich auf den Staat verlassen.

Gerade vor dem Hintergrund zunehmend unsicherer Rahmenbedingungen wird es landwirtschaftlichen Betrieben nicht möglich sein, auf Dauer im „Status Quo“ zu verharren. Vielmehr ist der Landwirt – als Unternehmer – gefordert, in einem dauerhaften Prozess die künftige Betriebsentwicklung nachhaltig zu planen und auf ihren Erfolg hin regelmäßig zu überprüfen. ■

Abb. 5: Veränderung der Landbewirtschaftung in Abhängigkeit von den Standortbedingungen bei veränderten Rahmenbedingungen.

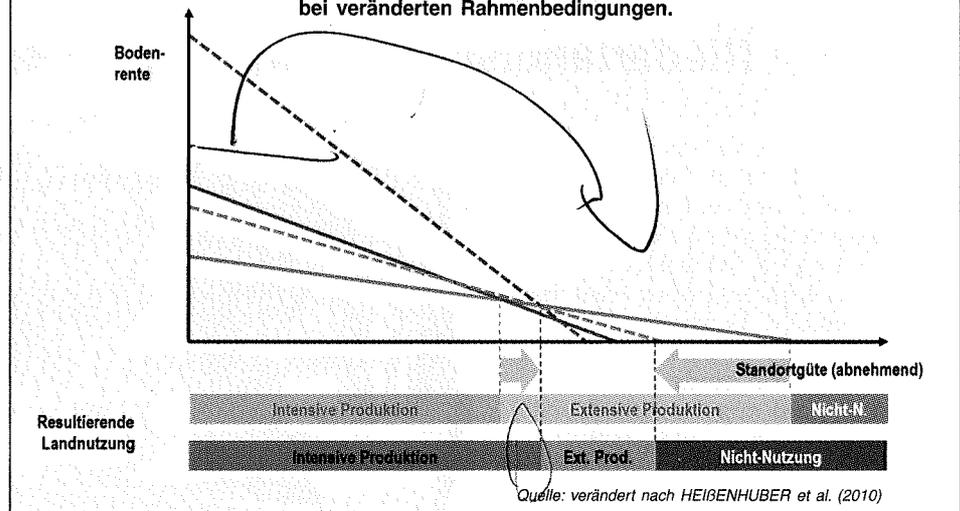


Abb. 6: Veränderung der Landbewirtschaftung in Abhängigkeit von den Standortbedingungen bei veränderten Rahmenbedingungen.

