

Möglichkeiten einer Kompensation von Einkommensrückgängen in der österreichischen Landwirtschaft

Options for Compensation of Income Losses in Austrian Agriculture

Josef HAMBRUSCH und Christoph TRIBL

Zusammenfassung

In manchen Ländern werden Einkommensrückgänge landwirtschaftlicher Betriebe von staatlicher Seite teilweise kompensiert. Im Zuge der Debatte um die Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) rücken auch in Europa derartige Einkommensabsicherungsmöglichkeiten in den Vordergrund. Auf Basis des kanadischen „AgriStability“ Programms und eines „WTO Green-Box“-kompatiblen Modells wurde - basierend auf den Buchführungsdaten landwirtschaftlicher Betriebe - ermittelt, wie hoch der Anteil der zu kompensierenden Betriebe in Österreich im Zeitraum 2006-2009 gewesen wäre, welche finanziellen Mittel von der öffentlichen Hand bereit gestellt werden müssten und wie hoch die Sparraten der betroffenen Betriebe im Falle einer Eigenfinanzierung im Rahmen von Absicherungsfonds auf Gegenseitigkeit wären.

Schlagnworte: Risikomanagement, Einkommenskompensation, Absicherungsfonds, Gemeinsame Agrarpolitik, Buchführungsdaten

Summary

Some countries provide programs for a partial compensation of farm income losses. During the discussions on the reform of the Common Agricultural Policy (CAP) these programs have gained a prominent position. Based on farm specific data taken from the voluntary farm accountancy data network (FADN) this study applies the Canadian

“AgriStability” programme and a “WTO Green-box compliant” program to the Austrian setting. For the period 2006-2009 the study identifies the share of farms eligible for income compensation and calculates the required financial support provided either by the government or by the farmers themselves through private mutual funds.

Keywords: risk management, income compensation, farm accountancy data, mutual funds, Common Agricultural Policy

1. Einleitung und Hintergrund der Studie

Der landwirtschaftliche Produktionsprozess ist mit einer Reihe von Risiken konfrontiert, die von Produktions- über Marktrisiken bis hin zu finanziellen und institutionellen Risiken reichen (OECD 2011, 54). Im Laufe der Zeit haben die BetriebsleiterInnen verschiedene Strategien entwickelt, um größeren Einkommensschwankungen entgegenzuwirken (HARDAKER et al., 2004, 1f). Neben unternehmensspezifischen Maßnahmen (z.B. Diversifizierung) spielen dabei marktbasierende Produkte eine zunehmend wichtigere Rolle, die häufig im Rahmen einer Public-Private-Partnership abgewickelt werden (SCHAFFNIT-CHATTERJEE, 2010, 12ff). In der österreichischen Landwirtschaft hat sich besonders der Gebrauch von Versicherungen in verschiedenster Ausgestaltung etabliert. Gemein ist den meisten Versicherungsprodukten, dass dabei die Absicherung von Ertragsrisiken im Mittelpunkt steht. Das Preisrisiko bleibt jedoch meist bestehen.

In einigen Ländern, wie z.B. in Kanada, werden auch Versicherungsprodukte angeboten, die neben dem Ertrags- auch das Preisrisiko berücksichtigen (Einkommensabsicherung) und höhere Einkommensrückgänge kompensieren. In ihren Legislativvorschlägen für die zukünftige Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 stellt auch die EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011, 68ff) erstmals die Einführung eines Einkommensabsicherungsmodells in Aussicht.

Die EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009, 8f) zeigt für Österreich, dass 21% aller Betriebe im Durchschnitt der Jahre 1998- 2006 einen Rückgang der Nettowertschöpfung um mehr als 30% gegenüber dem davor liegenden 3-Jahres-Durchschnitt aufwiesen. Bezogen auf das Jahr 2006 und die EU-25 wird berechnet, dass etwa € 11,- Mrd. an Kompensationszahlungen zu leisten gewesen wären, wobei der Anteil für

Österreich unter 1% dieses Betrages liegt. Die höchsten Anteile finden sich in Italien bzw. Spanien mit jeweils mehr als 20%.

Vor diesem Hintergrund verfolgt der vorliegende Beitrag zunächst das Ziel, die Größenordnung der von Einkommensrückgängen betroffenen Betriebe in Österreich zu ermitteln. Darauf aufbauend werden anhand zweier Varianten die zur Einkommenskompensation notwendigen finanziellen Mittel abgeschätzt, die entweder vom Staat oder im Falle eines Fonds auf Gegenseitigkeit durch Beiträge der Mitglieder aufgebracht werden müssen.

2. Modelle zur Einkommenssicherung

Den Berechnungen liegen zwei verschiedene Kompensationsmodelle zugrunde. Neben dem in Kanada angewandten „AgriStability Program“ (MINISTRY OF AGRICULTURE AND AGRI-FOOD CANADA, 2009, 3ff) im Folgenden als „Kanadisches Modell“ bezeichnet, das als wettbewerbsverzerrende Maßnahme der WTO-Amber-Box zuzuordnen ist, wurde auch ein WTO-Green-Box kompatibles Modell untersucht. Tabelle 1 fasst die Charakteristika der beiden Optionen zusammen.

Tab. 1: Modelle zur staatlichen Kompensation von Einkommensrückgängen

	Kanadisches Modell	WTO-Modell
Positives Einkommen im betrachteten Jahr		
Einkommensrückgang 0-15%	Keine Kompensation	Keine Kompensation
Einkommensrückgang 15-30%	70% der Differenz zwischen dem tatsächlichen und einem 15%igen Rückgang	Keine Kompensation
Einkommensrückgang >30%	70% der Differenz zwischen einem 15 und 30%igen Rückgang und 80% der Differenz zwischen dem tatsächlichen Rückgang und einem 30%igen Rückgang	69% des tatsächlichen Einkommensrückgangs
Negatives Einkommen im betrachteten Jahr		
	Wie oben, zusätzlich Kompensation von 60% des negativen Einkommens (vorausgesetzt, das Einkommen war in zwei der drei vorhergehenden Jahre positiv)	Wie bei positivem Einkommen

Quelle: Eigene Darstellung nach MINISTRY OF AGRICULTURE und AGRI-FOOD CANADA, 2009, 16ff und WTO, 2011

Während beim Kanadischen Modell bereits Einkommensrückgänge gegenüber dem Referenzzeitraum ab 15% berücksichtigt werden, ist dies beim WTO-Modell erst ab Rückgängen von über 30% der Fall. Dann beträgt die Kompensation beim WTO-Modell 69% des gesamten tatsächlichen Rückgangs. Durch die Staffelung der kompensierten Einkommensrückgänge beim Kanadischen Modell ergibt sich ein Kompensationsatz von maximal 66,5%. Dieser Wert wird bei einem Einkommensrückgang von 100% erreicht, d.h. einem betrieblichen Einkommen von Null im betrachteten Jahr.

Beim Kanadischen Modell erfolgt im Falle eines negativen Einkommens zusätzlich für den Anteil des Einkommensrückganges über 100% eine Kompensation von 60%. Beim WTO-Modell wird hingegen keine Unterscheidung zwischen positiven und negativen Einkommen getroffen. Die unterschiedliche Spezifikation der beiden Modelle führt dazu, dass beim Kanadischen Modell mehr Betriebe entschädigungsfähig sind. Andererseits nähern sich die Summen der notwendigen finanziellen Mittel der beiden Modelle einander an, da beim WTO-Modell der gesamte Einkommensrückgang zu 69% kompensiert wird (vorausgesetzt der Rückgang lag über 30%).

3. Daten und Berechnungsmethode

Als Datenbasis dient das österreichische Testbetriebsnetz freiwillig buchführender Betriebe. Damit lassen sich Einkommensentwicklungen einzelner Betriebe ermitteln und für Gesamtösterreich hochrechnen. Das Einkommen eines landwirtschaftlichen Betriebes wird als Bruttowertschöpfung definiert und errechnet sich aus den Ertragspositionen (Erträge aus Bodennutzung, Tierhaltung, Forstwirtschaft, sonstige Erträge) zuzüglich der öffentlichen Gelder und abzüglich bestimmter Aufwandspositionen (Sachaufwand, sonstiger Aufwand, Vorsteuer).

Hinsichtlich des Referenzeinkommens lassen sich zwei Mittelwerte unterscheiden: Zum einen der einfache 3-Jahres-Durchschnitt und zum anderen der „olympische“ 5-Jahres-Durchschnitt, bei welchem der höchste und der niedrigste Wert bei der Mittelwertbildung gestrichen werden. Bei den Referenzeinkommen handelt es sich um einen gleitenden Durchschnitt.

Für die Berechnungen wurden die Buchführungsdaten der Jahre 2003-2009 in Form eines *unbalanced panel*-Datensatzes aufbereitet, d.h. es

wurden alle Betriebe berücksichtigt, die im Betrachtungszeitraum in der Datenbasis vorhanden waren, unabhängig davon, ob jeder Betrieb auch in jedem Jahr vertreten war oder nicht. Der Datensatz nützt somit die bestehenden Restriktionen (z.B. Berücksichtigung nur von Betrieben mit Betriebsgewichten, Vorkommen eines Betriebes über die Zeit in der Datenbasis) bestmöglich aus. Insgesamt standen Daten von 3.188 verschiedenen Betrieben zur Verfügung.

Tabelle 2 stellt die Datenbasis vor. Hochgerechnet auf die Agrarstrukturenerhebung (ASE) betrug die Grundgesamtheit der betrachteten Betriebe im Durchschnitt der Jahre 2006-2009 97.351 Betriebe. Unberücksichtigt blieben dabei Betriebe mit einem Standarddeckungsbeitrag (SDB) unter € 6.000,- oder über € 150.000,-, da diese nicht in den Buchführungsdaten enthalten sind. Bei der Aufteilung nach dem Spezialisierungsgrad entfällt der größte Teil mit rund einem Drittel auf Milchbetriebe. Bezogen auf die einzelbetrieblichen SDB ist jede der vier Größenklassen mit etwa einem Viertel aller Betriebe vertreten.

Tab. 2: Datengrundlage

	2006	2007	2008	2009	Ø 06-09
Referenz: 3-Jahres-Durchschnitt					
Betriebe Datenbasis	2.381	2.311	2.378	2.301	2.343
Betriebe Hochrechnung	2.148	2.138	2.109	2.156	2.138
Anzahl Betriebe (Hochrechnung, ASE)	100.379	100.382	94.320	94.322	97.351
Spezialbetriebe (% der Betriebe)					
Marktfrucht	11,5	12,2	11,5	11,6	11,7
Milch	31,8	30,7	32,0	32,3	31,7
Schweine	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Größenklassen nach SDB (% der Betriebe)					
6.000-12.000 SDB	27,8	27,8	26,7	26,7	27,3
12.000-20.000 SDB	21,7	21,7	20,2	20,2	20,9
20.000-35.000 SDB	24,7	24,7	24,8	24,8	24,8
35.000-150.000 SDB	25,8	25,8	28,3	28,3	27,1

ASE = Agrarstrukturenerhebung, SDB = Standarddeckungsbeitrag

Quelle: Eigene Berechnung, 2011

4. Ergebnisse

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist darauf zu achten, dass es sich bei dem hier berechneten Einkommen um eine Bruttogröße handelt (vgl. Kapitel 3).

4.1 Einkommensrückgänge

Die Betriebe verfügten im Zeitraum 2006-2009 über ein hochgerechnetes durchschnittliches Einkommen von € 39.931,-. Etwa 1,3% aller Betriebe wiesen ein negatives Einkommen aus.

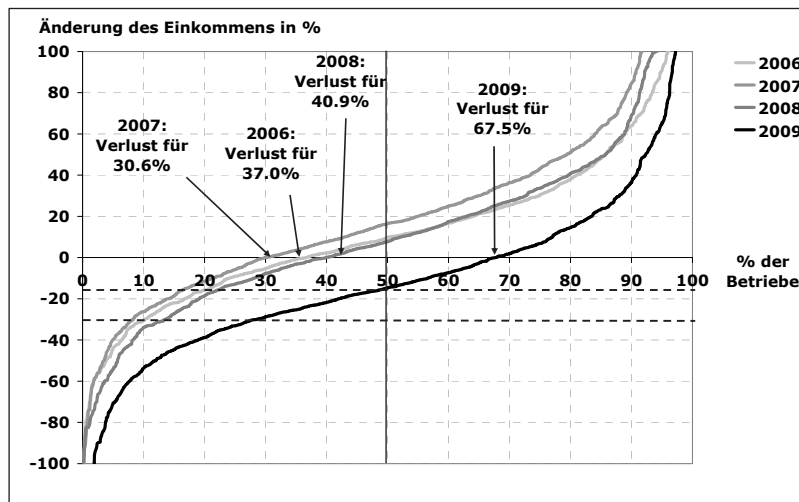


Abb. 1: Kumulative Verteilung der Einkommensänderungen für die Jahre 2006-2009 (Referenz: 3-Jahres Durchschnitt)

Quelle: Eigene Darstellung, 2011

Abbildung 1 stellt die kumulative Verteilung der jährlichen Einkommensänderungen gegenüber dem gleitenden 3-Jahres-Durchschnitt als Referenzeinkommen dar. Der Anteil von Betrieben mit einer negativen Einkommensänderung gegenüber dem Referenzeinkommen zeigt sich unterhalb der horizontalen Null-Linie. Beim Jahresvergleich wird der Anstieg von Betrieben mit einem Einkommensrückgang im Jahr 2009 gegenüber dem Jahr 2008 deutlich. Zudem stellen die beiden horizontalen strichlierten Linien die Schwellen für die Erstattung der Einkom-

mensrückgänge nach dem Kanadischen (15%) und dem WTO-Modell (30%) dar. Dementsprechend hätten 2009 rund 49% der Betriebe nach dem Kanadischen Modell einen Anspruch auf Entschädigung gehabt. Beim WTO-Modell wären es hingegen knapp 29% der Betriebe gewesen.

4.2 Staatliche Einkommenskompensation

Die hochgerechneten staatlichen Kompensationen für den Zeitraum 2006-2009 unter Anwendung des Kanadischen bzw. des WTO-Modells sind in Tabelle 3 zusammengefasst.

Tab. 3: Staatliche Kompensation im Kanadischen und WTO-Modell

Jahr	Kennzahl	Kanadisches Modell				WTO Modell		
		15-30% Rückg.	>30% Rückg.	neg. Eink.	Σ	>30% Rückg.	neg. Eink.	Σ
2006	% Betr.	10,5	10,2	0,5	21,2	10,2	0,5	10,7
	Komp.	15,5	59,4	3,3	78,2	79,8	3,5	83,3
	in %	19,8	76,0	4,2	100	95,8	4,2	100
2007	% Betr.	8,6	8,2	0,9	17,7	8,2	1,1	9,3
	Komp.	15,0	52,2	9,7	76,9	72,1	10,8	82,9
	in %	19,5	67,9	12,6	100	87,0	13,0	100
2008	% Betr.	9,3	13,6	0,9	23,8	13,6	1,3	14,9
	Komp.	17,0	79,9	9,7	106,6	108,0	13,6	121,6
	in %	15,9	75,0	9,1	100	88,8	11,2	100
2009	% Betr.	21,1	26,8	1,5	49,4	26,8	1,8	28,6
	Komp.	51,3	238,6	13,6	303,5	323,0	15,7	338,7
	in %	16,9	78,9	4,2	100	95,4	4,6	100
Ø	% Betr.	12,4	14,7	0,9	28,0	14,7	1,2	15,9
	Komp.	24,7	107,5	9,1	141,3	145,7	10,9	156,6
	in %	17,5	76,1	6,4	100	92,0	8,0	100

% Betr. = % aller Betriebe, Komp. = Kompensation in Mio. €, Rückg. = Einkommensrückgang, neg. Eink. = negatives Einkommen, Ø = Durchschnitt der Jahre 2006-2009

Quelle: Eigene Berechnung, 2011

Auf Basis des 3-Jahres-Durchschnittes wären nach dem Kanadischen Modell im Durchschnitt 2006-2009 staatliche Kompensationen in der

Höhe von € 141,3 Mio. pro Jahr zu leisten. 17,5% dieser Summe entfällt auf Betriebe mit Rückgängen zwischen 15 und 30% und 76,1% der Summe auf Betriebe mit Rückgängen über 30%. Die Zahlungen an Betriebe mit einem negativen Einkommen fallen mit 6,4% der Kompensationen relativ gering aus. Insgesamt sind bei diesem Modell 28% aller Betriebe kompensationswürdig. Beim WTO-Modell hingegen sind die staatlichen Kompensationen um 11,4% höher (€ 156,6 Mio.). Der Anteil an kompensierten Betrieben ist jedoch niedriger. Über 90% der Kompensationszahlungen gehen jeweils an Betriebe mit positivem Einkommen. Auffällig ist das Jahr 2009. Wären beim WTO-Modell für die Jahre 2006-2008 im Mittel Kompensationszahlungen von € 95,9 Mio. pro Jahr zu leisten, liegt der Betrag im Jahr 2009 hingegen bei € 338,7 Mio..

4.3 Einkommenskompensation mittels Ausgleichsfonds

Im Folgenden wird angenommen, dass die landwirtschaftlichen Betriebe selbst für die Kompensation der Einkommensrückgänge im Rahmen eines Ausgleichsfonds aufkommen. Dabei zahlen Betriebe mit positivem Einkommen einen bestimmten Anteil ihres Einkommens in den Ausgleichsfonds ein. Wenn nun bestimmte Betriebe von Einkommensrückgängen betroffen sind, erfolgt eine teilweise Kompensation aus diesen Fondsmitteln. Der Kalkulation liegt die Annahme einer jährlichen Auszahlung der Fondsmittel zugrunde; es erfolgt also keine Kumulierung des Kapitals über die Jahre hinweg. Der von den Betrieben einzuzahlende (einzelbetriebliche) Einkommensanteil (Sparrate) errechnet sich aus dem Verhältnis der jährlichen, für die Einkommenskompensationszahlungen notwendigen Mittel zur Summe der positiven Einkommen der Betriebe.

Um Mittel von € 156,6 Mio. aufzubringen (entsprechend den staatlichen Kompensationen laut WTO-Modell), müssten alle Betriebe (mit positivem Einkommen) rund 4% ihres Einkommens in den Ausgleichsfonds einzahlen (im Durchschnitt über die Betriebe etwa € 1.660,- je Betrieb, siehe Tabelle 4). Dieser Wert ist vor allem auf das Jahr 2009 (Sparrate von 9,8%) zurückzuführen; die durchschnittliche Sparrate für den Zeitraum 2006-2008 beträgt lediglich 2,4%. Aufgrund der geringeren Kompensationssumme beim Kanadischen Modell ist die Sparrate in diesem Fall mit einem Einkommensanteil von 3,6% etwas niedriger (knapp € 1.500,- je Betrieb).

Tabelle 4: Einzelbetriebliche Sparraten bei Ausgleichsfonds

	2006	2007	2008	2009	Ø 06-09
Kanadisches Modell					
Zielgröße(Mio. €)	78,2	76,9	106,5	303,5	141,3
Sparrate (in % d. Einkommens)	2,1	1,8	2,6	8,8	3,6*
Sparrate/Betrieb (in €)	783	775	1.147	3.281	1.470
WTO-Modell					
Zielgröße(Mio. €)	83,3	82,9	121,6	338,7	156,6
Sparrate (in % d. Einkommens)	2,2	2,0	2,9	9,8	4,0*
Sparrate/Betrieb (in €)	835	835	1.3098	3.662	1.660

* Die mittlere Sparrate berechnet sich aus dem Durchschnitt der Zielgröße (2006-2009) und dem Durchschnitt der Einkommenssumme aller Betriebe (2006-2009).

Quelle: Eigene Berechnung, 2011

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Die auf Basis von Buchführungsdaten ermittelten Einkommensrückgänge betrafen im Mittel der Jahre 2006-2009 rund 44% der Betriebe, wobei 2009 gut zwei Drittel der Betriebe betroffen waren. Je nach betrachtetem Einkommensausgleichmodell (Kanadisches oder WTO-Modell) wären jährlich durchschnittlich etwa € 141,- Mio. bzw. € 157,- Mio. an Kompensationszahlungen erforderlich, die entweder vom Staat oder im Rahmen eines Ausgleichsfonds durch Beiträge der Fondsmitglieder aufzubringen wären. Im Gegensatz zum Kanadischen Modell sind die errechnete Kompensationsleistung des WTO-Modells „Green Box konform“ und unterliegen vorerst keinem weiteren Abbau. Offene Fragen betreffen vor allem die Finanzierung eines staatlichen Kompensationsmodells. Umgerechnet auf das Budget der Ländlichen Entwicklung belaufen sich die Kosten auf 14% dieser Mittel. In Anbetracht knapper werdender Budgetmittel wären damit erhebliche Umverteilungen innerhalb der Fördermaßnahmen und somit auch zwischen den Betrieben notwendig. Zudem ist davon auszugehen, dass die Preisvolatilität auf den Märkten auch künftig hoch bleibt und der ermittelte Kompensationsbedarf eher steigen dürfte. Durch entsprechende Änderungen bei den Kompensationsberechnungen könnte der Mittelbedarf reduziert werden, wobei damit eine Erhöhung des „Verlustselbstbehaltes“ der Betriebe einhergeht. Unberücksichtigt in den Überlegungen blieben bisher die Kosten für Aufbau, Verwaltung und Abwicklung solcher Systeme.

Für Österreich stellt sich bei den beschriebenen Einkommenssicherungsmodellen zudem die Herausforderung der Bewertung der Einkommensrückgänge auf einer einzelbetrieblichen Ebene, da der Großteil der Betriebe steuerlich pauschaliert ist und für diese Betriebe somit keine einzelbetrieblichen Einkommensdaten vorliegen. Ein möglicher Ansatz wäre ein indexbasiertes staatliches Einkommenssicherungsmodell, bei dem anhand von Daten der Buchführungsbetriebe regionale und/ oder strukturelle Indizes gebildet werden und Betriebe entsprechend dieser Indizes eine Zahlung erhalten.

Literatur

- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2009): Income variability and potential cost of income insurance for EU. Brüssel. URL: <http://ec.europa.eu/agriculture/> (20.10.2011).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). URL: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_de.pdf (19.10.2011).
- HARDAKER, J. B., HUIRNE, R. B. B., ANDERSON, J. R. und LIEN, G. (2004): Coping with Risk in Agriculture. 2nd Edition. Wallingford/Cambridge: CABI Publishing.
- MINISTRY OF AGRICULTURE AND AGRI-FOOD CANADA (2009): Agri Stability Program Handbook. URL: http://www4.agr.gc.ca/resources/prod/doc/pol/growcroiss/brm-gre/agrista/pdf/2008/as_2008hb_2_eng.pdf (05.10.2011).
- OECD (2011): Managing Risk in Agriculture: Policy Assessment and Design. Paris: OECD Publishing.
- SCHAFFNIT-CHATTERJEE, C. (2010): Risk management in agriculture - Towards market solutions in the EU. Frankfurt am Main: Deutsche Bank Research.
- WTO (2011): Uruguay Round Agreement - Agreement on Agriculture. Annex 2: Domestic Support - The Basis for Exemption from the Reduction Commitments. URL: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag_02_e.htm#annII/ (05.10.2011).

Anschrift der Verfasser

*DI Josef Hambrusch und DI Christoph Tribl
Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
Marxergasse 2, 1030 Wien, Österreich
Tel.: +43 1 8773651 7436*

eMail: josef.hambrusch@awi.bmlfuw.gv.at und christoph.tribl@awi.bmlfuw.gv.at