

Auswirkungen einer Obergrenze für Direktzahlungen an Großlandwirte

Christoph Sahrbacher¹

Abstract - Ziel dieser Arbeit ist es, sowohl die Auswirkungen einer Direktzahlungskürzung als auch einer Kappung der Direktzahlungen am Beispiel einer Region mit landwirtschaftlichen Großstrukturen zu untersuchen. Da die Kappung an betriebsspezifische Kriterien gebunden ist, ist eine einzelbetriebliche Betrachtung notwendig. Mit Hilfe des agentenbasierten Modells AgriPoliS ist es möglich die Entwicklung einzelner Betriebe als auch die Entwicklung der Agrarstruktur einer Region zu simulieren. Die Ergebnisse zeigen, dass die Einführung einer Obergrenze den Strukturwandel deutlich verlangsamen und kleinere Betriebe begünstigen würde. Bei einer Kappung in Abhängigkeit des Arbeitseinsatzes, wird die dadurch bedingte Re-kopplung durch verstärkte Investitionen in arbeitsintensive Tierhaltung deutlich.

EINLEITUNG

Laut ihrer Mitteilung zur Agrarpolitik bis 2020 strebt die EU-Kommission eine gerechtere und zielorientiertere Agrarpolitik an. Wesentliche Ziele sind eine rentable Nahrungsmittelerzeugung, die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, der Klimaschutz und eine ausgewogene räumliche Entwicklung. Zur Verbesserung der Gerechtigkeit schlägt die EU-Kommission einerseits eine Angleichung der Direktzahlungen zwischen den Ländern und andererseits die Einführung betrieblicher Obergrenzen für Direktzahlungen vor. Durch die Berücksichtigung entlohnter Arbeitskräfte (AK) sollen unverhältnismäßige Auswirkungen auf landwirtschaftliche Großbetriebe gemildert werden (EU-Kommission, 2010). Es stellt sich die Frage, welche Auswirkungen eine betriebliche Kappung der Direktzahlungen auf die Entwicklung der Großbetriebe hätte und ob eine Kappung Vorteile für kleinere Betriebe bringen würde. Zur Beantwortung dieser Frage wird mit Hilfe des agenten-basierten Modells AgriPoliS (Agricultural Policy Simulator) beispielhaft die Entwicklung der Agrarstruktur des Sächsischen Löbgebietes untersucht. Dabei werden strukturelle Indikatoren, wie die Entwicklung der Betriebsgröße und der Tierhaltung sowie ökonomische Indikatoren, wie die Höhe der Prämienverluste und die Entwicklung der Pachtpreise untersucht.

Insbesondere die dynamische Analyse als auch die Auswirkungen auf den Strukturwandel sind Fragestellungen, die in anderen Studien (Bureau und Witzke, 2010; Kleinhanß, 2011) noch nicht untersucht wurden.

MATERIAL UND METHODEN

AgriPoliS ist ein agentenbasiertes, normatives, räumliches und dynamisches Modell zur Analyse des landwirtschaftlichen Strukturwandels (Happe et al., 2004; Happe et al., 2006; Kellermann et al., 2008). Mit AgriPoliS ist es möglich, die Agrarstruktur einer Region an Hand einzelner Betriebe abzubilden und die Entwicklung dieser Betriebe und somit der Region zu simulieren. Die Betriebe haben in AgriPoliS die Möglichkeit Flächen zu pachten oder abzugeben, in Ställe und Maschinen zu investieren oder aber auch den Betrieb aufzugeben, wenn dies wirtschaftlich gesehen die bessere Alternative ist bzw. der Betrieb illiquide ist.

Zur Abbildung der Agrarstruktur einer Untersuchungsregion werden sowohl regionale statistische Daten verwendet als auch einzelbetriebliche Daten beispielsweise aus dem Farm Accountancy Data Network (FADN). Das Sächsische Löbgebiet ist auf Grund der guten natürlichen Standortbedingungen vom Marktfruchtbau geprägt. Es umfasst mit knapp 500 000 ha circa 54 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Sachsens. Die Betriebe im Sächsischen Löbgebiet sind im Durchschnitt 174 ha groß. Die verwendeten Daten basieren auf Balmann et al. (2004). Für die aktuellen Simulationen wurden die Daten aktualisiert und die Entwicklung der Betriebe unter Berücksichtigung der letzten GAP-Reformen (Fischler-Reform 2005 und Gesundheitscheck 2008) bis 2013 simuliert. Zur Untersuchung der Auswirkungen einer Angleichung der Prämien zwischen den EU-Mitgliedsstaaten wird ab 2014 von einem EU-einheitlichen Prämienniveau von 244 €/ha ohne Modulation ausgegangen (**244**). Ausgehend von der in Sachsen im Jahr 2013 gezahlten Regionalprämie von 359 €/ha (DBV, 2009) entspricht dies einer Kürzung um 32 %. Darüber hinaus werden die Auswirkungen einer Kürzung der Direktzahlungen um ein weiteres Drittel auf 163 €/ha untersucht (**163**). Im Referenzszenario (**HC**) werden mit Ausnahme der Modulation sämtliche Maßnahmen des Gesundheitschecks fortgeführt. Für diese drei Szenarien wurden dann Simulationen durchgeführt, einmal **ohne Kappung** der Prämien, einmal mit Kappung der Prämien bei **100.000 €/Betrieb** (betriebliche Kappung) und einmal mit einer Kappung der Prämien bei **20.000 €/AK** (Kappung pro Arbeitskraft).

ERGEBNISSE

In Tabelle 1 sind für das Sächsische Löbgebiet mit AgriPoliS berechnete Kennzahlen für 2013, 2014 und

¹ Christoph Sahrbacher, Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO), Halle (Saale), Deutschland. (Sahrbacher@iamo.de).

2025 dargestellt. Die durchschnittlichen Prämienverluste fallen bei der betrieblichen Kappung deutlich stärker aus als bei einer Kappung pro Arbeitskraft. Sowohl mit zunehmender Kürzung der Direktzahlungen als auch im Zeitablauf werden die Prämienverluste geringer. Bei der Kappung pro Arbeitskraft sind die Prämienverluste 2025 gleich Null.

Tabelle 1. Kennzahlen zur Beurteilung der Auswirkungen einer Prämienkürzung bzw. Prämienkappung.

Kappung	2013	HC	244	163
Durchschnittlicher Prämienverlust 100.000/Betrieb [%]				
2014	-39	-31	-23	
2025	-15	-17	-12	
Durchschnittlicher Prämienverlust 20.000/AK [%]				
2014	-2	-1	0	
2025	0	0	0	
Durchschnittliche Betriebsgröße [ha]				
Ohne Kappung	301	365	437	522
100.000/Betrieb	301	322	418	539
20.000/AK	301	441	463	530
Viehbesatzdichte [GV/ha]				
Ohne Kappung	0,31	0,21	0,22	0,23
100.000/Betrieb	0,31	0,13	0,14	0,17
20.000/AK	0,31	0,64	0,43	0,26
Durchschnittlicher Pachtpreis [Euro/ha]				
Ohne Kappung	198	274	230	198
100.000/Betrieb	198	180	171	166
20.000/AK	198	268	227	197

Quelle: Eigene Berechnungen.

Betrachtet man die durchschnittliche Betriebsgröße, zeigt sich, dass die Betriebe mit zunehmender Prämienkürzung schneller wachsen. Durch die betriebliche Kappung wird dieses Wachstum jedoch abgebremst wohingegen es durch die Kappung pro Arbeitskraft sogar noch beschleunigt wird.

Als weiteren Indikator wird die Viehbesatzdichte betrachtet, die im Sächsischen Lößgebiet auf Grund des dominierenden Marktfruchtbaus mit 0,31 GV/ha relativ niedrig ist. Es zeigt sich dass die Viehbesatzdichte im Zeitablauf abnimmt. Durch die betriebliche Kappung wird dieser Effekt noch verstärkt, wohingegen bei der Kappung pro Arbeitskraft ein Verdoppelung bis Verdreifachung der Viehbesatzdichte im Zeitablauf zu beobachten ist. Hier ist die Entwicklung der Viehbesatzdichte auch von der Prämienhöhe abhängig, wohingegen dies ohne Kappung und bei der betrieblichen Kappung nicht zu beobachten ist.

Abschließend wird noch die Entwicklung der Pachtpreise dargestellt. Durch die Kürzung der Prämien wird generell der Pachtpreisanstieg im Zeitablauf gebremst, wobei eine Prämienkürzung auf 163 €/ha einen weiteren Anstieg der Pachtpreise verhindert. Die betriebliche Kappung führt sogar zu einem Rückgang der Pachtpreise, während bei einer Kappung pro Arbeitskraft der Pachtpreisanstieg etwas langsamer ist als ohne Kappung.

DISKUSSION UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Ergebnisse zeigen, dass sowohl eine betriebliche Kappung als auch eine Kappung pro Arbeitskraft negative Auswirkungen auf die Landwirtschaft haben. Zwar verursacht die Kappung pro Arbeitskraft

kaum Prämienverluste, dafür werden die Betriebe durch die Kopplung der Direktzahlungen an den Arbeitseinsatz in ihren Investitionen fehlgeleitet, wie man am Anstieg der Viehbesatzdichte sieht. Die betriebliche Kappung bremst zwar den Strukturwandel, was politisch erwünscht sein mag. Aber es werden dadurch ineffizientere kleinere Betriebe gefördert und größere effizientere Betriebe unverhältnismäßig benachteiligt, so dass diese sogar aufgeben müssen oder zumindest Flächen verlieren. Durch eine Reduzierung der Direktzahlungen auf 163 €/ha hätte sowohl die betriebliche Kappung als auch die Kappung pro Arbeitskraft kaum noch Auswirkungen. Allerdings würde dies den Strukturwandel deutlich beschleunigen. Gleichzeitig würde sich der Einfluss der Direktzahlungen auf den Pachtpreis deutlich verringern und die in der Landwirtschaft verbleibenden Betriebe könnten Kosten für Flächen sparen und durch das stärkere Betriebswachstum Skaleneffekte realisieren, wodurch die Prämienverluste zumindest teilweise ausgeglichen werden können.

LITERATURVERZEICHNIS

- Balmann, A., Weingarten P., Dautzenberg, K., Fritsch, J., Gramzow, A., Happe, K., Jelinek, L., Majewski, E., Reinsberg, K., Sahrbacher, C., Stange, H. und Winter, E. (2004). *Sektorale Auswirkungen der EU-Agrarpolitik auf die sächsische Landwirtschaft unter Beachtung der Lage Sachsens neben zwei neuen Mitgliedsländern der EU (der Tschechischen Republik und Polen)*, Endbericht zum Projekt RL 86/2002, Halle (Saale).
- Bureau, J.-C. und Witzke, H.-P. (2010). *The Single Payment Scheme after 2013: New Approach – New Targets*. Europäisches Parlament, Brüssel.
- Europäische Kommission (2010). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen*, KOM(2010) 672, Brüssel.
- Happe, K. (2004). Agricultural policies and farm structures - Agent based modelling and application to EU-policy reform. In: Leibniz Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) (Hrsg.), *Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe*, Vol. 30, IAMO, Halle (Saale).
- Happe, K., Kellermann, K. und Balmann, A. (2006). Agent-based analysis of agricultural policies: an illustration of the agricultural policy simulator AgriPoliS, its adaptation, and behavior. *Ecology and Society* 11(1): 49.
- Kellermann, K., Happe, K., Sahrbacher, C., Balmann, A., Brady, M., Schnicke, H. und Osuch, A. (2008). *AgriPoliS 2.1 - Model documentation. Technical Report*. IAMO. Halle (Saale), Deutschland.
- Kleinhanß, W. (2011). Auswirkungen der Kommissionsvorschläge auf die Verteilung der Direktzahlungen. Loccumer Landwirtschaftstagung: *Dasselbe in Grün? Die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2013*. Loccum 4.-6. Februar 2011.