AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO)
www.iamo.de

IAMO Policy Brief

Nº 5

Ausgabe Nr. 5
Dezember 2011

GAP-Reformvorschläge der EU-Kommission: Was sind die Auswirkungen einer Kappung der Direktzahlungen?

Christoph Sahrbacher, Alfons Balmann, Arlette Ostermeyer und Franziska Schönau

Mit der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 sollen Direktzahlungen innerhalb der EU unter Berücksichtigung der neuen Mitgliedsstaaten angeglichen und gegenüber dem Steuerzahler besser begründbar werden. Im Oktober 2011 stellte die EU-Kommission konkrete Reformvorschläge vor. Sie enthalten u.a. die Teilung der Direktzahlungen in eine Basis- und eine Ökologisierungskomponente (Greening) sowie die Einführung einer betrieblichen Obergrenze für Direktzahlungen unter Anrechnung gezahlter Lohnkosten (Kappung). Am IAMO durchgeführte Simulationsrechnungen zeigen exemplarisch die Auswirkungen der Legislativvorschläge für Betriebe in der Region Altmark im Norden Sachsen-Anhalts. Demnach verlieren selbst in dieser großbetrieblich strukturierten Region nur wenige Betriebe infolge der Kappung Direktzahlungen und das auch nur in beschränktem Maße. Teilweise basiert dies auf betrieblichen Anpassungsreaktionen, wie dem Ausbau arbeitsintensiver Verfahren. Allerdings bremst die Kappung das längerfristige Wachstum betroffener Betriebe, so dass im Zeitablauf die agrarstrukturellen Effekte der Kappung zunehmen. Beides führt zu Ineffizienzen sowie zu Wettbewerbsverzerrungen. Über diese Simulationsergebnisse hinausgehend sprechen weitere ökonomische und agrarstrukturelle Aspekte gegen eine Kappung von Direktzahlungen.

Greening und Kappung der Direktzahlungen

Der Flächenbezug zum Erhalt der Direktzahlungen führt zu einer ungleichen Verteilung, d.h. wenige große Betriebe erhalten einen Großteil der Direktzahlungen. Dieses Argument wurde in der öffentlichen Debatte zur Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2013 häufig vorgetragen und von der EU-Kommission aufgegriffen. Diese argumentiert, dass unter Annahme von Skaleneffekten, d.h. dem Rückgang der Produktionskosten mit zunehmender Betriebsgröße, nicht notwendigerweise zu rechtfertigen ist, dass große Betriebe den gleichen Prämienbetrag pro Hektar erhalten wie kleine Betriebe. Deshalb schlägt sie eine Kürzung bzw. Kappung der Zahlungen vor, sofern diese pro Betrieb bestimmte Grenzen überschreiten. Allerdings sollen die Direktzahlungen in zwei Komponenten geteilt werden. So soll nach 2013 eine flächenbezogene Ökologisierungsprämie in Höhe von 30 % der bisherigen Direktzahlungen eingeführt werden, deren Erhalt an spezifische ökologische Auflagen gebunden ist. Die verbleibenden 70 % der Direktzahlungen sollen als Einkommensstützung in Form einer Basisprämie, die an keine zusätzlichen Auflagen geknüpft ist, ausgezahlt werden. Da zum Erhalt der Ökologisierungsprämie bestimmte Umweltleistungen erbracht werden müssen, soll die Kürzung bzw. Kappung nur auf die Basisprämie angewendet werden. Die Basisprämie würde bis zu 150.000 € je Betrieb voll ausgezahlt. Für darüber hinaus geleistete Zahlungen würden folgende Kürzungen vorgenommen: Zahlungen zwischen 150.000 und 200.000 € je Betrieb werden um 20 % gekürzt, Zahlungen zwischen 200.000 und 250.000 € um 40 %, zwischen 250.000 und 300.000 € um 70 % und über 300.000 € um 100 %. Allerdings könnten die Betriebe vor der Kürzungsberechnung vom Basisprämienanspruch die im Vorjahr geleisteten Lohnkosten inklusive der Sozialversicherungsausgaben abziehen. Die

Anrechnung der Lohnkosten kann entsprechend dieser Logik als Würdigung der Arbeitsplatzschaffung größerer Betriebe verstanden werden.

Um die vorgeschlagenen Maßnahmen vor dem Hintergrund der Unterschiedlichkeit der Betriebe und ihrer Anpassungen bewerten und einordnen zu können, wurden exemplarisch für die Region Altmark in Sachsen-Anhalt Simulationsrechnungen durchgeführt. Die Analysen erfolgten mit dem Agrarstrukturmodell AgriPoliS (Agricultural Policy Simulator), das erlaubt, sowohl einzelbetriebliche Anpassungsmöglichkeiten als auch daraus resultierende Wettbewerbs- und Struktureffekte im Zeitablauf zu betrachten. Initialisiert wurde das Modell basierend auf Daten von 2007 mit 976 Betrieben über 10 ha und einer durchschnittlichen Größe von rund 280 ha. Der durchschnittliche Arbeitskräftebesatz lag bei 1,4 Arbeitskräften je 100 ha. Die Kombination aus großen Betrieben und geringem Arbeitskräftebesatz lässt vermuten, dass eine Reihe von Betrieben von der Kappung betroffen sein könnte. Die Simulationen unterstellen bis zum Jahr 2013 die bis dahin gültigen Direktzahlungsregelungen. Ab 2014 werden die Reformvorschläge der EU-Kommission in zwei aufeinander aufbauenden Szenarien eingeführt.

Im Referenzszenario (REF) wird die geplante Umverteilung der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedsstaaten ab 2014 berücksichtigt. Dadurch sinken die Direktzahlungen in Sachsen-Anhalt bezogen auf die für 2013 prognostizierte Regionalprämie von 358 € je ha bis 2017 um 4 % auf 344 € je ha. Im Kappungsszenario (Kappung) gelten die gleichen Prämiensätze. Die für die Kappung relevante Basisprämie beträgt 2014 246 € je ha, wobei zur Berechnung der zu kappenden Prämie von einem Lohnansatz von 20.000 € je Arbeitskraft ausgegangen wird.[1]

Wenige Betriebe in beschränktem Umfang betroffen

Eine für die regionale Politik wie für die betroffenen Betriebe relevante Frage ist, wie viel Direktzahlungen den Betrieben durch die Kappung verloren gehen würden. Im Durchschnitt über die Jahre 2014 bis 2025 liegt die Kürzung in der Untersuchungsregion bei 0,25 %. Die EU-Kommission hat für ganz Deutschland (also einschließlich der alten Bundesländer) auf Basis von Testbetriebsdaten Berechnungen durchgeführt und kommt zu einer etwas geringeren Kürzung von 0,2 %. Diese geringen Effekte hängen insbesondere mit der Anrechenbarkeit der Lohnkosten zusammen. So weisen die vom Bundeslandwirtschaftsministerium veröffentlichten Buchführungsergebnisse des Testbetriebsnetzes für das Wirtschaftsjahr 2009/10 für große juristische Personen mit durchschnittlich 2.610 ha landwirtschaftlicher Fläche einen Personalaufwand von 582 € je ha aus.[2] Verglichen damit erhielten diese Betriebe lediglich 331 € Direktzahlungen je ha. Selbst juristische Personen, die überwiegend auf den vergleichsweise arbeitsextensiven Marktfruchtbau spezialisiert sind, weisen bei durchschnittlich 1.339 ha landwirtschaftlicher Fläche und 1,2 Arbeitskräften je 100 ha einen Personalaufwand von 314 € je ha aus und wären bei erzielten Direktzahlungen von 308 € je ha im Durchschnitt ebenfalls kaum betroffen. Anzumerken ist jedoch, dass die Relation Personalaufwand zu Direktzahlungen bei spezialisierten Marktfruchtbetrieben im Einzelfall deutlich geringer sein kann. So zeigen die durchgeführten Simulationen, dass in der Altmark etwa 6 % der Betriebe von der Kappung betroffen sind. Die Verluste an Direktzahlungen auf Ebene der betroffenen Betriebe betragen maximal 6,9 %. Bei dem am stärksten betroffenen Modellbetrieb handelt es sich um einen Marktfruchtbetrieb, dessen Größe zwischen 2014 und 2025 zwischen 2.275 und 2.375 ha liegt. Der Arbeitskräftebesatz dieses Betriebes variiert in der gleichen Zeit zwischen 0,62 und 0,63 Arbeitskräften je 100 ha.

Wachstumsbetriebe in Entwicklung gebremst

Betrachtet man näher, welche Effekte die Kappung auf das Betriebswachstum hat, so sind zunächst auf regionaler Ebene im Durchschnitt der Betriebe keine gravierenden Auswirkungen zu erkennen (Tabelle 1). Allerdings wirkt sich die Kappung auf die längerfristige Entwicklung einer Reihe betroffener Betriebe deutlich aus. So zeigt Tabelle 1, dass die von der Kappung betroffenen Betriebe im Referenzszenario im Durchschnitt leicht wachsen, während sie im Kappungsszenario im Durchschnitt schrumpfen.

Anpassungsreaktionen der Betriebe sind zu erwarten

Bei Betrachtung eines weiteren strukturellen Indikators, der Viehbesatzdichte (Tabelle 1), zeigt sich, dass auf den von der Kappung betroffenen Betrieben die Viehbesatzdichte zunimmt. Um Kürzungen zu vermeiden, investieren diese Betriebe in arbeitsintensive Produktionsverfahren wie die Tierhaltung. Dies spiegelt sich letztlich auch in einem um etwa 10 % erhöhten Arbeitskräftebesatz wider (Tabelle 1). Aus beschäftigungspolitischer Sicht mag ein solcher Effekt wünschenswert erscheinen. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass diese Beschäftigungseffekte letztlich darauf basieren, dass die Betriebe in Bereiche investieren, in denen sie eigentlich zuvor keine Kompetenzen besaßen und ihre Wettbewerbsfähigkeit entsprechend gering ist. Daraus entstehen letztlich Wettbewerbsverzerrungen zulasten bereits heute in der Tierproduktion aktiver Betriebe.

[1] In beiden Szenarien wird davon ausgegangen, dass es keine Modulation mehr gibt.

[2] Betriebe mit einem Standarddeckungsbeitrag von über 2.000 Europäischen Größeneinheiten.

Tabelle 1: Kennzahlen zur Beurteilung der Auswirkungen der Kappung

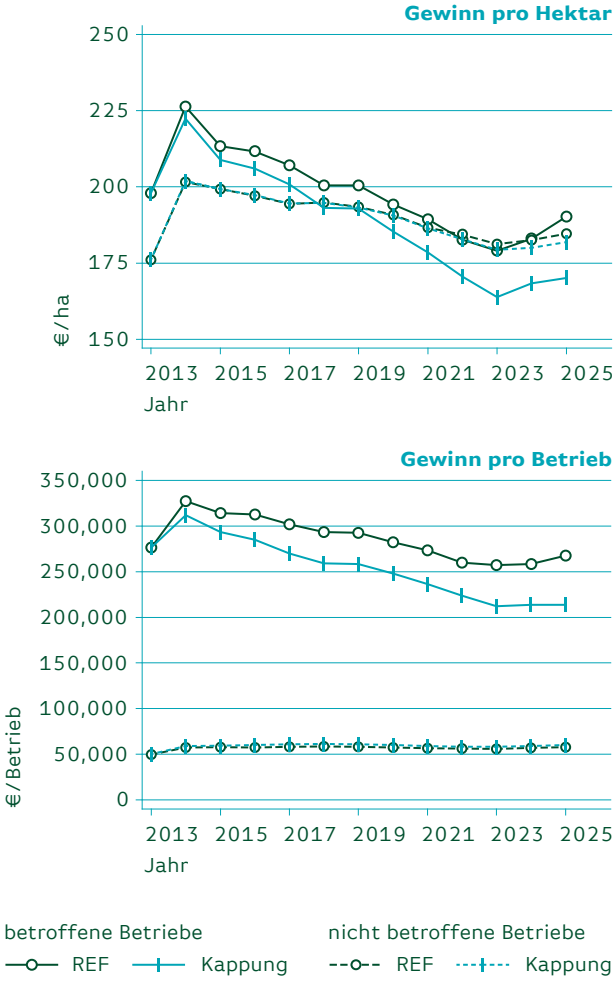
	2013	2014	2020	2025
Durchschnittliche Größe [ha]				
	Alle Betriebe			
REF	351	361	393	414
Kappung	351	361	393	413
	Betroffene Betriebe			
REF	1.398	1.446	1.453	1.407
Kappung	1.398	1.403	1.338	1.256
	Nicht betroffene Betriebe			
REF	281	285	301	312
Kappung	281	290	313	327
Viehbesatzdichte [Großvieheinheiten / ha]				
	Betroffene Betriebe			
REF	0,05	0,05	0,06	0,06
Kappung	0,05	0,10	0,12	0,13
	Nicht betroffene Betriebe			
REF	0,22	0,21	0,21	0,17
Kappung	0,22	0,21	0,20	0,16
Arbeitskräftebedarf [Arbeitskräfte / 100 ha]				
	Betroffene Betriebe			
REF	0,69	0,68	0,67	0,66
Kappung	0,69	0,72	0,72	0,72
	Nicht betroffene Betriebe			
REF	0,99	0,98	0,95	0,87
Kappung	0,99	0,97	0,94	0,88

Quelle: Eigene Berechnungen

Kopplung an Arbeit führt zu Ineffizienzen und Einkommensverlusten

In Abbildung 1 werden die Auswirkungen auf den durchschnittlichen Gewinn je ha und je Betrieb für von der Kappung betroffene und nicht betroffene Betriebe im Zeitablauf dargestellt. Die Verluste, die die betroffenen Betriebe im Vergleich zum Referenzszenario durch die Kappung erleiden, resultieren zum einen direkt aus der Kappung und zum anderen aus den Anpassungsreaktionen der Betriebe. Bezogen auf die Fläche ergeben sich im Kappungsszenario für den Durchschnitt der betroffenen Betriebe Einbußen von anfangs 5 bis längerfristig 25 € je ha. Je Betrieb steigen die Einbußen im Zeitablauf stetig an und erreichen für den Durchschnitt der betroffenen Betriebe eine Größenordnung von über 50.000 € je Betrieb und Jahr. Bei einzelbetrieblicher Betrachtung sind die Effekte allerdings in keinem Fall so gravierend, dass ein Betrieb aus der Landwirtschaft ausscheidet.

Abbildung 1: Entwicklung des Gewinns für von der Kappung betroffene und nicht betroffene Betriebe



Quelle: Eigene Berechnungen

Kleinstrukturierte Landwirtschaft wird nicht durch Kappung gefördert

Eine Begründung für die Kappung ist, dass man damit kleine Familienbetriebe stützen möchte, da diese im Vergleich zu Großbetrieben eine Reihe von zusätzlichen positiven Nebeneffekten für die Gesellschaft erbringen würden. Abbildung 1 zeigt jedoch, dass sich für die nicht von der Kappung betroffenen Betriebe im Durchschnitt nur minimale positive Einkommenseffekte ergeben. Selbst bei einzelbetrieblicher Betrachtung finden sich nur sehr wenige Betriebe, die deutliche Gewinnverbesserungen erreichen, wobei diese Verbesserungen unabhängig von der Größe sind. Grund ist, dass sehr große tierhaltende Betriebe von der Kappung ebenfalls nicht betroffen sind und damit gegenüber den „gekappten" Betrieben einen Wettbewerbsvorteil erzielen. Somit ließe sich die Kappung kaum dahingehend rechtfertigen, dass sie positive Effekte für die Entwicklung kleinerer und mittlerer Betriebe hätte.

Ergebnisse sind auf andere Regionen der neuen Bundesländer übertragbar

Die Ergebnisse für die Altmark lassen sich infolge der Ähnlichkeit in der Agrarstruktur auf andere Regionen der neuen Bundesländer übertragen. Laut Berechnungen der EU-Kommission fallen die Auswirkungen in anderen Mitgliedsländern allerdings deutlich höher aus (z.B. Bulgarien mit 9,8 %), was vor allem an dem jeweiligen Prämienniveau und der unterschiedlichen Höhe der Lohnkosten liegen dürfte. Insgesamt würden durch die Kappung auf EU-Ebene lediglich 1,3 % der Direktzahlungen gekürzt. Die dadurch hervorgerufenen Produktionseffekte, d.h. die Zunahme der Tierhaltung, sollten sich somit auf EU-Ebene in Grenzen halten.

Nichtnutzung von Skaleneffekten führt zu Wohlfahrtsverlusten

In der politischen Diskussion wird die Kappung teilweise mit dem Vorhandensein von Größen- bzw. Skaleneffekten begründet. Sofern eine Kappung jedoch, wie in den vorliegenden Analysen dargestellt, zur Folge hat, dass Skalenerträge abgebaut oder nicht genutzt werden, weil Betriebe langsamer wachsen, impliziert dies im Zeitablauf zunehmende Wohlfahrtsverluste. Lediglich wenn nachweislich von Großbetrieben negative externe Effekte für die Umwelt ausgingen, würden sich Argumente für die Kappung ergeben. Vor diesem Hintergrund ist letztlich jede Form einer Kappung für Großbetriebe – sofern eben nicht ausdrücklich negative Externalitäten dagegen sprechen – mit sozialen Kosten verbunden. Diese Kosten sind jedoch umso geringer, je geringer die angesetzte Basisprämie ist. Würde man die Basisprämie auf 50 % des regionalen Prämienniveaus reduzieren, hätte die Kappung kaum noch Auswirkungen. Dahingegen wären die Auswirkungen deutlich stärker, wenn es zu keinem Greening der Direktzahlungen käme und die Basisprämie 100 % des regionalen Prämienniveaus betragen würde.

Fazit

Unterstellt man die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere großbetrieblich strukturierte Regionen, so kann man davon ausgehen, dass nur wenige Betriebe und das auch nur in beschränktem Maße von den aktuellen Kappungsvorschlägen betroffen wären. Dies liegt vor allem an der Berücksichtigung der Lohnkosten bei der Berechnung der Kappung. Gerade sehr große Betriebe haben häufig einen hohen Viehbesatz und somit auch einen hohen Arbeitsbedarf, so dass sie das Kappungsniveau oft nicht erreichen. Große Marktfruchtbetriebe, die auf Grund eines geringeren Arbeitsbedarfs von der Kappung betroffen wären, können dieser entgehen, indem sie in arbeitsintensive Verfahren investieren. Dies zieht jedoch Produktionseffekte nach sich. Sofern sich die betroffenen Betriebe nicht anpassen, werden sie in ihrem Wachstum gebremst, was längerfristig zu gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsverlusten führt. Darüber hinaus zeigen die Simulationen, dass sich durch die Kappung für kleinere und mittlere Betriebe nur minimal positive Effekte ergeben.

Weiterführende Informationen

Der Beitrag basiert auf der folgenden Publikation

Sahrbacher, C., Balmann, A., Ostermeyer, A. und Schönau, F. (2011): Kappung als zahnloser Tiger? AgraEurope, Ausgabe 46/11: Dokumentation, S. 1–6. http://www.iamo.de/dok/_3949.pdf

Kontakt

Dr. Christoph Sahrbacher
sahrbacher@iamo.de
Tel. 0345–2928234
Fax 0345–2928199
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO)
Theodor-Lieser-Straße 2
06120 Halle (Saale)
www.iamo.de

IAMO

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO)

Das Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) widmet sich mit über 60 Wissenschaftlern sowie in Kooperation mit anderen führenden Forschungseinrichtungen drängenden wirtschaftlichen und sozialen Fragen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft und den ländlichen Räumen. Hauptuntersuchungsregionen sind Mittel- und Osteuropa sowie Zentral- und Ostasien. Das IAMO leistet dabei einen Beitrag zum besseren Verständnis des institutionellen, strukturellen und technologischen Wandels. Darüber hinaus untersucht es die daraus resultierenden Auswirkungen auf den Agrar- und Ernährungssektor sowie die Lebensumstände der ländlichen Bevölkerung. Für deren Bewältigung werden Strategien und Optionen für Unternehmen, Agrarmärkte und Politik abgeleitet und analysiert.