

Ausgabe Nr. 14
Januar 2014

Alfons Balmann und
Christoph Sahrbacher

Mehr als „Museumsprämien“? Zur Förderung der ersten Hektare und Junglandwirte im Rahmen der EU-Agrarpolitik

Zur Umsetzung der aktuellen EU-Agrarreform hat die deutsche Agrarministerkonferenz beschlossen, dass zukünftig kleinere Betriebe und Hofnachfolger durch besondere Zulagen begünstigt werden sollen. Infolge der regional sehr heterogenen Agrarstruktur ergeben sich hieraus erhebliche Umverteilungen von Ost- nach Süddeutschland. Simulationsanalysen für ausgewählte Regionen in Ost- und Süddeutschland zeigen jedoch, dass die pauschale Begünstigung von kleineren Betrieben und Hofnachfolgen zwar die Überlebenswahrscheinlichkeit unrentabler Betriebe durch Anreize zur Fortführung leicht erhöht. Verbesserte Entwicklungsmöglichkeiten entstehen ihnen jedoch kaum. Zum einen verfügen selbst kleinere Neben- und Haupterwerbsbetriebe trotz ihrer geringen Rentabilität ohnehin zumeist über eine hohe Eigenkapitalausstattung. Zum anderen konkurrieren sie insbesondere in Süddeutschland mit anderen kleineren und mittleren Betrieben, die sich in einer ähnlichen Situation befinden, so dass die Zusatzzahlungen in Form höherer Pachtpreise und einer Strukturkonservierung verpuffen. Umgekehrt bedeuten die Zahlungseinbußen größerer Betriebe für diese auch kaum schwerwiegende langfristige Nachteile; denn sie konkurrieren vor allem mit anderen größeren Betrieben, die ebenfalls von Zahlungseinbußen betroffen sind. Politisch bedenklich sind die Beschlüsse dennoch. Vor allem erschweren sie zukünftige und längst überfällige Reformen.

Einigungen zur GAP 2014 – 2020

Im September 2013 einigten sich EU-Kommission, Parlament und Ministerrat auf die Regelungen zur Gemeinsamen EU-Agrarpolitik bis 2020. Demzufolge wird ab 2015 die Höhe der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedstaaten teilweise angeglichen, womit sich für Deutschland die Zahlungen leicht reduzieren. Ferner werden die Direktzahlungen aufgeteilt in eine Basisprämie in Höhe von maximal 70 % und eine Greening- bzw. Umweltkomponente in Höhe von 30 % der Direktzahlungen. Strittig war bis zuletzt insbesondere eine Kappung von Direktzahlungen für große Betriebe sowie eine Umverteilung zugunsten kleiner Betriebe. Nach der Einigung stehen den Mitgliedstaaten zwei Optionen offen. Entweder müssen die Basisprämien nach Abzug der

Lohnkosten oberhalb 150 000 €/Betrieb und Jahr um mindestens 5 % gekürzt oder die Direktzahlungen für die ersten Hektare jedes Betriebes angehoben werden. Eine Anhebung ist möglich für bis zu 30 ha bzw. bis zur durchschnittlichen Betriebsgröße eines Mitgliedstaates. Bei einer Anhebung der Direktzahlungen für die ersten Hektare müssen jedoch jährlich mindestens 5 % des Gesamtvolumens der Direktzahlungen zulasten der Basisprämie umverteilt werden. Die Basisprämie reduziert sich ferner um begleitende nationale Maßnahmen wie die Förderung von Junglandwirten und die Umschichtung von Mitteln in die Zweite Säule.

Am 4. November 2013 hat sich die deutsche Agrarministerkonferenz (AMK) für einen bundeseinheitlichen Zuschlag von 50 €/ha für die ersten 30 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche und 30 €/ha für

weitere 16 ha ab 2014 entschieden. Dadurch werden etwa 6,8 % des Zahlungsvolumens zugunsten der Basisprämien umverteilt. Begründet wird diese Umverteilung mit der Zielsetzung, kleineren Landwirten zu helfen und sie für den Wegfall der Begünstigungen durch die bisherige Modulation zu entschädigen. Junglandwirte erhalten zudem für bis zu 90 ha eine zusätzliche Förderung von 50 €/ha über fünf Jahre hinweg, um ihre Entwicklungsperspektiven zu verbessern. Darüber hinaus wurde beschlossen, die Basisprämie in drei Schritten bis 2019 bundesweit zu vereinheitlichen. Diese Maßnahmen führen infolge der erforderlichen Gegenfinanzierung aus dem Gesamtpf für Direktzahlungen und den agrarstrukturellen Gegebenheiten einerseits zu Umverteilungen zwischen den Bundesländern sowie andererseits zu innerregionalen Beeinflussungen von Betriebseinkommen, Pachtmarkt und Strukturwandel.

Umverteilung von Ost- nach Süddeutschland

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes verfügten im Jahr 2012 etwa 70 % der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland über eine landwirtschaftliche Nutzfläche von weniger als 50 ha. Diese Betriebe erhalten somit für fast ihre gesamte Fläche die Zusatzzahlungen von 50 bzw. 30 €/ha. Allerdings bewirtschaften diese Betriebe zusammen nur etwa 22 % der Fläche. Zwar erhalten die übrigen Betriebe die Maximalzahlung von 1980 €/Betrieb für ihre ersten 46 ha, jedoch bewirtschaften diese Betriebe durchschnittlich 152 ha, so dass sie nur für knapp 30 % ihrer Fläche Zulagen erhalten. Insgesamt werden die Zulagen für die ersten Hektare nur für gut 45 % der deutschen Agrarfläche gezahlt. Wesentlich geringer ist der Anteil der Zulagen in den neuen Bundesländern, wo Betriebe mit weniger als 50 ha nur knapp 4 % der Fläche bewirtschaften. Die größeren Betriebe, die zusammen 96 % der Fläche bewirtschaften, haben eine durchschnittliche Betriebsgröße von 467 ha und erhalten somit nur für 10 % ihrer Fläche Zulagen. Insgesamt erhalten die neuen Bundesländer somit nur für etwa 13 % ihrer Fläche Zulagen für die ersten Hektare, während beispielsweise Bayern für etwa 75 % und Baden-Württemberg für etwa 70 % der Fläche Zusatzzahlungen erhalten dürften. In der Summe bedeutet dies, dass die neuen Bundesländer zusammen jährlich auf über ca. 85 Mio. € bzw. 15 €/ha verzichten, während Bayern und Baden-Württemberg zusammen ca. 48 Mio. € bzw. gut 10 €/ha hinzugewinnen.

Verstärkt werden diese Umverteilungen zwischen den Bundesländern noch durch die Junglandwirteförderung. Denn zum einen gilt diese Förderung nur für natürliche Personen, die in den neuen Bundesländern nur etwa 50 % der Fläche bewirtschaften. Zum anderen bewirtschaften viele natürliche Personen deutlich über 90 ha. Als Folge besteht für weniger als 20 % der ostdeutschen Fläche ein theoretischer Anspruch auf Junglandwirteförderung. Berücksichtigt man zusätzlich, dass ein Genera-

tionswechsel nur etwa alle 20 bis 35 Jahre stattfindet, ergibt sich bei einem Förderzeitraum von 5 Jahren eine effektive Zulage für lediglich 3 bis 5 % der ostdeutschen Flächen, d.h. durchschnittlich knapp 2 €/ha. In Bayern werden dagegen etwa 86 % der Fläche von natürlichen Personen bewirtschaftet, so dass bei gegebener Agrarstruktur für etwa 80 % der Gesamtfläche eine theoretische Zulageberechtigung besteht. Daraus lässt sich abschätzen, dass jährlich für 15 bis 25 % der Fläche eine Junglandwirteförderung gezahlt wird. Hieraus ergeben sich durchschnittliche Zahlungen von etwa 10 €/ha. Davon ausgehend, dass zur Finanzierung der Junglandwirteförderung die Basisprämie um 6 €/ha gekürzt wird, ergibt sich für die neuen Bundesländer ein jährlicher Nachteil von etwa 4 €/ha bzw. insgesamt 22 Mio. €, während Bayern und Baden-Württemberg 4 €/ha bzw. insgesamt 18 Mio. € hinzugewinnen.

In der Summe bedeuten Zulagen für die ersten Hektare und die Junglandwirteförderung einen strukturbedingten Nachteil der östlichen gegenüber den süddeutschen Bundesländern von über 30 €/ha, also gut 10 % der Gesamtprämie bzw. fast 18 % der Basisprämie. Damit liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die ostdeutsche Landwirtschaft als Verlierer und die süddeutsche Landwirtschaft als Gewinner der Beschlüsse zu sehen ist. Allerdings gehen die oben dargelegten Umverteilungsanalysen von einer statischen Agrarstruktur aus. Tatsächlich verändert sich diese jedoch stetig, wenngleich langsam. Die beschlossenen Umverteilungsmechanismen könnten diesen Prozess zukünftig verlangsamen. Um diese Struktureffekte abzuschätzen, wurden mit dem räumlich-dynamischen Agrarstrukturmodell AgriPoliS Simulationsanalysen für ausgewählte Regionen durchgeführt. Mit AgriPoliS lassen sich betrieblicher Strukturwandel, Flächenwanderungen sowie die Entwicklung der Pachtpreise und Betriebseinkommen für unterschiedliche politische Rahmenbedingungen simulieren. Untersucht wurden zwei kleinstrukturierte Regionen, nämlich Hohenlohe in Baden-Württemberg und das Ostallgäu in Bayern sowie eine großbetrieblich strukturierte Region, nämlich die Altmark in Sachsen-Anhalt. Zur Veranschaulichung der Politikeffekte wurde die direkte Umsetzung der EU-Reform mit 5 % Kürzung oberhalb 150 000 € Basisprämie verglichen mit den AMK-Beschlüssen zur Förderung der ersten Hektare und der Junglandwirte. Ferner wurde untersucht, wie sich ein Wegfall der Zulagen für erste Hektare und der Junglandwirteförderung nach 2020 auswirken würde.

Struktur- und Einkommenseffekte gering

Aus den Simulationen geht hervor, dass die Struktureffekte der Zulagen insgesamt gering sind. So fallen bis zum Jahr 2020 die Unterschiede zwischen den Politikenszenarien geringer aus als die bis dahin ohnehin stattfindenden Betriebsgrößenveränderungen. In keiner Region verringert sich durch die AMK-Einigung die Anzahl der Betriebsaufgaben

zwischen 2013 und 2020 um mehr als 25 %. Zwar überleben mehr Betriebe in der Größenklasse zwischen 30 und 90 ha, aber auf das Überleben kleinerer Betriebe mit bis zu 30 ha wirken sich die Umverteilungen kaum aus. Würde man die Prämien für die ersten Hektare und die Junglandwirteförderung nach 2020 wieder abschaffen, würden diese Effekte weitgehend wieder verschwinden und der zuvor verzögerte Strukturwandel beschleunigt nachgeholt. Betrachtet man die Flächenanteile kleinerer Betriebe, finden sich noch deutlich geringere Effekte. Das heißt, es überleben zwar etwas mehr kleinere Betriebe, aber nur wenige davon können die Begünstigungen in eine verbesserte betriebliche Entwicklung ummünzen.

Erklären lassen sich die geringen Struktureffekte zum einen damit, dass ein Betrieb durch die ersten Hektarzahungen nur etwa 1000€ im Vergleich zum Basisszenario hinzugewinnen kann. Etwas gravierender dürfte sich die Junglandwirteförderung auswirken, die für Hofnachfolger einen temporären Einkommensvorteil von bis zu etwa 4000€ je Betrieb und Jahr bringen kann. Somit entstehen in der Summe für wenig rentable Betriebe Anreize, Hofnachfolgen zumindest der Form halber auch dann zu vollziehen, wenn eine längerfristige betriebliche Entwicklungsperspektive fehlt. Verschärft wird diese Problematik dadurch, dass Hofübernahmen bereits heute durch das deutsche Erb- und Erbschaftssteuerrecht erheblich begünstigt werden. Die Größenordnung dieser Begünstigungen lässt sich daran erkennen, dass laut Auswertungen des Testbetriebsnetzes für das Wirtschaftsjahr 2011/12 selbst kleinere deutsche Haupterwerbsbetriebe mit einem jährlichen Standardoutput von unter 100 000€ trotz einer deutlich negativen Eigenkapitalrendite über ein Eigenkapital von durchschnittlich mehr als 450 000€ verfügten. Selbst bei den Nebenerwerbsbetrieben mit ebenfalls im Durchschnitt negativer Eigenkapitalrendite findet sich ein Eigenkapital von etwa 350 000€. Da der Abfindungswert der weichenden Erben im Regelfall nur ein Bruchteil des übertragenen Vermögens beträgt, schaffen die erbrechtlichen Begünstigungen bereits jetzt erhebliche Anreize zur Fortführung auch wenig rentabler Betriebe, für die zumeist kaum langfristige Entwicklungskonzepte vorliegen dürften. Dass diese Begünstigung auch in der Vergangenheit problematisch war, spiegelt sich wohl am deutlichsten in der geringen Rentabilität vieler heutiger Betriebe wider. In diesem Sinne ist davon auszugehen, dass die neu geschaffenen Begünstigungen der Hofnachfolge und Förderung der ersten Hektare ebenfalls weniger Perspektiven eröffnen als neue Subventionsabhängigkeiten schaffen.

Zum anderen dürften sich die nachhaltigen Struktureffekte auch deshalb in Grenzen halten, weil letztlich in kleinbetrieblich strukturierten Regionen kleinere Betriebe mit anderen kleineren bis mittelgroßen Betrieben um knappe Flächen konkurrieren, während in großbetrieblich strukturierten Regionen kleinere Betriebe auf dem Bodenmarkt eine untergeordnete Rolle spielen und vor allem größere Betriebe und sehr große Betriebe miteinander konkurrieren.

Als Folge wird in großbetrieblich strukturierten Regionen die allgemeine Absenkung des Prämienniveaus zum Teil an die Verpächter überwältigt, während die Zugewinne in kleinbetrieblich strukturierten Regionen zu Pachtpreissteigerungen führen. Somit verbessern die Zusatzzahlungen die geringe Rentabilität der meisten kleineren Betriebe nur geringfügig. Mitttelgroße und größere Betriebe profitieren mittel- bis längerfristig infolge der steigenden Pachtpreise sowie des verlangsamten Strukturwandels nicht.

Agrarpolitische Paradoxien und Politikversagen

In der Summe dürften von den Zusatzzahlungen für die ersten Hektare und die Junglandwirte vor allem zwei Gruppen geringfügig profitieren: Bodeneigentümer in kleinbetrieblich strukturierten Regionen sowie zumeist wenig rentable Nebenerwerbs- und kleinere Haupterwerbsbetriebe, die ihre bewirtschafteten Flächen überwiegend selbst besitzen. Verbesserte Entwicklungsperspektiven ergeben sich für die letztgenannten Betriebe jedoch kaum. Etwa in der im süddeutschen Raum für Kleinbetriebe bedeutsamen Milchproduktion wirtschaften diese überwiegend mit technisch wie tierschutzbezogen antiquierten Technologien, wie der Anbindehaltung. Da diese Betriebe auch nach Wegfall der Milchquoten im Jahr 2015 nur bedingt in der Lage sein werden, größere Modernisierungsinvestitionen zu tätigen (ähnliches lässt sich für andere Betriebsformen anführen), sind die pauschalen Begünstigungen kleinerer Betriebe letztlich für die allermeisten von ihnen wohl tatsächlich nicht mehr als Museumsprämien. Man könnte nun fragen, ob kleinere Betriebe besondere gesellschaftliche Leistungen erbringen. Wissenschaftlich stichhaltige Belege fehlen. Sollten solche Leistungen etwa im Umwelt- und Tierschutz oder in benachteiligten Regionen, wie z.B. durch Bergbauern, erbracht werden, sollte das jedoch zielgerichtet über die Honorierung der konkreten Leistungen kompensiert werden und Bestandteil der zweiten Säule sein. Gleiches gilt für eine zielgerichtete Förderung von Junglandwirten.

Erhebliche Nachteile entstehen trotz der durch die Gegenfinanzierung bedingten allgemeinen Absenkung des Prämienniveaus allerdings auch kaum jemanden - am ehesten noch denjenigen, in deren Nachbarschaft unrentable Betriebe zwecks Subventionserhalt fortgeführt werden. Würden die Zusatzzahlungen nach 2020 wieder abgeschafft, würden sich die ohnehin geringen Struktureffekte weitgehend wieder verlieren. Insofern könnte man fragen, inwieweit die Begünstigungen abgesehen von der Belastung der Steuerzahler und öffentlichen Haushalte überhaupt schädlich sind. Allerdings dürfte eine mögliche Abschaffung ähnliche politische Mechanismen auslösen wie aktuell der Wegfall der reduzierten Modulationen für kleinere Betriebe zugunsten der Förderung der ersten Hektare. Verantwortlich hierfür ist das oben beschriebene Paradoxon, dass heute wohlgemeinte Subven-

tionen durch ihre Strukturkonservierung und die Schaffung von Besitzständen die zukünftige Politik vor die Wahl stellen, entweder weiterhin Subventionen zulasten anderer staatlicher Aufgaben zu zahlen oder zukünftig Härten auszulösen und Konflikte um politische Besitzstände auszufeuchten.

Ebenfalls bedeutsam sind zudem verteilungspolitische Paradoxien. Denn letztlich bedeutet die pauschale Begünstigung der Kleinbetrieblichen und häufig wenig rentablen süddeutschen Landwirtschaft eine Bevorzugung von zumindest im Durchschnitt relativ vermögenden Personengruppen, die zudem in überwiegend wirtschaftsstarken Regionen mit überdurchschnittlichen außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten leben. Laut Buchführungsergebnissen des Testbetriebsnetzes für das Wirtschaftsjahr 2011/12 erzielten kleinere süddeutsche Haupterwerbsbetriebe (mit unter 100 000 € Standardoutput) mit durchschnittlich etwa 22 300 € an Gewinn und Fremdlöhnen je Arbeitskraft zwar nur 69% des Wertes durchschnittlicher ostdeutscher Haupterwerbsbetriebe. Allerdings verfügen selbst die kleineren süddeutschen Haupterwerbsbetriebe vor allem aufgrund ihres hohen Bodenvermögens über ein Eigenkapital von durchschnittlich 500 000 €/Betrieb, ostdeutsche Haupterwerbsbetriebe dagegen trotz ihrer erheblich besseren Flächenausstattung und Rentabilität nur über ein Eigenkapital von durchschnittlich

knapp 350 000 €. Bis ostdeutsche Haupterwerbsbetriebe diesen historisch bedingten Vermögensnachteil aufgeholt haben, dürften noch Jahrzehnte vergehen.

Die genannten Paradoxien werfen mit Blick auf die Agrarpolitik die Frage auf, inwieweit die verantwortlichen politischen Entscheidungsträger und Gremien die agrarstrukturellen Gegebenheiten im Detail durchschauen oder ob sie zur Rechtfertigung der enormen Direktzahlungen populären, aber wenig realitätsnahen Leitbildern folgen. Das gilt umso mehr, weil die für Deutschland avisierte Umsetzung der EU-Reform von den Agrarministern des Bundes und der Länder beschlossen wurde, die die strukturellen Gegebenheiten vor Ort besser kennen sollten als es von Entscheidungsträgern auf europäischer Ebene zu erwarten wäre. Vor allem: Den Leistungsträgern der heutigen und insbesondere der zukünftigen Landwirtschaft in den jeweiligen Regionen helfen die Beschlüsse nicht. Für die Weitergewährung der zukünftig leicht reduzierten Direktzahlungen zahlen sie einerseits den Preis weiterhin überhöhter Bodenpreise und andererseits den Preis erschwerter Entwicklungsmöglichkeiten infolge einer subventionsgetriebenen Strukturkonservierung.

Weiterführende Informationen

Literaturhinweise

Balman, A., Sahrbacher, C. (2014): Förderung der ersten Hektare und Junglandwirte im Rahmen der EU-Agrarpolitik: Mehr als „Museumsprämien“? IAMO. http://www.iamo.de/fileadmin/uploads/Balman_Sahrbacher_2014.pdf

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft: Buchführungsergebnisse Landwirtschaft 2011/12. <http://www.bmelv-statistik.de/de/testbetriebsnetz>

CAP Reform blog: <http://capreform.eu>

Kontakt

Prof. Dr. Alfons Balman
balman@iamo.de
Tel.: +49 345 2928-300
Fax: +49 345 2928-399

Leibniz-Institut für
Agrarentwicklung
in Transformations-
ökonomien (IAMO)
Theodor-Lieser-Straße 2
06120 Halle (Saale)
www.iamo.de

iamo

Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)

Das Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) widmet sich der Analyse von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Veränderungsprozessen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie in den ländlichen Räumen. Sein Untersuchungsgebiet erstreckt sich von der sich erweiternden EU über die Transformationsregionen Mittel-, Ost- und Südosteuropas bis nach 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. Seit seiner Gründung im Jahr 1994 gehört das IAMO als außeruniversitäre Forschungseinrichtung der Leibniz-Gemeinschaft an.


Leibniz-Gemeinschaft