

## **Auswirkungen der Luxemburger Agrarreform auf Organisation und Wettbewerbsfähigkeit ökologisch wirtschaftender Betriebe**

### **Impacts of the 2003 CAP reform on structure and competitiveness of organic farms**

F. Offermann<sup>1</sup> und H. Nieberg<sup>1</sup>

**Keywords:** development of organic agriculture, internationality, business management, agricultural policy, modelling

**Schlagwörter:** Entwicklung Ökolandbau, Internationalität, Betriebswirtschaft, Agrarpolitik, Modellierung

#### **Abstract:**

*This paper analyses the impacts of the 2003 CAP reform on organic farms, combining an extensive survey of organic farmers in several EU member states with a farm modelling approach based on the European Farm Accountancy Data network. The results highlight that income effects will depend strongly on individual national implementation of the 2003 CAP reform, and will often differ by farm type. In general, the impact will be more beneficial to organic farms in countries that have opted for full, rather than partial, decoupling, and in countries which have implemented the Single Farm Payment on the basis of regional payment rates rather than on the basis of historical, individual farm references.*

#### **Einleitung und Zielsetzung:**

Die im Juni 2003 beschlossene Reform der EU-Agrarpolitik führt zu erheblichen Änderungen in weiten Bereichen der EU-Agrarpolitik, bspw. durch die (Teil-)Entkopplung der Direktzahlungen der ersten Säule, den weiteren Abbau der Preisstützung, der Einführung von cross-compliance sowie die Modulation. Bei vielen der einzelnen Elemente der Reform ist es offensichtlich, dass die Wirkung auf ökologisch und auf konventionell wirtschaftende Betriebe unterschiedlich ausfallen wird. Die Komplexität des Reformpakets sowie die Vielzahl unterschiedlicher Optionen bei der nationalen Umsetzung erschweren jedoch die Abschätzung der Gesamteffekte. Ziel dieses Beitrags ist es daher zu untersuchen, wie die Luxemburger Agrarreform auf ökologische Betriebe in unterschiedlichen Ländern wirkt und wie sich die Einkommenssituation im Vergleich zu den konventionellen Betrieben verändert.

#### **Methoden:**

Im Rahmen des EU-finanzierten Forschungsprojektes "Further Development of Organic Farming policy in Europe with Particular Emphasis on EU Enlargement" (QLK5-2002-00917)<sup>2</sup> wurden die Auswirkungen der Agrarreform auf ökologische Betriebe in ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten (AT - Österreich, DK - Dänemark, DE – Deutschland und UK – Großbritannien) untersucht.<sup>3</sup> Zu diesem Zweck wurde eine detaillierte Befragung von ökologisch wirtschaftenden Landwirten mit einen Modellierungsansatz verknüpft. In jedem der ausgewählten Länder wurden 50 ökologisch wirtschaftende Betriebsleiter im Winter/Frühjahr 2004 befragt. Die erhobenen Betriebe wurden zufäl-

---

<sup>1</sup>Institut für Betriebswirtschaft, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), 38116 Braunschweig, Deutschland, [frank.offermann@fal.de](mailto:frank.offermann@fal.de), [hiltrud.nieberg@fal.de](mailto:hiltrud.nieberg@fal.de)

<sup>2</sup>Verantwortlich für die Ausführungen in diesem Beitrag sind allein die Autoren und nicht die Europäische Kommission

<sup>3</sup>Innerhalb des Projektes wurden die Auswirkungen unterschiedlicher Politik- und Markt szenarien auf ökologische Betriebe in 11 europäischen Staaten untersucht (NIEBERG et al. 2007)

lig ausgewählt und liegen in den meisten Länder über das ganze Land verteilt. Lediglich in Italien und Österreich wurden regionale Schwerpunkte gesetzt. Zur Methodik der Betriebserberhebung siehe NIEBERG et al. (2005). Die Modellierung der Reformwirkungen wurde mit Hilfe des komparativ-statischem Programmierungsmodells EU-FARMIS<sup>4</sup> durchgeführt. Für diese Studie wurden typische Betriebsgruppen auf der Basis der Daten des EU-Testbetriebsnetzes des Jahres 2002 für über 400 ökologische sowie vergleichbare konventionelle Betriebe generiert. Modelliert wurde die Endstufe der Umsetzung der Agrarreform im Jahr 2013. Als Referenz wurde die Beibehaltung der Agenda 2000 bis zum Jahr 2013 herangezogen.

### Ergebnisse und Diskussion:

In der Befragung war nur ein erstaunlich niedriger Anteil der Landwirte (24%) der Auffassung, dass die Entkopplung der Direktzahlungen Änderungen in ihrer Betriebsorganisation erfordern wird, während die Mehrzahl der Landwirte (61%) keinen Anpassungsbedarf erkennt.<sup>5</sup> Von denjenigen Landwirten, die Anpassungen an die Entkopplung geplant haben, wurde am häufigsten die Änderung der Produktionsumfänge ausgewählter Verfahren als Anpassungsstrategie genannt (Tab. 1).

Tab. 1: Von den ökologisch wirtschaftenden Landwirten geplante Anpassungen infolge der Entkopplung der Direktzahlungen (Winter/Frühjahr 2004).

		AT	DE	DK	UK	All
Anzahl der Landwirte	n	5	14	17	15	51
		% der Landwirte				
Änderung der Umfänge der derzeitigen Produktionsaktivitäten	%	60	57	53	53	56
Aufgabe von Betriebszweigen oder Produktionsaktivitäten	%	20	29	29	40	28
Einführung neuer Betriebszweige oder Produktionsaktivitäten	%	20	29	24	73	35
Verkauf der Prämienrechte und Aufgabe des landwirtschaftlichen Betriebes	%	0	7	12	7	7
Rückumstellung auf konventionelle Bewirtschaftung	%	0	14	12	20	16
Einführung von Maßnahmen zum Naturschutz (Hecken, Artenschutz etc.)	%	20	0	24	20	14
Andere Maßnahmen	%	40	43	6	7	18

Quelle: Nieberg et al., 2007.

Über ein Viertel dieser Landwirte beabsichtigt die komplette Einstellung eines Betriebszweiges, wobei vor allem die Aufgabe von Rindermastverfahren genannt wurde. Nur vier Landwirte planen den Verkauf der Prämienrechte und die Aufgabe des Betriebes, während neun Landwirte eine Rückumstellung auf konventionellen Landbau in Betracht ziehen. Über ein Drittel der Landwirte denkt aber auch über aktivere Reaktionen auf die Entkopplung nach, wie die Einführung neuer Produktionsaktivitäten (bspw. Schweine- oder Geflügelproduktion) oder den Einstieg in die Direktvermarktung und

<sup>4</sup>Für eine Dokumentation des Modellsystems EU-FARMIS s. BERTELSMEIER (2005), OFFERMANN et. al (2005) und KÜPKER et. al (2006)

<sup>5</sup>Bei der Interpretation dieser Aussagen ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich zum Zeitpunkt der Befragung wahrscheinlich noch nicht alle Landwirte intensiv mit der Agrarreform und ihren Folgen für den eigenen Betrieb beschäftigt hatten, und daher auf längere Sicht mehr Landwirte Änderungen in der Betriebsorganisation vornehmen werden als in der Befragung angegeben

den Agrartourismus. Die Einschätzungen der Landwirte decken sich weitgehend mit den Modellergebnissen, die im Allgemeinen einen leichten Rückgang der Getreideanbaufläche, einen Anstieg der Stilllegungs- und Kleegrasflächen sowie eine stabile Milchproduktion prognostizieren. Die Modellergebnisse für die Rindfleischproduktion fallen je nach Land sehr unterschiedlich aus, mit starken Rückgängen in Großbritannien auf der einen Seite und einem leichten Anstieg in Österreich, wo die entsprechenden Prämien nur teilentkoppelt werden, auf der anderen Seite.

Die Auswirkungen der Reform auf die Einkommen in ökologischen Betrieben im Vergleich zu ähnlichen konventionellen Betrieben hängen stark von der nationalen Umsetzung der entkoppelten Betriebsprämie ab (Tab. 2):

- In Österreich hat die Agrarreform in allen analysierten Betriebsgruppen einen stärker negativen bzw. weniger positiven Effekt in den ökologischen als in den vergleichbaren konventionellen Betrieben. Dies kann v. a. auf die Implementierung der Betriebsprämie auf der Basis betriebsindividueller historischer Zahlungsumfänge zurückgeführt werden. Die in der Vergangenheit höheren Zahlungen an konventionelle Betriebe (HÄRING et al. 2004) werden dadurch für die Zukunft zementiert. Für konventionelle Betriebe steigt daher der Anreiz zur Umstellung auf ökologischen Landbau an (vgl. SCHMID & SINABELL 2005), da diese Zahlungen bei der Umstellung nun nicht mehr ‚verloren‘ gehen.
- In Dänemark profitieren die ökologischen Ackerbaubetriebe deutlich von der Umverteilung der Direktzahlungen, so dass die Einkommen in diesen bisher wirtschaftlich sehr ungünstig dastehenden Betrieben möglicherweise auf ein Niveau ansteigen könnten, das das Fortbestehen der Betriebe nachhaltig sichert. Auch die ökologischen Milchviehbetriebe profitieren von der Umverteilung der Direktzahlungen und verzeichnen im Vergleich zum Agenda 2000 Szenario einen Einkommensanstieg von 16-19 %, während das Einkommen vergleichbarer konventioneller Betrieben stagniert oder zurückgeht.
- In Deutschland profitieren die überwiegend extensiven Ackerbaubetriebe im Norden von der Reform, da Kleegrasflächen im Regionalmodell nun prämienberechtigt sind. Die Einkommenswirkungen in ökologischen und vergleichbaren konventionellen Milchviehbetrieben fallen genau entgegengesetzt aus. Während die ökologischen Betriebe von der Umverteilung der Prämien aufgrund des niedrigen Verhältnis von Milchkühen zu Futterfläche profitieren, reduziert sich das Einkommen konventioneller Betriebe als Folge des Milchpreiserückganges, der in diesen Betrieben durch die Regionalprämie nicht kompensiert wird. Die Einkommenseffekte in Milchviehbetrieben werden stark durch den prognostizierten Anstieg der Pachtpreise für Grünland beeinflusst, d.h. der Einkommenszuwachs in ökologischen Betrieben mit hohem Eigentumsanteil an der Fläche würde noch positiver ausfallen als hier dargestellt.
- In Großbritannien reduziert sich durch die Agrarreform das Einkommen in Milchvieh- und Futterbaubetrieben in beiden Landbausystemen. Der Rückgang fällt in ökologischen Betrieben etwas geringer aus, da diese in den Landesteilen, die die Betriebsprämie als Regionalprämie implementieren, von der Umverteilung der Direktzahlungen profitieren. Die Interpretation der Effekte wird jedoch durch den Umstand erschwert, dass die Zahl der ökologischen Betriebe in Großbritannien im EU-Testbetriebsnetz sehr gering ist, so dass aus Datenschutzgründen Betriebe aus England, Wales und Schottland, die alle unterschiedliche Modelle für die Umsetzung der Reform gewählt haben, für die Analyse aggregiert werden mussten.

Tab. 2: Auswirkungen der Agrarreform auf den Gewinn plus Personalkosten je AK in ökologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben im Jahr 2013 (Änderung des Gewinns durch die GAP Reform im Vergleich zu Agenda 2000).

		Änderung des Gewinns gegenüber Agenda 2000	
		Öko-betriebe	Konventionelle Vergleichsbetriebe
<b>AT</b>	Ackerbaubetriebe, Tal und Hügelland	-10%	-5%
	Milchviehbetriebe, Hügelland	-3%	-1%
	Milchviehbetriebe, Gebirge	-1%	0%
	Andere Futterbaubetriebe, Gebirge	1%	7%
<b>DE</b>	Ackerbaubetriebe, Nord	7%	9%
	Ackerbaubetriebe, Süd	-1%	4%
	Milchviehbetriebe, Süd	4%	-9%
<b>DK</b>	Ackerbaubetriebe	43%	15%
	Milchviehbetriebe, < 100 Kühe	16%	2%
	Milchviehbetriebe, > 100 Kühe	19%	-4%
<b>UK</b>	Milchvieh- und andere Futterbaubetriebe	-13%	-17%

Quelle: Nieberg et al., 2007.

### Schlussfolgerungen:

Die in den einzelnen Ländern z.T. sehr unterschiedliche Entwicklung des Einkommens in ökologischen Betrieben kann dazu führen, dass sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit und die Marktanteile in Zukunft deutlich verschieben werden. Abschließend muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass in den Modellrechnungen unterstellt wurde, dass die Zahlungen im Rahmen der 2.-Säule Maßnahmen im aktuellen Umfang aufrecht erhalten werden. In mehreren Regionen der EU zeichnet sich jedoch bereits ab, dass in Folge der Agrarreform sowie knapper öffentlicher Mittel das Prämienniveau sinken wird. Dies wird insbesondere auch die Förderung des ökologischen Landbaus betreffen.

### Literatur:

Bertelsmeier M. (2005): Analyse der Wirkungen unterschiedlicher Systeme von direkten Transferzahlungen unter besondere Berücksichtigung von Bodenpacht- und Quotenmärkten. Schriftenreihe des BMELF, Angewandte Wissenschaft, Heft 510. Münster: Landwirtschaftsverlag.

Häring A. et al. (2004): Organic farming and measures of European agricultural policy. In: Organic Farming in Europe: Economics and Policy, Vol. 11, Universität Hohenheim, Stuttgart, 243 S.

Küpker B., Hüttel S., Kleinhanß W., Offermann F. (2006): Assessing impacts of CAP reform in France and Germany. Agrarwirtschaft, Jg. 55, Nr. 5/6: 227-237.

Nieberg H., Offermann F., Zander K., Jägersberg P. (2005): Farm level economic impacts of OFP and Agenda 2000 implementation. Research report D12 of the project: Further development of organic farming policy in Europe with particular emphasis on EU enlargement (QLK5-2002-00917). Braunschweig: FAL.

Nieberg H., Offermann F., Zander K. (2007): Organic farms in a changing policy environment: Impact of support payments, EU enlargement and the Luxembourg reform. In: Organic Farming in Europe: Economics and Policy, Vol. 14, Universität Hohenheim, Stuttgart. Im Druck.

Offermann F., Kleinhanß W., Hüttel S., Küpker B. (2005): Assessing the 2003 CAP reform impacts on German agriculture using the farm group model FARMIS. In: Arfini F. (Hrsg.): Modelling Agricultural Policies. State of the Art, Parma, Italien, S. 546-564.

Schmid E., Sinabell F. (2005): Aggregate supply of organic farming products under the new CAP - results for Austria. Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie, Bd. 14, S. 51-62.

9. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau.  
Beitrag archiviert unter <http://orqprints.org/view/projects/wissenschaftstagung-2007.html>

Archived at <http://orqprints.org/9097/>