

Institut für Betriebswirtschaft
Institut für Ländliche Räume
Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik



Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013

**Bernhard Forstner, Claus Deblitz, Werner Kleinhanß,
Hiltrud Nieberg, Frank Offermann, Norbert Röder,
Petra Salamon, Jörn Sanders, Peter Weingarten**

Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie

04/2012

Braunschweig, im Juli 2012

Bernhard Forstner, Claus Deblitz, Werner Kleinhanß, Hiltrud Nieberg, Frank Offermann und Jörn Sanders sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Betriebswirtschaft; Norbert Röder und Peter Weingarten sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Ländliche Räume und Petra Salamon ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des Johann Heinrich von Thünen-Instituts.

Adresse: Institut für Betriebswirtschaft
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI),
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Telefon: +49 531 596-5233

E-Mail: bernhard.forstner@vti.bund.de

Die *Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie* stellen vorläufige, nur eingeschränkt begutachtete Berichte über Arbeiten aus dem Institut für Betriebswirtschaft, dem Institut für Ländliche Räume und dem Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des Johann Heinrich von Thünen-Instituts dar. Die in den Arbeitsberichten aus der vTI-Agrarökonomie geäußerten Meinungen spiegeln nicht notwendigerweise die der Institute wider. Kommentare sind erwünscht und sollten direkt an die Autoren gerichtet werden.

Kurzzusammenfassung

Dieser Arbeitsbericht analysiert und bewertet die Auswirkungen der Vorschläge der EU-Kommission zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe ab 2014. Im Mittelpunkt der auf Deutschland bezogenen Analysen stehen die Vorschläge zum sog. Greening, das neue Anforderungen hinsichtlich der Anbaudiversifizierung, der Bereitstellung ökologischer Vorrangflächen und des Erhalts von Dauergrünland vorsieht. Darüber hinaus werden zentrale weitere Vorschläge, wie z.B. die allgemeine Kürzung der Direktzahlungen, deren mögliche Umverteilung in die 2. Säule der GAP sowie die Degression und Kappung der Zahlungen behandelt. Neben eher kurzfristig und auf das Machbare orientierten Empfehlungen betonen die Autoren der Studie, dass sie die 2. Säule der GAP für zielgerichtete Maßnahmen geeigneter halten als die 1. Säule. Daher sollten langfristig für Direktzahlungen vorgesehene Mittel zunehmend in die 2. Säule verlagert werden und dort möglichst gezielt eingesetzt werden. In der Förderperiode 2014 bis 2020 sollte Deutschland die Optionen zur Stärkung der 2. Säule ausschöpfen.

JEL: Q11, Q12, Q18, Q58

Schlüsselwörter: GAP-Reform, Politikanalyse, Direktzahlungen, Greening, Deutschland

Summary

This working paper presents recently published proposals of the European Commission for direct payments to farmers as of 2014, and both analyses and assesses their impacts. The focus lies on the so called greening measures with regard to Germany which include new requirements regarding crop rotation, the provision of ecologically favoured areas and a conservation of permanent pastures. Furthermore, the analyses deal with other important proposals, e.g. a general reduction of direct payments in Germany, their optional reallocation towards the 2. pillar of the CAP and the degression and capping of the payments. In addition to a number of feasible short term recommendations, the authors of the study stress that in the long run direct payments should be more focused on goods that are desired by society. During the funding period 2014 to 2020 Germany should fully utilize the options to strengthen the 2. pillar.

JEL: Q11, Q12, Q18, Q58

Keywords: CAP reform, policy analysis, direct payments, greening, Germany

Zusammenfassung

Anlass der Studie

Die Europäische Kommission (KOM) veröffentlichte am 12. Oktober 2011 ihre Legislativvorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) für die Periode 2014 bis 2020. Die Diskussionen über die GAP nach 2013 sind damit in eine neue Phase getreten. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) bat das Thünen-Institut (vTI), die Kommissionsvorschläge hinsichtlich der Produktions-, Verteilungs- und Einkommenswirkungen auf die deutsche Landwirtschaft zu analysieren.

Absprachegemäß befasst sich die Untersuchung im Wesentlichen mit folgenden Aspekten der vorgeschlagenen Direktzahlungen-Verordnung (DZ-VO): Kürzung der Direktzahlungen (DZ), Greening-Komponente der DZ, Degression und Kappung der DZ, Auswirkung der Ausgestaltung der Direktzahlungen in anderen Mitgliedsstaaten, Junglandwirteförderung, aktiver Landwirt und Kleinlandwirteregelung. Außerdem wird das im Entwurf der ELER-Verordnung enthaltene neue Einkommensstabilisierungsinstrument untersucht.

Der Schwerpunkt der Untersuchung bezieht sich damit auf Regelungen im Bereich der 1. Säule der GAP. Eine umfangreiche Bewertung der Kommissionsvorschläge zur GAP und zur Strukturpolitik aus der Sicht der ländlichen Entwicklung hatte das Thünen-Institut bereits im Dezember 2011 veröffentlicht (GRAJEWSKI, 2011).

Vorbemerkung: Plädoyer für eine grundlegende Agrarreform

Landwirtschaft und ländliche Räume stehen vor großen Herausforderungen. Die Legislativvorschläge zur GAP 2014 bis 2020 werden diesen allerdings nur unzureichend gerecht. Die Kommission hält in ihren Vorschlägen an der überragenden finanziellen Bedeutung der Direktzahlungen für die GAP fest, obwohl diese nach übereinstimmender wissenschaftlicher Einschätzung kaum einen Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen leisten. Die ursprüngliche Legitimierung der Direktzahlungen als Preisausgleichszahlungen ist im Zeitablauf immer schwächer geworden. Die Kommissionsvorschläge sind in weiten Teilen als der Versuch einer Neulegitimierung eines vorhandenen Instrumentes zu sehen und nicht als ein Konzept, das aus den Herausforderungen für Landwirtschaft und ländliche Räume Ziele ableitet und dann die zur Verwirklichung dieser Ziele sinnvollsten Instrumente herleitet. Die Autoren dieser Studie plädieren daher für eine Agrarreform, die einen zielgerichteten Einsatz der umfangreichen öffentlichen Mittel vorsieht. Dies erfordert einen schrittweisen Abbau der Direktzahlungen und einen Ausbau differenzierter Maßnahmen.

Die Kommission begründet die Direktzahlungen (bzw. die Basisprämie) sehr stark mit einkommenspolitischen Argumenten und strebt eine gerechtere Verteilung der Direktzahlungen an. Hierzu ist grundsätzlich anzumerken, dass Einkommens- und Sozialpolitik dem Subsidiaritätsprinzip folgend besser auf der Ebene der Mitgliedstaaten anzusiedeln ist.

Eine Einschätzung der „Gerechtigkeit der Verteilung der Direktzahlungen“ setzt Klarheit über die mit den Direktzahlungen verfolgten Ziele voraus. Diese ist nicht hinreichend gegeben. Gerechtigkeit im Sinne von Bedarfsgerechtigkeit setzt voraus, dass sinnvolle Ansatzstellen gewählt werden. Die Ausstattung eines landwirtschaftlichen Betriebes mit Fläche und Zahlungsansprüchen ist kein sinnvoller Indikator für die Bedürftigkeit eines landwirtschaftlichen Haushalts. Gerechtigkeit im Sinne von Leistungsgerechtigkeit verlangt, dass jeder nach seiner Leistung entlohnt wird. Auch hier gilt, dass die Ausstattung mit Fläche und Zahlungsansprüchen kein sinnvoller Indikator ist.

Umfangreiche Änderungen der Legislativvorschläge in dem oben skizzierten Sinne sind eher unrealistisch. Da sich aus Sicht der Autoren die 2. Säule der GAP besser für zielgerichtete Maßnahmen eignet als die 1. Säule, sollten daher zunehmend für Direktzahlungen vorgesehene Mittel in die 2. Säule verlagert und dort möglichst gezielt eingesetzt werden. In der kommenden Förderperiode 2014 bis 2020 sollten die vorgeschlagenen Obergrenzen hierzu ausgeschöpft und Kofinanzierungsregeln angepasst werden.

Ergebnisse

Die Analysen beruhen im Wesentlichen auf Auswertungen auf Basis von Daten der Zentralen InVeKos-Datenbank (ZID) für das Antragsjahr 2010, in der sämtliche 344.400 Empfänger von Flächenprämien im Rahmen der 1. Säule der GAP enthalten sind, auf Auswertungen von Daten des Testbetriebsnetzes und auf Modellrechnungen im Rahmen des vTI-Modellverbundes. Die konkrete Ausgestaltung der GAP nach 2013 bleibt in den Legislativvorschlägen an manchen Stellen, in denen auf (noch zu erlassende) delegierte Rechtsakte oder Durchführungsverordnungen verwiesen wird, unklar. Für die Analysen zur Wirkung der Direktzahlungen mussten daher zahlreiche Annahmen getroffen werden.

Folgende zentrale Ergebnisse der Untersuchung sind festzuhalten:

- **Kürzung der DZ:** Die allgemeine Kürzung der Direktzahlungen in Deutschland führt gemäß den Modellergebnissen im Vergleich zur vTI-Baseline 2021 im Mittel der Betriebe zu Einkommenseinbußen von etwa 1 %. Relativ stark wirkt sich der Vorschlag dagegen bei kleineren Betrieben (unter 50 ha LF) aus, die derzeit von der Modulation wegen des Freibetrages von 5.000 € Direktzahlungen je Betrieb nicht oder kaum betroffen sind und daher von der Abschaffung der Modulation auch nicht profitieren. Die Direktzahlungen gehen hier im Durchschnitt um 5 bis 6 % (rund 750 € je Betrieb) zurück. Dies schlägt sich auch beim Betriebseinkommen und Gewinn plus Lohnaufwand je Arbeitskraft entsprechend nieder, wobei hier vor allem die kleineren Ackerbau- und flächenstarken sonstigen Futterbaubetriebe überdurchschnittliche relative Einbußen aufweisen. In absoluten Zahlen sind die Rückgänge bei großen Betrieben größer als bei kleinen.
- **Flexibilität zwischen den Säulen:** Die mögliche Umverteilung von Direktzahlungen in die 2. Säule wirkt generell einkommensmindernd für die Betriebe. Ausmaß und Betroffenheit hängen jedoch stark von Mittelverwendung und Ausgestaltung der Maß-

nahmen und ihrer Einkommenswirksamkeit ab. In den untersuchten Varianten geht das durchschnittliche Betriebseinkommen je Arbeitskraft um 3 bis 5 % zurück. Werden die transferierten Mittel hauptsächlich für ähnliche Maßnahmen verwendet wie die gegenwärtig in der 2. Säule eingesetzten einzelbetrieblich orientierten Mittel, dann sind insbesondere Ackerbaubetriebe betroffen, während Futterbaubetriebe kaum betroffen sind oder tendenziell profitieren. Falls die zusätzlichen ELER-Mittel nur zu einem geringen Anteil für „landwirtschaftsnahe“ Maßnahmen eingesetzt werden, sind in den Ackerbaubetrieben und in den sonstigen Futterbaubetrieben deutlichere Einkommensrückgänge (-7 bis -16 %) zu verzeichnen.

– **Greening:**

- **Anbaudiversifizierung:** Legt man die Anbaustruktur von 2010 zugrunde, müssen 38 % der Betriebe mit mehr als 3 ha Ackerfläche (AF) ihr Kulturartenverhältnis anpassen, um die Vorgaben zur Anbaudiversifizierung einzuhalten. In rund der Hälfte der betroffenen Betriebe nimmt die Hauptkultur mehr als 70 % der AF ein. In der anderen Hälfte der Betriebe werden lediglich die Vorgaben für die Dritt- oder Zweitkultur (Anbauanteil mind. 5 % der AF) nicht erfüllt. Der Maisanbau steht beim Anpassungsbedarf im Mittelpunkt, da fast zwei Drittel der insgesamt betroffenen 178.000 ha, die auf betrieblicher Ebene den maximalen Anbauanteil überschreiten, auf diese Frucht entfallen. Insgesamt müsste die Maisanbaufläche um 4,7 % reduziert werden, damit die betroffenen Betriebe die genannte Obergrenze einhalten. Nimmt man nicht nur Betriebe mit einer AF von bis zu 3 ha (DZ-VO-Entwurf), sondern auch solche mit einer AF von bis zu 15 ha von der Greening-Regelung aus, halbiert sich die Anzahl der Betriebe mit Anpassungsbedarf, und die betroffene Fläche geht um 10 % zurück.
- **Grünlanderhalt:** Aufgrund des Fehlens eines Grünland- oder Ackerlandkatasters können zum Grünlanderhalt keine differenzierten quantitativen Analysen durchgeführt werden. Trotz der Vorgaben in den Legislativvorschlägen ist davon auszugehen, dass der Ankündigungseffekt der Regelungen zu einer beschleunigten Umwandlung von Grünland führen wird. Es ist nicht geklärt, wie künftig im Zusammenhang mit Flächenübergang durch ausscheidende Betriebe und folgender Grünlandumwandlung verfahren wird. Grünlandflächen besitzen überwiegend eine besondere Bedeutung für klima- und umweltpolitische Ziele, so dass dem Grünlanderhalt eine wichtige Bedeutung zukommt.
- **Ökologische Vorrangflächen (ÖVF):**
 - **Flächenbedarf:** Der KOM-Vorschlag in Höhe von 7 % ÖVF an der Ackerfläche ergibt in Deutschland einen Bedarf an zusätzlichen ÖVF von 620.000 bis 755.000 ha (ohne Berücksichtigung, dass ökologisch wirtschaftende Betriebe die Greening-Auflagen per definitionem erfüllen). Würden Betriebe ihre ÖVF durch Pacht von Betrieben mit Überhang an ÖVF realisieren, dann fiel der Gesamtbedarf an zusätzlichen ÖVF zwischen 100.000 und 240.000 ha geringer aus. Könnten Pflanzen ohne Stickstoffdüngung auf die

ÖVF angerechnet werden, verringerte sich der Bedarf an ÖVF zusätzlich um rund 150.000 ha Flächenumfang, der im Jahr 2010 dem Leguminosenanbau gewidmet wurde. Bereits jetzt stellen etwa 10 bis 15 % der Ackerbau- und Dauerkulturbetriebe ÖVF in Höhe von mindestens 7 % zur Verfügung (z. B. Brache).

Die Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundesrates, nach dem nur Betriebe mit weniger als 15 ha Acker- bzw. Dauerkulturfläche und solche mit einem Grünlandanteil von über 50 % an ihrer LF von der Bereitstellung der ÖVF ausgenommen wären, reduziert die erforderliche ÖVF um bis zu 20 %, wobei sich der Anteil der betroffenen Betriebe etwa halbiert. Dies würde vor allem Milchvieh- und sonstigen Futterbaubetrieben in den alten Ländern zu Gute kommen.

- **Preiseffekte auf Marktebene:** Die infolge der Flächenverknappung durch ÖVF induzierten Preisänderungen wurden unter der Annahme konstanter Weltmarktpreise modelliert. Den Modellergebnissen zufolge ergeben sich in Deutschland lediglich im Getreidebereich größere Preissteigerungen, die sich bei Weizen und Roggen auf 4 bzw. 5 % belaufen. Dagegen sind die Auswirkungen bei tierischen Produkten sehr gering.
- **Produktions- und Einkommensänderung auf Betriebsebene:** Unter Berücksichtigung der ermittelten Preiseffekte und der Annahme von 7 % ÖVF gehen die Anbauflächen von Gerste- und Raps um 9 bis 10 % im Vergleich zur vTI-Baseline 2021 zurück, während die von Weizen und Mais lediglich um 2 % schrumpft. Die Tierproduktion ist nur wenig betroffen (Milch -0,4 %, Rindfleisch -1,0 %). Der Einkommenseffekt (Gewinn plus Lohnaufwand je AK) beträgt im Durchschnitt -3,3 % gegenüber der vTI-Baseline, wobei Ackerbau- und sonstige Futterbaubetriebe mit einem Minus von etwa 6 % die größten Rückgänge aufweisen. Falls bei Nichteinhaltung der Greening-Auflagen nur dieser Teil der DZ verloren ginge, würden Betriebe mit einem sehr hohen Viehbesatz, aufgrund der ansonsten entstehenden hohen Einkommensrückgänge die Greening-Auflagen tendenziell nicht erfüllen und auf die Ökologisierungskomponente der DZ verzichten.
- **Regionale Verlagerung:** Die Erfahrungen mit freiwilligen Flächenstilllegungsprogrammen deuten auf erhebliche regionale Unterschiede in der Vorzüglichkeit hin. Daher ist zu erwarten, dass eine Verlagerung von ÖVF auf weniger günstige Standorte durch Zupacht stattfinden wird, wenn dies nicht administrativ eingeschränkt oder unterbunden wird. Andererseits führte die Transferierbarkeit von Zahlungsansprüchen für Stilllegungsflächen (2005 bis 2008) nur zu einer geringen regionalen Umverteilung, was auf die Bedeutung von Transaktionskosten hinweist. Die Möglichkeit regionaler Verlagerungen ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht positiv zu sehen. Aus ökologischer Sicht kann sie sinnvoll sein, wenn durch den Einsatz von gezielten Anreiz- und Planungsinstrumenten die ÖVF an den Stellen konzentriert würden, wo sie

den größten Nutzen (entlang der Achsen der regionalen Biotopverbundplanung, Pufferstreifen von Gewässern, etc.) stiften können.

- **Degression und Kappung:** Die Analysen auf Basis der Testbetriebsdaten und der InVeKoS-Daten zeigen, dass 2014 von insgesamt etwa 340.000 Betrieben etwa 2.500 Betriebe Direktzahlungen (ohne Greening-Komponente) von mehr als 150.000 € je Betrieb erhalten. Bei diesen Betrieben ist zu berechnen, ob ihre Direktzahlungen unter Berücksichtigung der Lohn- und Lohnnebenkosten zu kürzen sind. Unter Anrechnung der Lohnaufwendungen ergeben sich lediglich bei knapp 200 (Marktfrucht-) Betrieben Kürzungen im Umfang von durchschnittlich 1.500 € je betroffenem Betrieb bzw. für Deutschland insgesamt von etwa 300.000 €. Dies sind weniger als 0,1 % der gesamten Direktzahlungen. Bei einer Simulation auf Basis von Norm-Arbeitskräften würde sich der Gesamtbetrag um 150.000 € erhöhen.
- **Ausgestaltung der Direktzahlungen in anderen EU-Mitgliedstaaten:** Die meisten EU-Mitgliedsstaaten gewähren noch in irgendeiner Form gekoppelte Zahlungen im Rindfleischbereich (was rund 50 % der Produktion betrifft). Inwieweit diese Mitgliedstaaten die heutige Kopplung auch nach 2013 aufrechterhalten oder Mitgliedstaaten gegebenenfalls die Möglichkeiten zur Kopplung vollständig ausnutzen, ist unklar. Die Preiseffekte einer vollständigen Entkopplung in der gesamten EU wären in Deutschland den Modellergebnissen zufolge sehr gering (+0,25 % bei Rindfleisch). Einzelbetrieblich ist schwer vorherzusagen, welche direkten Produktions- und Einkommenswirkungen sich durch die Entkopplung in anderen Ländern ergeben. Die Erfahrungen in Deutschland zeigen, dass die spezialisierten Betriebe im Zuge der Entkopplung trotz vielfach fehlender Rentabilität des Betriebszweiges Rindfleischproduktion oder Mutterkuhhaltung häufig die Produktion aufrecht erhielten.
- **Kleinlandwirteregelung:** 2010 erhielten in Deutschland etwa 50.000 Betriebe mit einer Fläche von 111.000 ha Direktzahlungen von bis zu 1.000 €. Nimmt man an, dass all diese Betriebe die Kleinlandwirteregelung bei einer Pauschalzahlung von 1.000 € je Betrieb in Anspruch nehmen, entstehen für diese Gruppe zusätzliche Zahlungen von etwa 20 Mio. € im Vergleich zu einer einheitlichen Flächenprämie. Bei einer Erhöhung des Pauschalbetrags auf 1.500 oder 2.000 € pro Betrieb verdoppelt bzw. verdreifacht sich die so geförderte Fläche, wobei die damit verbundenen Ausgaben um das 2,6- bzw. 4,8-fache ansteigen. Diese Werte beinhalten nicht die Weinbaubetriebe, die erst ab 2012 in das Betriebsprämiensystem einbezogen werden. Auch zahlreiche Obst- und Gemüsebaubetriebe dürften nicht erfasst sein, so dass die Werte unter Berücksichtigung dieser Sonderkulturbetriebe deutlich höher liegen könnten. Unklar ist darüber hinaus, inwieweit auch Betriebe mit über den Pauschalbeträgen liegenden Beträgen die Kleinlandwirteregelung in Anspruch nähmen (um dadurch nicht den Cross-Compliance-Kontrollen und den Greening-Auflagen zu unterliegen) und dadurch Prämienzahlungen eingespart würden.
- **Junglandwirteförderung:** Etwa 7 % der Betriebe können eine Förderung erhalten. Die betroffene Fläche beträgt unter Berücksichtigung der betrieblichen Obergrenze von 46 ha in Deutschland rund 560.000 ha LF. Der Großteil der Betriebe und der Flä-

che entfällt mit rund 40 % auf Bayern. Der kalkulierte Förderbetrag liegt bei durchschnittlich 1.200 € je Junglandwirt und Jahr, was für Deutschland insgesamt rund 28 Mio. € ergibt.

- **Aktiver Landwirt:** Insgesamt muss nach dem KOM-Vorschlag etwa die Hälfte der Landwirte (53 %) mit Direktzahlungen von mehr als 5.000 € hinsichtlich des Status „aktiver Landwirt“ überprüft werden. Vor dem Hintergrund, dass damit Jahresabschlüsse und/oder Einkommensteuerbescheide hinsichtlich der Gesamteinkünfte zu prüfen sind (und hierbei zudem Datenprobleme bestehen), steht u. E. die höhere Zielgenauigkeit hinsichtlich der Förderung von „Betriebsinhaber(n) ... die tatsächlich eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben“, in keinem vernünftigen Verhältnis zum notwendigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand.

Einkommensstabilisierung (2. Säule): Wenn Landwirte einen Rückgang des Jahreseinkommens (BWS) von mehr als 30 % im Vergleich zu den drei Vorjahren erleiden, können Auszahlungen aus einem speziellen Fonds auf Gegenseitigkeit bis zu 70 % der Einkommensverluste ausgleichen. Von den anfallenden Kompensationsbeträgen wären maximal 65 % aus dem betreffenden ländlichen Entwicklungsprogramm erstattungsfähig.

Eine Analyse der Testbetriebsdaten ergibt, dass im Wirtschaftsjahr 2009/10 etwa 12 % (2008/09 etwa 15 %) der Betriebe einen solchen Einkommensrückgang aufwiesen. Wären alle diese Betriebe Mitglied eines zu diesem Zweck einzurichtenden Fonds, hätte der damit verbundene Kompensationsaufwand für den Fonds in diesem Wirtschaftsjahr bei einem Ausgleich von 70 % der Einkommensverluste entsprechend dem Vorschlag der EU-KOM auf Deutschland hochgerechnet 520 Mio. € betragen. Der im Verordnungsentwurf vorgeschlagene Kompensationsmechanismus enthält bei der Auslöseschwelle eine markante Sprungstelle, die zu gravierenden Anpassungsreaktionen der Betriebe führen und dadurch den Kompensationsumfang zusätzlich in die Höhe treiben dürfte. Bei dem als sinnvoller eingeschätzten Ausgleich nur des über 30 % hinausgehenden Einkommensrückgangs (d.h. Absicherung von 70 % des Referenzeinkommens) wäre der Kompensationsaufwand mit etwa 250 Mio. € nur halb so hoch. Bezogen auf die Betriebsformen hätte die durchschnittliche Kompensation je betroffenem Betrieb je nach Berechnungsvariante bei etwa 21.000 € (KOM-Vorschlag) bzw. 10.000 € gelegen (Veredlungsbetriebe liegen deutlich über diesen Mittelwerten, während Rinder- und Schafe haltende Betriebe deutlich darunter liegen). Da der einzelne Betrieb eine Vielzahl von Möglichkeiten hat, die Variation seiner Jahreseinkommen zu steuern, dürfte in der Realität mit höheren Aufwendungen zu rechnen sein. Mit einem Anstieg der Kompensationszahlungen wäre auch ein höherer Einsatz an öffentlichen Mitteln erforderlich, der auf Kosten anderer Maßnahmen der 2. Säule ginge.

Schlussfolgerungen

Wie in der Vorbemerkung oben bereits dargelegt, liegt den Legislativvorschlägen der Kommission kein überzeugendes und langfristig tragfähiges Konzept zugrunde. Ziel der

vorliegenden Studie ist nicht die Ausarbeitung eines solchen Konzepts (das für die jetzige Reformdiskussion auch zu spät käme), sondern die Untersuchung der Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen insbesondere im Bereich der 1. Säule. Die folgenden Schlussfolgerungen beschränken sich daher im Sinne des Machbaren darauf, wie einige der vorgeschlagenen Maßnahmen sinnvoll modifiziert werden könnten.

Kürzung der Direktzahlungen: Um einen langfristigen Abbau der Direktzahlungen einzuleiten, sollte von der GAP-Reform ein klares diesbezügliches Signal gesendet werden. Hierzu wäre es auch im Sinne des Vertrauensschutzes und von Planungssicherheit sinnvoll, dass die Direktzahlungen von Jahr zu Jahr reduziert werden und das langfristige Ziel eines Ausstiegs proklamiert wird. Von der Option, Finanzmittel aus der 1. in die 2. Säule umzuschichten, sollte Deutschland in vollem Umfang Gebrauch machen. Inhaltlich sollten Bereiche gefördert werden, die auf europäischer Ebene einen möglichst großen Mehrwert schaffen (z. B. Ressourcenschutz, Biodiversität). Für eine solche Mittelverwendung sollte die EU-Kofinanzierung angehoben werden. Um die verfügbaren Mittel für gezielte Maßnahmen in der 2. Säule zu erhöhen, sollte zudem von der Option Gebrauch gemacht werden, benachteiligte Gebiete über die 1. Säule zu fördern. Deutschland sollte prüfen, von der Möglichkeit der gekoppelten Stützung gemäß Art. 38 ff. für nicht marktfähige Leistungen (z. B. Blühstreifen) Gebrauch zu machen.

Greening: Die Begrünung der Direktzahlungen steht vor dem Grunddilemma, dass Umweltmaßnahmen in der 1. Säule, die für alle Landwirte in der EU-27 gelten, prinzipiell leicht administrier- und kontrollierbar sein müssen und damit in der Regel weniger zielgerichtet sind als freiwillige Umweltmaßnahmen in der 2. Säule. Ein „Greening“ der 1. Säule läuft damit immer Gefahr, nur eine scheinbare „Begrünung“ mit hohen Mitnahmeeffekten zu sein oder die Umweltleistungen mit zu hohen Kosten zu erkaufen, da der Heterogenität in der EU nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann. Deshalb ist es sinnvoll, die Teilnahme an bestimmten Klima- und Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule auf die ökologischen Vorrangflächen anzurechnen.

Degression und Kappung: Die Vorschläge führen in Deutschland praktisch zu keiner signifikanten Kürzung der Direktzahlungen, verursachen aber sowohl für die Verwaltung als auch für die Landwirte zusätzliche Bürokratiekosten. Die intendierte gerechtere Verteilung der Direktzahlungen wird damit nicht erreicht, weshalb die Sinnhaftigkeit der vorgeschlagenen Regelung deutlich in Frage zu stellen ist.

Ausgestaltung der Direktzahlungen in anderen EU-Mitgliedstaaten: Aus Wettbewerbsgründen ist eine EU-weite vollständige Entkopplung der Direktzahlungen an bestimmte Produkte zu empfehlen.

Kleinlandwirte: In Deutschland ist mit der Kleinlandwirteregelung keine Verringerung der Verwaltungsaufwendungen zu erwarten. Die pauschale Befreiung der Kleinlandwirte von den Kontrollen (und ggf. Sanktionen) der CC-Auflagen in den Themenfeldern Tier-

kennzeichnung, Tierseuchen und Lebensmittelsicherheit kann dagegen Probleme mit sich bringen. Eine Umsetzung dieser Regelung erscheint daher nicht sinnvoll.

Die **Junglandwirteförderung** ist in der vorgeschlagenen Form in Deutschland nicht erforderlich und auch nicht sinnvoll. Zum einen sind bislang keine gravierenden Probleme bei der Unternehmensnachfolge zu erkennen und auch die Altersstruktur der Betriebsleiter in Deutschland stellt keinen Grund für besondere Maßnahmen dar. Zum anderen ist zu bezweifeln, dass ein potenzieller Hofnachfolger seine Berufsentscheidung davon abhängig macht, dass er fünf Jahre lang maximal ca. 2.300 € zusätzliche Direktzahlungen erhält. Des Weiteren steht mit der Junglandwirteförderung in der 2. Säule bereits ein Förderinstrument zur Verfügung. Die zwingende Umsetzung der vorgeschlagenen Regelung in der 1. Säule wird für Deutschland als nicht sinnvoll erachtet.

Aktiver Landwirt: Die Vorschläge zur Begrenzung der Direktzahlungen auf „aktive Landwirte“ sind nicht sinnvoll, wenn die Abgrenzung über die Ermittlung der Gesamteinkünfte erfolgt. Dieses Kriterium würde hohe Bürokratiekosten verursachen und wirft zahlreiche ungeklärte Abgrenzungsfragen auf. Wenn aber eine solche Regelung eingeführt werden sollte, ist darauf zu achten, dass die Einkommens-/Einkünfteprüfung auf bereits anderweitig vorliegenden Dokumenten aufbaut. Da ein Teil der Direktzahlungen (Greening) mit der Bereitstellung öffentlicher Leistungen begründet wird, ist zudem nicht nachvollziehbar, warum diese nur Landwirten entlohnt werden sollten, nicht aber anderen Landbewirtschaftern.

Einkommensstabilisierungsinstrument: Das vorgeschlagene Instrument zur Einkommensstabilisierung in der 2. Säule der GAP liefert aus Sicht der Autoren für den deutschen Agrarsektor ebenfalls keinen sachgerechten Ansatz, da erhebliche Umsetzungsprobleme für die Administration sowie Fehlanreize auf betrieblicher Ebene gesehen werden. Bereits die Basisprämie soll zu einer Grundsicherung der Betriebe gegen volatilere Märkte beitragen. Hinzu kommt, dass die damit verbundenen Ausgaben je nach Ausgestaltung recht hoch sein können und bei künftig voraussichtlich stärkeren Einkommensschwankungen möglicherweise noch stark ansteigen werden. Dagegen könnte ein Risikoausgleich durch eine steuerlich begünstigte Rücklagenbildung die erwarteten zunehmenden Preis- und Einkommensvolatilitäten besser abfedern. Einer Entscheidung zugunsten einer derartigen Rücklage müsste jedoch eine fundierte Analyse der Wirkungen und weiterer Alternativen zur betrieblichen Risikominderung vorausgehen.

Insgesamt sollte darauf hingewirkt werden, dass die 1. und 2. Säule der GAP widerspruchsfrei, möglichst kohärent und synergetisch im Hinblick auf die Bewältigung der künftigen Herausforderungen ausgestaltet werden.

Inhaltsverzeichnis

Kurzzusammenfassung/Summary	i
Zusammenfassung	iii
1 Einleitung	1
1.1 Auftrag und Rechtsgrundlagen	1
1.2 Grundsätzliche Bewertung der Direktzahlungen	3
2 Kürzung der Direktzahlungen (DZ)	7
2.1 Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen	7
2.2 Vorgehensweise und Datenbasis	8
2.3 Ergebnisse	10
2.4 Bewertung	11
3 Greening (Begründung der Direktzahlungen)	15
3.1 Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen:	15
3.2 Datenbasis und Vorgehensweise	16
3.3 Ergebnisse	17
3.4 Bewertung	32
4 Degression und Kappung der Direktzahlungen	37
4.1 Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen	37
4.2 Datenbasis und Vorgehensweise	37
4.3 Ergebnisse	38
4.4 Bewertung	41
5 Auswirkungen der Ausgestaltung der Direktzahlungen in anderen Mitgliedsstaaten	43
5.1 Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen	43
5.2 Datenbasis und Vorgehensweise	43
5.3 Ergebnisse	45
5.4 Bewertung	50

6	Kleinlandwirteregelung	51
6.1	Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen	51
6.2	Datenbasis und Vorgehensweise	51
6.3	Ergebnisse	51
6.4	Bewertung	52
7	Junglandwirteförderung im Rahmen der 1. Säule der GAP	55
7.1	Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen	55
7.2	Datenbasis und Vorgehensweise	56
7.3	Ergebnisse	56
7.4	Bewertung	59
8	Aktiver Landwirt	61
8.1	Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen	61
8.2	Datenbasis und Vorgehensweise	61
8.3	Ergebnisse	61
8.4	Bewertung	62
9	Risikomanagement – Einkommensstabilisierungsinstrument (Art. 40 des Vorschlages zur ELER-Verordnung)	65
9.1	Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen	65
9.2	Datenbasis und Vorgehensweise	65
9.3	Ergebnisse	68
9.4	Bewertung	72
	Literaturverzeichnis	75
	Anhang	A1-A24

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 4.1:	Anteil der von Degression und Kappung im Jahr 2014 betroffenen Betriebe nach Betriebsform mit/ohne Anrechnung des Lohnaufwands	39
Abbildung 4.2:	Durchschnittliche Änderung der Direktzahlungen (in %) durch Degression oder Kappung bei den relevanten Betrieben im Jahr 2014 (>150.000 € Basisprämie) nach Betriebsform mit/ohne Anrechnung des Lohnaufwands	40
Abbildung 5.1:	Vollkosten und Gesamterlöse typischer Mutterkuhbetriebe in Europa vor und nach der Entkopplung der Tierprämien	48
Abbildung 9.1:	Schematische Darstellung der Einkommensstabilisierung in zwei Optionen	67

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 2.1:	Änderung der durchschnittlichen Direktzahlungen je Betrieb nach Betriebsform und Größe der LF	12
Tabelle 2.2:	Änderung der durchschnittlichen Betriebseinkommen je Arbeitskraft nach Betriebsform und Größe der LF durch Kürzung und Umverteilung der Direktzahlungen	13
Tabelle 2.3:	Änderung des durchschnittlichen Gewinns plus Lohnaufwand je Arbeitskraft nach Betriebsform und Größe der LF durch Kürzung und Umverteilung der Direktzahlungen	14
Tabelle 3.1:	Fläche aller Landschaftselemente (auf Basis der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche) und der ungenutzten Strukturen (auf Äckern) (potenzielle ökologische Vorrangflächen) nach Bundesländern im Jahr 2010	21
Tabelle 3.2:	Änderung der Erzeugerpreise in Deutschland bei unterschiedlichen Anteilen für ökologische Vorrangflächen (% gegenüber der Baseline 2021)	24
Tabelle 3.3:	Änderung der Produktion und Betriebseinkommen bei unterschiedlichen Anteilen für ökologische Vorrangflächen (ÖVF) in Deutschland im Vergleich zur Baseline 2021	26
Tabelle 3.4:	Einzelbetriebliche Folgenabschätzung der Greening-Auflagen	29
Tabelle 5.1:	Implementierung gekoppelter Zahlungen im Rindfleischsektor in den EU-Mitgliedsstaaten (ohne Deutschland, 2010)	45
Tabelle 6.1:	Von der Kleinlandwirteregelung erfasste Betriebe und Mehrausgaben bei Anwendung einer Betriebsfltrate anstelle einer Flächenfltrate – differenziert nach Ländern und Höhe der Betriebsfltrate	52
Tabelle 7.1:	Zahl und Anteil der Betriebe, die 2011 nach der neu vorgeschlagenen Regelung zur Förderung der Junglandwirte förderbar wären – differenziert nach Ländern	57
Tabelle 7.2:	Mittlere Förderfläche und Förderbetrag je Betrieb und Jahr sowie Gesamtfördervolumen im Rahmen der Junglandwirteregelung – differenziert nach Ländern	58
Tabelle 7.3:	Ausgewählte Kennzahlen zum Vergleich von Haupterwerbsbetrieben (Einzelunternehmen und GbR), differenziert nach Altersgruppen	59
Tabelle 8.1:	Zahl und Anteil der Betriebe, deren Status als „Aktiver Landwirt“ (mit Direktzahlung größer als 5.000 €) geprüft werden müsste	62

Tabelle 9.1:	Bruttowertschöpfung und Höhe der kalkulatorischen Kompensation (Variante A und B) im Wirtschaftsjahr 2009/10 – differenziert nach Betriebsform	69
Tabelle 9.2:	Sektoral hochgerechnete Testbetriebe und deren Anteil mit einem kalkulatorischen Anspruch auf Einkommensausgleich (Variante A und B) im WJ 2009/10 – differenziert nach Ländern	70

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen im Anhang

Abbildung A_4.1:	Zahl der Testbetriebe mit einer für 2014 projizierten Basisprämie von über 150.000 € in Abhängigkeit von der Höhe der Direktzahlungen bzw. des Lohnaufwandes (Arbeitgeber; brutto) je Lohnarbeitskraft (LAK)	A21
Abbildung A_4.2:	Anzahl der hochgerechneten Betriebe, die von Degression oder Kappung 2014 betroffen sind, in Abhängigkeit von der Höhe der Basisprämie und des Lohnaufwandes je Lohnarbeitskraft (LAK) sowie der Anrechnung des Lohnaufwandes	A21
Tabelle A_3.0:	Zahl der in der ZID erfassten Betriebe mit Flächennutzung (Jahr 2010)	A3
Tabelle A_3.1:	Anzahl der Betriebe mit Anpassungsbedarf aufgrund der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung (Betriebe mit über 3 ha AF)	A4
Tabelle A_3.2:	Anpassungsbedarf (in ha) aufgrund der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung (Betriebe mit über 3 ha AF)	A4
Tabelle A_3.3:	Regionale Verteilung des Anpassungsbedarfs aufgrund der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung (betroffene Flächen und Anteil an der Ackerfläche) (Betriebe mit über 3 ha AF)	A5
Tabelle A_3.4:	Regionale Verteilung des Anpassungsbedarfs aufgrund der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung (Anzahl betroffene Betriebe und nötige prozentuale Anpassung) (Betriebe mit über 3 ha AF)	A5
Tabelle A_3.5:	Entwicklung der Zahl der Betriebe mit Anpassungsbedarf hinsichtlich der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung und der Fläche in Abhängigkeit von der Mindestackerfläche des Betriebes	A6
Tabelle A_3.6:	Entwicklung der Zahl der Betriebe mit Anpassungsbedarf hinsichtlich der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung und der Fläche in Abhängigkeit vom Anteil der Ackerfläche an der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebes (ab 3 ha AF)	A7
Tabelle A_3.7:	Verteilung des Anpassungsbedarfs aufgrund der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung in Abhängigkeit von der Betriebsgröße (nur 1 n 70 % Kriterium (Betriebe mit über 3 ha AF))	A7
Tabelle A_3.8:	Verteilung des Anpassungsbedarfs aufgrund der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung in Abhängigkeit von der Betriebsgröße (nur 2 n 95 % Kriterium (Betriebe mit über 3 ha AF))	A8

Tabelle A_3.9:	Anteil des Grünlandes in den Ländern MV, NI, NW in Abhängigkeit vom Schutzstatus und der Bedeutung für die Erbringung von öffentlichen Leistungen	A10
Tabelle A_3.10:	Bedarf an Ökologischen Vorrangflächen	A11
Tabelle A_3.11:	Lage der Ökologischen Vorrangflächen, differenziert nach der Notwendigkeit der Bereitstellung (großzügige Abschätzung der ÖVF)	A12
TabelleA_3.12:	Lage der Ökologischen Vorrangflächen, differenziert nach der Notwendigkeit der Bereitstellung (konservative Abschätzung der ÖVF)	A12
Tabelle A_3.13:	Lage der Ökologischen Vorrangflächen, differenziert nach der Notwendigkeit der Bereitstellung (Bundesratsvorschlag: Nur Betriebe mit Dauergrünlandanteil von über 50 % und Acker- und Dauerkulturflächen von weniger als 15 ha)	A13
Tabelle A_3.14:	Umfang der ZID-Codes, die als ÖVF gewertet wurden in Deutschland	A14
Tabelle A_3.15:	Zuordnung der ZID-Codes zu den Kulturartengruppen für die Ermittlung der Betroffenheit in Hinblick auf die Regelung zur Anbaudiversifizierung	A15
Tabelle A_3.16:	Änderung der Betriebseinkommen je Arbeitskraft nach Betriebsform und -größe bei unterschiedlichen Anteilen für ökologische Vorrangflächen	A18
Tabelle A_3.17:	Änderung des Gewinns plus Lohnaufwand je Arbeitskraft nach Betriebsform und -größe bei unterschiedlichen Anteilen für ökologische Vorrangflächen	A19
Tabelle A_3.18:	Änderung der stillgelegten Flächen bei Freistellung der Betriebe mit weniger als 15 ha Ackerland oder Dauerkulturen und/oder mehr als 50 % Dauergrünlandanteil	A20
Tabelle A_4.3:	Anzahl der Betriebe mit kalkulatorischen Direktzahlungen über 150.000 € auf Basis der Zahlungsansprüche 2011 und einer angenommenen einheitlichen Basisprämie von 200 €/ha	A22
Tabelle A_4.4:	Volumen der im Rahmen der Kappungsregelung einbehaltenen Mittel (in Mio. €) in Abhängigkeit vom Lohnansatz (Arbeitgeber, brutto)	A22
Tabelle A_7.1:	Zahl der Betriebe, die 2011 von der Junglandwirteregelung betroffen wäre, und die möglichen Förderjahre für Junglandwirte	A23
Tabelle A_7.2:	Umfang der Fläche, die 2011 von der Junglandwirteregelung betroffen wäre und die möglichen Förderjahre (46 ha Obergrenze)	A23

Tabelle A_7.3:	Förderfläche und Förderbetrag je Betrieb sowie Gesamtförder- volumen die 2011 von der Junglandwirterregelung betroffen wäre – nach Umfang der festgelegten flächenbezogenen Förderobergrenze	A24
----------------	---	-----

1 Einleitung

1.1 Auftrag und Rechtsgrundlagen

Die Europäische Kommission veröffentlichte am 12. Oktober 2011 ihre Legislativvorschläge für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) für den Zeitraum 2014 bis 2020. Die Diskussionen über die GAP nach 2013 sind damit in eine neue Phase getreten. Mit Schreiben vom 24.11.2011 bat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) das Thünen-Institut, die Kommissionsvorschläge hinsichtlich der Produktions-, Verteilungs- und Einkommenswirkungen auf die deutsche Landwirtschaft zu analysieren und nach Möglichkeit auch Aussagen über die Umweltwirkungen zu treffen. Konkret stehen im Mittelpunkt des vorliegenden Berichts folgende Bereiche:

- Generelle Kürzung der Direktzahlungen für Deutschland
- Greening (Begrünung der Direktzahlungen)
- Degression und Kappung der Direktzahlungen
- Auswirkungen der Ausgestaltung der Direktzahlungen in anderen Mitgliedsstaaten
- Kleinlandwirteregelung
- Junglandwirteförderung im Rahmen der 1. Säule
- Aktiver Landwirt
- Risikomanagement/Einkommensstabilisierungsinstrument (2. Säule)

Der Schwerpunkt der Untersuchung bezieht sich auf Regelungen im Bereich der 1. Säule der GAP. Eine umfangreiche Bewertung der Kommissionsvorschläge zur GAP und zur Strukturpolitik aus der Sicht der ländlichen Entwicklung hatte das Thünen-Institut bereits im Dezember 2011 veröffentlicht. Auf diese Bewertung (GRAJEWSKI, 2011) sei an dieser Stelle ergänzend zum vorliegenden Bericht verwiesen.

Im vorliegenden Bericht werden insbesondere die beiden folgenden Legislativvorschläge betrachtet:

- die Direktzahlungen-Verordnung „mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik“ (DZ-VO) (EU-KOM, 2011a);
- die ELER-Verordnung (ELER-VO) „über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)“ (EU-KOM, 2011b).

Auf Direktzahlungen entfallen 2012 über 40 Mrd. € der rund 57 Mrd. € der EU-Agrar- und Fischereiausgaben (BMELV, 2011, S. 440). Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Direktzahlungen im Zentrum der Diskussionen über die zukünftige Ausgestaltung der

GAP stehen. Da die ursprüngliche Legitimierung der Direktzahlungen als Preisausgleichszahlungen im Zeitablauf immer schwächer geworden ist, sind die Kommissionsvorschläge auch als eine Neulegitimierung der Direktzahlungen zu sehen. Bereits in ihrer Mitteilung „Die GAP bis 2020“ von November 2010 hat sich die Kommission für „eine ‚grünere‘ erste Säule, die auch eine gerechtere Verteilung gewährleistet“ (EU-KOM, 2010, S. 3) (EU-KOM, 2010, S. 3), ausgesprochen. Direktzahlungen sollen demnach zur Grundsicherung landwirtschaftlicher Einkommen und zur Bereitstellung öffentlicher Güter beitragen (EU-COM, 2011).

In ihren Legislativvorschlägen hält die Kommission an der überragenden finanziellen Bedeutung der Direktzahlungen für die GAP fest. Der Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2014 bis 2020 sieht für die 1. Säule 317,2 Mrd. € vor (zu jeweiligen Preisen) und 101,2 Mrd. € für die 2. Säule. Damit würde das Verhältnis zwischen 1. und 2. Säule im Vergleich zu 2007 bis 2013 in etwa unverändert bleiben. Der Entwurf der Direktzahlungen-Verordnung (DZ-VO) sieht folgende obligatorische und fakultative Komponenten für die Direktzahlungen vor:

1. eine Basisprämie (Art. 18 ff., 40 bis 70 % der nationalen bzw. regionalen Obergrenze für Direktzahlungen),
2. eine Ökologisierungskomponente (Art. 29 ff., „Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“, 30 % der Obergrenze),
3. fakultativ: Zahlung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen (Art. 34 f., max. 5 % der Obergrenze),
4. Zahlung für Junglandwirte (Art. 36 f., max. 2 % der Obergrenze),
5. fakultativ: gekoppelte Stützung (Art. 38 ff., max. 5 % der Obergrenze, unter bestimmten Bedingungen max. 10 %),
6. fakultativ: Kleinlandwirteregelung (Art. 47 ff., max. 10 % der Obergrenze).¹

Alle Direktzahlungen (faktisch außer denen für Kleinlandwirte) unterliegen der Cross-Compliance-Verpflichtung. Der Erhalt der Basisprämie setzt nach Art. 29 auch die Einhaltung der Ökologisierungskomponente voraus.² Alle Direktzahlungen außer der Ökologisierungskomponente unterliegen den Regeln zur stufenweisen Kürzung und Deckelung der Zahlungen.

Nach Art. 14 können die Mitgliedsstaaten bis zum 01.08.2013 beschließen, bis zu 10 % ihrer nationalen Obergrenze gemäß Anhang II (für Deutschland ca. 5,2 Mrd. € p. a.) in die

¹ Der Vollständigkeit halber seien die kulturspezifische Zahlung für Baumwolle und ergänzende nationale Direktzahlungen für Bulgarien und Rumänien für 2014 und 2015 erwähnt.

² Angesichts der laufenden Diskussion ist jedoch fraglich, ob auch die Basisprämie bei Verstoß gegen die Greening-Vorgaben verloren geht.

2. Säule (ELER) umzuschichten. Bestimmte Mitgliedsstaaten, zu denen Deutschland nicht gehört, können bis zu 5 % ihrer ELER-Mittel für Direktzahlungen verwenden.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut. In den Kapiteln 2 bis 9 werden die Auswirkungen zentraler Regelungen detailliert untersucht. Jedes Kapitel besteht aus den vier Unterkapiteln „Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfrage“, „Datenbasis und Vorgehensweise“, „Ergebnisse“, „Bewertung“. Da die EU-KOM an zahlreichen Stellen ihrer Verordnungsentwürfe eine (noch ausstehende) Konkretisierung durch sog. delegierte Rechtsakte oder Durchführungsverordnungen vorsieht, mussten bei den Analysen teilweise weitreichende Annahmen getroffen werden. Dies ist bei Ergebnisbewertungen und den Schlussfolgerungen zu berücksichtigen.

Bevor in den folgenden Kapiteln die Legislativvorschläge detailliert untersucht werden, halten wir es für wichtig, zunächst grundsätzlich zum vorliegenden Vorschlag der Europäischen Kommission und insbesondere zum Instrument der Direktzahlungen kurz Stellung zu beziehen.

1.2 Grundsätzliche Bewertung der Direktzahlungen

Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik (WBA, 2010, 2011a) hat sich in seinem Gutachten „EU-Agrarpolitik nach 2013: Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume“ und in seiner „Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020“ gründlich mit dem Instrument „Direktzahlungen (DZ)“ auseinandergesetzt. In weiteren wissenschaftlich ausgerichteten Stellungnahmen wird der Entwurf der EU-KOM zur Gestaltung der künftigen Direktzahlungen ausführlich analysiert und bewertet (z. B. ISERMEYER, 2012; LAKNER et al., 2012; TANGERMANN, 2011). Im Kern sind sich die Wissenschaftler bei der Beurteilung des Vorschlags zur künftigen GAP und insbesondere zu den Direktzahlungen weitgehend einig. „Direktzahlungen sind ein sinnvolles Instrument des Übergangs, und dieser Übergang ist auch heute noch zu gestalten. Für die langfristige Ausrichtung der EU-Agrarpolitik ist aber ein System von Direktzahlungen, welches für alle landwirtschaftlichen Flächen in der EU-27 eine finanzielle Unterstützung bereithält, nach Überzeugung des Beirats kein geeigneter Ansatz.“ (WBA, 2011, S. 2).

Befürworter von flächendeckenden Direktzahlungen begründen diese damit, dass sie zur Aufrechterhaltung einer rentablen Landwirtschaft notwendig und ein Entgelt für die Erbringung öffentlicher Leistungen seien. Beide Argumente überzeugen nicht. Vernachlässigt wird bei der Argumentation, dass die Direktzahlungen wesentlich und im Zeitablauf zunehmend die Einkommen der Grundeigentümer stützen und bei einem schrittweisen Abbau der Direktzahlungen in den meisten Regionen der nicht mit einem Bruchfallen von landwirtschaftlichen Flächen zu rechnen ist. Sollte diese Gefahr für einzelne Regionen real sein, könnte diese mit einem Instrument wie der Ausgleichszulage gezielt gefördert

werden (WBA, 2010). Eine Honorierung öffentlicher Leistungen durch pauschale Direktzahlungen ist zu unspezifisch und kann keinesfalls das derzeitige und nach 2013 vorgesehene Niveau der Direktzahlungen rechtfertigen:

Die Kommission begründet die Direktzahlungen (bzw. die Basisprämie) sehr stark mit einkommenspolitischen Argumenten. In ihrer Veröffentlichung „The future of CAP direct payments“ argumentiert DG AGRI (2011, S. 2): „Paying farmers income support is important in itself as the agricultural sector is a low income sector in the economy. At the same time, paying income support to farmers enables the provision of basic public goods in a territorially and environmentally balanced way across the EU.“ Diese Argumentation ist aus mehreren Gründen nicht stichhaltig. Einkommenspolitische Maßnahmen sollten sich grundsätzlich an Kriterien der Einkommensbedürftigkeit einzelner Personen/Haushalte orientieren und nicht an nationalen Durchschnittswerten landwirtschaftlicher Einkünfte. Es ist nicht ersichtlich, warum die EU für eine bestimmte Berufsgruppe Einkommenspolitik betreiben soll und warum sie es nicht den Mitgliedsstaaten selbst überlässt, welche Bedürftigen sie wie im Rahmen ihrer nationalen Einkommens- und Verteilungspolitik unterstützt. Die Ausstattung eines landwirtschaftlichen Betriebes mit Zahlungsansprüchen für Direktzahlungen und bewirtschafteter Fläche sagt wenig über die Bedürftigkeit des Haushalts aus. Dass die Direktzahlungen über die Cross-Compliance-Regelungen positive Umweltwirkungen haben können, ist unbestritten. Dass die Erbringung öffentlicher Güter auf diesem Weg aber in einer räumlich und ökologisch ausgewogenen Balance erfolgen soll, ist nicht ersichtlich. Außerdem ist naheliegend, dass mit dem gleichen Finanzaufwand durch gezielte Umweltmaßnahmen ein Mehr an öffentlichen Gütern erstellt werden kann.

Die Kommission spricht sich in ihren Vorschlägen für eine gerechtere Verteilung der Direktzahlungen zwischen den Mitgliedsstaaten als auch zwischen den Empfängern innerhalb eines Mitgliedsstaates aus. Sie schlägt hierzu insbesondere eine begrenzte Umverteilung der nationalen Obergrenzen zwischen den Mitgliedsstaaten vor, die Beschränkung der Empfänger auf „aktive Landwirte“ und die Degression und Kappung der Direktzahlungen pro Empfänger.

Eine Einschätzung der „Gerechtigkeit der Verteilung der Direktzahlungen“ setzt Klarheit über die mit den Direktzahlungen verfolgten Ziele voraus. Diese ist nicht hinreichend gegeben. Die Direktzahlungen sollen zu einer Grundsicherung landwirtschaftlicher Einkommen beitragen, die Erbringung öffentlicher Güter honorieren – insbesondere durch Zahlungen für dem Klima- und Umweltschutz förderlicher Landbewirtschaftungsmethoden – und Vertrauensschutz gewähren, indem größere Umbrüche vermieden werden sollen. Eine gerechte Verteilung kann im Sinne einer bedarfsgerechten oder einer leistungsgerechten Verteilung interpretiert werden.

Hinsichtlich des Ziels der Einkommensstützung ist insbesondere die Bedarfsgerechtigkeit von Bedeutung. Dann sollte die Verteilung zwischen den Mitgliedsstaaten die Bedürftig-

keit der Landwirte in den einzelnen Mitgliedsstaaten widerspiegeln. Für die Verteilung zwischen den Landwirten innerhalb eines Mitgliedsstaates sind der vorgesehene Übergang zum Regionalmodell (in Deutschland bereits bis 2013 umgesetzt), die Degression und Deckelung sowie die Definition des aktiven Landwirts von Bedeutung. Da die Prämien im Betriebsmodell umso höher waren, je höher die historischen Referenzerträge bzw. Viehumfänge waren, profitieren vom Übergang zum Regionalmodell insbesondere extensive Grünlandregionen. Es kann vermutet werden, dass dort die landwirtschaftlichen Einkommen tendenziell geringer sind. Generell sollte eine sozialpolitisch begründete Einkommenspolitik aber die Bedürftigkeit des Empfängerhaushalts prüfen und nicht nur die Höhe der landwirtschaftlichen Einkommen. Dies wäre auch erforderlich, um die Bedarfsgerechtigkeit der Regelung zur Degression und Kappung der Direktzahlungen zu bewerten.

Leistungsgerechtigkeit setzt voraus, dass die Entlohnung sich an der erbrachten Leistung bemisst. Der Bezug zu einer Leistung wird bei der Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden (Ökologisierungskomponente) bereits im Namen verdeutlicht, aber auch bei der Basisprämie über die Cross-Compliance-Regelung (und die Verknüpfung von Basisprämie und Ökologisierungskomponente) hergestellt. Es ist offensichtlich, dass die Leistungen, verstanden als erbrachte öffentliche Güter, von Betrieb zu Betrieb und Region zu Region stark schwanken und Leistungsgerechtigkeit nicht gegeben ist. Selbst wenn man wegen der Schwierigkeit der Monetarisierung der „Leistungen“ (vgl. PLANKL et al., 2010) vereinfacht fordert, dass die Direktzahlungen die zusätzlichen Kosten/den entgangenen Gewinn widerspiegeln, ist diese Bedingung nicht erfüllt.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass die einkommenspolitische Begründung der Direktzahlung auf tönernen Füßen steht. Dies gilt auch für die Begründung der Direktzahlungen als Entgelt für die Erbringung öffentlicher Leistungen. Die Begründung der Direktzahlungen (Greening) steht hier vor dem Grunddilemma, dass Umweltmaßnahmen in der 1. Säule, die für alle Landwirte in der EU-27 gelten, prinzipiell leicht administrier- und kontrollierbar sein müssen und damit in der Regel weniger zielgerichtet sind als freiwillige Umweltmaßnahmen in der 2. Säule. Ein „Greening“ der 1. Säule läuft damit Gefahr, eine „Scheinbegründung“ mit hohen Mitnahmeeffekten zu sein oder die Umweltleistungen mit zu hohen Kosten zu erkaufen, da der Heterogenität in der EU nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann.

Aufgrund des stärker auf spezifische Ziele ausgerichteten Förderansatzes in der 2. Säule der GAP plädieren die Wissenschaftler überwiegend für eine Stärkung der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume im Rahmen von ELER.

Da grundlegende Änderungen der Kommissionsvorschläge eher unwahrscheinlich sind, sollte sich Deutschland dafür einsetzen, dass die Möglichkeiten zur Umschichtung von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule genutzt werden, um die Mittel zielgerichteter zu verwenden. Damit dies nicht an der Mitfinanzierung der Mitgliedsstaaten scheitert, sollte darauf

hingewirkt werden, dass der obligatorische Mitfinanzierungsanteil der Mitgliedsstaaten für umgeschichtete Mittel möglichst gering ist. Wenn die Direktzahlungen, wie in den Legislativvorschlägen vorgesehen, in starkem Maße als Instrument zur Einkommensstützung begründet werden und die Einkommens- und Verteilungspolitik aber vor allem in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten liegt, dann spricht nichts dafür, die Direktzahlungen (Basisprämie) vollständig oder zu einem hohen Anteil aus dem EU-Haushalt zu finanzieren. Dies gilt erst recht, wenn z. B. Maßnahmen zum globalen Umweltgut „Klimaschutz“ in der 2. Säule nur noch mit maximal 50 % (Nichtkonvergenzgebiet) aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Die unterschiedlichen Kofinanzierungssätze bzw. die Priorisierung des Mitteleinsatzes in der GAP sollten theoretisch den „Europäischen Mehrwert“ der betroffenen Politikbereiche wiedergeben. Dieser Zusammenhang ist jedoch bei der vorgeschlagenen künftigen Ausgestaltung der GAP noch weniger zu erkennen als bisher.

2 Kürzung der Direktzahlungen (DZ)

2.1 Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen

Der Entwurf der EU-Kommission zur DZ-VO enthält in Art. 7 („Nettoobergrenzen“) und Anhang II und III („Nationale Nettoobergrenzen“) Vorschläge, die für Deutschland effektiv eine etwa 4 %-ige Kürzung des Nettobetrags für Direktzahlungen vorsehen.³ Aufgrund der Abschaffung der Modulation fällt die notwendige Kürzung der Nominalwerte der Zahlungsansprüche mit gut 11 % deutlich höher aus.

Die Mitgliedsstaaten können nach Art. 14 des Entwurfs zur DZ-VO („Flexibilität zwischen den Säulen“) bis zu 10 % ihrer nationalen Obergrenze als zusätzliche Förderung für Maßnahmen im Rahmen der 2. Säule verwenden. Der entsprechende Betrag steht dann nicht mehr für die Gewährung von Direktzahlungen zur Verfügung. Obligatorisch ist nach Art. 36 die Einführung einer Zahlung für Junglandwirte, wobei aber keine Mindestzahlung vorgegeben wird. Maximal dürfen hierfür 2 % der Obergrenze verwendet werden. Fakultativ sind

- eine Zahlung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen (Art. 34 f., max. 5 % der Obergrenze) und
- eine gekoppelte Stützung (Art. 38 ff., max. 5 % der Obergrenze).

Demgegenüber ist die Umsetzung der Kleinlandwirteregelung (Art. 47 ff., max. 10 % der Obergrenze) obligatorisch.

Analysen zu den Vorschlägen zu gekoppelter Stützung, Kleinlandwirteregelung und Junglandwirteförderung sind nach Greening (Kapitel 3) und Degression/Kappung (Kapitel 4) in den Kapiteln 5 bis 7 dargestellt.

In diesem Kapitel werden folgende Untersuchungsfragen bearbeitet:

- Wie entwickelt sich das Niveau der Direktzahlungen insgesamt, durchschnittlich je Hektar, je Betrieb und für unterschiedliche Betriebsgruppen?
- Welche Auswirkungen haben die DZ-Kürzungen auf das Einkommen der Betriebe insgesamt und differenziert nach Betriebsgruppen?
- Wie wirken die möglichen Umverteilungen der Direktzahlungen in die 2. Säule auf die Einkommen der Betriebe insgesamt und differenziert nach Betriebsgruppen?

³ Diese Kürzung ergibt sich, wenn man die Nettoobergrenze des DZ-VO-Entwurfs ab dem Jahr 2017 (EU-KOM, 2011a, Anhang III) in das Verhältnis zur Obergrenze der Direktzahlungen ohne Modulationsmittel des Jahres 2012 (EUROPÄISCHER RAT, 2009, Anhang IV) setzt.

2.2 Vorgehensweise und Datenbasis

Anpassung des Budgets für Direktzahlungen (Szenario GAP2013_DZ)

Die Einkommenswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen der Direktzahlungen der 1. Säule wurden mithilfe des Betriebsgruppenmodells FARMIS untersucht, wobei die Projektionen der vTI-Baseline 2011 bis 2021 als Referenzszenario (OFFERMANN et al., 2012) dienen. Das Szenario **GAP2013_DZ** baut auf dem vorliegenden KOM-Vorschlag mit einer knapp 4 %-igen Kürzung für Deutschland ab 2017 auf. Die Verteilung des Prämienvolumens auf die Regionen innerhalb von Deutschland wird als konstant angenommen, d. h. es wird eine zur Situation in 2012 unveränderte Relation der einheitlichen Zahlungsanspruchswerte in den Bundesländern unterstellt.⁴ Eine Kürzung der Direktzahlungen durch Modulation erfolgt nach dem Vorschlag der Kommission zukünftig nicht mehr.⁵ Mögliche Effekte aus der Kappung der Direktzahlungen wurden aufgrund der geringen sektoralen Bedeutung nicht berücksichtigt (vgl. Kapitel 3 „Degression und Kappung“).

Flexibilität zwischen den Säulen (Szenario GAP2013_DZ-15%)

Da die Daten zur Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete noch nicht verfügbar sind, konnte die optionale Finanzierung der Ausgleichszulage über die 1. Säule nicht detailliert untersucht werden. Eine Finanzierung (eines Teils) der Ausgleichszulage über die 1. Säule erhöht durch die Reduzierung des Aufwands für die Ausgleichszulage in der 2. Säule grundsätzlich die Mittelverfügbarkeit für andere 2.-Säule-Maßnahmen. Daher wurde ein Szenario definiert, in dem diese Mittel (in Höhe von 5 % der Obergrenze für Direktzahlungen) zusätzlich zu der im KOM-Vorschlag möglichen Umschichtung von 10 % der Mittel aus der 1. Säule in die 2. Säule berücksichtigt wurden. Das Szenario **GAP2013_DZ-15 %** untersucht daher die Einkommenswirkungen⁶ einer Umschichtung von 10 % der Mittel aus der 1. Säule in die 2. Säule und einer 5 %-igen Zahlung für Betriebe in benachteiligten Gebieten⁷ (zusätzlich zur generellen Kürzung der Direktzahlun-

⁴ Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht die zuständigen staatlichen Organe angehalten, einer sachlich etwa nicht mehr zu rechtfertigenden Zementierung des Einflusses vergangenheitsbezogener Referenzwerte ohne zeitliche Begrenzung ggf. entgegenzuwirken (BVG, 2008).

⁵ Diese EU-Mittel stehen daher nicht mehr für die Stärkung der 2. Säule zur Verfügung. Der KOM-Vorschlag enthält keine Angaben zur zukünftigen Mittelausstattung der 2. Säule in Deutschland. Deswegen wird in der Analyse des Szenarios GAP2013_DZ zunächst davon ausgegangen, dass sich das Mittelvolumen in der 2. Säule (EU-Mittel plus nationale Mittel) gegenüber der vTI-Baseline nicht ändert.

⁶ Die Umweltwirkungen können nur bei genauer Kenntnis der geförderten Maßnahmen sinnvoll abgeschätzt werden. Über die mögliche Ausgestaltung der Maßnahmen durch die Bundesländer lagen jedoch keine Informationen vor.

⁷ Diese 5 % entsprechen in etwa dem derzeitigen Mitteleinsatz für die Ausgleichszulage in der 2. Säule, so dass angenommen wird, dass bei künftigen Direktzahlungen für benachteiligte Gebiete in der 1. Säule die entsprechenden Mittel in der 2. Säule für diesen Zweck wegfallen werden. Praktisch kommt es somit unter diesen Annahmen zu einem Transfer von insgesamt 15 % der Direktzahlungen in die 2. Säule.

gen in Deutschland um knapp 4 %). Diese Umschichtung würde zu einer Erhöhung der 2.-Säule-Mittel in Deutschland (nur EU-Mittel) um rund 60 % führen, falls der bisherige Ansatz in ELER ansonsten beibehalten wird. In Anlehnung an die Annahmen zur Verwendung von Modulationsmittel nach dem Health Check (GÖMANN et al., 2008) wurden für die Verwendung und die Einkommenswirksamkeit der umgeschichteten Mittel in Absprache mit dem BMELV folgende Annahmen getroffen:

- Das Budget der ELER-Programme erhöht sich nicht zusätzlich um den nationalen Kofinanzierungsbedarf, vielmehr werden annahmegemäß Mittel aus national finanzierten Programmteilen umgeschichtet.⁸
- Für die grundsätzliche Aufteilung der Mittel nach Maßnahmenbereichen wurden zwei Varianten definiert, um den Ergebnisraum der betrieblichen Einkommenswirkungen der Umverteilung zu illustrieren. In **Variante 1** werden die zusätzlichen Mittel ausschließlich für ELER-Maßnahmen mit Schwerpunkt „Förderung landwirtschaftlicher Betriebe“ verwendet. In **Variante 2** wird unterstellt, dass 80 % der zusätzlichen Mittel für ELER-Maßnahmen ohne direkten Bezug zu landwirtschaftlichen Betrieben eingesetzt wird und diese keine direkten Einkommenswirkungen in landwirtschaftlichen Betrieben entfalten.
- Die Mittel für ELER-Maßnahmen mit Schwerpunkt „Förderung landwirtschaftlicher Betriebe“ wurden auf die Investitionsförderung, eine Prämie für extensives Grünland und sonstige Agrarumweltmaßnahmen verteilt (im Verhältnis 20 : 20 : 60). Die zusätzlichen Mittel für sonstige Agrarumweltmaßnahmen wurden je ha LF verteilt, so dass auch Betriebe, die bisher nicht an den betreffenden Programmen teilgenommen haben, von der Mittelaufstockung profitieren. Die Verteilung der zusätzlichen Mittel für die Investitionsförderung orientiert sich an der Inanspruchnahme der Investitionsförderung in der Vergangenheit. Die Einkommenswirksamkeit der Maßnahmen wird bei der extensiven Grünlandprämie mit 75 % eingeschätzt, bei Investitionsförderung und sonstigen Agrarumweltmaßnahmen pauschal mit nur 50 % (GÖMANN et al., 2008). Die Prämien für extensives Grünland werden im Modell nur für entsprechend bewirtschaftete Flächen gewährt.

Für das Szenario (Variante 1) bleibt festzuhalten, dass die Ergebnisse in erheblichem Maße von den Annahmen zur Ausgestaltung der geförderten Maßnahmen und bezüglich der Verteilung zwischen den Betrieben (d. h. der Teilnahme der Betriebe an Förderangeboten) sowie den Annahmen zur Finanzierung durch die Bundesländer abhängen. Die folgenden Ergebnisse können also nur die Auswirkungen des untersuchten Szenarios illustrieren, dienen jedoch nur sehr bedingt dazu, allgemeine Aussagen über die Wirkungen der optionalen Umverteilung von Direktzahlungen in die 2. Säule abzuleiten.

⁸ Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass in einigen Bundesländern die Mittel aus national finanzierten Programmteilen nicht ausreichen würden, um die nötige Kofinanzierung zu decken.

2.3 Ergebnisse

Anpassung des Budgets für Direktzahlungen (Szenario GAP2013_DZ)

Durchschnittlich sinken die Direktzahlungen in den abgebildeten Betrieben um 3,5 %⁹ (Tabelle 2.1). Aufgrund des Wegfalls der progressiven Modulation fällt die effektive prozentuale Kürzung der Direktzahlungen umso geringer aus, je größer das Prämienvolumen je Betrieb in der Baseline ist. Während kleinere Betriebe (bis 50 ha LF), die derzeit von der Modulation nicht oder kaum betroffen sind, im Schnitt einen Rückgang der Direktzahlungen in Höhe von 5 bis 6 % (ca. 750 € je Betrieb) zu verzeichnen haben, reduziert sich das erhaltene Prämienvolumen in großen Milchvieh- und Verbundbetrieben sowie in Marktfruchtbetrieben im Schnitt nur um 1,5 bzw. 2,1 %. Dies ist großenteils auf die gestiegene Wettbewerbsfähigkeit der großen Betriebe auf dem Pachtmarkt zurückzuführen.

Als Folge der Kürzung der Direktzahlungen geht das durchschnittliche Betriebseinkommen¹⁰ pro Arbeitskraft geringfügig zurück (-1,2 %). Die Rückgänge fallen in den kleineren Marktfruchtbetrieben und flächenstarken sonstigen Futterbaubetrieben mit -4 % am höchsten aus. In den größeren Betrieben mit Ausnahme der sonstigen Futterbaubetriebe liegen die Einkommensrückgänge durchweg unter 2 % (Tabelle 2.2). Bei den Auswirkungen auf den Einkommensindikator „Gewinn plus Lohnaufwand pro Arbeitskraft“ kommen zwei weitere Effekte zum Tragen: einerseits gehen in den Modellanalysen die Pachtpreise aufgrund der Kürzung der Direktzahlungen geringfügig zurück, was insbesondere in Betrieben mit hohen Pachtanteilen den Einkommensrückgang reduzieren kann; andererseits liegt der absolute Wert des Gewinns unterhalb desjenigen des Betriebseinkommens, so dass relative Änderungen größer ausfallen. Tabelle 2.3 zeigt, dass der Gewinn plus Lohnaufwand pro Arbeitskraft in der Regel in der gleichen Größenordnung wie die Betriebseinkommen zurückgeht. Nur bei den kleineren Marktfrucht- und großen sonstigen Futterbaubetrieben gehen die Gewinne mit -5 bis -6 % (-531 bzw. -397 € je Arbeitskraft) stärker zurück.

Flexibilität zwischen den Säulen (Szenario GAP2013_DZ-15%)

Variante 1: Von der Umverteilung der Direktzahlungen in die 2. Säule sind unter den getroffenen Annahmen insbesondere die Marktfruchtbetriebe betroffen, in denen die Betriebseinkommen je nach Flächenausstattung und Region um 5 bis 11 % zurückgehen (Tabelle 2.2). Milchviehbetriebe können die niedrigeren Direktzahlungen aus der 1. Säule

⁹ Die Reduktion liegt in diesen Rechnungen geringfügig unter der 4%-igen Kürzung des Nettobetrages, weil die durchschnittliche effektive Modulationsrate in der vTI-Baseline etwas über dem Sektordurchschnitt liegt. Die Gründe dafür sind, dass a) kleine Betriebe im Testbetriebsnetz unterrepräsentiert sind und b) das Betriebswachstum im Zuge des Strukturwandels zu einem Anstieg der durchschnittlichen effektiven Modulationsrate in der vTI-Baseline führt.

¹⁰ Das Betriebseinkommen beinhaltet die Faktoreinkommen der eingesetzten Produktionsfaktoren (Arbeit, Boden, Kapital, Liefer- und Nutzungsrechte).

durch die erhöhte Förderung von Investitionen und Agrarumweltmaßnahmen in der Regel kompensieren. Sonstige Futterbaubetriebe profitieren in diesem Szenario von der Umverteilung der Direktzahlungen, da in diesen Betrieben die im Modell spezifizierten Bedingungen für förderfähiges extensives Grünland oft ohne oder mit nur geringen zusätzlichen Kosten einzuhalten sind. Diese Ergebnisse sind jedoch vorsichtig zu interpretieren, da sie stark von den unterstellten Annahmen bezüglich der Verwendung der in die 2. Säule transferierten Mittel abhängen.

Variante 2: In der Variante, in der die zusätzlichen ELER-Mittel nur zu einem geringen Anteil für „landwirtschaftsnahe“ Maßnahmen eingesetzt werden, fallen die Einkommensrückgänge aus der Umverteilung zwischen den Säulen höher aus. Im Schnitt geht das Betriebseinkommen je Arbeitskraft um 5,4 % gegenüber der Baseline zurück, der Gewinn plus Lohnaufwand je Arbeitskraft um knapp 3 %. In absoluten Werten geht das Betriebseinkommen je Arbeitskraft am stärksten in den sehr großen (>300 ha) Ackerbaubetrieben (-4.900 €/AK) zurück, während die relativen Rückgänge in den sonstigen Futterbaubetrieben (-7 bis -16 %) sowie den kleinen Ackerbaubetrieben (-14 %) am höchsten ausfallen.

2.4 Bewertung

Die vorgeschlagene Kürzung des Nettobetrags für Direktzahlungen in Deutschland um knapp 4 % hat im Schnitt der Betriebe nur geringe Einkommenswirkungen (Betriebseinkommen pro Arbeitskraft -1,2 %). Aufgrund des Wegfalls der betriebsgrößenabhängigen Modulation fällt die Reduktion der Direktzahlungen und Einkommen in Betrieben, die in vTI-Baseline absolut wenige Direktzahlungen erhalten, allerdings höher aus. In diesem Punkt beseitigt der Entwurf zur DZ-VO somit die derzeitige Ungleichbehandlung von Betrieben mit niedrigen und höheren Direktzahlungen.¹¹

Die Einkommenswirkungen einer Umverteilung der Direktzahlungen in die 2. Säule hängen von der Ausgestaltung der Maßnahmen sowie der nationalen Finanzausstattung ab. In der ersten Variante dieses Szenario wurde hauptsächlich von einem Ausbau existierender Maßnahmen mit relativ hoher Einkommenswirksamkeit ausgegangen. Die resultierende Umverteilung von Direktzahlungen und Einkommen von Marktfruchtbetrieben zu Milchvieh- und sonstigen Futterbaubetrieben ist vor dem Hintergrund der verhältnismäßig guten Einkommenslage der Marktfruchtbetriebe und deutlich unterdurchschnittlichen Einkommen in sonstigen Futterbaubetrieben in der vTI-Baseline zu sehen. Es ist jedoch zu beachten, dass andere Annahmen hinsichtlich der Verwendung der umverteilten Mittel die Kalkulationsergebnisse und deren Bewertung stark verändern können.

¹¹ Dabei handelt es sich im Rahmen der Freistellung der ersten 5.000 € Direktzahlungen von der Modulation um maximal 500 €.

Falls die zusätzlichen Mittel hauptsächlich für ELER-Maßnahmen ohne direkten Bezug zu landwirtschaftlichen Betrieben eingesetzt werden, gehen die Betriebseinkommen je Arbeitskraft im Schnitt um 5,4 % zurück. Besonders betroffen wären Marktfrucht- und sonstige Futterbaubetriebe.

Tabelle 2.1: Änderung der durchschnittlichen Direktzahlungen je Betrieb nach Betriebsform und Größe der LF

		BASELINE	GAP2013_DZ		GAP2013_DZ-15%	
		€	Änderung zur Baseline			
			in €	in %	in €	in %
Ingesamt		29.290	-1.025	-3,5	-5.281	-18,0
Ackerbau	Insgesamt	43.889	-1.342	-3,1	-7.819	-17,8
	- 50 ha	12.806	-731	-5,7	-2.581	-20,2
	50 - 100 ha	23.057	-937	-4,1	-4.309	-18,7
	100 - 300 ha	58.927	-1.677	-2,8	-10.399	-17,6
	> 300 ha	211.417	-4.435	-2,1	-35.833	-16,9
Milchvieh	Insgesamt	23.934	-953	-4,0	-4.351	-18,2
	- 50 ha	13.671	-753	-5,5	-2.679	-19,6
	50 - 100 ha	26.011	-991	-3,8	-4.674	-18,0
	100 - 300 ha	47.121	-1.487	-3,2	-8.223	-17,5
	> 300 ha	209.672	-3.047	-1,5	-33.433	-15,9
Sonstiger Futterbau	Insgesamt	27.221	-1.053	-3,9	-5.006	-18,4
	- 50 ha	15.539	-790	-5,1	-3.029	-19,5
	50 - 100 ha	23.610	-948	-4,0	-4.385	-18,6
	100 - 300 ha	41.586	-1.343	-3,2	-7.330	-17,6
	> 300 ha	144.198	-4.052	-2,8	-25.203	-17,5
Verbund	Insgesamt	36.869	-1.108	-3,0	-6.486	-17,6
	- 50 ha	12.754	-732	-5,7	-2.557	-20,0
	50 - 100 ha	23.897	-950	-4,0	-4.400	-18,4
	100 - 300 ha	44.224	-1.373	-3,1	-7.880	-17,8
	> 300 ha	258.168	-3.774	-1,5	-41.729	-16,2
Veredlung	Insgesamt	16.218	-787	-4,9	-3.172	-19,6
	- 50 ha	15.093	-760	-5,0	-2.947	-19,5
	50 - 100 ha	16.954	-806	-4,8	-3.363	-19,8
	100 - 300 ha	34.752	-1.229	-3,5	-6.741	-19,4
Dauerkultur	Insgesamt	3.240	-399	-12,3	-828	-25,6

Quelle: FARMIS (2012).

Tabelle 2.2: Änderung der durchschnittlichen Betriebseinkommen je Arbeitskraft nach Betriebsform und Größe der LF durch Kürzung und Umverteilung der Direktzahlungen

		BASELINE	GAP2013_DZ		GAP2013_DZ-15% Variante 1		GAP2013_DZ-15% Variante 2	
		€	Änderung zur Baseline		Änderung zur Baseline		Änderung zur Baseline	
		€	in €	in %	in €	in %	in €	in %
Ingesamt		45.304	-540	-1,2	-1.195	-2,6	-2.426	-5,4
Ackerbau	Insgesamt	53.046	-734	-1,4	-2.800	-5,3	-3.910	-7,4
	- 50 ha	15.711	-680	-4,3	-1.655	-10,5	-2.211	-14,1
	50 - 100 ha	39.914	-716	-1,8	-2.200	-5,5	-3.005	-7,5
	100 - 300 ha	69.053	-796	-1,2	-3.334	-4,8	-4.680	-6,8
	> 300 ha	71.281	-685	-1,0	-3.414	-4,8	-4.895	-6,9
Milchvieh	Insgesamt	45.433	-557	-1,2	-566	-1,2	-2.148	-4,7
	- 50 ha	28.392	-528	-1,9	-475	-1,7	-1.601	-5,6
	50 - 100 ha	52.533	-619	-1,2	-619	-1,2	-2.455	-4,7
	100 - 300 ha	70.411	-602	-0,9	-867	-1,2	-2.969	-4,2
	> 300 ha	48.451	-223	-0,5	-480	-1,0	-1.824	-3,8
Sonstiger Futterbau	Insgesamt	29.862	-664	-2,2	-413	-1,4	-2.626	-8,8
	- 50 ha	30.093	-643	-2,1	-853	-2,8	-2.096	-7,0
	50 - 100 ha	28.963	-730	-2,5	-456	-1,6	-2.753	-9,5
	100 - 300 ha	20.729	-765	-3,7	332	1,6	-3.399	-16,4
	> 300 ha	37.258	-471	-1,3	-131	-0,4	-2.710	-7,3
Verbund	Insgesamt	48.174	-509	-1,1	-1.384	-2,9	-2.523	-5,2
	- 50 ha	24.668	-585	-2,4	-1.120	-4,5	-1.821	-7,4
	50 - 100 ha	56.943	-617	-1,1	-1.538	-2,7	-2.506	-4,4
	100 - 300 ha	61.144	-568	-0,9	-1.687	-2,8	-2.936	-4,8
	> 300 ha	47.888	-341	-0,7	-1.263	-2,6	-2.718	-5,7
Veredlung	Insgesamt	54.853	-447	-0,8	-915	-1,7	-1.555	-2,8
	- 50 ha	54.534	-466	-0,9	-1.098	-2,0	-1.608	-2,9
	50 - 100 ha	48.361	-422	-0,9	-785	-1,6	-1.421	-2,9
	100 - 300 ha	70.327	-319	-0,5	649	0,9	-1.314	-1,9
Dauerkultur	Insgesamt	30.924	-154	-0,5	-57	-0,2	-281	-0,9

Quelle: FARMIS (2012).

Tabelle 2.3: Änderung des durchschnittlichen Gewinns plus Lohnaufwand je Arbeitskraft nach Betriebsform und Größe der LF durch Kürzung und Umverteilung der Direktzahlungen

		BASELINE	GAP2013_DZ		GAP2013_DZ-15% Variante 1		GAP2013_DZ-15% Variante 2	
		€	Änderung zur Baseline		Änderung zur Baseline			
		€	in €	in %	in €	in %	in €	in %
Ingesamt		33.558	-348	-1,0	-573	-1,7	-913	-2,7
Ackerbau	Insgesamt	34.516	-448	-1,3	-1.037	-3,0	-1.354	-3,9
	- 50 ha	8.346	-531	-6,4	-927	-11,1	-1.182	-14,2
	50 - 100 ha	28.844	-487	-1,7	-1.051	-3,6	-1.425	-4,9
	100 - 300 ha	44.283	-332	-0,7	-1.033	-2,3	-1.470	-3,3
	> 300 ha	46.738	-492	-1,1	-1.102	-2,4	-1.281	-2,7
Milchvieh	Insgesamt	34.494	-353	-1,0	-532	-1,5	-886	-2,6
	- 50 ha	22.707	-410	-1,8	-583	-2,6	-886	-3,9
	50 - 100 ha	39.881	-375	-0,9	-578	-1,4	-963	-2,4
	100 - 300 ha	50.731	-246	-0,5	-573	-1,1	-933	-1,8
	> 300 ha	37.360	-144	-0,4	-178	-0,5	-366	-1,0
Sonstiger Futterbau	Insgesamt	18.761	-439	-2,3	-609	-3,2	-1.059	-5,6
	- 50 ha	20.141	-479	-2,4	-645	-3,2	-1.102	-5,5
	50 - 100 ha	17.830	-486	-2,7	-758	-4,3	-1.225	-6,9
	100 - 300 ha	7.722	-397	-5,1	-471	-6,1	-894	-11,6
	> 300 ha	25.567	-285	-1,1	-416	-1,6	-725	-2,8
Verbund	Insgesamt	36.425	-327	-0,9	-562	-1,5	-876	-2,4
	- 50 ha	17.464	-454	-2,6	-748	-4,3	-988	-5,7
	50 - 100 ha	44.201	-379	-0,9	-707	-1,6	-1.018	-2,3
	100 - 300 ha	46.755	-275	-0,6	-606	-1,3	-985	-2,1
	> 300 ha	35.706	-235	-0,7	-323	-0,9	-632	-1,8
Veredlung	Insgesamt	43.569	-328	-0,8	-368	-0,8	-725	-1,7
	- 50 ha	43.010	-349	-0,8	-501	-1,2	-782	-1,8
	50 - 100 ha	39.525	-302	-0,8	-178	-0,5	-644	-1,6
	100 - 300 ha	56.546	-183	-0,3	596	1,1	-337	-0,6
Dauerkultur	Insgesamt	29.537	-139	-0,5	-20	-0,1	-231	-0,8

Quelle: FARMIS (2012).

3 Greening (Begrünung der Direktzahlungen)

3.1 Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen

Die Kommission sieht in Kapitel 2 ihres Vorschlages zur DZ-VO unter der Überschrift „Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“ folgendes vor:

- Die Zahlung umfasst 30 % der jährlichen nationalen Obergrenze (Art. 33)
- Um diese Zahlung zu erhalten, müssen die Antrag berechtigten Betriebsinhaber
 - ein Mindestmaß an Anbaudiversifizierung einhalten (Art. 29 Nr. 1a und 30)
 - das Dauergrünland erhalten (Art. 29 Nr. 1b und 31),
 - mindestens 7 % der beihilfefähigen Flächen (ohne Dauergrünland) als im Umweltinteresse genutzte Flächen (ökologische Vorrangflächen – ÖVF) ausweisen (Art. 29 Nr. 1c und 32).

Unter ÖVF werden gemäß Art. 32 z. B. Brachflächen, Terrassen, Landschaftselemente, Pufferstreifen sowie Aufforstungsflächen verstanden. Die Kommission wird ermächtigt, in einem delegierten Rechtsakt die ÖVF näher zu definieren. Diese Unsicherheit dominiert derzeit die agrarpolitische Diskussion zum Thema GAP-Reform, weil die betrieblichen und sektoralen Auswirkungen je nach Auslegung sehr unterschiedlich sein können.

Folgende zentrale Untersuchungsfragen ergeben sich zum Greening der DZ:

- In welchem Umfang sind die Betriebe von den Vorgaben betroffen, die zur Greening-Prämie berechtigen (Anbaudiversifizierung, Verbot von Grünlandumbruch, ÖVF)?
- Welche Auswirkungen ergeben sich durch eingeschränkte Produktionsmöglichkeiten infolge des Greening auf die Märkte, Produktion und Preise für Agrarrohstoffe sowie die landwirtschaftlichen Einkommen?
- Welche Auswirkungen und Anpassungsreaktionen sind in besonders betroffenen Betrieben zu erwarten?
- In welchem Umfang werden voraussichtlich ÖVF-Verpflichtungen von Standorten mit günstigen Bedingungen für die landwirtschaftliche Produktion auf solche mit ungünstigen verlagert? Welche Regionen sind von der Verlagerung besonders betroffen?

Neben dem Basisszenario mit ÖVF im Umfang von 7 % werden nach Absprache mit dem BMELV Alternativszenarien mit 5 und 3 % untersucht, um der Unsicherheit Rechnung zu tragen, die bzgl. der Umfänge bereits vorhandener als ÖVF anrechenbarer Flächen (z. B. Landschaftselemente) besteht.

Zusätzlich sollen die wesentlichen Vorschläge des Bundesrat-Beschlusses (BUNDESRAT, 2011, S. 7-9) zu den Direktzahlungen und hier insbesondere zu den ÖVF analysiert wer-

den. Dies beinhaltet eine Freistellung von Betrieben mit weniger als 15 ha Ackerfläche oder Dauerkulturen (statt weniger als 3 ha lt. DZ-VO-Entwurf) und/oder mehr als 50 % Dauergrünland an der LF.

Laut Art. 29 setzt der Erhalt der Basisprämie auch die Einhaltung der Ökologisierungskomponente voraus. Als eine Alternative wird im Folgenden auch eine Entkopplung von Greening- und Basisprämie anhand von Fallbeispielen untersucht.

3.2 Datenbasis und Vorgehensweise

Die Auswertung der Zentralen InVeKoS Datenbank (ZID), in der sämtliche Empfänger von Flächenprämien im Rahmen der 1. Säule der GAP enthalten sind, ermöglicht eine Analyse der Betroffenheit nach Betrieben (z. B. Betriebsgröße) und Region (z. B. Bundesländer), nicht jedoch nach Bewirtschaftungsform (konventionell, ökologisch). Der verfügbare Datensatz aus dem Antragsjahr 2010 enthält Strukturdaten und Prämienzahlungen von insgesamt 344.400 Betrieben mit einer LF von rund 16,7 Mio. ha.

Mit den Modellen des vTI-Modellverbunds werden Szenarien mit unterschiedlichen Vorgaben zum Anteil der ÖVF (3, 5, bzw. 7 %) berechnet. Die sich als Folge der EU-weiten Einschränkung der Produktion ergebenden Preiseffekte auf Marktebene werden mit dem Marktmodell AGMEMOD für die landwirtschaftlichen Produkte abgeschätzt. Die resultierenden Preisänderungen werden im Modell FARMIS genutzt, um Einkommens- und Produktionsänderungen in landwirtschaftlichen Betrieben in Deutschland zu ermitteln. In den Modellanalysen wurde die Ausweisung ÖVF als obligatorische Auflage für eine Verringerung der landwirtschaftlich genutzten Fläche formuliert, da es nur in wenigen Fällen für Betriebe ökonomisch sinnvoll sein dürfte, wegen Nichteinhaltung dieser speziellen Auflage auf die Greening-Komponente der Direktzahlungen zu verzichten. Die entsprechenden Simulationen bauen auf der vTI-Baseline 2011-2021 (OFFERMANN et al., 2012) auf, die exogen fixierte Weltmarktpreise nach FAPRI (2012) beinhaltet. Dies hat zur Folge, dass Anpassungen der Weltmarktpreise aufgrund von Änderungen der EU-Produktion oder Nachfrage nicht möglich sind.

Als Ergänzung zu den sektoralen Analysen werden mithilfe einzelbetrieblicher Kalkulationen Fallbeispiele untersucht, in denen eine besonders starke Betroffenheit durch die Greening-Auflagen zu erwarten ist.

In Zusammenhang mit den von der EU-KOM vorgeschlagenen ÖVF wird mitunter befürchtet, dass Betriebe auf guten Standorten überregional Flächen auf eher ungünstigen Standorten pachten, um die Verpflichtung der ÖVF dort zu erbringen. Um abzuschätzen, in welchem Umfang solche Entwicklungen zu erwarten wären, werden vorliegende Analysen zur freiwilligen und obligatorischen Flächenstilllegung ausgewertet.

3.3 Ergebnisse¹²

Anbaudiversifizierung

Nach Art. 30 des Vorschlags zur DZ-VO zur Anbaudiversifizierung sind Betriebe mit mehr als 3 ha Ackerfläche (AF) zur Erlangung der Direktzahlungen verpflichtet, mindestens drei verschiedene Kulturarten anzubauen, wobei keine mehr als 70 % der AF ausmachen darf (1 n 70 % Kriterium)¹³. Ferner müssen mindestens drei Kulturarten mit jeweils mindestens 5 % der AF angebaut werden. Für die Auswertung wurde die Bestimmung dahingehend ausgelegt, dass keine zwei Kulturarten mehr als 95 % der AF einnehmen dürfen (2 n 95 % Kriterium), d. h. Kulturarten mit geringeren Anteilen können aggregiert werden. Von dieser Regelung sind AF ausgenommen, die entweder zu einem bedeutenden Teil des Jahres ausschließlich zur Erzeugung von Gras genutzt werden oder brach liegen. Die verwendete Abgrenzung der Kulturen entspricht weitgehend den Vorschlägen im Arbeitspapier der EU-Kommission „CAP-Reform Fiche No. 15“ vom 18.04.2012 (EU-COM, 2012b). Die Kulturarten werden nach Möglichkeit hinsichtlich ihres botanischen Artstatus zusammengefasst, und Sommerungen und Winterungen werden als eine Kulturart angesehen. Ferner werden alle ökologischen Vorrangflächen als eine Kulturart gewertet. Das 2 n 95 % Kriterium wird nur für Betriebe ausgewertet, die das 1 n 70 % Kriterium erfüllen. Der Anpassungsbedarf beim 2 n 95 % Kriterium wurde auf Basis einer proportionalen Anpassung der beiden betrachteten Kulturen ermittelt.

Die Auswertung der ZID-Daten aus dem Jahr 2010 zeigt bei zahlreichen Betrieben einen Anpassungsbedarf. Insgesamt sind 80.986 Betriebe (38 % aller Betriebe >3 ha AF) vom 1 n 70 % bzw. dem 2 n 95 % Kriterium betroffen. Ungefähr die Hälfte dieser Betriebe hält ausschließlich das 2 n 95 % Kriterium nicht ein. Bei der anderen Hälfte überschreitet der Anbauanteil der häufigsten Kultur die 70 %-Grenze, wobei daneben evtl. zusätzlich der Anteil der weiteren Kulturen kleiner als 5 % ist.

Insgesamt muss aufgrund des 70 %-Kriteriums die Kulturartenwahl auf 178.000 ha verändert werden. Betriebe mit einem Schwerpunkt im Maisanbau sind besonders stark von dieser Regelung betroffen. Auf den Mais entfallen allein 113.000 ha in rund 21.000 Betrieben (51 % aller Betriebe, die gegen das 70 % Kriterium verstoßen). Betriebe mit einem Maisanteil von mehr als 70 % der Ackerfläche bestellen 31,5 % der gesamten Maisanbaufläche. Die Fläche, um die diese Betriebe den Maisanbau aufgrund der 70 %-Regelung reduzieren müssten, entspricht 4,7 % der Maisanbaufläche. Der größte absolute Anpassungsbedarf besteht in Niedersachsen und Schleswig-Holstein. In Thüringen und Sachsen ist der höchste relative Anpassungsbedarf zu beobachten, wobei der Maisanteil um durchschnittlich 25 bzw. 18 % zu reduzieren ist. Allerdings wird dieses Ergebnis durch wenige

¹² Zahlreiche erläuternde Tabellen zur Auswertung der ZID sind im Berichtsanhang zu Kapitel 3 (Anhang 3, Tabellen A_3.1 bis A_3.18) enthalten.

¹³ „n“ steht für Kulturarten, d. h. 1 n entspricht einer Kulturart und 2 n zwei Kulturarten.

Einzelfälle hervorgerufen. Weizen und verwandte Getreidearten (*Triticum*sp.) sind die zweite Kultur, bei der ein nennenswerter Anpassungsbedarf aufgrund der Regelung zur Kulturartendiversität besteht. Allerdings ist die Betroffenheit deutlich geringer als beim Mais. So müssen rund 7.000 Betriebe ihren Weizenanbau um 28.000 ha reduzieren, um die Vorgaben einzuhalten. Allerdings liegt bei den Betrieben, die ihre Anbauplanung anpassen müssen, der prozentuale Anpassungsbedarf im Mittel nur auf einem geringfügig niedrigeren Niveau als beim Mais.

Um das 2 n 95 % Kriterium einzuhalten, muss der Anbau auf gut 44.000 ha verändert werden. Die Einhaltung des 2 n 95 % Kriteriums dürfte unabhängig von den Kulturarten im Vergleich zur Einhaltung des 1 n 70 % Kriterium in den meisten Fällen nur ein geringes Problem darstellen.

Nimmt man nicht nur Betriebe mit einer AF von bis zu 3 ha (DZ-VO-Entwurf), sondern auch solche mit einer AF von bis zu 15 ha (BR-Beschluss zur Freigrenze für ÖVF (BUNDESRAT, 2011, Nr. 20 b)) von der Greening-Regelung aus, so führt dies auf Basis der ZID-Daten fast zu einer Halbierung der Zahl der betroffenen Betriebe, wobei die anzupassende Fläche lediglich um rund 10 % zurückgeht. Unabhängig von der Abschneidegrenze sind Mais und Weizen die Kulturen mit dem größten Anpassungsbedarf. Stellte man hingegen Betriebe mit einem Grünlandanteil von mindestens 50 % von der Verpflichtung zur Anbaudiversifizierung frei, so verringerte sich die Zahl der betroffenen Betriebe um rund ein Drittel auf gut 53.000 und die anzupassende Fläche um knapp ein Viertel auf 172.000 ha.

Grünlanderhalt

Die Erhaltung von Dauergrünland (DGL) ist gemäß DZ-VO-Entwurf auf Ebene des Betriebes und nicht mehr wie bisher auf Ebene des Bundeslandes sicherzustellen. Die Feststellung der betrieblichen Dauergrünlandflächen erfolgt auf Basis des Jahres 2014. Diese stellt die betriebliche Referenzfläche dar. Eine Umwandlung von höchstens 5 % dieser betrieblichen Referenzfläche ist zulässig. Für die Jahre 2014/15 gilt laut dem Entwurf der horizontalen Verordnung zusätzlich der dortige Art. 93.¹⁴ Dieser besagt, dass die bisherigen Restriktionen für die Umwandlung von Dauergrünland auf regionaler bzw. nationaler Ebene einzuhalten und fortzuführen sind. Im Unterschied zu den bisherigen Regelungen sieht Art. 93 des Entwurfs der horizontalen Verordnung den flächenscharfen Erhalt des Grünlandes zur Referenz 2003 vor.¹⁵ Ferner kann die Kommission für Regionen, in denen

¹⁴ Im Jahr 2011 lag der Rückgang des Grünlandanteils in Schleswig-Holstein und Hamburg, Niedersachsen und Bremen sowie Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu 2003 über 5 %.

¹⁵ Inwieweit die neue Regelung im Vergleich zur alten eine Verschärfung oder eine Lockerung darstellt (erneute mögliche Umwandlungen von 5 % in Regionen, in denen jetzt die Umwandlung unter Ausgleichsvorbehalt steht), ist gegenwärtig im Detail noch unklar, da keine Entwürfe für die delegierten Rechtsakte vorliegen. Nach dem augenblicklichen Stand der Diskussion in den Ratsarbeitsgruppen bezieht sich die 5 % Umwandlungsgrenze nicht auf die Ebene des Betriebes, sondern auf die Ebene der Parzelle; sie sollen eine Art Puffer für kleinere Veränderungen der Flächengröße im Zeitablauf sein (z. B. Messungenauigkeiten, Grenzbereinigungen).

ein starker Rückgang des Grünlandanteils beobachtet wurde, delegierte Rechtsakte zum Schutz des Grünlandes erlassen. Faktisch gelten damit in den Jahren 2014 und 2015 sowohl die betrieblichen als auch die Bundesländergrenzen zur Grünlandumwandlung. In diesen Jahren wird die jeweils restriktivere Regelung bindend wirken. Für die nachfolgenden Jahre soll offenbar nur noch die betriebliche Restriktion gelten. Es stellt sich allerdings die Frage, wie diese Regelung ohne die Einführung eines Grünlandkatasters administriert werden soll, da es regelmäßig zur Verschiebung von Besitzverhältnissen im Rahmen der Verpachtung und Zupacht von Flächen kommt.

Aufgrund des Fehlens eines Grünland- und/oder Ackerlandkatasters können zum Grünland keine differenzierten Analysen durchgeführt werden. Trotz der Vorgaben in den beiden genannten KOM-VO-Entwürfen ist davon auszugehen, dass der Ankündigungseffekt der Regelungen zu einer beschleunigten Umwandlung von Grünland führen wird. Zudem ist nicht geklärt, wie künftig im Zusammenhang mit Flächenübergang durch ausscheidende Betriebe und folgender Grünlandumwandlung verfahren wird. Die Konsequenzen der Vorgaben zum Grünlanderhalt können ohne genaue Kenntnis der Durchführungsverordnungen nicht abgeschätzt werden.

Eine Auswertung von InVeKoS-Daten in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen ergab, dass 80 % der landwirtschaftlich genutzten Grünlandflächen eine besondere Bedeutung aus Gründen des Klima-, Erosions-, Wasser- oder Arten- und Biotopschutz besitzt (OSTERBURG et al., 2009). Dies zeigt, dass flächendeckende Maßnahmen zum DGL-Schutz/-Erhalt im Allgemeinen einen hohen Beitrag zur Erreichung nationaler Ziele im Bereich der oben genannten Themen leisten.

Ökologische Vorrangflächen (ÖVF)

Auf der Grundlage des ZID-Systems erfolgt eine Abschätzung der derzeitigen Bereitstellung von Flächen, die als ÖVF angerechnet werden könnten. Diese Abschätzung ist im Vergleich zur vorherigen Abschätzung des Anpassungsbedarfes bezüglich Anbaudiversifizierung mit hohen Unsicherheiten verbunden. Dies hat vor allem drei Ursachen:

- Die Länder legen die Landschaftselemente unterschiedlich in der ZID ab.
- In der ZID kann keine Unterscheidung nach konventionell und ökologisch wirtschaftenden Betrieben durchgeführt werden.
- Zum Zeitpunkt der Bearbeitung waren etliche Fragen insbesondere zur Anrechenbarkeit von Landschaftselementen (z. B. bezüglich Art, Größe, Breite) ungeklärt.

Im Vergleich zu den Vorschlägen im Arbeitspapier der EU-Kommission „CAP-Reform Fiche No. 16“ vom 18.04.2012 (EUROPEAN COMMISSION, 2012a) sind insbesondere folgende Unterschiede zu berücksichtigen:

- Nach dem Vorschlag der Kommission sollen nur Landschaftselemente auf Ackerflächen angerechnet werden. Eine Differenzierung, ob ein Landschaftselement auf Acker oder Grünland liegt, kann auf Basis der ZID-Daten insbesondere für Länder nicht

- durchgeführt werden, die entweder mit einem Feldblocksystem arbeiten oder aber die Landschaftselemente in eigenen FLIKs¹⁶ getrennt von der landwirtschaftlichen Nutzfläche verwalten (Effekt: Überschätzung der vorhandenen und anrechenbaren ÖVF).
- Die Kommission hat die Liste der anrechenbaren Landschaftselemente um nicht CC-relevante Landschaftselemente erweitert (Effekt: Unterschätzung der vorhandenen und anrechenbaren ÖVF).
 - Die maximale Flächengröße, bis zu deren Größe Landschaftselemente zur zahlungsanspruchsberechtigten Fläche gehören, wurde heraufgesetzt (Effekt: Unterschätzung der vorhandenen und anrechenbaren ÖVF).
 - Für die Abgrenzung der ÖVF wurden nur solche Codes berücksichtigt, bei denen eine Anerkennung als ÖVF nach Ansicht der Autoren wahrscheinlich ist (vgl. Anhang, Tabelle A_3.10). Allerdings ist anhand der Codierung nicht immer ersichtlich, ob diese vornehmlich auf Ackerland, Grünland oder mit Dauerkulturen bestockten Flächen zu finden ist (Effekt: Überschätzung der vorhandenen und anrechenbaren ÖVF).
 - Ökologisch wirtschaftende Betriebe bewirtschaften Dauerkulturen und Äcker in einem Umfang von ungefähr 500.000 ha. Dies entspricht ungefähr 4,1 % der Gesamtfläche in diesen Nutzungskategorien (DESTATIS, 2011). Da ökologisch wirtschaftende Betriebe von der Bereitstellung von ÖVF ausgenommen sind, muss insgesamt etwas weniger ÖVF bereitgestellt werden. Ob der tatsächliche Anpassungsbedarf dadurch geringer ist, muss offen bleiben, da es nicht möglich ist, den Flächenumfang zu bestimmen, in welchem ökologisch wirtschaftende Betriebe bereits Flächen bereitstellen, die als ÖVF einzuordnen wären.

Aus diesem Grund können auf Basis der ZID nur grobe Näherungswerte bzw. Ergebnisräume abgeschätzt werden.

Je FLIK wurde die Fläche der Landschaftselemente abgeleitet entweder aus

- der Differenz von Brutto- und Nettofläche der beantragten zahlungsberechtigten Fläche,
- der beantragten Fläche an CC-relevanten Landschaftselementen,
- der festgestellten Fläche an CC-relevanten Landschaftselementen,
- oder der festgestellten Fläche an nicht CC-relevanten Landschaftselementen.

Für die folgenden Berechnungen werden einmal der größte und einmal der kleinste Wert verwendet.

¹⁶ Bundeseinheitlicher 16-stelliger Flächenidentifikator (Feldblocknummerierung).

In Deutschland beträgt die Summe der Landschaftselemente auf der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche und den ungenutzten Bereichen auf oder an Äckern für das Jahr 2010 in Abhängigkeit der analysierten ZID-Codes zwischen 250.000 (Min.) und über 400.000 ha (Max.) (Tabelle 3.1). Im Vergleich zur gesamten Ackerfläche liegt der Anteil im Bundesdurchschnitt zwischen 0,7 und 4,2 %. Sachsen liegt bei der Maximum-Variante im Landesdurchschnitt bei rund 11 %, Thüringen dagegen lediglich bei etwa 1 %. Die hohen Unsicherheiten ergeben sich insbesondere daraus, dass nicht alle Länder die entsprechenden Codes gleich pflegen und Landschaftselemente auf die unterschiedlichsten Arten verbuchen. So weisen die Daten für Bayern und Rheinland-Pfalz keine Landschaftselemente in der ZID aus.

Tabelle 3.1: Fläche aller Landschaftselemente (auf Basis der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche) und der ungenutzten Strukturen (auf Äckern) (potenzielle ökologische Vorrangflächen) nach Bundesländern im Jahr 2010

	Minimum	Maximum	davon: "Stilllegung"	Ackerland, insg.	Minimum	Maximum
	1.000 ha	1.000 ha	1.000 ha	1.000 ha	in % der AF	in % der AF
SH	6,7	39,3	6,7	679	1,0	5,8
HH	0,3	0,7	0,3	6	4,8	11,6
NI	28,8	28,9	27,9	1.918	1,5	1,5
NW	15,3	15,5	12,2	1.103	1,4	1,4
HE	10,3	10,7	8,5	477	2,2	2,2
RP¹⁾	10,5	10,5	10,5	390	2,7	2,7
BW	23,0	73,3	23,0	845	2,7	8,7
BY¹⁾	52,2	52,2	52,2	2.076	2,5	2,5
SL	2,3	2,4	1,9	38	6,2	6,2
BE	0,1	0,2	0,1	2	7,5	8,0
BB	43,3	47,1	43,3	1.025	4,2	4,6
MV	23,0	27,0	23,0	1.074	2,1	2,5
SN	4,4	79,9	4,4	713	0,6	11,2
ST	25,6	26,9	25,6	994	2,6	2,7
TH	4,2	5,7	4,2	567	0,7	1,0
Gesamt	250,0	420,2	243,8	11.906	2,1	3,5

¹⁾ Der identische Umfang ist der Min / Max-Werte beruht auf den Charakteristika der Buchung der Landschaftselemente in der ZID

Quelle: ZID, eigene Auswertung

In allen Bundesländern ist der Großteil der ÖVF in der ZID auf „stillgelegte“ Acker- und Dauerkulturfläche zurückzuführen. Allein 74 % dieser Gruppe ist „aus der Erzeugung genommenes Ackerland“.

Ausgehend von einer obligatorischen ÖVF in Höhe von 7 % der DZ-berechtigten Acker- und Dauerkulturfläche besteht ein Bedarf an zusätzlichen ÖVF zwischen 620.000 und 755.000 ha. Dies gilt unter der Annahme, dass jeder Betrieb die ÖVF auf seiner Betriebsfläche bereitstellt und es nicht zu Flächentransaktionen zwischen Betrieben mit einem Überhang an ÖVF und solchen mit einem ungedeckten Bedarf kommt.

Bereits 2010 stellten – ohne explizite Berücksichtigung der ökologisch wirtschaftenden Betriebe – 10 bis 15 % der von der Regelung betroffenen Betriebe ÖVF im geforderten Umfang bereit. Unabhängig vom Ansatz, wie die ÖVF berechnet werden, liegt in diesen Betrieben der Anteil an ÖVF im Durchschnitt bei ungefähr 25 % (v. a. Brache bzw. Minimalbewirtschaftung). Ein besonders großer „Überhang“ an ÖVF-Flächen wurde für die Länder Sachsen und Baden-Württemberg ermittelt.¹⁷ Wäre eine Transferierbarkeit der ÖVF-Verpflichtung zwischen den Betrieben möglich bzw. käme es zu einer Transaktion der Flächen samt Nutzung zwischen diesen Betrieben, dann würde der Bedarf an zusätzlichen ÖVF um 100.000 bis zu 240.000 ha geringer ausfallen.

Geht man davon aus, dass entsprechend des Bundesratsbeschlusses nur Betriebe mit einem Grünlandanteil von unter 50 % an ihrer LF und mit mindestens 15 ha Acker- bzw. Dauerkulturfläche ÖVF bereitstellen müssen, dann verringert sich die bereitzustellende ÖVF um bis zu 20 %, während sich die Zahl der Betriebe, die zusätzliche ÖVF bereitstellen müssen, ungefähr halbiert.

Rechnet man den Anbau von Pflanzen ohne Stickstoffdüngung (de facto Leguminosen) auf die ÖVF-Bereitstellung an, reduziert unter Zugrundelegung des Anbaus von Leguminosen im Umfang des Jahres 2010 der Bedarf an zusätzlichen ÖVF um bis zu 150.000 ha. Hiervon profitierte insbesondere Bayern, das etwa 30 % der deutschlandweiten Reduzierung der ÖVF durch Leguminosenanbau realisieren könnte. Jeweils zwischen 8 % und 12 % der deutschlandweiten Reduzierung wären den Ländern Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen, Baden-Württemberg und Brandenburg zuzuordnen. Auf die genannten sechs Länder entfielen somit knapp 80 % der möglichen deutschlandweiten Reduzierung der Verpflichtung zur Bereitstellung von ÖVF. Darüber hinaus bestünde durch die Privilegierung des Leguminosenanbaus ein Anreiz, diesen auszubauen. Dies gilt insbesondere im Feldfutterbau (z. B. Substitution von Ackergras durch Luzerne).

Aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen und stichprobenweiser Detailprüfung (z. B. Abgleich von kartierten Landschaftselementen mit Luftbildern) dürfte auf Basis der Daten des Jahres 2010 die durch Landwirte meldefähige ÖVF eher in der Größenordnung von über 400.000 ha liegen, also über dem in Tabelle 3.1 ausgewiesenen Maximalwert. Allerdings ist fraglich, wie hoch das Potenzial ist, diese Landschaftselemente "einzusammeln", Dem "Einsammeln" stehen Transaktionskosten aufgrund augenblicklich fehlender Besitz-

¹⁷ Für diese beiden Länder deuten die hohen Werte darauf hin, dass der genutzte Rechenweg die maximale Fläche an ÖVF möglicherweise deutlich überschätzt.

titel (z. B. Pachtverträge für diese oft kleinen Flächen), die CC-Verpflichtung zum Erhalt der Landschaftselemente und eine tendenziell große Messunsicherheit (Sanktionsrisiko) bei der Bestimmung der Flächengröße insbesondere von schmalen Elementen entgegen.

Im folgenden Abschnitt wird die Frage behandelt, welchen Einfluss die Bereitstellung von ÖVF auf die Preise für Agrarprodukte und die Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Produktion hat.

Preiseffekte auf Marktebene

Durch die Verknappung der landwirtschaftlich produktiv genutzten Fläche wird die Produktion insbesondere in der pflanzlichen Erzeugung reduziert. Ceteris paribus steigen – je nach Rate der ÖVF – die Preise in der pflanzlichen Erzeugung, was wiederum zu einer etwas verringerten Nachfrage an pflanzlichen Produkten führt. Da die EU Nettoexporteur von Getreide ist, sinken auch die Nettoexporte auf den Weltmarkt. Die höheren Preise für Futtermittel induzieren geringfügige Preissteigerungen in der tierischen Erzeugung (Tabelle 3.2).¹⁸ Den AGMEMOD-Modellergebnissen zufolge ist der Preisanstieg bei Roggen und Hafer besonders deutlich, da der Anbau dieser Kulturen überproportional eingeschränkt wird. Vergleichsweise deutlich sind auch die Effekte für Weichweizen, gering hingegen für Gerste. Für Sonnenblumen bleiben die Preise unverändert, da hier das Preisniveau ausschließlich über den exogen vorgegeben Weltmarkt bestimmt wird. Der Anstieg der Getreidepreise induziert einen Anstieg der Futterkosten, wodurch die Preise für Schweine- und Geflügelfleisch steigen. Allerdings ist dieser Anstieg moderat und führt zu keinem nennenswerten Rückgang in der Nachfrage.

Bei der Bewertung der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass in diesen Modellrechnungen die Weltmarktpreise basierend auf den Projektionen des Food and Agricultural Policy Research Institute entsprechend der vTI-Baseline 2011 (OFFERMANN et al., 2012) exogen vorgegeben wurden. Durch diese Annahme können sich die Weltmarktpreise nicht anpassen, wenn sich aufgrund von Greening-Maßnahmen der Außenhandel der EU verändert. Beispielsweise würden bei Getreide die sinkenden Ausfuhren zu sehr geringfügig höheren Weltmarktpreisen führen, die die weltweite Nachfrage wiederum dämpfen würden. Allerdings wären zu erwartende Effekte sehr klein und würden die Ergebnisse nicht wesentlich ändern. Die Anknüpfung der Simulation an die vTI Baseline 2011 induziert auch den leichten Rückgang bei den Rapspreisen, da in bisherigen Simulationen Raps von der Stilllegung ausgenommen war.

¹⁸ Da die Weltmarktpreise exogen sind, können sie sich an die veränderten EU-Exporte in den Simulationen nicht anpassen.

Tabelle 3.2: Änderung der Erzeugerpreise in Deutschland bei unterschiedlichen Anteilen für ökologische Vorrangflächen (% gegenüber der Baseline 2021)

Erzeugnisse	DZ_3%ÖVF	DZ_5%ÖVF	DZ_7%ÖVF	DZ_7%ÖVF_VAR ¹⁾
Änderung zur Baseline in %				
Weichweizen	3,0	3,4	3,7	3,5
Roggen	3,9	4,3	4,8	4,5
Gerste	0,7	0,8	0,9	0,8
Hafer	4,4	5,0	5,5	5,2
Mais	0,2	0,2	0,1	0,1
Rapssaat	1,5	0,4	-0,6	0,0
Sonnenblumensaat	0,0	0,0	0,0	0,0
Rindfleisch	0,0	0,0	0,0	0,0
Schweinefleisch	0,1	0,1	0,1	0,1
Hähnchenfleisch	0,1	0,2	0,2	0,2

¹⁾ In diesem Szenario sind Betriebe mit weniger als 15 ha Ackerland oder mit Dauergrünland auf mehr als der Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche von der Verpflichtung zur Ausweisung ökologischer Vorrangflächen ausgenommen. Auf Basis des europäischen Testbetriebsnetzes (EU FADN-DG-AGRI L-3) ergibt sich so eine durchschnittliche Rate von 5,8% ÖVF.

Quelle: AGMEMOD (2012).

Einkommens- und Produktionsänderungen in landwirtschaftlichen Betrieben

Die Szenarien zur ÖVF bauen auf dem Szenario GAP2013_DZ mit der allgemeinen Kürzung der Direktzahlungen um knapp 4 % auf. Die folgende Ergebnisdarstellung bezieht sich im Wesentlichen auf das Szenario mit einer Vorgabe von 7 % ÖVF, da die Ergebnisse (z. B. der Einkommensrückgang) der Alternativszenarien mit geringeren Stilllegungsraten sich proportional analog entwickeln.

In der vTI-Baseline werden den FARMIS-Ergebnissen zufolge bereits knapp 224.000 ha freiwillig stillgelegt oder liegen brach. Der zusätzliche ÖVF-Bedarf¹⁹ liegt im Szenario DZ_7%_ÖVF daher bei ungefähr 600.000 ha (Tabelle 3.3). Unter Berücksichtigung der Preisänderungen führt dies zu einer deutlichen Einschränkung insbesondere des Gerste- und Rapsanbaus (-9 bis -10 %). Der Rückgang der Weizen- und Maisanbauflächen fällt mit 2 % deutlich geringer aus. Die tierische Produktion ist nur in geringen Umfang betroffen. Die Milchproduktion geht um 0,4 %, die Rindfleischproduktion um 1,0 % zurück.

Die berechneten Preissteigerungen für landwirtschaftliche Ackerbauprodukte führen dazu, dass Rückgänge der Betriebseinkommen als Folge der Stilllegung vorher produktiv genutzter Flächen im Bundesdurchschnitt durch den Erlösanstieg mehr als kompensiert wer-

¹⁹ Die potenzielle Bereitstellung von ÖVF durch Landschaftselemente konnte hier nicht berücksichtigt werden, da es nicht möglich ist, die Informationen aus der ZID den Testbetrieben zuzuordnen.

den. Die Betriebseinkommen²⁰ pro Arbeitskraft steigen durchschnittlich leicht an (+1,8 % im Szenario DZ_7%ÖVF), insbesondere in den Ackerbaubetrieben (+3,7 %; Anhang, Tabelle A_3.16). Die quasi-obligatorische Stilllegung führt jedoch zu einer Verknappung landwirtschaftlicher Flächen, die in Verbindung mit den Produktpreissteigerungen erhöhend auf die Pachtpreise wirkt. In den Modellanalysen²¹ steigen die Pachtpreise daher zum Teil deutlich an (im Schnitt um 70 €/ha Ackerfläche im Szenario DZ_7%ÖVF). Der Gewinn plus Lohnaufwand geht als Folge gegenüber der Baseline im Schnitt um 3,2 %, in Ackerbau- und sonstigen Futterbaubetrieben um gut 6 %, zurück (Anhang, Tabelle A_3.17). Aufgrund der geringen absoluten Höhe der Gewinne in kleineren Betrieben gehen diese prozentual am stärksten zurück (-12 bis -13 % in kleineren Ackerbau- und sonstigen Futterbaubetrieben). Betriebe mit hohen Pachtanteilen sind besonders stark betroffen.

Bei der Interpretation der Modellergebnisse zu den ökonomischen Auswirkungen ist zu berücksichtigen, dass die Modelle mittel- bis langfristige mögliche Anpassungen der Betriebe an veränderte Rahmenbedingungen berücksichtigen. Im Hinblick auf die ÖVF bedeutet dies insbesondere, dass die Ergebnisse eine Anpassung von Maschinenausstattung und Arbeitskräftebesatz an die Verringerung der produktiv bewirtschafteten Fläche einbeziehen. Kurz- bis mittelfristig ist daher mit höheren betrieblichen Einkommensverlusten zu rechnen.

Als weiteres Alternativszenario (DZ_7%ÖVF_Var) wurde eine Freistellung der Betriebe mit weniger als 15 ha Ackerland oder Dauerkulturen und/oder mehr als 50 % Dauergrünlandanteil (entsprechend BR-Beschluss) untersucht. Von den mit FARMIS abgebildeten Betrieben werden durch diese Regelung fast ein Drittel der Betriebe von der Ausweisung der ÖVF befreit. Insgesamt reduziert sich der Flächenbedarf für ÖVF bundesweit um 55.000 ha (-6,6 %). Insbesondere Milchvieh- und sonstige Futterbaubetriebe in den alten Bundesländern sowie Dauerkulturbetriebe müssten bei dieser Regelung weniger ÖVF ausweisen (Anhang, Tabelle A_3.18).

In Abhängigkeit von der Betriebsstruktur fällt die Reduzierung der ÖVF in anderen EU-Mitgliedsstaaten bei Umsetzung des Bundesratsbeschlusses zum Teil höher aus. Im Schnitt reduziert sich der Anteil der ÖVF in diesem Szenario von nominal 7 % auf effek-

²⁰ Das Betriebseinkommen ergibt sich aus dem Gewinn bzw. Jahresüberschuss vor Steuern zuzüglich Pachtaufwand, Zinsaufwand und Personalaufwand. Es entspricht dem im Unternehmen erzielten Faktoreinkommen, d. h. dem Betrag, der zur Entlohnung aller im Unternehmen eingesetzten Faktoren (Arbeit, Land, Kapital) zur Verfügung steht.

²¹ Im Modell FARMIS reagieren erfahrungsgemäß die Pachtpreise vergleichsweise sensibel auf Änderungen der Rentabilität landwirtschaftlicher Aktivitäten. In der Realität werden die Pachtpreise durch viele weitere Faktoren bestimmt. Dies sollte bei der Interpretation berücksichtigt werden. Trotzdem geben die Modellergebnisse einen Hinweis auf mittel- bis längerfristig zu erwartende Änderungen im Pachtpreisniveau.

tiv 5,8 % der Bezugsfläche. Die Produktionsrückgänge und Preissteigerungen fallen daher entsprechend niedriger aus.

Auf der Ebene der aggregierten Betriebsgruppen sind die Produktions- und Einkommensunterschiede dieser Variante zum Szenario DZ_7%ÖVF aufgrund des geringen absoluten Umfangs der ‚befreiten‘ Flächen gering (Tabelle 3.3), sodass sektoral v. a. der Entbürokratisierungsaspekt einer vereinfachten Regelung zur ÖVF im Vordergrund steht. Für bestimmte einzelbetriebliche Konstellationen (z. B. Futterbaubetriebe mit hohem Viehbesatz und überwiegend Futterpflanzen auf der Ackerfläche) wird der ökonomische Vorteil dieser Regelung jedoch erheblich größer sein.

Tabelle 3.3: Änderung der Produktion und Betriebseinkommen bei unterschiedlichen Anteilen für ökologische Vorrangflächen (ÖVF) in Deutschland im Vergleich zur Baseline 2021

	DZ_3%ÖVF	DZ_5%ÖVF	DZ_7%ÖVF	DZ_7%ÖVF_VAR ¹⁾
	Änderung zur Baseline in %			
Getreidefläche	-1,4	-2,9	-4,6	-4,3
Weizenfläche	0,2	-0,8	-2,0	-1,9
Gerstenfläche	-4,5	-6,6	-9,1	-8,5
Maisfläche gesamt	-1,5	-2,1	-2,7	-2,4
Rapsfläche	-2,2	-6,1	-10,2	-8,6
Milchproduktion	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4
Rindfleischproduktion	-0,6	-0,8	-1,0	-0,8
	1.000 ha			
Ökologische Vorrangflächen	441	630	836	782
	Änderung zur Baseline in %			
Betriebseinkommen / AK	1,0	1,4	1,8	1,6
Gewinn + Lohnaufwand / AK	-1,4	-2,3	-3,2	-3,0

1) In diesem Szenario sind Betriebe mit weniger als 15 ha Ackerland oder mit Dauergrünland auf mehr als der Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche von der Verpflichtung zur Ausweisung ökologischer Vorrangflächen ausgenommen.

Quelle: FARMIS (2012).

Folgenabschätzung der Greening-Auflagen auf Betriebsebene (Fallbeispiele)

Wie aus den bisherigen Ausführungen hervorgeht, besteht in Deutschland aufgrund der Greening-Auflagen ein Anpassungsbedarf in 38 % (Kulturartendiversität) bzw. 85 bis 90 % (ÖVF) der Betriebe. Auch wenn für den Durchschnitt der Betriebe die Anpassungskosten entsprechend den FARMIS-Ergebnissen (s. o.) eher moderat ausfallen dürften, ist davon auszugehen, dass es Betriebskonstellationen mit erheblichen Anpassungsproblemen gibt. Besonders hohe Anpassungskosten werden vor allem für leistungsstarke Betriebe mit hohem Viehbesatz, die bisher überwiegend Mais auf ihren Ackerflächen anbauen, und

teilweise auch für leistungsstarke Ackerbaubetriebe prognostiziert. Für diese Betriebe könnte sich die Frage stellen, ob es möglicherweise sinnvoller ist, die Greening-Auflagen nicht zu erfüllen und dafür eine 30%-ige Kürzung der Betriebsprämie/DZ in Kauf zu nehmen (Verzicht auf den Greening-Teil der DZ²²).

Diese Frage soll im Folgenden exemplarisch anhand von leistungsstarken Beispielsbetrieben analysiert werden. Hierfür wurden einzelbetriebliche Daten aus einem laufenden Projekt zum Maiswurzelbohrer und dem *agribenchmark*-Netzwerk herangezogen. Bei den Berechnungen wurden die Anpassungsmaßnahmen berücksichtigt, die von den Betriebsleitern bzw. vom Berater genannt worden sind. Den Berechnungen lagen folgende allgemeine Annahmen zu Grunde:

- Die Anpassung der Kulturen beruht auf Art. 30 des Vorschlags zur DZ-VO. Es wurde unterstellt, dass
 - Kulturen, die sich nur hinsichtlich ihres Verwendungszwecks unterscheiden (z. B. Silomais und Körnermais) als eine Kultur gelten,
 - es sich bei der ÖVF (z. B. Ackerbrachflächen) um eine Kultur gemäß dem Art. 30 handelt.
- Die Pflege der ÖVF erfolgt durch Familien-Arbeitskräfte (1 h/ha) und mit dem eigenen Maschinenbestand oder kann durch Lohnunternehmerleistungen bewältigt werden. Es wurde unterstellt, dass bei einer Bewirtschaftung der ÖVF insgesamt 30 €/ha Direktkosten anfallen.
- Bei einer Ausdehnung der ÖVF wurde eine anteilige Verringerung der Aufwendungen unterstellt (Maschinenunterhaltung, Treibstoffe). Die übrigen Aufwendungen (und Erlöse) werden als Direktkosten auf Hektarbasis erfasst.
- Bei allen Berechnungen wurde eine vollständig entkoppelte Betriebsprämie/DZ berücksichtigt.

Relativ einfache Anpassungen sind bei einem **Marktf Fruchtbetrieb** zu erwarten, der mit seiner Hauptkultur den Maximalanteil von 70 % der Ackerfläche überschreitet und weniger als 7 % seiner beihilfeberechtigten Fläche (ohne Dauergrünland) als ÖVF bereitstellt. Dieser würde den Anteil der Hauptkultur entsprechend reduzieren sowie den Anteil der ÖVF oder den Anteil der 2. oder 3. Ackerkultur erhöhen. Die ökonomischen Auswirkungen dieser betrieblichen Anpassungen veranschaulichen beispielhaft die Ergebnisse für den in Tabelle 3.4 dargestellten Ackerbaubetrieb aus Baden-Württemberg. Der Betrieb bewirtschaftet insgesamt 88 ha Ackerland, wovon in der Ausgangssituation 65 ha (74 %) für die Produktion von Körnermais genutzt wird. Zusätzlich verfügt der Betrieb noch über 6 ha Weideland für die Haltung von Pensionspferden. Um die Greening-Auflagen zu er-

²² Dies setzt voraus, dass bei Nichteinhaltung der Greening-Auflagen nur der entsprechende Teil der DZ und nicht auch die Basisprämie gekürzt wird. Darüber wird derzeit noch diskutiert.

füllen, reduziert der Betrieb im Greening-Szenario seine Körnermaisfläche von 65 ha auf 61 ha. Da der Betrieb derzeit keine ÖVF bereitstellt, wurde ferner unterstellt, dass 6 ha Winterweizen in Ackerbrachen umgewandelt werden. Durch die Reduktion der Körnermais- und Weizenproduktion zugunsten der Ackerbrache geht der Gewinn auf dem Betrieb unter der Annahme konstanter Preise um knapp 5.270 € (-7 %) auf 72.815 € zurück. Der Gewinnrückgang beträgt etwa 60 % des Greening-Teils der DZ, sodass sich die Einhaltung der Greening-Auflagen für diesen Betrieb lohnt.

Im Gegensatz zu Marktfruchtbetrieben müssten intensiv wirtschaftende viehhaltende Betriebe, die gegenwärtig die Greening-Auflagen nicht erfüllen, nicht nur ihre Fruchtfolge, sondern auch ihr Tierhaltungsmanagement anpassen. Bei einer Reduktion der Silomaisfläche müsste entweder der Tierbestand reduziert oder fehlendes Futter zugekauft werden. Ferner bestünde ggf. die Notwendigkeit, bei gleichbleibendem Viehbestand Gülle über die Güllebörse an externe Betriebe zu exportieren. Die Wirkung einer Einschränkung der Silomaisproduktion, höherer Futterkosten und zusätzlicher Kosten für den Gülleexport wird in Folgenden anhand eines Bullenmastbetriebes und eines Milchviehbetriebes exemplarisch veranschaulicht.

Bei dem in Tabelle 3.4 dargestellte **Bullenmastbetrieb** handelt es sich um einen Betrieb in Nordrhein-Westfalen mit einer jährlichen Produktion von 525 Fleckviehbullen, der gemessen am Gewinn zu den Top-10 % der Bullenmastbetriebe gehört und durch einen hohen Viehbesatz, eine hohe Fütterungsintensität und hohe Tierleistungen gekennzeichnet ist. Im Greening-Szenario, d. h. bei einer Reduktion der Silomaisfläche zugunsten einer Ackerbrache, betragen die zusätzlichen Kosten für den Maiszukauf bei einem unterstellten Preis von 45 €/t annähernd 25.000 €, die zusätzlichen Kosten für die Gülleentsorgung 1.700 €. Dem gegenüber stehen zusätzliche Erlöse aus der Weizenproduktion und verringerte Kosten durch die Reduktion des Maisanbaus. Im Saldo ergeben sich dadurch Einbußen in Höhe von 10.700 € bzw. 5 % gegenüber der Ausgangssituation. Die Anpassungskosten sind damit etwas höher als der Greening-Anteil der DZ.

Tabelle 3.4: Einzelbetriebliche Folgenabschätzung der Greening-Auflagen

		Ausgangssituation	Greening-Szenario	Veränderung im Greening-Szenario
Marktfrucht / Baden-Württemberg				
Landnutzung				
Körnermais	ha	65	61	-4
Winterweizen	ha	23	21	-2
Ökol. Vorrangfläche	ha	0	6	6
Dauergrünland	ha	7	7	0
Gewinn	EUR	78.177	72.910	-5267
Betriebsprämie / DZ	EUR	29.450	29.450	
30%-Anteil	EUR	8.835	8.835	
Bullenmast / Nordrhein-Westfalen				
Landnutzung				
Silomais	ha	80	68,2	-11,8
Winterweizen	ha	17	22	5
Ökol. Vorrangfläche	ha	0	6,8	6,8
Gewinn	EUR	222.793	212.093	-10700
Betriebsprämie / DZ	EUR	34.823	34.823	
30%-Anteil	EUR	10.447	10.447	
Milchvieh / Niedersachsen				
Landnutzung				
Silomais	ha	110	98	-12
Winterroggen	ha	18	32	14
Wintergerste	ha	12	0	-12
Ökol. Vorrangfläche	ha	0	10	10
Dauergrünland	ha	149	149	0
Gewinn	EUR	586.773	558.720	-28053
Betriebsprämie / DZ	EUR	102.017	102.017	
30%-Anteil	EUR	30.605	30.605	

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage einzelbetrieblicher Daten aus der vTI/agri benchmark Datenbank

Vergleichbare Änderungen ergeben sich auch für den analysierten **Milchviehbetrieb** aus Niedersachsen. Der Betrieb hält 311 Milchkühe, 325 Mastrinder und 89 Aufzuchtrinder und bewirtschaftet eine Ackerfläche von 140 ha, wovon 110 ha für den Anbau von Silomais genutzt wird. Um die Greening-Auflagen zu erfüllen, reduziert der Betrieb seine Silomaisfläche um 12 ha, baut keine Wintergerste mehr an und erhöht seine Winterroggenfläche um 14 ha. Ferner werden 10 ha als Ackerbrache genutzt. Als Alternative zu Silomais verfüttert der Betrieb Roggen-GPS und kauft Kraftfutter zu. Der Tierbestand bleibt konstant. Durch die Einschränkung der Ackerproduktion und höhere Futterkosten geht der Gewinn um ca. 28.050 € bzw. um 5 % auf 562.477 € zurück. Der Gewinnrückgang ist zwar niedriger als der Greening-Teil der DZ (88 %). Aufgrund des vergleichsweise gerin-

gen Unterschieds könnte der Betriebsleiter dennoch geneigt sein, die Greening-Auflagen eher nicht zu erfüllen und dafür eine 30%-ige Kürzung der Betriebsprämie/DZ in Kauf zu nehmen (weniger staatliche Eingriffe und Kontrollen).

Die Analyse der drei Beispielbetriebe weist, wie auch schon die FARMIS-Analysen, darauf hin, dass die relativen Einkommenseinbußen aufgrund der Greening-Auflagen tendenziell niedriger sind als häufig erwartet. Bei den in der Tabelle 3.4 dargestellten leistungsstarken Betrieben liegt in der Szenarioanalyse der Gewinnrückgang bei 5 bis 7 %. In der Realität hängt die Höhe der Einkommensverluste neben dem Umfang der Produktionseinschränkung insbesondere von den Marktpreisen für Ackerkulturen bzw. für Futtermittel und den Güllebeseitigungskosten ab. Deutlichere Einkommensverluste sind aller Wahrscheinlichkeit nach dann zu erwarten, wenn für Betriebe nicht die Möglichkeit besteht, eine Einschränkung der Ackerproduktion durch einen vermehrten Futterzukauf zu kompensieren und diese Betriebe folglich ihre Tierbestände reduzieren müssten. Andererseits könnte der Gewinnrückgang niedriger ausfallen, wenn Betriebe die Möglichkeit haben, die Greening-Auflagen durch Zupacht von Flächen einzuhalten. In diesem Fall wäre allerdings zu erwarten, dass es durch die Greening-Auflage zu einem zusätzlichen Druck auf die regionalen Pachtmärkte kommt.

Wie die Berechnungen verdeutlichen, können die durch das Greening verursachten Einkommensverluste dazu führen, dass es insbesondere für Betriebe mit intensiver Viehhaltung ökonomisch sinnvoller ist, die Auflagen nicht einzuhalten und auf die Greening-Komponente der DZ zu verzichten. Insofern ist zu hinterfragen, ob von den derzeitigen Vorschlägen zum Greening eine ausreichende Lenkungswirkung ausgehen würde, um Klima- und Umweltschutz förderliche Bewirtschaftungsformen in intensiven Produktionsregionen zu etablieren. Ein vollständiger Verzicht auf die Betriebsprämie/DZ ist hingegen nicht zu erwarten, weil dies zu deutlich höheren Einkommenseinbußen führen würde.

Regionale Verlagerung von ÖVF

Eine „Verlagerung“ der ÖVF von Standorten mit günstigen Bedingungen für die landwirtschaftliche Produktion auf solche mit ungünstigen durch Zupacht entsprechender Flächen ist dann zu erwarten, wenn die Einkommensverluste durch die Ausweisung von ÖVF für Betriebe auf guten Standorten größer sind als die Kosten (Pachtkosten plus ggf. Pflegekosten plus Transaktionskosten), die durch den Nachweis von ÖVF in anderen Regionen entstehen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der obligatorischen Ausweisung von ÖVF (bzw. Flächenstilllegung) sind stark von den einzelbetrieblichen Gegebenheiten abhängig. Sie lassen sich in der Regel aus dem Vergleich des Deckungsbeitrages von ÖVF (bzw. Flächenstilllegung) und den ohne diese Verpflichtung angebauten Alternativkulturen unter Berücksichtigung einzelbetrieblicher Restriktionen (z. B. Fruchtfolge, Futterbilanzen) abschätzen. Bei Betrieben, die längerfristig in größerem Umfang Flächen stilllegen, sind u. U. zusätzlich Änderungen bei Fix- und Gemeinkosten bei der Bewertung zu berücksichtigen. Diese Unterschiede hängen maßgeblich von den Auflagen zur Bewirtschaftung (z. B. Pflege, Begrünung) ab.

Aus den Regelungen zur Flächenstilllegung in der Vergangenheit lassen sich Hinweise zu folgenden Aspekten ableiten:

1. Regionale Unterschiede der Vorzüglichkeit der Flächenstilllegung
2. Bedeutung der regionalen „Verlagerung“ von Flächenstilllegungsverpflichtungen

Die Beteiligung am freiwilligen „Grünbracheprogramm“ in Niedersachsen wies regional erhebliche Unterschiede auf (WILSTACKE und PLANKL, 1988; WILSTACKE et al., 1989). Dabei wurden zum einen insgesamt durchschnittlich schlechtere Flächen aus der Produktion genommen, aber andererseits in Regionen mit niedriger Bodengüte (Emsland, Geest, Südoldenburg) aufgrund starker Flächenknappheit vergleichsweise geringe Beteiligungsquoten beobachtet. Die Analyse ergab, dass:

- in den meisten Regionen kleinräumige Unterschiede in der Bodengüte bestehen,
- die schlechteren Flächen bevorzugt stillgelegt werden,
- die Wirtschaftlichkeit der Stilllegung von vielen Faktoren beeinflusst wird und eine a-priori Identifizierung von Standorten mit ungünstigen Produktionsbedingungen nicht immer einfach ist.

Im Rahmen der Agrarreform von 1992 wurden weitere (obligatorische und fakultative) Stilllegungsregelungen eingeführt. Die Analyse der Verteilung der Stilllegungsflächen im Jahr 1999 in Deutschland zeigt eine deutlich überdurchschnittliche Rate auf den schwächeren Standorten der neuen Länder und im Nordosten Niedersachsens (GAY et al., 2003). Allerdings ist aufgrund von gravierenden Datenproblemen und Regelungsinhalten (z. B. Betriebssystemprinzip der Agrarstatistik, fehlende Trennung zwischen freiwilliger und obligatorischer Flächenstilllegung, Ausnahme für Kleinbetriebe) die Aussagefähigkeit der Ergebnisse für eine mögliche künftige Lokalisierung von ÖVF sehr begrenzt.

Die Umsetzung der obligatorischen Flächenstilllegung gibt für den Zeitraum von 1992 bis 2005 kaum Hinweise für die vom BMELV gestellte Fragestellung, da mögliche regionale Verlagerungen durch administrative Regelungen stark eingeschränkt wurden. Dies änderte sich ab 2005, als mit der GAP-Reform die Stilllegungsverpflichtung in „Zahlungsansprüche bei Stilllegung“ überführt wurde. Diese Zahlungsansprüche waren an keine bestimmte Fläche gebunden und innerhalb eines Bundeslandes handelbar. Die „Märkte für Zahlungsansprüche“ wurden im Auftrag des BMELV von der TU München untersucht (SALHOFER et al., 2009). Dabei zeigte sich, dass über den gesamten Untersuchungszeitraum (2005 bis Mitte 2008) der Handel mit Zahlungsansprüchen außerhalb von Hofübergabe und Wechsel des Flächenbesitzes sehr gering war (ca. 1,5 % der ausgegebenen Zahlungsansprüche). Insgesamt war nur eine geringe regionale Umverteilung der Zahlungen zu beobachten. Dies gilt auch für die Umverteilung der Zahlungsansprüche bei Stilllegung. Aufgrund des begrenzten Beobachtungszeitraums (die Stilllegungsverpflichtung wurde ab 2008 ausgesetzt) sind die Erfahrungen aus dem Handel mit Zahlungsansprüchen bei Stilllegung vorsichtig zu interpretieren.

Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass dem Anreiz zur regionalen Verlagerung der Stilllegungsverpflichtung Transaktionskosten gegenüberstehen. Diese Transaktionskosten dürften bei Verlagerung der Verpflichtung für ÖVF noch wesentlich höher sein, da nicht nur ein Zahlungsanspruch transferiert wird, sondern dafür tatsächlich in einer anderen Region landwirtschaftliche Flächen gepachtet (und evtl. gepflegt) werden müssten. Auf der anderen Seite würde eine ÖVF-Regelung mit einem längerfristig fixem Stilllegungssatz aufgrund dieser im Vergleich zu vergangenen Flächenstilllegungsprogrammen erhöhten Planungssicherheit die Bedeutung von einmaligen Transaktionskosten reduzieren.

Die Erfahrungen mit der freiwilligen Flächenstilllegung deuten auf erhebliche regionale Unterschiede in der Vorzüglichkeit hin. Daher ist zu erwarten, dass eine Verlagerung der Vorrangflächen auf weniger günstige Standorte stattfinden wird. Die Erfahrungen mit der obligatorischen Flächenstilllegung deuten jedoch auf Transaktionskosten hin, die einer regionalen Verlagerung der Verpflichtung entgegenstehen.

3.4 Bewertung

Die Begrünung der Direktzahlungen steht vor dem Grunddilemma, dass Umweltmaßnahmen in der 1. Säule, die für alle Landwirte in der EU-27 gelten, prinzipiell leicht administrier- und kontrollierbar sein müssen und damit in der Regel weniger zielgerichtet sind als freiwillige Umweltmaßnahmen in der 2. Säule. Ein „Greening“ der 1. Säule läuft damit immer Gefahr, nur eine scheinbare „Begrünung“ mit hohen Mitnahmeeffekten zu sein oder die Umweltsleistungen mit zu hohen Kosten zu erkaufen, da der Heterogenität in der EU nicht hinreichend Rechnung getragen werden kann. Durch gezielte Umweltmaßnahmen kann mit dem gleichen Finanzaufwand ein Mehr an öffentlichen Gütern erstellt werden.

Die einzelnen Greening-Komponenten entfalten in unterschiedlichem Ausmaß einen teilweise erheblichen Anpassungsbedarf bei den Betrieben. Da die Ausgestaltung im Einzelnen noch nicht geklärt ist („delegierte Rechtsakte“), sind die Analyseergebnisse mit großen Unsicherheiten hinsichtlich ihrer Aussagefähigkeit verbunden.

Anbaudiversifizierung

Legt man die Anbaustruktur von 2010 zugrunde, müssen 38 % der Betriebe mit mehr als 3 ha Ackerfläche (AF) ihr Kulturartenverhältnis anpassen, um die Vorgaben zur Anbaudiversifizierung einzuhalten. Für einen Großteil der Betriebe dürfte die Einhaltung der Anbaugrenzen nur ein geringes Problem darstellen. Größeren Anpassungsbedarf gibt es vor allem in viehintensiven Betrieben mit einem hohen Maisanteil. Für diese Betriebe böten sich ggf. überbetriebliche Lösungen (Flächentausch) an. Dies sollte bei der konkreten Ausgestaltung dieser Greening-Maßnahme beachtet werden. Darüber hinaus sollte es für Betriebe mit einem vielfältigen Fruchtartenspektrum möglich sein, mehrere Kulturarten für die Einhaltung der 5 %-Untergrenze zu kumulieren.

Ökologische Vorrangflächen

Bereits jetzt stellen etwa 10 bis 15 % der Ackerbau- und Dauerkulturbetriebe ÖVF in Höhe von mindestens 7 % zur Verfügung (z. B. Brache). Für Deutschland ergibt sich demnach ein Bedarf an zusätzlichen ÖVF von 620.000 bis 755.000 ha (ohne Berücksichtigung, dass ökologisch wirtschaftende Betriebe die Greening-Auflagen per definitionem erfüllen).

Käme es zu Flächentransaktionen zwischen Betrieben mit einem Überhang und offenem Bedarf an ÖVF, so könnte die Gesamtbereitstellung um 100.000 bis 240.000 ha geringer ausfallen. Dies liegt daran, dass Betriebe, denen die Bereitstellung von ÖVF im Vergleich zur landwirtschaftlichen Produktion ohnehin ökonomische Vorteile bringt oder die aus anderen Gründen bereits heute mehr ÖVF meldefähige Flächen haben, einen Teil ihrer „Übererfüllung“ an andere Betriebe „veräußern“ können.

Könnten darüber hinaus Pflanzen ohne Stickstoffdüngung auf die ÖVF angerechnet werden, reduzierte sich der Bedarf an ÖVF um mindestens zusätzliche 150.000 ha (Leguminosenanbau 2010). Sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, bestimmte Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule auf die ÖVF anzurechnen, verringerte sich der Flächenbedarf nochmals deutlich. Dieses ist aus unserer Sicht grundsätzlich sinnvoll, da die Maßnahmen der 2. Säule zielgerichteter ausgestaltet sind.

Die im „CAP-Reform Fiche No. 16“ vom 18.04.2012 (EUROPEAN COMMISSION, 2012a) vorgeschlagene Anrechnung von Entwässerungsgräben steht im Widerspruch zu den fachlichen Anforderungen des GLÖZ-Standards 7 „Erhalt von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden“, da auf diesen Standorten für den Erhalt des Bodenkohlenstoffes ein hoher Grundwasserstand unabdingbar ist.

In Regionen mit einer engen Verzahnung von Ackerland und Dauergrünland könnten die beiden Greening Regelungen (ÖVF und Erhalt des Dauergrünlands auf einzelbetrieblicher Ebene dazu führen, dass im zulässigen Umfang an Äcker angrenzendes Dauergrünland umgewandelt wird, um anschließend sofort stillgelegt zu werden.

Da die ÖVF in den meisten Fällen nur dann ihren vollen Umwelteffekt entfalten werden, wenn die Flächenbereitstellung (finanziert über die 1. Säule) durch sinnvolle Bewirtschaftungsmaßnahmen (finanziert über die 2. Säule) ergänzt wird, sollten entsprechende Maßnahmen im Rahmen der 2. Säule angeboten werden. Laut Mitteilung der EU-Kommission zur GAP 2020 basiert die Ökologisierungskomponente „auf den mit der Durchführung dieser Maßnahmen verbundenen Zusatzkosten“. Wenn in Deutschland ein Betrieb, der die Greening-Auflagen Anbaudiversifizierung und Grünlanderhalt bereits erfüllt, für seine gesamte Fläche eine Ökologisierungskomponente von rund 100 €/ha bekommt, bei 7 % ÖVF erhält er je Hektar ÖVF letztendlich 1.400 €. Wenn dann trotzdem zur Erzielung möglichst hoher Umwelteffekte weitere Agrarumweltmaßnahmen auf ÖVF für notwendig erachtet werden, zeigt dies, dass die Umwelteffekte des Greening sehr teuer erkaufte werden.

Die Verknappung der frei verfügbaren Anbauflächen impliziert eine Angebotseinschränkung und einen dadurch ausgelösten Preisanstieg, der relativ moderat ausfällt. Allerdings muss bei der Bewertung der Ergebnisse berücksichtigt werden, dass in den Szenarien generell von einer entspannten Marktlage mit kaum veränderten Weltmarktpreisen ausgegangen wird. Die Erfahrung hat gezeigt, dass Preise unter anderem ertragsbedingt deutlich schwanken können. Wenn beispielsweise in der Umsetzungsphase Ertragseinbrüche zu deutlich höheren Weltmarktpreisen führen als unterstellt, verstärken sich vermutlich auch die Preiseffekte durch den Flächenentzug am Binnenmarkt und – auch wenn dies hier nicht simuliert wird – am Weltmarkt.

Die berechneten Preissteigerungen für landwirtschaftliche Ackerbauprodukte führen dazu, dass die Faktorentlohnung in der Landwirtschaft (Betriebseinkommen je AK) trotz der Stilllegung vorher produktiv genutzter Flächen im Bundesdurchschnitt leicht ansteigt. Die Verknappung landwirtschaftlicher Flächen führt in Verbindung mit den Produktpreissteigerungen Pachtpreis erhöhend. In den Modellanalysen geht der Gewinn plus Lohnaufwand als Folge gegenüber der Baseline im Schnitt um 3,3 %, in Ackerbau- und sonstigen Futterbaubetrieben um gut 6 %, zurück. Betriebe mit hohen Pachtanteilen sind besonders stark betroffen.

Bei der Variante, Betriebe mit bis zu 15 ha Ackerfläche oder mehr als 50 % Anteil Dauergrünland an der LF von der ÖVF-Verpflichtung auszunehmen (entsprechend dem Bundesratsbeschluss), dürfte je nach Betriebsstruktur die Verringerung der ÖVF in anderen EU-Mitgliedsstaaten höher ausfallen, was die Produktions- und Preiseffekte folglich zusätzlich reduzieren dürfte. Innerhalb Deutschlands würden von dieser Regelung tendenziell die kleiner strukturierten süddeutschen Regionen und die grünlandstarken Regionen, z. B. in Nordwestdeutschland und einigen Mittelgebirgsregionen profitieren. Es ist allerdings inhaltlich (z. B. wegen hoher Bürokratiekosten, besonders positiver Umwelteffekte) schwer nachvollziehbar, warum diese Betriebe von Greening-Verpflichtungen freigestellt werden sollen.

Die Erfahrungen mit der freiwilligen Flächenstilllegung deuten auf erhebliche regionale Unterschiede in der Vorzüglichkeit hin. Daher ist zu erwarten, dass eine Verlagerung der ökologischen Vorrangflächen auf weniger günstige Standorte stattfinden wird, sofern dies nicht administrativ eingeschränkt wird. Dies kann entweder durch die gezielte Zupacht von ÖVF oder durch die direkte Übertragung der Verpflichtung zu deren Bereitstellung erfolgen. Das Ausmaß der Verlagerung dürfte jedoch aufgrund von Transaktionskosten, die durch Verträge mit Landwirten in anderen Regionen entstehen, voraussichtlich geringer als erwartet ausfallen. Eine Verlagerung von ÖVF ist jedoch nicht nur negativ zu sehen, da neben der Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Effizienz (Stilllegung von Flächen mit geringerem ökonomischem Nutzen) möglicherweise in einigen Regionen auch die ökologische Wirksamkeit gesteigert werden kann. So kann die regionale Konzentration von nicht bzw. extensiv genutzten Flächen u.U. dazu beitragen, dass für bestimmte Arten erst ein geeignetes Habitat entsteht.

Es stellt sich grundsätzlich die Frage, ob es sinnvoll ist, dass jeder Betrieb einen bestimmten Prozentsatz seiner Flächen stilllegen muss oder ob es nicht besser ist, die gewünschte Flächenbereitstellung für ökologische Zwecke regional zu steuern. Aus ökologischer Sicht kann es vorteilhaft sein, die ÖVF durch den Einsatz von gezielten Anreiz- und Planungsinstrumenten an den Stellen zu konzentrieren, wo sie den größten Nutzen (entlang der Achsen der regionalen Biotopverbundplanung, Pufferstreifen von Gewässern, etc.) stiften können.

4 Degression und Kappung der Direktzahlungen

4.1 Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen

Die Kommission sieht in Art. 11 ihres Vorschlages zur DZ-VO folgendes vor:

- Stufenweise Kürzung der Direktzahlungen (abzüglich der Greening-Komponente).²³ Zahlungen ab 150.000 € je Betrieb werden um 20 %, ab 200.000 € um 40 % und ab 250.000 € um 70 % gekürzt; Direktzahlungen ab 300.000 € werden vollständig gekappt.
- Bemessungsgrundlage für die Kürzungen sind die Direktzahlungen abzüglich des Lohnaufwands (inkl. Sozialabgaben).

Der Abzug der Lohnkosten ist bei der bisherigen Modulation nicht möglich. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung setzt die Degression und Kappung erst bei höheren Prämienbeträgen ein. Die gekürzten Mittel verbleiben im jeweiligen Mitgliedsstaat und sind nach Art. 66 ELER-VO-Entwurf in der 2. Säule für Vorhaben zu verwenden, die einen bedeutenden Beitrag zur Innovation im Zusammenhang mit der Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft leisten. Diese Mittel müssen national nicht kofinanziert werden.

Zentrale Fragestellungen im Zusammenhang mit Degression und Kappung der Direktzahlungen sind:

- Wie hoch sind die zu erwartenden Kürzungsbeträge?
- Welcher Anteil der Betriebe und welche Betriebe sind betroffen?
- Wie wirkt sich die Lohnanrechnung aus?

4.2 Datenbasis und Vorgehensweise

Zur Ermittlung des Anteils betroffener Betriebe und der Kürzungsvolumina werden Auswertungen und Analysen auf Grundlage des deutschen Testbetriebsnetzes und der ZID-Daten²⁴ durchgeführt.

- In den **Testbetriebsdaten** liegen sowohl die Direktzahlungen als auch der Lohnaufwand inkl. berücksichtigungsfähiger Sozialabgaben vor. Den Modellrechnungen werden Testbetriebsdaten des Wirtschaftsjahres 2009/10 zugrunde gelegt. Die Direktzahlungen werden bis auf die Zieljahre 2014 und 2019 fortgeschrieben, wobei die voll-

²³ Die Greening-Komponente umfasst die „Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“, die in Art. 29 bis 33 des Vorschlags zur DZ-VO geregelt sind. Der Betrag „Direktzahlungen minus Greening-Komponente“ wird im Folgenden als Basisprämie bezeichnet.

²⁴ Zentrale InVeKoS-Datenbank.

- ständige Umsetzung des Regionalmodells einschließlich der regionalen Anpassung sowie die Umstellung von Bruttobudget (an dem die bisherige Modulation ansetzt) auf Nettobudget der 1. Säule berücksichtigt wird. Im Gegensatz zu den von der EU-Kommission im Rahmen des ‚Impact Assessment‘ durchgeführten Modellrechnungen werden hierbei Strukturwandel und Lohnkostensteigerungen nicht berücksichtigt. Das heißt, es wird hier implizit angenommen, dass sich die beiden Prozesse neutralisieren.
- Der Vorteil der **ZID Datenbasis** ist die Erfassung aller Betriebe, die Direktzahlungen erhalten. Allerdings liegen keine Informationen über den Arbeitskräfteeinsatz sowie der Lohnkosten vor, so dass die abzugsfähigen Lohnkosten nur auf der Basis von Annahmen geschätzt werden können. Dabei wird wie folgt vorgegangen: Der Arbeitszeitbedarf je Betrieb wird auf der Grundlage der Daten des Testbetriebsnetzes ermittelt. In einem zweiten Schritt werden alternativ Lohnsätze von 0 bis 10 €/h zugrunde gelegt. Eine Unterscheidung nach nicht entlohnten und entlohnten Arbeitskräften kann dabei jedoch nicht vorgenommen werden. Für die Berechnungen wird eine einheitliche Basisprämie von 200 €/ha in allen Bundesländern angenommen.

4.3 Ergebnisse

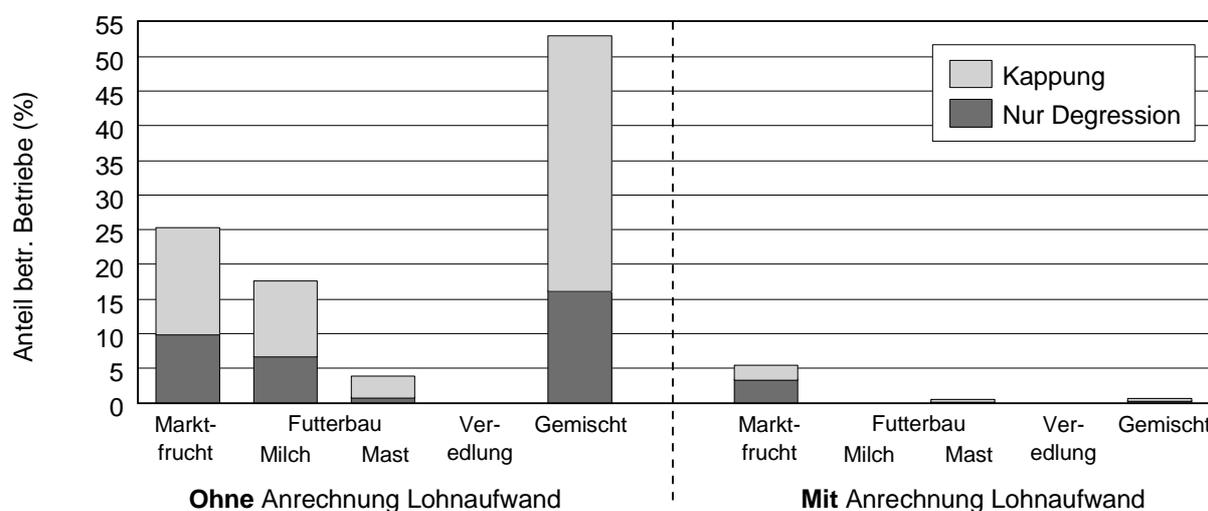
Die Ergebnisse der Analysen auf Basis der ZID und Testbetriebsdaten werden zunächst getrennt dargestellt und anschließend zusammenfassend bewertet.

a) Analyse der Testbetriebe

Hochgerechnet überschreiten knapp 2.600 Betriebe ein Basisprämienvolumen von 150.000 €. Die Basisprämie liegt bei der Hälfte der Betriebe zwischen 8.000 € und 16.000 € je Lohnarbeitskraft (LAK) und beträgt durchschnittlich 16.200 €/LAK (siehe Anhang, Abbildung A_4.1). Beträge von über 30.000 €/LAK treten nur bei sehr wenigen Betrieben auf. Der Lohnaufwand je LAK liegt in der Mehrzahl der Betriebe zwischen 22.000 € und 28.000 € (Durchschnitt 25.300 €); Aufwendungen von über 28.000 € sind selten. Aus dem Vergleich könnte geschlossen werden, dass der Lohnaufwand in den meisten Betrieben die Basisprämie übersteigt und deshalb die Degression oder Kappung nicht greifen. Dies ist so nicht gegeben, da die Höhe der Direktzahlungen je LAK nicht notwendigerweise mit der Höhe der Lohnkosten korreliert.

Unter der Annahme, dass die Degression und Kappung **ohne Anrechnung des Lohnaufwandes** umgesetzt würde, wären in Deutschland vor allem Gemischtbetriebe, Marktfruchtbau-Betriebe und Futterbau-Milch- bzw. Futterbau-Mast-Betriebe betroffen, aber keine Veredlungsbetriebe (Abbildung 4.1). **Mit Anrechnung des Lohnaufwands** erfolgt eine Kürzung der Basisprämie noch bei knapp 200 Marktfruchtbaubetrieben einschließlich einiger Gemischtbetriebe. Milchviehbetriebe sind aufgrund des höheren Arbeitskräftebesatzes dann nicht mehr von der Degression und Kappung betroffen.

Abbildung 4.1: Anteil der von Degression und Kappung im Jahr 2014 betroffenen Betriebe nach Betriebsform mit/ohne Anrechnung des Lohnaufwands

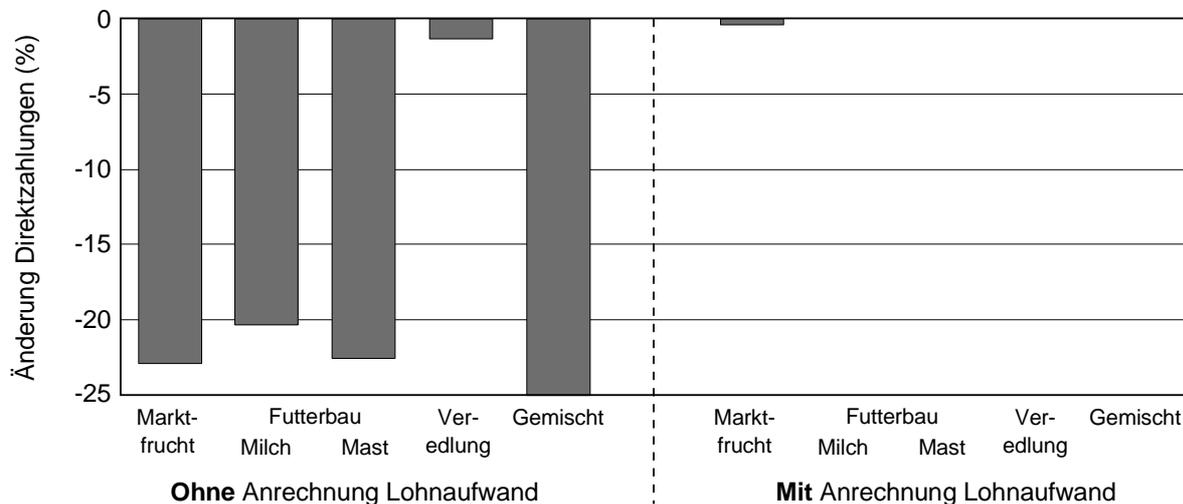


Quelle: Simulationsrechnungen auf Basis der BMELV Testbetriebe.

Unter der Annahme, dass Lohnaufwendungen nicht angerechnet werden, haben von dem Sample der betroffenen Betriebe die meisten Betriebsformen mit Ausnahme der Veredlungsbetriebe durchschnittliche Einbußen an Direktzahlungen von 20 bis 25 % zu erwarten (Abbildung 4.2). Mit Anrechnung des Lohnaufwands gehen die durchschnittlichen Kürzungen deutlich zurück. Prämieeinbußen treten dann nur noch in Marktfruchtbaubetrieben auf, wobei die Kürzungen in den betroffenen Betrieben nur noch 1 bis 1,5 % der Direktzahlungen der betroffenen Betriebe betragen. Alle anderen Betriebsformen sind von Prämienkürzungen so gut wie ausgenommen.

Bezogen auf die Höhe des Lohnaufwandes je Lohnarbeitskraft unterliegen überproportional viele Betriebe mit einem Lohnaufwand von bis zu 10.000 € je LAK der Degression oder Kappung der Direktzahlungen (siehe Anhang, Abbildung A_4.1). Fast alle Betriebe mit Lohnaufwendungen von mehr als 10.000 € je LAK, die ohne Anrechnung von Lohnaufwendungen eine Kürzung der Direktzahlungen hinnehmen müssten, weisen bei Anrechnung der Lohnaufwendungen auf die Basisprämie nur noch Direktzahlungen unter der Kürzungsschwelle von 150.000 € auf.

Abbildung 4.2: Durchschnittliche Änderung der Direktzahlungen (in %) durch Degression oder Kappung bei den relevanten Betrieben im Jahr 2014 (>150.000 € Basisprämie) nach Betriebsform mit/ohne Anrechnung des Lohnaufwands



Quelle: Simulationsrechnungen auf Basis der BMELV Testbetriebe.

Für den deutschen Agrarsektor ergeben sich hinsichtlich des künftig zu erwartenden Umfangs der Direktzahlungen folgende Ergebnisse. Das Nettobudget 2014 beläuft sich, hochgerechnet auf Basis der Testbetriebe, auf etwa 4,8 Mrd. €. ²⁵ Ohne Anrechnung des Lohnaufwandes wären in Deutschland jährliche Prämienkürzungen von 0,26 Mrd. € zu erwarten, was etwa 5,5 % des Gesamtbudgets entspräche. Mit Anrechnung des Lohnaufwandes reduziert sich dieser Betrag auf etwa 300.000 €. Das sind 0,07 % der gesamten Direktzahlungen oder durchschnittlich etwa 1.500 € pro betroffenem Betrieb.

In der öffentlichen Diskussion wird die Erfassung der Lohnkosten bzw. die Abgrenzung nichtlandwirtschaftlicher Tätigkeiten als aufwendig dargestellt und wegen dieser Problematik eine Abschätzung auf Basis von Norm-AK erörtert. Zu diesen Bereichen wurden Simulationsrechnungen auf Basis der Testbetriebe durchgeführt, deren Ergebnisse nachfolgend zusammengefasst sind:

- Aus den Testbetrieben lassen sich nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten nicht eindeutig abgrenzen. Um eine Näherungslösung zu erhalten, erfolgt die Abschätzung über den Anteil der Nebenerlöse für Biogas, Lohnarbeit und Maschinenmiete, Landschaftspflege sowie sonstigen Dienstleistungen am Gesamtumsatz. Um zu den für landwirtschaftliche Tätigkeiten anzurechnenden Lohnkosten zu gelangen, wird der ausgewiesene Lohnaufwand um o. g. Anteil gekürzt. Dadurch verringern sich die auf die Degression und Kappung anzurechnenden Lohnkosten in einer Spanne von 0 bis 45 %.

²⁵

Auf Grundlage der hochgerechneten Testbetriebe wird das Budget um etwa 10 % unterschätzt.

Das Kürzungsvolumen steigt um etwa 150.000 € auf nunmehr 450.000 € in der Summe der betroffenen Betriebe. Die Zahl der betroffenen Betriebe bleibt jedoch konstant (etwa 200).

- Bezüglich der Schätzung des Lohnaufwands auf Basis von Norm-AK wird auf die von BAHRS (2009) zur Ermittlung von Norm-AK vorgeschlagenen Koeffizienten zurückgegriffen. Nach diesem Konzept wird eine betriebsgrößenabhängige Degression des Arbeitszeitbedarfs nur in der pflanzlichen Produktion berücksichtigt, nicht jedoch in der tierischen Produktion. Nach Simulationsrechnungen auf Basis der Testbetriebe in den neuen Ländern mit einer 150.000 € übersteigenden Basisprämie liegen die Norm-AK um ein Viertel bis ein Drittel niedriger als die tatsächlich in den Buchführungsdaten ausgewiesene Zahl von Arbeitskräften. Dies deutet auf eine erhebliche Unterschätzung des tatsächlichen AK-Einsatzes hin, die höhere Kürzungen durch Degression und Kappung zur Folge hätte. Schließlich ist zu ergänzen, dass in kleineren Betrieben Abweichungen von -90 bis +200 % zum tatsächlichen AK-Einsatz auftreten. Deshalb erscheint auch die eine Anwendung des Konzepts der Norm-AK bei der Ermittlung des Lohnaufwands in der in der hier angewendeten Ausgestaltung wenig zielführend.

b) Analyse der ZID (InVeKoS)

Die Auswertung der ZID ergibt, dass knapp 2.500 Betriebe eine Basisprämie von über 150.000 € erhalten. Diese Betriebe liegen fast ausschließlich in den neuen Ländern. Ohne Lohnansatz würden Kürzungen infolge von Degression oder Kappung volumenmäßig zu 97,4 % und bezogen auf den Anteil Betriebe zu 95 % in den neuen Ländern anfallen (siehe Anhang, Tabelle A_4.3).

Nach Abzug eines kalkulatorisch ermittelten Lohnaufwands (Arbeitgeber, brutto) im Lohnspektrum von 0 bis 10 € je Akh zeigt sich, dass die vorgeschlagene Degression und Kappung nur bei sehr geringen Lohnansätzen von durchschnittlich unter 5 € je Akh einen nennenswerten Effekt hat (siehe Anhang, Tabelle A_4.4).

4.4 Bewertung

Die von der EU-KOM vorgeschlagene Regelung zur Degression und Kappung der Direktzahlungen (ohne Greening-Komponente) hat sektoral und hinsichtlich der Anzahl der betroffenen Betriebe nur eine sehr geringe Wirkung, dürfte aber sowohl für die Verwaltung als auch für die Landwirte zusätzliche Bürokratiekosten verursachen. Durch die Berücksichtigung des Lohnaufwandes beschränken sich Kürzungen auf knapp 200 Unternehmen, und das durchschnittliche Kürzungsvolumen beläuft sich je nach Kalkulationsmethode auf etwa 1.500 € bis 2.250 € je betroffenem Betrieb. Zudem eröffnen sich den potenziell betroffenen Betrieben zahlreiche Gestaltungsspielräume, um die Lohnaufwendungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen (z. B. durch die Erhöhung der Löhne auf Kosten der Gewinnanteile bei juristischen Personen). Mit der praktischen Umsetzung der Anrechnung von

Lohnzahlungen sind zudem zahlreiche Probleme verbunden, wie etwa die Abgrenzung von Nebenbetrieben (z. B. Direktvermarktung, Dienstleistungen), die Anstellung von Lohnunternehmern im Rahmen von Zeitarbeitsverträgen.

Im Hinblick auf das mit der Regelung angestrebte Ziel einer „besseren“ Verteilung der Direktzahlungen fehlt bisher die Konkretisierung, weshalb die Sinnhaftigkeit der vorgeschlagenen Regelung deutlich in Frage zu stellen ist. Ob man hieraus den Schluss zieht, die Degression und Kappung vollständig zu verwerfen oder zu verschärfen, hängt davon ab, welche konkreten Ziele mit den Direktzahlungen erreicht werden sollen und wie man die Auswirkungen von Kappung und Degression auf Ziele wie Wettbewerbsfähigkeit oder Bedarfsgerechtigkeit gewichtet. Es wäre zu prüfen, ob eine bessere Erfassung der Lohnaufwendungen bzw. des Arbeitskräfteeinsatzes anhand von Standardarbeitskosten möglich ist. Gegebenenfalls könnte dann auch eine Ungleichbehandlung von Betrieben mit nicht-entlohten (Familien)Arbeitskräften zu denen mit entlohten Arbeitskräften vermieden werden.

5 Auswirkungen der Ausgestaltung der Direktzahlungen in anderen Mitgliedsstaaten

5.1 Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen

Die EU-Kommission schlägt unter Titel IV „Gekoppelte Stützung“ in Kapitel 1 „Fakultative gekoppelte Stützung“ ihres Entwurfs zur DZ-VO vor, unter bestimmten Bedingungen für zahlreiche definierte Sektoren und Erzeugnisse eine Kopplung der Direktzahlungen zuzulassen. Hierzu gehören u. a. Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen und Zuckerrüben sowie im tierischen Bereich Milch und Milcherzeugnisse sowie Rindfleisch (Art. 38 Nr. 1). Eine Kopplung ist nur möglich, wenn

- „sich spezifische Landwirtschaftsformen bzw. Agrarsektoren in Schwierigkeiten befinden und
- ihnen aus wirtschaftlichen und/oder sozialen und/oder ökologischen Gründen eine ganz besondere Bedeutung zukommt“ (Art. 38 Nr. 2).

Die Kopplung darf bis zu 5 % der jährlichen nationalen Obergrenze betragen; auf Antrag kann dieser Satz auf 10 % erhöht werden.

Angesichts des allgemein gehaltenen Vorschlages der EU-KOM zur Kopplung von Direktzahlungen und der fehlenden Kenntnis über die (Teil-)Kopplungsabsichten der EU-Mitgliedsstaaten nach 2013 ergeben sich zur „gekoppelten Stützung“ folgende Untersuchungsfragen:

- Welche Effekte ergäben sich bei den Mitgliedsstaaten, in denen gegenwärtig noch eine Kopplung der Direktzahlungen erfolgt, im Fall einer vollständigen Entkopplung?
- Welche Auswirkungen hätte das in Deutschland?
- Welche Effekte hat die Umwandlung betriebsindividueller Prämien (BIP) in Flächenprämien?

5.2 Datenbasis und Vorgehensweise

Zunächst werden die Effekte einer vollständigen Entkopplung der teilweise noch gekoppelten Direktzahlungen in anderen EU-Mitgliedsstaaten untersucht. Da in Deutschland keine direkte Kopplung besteht, werden die indirekten Preiseffekte für Deutschland betrachtet, die über Veränderungen der EU-weiten Marktsituationen entstehen. Die EU-weite vollständige Entkopplung der Direktzahlungen wurde mit dem Modell AGMEMOD simuliert. Die entsprechenden Simulationen wurden aufbauend auf der vTI Baseline 2011-2021 (OFFERMANN et al., 2012) und unter Verwendung von deren Annahmen mit Ausnahme der Kopplungsraten der Direktzahlungen durchgeführt.

Im darauf folgenden Abschnitt werden einige länderspezifische Betrachtungen zur Entkopplung des Rindersektors sowie Angebots- und Einkommensreaktionen angestellt. Am Beispiel der Rindermast und der Mutterkuhhaltung wird auf der Grundlage typischer Betriebe beispielhaft geprüft, welche Auswirkungen die Kopplung bzw. Entkopplung auf betrieblicher Ebene unter definierten Bedingungen hätte.

Für alle Mitgliedsstaaten bestehen auch nach 2013 Spielräume für eine erneute Kopplung von Direktzahlungen an die Produktion. Deren Nutzung wird vielfach auch erwogen. Dies kann in den folgenden Analysen jedoch nicht weiter untersucht werden. Grund hierfür ist der Tatbestand, dass eine beliebige Kombination von Kopplungen durch die Mitgliedsstaaten durchgeführt werden kann, sofern die vorgesehenen Grenzen nicht überschritten werden.

In einer Reihe von EU-Mitgliedsstaaten werden noch gekoppelte Direktzahlungen im Rindersektor gewährt. Dies betrifft fast alle Möglichkeiten der Direktzahlungen, wobei aber der Fokus auf der Mutterkuhprämie liegt. Zur Einordnung wird im Folgenden zunächst aufgezeigt, in welchen EU-Mitgliedsstaaten noch gekoppelte Prämien gewährt werden (Tabelle 5.1).

In vielen EU-Mitgliedsstaaten, in denen bisher die betriebsindividuellen Prämien (BIP) das zentrale Förderungsinstrument der Entkopplung waren, wird gemäß Verordnungsentwurf die Umwandlung der BIP in (einheitliche) Flächenprämien umzusetzen sein. Ob dies in einem einzigen Schritt oder in Anlehnung an das deutsche ‚Gleitflugmodell‘ erfolgen soll, ist derzeit noch offen. Die Einführung einer Flächenprämie wird für ausgewählte Betriebe in Frankreich, Italien, Österreich und Spanien untersucht. Dabei wird unterstellt, dass die BIP jeweils in eine einheitliche Flächenprämie von 300 €/ha überführt wird.

Tabelle 5.1: Implementierung gekoppelter Zahlungen im Rindfleischsektor in den EU-Mitgliedsstaaten (ohne Deutschland, 2010)

Mitgliedsstaaten	Mutterkuh- prämie %	Spezial- prämie %	Schlacht- prämie Rinder %	Schlacht- prämie Kälber %	Artikel 69	Nationale Maßnahmen, komplementäre Direktzahlungen
Belgien	100			100 (Flandern)	Wallonie	X
Bulgarien						X
Tschechische Republik						X
Dänemark		75				
Estland						
Irland					X	
Griechenland					X	
Spanien	100		40	100	X	
Frankreich	100				X	
Ungarn						X
Italien					X	
Zypern						X
Lettland						X
Litauen						X
Niederlande						
Österreich	100					
Polen					X	
Portugal	100		40	100	X	
Rumänien						
Slowakien						X
Slowenien		75	65		X	X
Finnland					X	X
Schweden		75				X
Vereinigtes Königreich					Schottland	

Quelle: EU-COM (2011).

5.3 Ergebnisse

Die Analyseergebnisse zur Entkopplung bestehender Direktzahlungen werden zunächst auf der Ebene der Marktpreise und -mengen dargestellt und anschließend differenziert auf betrieblicher Ebene anhand von ausgewählten Betriebstypen dargestellt.

Entkopplung bestehender Direktzahlungen in der EU und Preisanpassungen in Deutschland

Die Simulation der EU-weiten vollständigen Entkopplung der Direktzahlungen mit AGMEMOD – die in der Baseline noch verbliebenen Kopplungsraten wurden eliminiert – liefert folgende Ergebnisse:²⁶

²⁶ Die Weltmarktpreise werden exogen vorgegeben, d. h., nicht durch die Modellergebnisse beeinflusst.

- Von der Entkopplung ist der deutsche Agrarsektor nur indirekt betroffen, da in Deutschland die EU-Zahlungen bereits entkoppelt sind. Allerdings ergeben sich für Deutschland indirekte Effekte: Ceteris paribus führt eine Entkopplung in denjenigen Ländern mit noch bestehender Kopplung zu einer Umverteilung der Direktzahlungen. Da gekoppelte Zahlungen insbesondere den tierischen Sektor betreffen, führen Entkopplungen zu einer Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit dieser tierischen Sektoren. Die Reduzierung der relativen Wettbewerbsfähigkeit impliziert direkte Produktions- und Angebotseinschränkungen.
- Ein weiterer Effekt wird durch die Angebotseinschränkung ausgelöst: Das verminderte Angebot induziert einen gewissen Preisanstieg und dieser wiederum einen geringfügigen Nachfragerückgang. Da zwischen den EU-Mitgliedsstaaten ein freier Warenverkehr besteht, beeinflusst die Entkopplung anderer EU-Mitgliedsstaaten auch diejenigen Länder, deren Zahlungen schon entkoppelt sind.

Für Deutschland ergeben die Simulationen lediglich moderate Preiseffekte im Vergleich zur Baseline. Der höchste Preisanstieg ergibt sich mit etwas über 1 % bei Schaffleisch, das jedoch in Deutschland eine vergleichsweise geringe Rolle spielt. Ein geringer Preiseffekt wird auch für Rindfleisch errechnet. Die Schweine- und Geflügelfleischproduktion hat zwar in der EU keine gekoppelten Zahlungen erhalten, wohl aber sind diese Produkte über Substitutionsbeziehungen mit Rind- und Schaffleisch verbunden. Wenn der Rindfleischpreis steigt, dann sinkt die Nachfrage nach Rindfleisch leicht. Dadurch werden minimal mehr Schweine- und Geflügelfleisch nachgefragt, was deren Marktpreis geringfügig erhöht.

Da die Auswirkungen auf die Preise in Deutschland so gering ausfallen, wurde die ursprünglich geplante Simulation der betrieblichen Auswirkungen auf Deutschland mit den Betriebsmodellen nicht durchgeführt.

Entkopplung und ausgewählte Angebotsreaktionen

Im Jahr 2003 waren etwa 53 % der EU-**Rindfleischproduktion** (Rindermast) im Wesentlichen vollständig entkoppelt, während knapp die Hälfte der Produktion zumindest teilweise gekoppelt blieb. Der Anteil der voll entkoppelten Produktion hat sich bis 2010 durch den Wegfall der Kopplung von Schlachtprämien in Frankreich, Finnland und den Niederlanden auf 80 % erhöht. In Deutschland ging die Rindfleischproduktion in diesem Zeitraum um rund 3 % zurück, während sie im Vereinigten Königreich trotz vollständiger Entkopplung aufgrund der „Nach-BSE“ Erholung um 33 % anstieg (EUROSTAT, 2012).²⁷

²⁷ Bei den Zahlen zum Vereinigten Königreich ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich nach einer von der DEFRA herausgegebenen Statistik (CTS – Cattle Tracing System) im Gegensatz zu den EUROSTAT-Daten die Rinderbestände seit 2003 leicht verringert haben. Dies dürfte auf das Auslaufen der OTM-(Over-thirty-months) Rule zurückzuführen sein, wonach Altkühe jetzt wieder als Nahrungsmittel verzehrt werden dürfen und damit wieder in der Produktionsstatistik von EUROSTAT erfasst werden.

In der **Mutterkuhhaltung** blieben demgegenüber rund 60 % des Mutterkuhbestandes von 2003 durch die Gewährung der Mutterkuhprämie weiterhin gekoppelt. Dieser Anteil hat sich bis 2010 praktisch nicht verringert. Dies basiert zum Teil auf einem kräftigen Zuwachs des Mutterkuhbestandes in den neuen Mitgliedsstaaten, wo die Stückzahlen um rund 120.000 bzw. rund 50 % anstiegen. Dieser Zuwachs ist allerdings auch darauf zurückzuführen, dass in den meisten Fällen in Ergänzung zu den entkoppelten EU-Flächenprämien eine nationale (gekoppelte) Förderung der Mutterkuhhaltung eingeführt wurde.

Angebotswirkung einer Entkopplung in ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten

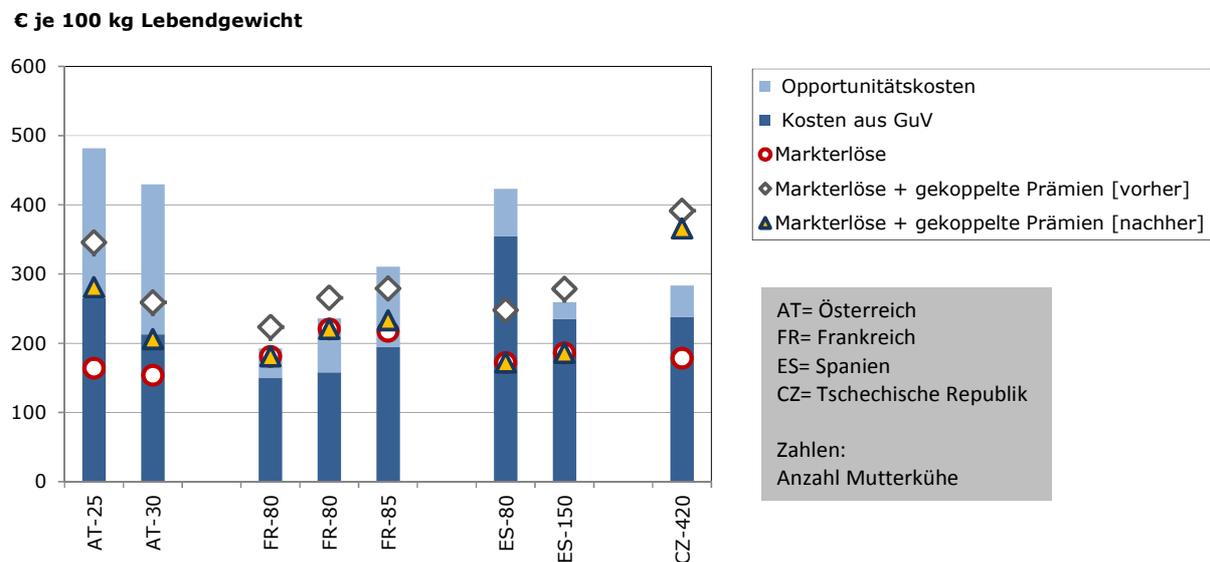
Analysen des *agri benchmark* Beef and Sheep Netzwerks (DEBLITZ, 2011) zeigen, dass die Frage der Entkopplung im Wesentlichen nur noch in der Mutterkuhhaltung relevant ist. In den Ländern, in denen in der Rindermast noch gekoppelte Tierprämien existieren, dürfte der Umfang dieser Prämien keinen Anreiz für die Fortführung der Produktion bieten, da deren Höhe nur noch bei rund 12 % des Ausgangsniveaus der gekoppelten Prämien liegt. Ausnahmen sind Schweden und Dänemark, wo noch 75 % der Sonderprämien für männliche Rinder gekoppelt sind.

Im Folgenden werden daher lediglich die Auswirkungen einer vollständigen Entkopplung der Mutterkuhprämie sowie anteiliger Schlachtprämien in ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten untersucht. Hierzu zählen Frankreich und Spanien, die innerhalb der EU die größte Zahl an Mutterkühen halten und die noch eine gekoppelte Mutterkuhprämie gewähren. Dies gilt auch für Österreich, Portugal und die Tschechische Republik. Letztere wurde zusätzlich in die Analyse einbezogen, weil für dieses Land Daten aus dem *agri benchmark*-Netzwerk verfügbar sind. In der Tschechischen Republik erfolgt die Kopplung der Mutterkuhprämie aus nationalen Mitteln.

Bei voller Entkopplung ist die Erlössituation dadurch gekennzeichnet, dass im Betriebszweig nur noch ein reduziertes Prämieeinkommen infolge des Wegfalls der Tierprämien vorhanden ist. Damit reduziert sich die Rentabilität des Betriebszweigs. Die entkoppelten Prämien ‚wandern‘ in Form der sog. betriebsindividuellen Prämien (BIP) zum Gesamtbetrieb. Dabei wurde zur Vereinfachung angenommen, dass der volle Betrag der entkoppelten Prämien in BIP umgewandelt wird, d. h. auf Modulationsbeträge oder Umwandlung von Teilbeträgen in die zweite Säule verzichtet wird. Das Gesamtbetriebseinkommen bleibt demnach konstant, wird aber tendenziell überschätzt.

Die Abbildung 5.1 zeigt für das Jahr 2010 die Gesamterlöse und die Vollkosten im Betriebszweig Mutterkuhhaltung typischer Mutterkuhbetriebe in Österreich, Frankreich, Spanien und der Tschechischen Republik.

Abbildung 5.1: Vollkosten und Gesamterlöse typischer Mutterkuhbetriebe in Europa vor und nach der Entkopplung der Tierprämien¹⁾



¹⁾ Die Opportunitätskosten enthalten die Entlohnung der betriebseigenen Faktoren.

Gekoppelte Prämien setzen sich zusammen aus Tierprämien und weiteren Prämien, wie z.B. Bergbauernprogramm, Umweltprämien, Ökoprämien. Die „weiteren Prämien“ bleiben auch nach Entkopplung der Tierprämien erhalten.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis *agri benchmark Beef and Sheep Report 2011* (Deblitz, 2011)

In der Ausgangssituation wird mithilfe der gekoppelten Tierprämien die langfristige Rentabilität des Betriebszweiges (BZ) Mutterkuhhaltung in zwei französischen, einem spanischen und dem tschechischen Betrieb gewährleistet. Dies bedeutet, dass mit den Gesamterlösen die Vollkosten gedeckt werden können. In den anderen Betrieben kann bis auf eine Ausnahme der Aufwand gemäß der Gewinn- und Verlustrechnung gedeckt werden.

Die Entkopplung der Tierprämien führt in allen Betrieben zu Erlösrückgängen im Betriebszweig Mutterkuhhaltung und – mit Ausnahme des tschechischen Betriebes – dazu, dass keine Vollkostendeckung mehr vorliegt. Dies bedeutet, dass unter unveränderten Preis- und Produktivitätsverhältnissen langfristig mit einer Aufgabe der Produktion zu rechnen ist. Es ist zu beachten, dass in einigen Fällen auch nach Entkopplung der Tierprämien andere, zum Betriebszweig gehörige Prämien wie beispielsweise für Bergbauernprogramme und Agrarumweltprogramme erhalten bleiben.

Einkommenswirkungen einer Umwandlung der betriebsindividuellen Prämien (BIP) in eine einheitliche Flächenprämie

Eine Produktionswirkung geht von der Umwandlung der BIP theoretisch nicht aus, weil in den genannten Ländern bereits 2005 bzw. 2006 eine (fast) vollständige Entkopplung der Rindermast erfolgt ist. Die Erfahrung in Deutschland hat jedoch gezeigt, dass bei der Entscheidung für oder gegen die Produktion nach der Entkopplung nicht nur die Rentabilität

im Betriebszweig ausschlaggebend war. Fokusgruppendifkussionen mit Landwirten ergaben, dass eine große Zahl von Landwirten die Rentabilität der Rindermast eher auf gesamtbetrieblicher Ebene (d. h. unter Einbeziehung der entkoppelten Prämien) beurteilt und nicht im Betriebszweig. Dies gilt insbesondere für spezialisierte Rindermäster. Weitere Gründe für die Weiterführung der Rindermast dürften die Hoffnung auf höhere Preise oder das Fehlen von Alternativen zur Rindermast, oft in Kombination mit einem relativ hohen Alter der Betriebsleiter sowie fehlende Nutzungsmöglichkeiten vorhandener Stallanlagen sein (DEBLITZ et al., 2007). Mit der Umwandlung der BIP in Flächenprämien im Zeitraum 2010 bis 2013 ist daher mit einer rückläufigen Rindfleischproduktion zu rechnen, die allerdings angesichts der derzeit hohen Rindfleischpreise geringer ausfallen dürfte als bei den Preisniveaus, die vor 2010 zu beobachten waren.

Ähnlich wie in Deutschland ist im Falle der Einführung einer Flächenprämie in anderen Mitgliedsstaaten davon auszugehen, dass Betriebe mit hohem Viehbesatz relativ starke Einkommenseinbußen hinnehmen müssen. Die Ursache dafür sind relativ hohe Prämienäquivalente je Hektar vor der Entkopplung und nach Umwandlung der Schlacht- und Sonderprämien für männliche Rinder in eine entkoppelte BIP (DEBLITZ et al., 2007). Je nach Viehbesatz lagen die Hektaräquivalente dieser Prämien in typischen, spezialisierten Rindermastbetrieben zwischen 500 und 900 € je ha.

Die Berechnungen (Entkopplung der relevanten Tierprämien und Überführung der BIP in eine Flächenprämie) für die typischen Betriebe in ausgewählten Mitgliedsstaaten (Deutschland, Österreich, Frankreich, Spanien) zeigen folgendes:

- Der Rückgang der Gesamterlöse liegt zwischen 5 und 10 %.
- Es kommt zu einem deutlichen Einkommensrückgang bei allen Betrieben, wobei Feedlot-Betriebe in Spanien und Italien besonders hohe Einbußen verzeichnen.
- Die Ausgangssituation entscheidet über die künftigen Prämienäquivalente je ha, d.h. in Betrieben mit hohem Viehbesatz und mehr als 300 € je ha Prämienäquivalent in der Ausgangssituation sinken die entkoppelten Prämien bei Umwandlung in Flächenprämien und im umgekehrten Fall steigen sie.

Im Einzelfall sind Ausnahmen von diesen allgemeinen Tendenzen möglich. Dies ist der Fall, wenn z. B. im Betriebszweig Rindermast nur ein geringer Anteil an der Gesamtfläche zur Verfügung steht und in erheblichem Umfang zugekauftes Kraftfutter eingesetzt wird.

5.4 Bewertung

Entkopplung

Eine Vereinheitlichung der Prämienentkopplung in der EU wird aus Wettbewerbsgründen grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Außerdem dürfte die Entkopplung bei den derzeitigen Markt- und Preisverhältnissen zumindest kurz- und mittelfristig kaum zu nennenswerten Veränderungen der Produktionsstruktur führen, so dass auch die Wettbewerbswirkungen einer generellen Entkopplung sehr begrenzt sein dürften. Einerseits ist der Anteil der gekoppelten Prämien am gesamten Prämienvolumen in vielen Ländern mit Kopplung gegenwärtig gering, andererseits betrachten viele spezialisierte Rindermäster nicht die Rentabilität des Betriebszweiges, sondern die des Gesamtbetriebes. Letzteres gilt auch für die Mutterkuhhaltung, bei der der Einkommensrückgang im Betriebszweig jedoch wesentlich deutlicher ausfällt. Daher ist davon auszugehen, dass zumindest in Frankreich, Spanien und Österreich einer Entkopplung der Mutterkuhprämie in der bestehenden Form eine „Rückkopplung“ im Rahmen der gebotenen Möglichkeiten erfolgen dürfte (beispielsweise über Qualitätsprämien gemäß Art. 17 des ELER-VO-Entwurfes, Mutterkuhprämie nur für Kühe mit Kalb gemäß Art. 38 des DZ-VO-Entwurfes).

Umwandlung der BIP in Flächenprämien

Die Wirkung der Einführung von Flächenprämien hängt im Wesentlichen vom Viehbesatz in der Ausgangssituation vor der Entkopplung ab. Je höher dieser Viehbesatz ist, desto höher sind die voraussichtlichen Gewinneinbußen bei der Prämienumwandlung. Dies bedeutet, dass Rindermast und Mutterkuhhaltung mit geringem Viehbesatz, wie sie beispielsweise in einigen Regionen Frankreichs, Spaniens und Österreichs betrieben werden, von einer Prämienumwandlung profitieren könnten, während Rindermäster mit hohem Viehbesatz (Stallhaltung oder Feedlots) deutliche Einbußen hinnehmen müssten. Die Anpassungsreaktion dürfte in diesen von Einbußen bedrohten Regionen in einer Rückkopplung der Produktion durch die Mitgliedsstaaten erfolgen.

Insgesamt dürften die Auswirkungen einer Entkopplung der Tierprämien und auch der Überführung der BIP in Flächenprämien auf die Fleischrinderhaltung in Deutschland gering sein.

6 Kleinlandwirteregelung

6.1 Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen

Die Kommission sieht unter Titel V (Art. 47-51) ihres Vorschlages zur DZ-VO eine „Kleinlandwirteregelung“ vor. Im Einzelnen enthält der Entwurf hierzu folgendes:

- Kleinlandwirte mit Anspruch auf Direktzahlungen im Jahr 2014 können eine pauschalisierte Zahlung anstelle der sonstigen Direktzahlungen erhalten; ein entsprechender Antrag ist bis zum 15.10.2014 zu stellen (Art. 48).
- Der Mitgliedsstaat legt die Pauschalzahlung unabhängig von der Betriebsgröße zwischen 500 und 1.000 € fest (Art. 49 Nr. 2).
- Die Kleinlandwirte sind bei Inanspruchnahme der Regelung gemäß Art. 47 Nr. 3 in den Folgejahren von Cross Compliance und Greening-Auflagen befreit, müssen aber Flächen im Umfang ihrer Zahlungsansprüche weiterbewirtschaften (Art. 50 Nr. 1).
- Betriebsinhaber, die ihren Betrieb nur zu dem Zweck aufspalten, um in den Genuss der Regelungsvorteile zu gelangen, erhalten keine Zahlung (Art. 47 Nr. 4).

Hierzu ergeben sich folgende Untersuchungsfragen:

- Wie hoch sind Anzahl und Anteil der Betriebe, die weniger als 1.000 € Direktzahlung erhalten, und wie groß ist der Umfang der von diesen Betrieben bewirtschafteten Fläche?
- Wie hoch sind die Mehrausgaben für die Gruppe der Kleinlandwirte bei der Pauschalregelung durch die Teilnahme von Betrieben mit geringeren, d. h. unter dem Pauschalierungssatz liegenden Zahlungsansprüchen?

6.2 Datenbasis und Vorgehensweise

Auf der Grundlage der ZID (Antragsjahr 2010) werden in Abhängigkeit von unterschiedlichen Höhen der Pauschalzahlungen (1.000/1.500/2.000 €) die Betriebe identifiziert, die derzeit Zahlungsansprüche in maximal dieser Höhe besitzen.

6.3 Ergebnisse

Bei einer Grenze von 1.000 € je Betrieb werden von der vorgeschlagenen Kleinlandwirteregelung gut 50.000 Betriebe mit einer beihilfefähigen Fläche von rund 111.000 ha erfasst (Tabelle 6.1). Die Mehrausgaben für die Gruppe der Kleinlandwirte aufgrund dieser Sonderbehandlung (betriebsbezogene „Flatrate“) betragen bei einer Obergrenze von 1.000 € je Betrieb und Jahr maximal etwa 20 Mio. € pro Jahr im Vergleich zur Gewährung der einheitlichen, flächenbezogenen Direktzahlung („Flächenflatrate“). Diese Mehrausga-

ben gehen zu Lasten der übrigen Direktzahlungsempfänger. Bei der Abschätzung der maximalen Mehrausgaben wird vereinfachend davon ausgegangen, dass nur Betriebe, die bei einer flächengebundenen Zahlung max. 1.000 € DZ-Anspruch haben, die Regelung nutzen. Bei einer Erhöhung der Obergrenze auf 1.500 € (2.000 €) verdoppelt (verdreifacht) sich die betroffene Fläche nahezu, wobei die damit verbundenen Kosten 2,6-fach (4,8-fach) höher sind.

Der Anteil der Betriebe, die Direktzahlungen in maximaler Höhe der Pauschalzahlung erhalten, liegt bei Annahme einer Obergrenze der Pauschalzahlung von 1.000 € je Betrieb bei rund 15 %, bei 1.500 € circa 23 % und bei 2.000 € etwa 27 %. Wie viele Betriebe, die oberhalb der Pauschalzahlung liegen, von der Kleinlandwirteregelung Gebrauch machen, um die Greening- und CC-Auflagen nicht erfüllen zu müssen, wurde nicht untersucht.

Tabelle 6.1: Von der Kleinlandwirteregelung erfasste Betriebe und Mehrausgaben bei Anwendung einer Betriebsflatrate anstelle einer Flächenflatrate – differenziert nach Ländern und Höhe der Betriebsflatrate (Annahme: einheitliche Direktzahlung von 300 €/ha)

	1.000 €			1.500 €			2.000 €		
	Betriebe	Fläche 1.000 ha	Mehrausgaben Mio. €	Betriebe	Fläche 1.000 ha	Mehrausgaben Mio. €	Betriebe	Fläche 1.000 ha	Mehrausgaben Mio. €
SH	2.169	4,4	0,9	3.273	9	2,2	4.216	14,4	4,1
HH	71	0,1	0	114	0,3	0,1	134	0,4	0,1
NI	7.643	15,3	3,1	10.835	28,4	7,7	13.081	41,4	13,7
NW	9.518	18,9	3,9	13.407	34,8	9,7	15.889	49,2	17
HE	3.844	8	1,4	5.777	16	3,9	6.988	23	7,1
RP	2.298	4,7	0,9	3.407	9,3	2,3	4.194	13,9	4,2
BW	7.220	14,8	2,8	10.820	29,7	7,3	13.495	45,2	13,4
BY	13.111	27,2	5	22.105	64,2	13,9	28.767	102,8	26,7
SL	144	0,3	0,1	237	0,7	0,1	310	1,1	0,3
BB	644	1,3	0,2	1.042	3	0,7	1.291	4,4	1,2
MV	471	1	0,2	742	2,1	0,5	904	3,1	0,9
SN	1.749	3,5	0,7	2.556	6,7	1,8	3.001	9,3	3,2
ST	406	0,9	0,1	645	1,8	0,4	775	2,6	0,8
TH	1.099	2,3	0,4	1.670	4,6	1,1	1.947	6,2	2
Gesamt	50.387	102,7	19,6	76.630	210,8	51,7	94.992	317,1	94,9

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

6.4 Bewertung

Eine gewisse Unsicherheit hinsichtlich des möglichen Finanzbedarfs der Kleinlandwirteregelung ergibt sich daraus, dass Weinbaubetriebe erst 2012 in das Betriebsprämien-system einbezogen werden und dass unklar ist, inwieweit insbesondere Betriebe im Obst- und Gemüsebau einen Antrag auf Gewährung einer Betriebsprämie gestellt haben und ob diese folglich vollständig in der ZID erfasst sind. Diese Betriebe wirtschaften oft sehr be-

triebsmittelintensiv mit einer geringen Flächenausstattung. Die Zahl der zur Antragstellung berechtigten Wein-, Obst- und Gemüsebaubetriebe auf Basis der ZID-Daten könnte um bis zu 20.000 Betriebe unterschätzt sein, wobei vor allem Südwestdeutschland betroffen wäre. Die nicht erfassten Betriebe werden aufgrund der geringen ökonomischen Bedeutung einer möglichen Direktzahlung nur dann in nennenswertem Umfang von der Kleinlandwirteregelung Gebrauch machen, wenn Kleinlandwirte von den CC und Greening-Auflagen ausgenommen werden.

Die Vorteile einer Verwaltungs- und Kontrollvereinfachung bei Beschränkung der öffentlichen Mittel könnte sinnvoller genutzt werden, wenn die Betriebe weiter eine Flächenflatrate erhalten würden und Betriebe mit Auszahlungsbeträgen von unter 1.000 € ganz oder teilweise von den Greening- und den CC-Auflagen befreit würden. Auf diese Weise müsste kein zweites Verwaltungssystem für die Zahlungen aufgebaut werden.

Im Zusammenhang mit dem Aufbau eines zweiten Systems von Direktzahlungen für Kleinlandwirte sind mehrere Aspekte kritisch zu betrachten:

- Welche Regelungen aus dem CC-Bereich gelten, wenn Kleinlandwirte an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen?
- Aufgrund der unterschiedlichen CC- und Greening-Auflagen bestehen strategische Anreize, Flächen zwischen Kleinlandwirten und „normalen“ Betrieben regelmäßig auszutauschen, um eventuelle Restriktionen hinsichtlich des Erhalts von Landschaftselementen oder Grünland zu umgehen.
- Vor dem Hintergrund des Regelungsziels stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit eine pauschale Befreiung der Kleinlandwirte von den CC-Auflagen in den Themenfeldern Tierkennzeichnung, Tierseuchen und Lebensmittelsicherheit sinnvoll ist.

Daher ist eine pauschale Befreiung von sämtlichen CC- und Greening-Auflagen abzulehnen. Ferner ist darauf zu achten, dass Betriebsteilungen oder -absplattungen zum Zweck der (mehrfachen) Inanspruchnahme der Kleinerzeugerregelung durchgeführt werden könnten, wenn die Inanspruchnahme nicht auf einer historischen Referenz basiert.

Wie viele Betriebsinhaber sich zusätzlich für die Pauschalzahlung entscheiden, obwohl sie eine mehr oder weniger geringfügig über der Pauschalzahlung liegenden DZ-Anspruch hätten, ist schwer abschätzbar. Dies dürfte u. a. mit bisher gemachten Erfahrungen im Zusammenhang mit CC-Auflagen und -kontrollen und möglichen Anpassungsbedarfen durch Greening zusammenhängen. Diese Fälle würden sogar das verfügbare Zahlungsbudget entlasten.

7 Junglandwirteförderung im Rahmen der 1. Säule der GAP

7.1 Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen

Die EU-Kommission schlägt eine Regelung vor, nach der künftig Junglandwirte, die Anrecht auf Basisprämien haben, eine jährliche Zahlung erhalten (Art. 36-37 Entwurf zur DZ-VO). Diese Hilfe soll auf die ersten Jahre beschränkt werden.

- Unter „Junglandwirt“ wird eine natürliche Person verstanden, die zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht 40 Jahre alt ist, sich erstmals in einem landwirtschaftlichen Betrieb als Betriebsinhaber niederlässt oder sich während der fünf Jahre vor dem im Rahmen der Basisprämienregelung erstmalig gestellten Beihilfeantrag bereits in einem solchen Betrieb niedergelassen hat.
- Eine Zahlung erfolgt nach der Antragsstellung über einen Zeitraum von maximal fünf Jahren.
- Für eine derartige Zahlung können bis zu 2 % der jährlichen nationalen Obergrenze für Junglandwirte in ihrer Niederlassungsphase verwendet werden. Pro Betrieb bzw. Antragsteller können gemäß Art. 36 Nr. 5b in Deutschland maximal 46 ha gefördert werden.
- Der zusätzliche Zahlungsanspruch für diese maximal förderbare Fläche beträgt 25 % des Durchschnittswertes der insgesamt vom Betriebsinhaber besessenen Basisprämie (Wert der Zahlungsansprüche abzgl. der Greening-Komponente).

Auch juristische Personen sollen für die Gewährung der Zahlung an Junglandwirte in Betracht kommen können. Dies ist von der EU-Kommission im Hinblick auf eine justiziable Regelung im Hinblick auf das Alter noch zu klären.

Jeder Mitgliedsstaat soll verpflichtet werden, eine nationale Reserve durch Kürzung (max. 3 %) der auf nationaler Ebene geltenden Obergrenze für die Basisprämien einzurichten. Diese Reserve, die auch regional verwaltet werden kann, soll zur Ausreichung von Zahlungsansprüchen dienen, die vorrangig an Junglandwirte zuzuweisen sind (Art. 23 Abs. 4).

Eine Analyse und Beurteilung der Junglandwirteförderung im Rahmen der Direktzahlungen muss auch die (fakultative) Förderung von Junglandwirten in der 2. Säule (Vorschlag zur ELER-VO) berücksichtigen. Zusätzlich zur 1.-Säule-Förderung ist nämlich vorgesehen, dass die Mitgliedsstaaten den Junglandwirten bei erstmaliger Übernahme eines Betriebes eine Niederlassungs- oder Existenzgründungsbeihilfe im Rahmen der Förderung der ländlichen Entwicklung (ELER) gewähren können. Im Vergleich zu der Definition der Junglandwirte im Rahmen der DZ-VO wird bei der ELER-VO (Art. 2 Abs. 1u des VO-Entwurfs) auch ein angemessenes fachliches Können und Wissen sowie die Vorlage eines Geschäftsplanes vorausgesetzt. Die Unterstützung im ELER (Art. 20 Abs. 4 und 5) ist auf Kleinst- und Kleinunternehmen beschränkt und wird in Form einer Pauschalzahlung (max. 70.000 €) in mindestens zwei Tranchen während eines Zeitraumes von max. fünf Jahren

gewährt (Art. 20 Nr. 1a (i)). Während jedoch die ELER-Zahlung fakultativ ist, soll die Zahlung an Junglandwirte im Rahmen der DZ-VO obligatorisch erfolgen.

Im Vorschlag zur ELER-Verordnung ist darüber hinaus vorgesehen, dass Junglandwirte im Zuge der Existenzgründung bei Investitionen in materielle Vermögenswerte (Art. 18, Nr. 3 und Anhang I) mit einem um 20 Prozentpunkte über dem sonstigen Höchstsatz liegenden Fördersatz (z. B. max. 60 % im Nichtkonvergenzgebieten) unterstützt werden können. Zur Abgrenzung der förderfähigen Junglandwirte sind von den Mitgliedsstaaten Ober- und Untergrenzen bezüglich der Betriebsgröße festzulegen.

Zur Junglandwirteförderung im Rahmen des DZ-VO-Entwurfs ergeben sich folgende Untersuchungsfragen:

- Wie hoch sind die Anzahl bzw. der Anteil der Betriebe, die diese Regelung in Anspruch nehmen können?
- Wie hoch sind die Ausgaben einer derartigen Regelung (zu Lasten der übrigen DZ-Empfänger)?
- Welche Einkommens- und Struktureffekte könnten sich daraus ergeben?

7.2 Datenbasis und Vorgehensweise

Zunächst wird anhand der Zentralen InVeKoS-Datenbank (ZID) und der Landwirtschaftszählung untersucht, welche Relevanz die Junglandwirteförderung in Deutschland besitzen kann. Bei der Auswertung der ZID ist zu berücksichtigen, dass das gewählte Feld "Geburtsdatum" primär zur eindeutigen Identifizierung des Antragsstellers dient. Eine Auswertung dieses Feldes für die natürlichen Personen ergab aber, dass es in geringem Umfang unplausible Eintragungen enthält, z. B. Geburtsdaten der Antragsteller nach 2000. Darüber hinaus wird anhand der Analyse der Testbetriebe beleuchtet, ob Betriebe von Junglandwirten tatsächlich einen besonderen Unterstützungsbedarf im Vergleich zu anderen Betrieben haben.

7.3 Ergebnisse

Bezogen auf das Alter der Antragsteller im Jahr 2010 liegt die Anzahl der von Junglandwirten geführten Betriebe, die eine Förderung erhalten können, insgesamt bei knapp 24.000 (Tabelle 7.1). Dies entspricht einem Anteil von rund 8 % aller erfassten Betriebe. Der relative Anteil der Junglandwirte ist mit über 10 % in Hamburg und Thüringen am höchsten. Aufgrund der großen Zahl der Betriebe in Bayern machen die Junglandwirte dort knapp 40 % aller möglichen Antragsteller in Deutschland aus.

Tabelle 7.1: Zahl und Anteil der Betriebe, die 2011 nach der neu vorgeschlagenen Regelung zur Förderung der Junglandwirte förderbar wären – differenziert nach Ländern

Länder	Betriebe insgesamt	davon: mit Junglandwirten als Betriebsleiter	
	Anzahl	Anzahl	Anteil (%)
SH	15.454	1.055	6,8
HH	357	39	10,9
NI	50.765	3.202	6,3
NW	46.798	3.337	7,1
HE	21.494	1.438	6,7
RP	16.108	681	4,2
BW	47.207	3.018	6,4
BY	116.944	9.392	8,0
BB	5.632	99	1,8
MV	4.837	6	0,1
SN	8.051	317	3,9
ST	4.998	216	4,3
TH	4.314	437	10,1
Gesamt	343.024	23.898	7,0

Quelle: ZID, eigene Berechnungen.

Legt man die Periode 2007 bis 2011 zugrunde, so schwankt die Zahl der identifizierten Junglandwirte, die pro Jahr in das System eintreten, zwischen 3.900 und 5.800 mit abnehmender Tendenz. Die förderfähige Fläche in Betrieben, deren Betriebsinhaber nach Art. 36 Zahlungen für Junglandwirte erhalten könnten, beträgt insgesamt knapp 560.000 ha. Davon entfallen auf Bayern gut 205.000 ha (37 %).²⁸

Im Durchschnitt der geförderten Betriebe beträgt die Förderfläche 23,4 ha LF, was bei Unterstellung einer Förderhöhe je ha LF von 50 € (resultiert aus 200 € einheitlicher Basisprämie je ha multipliziert mit einem DZ-Zuschlag von 25 %) zu einer Förderung von 1.170 € je Betrieb und einem gesamten Fördervolumen von 27,9 Mio. € pro Jahr führen würde (Tabelle 7.2). Damit würde das erforderliche Budget deutlich unter dem möglichen Anteil am Gesamtplafonds von 2 % der Nettoobergrenze (rund 100 Mio. €) liegen.

²⁸

Geht man alternativ davon aus, dass die Junglandwirteförderung nur gewährt wird, wenn der Antragsteller zum jeweiligen Antragszeitpunkt jünger als 40 Jahre ist, verringern sich die Zahlen für diese Maßnahme. Danach könnte ein im Jahr 2014 antragstellender Betriebsinhaber im Alter von 39 Jahren, der den Betrieb im Jahr 2012 übernommen hat, maximal für ein Jahr eine Junglandwirteförderung erhalten. Die Anzahl förderberechtigter Junglandwirte betrüge in diesem Fall rund 19.000 mit einer bewirtschafteten Fläche von etwa 450.000 ha (Anhang, Tabellen A_7.1 und A_7.2).

Tabelle 7.2: Mittlere Förderfläche und Förderbetrag je Betrieb und Jahr sowie Gesamtfördervolumen im Rahmen der Junglandwirteregelung – differenziert nach Ländern ¹⁾

Länder	Förderfläche/Betrieb	Förderbetrag/Betrieb	Gesamtfördervolumen
	ha LF	€	Mio. €
SH	29,5	1.475	1,6
HH	20,8	1.041	0,0
NI	27,6	1.382	4,4
NW	24,3	1.213	4,0
HE	20,9	1.047	1,5
RP	24,5	1.224	0,8
BW	20,6	1.032	3,1
BY	21,9	1.094	10,3
SL	26,9	1.347	0,1
BB	25,2	1.258	0,4
MV	27,9	1.395	0,3
SN	19,1	956	0,4
ST	31,3	1.563	0,3
TH	25,1	1.256	0,6
Gesamt	23,4	1.170	27,9

¹⁾ Annahmen: Betriebe 2011; 200 €/ha Basisprämie; 46 ha Obergrenze.

Quelle: ZID, eigene Berechnungen.

Besonders hohe Beträge für die Zusatzzahlungen an Junglandwirte würden in Bayern anfallen, weil hier die Betriebsstruktur (v. a. Zahl der Betriebe, Betriebsgröße) ein großes Flächenvolumen in die Förderung einbezieht. Dagegen sind die betriebs- und flächenbezogenen Anteile in den neuen Ländern aufgrund der großen Durchschnittsgrößen und des relativ großen Anteils juristischer Personen vergleichsweise gering.

Wird die Grenze, bis zu der die Junglandwirteförderung gewährt wird, auf 92 ha verdoppelt, so erhöht sich das Fördervolumen auf 37 Mio. €. Bei einer ungedeckelten Zahlung stiege der Betrag auf rund 50 Mio. € an (siehe Anhang, Tabelle A_7.3). Die Erhöhung der Fördergrenze würde zu einer deutlich geänderten regionalen Verteilung der Zahlungen führen. So ginge der Anteil Bayerns an den Gesamtzahlungen von 37 % auf 27 % zurück, während der Anteil Thüringens von 2 % auf 11 % anstiege.

Anhand der Testbetriebe im Haupterwerb wurde untersucht, ob die von Junglandwirten (bis 39 Jahre) geführten Betriebe im Vergleich zu den übrigen Betrieben Unterschiede im Hinblick auf die Erfolgslage, Investitionshöhe (brutto, netto) und Kreditbelastung aufweisen (Tabelle 7.3). Im Gruppenvergleich zeigen sich im Durchschnitt teils deutliche Unterschiede. Während der Unternehmensgewinn der Gruppe mit den Junglandwirten nur leicht über dem durchschnittlichen Gewinn der übrigen Haupterwerbsbetriebe liegt, weisen die Betriebe der Junglandwirte bei der Betriebsgröße (Umsatzerlöse) und vor allem bei den

Investitionen sowie beim Fremdkapital deutlich höhere Beträge auf. Die Bruttoinvestitionen sind um beinahe 50 % und die Verbindlichkeiten gegenüber den Kreditinstituten um rund 20 % höher als bei den sonstigen Haupterwerbsbetrieben. Inwieweit der etwas höhere Gewinn²⁹ der Junglandwirtebetriebe angesichts der höheren Investitionen ausreicht, um die Betriebe für künftige Herausforderungen vorzubereiten, hängt von zahlreichen Faktoren ab. Letztlich dürfte entscheidend sein, welche höheren Belastungen, möglicherweise durch Abfindungszahlungen weichender Erben und durch Altenteilszahlungen, jüngere Landwirte in den ersten Jahren der Betriebsübernahme zu tragen haben. Diese Informationen sind in den Testbetriebsdaten jedoch nicht ausreichend erfasst und können daher nicht zur Ableitung belastbarer Aussagen verwertet werden.

Tabelle 7.3: Ausgewählte Kennzahlen zum Vergleich von Haupterwerbsbetrieben (Einzelunternehmen und GbR), differenziert nach Altersgruppen (bis 39 Jahre und ab 40 Jahre)

	Einheit	Betriebe ¹⁾		
		insgesamt (n=9.503)	davon: Alter der Betriebsleiter 40 Jahre und mehr (n=8.229)	bis 39 Jahre alt (n=1.274)
Unternehmensgewinn (Ø WJ 2008/09, 2009/10)	€/Betrieb	34.712	34.508	36.021
Umsatzerlöse	€/Betrieb	158.275	154.755	180.603
Investitionen in Sachanlagen				
- brutto	€/Betrieb	32.406	30.315	44.663
- netto	€/Betrieb	3.296	1.934	11.901
Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten	€/Betrieb	123.492	119.879	144.451

¹⁾ 9.503 Testbetriebe im Haupterwerb des Wirtschaftsjahres 2009/10, hochgerechnet mit Hochrechnungsfaktor.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Testbetriebe des BMELV-Testbetriebsnetzes.

7.4 Bewertung

Aus dem Wortlaut der Regelungen zur „Zahlung für Junglandwirte“ wird deutlich, dass die EU-KOM in erster Linie Junglandwirte im Sinn von Existenzgründern im Blick hat, wenn sie von „Gründung und Aufbau neuer Wirtschaftsunternehmen im Agrarsektor durch Junglandwirte“ (Erwägungsgrund Nr. 31 des Vorschlags zur DZ-VO; ähnlich auch in Erwägungsgrund Nr. 21 des Vorschlags zum ELER) spricht. Jedoch wird im weiteren Verlauf auch davon gesprochen, dass „eine Einkommensstützung für Junglandwirte am Beginn ihrer landwirtschaftlichen Unternehmertätigkeit bereitgestellt werden sollte, um

²⁹ Die Investitionen sind über periodisierte Abschreibungen bereits vom Gewinn abgezogen.

die Erstniederlassung von Junglandwirten und die anschließende strukturelle Anpassung ihrer Betriebe zu erleichtern“ (ebenda). Als Begründung für deren bevorzugte Förderung wird angeführt, dass die unternehmerische Initiative der Junglandwirte „von entscheidender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in der Europäischen Union“ ist (ebenda). Empirische oder theoretische Belege für diese Argumentation werden nicht geliefert.

Im Vorschlag zur neuen ELER-VO ist vorgesehen, den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit zu eröffnen, „in ihre Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum thematische Teilprogramme aufzunehmen, um besondere Bedürfnisse in Gebieten, die für sie von besonderer Bedeutung sind, zu erfüllen. Die thematischen Teilprogramme sollten u. a. Junglandwirte, kleine landwirtschaftliche Betriebe, Berggebiete und die Schaffung kurzer Versorgungsketten betreffen“ (Erwägungsgrund Nr. 9 und Art. 8 Nr. 1a des Vorschlags zum ELER).

Für Deutschland ist die besondere Junglandwirteförderung aus Sicht der Autoren der Studie sowohl in der 1. Säule als auch in der 2. Säule aus folgenden Gründen nicht erforderlich und auch nicht sinnvoll:

- Die Altersstruktur der Betriebsleiter ist im EU-Vergleich relativ günstig (DBV, 2011, S. 121). Das Alterskassenrecht und die Sitten bei der Altenteilsregelung tragen vermutlich dazu bei, dass die Betriebe in vielen Fällen frühzeitig an die Nachfolger übergeben werden.
- Die Landwirtschaftszählung 2010 ergab, dass die Betriebsleiter der Haupterwerbsbetriebe mit einem Alter von 45 Jahren und mehr in 37 % der Fälle einen sicheren Hofnachfolger haben. Im Jahr 1999 lag dieser Anteil noch bei 45 % (DESTATIS, 2011).
- Es gibt dennoch – von wenigen regionalen Ausnahmen abgesehen – kaum Nachwuchsprobleme. Zwar wird von Seiten des Berufsstandes immer wieder das Problem fehlender Hofnachfolger in die Diskussion gebracht, aber die Erhaltung aller Betriebe ist nicht politisches Ziel und ein dem technischen Fortschritt folgender (betrieblicher) Strukturwandel ist geradezu eine Voraussetzung für die Erhaltung der betrieblichen und sektoralen Wettbewerbsfähigkeit.
- Aufgrund der Ausgestaltung und der geringen Summen dürfte es sich überwiegend um Mitnahmeeffekte handeln. Es ist nicht nachvollziehbar, dass sich potenzielle Hofnachfolger aufgrund einer jährlichen Zahlung von max. rund 2.300 € für einen Zeitraum von höchstens fünf Jahren (max. 11.500 €) zur Nachfolge von Betrieben animieren lassen. Zudem wird dieses Geld den übrigen DZ-Empfängern abgezogen.

Falls die Junglandwirteförderung durch erhöhte Direktzahlungen Bestandteil der DZ-VO bleibt, sollte sie – konsistent zur Junglandwirteförderung in der 2. Säule – fakultativ eingeführt werden. Besser wäre aus Sicht der Autoren dieser Studie eine gezielte Förderung nach Problemlage (z. B. zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung in bestimmten Regionen), für die effektiven Instrumente und Förderanreize zu entwickeln wären.

8 Aktiver Landwirt

8.1 Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen

Die EU-Kommission schlägt in Art. 9 ihres Entwurfs zur DZ-VO unter dem Stichwort „Aktiver Landwirt“ eine Regelung vor, nach der künftig Direktzahlungen nicht mehr an Personen oder Vereinigungen von Personen gezahlt werden dürfen, wenn

- sich bei diesen der jährliche Betrag der Direktzahlungen auf weniger als 5 % ihrer Gesamteinkünfte aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten im jüngsten Steuerjahr beläuft **oder**
- deren landwirtschaftlichen Flächen hauptsächlich solche Flächen sind, die auf natürliche Weise in einem für die Beweidung oder den Anbau geeigneten Zustand erhalten werden, und sie keine festgelegte Mindesttätigkeit auf diesen Flächen vornehmen.

Dies gilt jedoch nur, wenn der Umfang der Direktzahlungen dieser Personen im Vorjahr mindestens 5.000 € betragen hat.

Hierzu ergeben sich folgende Untersuchungsfragen:

- Wie hoch sind die Anzahl bzw. der Anteil der Empfänger von DZ, die eine dieser Vorgaben erfüllt?
- Welche Problemfälle können im Zusammenhang mit dieser Regelung in der praktischen Umsetzung auftreten?

8.2 Datenbasis und Vorgehensweise

Auf der Grundlage der ZID (Antragsjahr 2010) werden die Betriebsinhaber identifiziert, die mehr als 5.000 € Direktzahlungen erhalten haben. Da über die außerlandwirtschaftlichen Einkommen keine Angaben vorliegen, können diesbezügliche Analysen nicht durchgeführt werden. Mögliche Problemfälle hinsichtlich der Abgrenzung und Umgehung der Regelungsinhalte werden ergänzend aus dem Erfahrungswissen und unter Nutzung theoretischer Überlegungen erörtert.

8.3 Ergebnisse

Für knapp 53 % der Betriebe muss der Status als „aktiver Landwirt“ geprüft werden, da bei Ihnen die Direktzahlungen 5.000 € je Betrieb übersteigen (Tabelle 8.1). Die Werte in den Ländern variieren zwischen 40 % (Sachsen) und 70 % (Thüringen).

Tabelle 8.1: Zahl und Anteil der Betriebe, deren Status als „Aktiver Landwirt“ (mit Direktzahlung größer als 5.000 €) geprüft werden müsste

Länder	Betriebe, insg.	Betriebe mit Direktzahlung > 5.000 €	
		Anzahl	Anteil (%)
SH	15.500	10.306	66,5
HH	400	213	53,3
NI	50.800	32.011	63,0
NW	46.800	23.669	50,6
HE	21.500	10.964	51,0
RP	16.100	8.253	51,3
BW	47.200	22.054	46,7
BY	116.900	59.186	50,6
SL	1.400	840	60,0
BE	100	40	40,0
BB	5.600	3.691	65,9
MV	4.800	3.426	71,4
SN	8.100	3.392	41,9
ST	5.000	3.110	62,2
TH	4.300	2.042	47,5
Gesamt	344.400	183.197	53,2

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

In Bezug auf die Prüfung der „Gesamteinkünfte aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ ist Folgendes anzumerken: Gegenwärtig ist sowohl der Begriff der „Gesamteinkünfte aus nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten“ unklar als auch, wer die relevante zu veranlagende Person (Unternehmer, Haushalt, Familie, Unternehmer, Konzern, etc.) ist. Da diese Regelung sich ausdrücklich auf die Gesamteinkünfte der natürlichen oder juristischen Person bezieht, stellt sich die Frage nach der praktischen Handhabbarkeit der Regelung. Die Vorlage eines zeitnahen steuerlichen Abschlusses („im jüngsten Steuerjahr“, Art. 9 DZ-VO-Entwurf) bei Beantragung der Zahlungen erscheint insbesondere dann nahezu ausgeschlossen, wenn eventuell vorhandene Beteiligungen an anderen Unternehmen berücksichtigt werden sollen.

8.4 Bewertung

Vor dem Hintergrund, dass für Deutschland über 180.000 Abschlüsse pro Jahr zu prüfen wären, steht u. E. die höhere Zielgenauigkeit hinsichtlich der Förderung von „Betriebsinhaber(n) ..., die tatsächlich eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben“ in keinem Verhältnis zum notwendigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Zu berücksichtigen ist, dass bei juristischen Personen die Umgruppierung von Unternehmensteilen zur Herstellung der Förderfähigkeit de facto nicht zu verhindern ist.

Vor dem Hintergrund der Gleichbehandlung stellt sich die Frage, mit welcher Begründung landwirtschaftliche Unternehmer, die im Rahmen der Einkommensdiversifizierung in andere Sektoren einsteigen, über die 2. Säule gefördert werden, wenn gleichzeitig außerlandwirtschaftliche Unternehmer, die mit derselben Motivation in die Landwirtschaft einsteigen, keine Direktzahlungen erhalten.

Unseres Erachtens sind hier Ansätze, die auf landwirtschaftliche Tätigkeit abheben, eindeutig dem vorgeschlagenen Einkommenskriterium vorzuziehen.

9 Risikomanagement – Einkommensstabilisierungsinstrument (Art. 40 des Vorschlages zur ELER-Verordnung)

9.1 Kommissionsvorschlag und Untersuchungsfragen

Die Förderung des Risikomanagements in der Landwirtschaft soll die Landwirte zusammen mit der Einkommensstützung durch Direktzahlungen vor den Auswirkungen verstärkter Marktvolatilitäten schützen. Zu diesem Zweck sehen die Vorschläge zur ELER-VO vor, dass Landwirte, die im Vergleich zu den Vorjahren einen erheblichen Einkommensrückgang verzeichnen, aus einem Fonds auf Gegenseitigkeit entschädigt werden können (Art. 40). Voraussetzung ist eine der beiden folgenden Konstellationen:

- Einkommensrückgang um mehr als 30 % des durchschnittlichen Jahreseinkommens des einzelnen Landwirts im vorhergehenden 3-Jahreszeitraums;
- Einkommensrückgang um mehr als 30 % des durchschnittlichen Jahreseinkommens des einzelnen Landwirts im vorhergehenden 5-Jahres-Zeitraum, wobei der höchste und der niedrigste Wert weggelassen werden.

Der Einkommensrückgang wird zu maximal 70 % ausgeglichen. Als Einkommen gilt die Summe der Einnahmen, die der Landwirt aus dem Markt erhält, einschließlich jeder Art öffentlicher Unterstützung, unter Abzug der Kosten.³⁰

Die Ausgleichszahlungen können zu max. 65 % über öffentliche Mittel finanziert werden. Die für die Errichtung des Fonds erforderlichen Mittel (Grundkapital) müssen privat aufgebracht werden. Landwirte sind nicht verpflichtet, einem zu diesem Zweck errichteten Fonds beizutreten.

Hierzu ergeben sich folgende Untersuchungsfragen:

- Wie hoch ist der Aufwand, der sich aus der Umsetzung der Regelung ergibt?
- Wie viele Betriebe wären in welchem Umfang betroffen?
- Ergeben sich aus der Umsetzung der Regelung Wettbewerbswirkungen zwischen Mitgliedsstaaten, Ländern und Betriebsgruppen?

9.2 Datenbasis und Vorgehensweise

Die KOM-Vorschläge werden anhand von Auswertungen der Betriebe des Testbetriebsnetzes bewertet. Der Analyse werden identische Betriebe der Wirtschaftsjahre (WJ) 2006/07 bis 2009/10 (bzw. WJ 2005/06 bis 2008/09 zugrunde gelegt, um den von der EU-

³⁰ Einkommen = (Umsatzerlöse + Zulagen/Zuschüsse + sonstige Betriebsertrag) – (Materialkosten + sonst. Betriebsaufwand)

KOM vorgeschlagenen Einkommensindikator (Bruttowertschöpfung, BWS) des letzten Beobachtungsjahres WJ 2009/10 (bzw. WJ 2008/09) im Vergleich zu den drei Vorjahren darstellen zu können.

Da der Legislativvorschlag der EU-KOM zur Einkommensstabilisierung von den plausibleren Ausführungen des von ihr durchgeführten „Impact Assessment“ zum Risikomanagement (EU-COM, 2011) abweicht und da die im VO-Entwurf enthaltene Regelung im Vergleich zu den Annahmen des „Impact Assessment“ erhebliche materielle Wirkungen haben kann, werden die Kalkulationen in zwei Varianten durchgeführt (Abbildung 9.1):

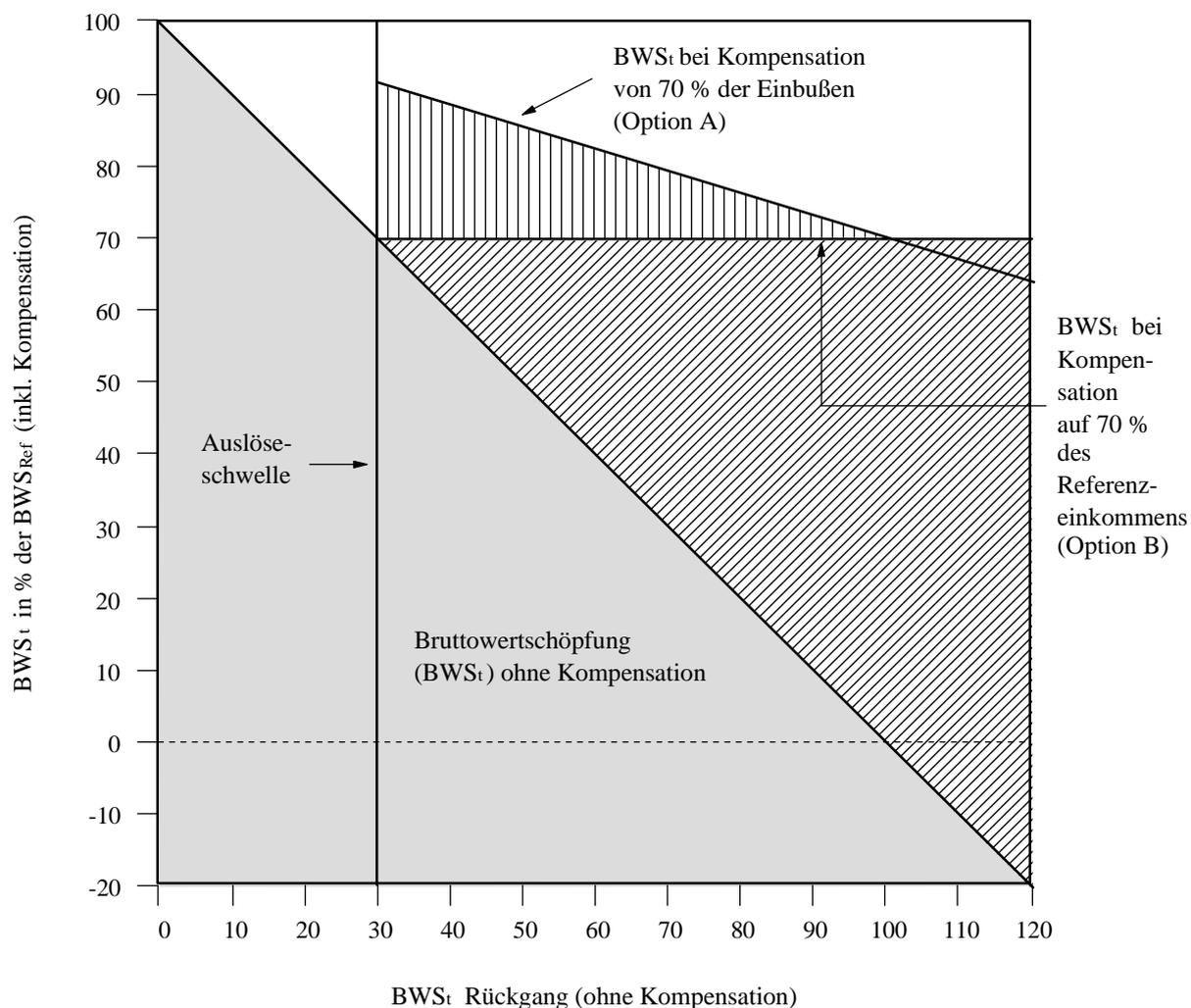
- Variante A: Betrieben, die mehr als 30 % BWS-Rückgang im IST-Jahr im Vergleich zu den drei Vorjahren (Referenzjahre) aufweisen, werden max. 70 % der Einbußen kompensiert. Diese Variante entspricht dem Wortlaut des Legislativvorschlages.³¹
- Variante B: Betriebe, die mehr als 30 % BWS-Rückgang im IST-Jahr im Vergleich zu den drei Vorjahren (Referenzjahre) aufweisen, tragen in jedem Fall Rückgänge des Referenzeinkommens um 30 % selbst, und lediglich die über 30 % hinausgehenden Einbußen werden vollständig aus dem Fonds kompensiert; d. h., 70 % des Referenzeinkommens werden garantiert. Diese Variante entspricht dem methodischen Vorgehen des „Impact Assessment“.³²

Die Variante A führt bei positiven Werten der BWS immer zu einer höheren Kompensation als die Variante B. Negative Ergebnisse, die etwa in der tierischen Veredlung aufgrund der teilweise großen Marktpreisschwankungen vorkommen können, werden ebenfalls kompensiert, d. h., auch absolute Verluste werden berücksichtigt. In diesem Fall führt die Variante B zu höheren Kompensationswerten als die Variante A. Beispielsweise würde in der Variante A bei einem BWS Rückgang von 60.000 € (Referenz) auf -30.000 € eine Kompensation von max. 63.000 € ausgezahlt. Bei Variante B betrüge die Kompensation im selben Fall 72.000 €.

³¹ Berechnungsmodus der Kompensation (KOM-Vorschlag: Variante A):
 Kompensation = [(Durchschnittliche BWS der Jahre N-3 bis N-1) – BWS des Jahres N]*70%.

³² Berechnungsmodus der Kompensation (Impact Assessment: Variante B) :
 Kompensation = [70%*(Durchschnittliche BWS der Jahre N-3 bis N-1)] – BWS des Jahres N.

Abbildung 9.1: Schematische Darstellung der Einkommensstabilisierung in zwei Optionen (A/B) ¹⁾



1) BWS_t : Bruttowertschöpfung im Analysejahr (IST-Jahr)

BWS_{Ref} : Bruttowertschöpfung im Referenzzeitraum (Mittel der 3 Jahre vor dem IST-Jahr)

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an EU-COM (2011, p. 17).

Variante A führt zu einer markanten Sprungstelle beim Übergang des BWS -Rückgangs von 30 zu 31 % gegenüber den Referenzjahren. Im „Impact Assessment“ wird gerade dies als Begründung angeführt, die Vorgehensweise der Variante B zugrunde zu legen. Aufgrund des damit verbundenen stetigen Verlaufs kann dieser markante Schwelleneffekt und das vermutlich einhergehende unerwünschte Anpassungsverhalten der Versicherten („moral hazard“) vermieden werden.

In den Berechnungen wird angenommen, dass alle Betriebe an einem gegenseitigen Fonds zur Einkommenssicherung teilnehmen, d. h., es werden die maximal auszugleichenden Summen errechnet.

Nach einer kurzen Ausführung über vergleichbare Instrumente zur Einkommenssicherung in anderen OECD-Staaten wird schließlich auch auf mögliche Wettbewerbswirkungen zwischen Mitgliedsstaaten eingegangen. Zudem wird auch eine Einordnung der KOM-Vorschläge in bereits praktizierte Politikmaßnahmen zum Ausgleich von Einkommenschwankungen der landwirtschaftlichen Unternehmen in verschiedenen OECD-Ländern vorgenommen.

9.3 Ergebnisse

Die Kalkulationen anhand der Testbetriebe – bei Annahme von Maximalwerten – ergeben auf Jahresbasis Folgendes (Tabelle 9.1):

- Der Anteil der Betriebe mit einem Einkommensrückgang um mehr als 30 % gegenüber dem Mittel der drei Vorjahre beträgt im bundesdeutschen Durchschnitt im WJ 2009/10 12,4 % und im WJ 2008/09 14,6 %. Hinzuweisen ist hierbei jedoch darauf, dass bei Zugrundelegung von Kalenderjahren bei der Einkommensentwicklung ein nivellierender Effekt auf Einkommenschwankungen entstehen dürfte.
- Der Kompensationsbetrag liegt bei der Variante A (KOM-Vorschlag) etwa doppelt so hoch wie bei der Variante B:
 - **Variante A:** 520 Mio. € im WJ 2009/10 (mit Referenzjahren WJ 2006/07 bis WJ 2008/09) bzw. 568 Mio. € im WJ 2008/09 (mit Referenzjahren WJ 2005/06 bis WJ 2007/08).
 - **Variante B:** 251 Mio. € im WJ 2009/10 bzw. 300 Mio. € im WJ 2008/09.
- Der Aufwand an öffentlichen Mitteln beträgt, da deren Anteil an den Kompensationsbeträgen bei höchstens 65 % liegt,
 - in der Variante A maximal 339 (WJ 2009/10) bzw. 369 Mio. € (WJ 2008/09) und
 - in der Variante B maximal 163 € (WJ 2009/10) bzw. 195 Mio. € (WJ 2008/09).
- Die durchschnittliche Kompensation je Betrieb beläuft sich im WJ 2009/10 auf etwa 21.000 € (Variante A) bzw. 10.000 € (Variante B). Sie ist bei den Veredlungsbetrieben („Schwein und Geflügel“) mit rund 31.000 bzw. 20.500 € am höchsten und bei den Rinder- und Schafe haltenden Betrieben mit rund 16.000 bzw. 7.800 € am geringsten.
- Die Betriebe mit kalkulatorischen Kompensationsansprüchen weisen im Durchschnitt ein deutlich geringeres Einkommen (BWS) auf als die Betriebe ohne Kompensationsanspruch.

Tabelle 9.1: Bruttowertschöpfung und Höhe der kalkulatorischen Kompensation (Variante A und B) im Wirtschaftsjahr 2009/10 (Referenzperiode WJ 2006/07-2008/09) – differenziert nach Betriebsform

Betriebsform	Bruttowertschöpfung (BWS)					BWS-Kompensation (Betriebe ab 30% BWS Rückgang)			
	WJ 2006/07-2008/09 (=Referenz)		WJ 2009/10 (=IST-Jahr)			(A) 70 % Ausgleich der Einbußen		(B) Ausgleich bis 70 % der Referenz	
	Anzahl Betriebe ¹⁾	Je Betrieb €	Summe Mio. €	Je Betrieb €	Summe Mio. €	Je Betrieb €	Summe Mio. €	Je Betrieb €	Summe Mio. €
	Betriebe mit BWS-Rückgang <= 30% ²⁾								
Marktfrucht	37.702	113.345	4.273,4	112.092	4.226,1	-	-	-	-
Milch	58.931	92.761	5.466,5	87.639	5.164,7	-	-	-	-
Rind/Schaf	12.595	78.875	993,4	82.005	1.032,9	-	-	-	-
Schwein/Gefl.	6.664	94.994	633,0	113.871	758,8	-	-	-	-
Sonstiges	61.531	117.368	7.221,8	119.650	7.362,2	-	-	-	-
Alle	177.423	104.767	18.588,1	104.522	18.544,6	-	-	-	-
	Betriebe mit BWS-Rückgang > 30% ²⁾								
Marktfrucht	6.501	60.489	393,3	33.210	215,9	19.095	124,1	9.132	59,4
Milch	5.561	73.385	408,1	42.693	237,4	21.484	119,5	8.676	48,2
Rind/Schaf	2.084	51.749	107,8	28.461	59,3	16.302	34,0	7.763	16,2
Schwein/Gefl.	985	80.883	79,7	36.143	35,6	31.318	30,8	20.475	20,2
Sonstiges	9.955	65.547	652,5	35.155	350,0	21.275	211,8	10.722	106,7
Alle	25.086	65.430	1.641,4	35.805	898,2	20.737	520,2	9.993	250,7

¹⁾ 9.206 identische Testbetriebe der Wirtschaftsjahre 2006/07-2009/10, hochgerechnet mit Hochrechnungsfaktor von WJ 2009/10.

²⁾ Rückgang der BWS im WJ 2009/10 im Vergleich zum Durchschnitt der BWS der WJ 2006/07-2008/09.

Quelle: Simulationsrechnung anhand der BMELV-Testbetriebe

Eine nach Bundesländern differenzierte Betrachtung der Testbetriebe (Tabelle 9.2) zeigt für das WJ 2009/10, dass der Anteil der Betriebe mit Kompensationsanspruch bei den Flächenländern zwischen 5,5 % in Mecklenburg-Vorpommern (MV) und 16,2 % in Nordrhein-Westfalen (NW) variiert. Aufgrund der Landesgröße würden von der Gesamtkompensation (Variante A) über zwei Drittel auf vier Flächenländer entfallen, davon etwa 21 % auf Niedersachsen (NI), 20 % auf Bayern (BY), 16 % auf Nordrhein-Westfalen (NW) und 14 % auf Baden-Württemberg (BW).

Tabelle 9.2: Sektoral hochgerechnete Testbetriebe und deren Anteil mit einem kalkulatorischen Anspruch auf Einkommensausgleich (Variante A und B) im WJ 2009/10 (Referenzperiode WJ 2006/07-2008/09) – differenziert nach Ländern

Land	Durch Testbetriebe repräsentierte Betriebe ¹⁾				
	Insgesamt	davon: Betriebe mit BWS-Rückgang > 30% ²⁾		kalk. Kompensation	
		Anzahl	Anzahl	%	Mio. €
SH	7.290	786	10,8	21,5	11,2
HH	547	62	11,4	1,3	0,6
NI	32.821	4.116	12,5	101,0	53,0
NW	26.000	4.211	16,2	84,1	40,6
HE	10.927	1.593	14,6	26,4	10,7
RP	13.833	1.864	13,5	32,1	17,2
BW	27.066	3.714	13,7	68,1	33,8
BY	71.047	7.522	10,6	111,1	50,1
SL	586	31	5,3	0,8	0,3
BE	57	8	13,3	1,0	0,7
BB	3.177	319	10,0	12,4	6,9
MV	2.415	132	5,5	7,7	3,2
SN	3.062	416	13,6	23,0	8,4
ST	2.284	134	5,9	8,6	4,2
TH	1.398	179	12,8	20,9	9,7
ALLE	202.509	25.086	12,4	520,2	250,7

¹⁾ 9.206 identische Testbetriebe der Wirtschaftsjahre 2006/07-2009/10, hochgerechnet mit Hochrechnungsfaktor von 2009/10.

²⁾ Rückgang der BWS im WJ 2009/10 im Vergleich zum Durchschnitt der BWS der WJ 2006/07-2008/09.

Quelle: Simulationsrechnungen auf Basis der BMELV-Testbetriebe

Maßnahmen zur Risikoabsicherung in ausgewählten OECD-Staaten

Maßnahmen zur Absicherung von Preis-, Ertrags- und Einkommensrisiken kommen in verschiedenen Ländern zum Einsatz, wobei die Schwerpunkte und der Umfang je nach Grad der Liberalisierung, staatlicher Stützung und natürlichen Bedingungen unterschiedlich sind. So vielfältig die Maßnahmen sind, so uneinheitlich sind auch die Meinungen dazu, ob und in welcher Weise Risiken landwirtschaftlicher Unternehmer mit staatlicher Hilfe gemildert oder gar kompensiert werden sollen. Aus wissenschaftlicher Sicht wird überwiegend angemerkt, dass es sich bei Preis- und Ertragsrisiken in erster Linie um eine unternehmerische Aufgabe handelt, und sektoral ausgerichtete Stabilisierungsinstrumente zu unspezifisch wirken und damit wenig effizient sind (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK, 2011b). Ertragsrisiken werden i. d. R. über Ernteversicherungen abgesichert, entweder auf privatwirtschaftlicher Basis oder indem staatliche Zuschüsse zu den Versicherungsbeiträgen gewährt werden. Letztere haben z. B. in Spanien, Neuseeland und Australien eine größere Bedeutung. Eine gute theoretische Grundlage, untermauert durch Fallstudien aus sechs Ländern, bietet die OECD Studie “Managing Risk in Agriculture“ (OECD, 2011). Andere Maßnahmen wie steuerfreie Rücklagen kommen in Neuseeland,

Australien und Kanada zur Anwendung. Schließlich wendet Kanada ein Instrument zur Einkommensstabilisierung an, das dem entsprechenden KOM-Vorschlag im Rahmen des Entwurfs der neuen ELER-VO ähnlich ist.

Im Folgenden wird ein kurzer Überblick über Instrumente zur Einkommensstabilisierung in anderen Ländern gegeben. Anschließend werden einige Folgerungen für deren Eignung unter den hiesigen Rahmenbedingungen abgeleitet.

Steuerfreie Rücklagen:

- **Neuseeland** bietet ein sog. „Income Equalisation Scheme“ an, das es den Landwirten ermöglicht, einen Teil ihres Einkommens auf ein spezielles Konto einzuzahlen. Die Beträge auf diesem Konto sind solange steuerfrei, bis sie wieder entnommen werden. Diese vorübergehend steuerfreien Rücklagen können über einen Zeitraum von einem Jahr bis zu fünf Jahren eingezahlt werden. Auf dem Sonderkonto werden die Einlagen mit 3 % verzinst (MELYUKHINA, 2011).
- Ähnlich ist die Situation in **Australien**, wo Rücklagen von bis zu 400.000 AUD pro Jahr zum Ausgleich von Einkommensschwankungen steuerfrei möglich sind (Farm Management Deposits: FMD). Die Besteuerung erfolgt im Jahr der Auflösung (KIMURA und ANTÓN, 2011b).
- In **Kanada** können Verluste im Zeitraum von bis zu 20 Jahren steuerlich verrechnet werden. Zusätzlich sind Rücklagen (<2 % vom Umsatz) analog zum System in Neuseeland möglich, die dann aufgelöst werden können, wenn das Einkommen in einem Jahr 70 % des langfristigen Durchschnittes oder 10.000 CAD unterschreitet (ANTÓN et al., 2011).

Ähnlich diesen Ansätzen wird in Deutschland vom Deutschen Bauernverband (DBV) eine Risikoausgleichsrücklage zur Verbesserung der Liquiditätssituation bei Erwartung von zunehmend volatilen Einkommen gefordert (DBV, 2008). In einem diesbezüglichen Gutachten kommt BAHRS auf Basis von Modellrechnungen anhand von Testbetriebsdaten zu dem Ergebnis, „dass die Risikoausgleichsrücklage für die Masse der einzelnen landwirtschaftlichen Betriebe nur eine sehr begrenzte Wirksamkeit entfalten kann und in ihrer Wirkung im gesamtbetrieblichen Risikomanagement weitgehend unbedeutend bleibt“ (BAHRS, 2011). Die geringen monetären Effekte sind dagegen nach unserer Einschätzung vornehmlich dadurch bedingt, dass in den Berechnungen ein Zeitraum von WJ 1999/00 bis WJ 2008/09 zugrunde gelegt wurde, in dem zumindest in der ersten Hälfte keine großen Einkommensschwankungen zu verzeichnen waren. Bei einer Begrenzung der Analyse auf die Periode ab WJ 2006/07 wären aufgrund der starken Preis- und Einkommensschwankungen höhere wirtschaftliche Vorteile zu erwarten gewesen.

Einkommensstabilisierung

Die nun vorliegenden Vorschläge der EU-KOM sind den Maßnahmen in Kanada teilweise sehr ähnlich. Seit Jahrzehnten stehen Maßnahmen zur Reduzierung der Produzentenrisi-

ken im Zentrum der kanadischen Agrarpolitik (KIMURA und ANTÓN, 2011a). Das Einkommensstabilisierungsprogramm (AgriStability) hat seit 2008 einen sehr hohen Stellenwert. Etwa die Hälfte der ca. 3 Mrd. CAD an Direktzahlungen entfielen auf dieses Programm (ANTÓN et al., 2011). Die Landwirte können Zahlungen aus dem Programm beanspruchen, wenn das Einkommen (Erlöse minus variable Kosten) um mehr als 15 % gegenüber dem Durchschnitt der vorangegangenen fünf Jahre (ohne Berücksichtigung der Jahre mit dem höchsten bzw. niedrigsten Einkommen) absinkt. Einkommenseinbußen in der Bandbreite von 15 bis 30 % werden zu 70 % und Einbußen von mehr als 30 % zu 80 % ausgeglichen. Negative Einkommen werden zusätzlich zu 60 % ausgeglichen. Die Maßnahme ist komplementär zu AgriInvest, mit dem Einbußen von bis zu 15 % zur Hälfte abgedeckt werden. Voraussetzung ist, dass die Landwirte entsprechende Beträge aus jährlichen Nettoverkäufen auf einem speziellen Konto ansparen.

Für die Referenzperiode sind die steuerlichen Betriebsergebnisse („tax file“) zugrunde zu legen. Bei Auftreten von (starken) Schäden, z. B. durch Trockenheit, können die Einkommen des laufenden Jahres geschätzt werden. In diesem Fall kann die Zahlung aus dem Programm vorgezogen werden. Üblicherweise erfolgt die Auszahlung mit einer zeitlichen Verzögerung von bis zu zwei Jahren. Die Zahlungen sind auf 3 Mio. CAD je Betrieb und Jahr begrenzt.

Auf der Grundlage von Simulationsrechnungen kommen KIMURA und ANTON (2011a) zu dem Ergebnis, dass durch dieses Programm andere Risikomanagementmaßnahmen (teils mit Vorsorgecharakter wie AgriInvest) an den Rand gedrängt werden, obwohl diese eine höhere Effizienz aufweisen. Zudem führen die zeitlichen Verzögerungen z. T. zur Verstärkung der Einkommensschwankungen in Folgejahren, während Ernteversicherungen zeitnah ausgezahlt werden.

9.4 Bewertung

Die von der EU-Kommission vorgeschlagene Variante einer Kompensation von 70 % des Einkommensrückgangs (auf Basis der BWS), wenn das Einkommen im Vergleich zum Durchschnitt der drei vorangegangenen Referenzjahre um mehr als 30 % zurückgeht, weist im Vergleich zu der im „Impact Assessment“ der EU-Kommission zum Risikomanagement gemachten Methodik gravierende Nachteile auf. Wesentlich ist dabei, dass eine erhebliche Sprungstelle am Schwellenwert „30 %-Einkommensrückgang“ entsteht, die zu unerwünschten Anpassungsreaktionen auf Seiten der Versicherten führen dürfte. Die Architektur des KOM-Vorschlages führt gerade in dem Bereich der relativ niedrigen Einkommensrückgänge, die noch nicht zu existentiellen Problemen führen dürften, zu vergleichsweise hohen Kompensationszahlungen.

Die Kalkulationsergebnisse auf der Basis der Testbetriebe beruhen auf Ex-post-Betrachtungen. Anpassungsmöglichkeiten, z. B. durch die Gestaltung von Jahresergebnis-

sen seitens der Unternehmensleitung (z. B. Kauf von Betriebsmitteln, Verkauf von Produkten) können dabei nicht berücksichtigt werden. Es ist aber davon auszugehen, dass die ausgewiesenen Kompensationszahlungen durch die Nutzung von Anpassungsmöglichkeiten in der Praxis bei einem Angebot eines derartigen Absicherungsinstrumentes deutlich höher liegen dürften. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die steigenden Marktvolatilitäten aufgrund zunehmend liberalisierter Agrarmärkte künftig voraussichtlich auch beim Einkommen zu stärkeren Schwankungen führen dürften, die das Einkommenssicherungsinstrument zum einen plausibler macht, zum anderen aber auch den fondsseitig aufzubringenden Kompensationsumfang deutlich ansteigen ließe, was entsprechende Anforderungen an die ELER-Mittel und Probleme bei der Finanzierung anderer Maßnahmen nach sich ziehen dürfte.

Problematisch ist dabei insbesondere, dass nach dem KOM-Vorschlag hohe Volatilitäten im landwirtschaftlichen Gesamteinkommen lediglich nach unten ausgeglichen werden sollen, während hohe Einkommen nicht entsprechend abgeschöpft würden. Ein hohes Einkommen in Einzeljahren führt sogar dazu, dass die Kompensation in schlechten Einzeljahren noch höher ausfällt, was im Hinblick auf Risikoabsicherung kontraproduktiv ist (vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK, 2011b). Die bestehenden Anreize, auf einzelbetrieblicher Ebene Risikovorsorge, z. B. durch ein risikominderndes Produktionsprogramm oder eine wenig risikoanfällige Produktionsweise, zu betreiben, werden durch eine Einkommensabsicherung verringert. Die Anknüpfung der Kompensationszahlungen an die Buchführungsergebnisse oder Einkommenssteuerbescheide enthält gravierende Probleme, weil einerseits zahlreiche Betriebe keine Vollbuchführung (z. B. BMELV-Jahresabschluss) erstellen und andererseits die Einkommensteuerbescheide erst mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen vorliegen, so dass eine Kompensation auf dieser Basis sehr spät käme.

Die Modellrechnungen zeigen, dass bei Umsetzung der Regelung je nach Annahmen umfangreiche Ausgleichszahlungen zu erwarten sind. Durch die Begünstigung von bestimmten Regionen, Produktionsrichtungen und Produktionsverfahren, die besonders starken Einkommensvolatilitäten unterliegen, kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen. Beispiele sind leichte Standorte und andere von Naturereignissen häufig betroffene Regionen, niederschlagsempfindliche Kulturen (Kartoffeln, Zuckerrüben, etc.) und Produktionsbereiche wie die intensive tierische Veredlung, die häufig von starken Preisschwankungen betroffen sind. Insgesamt würden südliche Mitgliedsstaaten tendenziell aufgrund der besonderen klimatischen Bedingungen voraussichtlich von einer derartigen Regelung vergleichsweise stark profitieren.

Zusammenfassend wird das von der EU-KOM vorgeschlagene Einkommenssicherungsinstrument für den deutschen Agrarsektor kritisch bewertet. Alternative Lösungen wie ein Risikoausgleich durch eine steuerlich begünstigte Rücklagenbildung können die erwarteten zunehmenden Preis- und Einkommensvolatilitäten möglicherweise effizienter abfedern. Einer Entscheidung zugunsten einer derartigen Maßnahme müsste jedoch eine fundierte empirische Analyse der Risikowirkungen und weiterer Alternativen zur betrieblichen Risikominderung vorausgehen.

Literaturverzeichnis

- ANTÓN J, KIMURA S, MARTINI R (2011): Risk Management in Agriculture in Canada. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 40, OECD Publishing. Internetseite OECD:
<http://dx.doi.org/10.1787/5kgj0d6189wg-en>. Stand 16.4.2012
- BAHRS E (2009): Einführung eines Abschätztarifs auf der Basis der Arbeitsbedarfs für die Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft Mittel- und Ostdeutschland. Gutachterliche Stellungnahme. Internetseite Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV):
http://www.lsv.de/mod/001_beitrag/1_lbg/bt1_prodverfahren/2_gutachten_bahrs.pdf. Stand 16.4.2012
- BAHRS E (2011): Diskussion und Bewertung der möglichen Einführung einer Risikoausgleichsrücklage zum Ausgleich von wetter- und marktbedingten Risiken in der Landwirtschaft - Modellanalyse und Aufzeigen von Alternativen in Anlehnung an die steuerfreie Rücklage nach § 3 Forstschäden-Ausgleichsgesetz (ForstSchAusglG). Abschlussbericht, Universität Hohenheim, Stuttgart. Internetseite Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE):
<http://download.ble.de/10HS002.pdf>. Stand 16.4.2012
- BMELV, BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ, Hrsg. (2011): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2011. Münster-Hiltrup
- BUNDESRAT (2011): Beschluss des Bundesrates, Drucksache 632/22.
http://www.umwelt-online.de/cgi-bin/parser/Drucksachen/drucknews.cgi?texte=0632_2D11B. Stand 13.4.2012
- BVG, BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (2008): Neuregelung der Agrarmarktbeihilfen ist nicht verfassungswidrig. Beschluss vom 14.10.2008 - 1 BvF 4/05 -. Pressemitteilung Nr. 109/2008 vom 23.12.2008. Internetseite Bundesverfassungsgericht:
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg08-109.html>.
Stand 19.4.2012
- DBV, DEUTSCHER BAUERNVERBAND (2011): Situationsbericht 2011/12: Trends und Fakten zur Landwirtschaft. Internetseite Deutscher Bauernverband:
http://www.situations-bericht.de/detail.asp?bild=Graphik36_1-1.jpg&kap=&ukap=. Stand 14.4.2012
- DBV, DEUTSCHER BAUERNVERBAND (2008): DBV fordert Risikoausgleichsrücklage für die Landwirtschaft. Internetseite Deutscher Bauernverband:
<http://www.bauernverband.de/index.php?redid=220209&layout=print>.
Stand 16.4.2012
- DEBLITZ C (2011): Beef and Sheep Report 2011. vTI Braunschweig
- DEBLITZ C, KELLER M, BRÜGGEMANN D (2007): The CAP Reform of 2003 and its consequences for German beef farmers. Landbauforschung Völkenrode, H. 2. S. 179-192.
http://www.vti.bund.de/fallitdok_extern/bitv/dk038231.pdf. Stand 02.02.2009

- DESTATIS, STATISTISCHES BUNDESAMT (2011): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Hofnachfolge in landwirtschaftlichen Betrieben der Rechtsform Einzelunternehmen - Landwirtschaftszählung 2010. Internetseite Statistisches Bundesamt: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Landwirtschaftzaehlung/Hofnachfolge2032804109004.pdf?__blob=publicationFile. Stand 16.4.2012
- EU-COM, EUROPEAN COMMISSION DG Agriculture and Rural Development (2011): The future of CAP direct payments. Agricultural Policy Perspectives Briefs, Brief no. 2. Internetseite European Commission: http://ec.europa./agriculture/publi/app-briefs/02_en.pdf. Stand 16.4.2012
- EU-COM, EUROPEAN COMMISSION (2011): Impact Assessment-Common Agricultural Policy towards 2020: Annex 6: Risk Management. Commission Staff Working Paper, SEC(2010) 1153 final/2 vom 21.10.2011.. Internetseite EU-KOM: http://ec.europa./agriculture/analysis/perspec/cap-2020/impact-assessment/annex6_en.pdf. Stand 27.11.2011
- EU-COM, EUROPEAN COMMISSION (2012a): CAP-Reform (Fiche No 16): Direct Payments - Definition of Ecological Payments. Brussels, 18.04.2012
- EU-COM, EUROPEAN COMMISSION (2012b): CAP-Reform (Fiche No 15): Direct Payments - Definition of a "crop" for the purpose of crop diversification. Brussels, 18.04.2012
- EU-KOM, EUROPÄISCHE KOMMISSION (2010): Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete - die künftigen Herausforderungen. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2010) 672 final. Internetseite Europäische Kommission: <http://eur-lex.europa./LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF>. Stand 16.4.2012
- EU-KOM, EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011a): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (KOM (2011) 625 endgültig/2). Internetseite DG Agri: http://ec.europa./agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com625/625_de.pdf. Stand 27.11.2011
- EU-KOM, EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011b): 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). Internetseite Europäische Kommission: http://ec.europa./agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/index_de.htm. Stand 13.10.2011

- EUROPÄISCHER RAT (2009): Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003
- EUROSTAT (2012): Fleischerzeugung und Außenhandel (jährliche Daten): Rinder, insgesamt (Schlachtungen in 1.000 t). Internetseite Eurostat: http://appsso.eurostat.ec.europa./nui/show.do?dataset=apro_mt_pann&lang=de. Stand 13.4.2012
- GAY H, OSTERBURG B, SCHMIDT T (2003): Szenarien der Agrarpolitik - Untersuchungen möglicher agrarstruktureller und ökonomischer Effekte unter Berücksichtigung umweltpolitischer Zielsetzungen, Endbericht für ein Forschungsvorhaben im Auftrag des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Braunschweig
- GÖMANN H, HEIDEN M, KLEINHANß W, KREINS P, VON LEDEBUR O, OFFERMANN F, OSTERBURG B, SALAMON P (2008): Health Check der -Agrarpolitik - Auswirkungen der Legislativvorschläge. Studie im Auftrag des BMELV. Arbeitsbericht des Bereichs Agrarökonomie 12/2008. Braunschweig
- GRAJEWSKI R, Hrsg. (2011): Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014. Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011. Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, H. 08/2011 Braunschweig. Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI: http://www.vti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/LR/lr_de/lr_de_Downloads/lr_de_Startseite/AB_08_11_Grajewski_et_al%20_2011_Laendliche_Entwicklung.pdf. Stand 23.1.2012
- ISERMEYER F (2012): Erst die Mittel, dann das Ziel? Wie sich die -Agrarpolitik in eine Sachgasse manövriert und wie sie dort wieder herauskommen kann. Manuskript in Vorbereitung. von Thünen-Institut, Braunschweig.
- KIMURA S, ANTÓN J (2011a): Farm Income Stabilization and Risk Management: Some Lessons from AgriStability Program in Canada. EAAE 2011 Congress "Change and Uncertainty – Challenges for Agriculture, Food and Natural Resources, August 30 to September 2, Zurich, Switzerland. http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/114755/2/Kimura_Shingo_387.pdf. Stand 16.4.2012a
- KIMURA S, ANTÓN J (2011b): Risk Management in Agriculture in Australia. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 39, OECD Publishing. Internetseite OECD: <http://dx.doi.org/10.1787/5kgj0d8bj3d1-en>. Stand 16.4.2012b
- LAKNER S, BRÜMMER B, VON CRAMON-TAUBADEL S, HEß J, ISSELSTEIN J, LIEBE U, MARKGRAF R, MUßHOFF O, THEUVSEN L, WESTPHAL C, WIESE G (2012): Der Kommissionsvorschlag zur GAP-Reform 2013 - aus Sicht von Göttinger und Witzenhäuser Agrarwissenschaftlern. www.uni-goettingen.de/de/320750.html. Stand 6.4.2012
- MELYUKHINA O (2011): Risk Management in Agriculture in New Zealand. OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 42, OECD Publishing. Internetseite OECD: <http://dx.doi.org/10.1787/5kgj0d3vzcth-en>. Stand 4.4.2012

- OECD (2011): *Managing Risk in Agriculture: Policy Assessment and Design*, OECD Publishing. Internetseite OECD:
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264116146-en>. Stand 16.4.2012
- OFFERMANN F, BANSE M, EHRMANN M, GOCHT A, GÖMANN H, HAENEL HD, KLEINHANß W, KREINS P, VON LEDEBUR O, OSTERBURG B, PELIKAN J, RÖSEMANN C, SALAMON P, SANDERS J (2012): *vTI-Baseline 2011-2021: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland*. *Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft, H. 355*. Braunschweig. Internetseite von Thünen-Institut: Stand 10.4.2012
- OSTERBURG B, NITSCH H, LAGGNER B, ROGGENDORF W (2009): *Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Abschätzung von Wirkungen der -Agrarreform auf Umwelt und Landschaft*. Bericht für das F+E-Vorhaben "Naturschutzfachliche Bewertung der GAP - Effizienzsteigerung durch Nutzung bestehender Datenbestände", gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Arbeitsbericht aus der vTI-Agrarökonomie 07/2009). Internetseite Institut für Ländliche Räume des vTI:
http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab_07_2009_de.pdf. Stand 21.2.2010
- PLANKL R, WEINGARTEN P, NIEBERG H, ZIMMER Y, ISERMEYER F, KRUG J, HAXSEN G (2010): *Quantifizierung "gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen" der Landwirtschaft*. Arbeitsbericht 1/2010 der vTI-Ökonomie. Braunschweig
- SALHOFER K, RÖDER N, KILIAN S, HENTER S, ZIRNBAUER M (2009): *Endbericht zum Forschungsauftrag 05HS041 "Märkte für Zahlungsansprüche"*. Freising
- TANGERMANN S (2011): *Direct Payments in the CAP post 2013*. European Parliament - Directorate General for Internal Policies. Policy Department B: Structural and Cohesion Policies: Agriculture and Rural Development. Internetseite European Parliament:
<http://www.europarl.europa./committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=34680>. Stand 18.4.2012
- WILSTACKE L, PLANKL R (1988): *Freiwillige Produktionsminderung - empirische Analyse : Akzeptanz und Wirkungen des niedersächsischen Grünbracheprogramms und anderer Angebote zur freiwilligen Produktionsminderung*. *Angewandte Wissenschaft, H. 357*. Münster
- WILSTACKE L, PLANKL R, UPHOFF P (1989): *Erprobung der Flächenstillegung in Niedersachsen : Inanspruchnahme und Wirkungen des niedersächsischen Grünbracheprogramms 1987/1988*. *Angewandte Wissenschaft, H. 369*. Münster
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK (2010): *EU-Agrarpolitik nach 2013. Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume*. Internetseite BMELV:
<http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/1005908/publicationFile/64276/GutachtenGAP.pdf>. Stand 11.5.2010

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK (2011a): Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020. Internetseite BMELV:
http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Kurzstellungnahme-WBA.pdf?__blob=publicationFile. Stand 28.9.2011a

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK (2011b): Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft - Zur Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken -. Internetseite BMELV:
http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/StellungnahmeRisiko-Krisenmanagement.pdf?__blob=publicationFile.
Stand 30.11.2011b

Anhang

Zu Kapitel 3 „Greening“

Datengrundlage ZID

In der Zentralen-InVeKos-Datenbank (ZID) sind für das Antragsjahr 2010 344.000 Betriebe erfasst, die knapp 16.7 Mio. ha bewirtschaften.

Tabelle A_3.0: Zahl der in der ZID erfassten Betriebe mit Flächennutzung (Jahr 2010)

	Betriebe	LF	Ackerland und Dauerkulturen	Grünland
	in 1.000	in 1.000 ha		
SH	15,5	994	679	312
HH	0,4	14	6	6
NI	50,8	2.636	1.918	703
NW	46,8	1.536	1.103	424
HE	21,5	766	477	286
RP	16,1	644	390	225
BW	47,2	1.425	845	535
BY	116,9	3.199	2.076	1.113
SL	1,4	79	38	41
BE	0,1	4	2	1
BB	5,6	1.310	1.025	280
MV	4,8	1.334	1.074	258
SN	8,1	906	713	188
ST	5,0	1.165	994	169
TH	4,3	721	567	151
Gesamt	344,4	16.732	11.906	4.694

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

3.1 Anbaudiversifizierung (Art. 30)

Nach Art. 30 des Vorschlags zur DZ-VO zur Anbaudiversifizierung sind Betriebe mit mehr als 3 ha Ackerfläche (AF) zur Erlangung der Direktzahlungen verpflichtet, mindestens drei verschiedene Kulturarten anzubauen, wobei keine mehr als 70 % der AF ausmachen darf (1 n 70 % Kriterium). Ferner müssen mindestens drei Kulturarten mit jeweils mindestens 5% der AF angebaut werden. Für die Auswertung wurde die Bestimmung dahingehend ausgelegt, dass keine zwei Kulturarten mehr als 95 % der AF einnehmen dürfen (2 n 95 % Kriterium), d. h. Kulturarten mit geringeren Anteilen können aggregiert werden.

Tabelle A_3.1: Anzahl der Betriebe mit Anpassungsbedarf aufgrund der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung (Betriebe mit über 3 ha AF)

	1 n 70 % Kriterium	2 n 95 % Kriterium
Mais	20.904	29.980
Weizen und Verwandte	7.148	15.806
Andere Getreide	6.464	16.362
Luzerne und Futterbau	3.878	10.236
Kartoffeln	574	928
Raps	1.018	4.964
Zuckerrüben	98	1.494
Gesamt	40.724	40.262

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Tabelle A_3.2: Anpassungsbedarf (in ha) aufgrund der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung (Betriebe mit über 3 ha AF)

	Mais	Weizen und Verwandte	Andere Getreide	Luzerne und Futterbau	Kar- toffeln	Raps	Zucker- rüben	Gesamt
	Ackerfläche (in ha)							
Anbaufläche	2.390.799	3.157.765	2.632.435	695.255	271.146	1.549.200	384.115	11.905.589
1 n 70 % Kriterium	113.111	28.017	12.911	8.949	6.502	4.252	132	177.948
2 n 95 % Kriterium	18.579	9.863	5.375	4.707	635	4.171	689	44.393
	Anteil an der Gesamtfläche mit Anpassungsbedarf bei der Kulturartenauswahl (in %)							
1 n 70 % Kriterium	64	16	7	5	4	2	0	
2 n 95 % Kriterium	42	22	12	11	1	9	2	
in % der Anbaufläche	5,5	1,2	0,7	2,0	2,6	0,5	0,2	

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Tabelle A_3.3: Regionale Verteilung des Anpassungsbedarfs aufgrund der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung (betroffene Flächen und Anteil an der Ackerfläche) (Betriebe mit über 3 ha AF)

	1 n 70 % Kriterium				2 n 95 % Kriterium	
	Mais	Weizen und Verwandte	Insgesamt	in % der AF	Insgesamt	in % der AF
SH	20.602	5.932	28.379	4,2	34.038	5,0
HH	205	23	233	3,8	269	4,4
NI	46.888	4.709	60.530	3,2	69.511	3,6
NW	11.854	0	13.882	1,2	22.983	2,0
HE	596	1.429	3.200	0,7	4.167	0,9
RP	1.563	1.150	4.496	1,2	5.537	1,5
BW	6.323	1.025	9.028	1,1	11.679	1,4
BY	9.175	2.626	16.893	0,8	24.857	1,2
SL	114	77	484	1,4	533	1,5
BE	0	0	26	1,5	35	2,1
BB	6.001	1.160	12.772	1,3	14.911	1,5
MV	6.044	3.089	13.618	1,2	16.944	1,5
SN	395	827	2.493	0,3	3.231	0,4
ST	2.906	4.158	8.997	0,8	10.182	0,9
TH	444	1.814	2.917	0,5	3.463	0,6
Gesamt	113.111	28.017	177.948	1,5	222.342	1,8

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Tabelle A_3.4: Regionale Verteilung des Anpassungsbedarfs aufgrund der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung (Anzahl betroffene Betriebe und nötige prozentuale Anpassung) (Betriebe AF über 3 ha)

	Mais			Weizen und Verwandte		
	Betriebe	Nötige Anpassung ha je Betrieb	Nötige Anpassung in % der AF	Betriebe	Nötige Anpassung ha je Betrieb	Nötige Anpassung in % der AF
SH	2.580	8,0	13,9	870	6,8	8,2
HH	10	20,5	18,0	4	5,6	8,4
NI	7.904	5,9	12,6	1.522	3,1	5,7
NW	3.344	3,5	10,9	0		0,0
HE	182	3,3	11,5	612	2,3	7,5
RP	288	5,4	12,5	472	2,4	7,5
BW	1.756	3,6	11,3	550	1,9	9,1
BY	4.116	2,2	9,6	1.884	1,4	7,9
SL	34	3,4	11,5	40	1,9	6,6
BE	0		0,0	0		0,0
BB	246	24,4	13,8	152	7,6	8,0
MV	228	26,5	12,6	208	14,8	9,9
SN	48	8,2	18,3	208	4,0	11,0
ST	138	21,1	13,9	356	11,7	9,0
TH	30	14,8	25,1	270	6,7	7,2

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Eine Vergrößerung der Ackerfläche, ab der die Anforderungen zur Kulturartendiversifizierung eingehalten werden müssen, von 3 auf 20 ha verringert die Zahl der betroffenen Betriebe um 58 %. Dagegen geht die Fläche, die in Folge der Anforderungen zur Kulturartenauswahl angepasst werden muss, nur um 15 % zurück. Die betroffenen Betriebe bewirtschaften je nach Abschneidegrenze zwischen 1,35 und 1,20 Mio. ha Ackerland. Unabhängig von der Mindestackerfläche ist der Anpassungsbedarf bei Mais und Weizen am höchsten. Auf Weizen entfallen immer rund 17 % des gesamten Anpassungsbedarfs. Beim Mais steigt der Anteil am gesamten Anpassungsbedarf von 59 % auf 63 % mit zunehmender Abschneidegrenze.

Tabelle A_3.5: Entwicklung der Zahl der Betriebe mit Anpassungsbedarf hinsichtlich der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung und der Fläche in Abhängigkeit von der Mindestackerfläche des Betriebes

		Mindestackerfläche in ha				
		3	5	10	15	20
Betriebe		80.986	70.250	52.592	41.572	33.665
Anzupassende Fläche	ha	222.342	219.053	209.383	198.679	187.901
davon Mais	ha	131.690	130.817	127.351	122.796	117.526
davon Weizen	ha	37.880	37.281	35.596	33.628	31.751

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Die Zahl der Betriebe, die Anpassungen aufgrund der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung machen, geht im analysierten Bereich um ungefähr 5.000 zurück, wenn der Schwellenwert für den Ackeranteil, ab dem diese Anforderungen einzuhalten sind, um 10 % erhöht wird. Auf Betriebe mit sehr niedrigen Ackeranteilen (<20 %) entfallen weniger als 5 % der anzupassenden Flächen. Erst ab einem Ackeranteil von mehr als 70 % sind weniger als 80 % des jeweiligen Anpassungsbedarfs auf den Futterbau zurückzuführen. Bei Luzerne und sonstigem Ackerfutter besteht ein höherer Anpassungsbedarf nur bei Ackeranteilen kleiner 30%. Werden nur Betriebe mit einem Ackeranteil größer 50 % berücksichtigt, so bewirtschaften diese ungefähr 1,15 Mio. ha Ackerland.

Tabelle A_3.6: Entwicklung der Zahl der Betriebe mit Anpassungsbedarf hinsichtlich der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung und der Fläche in Abhängigkeit vom Anteil der Ackerfläche an der landwirtschaftlichen Nutzfläche des Betriebes (ab 3 ha AF)

		Anteil der AF an der LF					
		Insgesamt	> 10 %	> 20 %	> 30 %	> 40 %	> 50 %
Betriebe		80.986	76.664	71.308	65.563	59.532	53.174
Anzupassende Fläche	ha	222.342	218.663	212.067	202.303	188.754	172.169
davon Mais	ha	131.690	129.594	125.252	118.346	107.930	95.368
davon Weizen	ha	37.880	37.694	37.349	36.818	36.224	35.270

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Unabhängig von der betrieblichen Ackerfläche ist der Mais die Kulturart, auf die der größte Anpassungsbedarf entfällt. Insbesondere bei den Betrieben mit 30 bis 100 ha Ackerfläche sind über 70 % des Anpassungsbedarfs durch Mais verursacht. Dieser Anteil ist sowohl bei größeren als auch kleineren Betrieben deutlich niedriger. Bei Betrieben mit einer geringen Ackerflächenausstattung wird ein verhältnismäßig hoher Anteil der Problemfälle durch den Anbau von „Nicht-Weizen“-Getreide bzw. von Luzerne und anderen Ackerfütterkulturen (ohne Mais) verursacht. Bei den Betrieben mit mehr als 300 ha AF ist ein erheblicher Teil der Problemfläche auf den Weizenanbau zurückzuführen.

Tabelle A_3.7: Verteilung des Anpassungsbedarfs aufgrund der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung in Abhängigkeit von der Betriebsgröße (nur 1 n 70 % Kriterium (Betriebe über 3 ha AF))

Größenklasse	Mais	Weizen und Verwandte	Andere Getreide	Luzerne und Futterbau	Kar- toffeln	Raps	Zucker- rüben	Gesamt
	anzupassende Flächennutzung in ha							
< 10 ha AF	2.889	1.377	2.097	1.454	59	367	40	8.432
< 30 ha AF	16.100	4.146	4.027	2.371	306	859	46	28.388
< 100 ha AF	50.849	8.145	3.922	2.683	1.193	1.140	17	69.179
< 300 ha AF	32.082	7.594	2.070	1.804	3.046	1.290	30	49.371
> 300 ha AF	11.192	6.755	795	637	1.898	596	0	22.578
in % des Anpassungsbedarfs der Betriebsgruppe								
< 10 ha AF	34,3	16,3	24,9	17,2	0,7	4,4	0,5	100,0
< 30 ha AF	56,7	14,6	14,2	8,4	1,1	3,0	0,2	100,0
< 100 ha AF	73,5	11,8	5,7	3,9	1,7	1,6	0,0	100,0
< 300 ha AF	65,0	15,4	4,2	3,7	6,2	2,6	0,1	100,0
> 300 ha AF	49,6	29,9	3,5	2,8	8,4	2,6	0,0	100,0

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Tabelle A_3.8: Verteilung des Anpassungsbedarfs aufgrund der Anforderungen zur Anbaudiversifizierung in Abhängigkeit von der Betriebsgröße (nur 2 n 95 % Kriterium (Betriebe über 3 ha AF))

Größenklasse	Mais	Weizen und Verwandte	Andere Getreide	Luzerne und Futterbau	Kar- toffeln	Raps	Zucker- rüben	Gesamt
in ha								
< 10 ha AF	1.436	906	1.221	625	34	201	27	4.493
< 30 ha AF	4.705	2.158	1.864	1.383	115	570	201	11.079
< 100 ha AF	9.489	2.765	1.352	2.033	302	987	369	17.431
< 300 ha AF	2.206	1.987	497	491	162	1.075	92	6.546
> 300 ha AF	743	2.048	441	176	22	1.338	0	4.844
in % des Anpassungsbedarfs der Betriebsgruppe								
< 10 ha AF	32,0	20,2	27,2	13,9	0,7	4,5	0,6	100,0
< 30 ha AF	42,5	19,5	16,8	12,5	1,0	5,1	1,8	100,0
< 100 ha AF	54,4	15,9	7,8	11,7	1,7	5,7	2,1	100,0
< 300 ha AF	33,7	30,3	7,6	7,5	2,5	16,4	1,4	100,0
> 300 ha AF	15,3	42,3	9,1	3,6	0,4	27,6	0,0	100,0

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

3.2 Grünlandschutz (Art. 31 DZ-VO-Entwurf)

Der Dauergrünlanderhalt ist gemäß DZ-VO-Entwurf auf Ebene des Betriebes und nicht mehr wie bisher auf Ebene des Bundeslandes sicherzustellen. Die Feststellung der betrieblichen Dauergrünlandflächen erfolgt auf Basis des Jahres 2014. Diese stellt die betriebliche Referenzfläche dar. Ein Umbruch von höchstens 5 % dieser betrieblichen Referenzfläche ist zulässig. In den Jahren 2014 und 2015 gilt lt. HZ-VO-Entwurf zusätzlich der dortige Art. 93. Dieser besagt, dass die bisherigen Restriktionen für die Umwandlung von Dauergrünland auf regionaler bzw. nationaler Ebene einzuhalten und fortzuführen sind. Im Unterschied zu den bisherigen Regelungen sieht Art. 93 HZ-VO-Entwurf den flächenscharfen Erhalt des Grünlandes zur Referenz 2003 vor. Ferner kann die Kommission für Regionen, in denen ein starker Rückgang des Grünlandanteils beobachtet wurde, delegierte Rechtsakte zum Schutz des Grünlandes erlassen. Faktisch gelten damit in den Jahren 2014 und 2015 sowohl die betrieblichen als auch die Bundesländergrenzen zur Grünlandumwandlung. In diesen Jahren wird die jeweils restriktivere Regelung bindend wirken; für die nachfolgenden Jahre soll offenbar nur noch die betriebliche Restriktion gelten. Für Bundesländer, in denen auf Landesebene die 5 %-Verlustgrenze erreicht wurde, ist die Grünlandumwandlung genehmigungspflichtig und an die Bereitstellung von Ersatzflächen gebunden. In Bundesländern, deren landesweiter Grünlandverlust unterhalb der 5 %-Grenze liegt, ist eine Umwandlung je Betrieb von bis zu 5 % zur betriebsindividuellen Referenz 2014 zulässig, jedoch nur bis zur Einführung einer Genehmigungspflicht, wenn die 5 %-Verlustgrenze auf Landesebene erreicht ist. Es ist zu erwarten, dass unter den landwirtschaftlichen Betrieben mit einem Interesse an Grünlandumwandlung Ankündigungseffekte zum Tragen kommen, die zu einer beschleunigten Umwandlung beitragen, bevor die Restriktionen greifen.

Ohne weitere (nationale/regionale) Regelung ist eine kontinuierliche Abnahme des Grünlandanteils zu erwarten, da Art. 31 dem jeweiligen Betrieb nur den Erhalt seiner Grünlandflächen des Referenzjahres vorschreibt. Zum jetzigen Stand ist die Umwandlung von Grünlandflächen, die ein Betrieb nach 2014 von einem anderen Betrieb übernimmt, schadlos für die Gewährung der Direktzahlungen an den aufnehmenden Betrieb. Wenn der abgebende Betrieb aus der Landwirtschaft ausscheidet, ist dieser ebenfalls nicht zu belangen.

Die augenblickliche Interpretation dieses Artikels durch die Kommission geht weit über die obige Interpretation hinaus. Die Kommission vertritt die Auffassung, dass sich die 5% Regelung nicht auf den Betrieb sondern auf die einzelne Parzelle bezieht (vgl. Protokoll zur Ratsarbeitsgruppe zur „Horizontale Fragen“ vom 17. und 18.11.2011 in Brüssel). Da diese Interpretation auf ein praktisches Grünlandumwandlungsverbot hinaus läuft, stellen sich zwei Fragen: a) Warum behält sich die Kommission den Erlass von delegierten Rechtsakten vor, wenn in einer Region eine zu hohe Grünlandumwandlung erfolgt? b) Warum wird die Grünlandumwandlung auf kohlenstoffreichen und feuchten Böden nochmals explizit in einem neuen GLÖZ-Standard geregelt?

Betrachtet man die im InVeKoS erfasste Grünlandfläche, so ist festzuhalten, dass ein Großteil der Fläche mit qualifizierten Zielen und Auflagen aus dem Bereich des biotischen und abiotischen Ressourcenschutzes belegt ist. Für die Bundesländer MV, NI und NW ergab eine Auswertung, dass nur ein knappes Fünftel der landwirtschaftlich genutzten Grünlandflächen weder besonders geschützt noch bedeutsam aus Gründen des Klima-, Erosions-, Wasser- oder Arten- und Biotopschutz ist (OSTERBURG et al., 2009). Deutschlandweit liegt der Anteil des Grünlandes, das sich entweder auf Mooren, stark geneigten Flächen (>8 % Hangneigung) oder in Gebieten mit einem sehr hohen Schutzstatus befindet bei über 50 % und damit ähnlich hoch wie in den drei Ländern, in denen detailliertere Analysen vorgenommen werden konnten.

Tabelle A_3.9: Anteil des Grünlandes in den Ländern MV, NI, NW in Abhängigkeit vom Schutzstatus und der Bedeutung für die Erbringung von öffentlichen Leistungen

		Schutzstatus				Gesamt
		Sehr hoch ¹⁾	Hoch ²⁾	Niedrig ³⁾	Ohne	
Moore	%	4,0	4,2	4,1	12,1	24,4
Nasse Böden	%	4,2	4,4	4,9	8,9	22,3
Erosionsschutz	%	2,0	2,8	8,1	13,7	26,6
Sonstige geschützte Flächen	%	0,8	2,4	3,5		6,7
Nicht sensibel und nicht geschützt	%					19,9

1) Nationalparke, Biosphärenreservate, Naturschutzgebiete, FFH-Gebiete

2) Überschwemmungsgebiete, gesetzlich geschützte Biotope, Wasserschutzgebiete

3) Vogelschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete

Quelle: Verändert nach Osterburg et al. 2009

Quelle: Verändert nach Osterburg et al. (2009).

Die Erstellung eines Ackerkatasters ist eine praktikable Möglichkeit den geforderten Grünlandschutz wirksam zu vollziehen, unter Berücksichtigung des Strukturwandels und evtl. Sonderregelungen für Kleinbetriebe. Das bedeutet, dass alle Flächen, die zu einem Stichtag nicht als Acker oder durch Sonderkulturen genutzt wurden, müssen als Grünland bewirtschaftet werden. Neue Flächen können in das System nur als Grünland aufgenommen werden.

Der überwiegende Teil des Grünlandes hat eine herausragende Bedeutung für den Natur- und Ressourcenschutz. Allerdings stellt sich für den Teil ohne diese herausragende Bedeutung die Frage, ob hier eine Umwandlung nicht hingenommen werden kann, insbesondere wenn dafür der Grünlandanteil in sensiblen Kulissen erhöht wird (Moore, nasse Böden, Überflutungsbereiche, erosionsgefährdete Lagen, ...).

3.3 Ökologische Vorrangflächen (Art. 32)

Aufgrund von Plausibilitätsüberlegungen dürfte die durch Landwirte gemeldete ÖVF eher in der Größenordnung von über 400.000 ha liegen. Für einige Länder (SH, NI, NW, MV, BB) konnte ein Vergleich mit der Fläche der erfassten Landschaftselemente durchgeführt werden. Hier sind ungefähr 37.000 ha mehr Landschaftselemente kartiert als in der ZID erfasst. Ferner ergab ein erster grober Abgleich der in diesen Ländern kartierten Landschaftselemente mit den Luftbildern, dass die Fläche der tatsächlich vorhandenen Landschaftselemente in der Statistik mindestens um den Faktor 2 unterschätzt wird. Daher ist davon auszugehen, dass die tatsächlich vorhandene ÖVF deutlich über 400.000 ha liegt.

Tabelle A_3.10: Bedarf an ökologischen Vorrangflächen

	Ohne Berücksichtigung von Leguminosen		Mit Berücksichtigung von Leguminosen			
	Zusätzlicher ÖVF-Bedarf in 1.000 ha		Betroffene Betriebe in 1.000		Zusätzlicher ÖVF-Bedarf in 1.000 ha	Betroffene Betriebe in 1.000
	Min.	Max.	Min.	Max.		
SH	17,1	42,8	6,4	10,5	15,2	5,6
HH	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2	0,1
NI	114,2	132,4	37,4	39,3	111,3	36,8
NW	65,0	74,1	32,0	33,6	59,7	30,4
HE	25,9	31,3	14,8	16,3	20,6	12,1
RP	22,7	22,7	10,2	10,2	18,6	9,0
BW	39,2	39,2	28,7	28,7	28,0	21,9
BY	113,9	113,9	77,8	77,8	69,6	54,7
SL	0,1	2,1	0,0	0,8	0,9	0,5
BE	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
BB	42,7	69,0	3,7	4,6	26,8	2,9
MV	54,3	73,7	3,3	3,8	47,0	2,9
SN	38,0	46,8	4,7	5,2	26,5	3,5
ST	51,5	69,0	3,3	4,6	40,1	2,8
TH	34,7	38,0	2,7	2,8	20,4	2,1
Gesamt	619,6	755,4	225,1	238,4	485,1	185,4

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Die beiden folgenden Tabellen geben einen Eindruck von Betroffenheit wieder, die sich durch eine konservative bzw. großzügige Abschätzung der ÖVF auf Basis der in der ZID vorhandenen Daten ergibt.

Tabelle A_3.11: Lage der Ökologischen Vorrangflächen differenziert nach der Notwendigkeit der Bereitstellung (großzügige Abschätzung der ÖVF)

	Betriebe											
	ohne Verpflichtung				mit Verpflichtung mit Überhang ¹⁾				mit Verpflichtung ohne Überhang			
	Betriebe	ÖVF-Bestand	Saldo zu Soll	Referenzfläche	Betriebe	ÖVF-Bestand	Saldo zu Soll	Referenzfläche	Betriebe	ÖVF-Bestand	Saldo zu Soll	Referenzfläche
SH	4,6	3,1	3,1	0	4,4	19,5	9,1	148,3	6,4	19,8	-17,1	527,1
HH	0,1	0,1	0,1	0	0,1	0,6	0,4	3,2	0,1	0,1	-0,2	3,6
NI	11,4	1,5	1,5	0	1,9	17,6	9,8	112,5	37,4	11,2	-114,2	1.791,5
NW	12,7	2,5	2,5	0	2,1	6,3	3,4	42,0	32,0	9,2	-65,0	1.059,7
HE	4,6	1,4	1,4	0	2,1	6,2	3,7	36,3	14,8	4,5	-25,9	433,3
RP	4,6	1,5	1,5	0	1,3	7,3	4,7	37,4	10,2	3,2	-22,7	371,2
BW	10,8	12,5	12,5	0	7,8	65,6	51,4	203,5	28,7	7,6	-39,2	668,2
BY	29,1	6,1	6,1	0	10,1	38,0	25,2	181,8	77,8	14,2	-113,9	1.830,6
SL	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	1,8
BE	0,0	0,3	0,3	0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,0	0,0	-0,1	1,5
BB	1,0	1,3	1,3	0	0,9	34,2	20,8	191,2	3,7	12,9	-42,7	794,7
MV	1,1	0,6	0,6	0	0,5	14,3	7,6	96,0	3,3	12,7	-54,3	957,0
SN	2,7	3,5	3,5	0	0,7	74,4	67,9	93,2	4,7	5,5	-38,0	620,9
ST	1,3	0,9	0,9	0	0,5	17,2	10,5	96,6	3,3	9,7	-51,5	873,3
TH	1,4	0,7	0,7	0	0,2	1,6	0,9	10,2	2,7	4,1	-34,7	554,5
Gesamt	85,4	36,0	36,0	0	32,6	302,9	215,5	1.252,5	225,1	114,7	-619,6	10.488,9

¹⁾ Ein Überhang entsteht, wenn ein Betrieb auf mehr als 7 % seiner Referenzfläche ÖVF vorweisen kann.

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

TabelleA_3.12: Lage der Ökologischen Vorrangflächen, differenziert nach der Notwendigkeit der Bereitstellung (konservative Abschätzung der ÖVF)

	Betriebe											
	ohne Verpflichtung				mit Verpflichtung mit Überhang ¹⁾				mit Verpflichtung ohne Überhang			
	Betriebe	ÖVF-Bestand	Saldo zu Soll	Referenzfläche	Betriebe	ÖVF-Bestand	Saldo zu Soll	Referenzfläche	Betriebe	ÖVF-Bestand	Saldo zu Soll	Referenzfläche
SH	4,6	0,2	0,2	0	0,3	3,4	2,2	16,7	10,5	3,3	-42,8	658,8
HH	0,1	0,0	0,0	0	0,0	0,2	0,2	0,7	0,2	0,1	-0,3	6,1
NI	11,4	0,1	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,6	39,3	0,8	-132,4	1903,4
NW	12,7	0,4	0,4	0	0,5	0,2	0,1	1,1	33,6	2,9	-74,1	1100,5
HE	4,6	0,4	0,4	0	0,6	0,3	0,2	2,1	16,3	1,4	-31,3	467,4
RP	4,6	1,5	1,5	0	1,3	7,3	4,7	37,4	10,2	3,2	-22,7	371,2
BW	10,8	12,5	12,5	0	7,8	65,6	51,4	203,5	28,7	7,6	-39,2	668,2
BY	29,1	6,1	6,1	0	10,1	38,0	25,2	181,8	77,8	14,2	-113,9	1830,6
SL	0,4	0,1	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,8	0,8	0,3	-2,1	34,6
BE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-0,1	1,8
BB	1,0	0	0	0	0	0	0	0	4,6	0	-69,0	985,9
MV	1,1	0	0	0	0	0	0	0	3,8	0	-73,7	1053,0
SN	2,7	1,0	1,0	0	0,1	2,0	1,2	10,6	5,2	2,4	-46,8	703,4
ST	1,0	0	0	0	0	0	0	0	4,6	0	-69,0	985,9
TH	1,4	0,3	0,3	0	0,1	0,1	0	0,5	2,8	1,4	-38,0	564,2
Gesamt	85,5	22,6	22,6	0	21	117,3	85,4	455,8	238,4	37,6	-755,4	11.335

¹⁾ Ein Überhang entsteht, wenn ein Betrieb auf mehr als 7 % seiner Referenzfläche ÖVF vorweisen kann.

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Tabelle A_3.13: Lage der Ökologischen Vorrangflächen, differenziert nach der Notwendigkeit der Bereitstellung
(Bundesratsvorschlag: Nur Betriebe mit Dauergrünlandanteil von über 50 % und Acker- und Dauerkulturflächen von weniger als 15 ha)

	Abschätzung der ÖVF							
	großzügig				konservativ			
	Betriebe	ÖVF-Bestand	Saldo zu Soll	Referenzfläche	Betriebe	ÖVF-Bestand	Saldo zu Soll	Referenzfläche
SH	5,2	19,2	-16,6	511,2	6,4	3,2	-38,0	589,3
HH	0,1	0,1	-0,1	3,3	0,1	0,1	-0,2	4,6
NI	22,8	10,9	-102,5	1.620,3	22,8	10,9	-102,5	1.620,3
NW	17,3	8,4	-57,9	946,5	17,3	8,3	-58,0	946,8
HE	5,8	3,6	-21,1	352,9	5,8	3,5	-21,3	353,3
RP	4,7	3,0	-18,9	313,1	4,7	3,0	-18,9	313,1
BW	11,1	6,7	-30,9	536,5	12,6	5,5	-39,0	636,0
BY	33,7	13,8	-91,8	1.509,2	33,7	13,8	-91,8	1.509,2
SL	0,3	0,3	-1,0	19,0	0,3	0,3	-1,0	19,0
BE	0,0	0,0	-0,1	1,4	0,0	0,0	-0,1	1,4
BB	2,1	12,5	-40,8	760,7	2,1	10,2	-43,5	766,9
MV	2,3	12,4	-52,8	931,4	2,3	9,8	-56,0	940,6
SN	2,2	5,4	-36,9	604,3	2,5	2,3	-45,5	683,4
ST	2,3	9,5	-50,5	857,4	2,3	8,5	-51,6	858,2
TH	1,2	3,7	-33,5	531,0	1,2	2,6	-34,6	531,2
Gesamt	110,9	109,6	-555,3	9.498	113,9	82,1	-602,0	9.773

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Tabelle A_3.14: Umfang der ZID-Codes, die als ÖVF gewertet wurden in Deutschland (in 1.000 ha)

Kultur	Fläche (1.000 ha)
10-jährige Stilllegung gem. VO (EG) Nr. 1257/99 als Stilllegung nach VO (EG) Nr. 1782/2003 (Acker)	0,1
Ackerfläche (keine Betriebsprämie)	0,0
Ackerland aus der Erzeugung genommen	197,0
Ackerrandstreifen	0,3
Biotope mit landwirtschaftlicher Nutzung	10,9
Biotope ohne landwirtschaftliche Nutzung	2,4
Blühflächen und Ackerrandstreifen	13,8
Brache im Rahmen einer VNS-Maßnahme	20,7
Feldgehölze und Hecken	1,8
Grünbrache 1-jährig	0,3
Grünbrache 2-jährig	0,2
Gründüngung i. Hauptfr.anbau (f. Ausgleichszul.)	6,3
Grünland ohne landwirtschaftliche Nutzung	0,7
mehnjährige Blühstreifen	0,1
Nach Art. 22 bis 24 der VO (EG) Nr. 1257/99 stillgelegte Ackerfläche	2,3
Nicht landwirtschaftliche, aber nach Art. 34(2b (i)) VO (EG) Nr. 73/2009 beihilfefähige Fläche	0,2
Pflege aufgebener Flächen im Rahmen einer VNS-Maßnahme	0,1
Saum- und Bandstrukturen	1,2
Schonstreifen als Blühstreifen (MSL-Maßnahme)	0,4
Schonstreifen als Selbstbegrünung (MSL-Maßnahme)	0,2
Schwarzbrache, Sozialbrache, sonst. vorübergehende Ackerbrache	0,5
Stillgelegte Fläche gem. FLAMA, 20-jährig hier: Ökologische Stilllegung ab 1999	0,8
Stilllegung für Naturschutz und Landschaftspflege (5-Jahresprogramm)	1,4
Uferrandstreifenprogramm	3,6
Unbestockte Rebfläche	0,7
Weinbergbrache	0,1

Quelle: Eigene Auswertung basierend auf ZID.

Tabelle A_3.15: Zuordnung der ZID-Codes zu den Kulturartengruppen für die Ermittlung der Betroffenheit in Hinblick auf die Regelung zur Anbaudiversifizierung (Gleiche Buchstaben = eine Kulturartengruppe)

Kultur	Gruppe
Hartweizen (Durum)	A
Dinkel	A
Winterweizen (ohne Durum)	A
Sommerweizen (ohne Durum)	A
Emmer, Einkorn	A
Roggen	B
Winterroggen	B
Sommerroggen	B
Wintermenggetreide	C
Wintermenggetreide ohne Weizen	C
Sommermenggetreide mit Weizen	C
Sommermenggetreide	C
Wintergerste	D
Sommergerste	D
Hafer	E
Winterhafer	E
Sommerhafer	E
Triticale	F
Wintertriticale	F
Sommertriticale	F
Körnermais	G
Corn-Cob-Mix	G
Zuckermais	G
Mischanbau Silomais und Sonnenblumen (zur Verwertung in Biogasanlagen)	G
Mais mit Bejagungsschneise in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zu	G
Mais mit Bejagungsschneise (Kulturpflanze)	G
Silomais (als Hauptfutter)	G
Mais zur Saatgutvermehrung	G
Hirse	H
Buchweizen	I
Körnersorghum	J
Amaranth	K
Alle (anderen) Getreidearten	L
Erbsen zur Körnergewinnung	M
sonstiges Getreide als Ganzpflanzensilage	N
Frisch-/Speiseerbsen Freiland	O
Acker-,Puff-,Pferdebohnen zur Körnergewinnung	O
Erbsen/Bohnen zur Körnergewinnung	O
Süßlupinen zur Körnergewinnung	P
Alle (anderen) Hülsenfrüchte zur Körnergewinnung	Q
Wicken (auch Saatwicken)	R
Linsen zur Körnergewinnung	S
Winterraps zur Körnergewinnung	T
Sommerraps zur Körnergewinnung	T
Winterrübsen zur Körnergewinnung	T
Sommerrübsen zur Körnergewinnung	T
Sonnenblumen zur Körnergewinnung	U
Sojabohnen zur Körnergewinnung	V
Öllein zur Körnergewinnung	W
Faserflachs	X
Alle (anderen) Ölfrüchte	Y
Krambe	Z

Tabelle A_3.15: Fortsetzung 1

Kultur	Gruppe
Futterhackfrüchte (ohne Runkelfutterrüben, Kohlsteckrüben und Kartoffeln)	AA
Runkel-Futterrüben	AB
Kohl-Steckrüben	AC
Klee	AD
Klee gras	AD
Luzerne	AD
Acker gras	AD
Klee-Luzerne-Gemisch	AD
Rohrglanz gras	AD
Wechselgrünland	AD
Futterleguminosen auf Stilllegungsflächen	AD
Alle (anderen) Futterpflanzen	AE
Stilllegung ohne nachwachsende Rohstoffe	AF
Stilllegung mit einj. nachw. Rohstoffe	AG
Stilllegung mit einjährigen nachwachsenden Rohstoffen zur Erzeugung von Biog	AG
Stilllegung mit Anbau n.R. ohne Anbau und Abnahmevertrag (für hofeig. Biogas)	AG
Stilllegung mit mehrj. nachw. Rohstoffe	AG
Stilllegung nach FELEG/GAL	AH
Brache im Rahmen einer VNS-Maßnahme	AH
Nach Art. 22 bis 24 der VO (EG) Nr. 1257/99 stillgelegte Ackerfläche	AH
andere stillgelegte Flächen	AH
10-jährige Stilllegung gem. VO (EG) Nr. 1257/1999	AH
Ackerrandstreifen	AH
Schonstreifen als Blühstreifen (MSL-Maßnahme)	AH
Schonstreifen als Selbstbegrünung (MSL-Maßnahme)	AH
Grünbrache 1-jährig	AH
Grünbrache 2-jährig	AH
Stilllegung mit Anbau n.R. ohne Anbau und Abnahmevertrag (für hoffremde Bio	AG
Frühkartoffeln	AI
Sonstige Speisekartoffeln/mittelfrühe u. späte	AI
Industriekartoffeln	AI
Futterkartoffeln	AI
Pflanzkartoffeln	AI
Stärkekartoffeln zur Vertragslieferung an Stärkefabrik	AI
Sonstige Kartoffeln	AI
Stärkekartoffeln, Vertragsanbau für Südstärke	AI
Stärkekartoffeln, Vertragsanbau für Emslandstärke	AI
Stärkekartoffeln, Vertragsanbau für AVEBE/KPW Deutschland	AI
Stärkekartoffeln, Vertragsanbau für AVEBE Niederlande	AI
Zuckerrüben	AJ
Zichorien zur Inulinproduktion	AK
Topinambur	AL
Stärkekartoffeln, Vertragsanbau für AGRANA	AI
alle anderen Hackfrüchte	AM
Gemüse Freiland	AN
Gemüse im Freiland (gärtnerischer Anbau)	AN
Blumenkohl Freiland	AO
Tomaten Freiland	AP
Spargel	AQ
Blumen und und nicht verholzende Zierpflanzen (Freiland)	AR
Erdbeeren (Freiland)	AS
nicht BP-beihilfefähige Heil-, Duft- und Gewürzpflanzen	AT

Tabelle A_3.15: Fortsetzung 2

Kultur	Gruppe
Tabak	AU
Tabak Sortengruppe I FLUE CURED (z.B. Virgin D und Hybriden...)	AU
Tabak Sortengruppe II LIGHT AIR CURED (z.B. Badischer Burley und Hybrid)	AU
Tabak Sortengruppe III DARK AIR CURED (z.B. Badischer Geudertheimer und	AU
Heil-, Duft- und Gewürzpflanzen	AW
Küchenkräuter	AX
Artischocken	AY
Faserbrennesseln (zur Textilherstellung)	AZ
alle anderen Handelsgewächse (außer Dauerkulturen)	BA
Gartenbausämerei (Zierpflanzen)	BB
Gartenbausämerei (Obst und Gemüse)	BC
Hanf	BD
Rhabarber	BE
Chinaschilf (Miscanthus)	BF
Rübensamenvermehrung	BG
Grassamenvermehrung	BH
Leguminosensamenvermehrung	BI
Versuchsflächen mit mehreren beihilfefähigen Kulturarten ohne OGS	BJ
Blühflächen und Ackerrandstreifen	AH
Blühstreifen ohne Knickpflege	AH
Blühstreifen mit Knickpflege	AH
mehrfährige Blühstreifen	AH
Feldgehölze und Hecken	AH
Ackerfläche (keine Betriebsprämie)	BK
Sudangras	BL

Tabelle A_3.16: Änderung der Betriebseinkommen je Arbeitskraft nach Betriebsform und -größe bei unterschiedlichen Anteilen für ökologische Vorrangflächen

			BASELINE	DZ_3%ÖVF	DZ_5%ÖVF	DZ_7%ÖVF	DZ_7%ÖVF_VAR
			1.000 €	Änderung zur Baseline in %			
Ingesamt			45,3	1,0	1,4	1,8	1,6
Ackerbau			53,0	2,7	3,1	3,7	3,6
Milchvieh			45,4	-0,1	0,4	0,9	0,4
Sonstiger Futterbau			29,9	-0,9	-0,6	-0,3	-0,8
Verbund			48,2	1,5	1,9	2,5	2,4
Veredlung			54,9	0,8	1,3	1,7	1,6
Dauerkultur			30,9	-0,3	-0,3	-0,2	-0,3
Ackerbau	Alte Länder	- 50 ha	16,4	1,6	2,4	3,4	3,1
		50 - 100 ha	41,9	2,2	2,8	3,4	3,2
		> 100 ha	71,6	2,6	3,1	3,8	3,7
	Neue Länder	- 100 ha	14,1	0,5	0,9	1,6	1,2
		100 - 300 ha	54,3	4,2	4,9	5,6	5,7
		> 300 ha	71,3	3,0	3,2	3,4	3,5
Milchvieh	Alte Länder	- 30 Kühe	23,7	-1,0	-0,5	0,0	-0,7
		30 - 60 Kühe	46,9	-0,1	0,4	0,9	0,5
		> 60 Kühe	72,1	0,1	0,6	1,0	0,5
	Neue Länder	- 50 Kühe	16,6	1,8	2,2	2,5	2,3
		50 - 150 Kühe	47,7	0,6	1,1	1,7	1,7
		> 150 Kühe	48,5	1,1	1,4	1,9	1,9
Sonstiger Futterbau	< 40 EGE	15,3	-3,6	-3,4	-3,2	-3,6	
	40 - 100 EGE	37,4	-0,5	-0,1	0,4	-0,2	
	> 100 EGE	34,9	0,3	0,4	0,4	0,2	
Verbund	< 40 EGE	18,8	0,9	1,4	2,0	1,9	
	40 - 100 EGE	46,7	1,1	1,5	1,9	1,8	
	> 100 EGE	57,5	1,7	2,1	2,7	2,7	
Veredlung	40 - 100 EGE	53,5	0,8	1,3	1,8	1,8	
	> 100 EGE	56,6	0,8	1,1	1,5	1,4	

Quelle: FARMIS (2012)

Tabelle A_3.17: Änderung des Gewinns plus Lohnaufwand je Arbeitskraft nach Betriebsform und -größe bei unterschiedlichen Anteilen für ökologische Vorrangflächen

			BASELINE	DZ_3%ÖVF	DZ_5%ÖVF	DZ_7%ÖVF	DZ_7%ÖVF_VAR
			1.000 €	Änderung zur Baseline in %			
Ingesamt			33,6	-1,4	-2,3	-3,3	-3,0
Ackerbau			34,5	-1,5	-3,8	-6,1	-5,8
Milchvieh			34,5	-1,5	-1,8	-2,2	-1,9
Sonstiger Futterbau			18,8	-4,2	-5,2	-6,2	-5,8
Verbund			36,4	-1,3	-2,2	-3,1	-2,9
Veredlung			43,6	-0,2	-0,4	-0,5	-0,5
Dauerkultur			29,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
Ackerbau	Alte Länder	- 50 ha	8,8	-5,9	-9,5	-13,2	-12,4
		50 - 100 ha	30,2	-0,9	-2,4	-4,2	-3,9
		> 100 ha	46,2	-0,7	-2,7	-4,7	-4,2
	Neue Länder	- 100 ha	9,6	-8,2	-10,1	-11,9	-11,8
		100 - 300 ha	33,3	-2,3	-4,8	-7,4	-7,4
		> 300 ha	46,7	-2,0	-4,6	-7,3	-7,2
Milchvieh	Alte Länder	- 30 Kühe	18,7	-2,2	-2,4	-2,7	-2,5
		30 - 60 Kühe	36,5	-1,3	-1,5	-1,8	-1,5
		> 60 Kühe	52,7	-1,3	-1,7	-2,3	-1,7
	Neue Länder	- 50 Kühe	13,8	-4,6	-4,8	-5,1	-5,1
		50 - 150 Kühe	35,5	-1,6	-2,2	-2,9	-2,9
		> 150 Kühe	36,9	-1,6	-2,0	-2,5	-2,5
Sonstiger Futterbau	< 40 EGE	6,4	-9,0	-10,5	-12,2	-10,1	
	40 - 100 EGE	24,6	-2,7	-3,7	-4,7	-4,2	
	> 100 EGE	24,5	-5,7	-6,4	-7,3	-7,4	
Verbund	< 40 EGE	12,7	-3,6	-4,8	-5,8	-5,4	
	40 - 100 EGE	36,6	-1,2	-1,9	-2,8	-2,5	
	> 100 EGE	43,4	-1,1	-2,1	-3,1	-2,9	
Veredlung	40 - 100 EGE	42,5	-0,2	-0,4	-0,5	-0,6	
	> 100 EGE	44,9	-0,2	-0,4	-0,6	-0,4	

Quelle: FARMIS (2012)

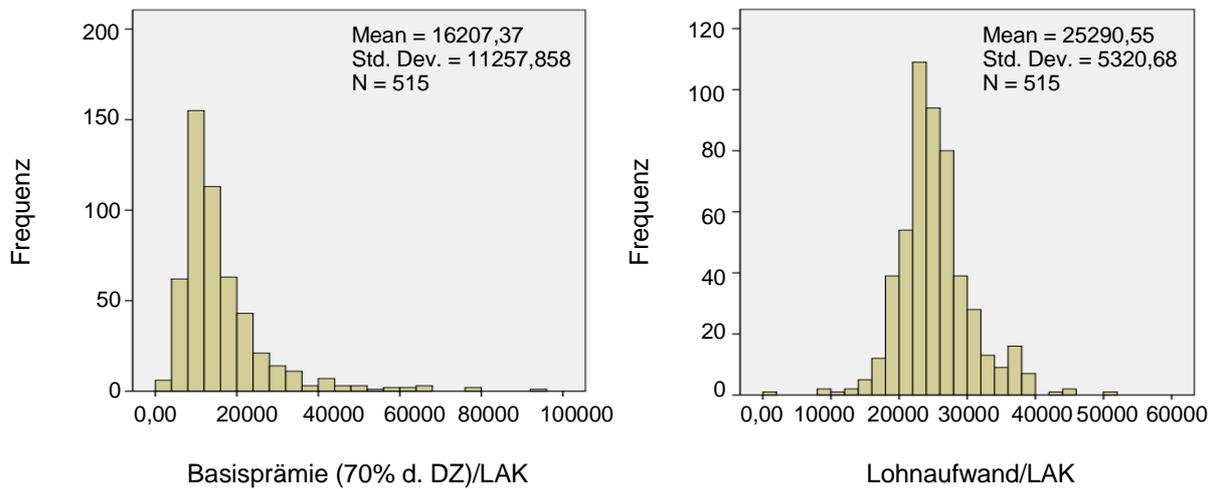
Tabelle A_3.18: Änderung der stillgelegten Flächen bei Freistellung der Betriebe mit weniger als 15 ha Ackerland oder Dauerkulturen und/oder mehr als 50 % Dauergrünlandanteil

			DZ_7%ÖVF	ÖVF_7%_Var	Änderung zu DZ_7%ÖVF	
			1.000 ha		%	1.000 ha
Ingesamt			836,4	781,5	-0,1	-54,9
Ackerbau			367,2	369,4	0,0	2,2
Milchvieh			116,0	75,2	-0,4	-40,8
Sonstiger Futterbau			40,9	27,8	-0,3	-13,1
Verbund			272,0	274,0	0,0	2,0
Veredlung			29,4	29,0	0,0	-0,4
Dauerkultur			11,0	6,0	-0,5	-5,0
Ackerbau	Alte Länder	- 50 ha	34,6	35,0	0,0	0,4
		50 - 100 ha	44,0	44,3	0,0	0,3
		> 100 ha	134,9	136,3	0,0	1,4
	Neue Länder	- 100 ha	5,0	5,0	0,0	0,0
		100 - 300 ha	25,6	25,6	0,0	0,0
		> 300 ha	123,1	123,2	0,0	0,1
Milchvieh	Alte Länder	- 30 Kühe	17,5	10,0	-0,4	-7,5
		30 - 60 Kühe	38,9	26,7	-0,3	-12,2
		> 60 Kühe	41,3	21,3	-0,5	-20,0
	Neue Länder	- 50 Kühe	0,3	0,3	0,0	0,0
		50 - 150 Kühe	6,1	5,9	0,0	-0,2
		> 150 Kühe	11,8	11,0	-0,1	-0,8
Sonstiger Futterbau	< 40 EGE	6,0	3,2	-0,5	-2,8	
	40 - 100 EGE	23,2	15,2	-0,3	-8,0	
	> 100 EGE	11,8	9,4	-0,2	-2,4	
Verbund	< 40 EGE	33,7	35,9	0,1	2,2	
	40 - 100 EGE	60,2	59,3	0,0	-0,9	
	> 100 EGE	178,1	178,7	0,0	0,6	
Veredlung	40 - 100 EGE	16,9	16,9	0,0	0,0	
	> 100 EGE	12,5	12,1	0,0	-0,4	

Quelle: FARMIS (2012)

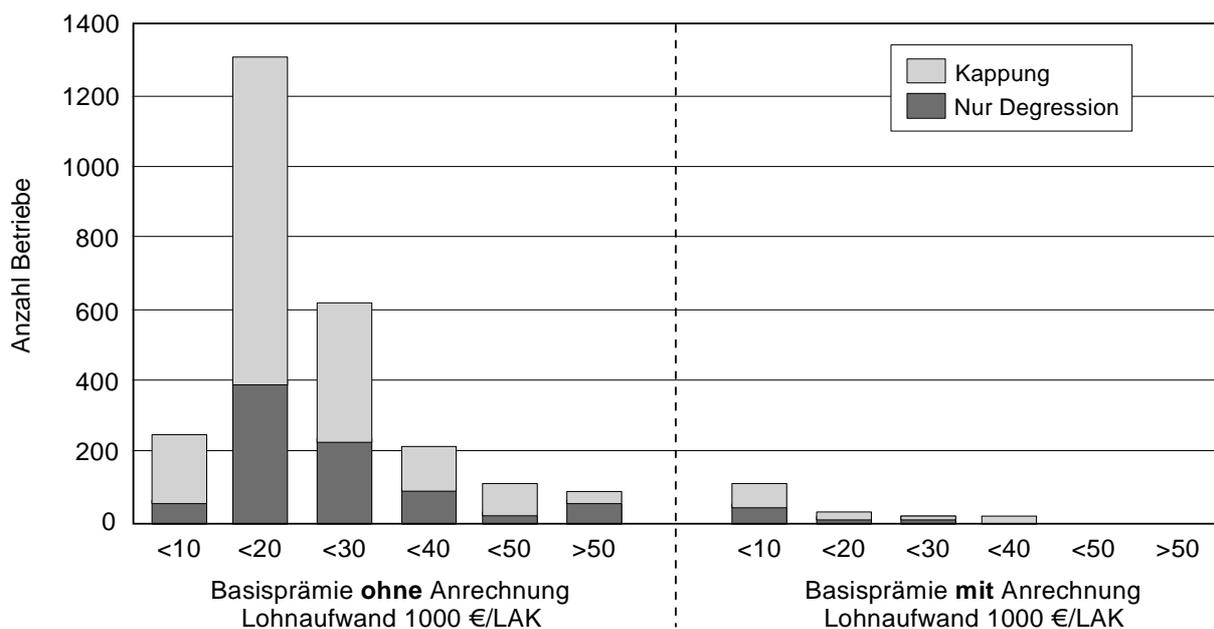
Zu Kapitel 4 Degression und Kappung (Art. 11)

Abbildung A_4.1: Zahl der Testbetriebe mit einer für 2014 projizierten Basisprämie von über 150.000 € in Abhängigkeit von der Höhe der Direktzahlungen bzw. des Lohnaufwandes (Arbeitgeber; brutto) je Lohnarbeitskraft (LAK)



Quelle: Simulationsrechnungen auf Basis der BMELV Testbetriebe (WJ 2009/10).

Abbildung A_4.2: Anzahl der hochgerechneten Betriebe, die von Degression oder Kappung 2014 betroffen sind, in Abhängigkeit von der Höhe der Basisprämie und des Lohnaufwands je Lohnarbeitskraft (LAK) sowie der Anrechnung des Lohnaufwands



Quelle: Simulationsrechnungen auf Basis der BMELV Testbetriebe.

Tabelle A_4.3: Anzahl der Betriebe mit kalkulatorischen Direktzahlungen über 150.000 € auf Basis der Zahlungsansprüche 2011 und einer angenommenen einheitlichen Basisprämie von 200 €/ha

Betriebe	
SH	46
NI	44
NW	12
HE	4
RP	1
BW	7
BY	18
BB	580
MV	595
SN	372
ST	468
TH	343
Gesamt	2.490

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Tabelle A_4.4: Volumen der im Rahmen der Kappungsregelung einbehaltenen Mittel (in Mio. €) in Abhängigkeit vom Lohnansatz (Arbeitgeber, brutto) (Basis Flächennutzung 2010, Zahlungsansprüche 2011, Basisprämie 200 €/ha, keine nichtentlohten AK)

	Lohnansatz in € je Akh				
	0	2,5	5	7,5	10
in Mio. €					
SH	0,98	0,18	0,02	0,01	0,01
NI	1,48	0,12	0,01		
NW	0,39	0,10	0,01		
HE	0,02				
RP	0,01				
BW	1,18	0,83	0,53	0,23	0,00
BY	1,02	0,34	0,05	0,03	0,02
BB	45,87	10,08	0,63		
MV	39,71	9,72	0,74	0,02	
SN	33,10	7,73	0,41		
ST	39,22	12,68	1,96	0,10	0,00
TH	34,00	11,70	1,45	0,02	
Gesamt	196,98	53,46	5,79	0,40	0,03

Quelle: Simulation auf Basis der ZID und BMELV-Testbetriebe.

Zu Kapitel 7 Zahlung für Junglandwirte (Art. 36-37)

Tabelle A_7.1: Zahl der Betriebe, die 2011 von der Junglandwirteregelung betroffen wäre, und die möglichen Förderjahre für Junglandwirte

	Mögliche Förderjahre für Junglandwirte					Gesamt
	1 Jahr	2 Jahre	3 Jahre	4 Jahre	5 Jahre	
	Zahl der Betriebe					
SH	175	224	245	67	119	830
HH	7	5	8	3	3	26
NI	601	566	502	422	367	2.458
NW	619	716	492	341	458	2.626
HE	268	239	254	202	220	1.183
RP	88	142	109	97	85	521
BW	599	638	436	409	361	2.443
BY	2.027	1.801	1.538	1.246	1.112	7.724
SL	16	22	13	26	11	88
BB	58	42	41	38	42	221
MV	38	38	27	28	39	170
SN	80	70	55	61	69	335
ST	33	34	37	9	31	144
TH	59	117	83	78	58	395
Gesamt	4.668	4.654	3.840	3.027	2.975	19.164

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Tabelle A_7.2: Umfang der Fläche, die 2011 von der Junglandwirteregelung betroffen wäre und die möglichen Förderjahre (46 ha Obergrenze)

	Mögliche Förderjahre für Junglandwirte					Gesamt
	1 Jahr	2 Jahre	3 Jahre	4 Jahre	5 Jahre	
	Fläche LF in 1.000 ha					
SH	5,6	7,1	7,2	1,7	3,4	25,0
HH	0,1	0,1	0,2	0,0	0,1	0,5
NI	17,7	16,0	13,9	11,1	9,2	67,8
NW	15,7	17,1	12,3	7,8	11,2	64,2
HE	5,6	4,7	5,2	4,3	4,7	24,5
RP	2,2	3,7	2,5	2,1	2,1	12,7
BW	13,7	12,8	9,5	8,0	6,8	50,8
BY	45,6	40,0	33,2	26,2	24,0	169,0
SL	0,5	0,5	0,4	0,7	0,2	2,4
BB	1,4	1,1	1,1	0,9	0,9	5,4
MV	1,0	1,3	0,9	0,7	0,9	4,7
SN	1,5	1,2	1,0	1,1	1,2	6,0
ST	1,2	0,9	1,3	0,2	0,7	4,4
TH	1,4	3,2	2,1	1,8	1,7	10,2
Gesamt	113,2	109,7	90,9	66,6	67,2	447,6

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Tabelle A_7.3: Förderfläche und Förderbetrag je Betrieb sowie Gesamtfördervolumen, die 2011 von der Junglandwirteregelung betroffen wäre – nach Umfang der festgelegten flächenbezogenen Förderobergrenze

Länder	Förderfläche (ha LF) /Betrieb			Förderbetrag (€)/Betrieb			Gesamtfördervolumen (Mio. €)		
	Unbegrenzt	max. 92 ha	max. 46 ha	Unbegrenzt	max. 92 ha	max. 46 ha	Unbegrenzt	max. 92 ha	max. 46 ha
SH	64,4	46,6	29,5	3.218	2.328	1.475	3,4	2,5	1,6
HH	24,0	24,0	20,8	1.200	1.200	1.041	0,0	0,0	0,0
NI	50,9	40,1	27,7	2.545	2.003	1.383	8,1	6,4	4,4
NW	35,6	32,0	24,4	1.783	1.603	1.218	5,9	5,3	4,0
HE	32,8	27,6	21,0	1.641	1.383	1.048	2,4	2,0	1,5
RP	40,7	34,0	24,6	2.035	1.698	1.232	1,4	1,1	0,8
BW	29,3	26,3	20,7	1.463	1.313	1.037	4,4	3,9	3,1
BY	28,4	26,4	21,9	1.419	1.321	1.097	13,3	12,4	10,3
SL	53,7	38,5	26,9	2.683	1.925	1.347	0,3	0,2	0,1
BB	80,0	37,8	25,2	4.002	1.890	1.258	1,3	0,6	0,4
MV	125,2	45,9	27,9	6.258	2.295	1.395	1,4	0,5	0,3
SN	41,6	27,2	19,1	2.080	1.359	956	0,9	0,6	0,4
ST	150,0	51,4	31,3	7.500	2.568	1.563	1,4	0,5	0,3
TH	240,9	40,8	25,1	12.046	2.041	1.256	5,7	1,0	0,6
Gesamt	41,8	31,1	23,4	2.091	1.554	1.172	49,8	37,0	27,9

Quelle: ZID, eigene Auswertung.

Verzeichnis der Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie (ab 2010)

- Nr. 01/2010 Plankl R, Weingarten P, Nieberg H, Zimmer Y, Isermeyer F, Krug J, Haxsen G:
Quantifizierung „gesellschaftlich gewünschter, nicht marktgängiger Leistungen“ der Landwirtschaft
- Nr. 02/2010 Steinrück B, Küpper P:
Mobilität in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung bedarfsgesteuerter Bedienformen des ÖPNV
- Nr. 03/2010 Tietz A:
Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer
- Nr. 04/2010 Becker H, Strohm-Lömpcke R:
Wohnortnahe Grundschulversorgung in ländlichen Räumen – Rahmenbedingungen und Gestaltungsmöglichkeiten
- Nr. 05/2010 Rothe A, Osterburg B:
Entwicklung der Biogasproduktion in Niedersachsen und Auswirkungen auf die Flächennutzung
- Nr. 06/2010 Friedrich C:
Milchverarbeitung und -vermarktung in Deutschland – eine deskriptive Analyse der Wertschöpfungskette
- Nr. 07/2010 Kleinhanß W, Offermann F, Ehrmann M:
Evaluation of the Impact of Milk quota – Case Study Germany
- Nr. 08/2010 Wolter M, Schierholz F, Lassen B:
Künftige Veränderungen in der Lieferantenstruktur einer Molkerei an drei Standorten – Ergebnisse einer Befragung
- Nr. 09/2010 Strohm K:
Stoffstromanalyse des deutschen Biokraftstoffsektors für das Jahr 2007
- Nr. 10/2010 Margarian A:
Methodische Ansätze zur Quantifizierung der Arbeitsplatzeffekte von Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung

- Nr. 11/2010 Margarian A:
Gewinnentwicklung und Betriebsaufgabe in der Landwirtschaft: Angebotseffekte, Nachfrageeffekte und regionale Heterogenität
- Nr. 12/2010 Deumelandt F, Lassen BJ, Schierholz F, Wagner P:
Entwicklungstendenzen der Milchproduktion in Schweden – Ergebnisse einer Befragung von Milcherzeugern
- Nr. 01/2011 Mehl P:
Das agrarsoziale Sicherungssystem in Frankreich. Zentrale Merkmale und Entwicklungen aus der Perspektive der landwirtschaftlichen Sozialversicherung in Deutschland
- Nr. 02/2011 Kriehn C:
Erwerbstätigkeit in den ländlichen Landkreisen in Deutschland seit 1995
- Nr. 03/2011 Plankl R:
Finanzielle Staatshilfen für den Agrarsektor und deren regionale Verteilung
- Nr. 04/2011 Peter G:
Gemeinschaftliche Absatz- und Exportförderung für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel in Österreich und den USA
- Nr. 05/2011 von Ledebur O, Schmitz J:
Preisvolatilität auf landwirtschaftlichen Märkten
- Nr. 06/2011 Klepper R:
Energie in der Nahrungsmittelkette
- Nr. 07/11 Kleinhanß W, Offermann F, Butault JP (INRA), Surry Y:
Cost of production estimates for wheat, milk and pigs in selected EU member states
- Nr. 08/11 Grajewski R:
Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014. Eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011.
- Nr. 01/12 Margarian A:
The relation between agricultural and non-agricultural economic development: Technical report on a empirical analysis of European regions

- Nr. 02/12 Plankl R:
Regionale Verteilung raumwirksamer finanzieller Staatshilfen im Kontext regionalwirtschaftlicher Entwicklung
- Nr. 03/12 Kleinhanß W, Junker F:
Analyse und Abschätzung des Biomasse-Flächennutzungspotentials
- Nr. 04/12 Forstner B, Deblitz C, Kleinhanß W, Nieberg H, Offermann F, Röder N, Salamon P, Sanders J, Weingarten P:
Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013