

**Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und ländliche Räume**

Folkhard Isermeyer

**Gleitflug in die regionale Einheitsprämie : ein Vorschlag
zur Entkopplung von Direktzahlungen**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2003**

Gleitflug in die regionale Einheitsprämie – ein Vorschlag zur Entkopplung der Direktzahlungen

Folkhard Isermeyer

Arbeitsbericht 07/2003

Braunschweig, im September 2003

Inhaltsverzeichnis

1	Warum dieser Vorschlag?	1
2	Der Vorschlag „Gleitflug in die regionale Einheitsprämie“	2
3	Veranschaulichung des Vorschlags anhand eines Beispiels	4
4	Beurteilung des Gleitflugkonzepts im Vergleich zu Alternativen	9
4.1	Vergleich mit dem Konzept „Betriebsprämie“	9
4.2	Vergleich mit dem Konzept „regionale Einheitsprämie“	9
4.3	Vergleich mit dem Konzept „regionale Einheitsprämie für Ackerflächen, Betriebsprämie für Futterflächen“	9
4.4	Vergleich mit dem Konzept „Vollentkopplung Ackerbau, Teilkopplung Rind“	12
5	Zusammenfassung	16
	Literatur	18

1 Warum dieser Vorschlag?

Bis Mitte 2004 muss Deutschland eine Entscheidung darüber treffen, nach welchem Modell die Entkopplung der Direktzahlungen an die Landwirtschaft erfolgen soll. Dabei geht es um die Verteilung einer Gesamtsumme von jährlich über 5 Mrd. €.

Die politischen Diskussionen der vergangenen Wochen war dadurch gekennzeichnet, dass zunächst von verschiedenen Seiten primär die Nachteile der „reinen“ Prämienformen (Betriebsprämie, regionale Einheitsprämie) betont wurden.

Nun gilt es, die Diskussion in eine konstruktive Richtung zu bringen und nach einem tragfähigen Kompromiss zu suchen. Dabei sollten folgende Ziele beachtet werden:

- Der Kompromiss sollte **fair** sein, d. h. die Interessen aller Beteiligten berücksichtigen und in einen bestmöglichen Interessenausgleich münden.
- Der Kompromiss sollte **administrativ umsetzbar** sein, und zwar möglichst so, dass die Verwaltungen dabei ohne zusätzliches Personal auskommen.
- Der Kompromiss sollte allen Beteiligten maximale **Planungssicherheit** bieten, um bestmögliche Voraussetzungen für erfolgreiche Investitionen zu schaffen.
- Der Kompromiss sollte sich möglichst günstig auf die **nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit** des Agrarsektors auswirken.

Da die „reinen“ Prämienformen (Betriebsprämie, regionale Einheitsprämie) wegen ihrer unerwünschten Verteilungswirkungen offenbar keine politische Akzeptanz finden, werden immer wieder Kompromisse ins Gespräch gebracht, die auf eine Teilentkopplung im Rinderbereich hinauslaufen. Die Teilentkopplung hat aber gravierende Nachteile, die bereits im Arbeitsbericht 3/2003 unseres Instituts ausführlich erläutert wurden (ISERMEYER 2003b; s. auch Kapitel 3 dieses Berichts).

Daher gilt es nach Lösungsvorschlägen zu suchen, mit denen man die unerwünschten Verteilungswirkungen der reinen Prämienformen **bei voller Entkopplung** vermeiden kann. Der vorliegende Arbeitsbericht soll hierzu einen Beitrag leisten. Vorrangige Ziele des Lösungsvorschlags sind:

- Vermeidung abrupter Einkommensveränderungen
- Vermeidung einer langfristigen Ungleichverteilung der Prämien
- Hohe Planungssicherheit für die Landwirte
- Geringer Verwaltungsaufwand

Der Vorschlag ist aus agrarökonomischer Sicht gestaltet. Ob er einer juristischen Prüfung standhält oder gegebenenfalls nachzubessern ist, muss noch geprüft werden.

2 Der Vorschlag „Gleitflug in die regionale Einheitsprämie“

1. Die regionale Einheitsprämie wird auf der Ebene der Bundesländer¹ ab 2005 eingeführt. In einer Übergangsphase von 10 Jahren wird aber die Prämienhöhe je Hektar einzelbetrieblich differenziert, um abrupte Einkommensveränderungen zu vermeiden.
2. Im Jahr 2005 erhalten alle Landwirte für alle von ihnen bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen (außer Dauerkulturflächen) ein Prämienrecht.
3. Auf jedem Prämienrecht ist bereits zum Zeitpunkt der Ausgabe der Rechte ein Nennwertverlauf für die Jahre 2005 bis 2015 festgelegt. Ergänzend wird auf dem Prämienrecht darauf hingewiesen, dass sich dieser Verlauf bei der Entkopplung der Milchprämie (Nr. 6) und bei Veränderungen der nationalen Prämiensumme (Nr. 7 und 8) nach oben oder unten verändern kann.
4. Die Berechnung der Nennwertverläufe geschieht wie folgt:
 - 4.1 Im Jahr 2015 haben alle Prämienrechte eines Bundeslandes den gleichen Nennwert. Die Berechnung erfolgt nach folgender Formel:
$$\text{Prämiensumme des Landes}^2 : \text{Hektar LF des Landes}^3$$
 - 4.2 Im Jahr 2005 errechnet sich der Nennwert als Summe aus zwei Komponenten:
 - (a) Flächenkomponente (wird für 2005 pauschal festgelegt auf 100 €/ha)
 - (b) Betriebskomponente (Berechnung siehe Nr. 5)⁴
 - 4.3 Der Verlauf der Nennwerte zwischen 2005 und 2015 errechnet sich wie folgt: Die Betriebskomponente wird in 10 gleichen Schritten auf 0 heruntergefahren, die Flächenkomponente wird in 10 Schritten auf den Zielwert 2015 heraufgesetzt.⁵

¹ Zur Variante „Einheitsprämie auf nationaler Ebene“ siehe Seite 8.

² Einschließlich der Milchprämie.

³ Ohne Dauerkulturflächen.

⁴ Somit weisen im Ausgangsjahr alle Prämienrechte eines Betriebs einen gleich hohen Nennwert auf, während zwischen den Betrieben Nennwertunterschiede bestehen können.

⁵ Es handelt sich nicht um 10 gleiche Schritte, da sich in vielen Betrieben die Betriebskomponente mit der Entkopplung der Milchprämie ab 2008 erhöht und somit der schrittweise Abbau der Betriebskomponenten ab 2009 zu einem erhöhten Zuwachs der Flächenkomponente führt. Weitere Veränderungen der Flächenkomponente können sich gemäß Textziffer 7 und 8 ergeben. Insofern sind die auf den Prämienrechten zu vermerkenden Verläufe der Flächenkomponenten keine rechtsverbindlichen Prämienzusagen, sondern nur bestmögliche Vorausschätzungen.

5. Die Betriebskomponente für das Jahr 2005 wird für jeden Betrieb nach folgender Formel ermittelt:

$$(Prämiensumme\ 2000/02 : LF\ 2005^6) * Korrekturfaktor$$

Der Korrekturfaktor berücksichtigt, dass ein Teil der Prämiensumme des Landes bereits für die Flächenkomponente verbraucht wurde. Er wird auf Ebene des Bundeslandes nach folgender Formel berechnet:

$$(Landesprämiensumme - Summe\ der\ Flächenkomponenten) : Landesprämiensumme$$

6. Die Milchprämie wird im Jahr 2008 auf einen Schlag entkoppelt und in das System einbezogen, um den Verwaltungsaufwand niedrig zu halten. Dabei wird in jedem Milchviehbetrieb die Betriebskomponente aufgestockt, indem die Milchprämiensumme des Betriebes zu gleichen Teilen auf alle im Betrieb vorhandenen Prämienrechte verteilt wird. Der Nennwertverlauf der Prämienrechte für die kommenden sieben Jahre wird entsprechend angepasst (lineare Degression der Betriebskomponente auf null).
7. Prämienrechte, die nicht genutzt werden, werden zum jeweils frühestmöglichen Zeitpunkt in die nationale Reserve eingezogen und zur Aufstockung aller anderen Prämienrechte genutzt (Aufstockung der Flächenkomponente).⁷
8. Alle Veränderungen der nationalen Prämiensumme, die sich z. B. durch politische Beschlüsse nach 2005 ergeben können, werden durch anteilige Erhöhung oder Absenkung der Flächenkomponente umgesetzt. Der Verlauf der Betriebskomponente bleibt unangetastet, um hier Planungssicherheit zu gewährleisten und den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten. Die Länder veröffentlichen jährlich eine aktualisierte Schätzung über die voraussichtliche Entwicklung der Flächenkomponenten.
9. Die Prämienrechte sind innerhalb der Bundesländer frei handelbar.

⁶ Ohne Dauerkulturflächen.

⁷ Die Frage, ob diese Nutzung der nationalen Reserve zulässig ist, muss noch mit der Kommission verhandelt werden. Diese Frage gewinnt im Laufe der Zeit an Bedeutung. Allein durch den Flächenverbrauch für Siedlungszwecke werden dem Agrarsektor pro Jahr ca. 50.000 ha (mit den entsprechenden Prämiennutzungen) verloren gehen.

3 Veranschaulichung des Vorschlags anhand eines Beispiels

Anhand eines einfachen Beispiels soll die Funktionsweise des Gleitflugkonzepts veranschaulicht werden. Dabei wird ein „Mini-Agrarsektor“ mit nur drei Betrieben betrachtet.

Die Betriebe weisen eine unterschiedliche Flächenausstattung auf (250, 50 bzw. 100 ha LF). In der Referenzperiode 2000/02 erhielten sie unterschiedlich hohe Prämien je Hektar (360, 520 bzw. 40 €/ha), was vor allem auf das unterschiedliche Produktionsprogramm zurückzuführen ist. Betrieb A ist ein Ackerbaubetrieb mit Schwerpunkt Getreide und Ölsaaten. Betrieb B hat deutlich höhere Prämien je Hektar, weil er Bullen mästet. Betrieb C hat sehr niedrige Prämien, weil er schwerpunktmäßig Milch auf Grünland produziert. Es wird davon ausgegangen, dass dieser Betrieb zwischen 2005 und 2008 eine Milchprämie von 20.000 € aufbaut, die dann im Jahr 2008 entkoppelt wird.

Die Berechnung der Prämien wird in Tabelle 1 schrittweise vollzogen.

- Im Jahr 2005 wird die Flächenkomponente zunächst auf 100 € festgesetzt. Somit stehen von den insgesamt verfügbaren 120.000 € nur noch 80.000 € für die Betriebskomponente zur Verfügung (Korrekturfaktor 0,67). Daraus leiten sich dann die Betriebskomponenten und die Prämiensummen einzelbetrieblich ab.
- Für das Jahr 2006 wird zunächst die Betriebskomponente ermittelt, indem alle Werte auf 90 % der Werte des Jahres 2005 gesetzt werden. Der insgesamt für die Flächenkomponente verfügbare Betrag steigt dadurch auf 48.000 € an. Dieser Betrag wird einheitlich auf die insgesamt 400 Hektar verteilt.
- Im Jahr 2007 wird in gleicher Weise vorgegangen, indem zunächst die Betriebskomponenten auf 80 % der Werte des Jahres 2005 gesetzt werden.
- Im Jahr 2008 wird zunächst ebenfalls die Betriebskomponente weiter abgebaut. Weil aber in diesem Jahr die Milchprämie entkoppelt wird, werden der Betriebsprämie in Betrieb C 20.000 € zugeschlagen.
- Im Jahr 2009 werden die Betriebskomponenten in den Betrieben A und B um den gleichen Betrag reduziert wie in den Vorjahren. Für den Betrieb C errechnet sich die Betriebskomponente, indem der Wert des Jahres 2008 als neuer Ausgangswert genommen und um ein Siebtel reduziert wird (Abbau in sieben Schritten auf null). Dadurch ergibt sich für den gesamten Sektor eine stärkere Reduzierung der Betriebskomponente und eine stärkere Aufstockung der Flächenkomponente als in den Vorjahren.
- Bis zum Jahr 2015 erfolgt dann schrittweise der Abbau der Betriebskomponenten auf null, so dass am Ende nur noch die Flächenkomponente übrig bleibt.

Tabelle 1: Ermittlung der Nennwerte für drei Beispielbetriebe

Betriebstyp Flächen (ha) Direktzahlungen	A Ackerbau 250		B Rindermast 50		C Milchvieh 100		Insgesamt 400 €
	€/ha	€/Betrieb	€/ha	€/Betrieb	€/ha	€/Betrieb	
2002							
Prämie 2000/02	360	90.000	520	26.000	40	4.000	120.000
2005							
Flächenkomponente	100	25.000	100	5.000	100	10.000	40.000
Betriebskomponente	240	60.000	347	17.333	27	2.667	80.000
Insgesamt	340	85.000	447	22.333	127	12.667	120.000
2006							
Flächenkomponente	120	30.000	120	6.000	120	12.000	48.000
Betriebskomponente	216	54.000	312	15.600	24	2.400	72.000
Insgesamt	336	84.000	432	21.600	144	14.400	120.000
2007							
Flächenkomponente	140	35.000	140	7.000	140	14.000	56.000
Betriebskomponente	192	48.000	277	13.867	21	2.133	64.000
Insgesamt	332	83.000	417	20.867	161	16.133	120.000
2008							
Flächenkomponente	160	40.000	160	8.000	160	16.000	64.000
Betriebskomponente	168	42.000	243	12.133	219	21.867	76.000
Insgesamt	328	82.000	403	20.133	379	37.867	140.000
2009							
Flächenkomponente	187	46.786	187	9.357	187	18.714	74.857
Betriebskomponente	144	36.000	208	10.400	187	18.743	65.143
Insgesamt	331	82.786	395	19.757	375	37.457	140.000
2010							
Flächenkomponente	214	53.571	214	10.714	214	21.429	85.714
Betriebskomponente	120	30.000	173	8.667	156	15.619	54.286
Insgesamt	334	83.571	388	19.381	370	37.048	140.000
2011							
Flächenkomponente	241	60.357	241	12.071	241	24.143	96.571
Betriebskomponente	96	24.000	139	6.933	125	12.495	43.429
Insgesamt	337	84.357	380	19.005	366	36.638	140.000
2012							
Flächenkomponente	269	67.143	269	13.429	269	26.857	107.429
Betriebskomponente	72	18.000	104	5.200	94	9.371	32.571
Insgesamt	341	85.143	373	18.629	362	36.229	140.000
2013							
Flächenkomponente	296	73.929	296	14.786	296	29.571	118.286
Betriebskomponente	48	12.000	69	3.467	62	6.248	21.714
Insgesamt	344	85.929	365	18.252	358	35.819	140.000
2014							
Flächenkomponente	323	80.714	323	16.143	323	32.286	129.143
Betriebskomponente	24	6.000	35	1.733	31	3.124	10.857
Insgesamt	347	86.714	358	17.876	354	35.410	140.000
2015							
Flächenkomponente	350	87.500	350	17.500	350	35.000	140.000
Betriebskomponente	0	0	0	0	0	0	0
Insgesamt	350	87.500	350	17.500	350	35.000	140.000

Die vollständige Berechnung wird für alle Betriebe bzw. Flächen bereits im Jahr 2004 durchgeführt, so dass die Landwirte bei der Ausgabe der Prämienrechte im Jahr 2005 den gesamten Nennwertverlauf bis 2015 mitgeteilt bekommen.

Die Nennwertverläufe für alle Prämienrechte der drei Beispielbetriebe sind noch einmal in Tabelle 2 zusammengestellt. Für die Milchviehbetriebe, hier dargestellt am Beispiel C, liegen die im Jahr 2004 festgesetzten Nennwertverläufe ab 2008 deutlich niedriger als die tatsächlichen Nennwertverläufe, die sich tatsächlich nach 2008 ergeben werden. Das liegt daran, dass der Staat im Jahr 2004 die im Jahr 2008 anfallende Milchprämie nur für den Sektor insgesamt kennt, nicht jedoch für jeden einzelnen Betrieb (Grund: möglicher Quotenhandel zwischen 2004 und 2008). Der Staat kann deshalb bei der Erstaussgabe der Prämienrechte im Jahr 2004 allen Landwirten (d. h. auch den Milchviehhaltern) nur jenen Teil der Milchprämie zuteilen, der ab 2009 sukzessive in die Flächenkomponente einfließt. Daraus ergibt sich der in Tabelle 2 vorgezeichnete Verlauf für Betrieb C.

Tabelle 2: Angekündigte Nennwertverläufe bei der Ausgabe der Prämienrechte im Jahr 2005

Jahr	A Ackerbau €/ha	B Rindermast €/ha	C Milchvieh €/ha
2005	340	447	127
2006	336	432	144
2007	332	417	161
2008	328	403	179
2009	331	395	203
2010	334	388	228
2011	337	380	252
2012	341	373	277
2013	344	365	301
2014	347	358	326
2015	350	350	350

Nach der Ausgabe der Prämienrechte im Jahr 2005 können dann die Rechte problemlos gehandelt werden, wie es der Luxemburger Beschluss vorsieht. An den Nennwertverläufen ändert sich dadurch nichts.

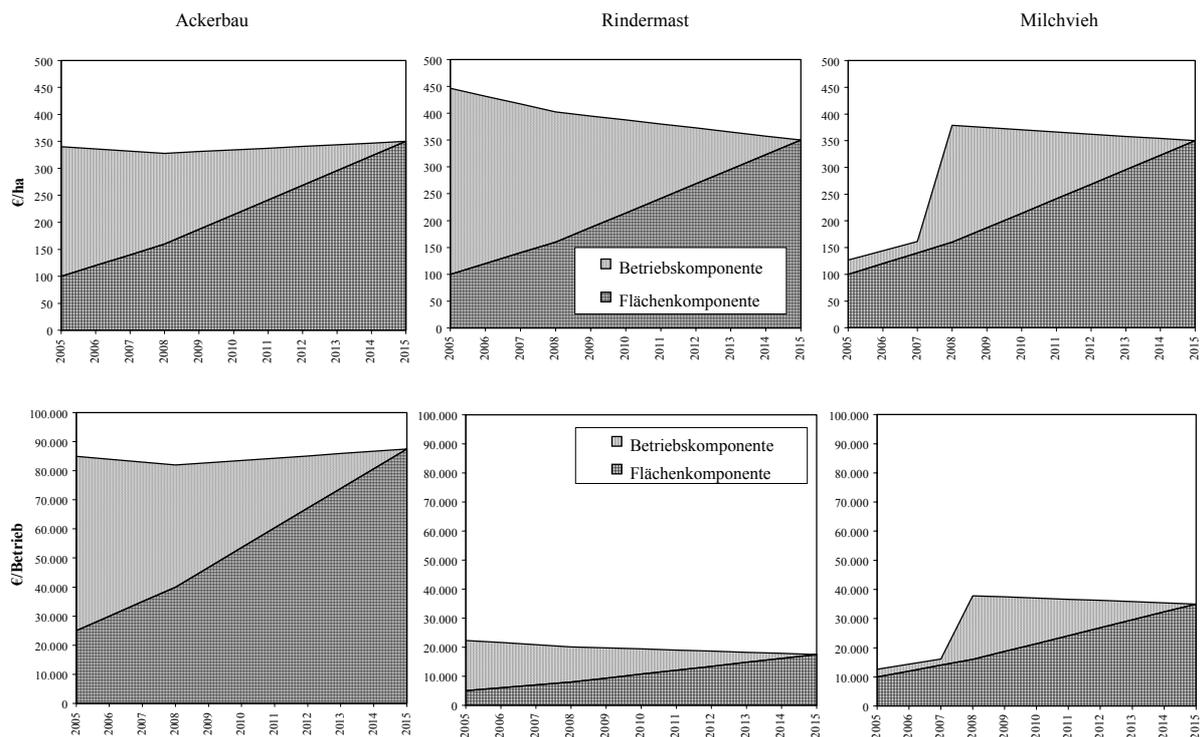
Im Jahr 2008 kommt es zur Entkopplung der Milchprämie. Dabei wird für jeden Milchviehhalter die dann vorhandene Milchprämie ermittelt, und diese wird anteilig auf alle Prämienrechte des jeweiligen Betriebes aufgesattelt (Aufstockung der Betriebskomponente). Die Nennwerte dieser Prämien werden somit im Jahr 2008 neu berechnet, und zwar

für den gesamten Verlauf bis zum Jahr 2015 (vgl. Kapitel 2 und Tabelle 1). Die Wertanpassung sollte zu einem definierten Stichtag erfolgen, damit der Handel mit Prämienrechten vor und nach diesem Termin möglichst wenig beeinträchtigt wird.

Die tatsächlichen Auszahlungen können von den Nennwerten geringfügig abweichen, weil in jedem Jahr geprüft werden muss, welche Prämiensumme das Land insgesamt zur Verfügung hat. Wie in Kapitel 2 erläutert, soll die Betriebskomponente hiervon unberührt bleiben. Veränderungen werden allein über die Flächenkomponente abgewickelt.

Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung der Prämiensummen je Hektar und je Betrieb (jeweils getrennt nach Betriebs- und Flächenkomponenten). Dabei wird unterstellt, dass sich die Ausstattung der Betriebe mit Milchquoten (bis 2008) und mit Prämienrechten (bis 2015) nicht ändert. Dargestellt sind die Prämien „vor Modulation“, d. h. die in Luxemburg beschlossene Absenkung der über die betrieblichen Freibeträge hinausgehenden Summen ist noch nicht berücksichtigt.

Abbildung 1: Tatsächliche Nennwertverläufe je Hektar und je Betrieb



Es soll noch einmal darauf hingewiesen werden, dass der Zweck dieses Kapitels die Veranschaulichung des Rechengangs anhand von Beispielen ist. Die für die drei ausgewählten Einzelbetriebe vorgestellten inhaltlichen Ergebnisse dürfen auf keinen Fall auf alle Ackerbau-, Milchvieh- oder Rindermastbetriebe übertragen werden.

- So stellt sich z. B. die Prämiensituation für einen Milchviehbetrieb, der viel Silomais anbaut, ganz anders dar als für den hier herausgegriffenen Grünlandbetrieb.
- Und es ist z. B. zu erwarten, dass viele Ackerbaubetriebe im Unterschied zur hier dargestellten Situation Prämienverluste hinnehmen müssen, weil ein Teil ihrer Prämie an extensive Grünlandbetriebe umverteilt wird, die hier im „Mini-Agrarsektor“ nicht enthalten sind.

Die Berechnung von Ergebnissen für weitere Betriebe ist eine Übung, die bei Bedarf mit dem zu Grunde liegenden Excel-Tableau leicht und schnell vollzogen werden kann.

Sollte die Politik zu dem Ergebnis kommen, dass sich im vorgeschlagenen Konzept die Angleichung der Hektarsätze zu schnell oder zu langsam vollzieht, so kann das Konzept problemlos angepasst werden. Die leicht zu bedienenden Steuerungsvariablen sind (a) die Höhe der für 2005 festzusetzenden Flächenkomponente und (b) die Laufzeit bis zur Angleichung der Hektarsätze.

Sollte die Politik zu dem Ergebnis kommen, die regionale Einheitsprämie nicht auf der Ebene der Bundesländer einzuführen, sondern auf nationaler Ebene (es würden dann nach Abschluss der Übergangszeit national einheitliche Hektarsätze angestrebt), dann lässt sich dies leicht in den hier ausgearbeiteten Vorschlag einbauen. Es müssen lediglich in Kapitel 2 die Wörter „Bundesland“ bzw. „Land“ überall durch „Deutschland“ ersetzt werden.

4 Beurteilung des Gleitflugkonzepts im Vergleich zu Alternativen

Im Folgenden werden nur die Kernargumente vorgetragen. Viele Detailspekte, die in einer differenzierten Analyse zu berücksichtigen wären, bleiben ausgeklammert. Hierzu wird auf den Arbeitsbericht 3/2003 verwiesen.

4.1 Vergleich mit dem Konzept „Betriebsprämie“

Die Betriebsprämie würde die historisch bedingte Ungleichverteilung der Prämien unter Umständen langfristig festschreiben. Dies betrifft z. B. die Benachteiligung von schlechten gegenüber guten Böden, von Grünland gegenüber Ackerland, von Färsenmästern gegenüber Bullenmästern. Diese Verteilungswirkung wird von vielen Landwirten und Politikern als ungerecht empfunden.

Im Gleitflugkonzept wird die Ungleichbehandlung nur in einer vorab definierten Übergangsphase von 10 Jahren beibehalten und während dieses Zeitraums schrittweise abgebaut.

4.2 Vergleich mit dem Konzept „regionale Einheitsprämie“

Die regionale Einheitsprämie würde im Jahr ihrer Einführung zu abrupten Einkommensveränderungen bei vielen Landwirten führen (Über- oder Unterkompensation). Starke Prämienenkungen „über Nacht“ werden von vielen Landwirten und Politikern als unzumutbar empfunden.

Im Gleitflugkonzept orientiert sich die Prämienverteilung zunächst überwiegend (zu ca. zwei Drittel) an der bisherigen Prämienverteilung, und dieses anfängliche Verteilungsmuster wird erst während einer 10-jährigen Übergangsphase schrittweise in eine Gleichverteilung überführt. Dadurch werden zumutbare Anpassungsspielräume geschaffen.

4.3 Vergleich mit dem Konzept „regionale Einheitsprämie für Ackerflächen, Betriebsprämie für Futterflächen“

Dieser Alternativvorschlag läuft darauf hinaus,

- die bisher gezahlten Prämien für Ackerfrüchte (ohne Ackerfutterbau) nach dem Prinzip der regionalen Einheitsprämie gleichmäßig auf alle Ackerflächen der Region aufzuteilen und

- die bisher gezahlten Prämien für Schafe, Rinder und Silomais sowie die Milchprämie nach dem Prinzip der Betriebsprämie betriebsindividuell zuzuteilen.

In diesem Alternativvorschlag wird die Gleichverteilung pro Hektar, die ja mit der regionalen Einheitsprämie angestrebt wird, auf den Bereich „Ackerflächen“ beschränkt. Dort wird die Umverteilung der Prämien „über Nacht“ vollzogen, was in Einzelfällen zu gravierenden Einkommensbrüchen führen kann.

Im Futterbaubereich wird demgegenüber eine Festschreibung der bisherigen Ungleichverteilung von Prämienansprüchen bzw. Milchquoten vorgenommen, und zwar möglicherweise bis weit in die Zukunft hinein. Auf diese Weise wird vermieden, dass es zu Einkommensbrüchen kommt. Zugleich wird aber auch verhindert, dass historische Benachteiligungen einzelner Standorte bzw. Betriebe beseitigt werden.

Darüber hinaus wird – anders als im Gleitflugkonzept – auch die Ungleichbehandlung von Acker- und Grünland auf Dauer festgeschrieben.

Es stellt sich die Frage, weshalb die Befürworter dieses Alternativvorschlags nicht auch für den Ackerbaubereich die Betriebsprämie favorisieren, denn dadurch ließe sich doch auch in jenem Segment der deutschen Landwirtschaft eine Konservierung der bisherigen Prämienverteilung und eine Vermeidung von Umverteilungen erreichen. Es ist verteilungspolitisch nicht einleuchtend, die „Gleichmacherei“ ausgerechnet auf jenen Sektor zu begrenzen, wo ohnehin schon die geringeren zwischenbetrieblichen Unterschiede bestehen, und jenen Sektor auszunehmen, in dem die größeren zwischenbetrieblichen Unterschiede bestehen.

Ein Grund für die Eingrenzung der regionalen Einheitsprämie auf den Bereich „Ackerbau“ könnte darin bestehen, dass die Befürworter dieses Alternativvorschlags im Grundsatz tatsächlich die Betriebsprämie (für alle Betriebe) favorisieren (Ziel: Konservierung der bisherigen Prämienstrukturen), dass sie aber die (durch die Betriebsprämie in Einzelfällen bedingten) Umverteilungen zum Nachteil der Grundeigentümer scheuen. Im Arbeitsbericht 2/2003 (ISERMEYER 2003b) wurde dargelegt, dass diese Umverteilungen vor allem dadurch zustande kommen, dass bei der Betriebsprämie prämiensfreie Flächen im Ackerbau entstehen (Zuckerrübenstandorte). Die Entstehung prämiensfreier Flächen könnte durch die regionale Einheitsprämie für den Bereich Ackerbau weitgehend vermieden werden. Das Gleitflugkonzept ist hier allerdings überlegen, weil es auch die Futterflächen (zum Stand 2004/05) einbezieht und auf diese Weise prämiensfreie Flächen sicher vermeidet. Im Alternativkonzept besteht immer die Möglichkeit, dass Betriebe für die Referenzperiode 2000/02 prämiensfreie Flächen zu schaffen versuchen, indem sie ihre Grünlandfläche zu niedrig angeben und auf diese Weise die Prämienansprüche je Hektar nach oben treiben (ISERMEYER 2003a).

Wenn man die Entwertung von Einzelflächen und den daraus resultierenden Streit im ländlichen Raum verhindern möchte (vgl. ISERMEYER 2003a), dann ist das Alternativkonzept noch aus einem anderen Grund kritischer zu sehen als das Gleitflugkonzept. Die aktiven Landwirte werden immer dann, wenn Verpächter die Beendigung eines Pachtverhältnisses ankündigen, erwägen, vorab auf dem Markt für Prämienrechte

- ihre hochwertigen Prämienrechte zu verkaufen,
- im Gegenzug preiswerte Prämienrechte zurückzukaufen und
- den Differenzbetrag ihrem Betrieb zugute kommen zu lassen.

Die Verpächter erhalten dann ihre Flächen mit minderwertigen Prämienrechten zurück, ohne dass sie dagegen etwas unternehmen können. Der Luxemburger Beschluss gibt den aktiven Landwirten grundsätzlich die Möglichkeit, so zu verfahren. Von diesem Recht können sie bei der Betriebsprämie ausgiebig und nachhaltig Gebrauch machen, nicht jedoch bei der regionalen Einheitsprämie, die ja Unterschiede zwischen den Prämienrechten im Laufe der Zeit einebnet. Insofern sind auch deutliche Wirkungsunterschiede zwischen dem Gleitflugkonzept, das sich auf die regionale Einheitsprämie zu bewegt, und dem Alternativkonzept, das die Prämienunterschiede konserviert, zu konstatieren.

Ein weiterer Unterschied zwischen diesen beiden Konzepten wird erkennbar, wenn man die langfristige Legitimation der Direktzahlungen bedenkt. Das Alternativkonzept verfolgt in seinem Kern stärker den Gedanken der personengebundenen Kompensation, während sich das Gleitflugkonzept stärker auf eine flächenbezogene Zahlung zu bewegt. Primär personengebundene Zahlungen lassen sich in der politischen Diskussion erfahrungsgemäß nur für einen relativ kurzen Zeitraum legitimieren, primär flächengebundene Zahlungen hingegen eher längerfristig (pauschale Kompensation für politikbedingte Erschwernisse; pauschale Honorierung für gesellschaftliche Leistungen). Daher ist zu erwarten, dass das Gleitflugkonzept (in Verbindung mit cross compliance) eher zu einer allmählichen Umlegitimierung und Konservierung der Direktzahlungen führt (vgl. ISERMEYER 2002), während das Alternativkonzept eher in Abbau-Diskussionen mündet.

Abschließend ist noch auf einen scheinbaren Unterschied zwischen den beiden Konzepten hinzuweisen, der sich bei näherem Hinsehen schnell verflüchtigt. Einige Befürworter des Konzepts „regionale Einheitsprämie für Ackerflächen, Betriebsprämie für Futterflächen“ modifizieren dieses Konzept, indem sie eine Basisprämie je Hektar Futterfläche vorschreiben wollen, und erwecken dann den Eindruck, als würde nur ihr Konzept endlich den Einstieg in eine Grünlandprämie bringen. Dabei ist doch offensichtlich, dass das Gleitflugkonzept dieses „Ziel“ ebenfalls erreicht. Es verwendet nur nicht den Namen „Grünlandprämie“, weil es das weiter gehende Ziel verfolgt, am Ende der Übergangsperiode die Benachteiligung des Grünlands komplett abzuschaffen.

Fazit

Das Alternativkonzept „regionale Einheitsprämie für Ackerflächen, Betriebsprämie für Futterflächen“ ist ebenso wie das Gleitflugkonzept eine Mischform aus Betriebsprämie und regionaler Einheitsprämie. Die Analyse hat deutlich gemacht, dass sich die Verteilungswirkungen des Gleitflugkonzepts und des Alternativkonzepts deutlich voneinander unterscheiden. Diese Verteilungswirkungen wurden aufgezeigt, ihre Bewertung ist primär eine Aufgabe der Politik.

Hinsichtlich der Auswirkungen auf Agrarproduktion, Wettbewerbsfähigkeit, Umweltwirkungen, Verwaltungsaufwand etc. unterscheiden sich die beiden Konzepte nur unwesentlich.

4.4 Vergleich mit dem Konzept „Vollentkopplung Ackerbau, Teilkopplung Rind“

Nachfolgend soll das Gleitflugkonzept mit dem Konzept „Ackerfrüchte vollständig entkoppeln, Bullenprämien teilweise gekoppelt lassen“ (nachfolgend kurz: Teilkopplung) verglichen werden.

Dazu ist zunächst zu klären, wie bei dem Konzept „Teilkopplung“ im Futterbausegment mit den entkoppelten Prämienteilen verfahren werden soll. Eine Möglichkeit wäre, diese Prämien nach dem Betriebsprämienkonzept auszugestalten. Das ergibt aber keinen Sinn, denn das Kernargument für die Teilkopplung ist ja, dass man damit den gegenwärtig hohen Prämienwerten je Hektar in den Bullenmastbetrieben auch künftig möglichst weitgehend Rechnung tragen möchte. Will man dies wirklich tun, dann gibt es hierfür ein perfektes Instrument: die vollständig entkoppelte Betriebsprämie. Das heißt, man bräuchte den Umweg über die Teilkopplung gar nicht einzuschlagen, sondern könnte das Ziel der Einkommensstabilisierung der Bullenmäster viel besser mit der voll entkoppelten Bullenprämie erreichen (siehe Arbeitsbericht 3/2003).

Daher ist davon auszugehen, dass das Konzept „Teilkopplung“ primär verfolgt wird, um die Prämien-Egalisierung durch die regionale Einheitsprämie zumindest partiell zu kompensieren. Demzufolge wird im Folgenden unterstellt, dass die Entkopplung nach dem Konzept der regionalen Einheitsprämie ausgestaltet wird. Die entkoppelten Prämien im Ackerbau werden einheitlich auf alle Ackerflächen des Landes umgelegt, und die entkoppelten Prämien im Futterbau einheitlich auf alle Futterflächen.

Vergleicht man das so ausgestaltete Konzept „Teilkopplung“ mit dem Gleitflugmodell, so kommt man zu folgenden Ergebnissen:

Einkommenswirkungen

Wenn es das politische Ziel ist, Einkommensbrüche zu vermeiden, dann ist das Gleitflugkonzept der Teilkopplung zumindest in den ersten Jahren klar überlegen. Die Betriebskomponente des Gleitflugkonzepts knüpft unmittelbar an der ursprünglichen Prämienverteilung an und führt diese zunächst noch fort. Das kommt allen Betrieben zugute, die derzeit hohe Prämiensummen je Hektar erhalten. Demgegenüber würde ein Teil dieser Betriebsgruppe beim Konzept „regionale Einheitsprämie plus Teilkopplung Bullen“ über Nacht abrupte Einkommensverluste erleiden. Das gilt insbesondere ab 2008 für die intensiven Milchviehbetriebe, da diese ja von einer gekoppelten Bullenprämie nur unwesentlich profitieren.

Mittel- und langfristig würden die Bullenmäster, die ihre Produktion fortführen, bei der Teilkopplung einen größeren Teil vom Prämienkuchen bekommen als beim Gleitflugkonzept.⁸ Das heißt aber nicht automatisch, dass für diese Betriebe die Teilkopplung günstiger ist. Jene Betriebe nämlich, die bei Vollentkopplung auf andere Erwerbsalternativen umsteigen würden und nun bei Teilkopplung weiter Rindfleisch produzieren (müssen), würden unter Umständen eine Vollentkopplung bevorzugen, selbst wenn ihre Prämien dabei geringer ausfielen.⁹ Fazit: Langfristig ist die Teilkopplung für einen Teil der künftigen Bullenmäster vorteilhaft, für einen anderen Teil dieser Betriebsgruppe jedoch nachteilig.

Für alle anderen Futterbaubetriebe, also für jene, die künftig keine Bullen mästen, schneidet die Teilkopplung ungünstiger ab als das Gleitflugkonzept. Grund ist die Tatsache, dass bei der Teilkopplung ein Teil der nationalen Prämiensumme durch die Bullenprämie gebunden wird und daher nicht für die regionale Einheitsprämie zur Verfügung steht. Negativ betroffen sind hier, wie bereits ausgeführt, insbesondere die Milchviehhalter.

Bei der Bewertung dieser Einkommenseffekte wird bisweilen vorgetragen, das einkommenspolitische Ziel bestünde eigentlich weniger in der Einkommensstützung für die Bullenmäster der Referenzperiode 2000/02, sondern eher in der Einkommensstützung für die künftig noch aktiven Bullenmäster. Daher sei der „Zwang“ zur Rindfleischproduktion geradezu erwünscht. Jene Betriebe, die aus der Rindfleischerzeugung aussteigen, sollten möglichst wenig Prämien erhalten. Diese Argumentation ist aus einkommenspolitischer Sicht nicht nachvollziehbar. Weshalb soll der Staat die Prämienbezieher zwingen, eine

⁸ Ursache hierfür ist, dass im Gleitflugkonzept die zunächst hohen Betriebskomponenten der Bullenmäster schrittweise abgebaut und die hierdurch frei werdenden Beträge auf die Flächenkomponenten aller Betriebe umgelegt werden.

⁹ Das trifft für die Betriebe zu, in denen der Prämiennachteil des Gleitflugkonzepts geringer ist als der Einkommensvorteil, den die Betriebe erzielen, indem sie die unrentable Bullenproduktion beenden und ihre Produktionsfaktoren in lukrativeren Erwerbsalternativen einsetzen.

nicht rentable Produktion aufrechtzuerhalten und dann einen Teil der Prämien zur Abdeckung ihrer Verluste aus der laufenden Produktion zu verwenden? Nur ein Teil der Prämien kann dadurch einkommenswirksam werden, zum Nachteil der Landwirte. Und weshalb soll der Staat in einem Überschusssektor Produktionsanreize geben, wenn dies doch letztlich dazu führt, dass die Rindfleischpreise umso stärker zurückgehen? Ein Großteil der Prämien wird dann an die Verbraucher überwältzt, kommt also letztlich gar nicht den Bullenmästern zugute.¹⁰

Fazit

Das Gleitflugkonzept kann – im Gegensatz zur Teilkopplung – für alle Betriebe sicherstellen, dass es nicht zu abrupten Einkommensbrüchen kommt. Außerdem weist das Gleitflugkonzept eine bessere Transfereffizienz auf als die Teilkopplung, d. h. die eingesetzten Steuermittel werden zu einem größeren Teil bei den Landwirten einkommenswirksam. Beide Argumente sprechen gegen die Teilkopplung.

Bei der Teilkopplung erhalten allerdings einige Betriebe auf Dauer höhere Hektarbeträge als beim Gleitflugkonzept, bei dem ja am Ende eine Gleichverteilung angestrebt wird. Andere Betriebe erhalten entsprechend niedrigere Hektarbeträge, denn die Prämiensumme ist insgesamt nicht vermehrbar. Ob diese Verteilungswirkung gewünscht ist, kann nur die Politik entscheiden.

Wettbewerbsfähigkeit

Wohl kaum ein anderer Sektor der EU-Landwirtschaft wurde in der Vergangenheit mit einem so filigran gesponnenen Netz von Prämienregelungen überzogen wie die Rindermast, und wohl kaum ein anderer Sektor steht in punkto internationale Wettbewerbsfähigkeit und in punkto Verbraucherorientierung so schlecht da.

Mit der Teilkopplung würde die Politikunsicherheit im Rindfleischbereich ein weiteres Mal fortgeschrieben, und alle im Rindfleischsektor tätigen Akteure (z. B. auch die Färsenmäster) werden abermals mit falschen Signalen versorgt. Dadurch steigt die Gefahr von Fehlinvestitionen. Weil die gekoppelte Förderung auf die Produktpreise drückt, unterbleiben Investitionen in den eigentlich wettbewerbsfähigen Betrieben. Die eigentlich nicht wettbewerbsfähigen Betriebe halten sich aber ebenfalls mit Investitionen zurück, weil sie nicht wissen können, wann die Politik die Unterstützung ihrer Produktion einstellt. „Abwarten“ und „allmähliche Umorientierung hin zu anderen Erwerbsquellen“

¹⁰ Besonders merkwürdig ist es, wenn die Forderung nach Teilkopplung von Verbandsvertretern vorgebracht wird, die sonst immer davor warnen, (a) Zahlungen an die Landwirte mit Auflagen zu verbinden (vgl. die Debatte zu cross compliance) und (b) Märkte „kaputt zu subventionieren“ (vgl. die Debatte zur Förderung des Ökologischen Landbaues).

wird so zur dominanten Strategie. Für den Sektor insgesamt bedeutet dies ein lang anhaltendes Siechtum.

Die Verzögerung des Strukturwandels führt dazu, dass die potenziell entwicklungsfähigen Betriebe die Flächen oder Viehställe ausscheidender Betriebe langsamer übernehmen und dadurch ihre Produktionskosten nicht so schnell senken können.

Fazit

Die Teilkopplung ist (im Unterschied zur vollständigen Entkopplung) zwar in der Lage, den Rückgang der Rindfleischproduktion kurzfristig zu verzögern, doch geschieht dies auf Kosten der mittel- und langfristigen Wettbewerbsfähigkeit des Rindfleischsektors. Mittel- und langfristige ist das Gleitflugmodell überlegen.

Verwaltungsaufwand

Teilkopplung führt dazu, dass der Mitgliedstaat (a) das „alte“ Regime der noch gekoppelten Direktzahlungen und (b) zusätzlich das neue Regime der entkoppelten Direktzahlungen parallel administrieren muss.

Demgegenüber braucht beim Gleitflugkonzept nur ein einziges Prämiensystem administriert zu werden. Dieses ist zwar etwas komplizierter als bei den reinen Prämienformen, doch ist dieser Unterschied unwesentlich. Auch die reinen Prämienformen kommen wegen der Entkopplung der Milchquote nicht umhin, im Laufe der Zeit mindestens eine Prämienveränderung umzusetzen. Beim Gleitflugkonzept sind es 10 Anpassungsschritte, deren Abarbeitung aber von vornherein klar festgelegt ist und daher vom Computer automatisch ausgeführt werden kann.

Fazit

Es steht außer Zweifel, dass eine vollständige Entkopplung, wie sie das Gleitflugkonzept vorsieht, hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes deutlich besser abschneidet als die Teilkopplung.

5 Zusammenfassung

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, einen Vorschlag zur Entkopplung der Direktzahlungen in Deutschland zu unterbreiten und diesen Vorschlag im Vergleich zu anderen Alternativen zu bewerten.

Der Vorschlag sieht vor, die Entkopplung im Grundsatz nach Artikel 58 ff. des Luxemburger Beschlusses vorzunehmen (regionale Einheitsprämie auf der Ebene der Bundesländer). Während einer 10-jährigen Übergangsphase sollen aber auch Elemente der Betriebsprämie zum Tragen kommen, um abrupte Einkommensbrüche zu vermeiden (daher die Bezeichnung „Gleitflugkonzept“):

- Im Jahr 2005 sollen für alle landwirtschaftlichen Flächen (außer Dauerkulturen) Prämienrechte vergeben werden.
- Der Nennwert dieser Rechte setzt sich während der 10-jährigen Übergangsphase aus zwei Komponenten zusammen: Die Flächenkomponente wird zunächst niedrig gehalten und wächst allmählich an, während die Betriebskomponente zunächst ca. zwei Drittel ausmacht und im Laufe von 10 Jahren auf null abgebaut wird.
- Die Milchprämie wird im Jahr 2008 entkoppelt, dabei zunächst komplett der Betriebskomponente zugeschlagen und bis 2015 schrittweise in die Flächenkomponente überführt.
- Im Jahr 2015 haben alle Prämienrechte eines Bundeslandes den gleichen Nennwert. Der Nennwertverlauf zwischen 2005 und 2015 wird bereits bei der Erstaussgabe der Rechte fixiert, um für alle Beteiligten größtmögliche Planungssicherheit zu gewährleisten.

Im Vergleich zu den reinen Prämienformen (Betriebsprämie, regionale Einheitsprämie) zeichnet sich das Gleitflugkonzept dadurch aus, dass einerseits abrupte Einkommensbrüche vermieden werden, andererseits aber auch keine dauerhafte Konservierung der historisch bedingten Ungleichverteilung der Prämien erfolgt.

Im Vergleich zu dem Alternativkonzept „regionale Einheitsprämie für Ackerflächen, Betriebsprämie für Futterflächen“ zeigt die Analyse, dass das Alternativkonzept hinsichtlich der verteilungspolitischen Wirkungen einige Widersprüche in sich trägt. Hierüber zu befinden ist aber letztlich Aufgabe der Politik. Hinsichtlich der Auswirkungen auf Agrarproduktion, Wettbewerbsfähigkeit, Umweltwirkungen, Verwaltungsaufwand etc. unterscheiden sich das Gleitflugkonzept und das Alternativkonzept nur unwesentlich.

Im Vergleich zu dem Alternativkonzept „Vollentkopplung Ackerbau, Teilkopplung Rind“ ist das Gleitflugkonzept klar überlegen. Die „Teilkopplung Rind“ führt zu einer schlechteren Transfereffizienz, d. h., ein geringerer Teil der Prämien wird bei den Landwirten

einkommenswirksam. Außerdem kann die „Teilkopplung Rind“ nicht verhindern, dass es in zahlreichen Futterbaubetrieben zu massiven Einkommensbrüchen kommt. Darüber hinaus führt die fortgesetzte staatliche Einmischung in das Marktgeschehen längerfristig zu einer Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Rindfleischerzeugung. Schließlich ist die Teilkopplung auch im Hinblick auf den administrativen Aufwand ungünstig zu bewerten, weil zwei ganz unterschiedliche Regime parallel zueinander verwaltet werden müssen.

Literatur

- ISERMEYER F (2002): Grundlegende Reform des Prämiensystems? Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines Alternativvorschlags. Arbeitsbericht 03/2002 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL
- ISERMEYER F (2003a): Wirkungen des Entkopplungsvorschlags der Europäischen Kommission. Arbeitsbericht 01/2003 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL
- ISERMEYER F (2003b): Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 03/2003 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL
- KLEINHANSS W, BERTELSMEIER M, MANEGOLD D, OFFERMANN F, OSTERBURG B, SALAMON P (2003): Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000. Gemeinsamer Arbeitsbericht 02/2003 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume und des Instituts für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL