

Institut für Ländliche Räume



## **Health Check der EU-Agrarpolitik - Auswirkungen der Legislativvorschläge**

**Horst Gömann, Michael Heiden, Werner Kleinhanß, Peter Kreins, Oliver von Ledebur, Frank Offermann, Bernhard Osterburg, Petra Salamon**

**Studie im Auftrag des BMELV**

**Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie**

**12/2008**

Braunschweig, im Oktober 2008

Dr. Horst Gömann, der für die vorliegende Studie die Federführung inne hatte, Dipl.-Ing. agr. Peter Kreins und Dipl.-Ing. agr. Bernhard Osterburg sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Ländliche Räume des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (vTI). Dr. Petra Salamon, Dipl.-Ing. agr. Michael Heiden und Dr. Oliver von Ledebur sind wissenschaftliche Mitarbeiterin und Mitarbeiter am Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik des vTI. Dr. Werner Kleinhanß und Dr. Frank Offermann sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Betriebswirtschaft des vTI. Der vorliegende Bericht enthält Analysen des institutsübergreifenden Verbundes agrarökonomischer Modelle des vTI und entstand im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Adresse: Institut für Ländliche Räume

Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

Bundesallee 50

D-38116 Braunschweig

Telefon: (+49) (0)531 596 5504

E-mail: horst.goemann@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.

Der vorliegende Arbeitsbericht kann unter

[http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab\\_12\\_2008\\_de.pdf](http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab_12_2008_de.pdf)

kostenfrei heruntergeladen werden.

## Zusammenfassung

Die Europäische Kommission hat Mitte Mai 2008 Legislativvorschläge zum Health Check (HC) der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) vorgelegt. Das Ziel der durchgeführten Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ist es, die Wirkungen der HC-Vorschläge mit Hilfe des Modellverbundes der vTI-Agrarökonomie sowie mit einer statistischen Auswertung des EU-Testbetriebsnetzes (FADN) zu analysieren. Die Auswirkungen der HC-Vorschläge wurden in einer komparativ-statischen Betrachtung gegenüber einem Referenzszenario im Zieljahr 2015 analysiert.

Nach den Modellberechnungen wird die Milcherzeugung in Deutschland nach Auslaufen der Quotenregelung um 6 % ausgedehnt. Dies impliziert ein Absinken des Marktpreises um 8 %. Die Ausdehnung erfolgt vor allem in Regionen mit hoher Produktionsdichte, so dass sich der regionale Konzentrationsprozess fortsetzt. Die Betriebseinkommen gehen im Bundesdurchschnitt um 5-7 % zurück; in Milchviehbetrieben um ca. 10 %. Höhere Einbußen sind durch die stärkere Kürzung der Direktzahlungen infolge der progressiven Modulation in Großbetrieben zu erwarten. Insgesamt stellen die HC-Vorschläge eine zu bewältigende Herausforderung für die deutsche Landwirtschaft dar, wenn die Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Begleitmaßnahmen auf nationaler Ebene genutzt werden.

**JEL:** Q12, Q15, Q18

**Schlüsselwörter:** Health Check, Gemeinsame Agrarpolitik, modellgestützte Politikfolgenabschätzung

## Summary

In May 2008, the European Commission presented legislative proposals for a Health Check (HC) of the Common Agricultural Policy (CAP). The goal of the study, on behalf of the German Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection, is to analyse the impacts of the HC proposal with the help of the Modelling Network of agricultural economics institutes of vTI, as well as with a statistical evaluation of the EU-wide Farm Accountancy Data Network (FADN). The impacts of the HC proposal are analysed within a comparative-static approach vs. a reference scenario in the target year 2015.

According to the model results, milk production will expand by about 6 % in Germany after elimination of the milk quota regulations. This implies a decline in the market price of 8 %. The expansion of production occurs particularly in high density production areas, so that the regional concentration process continues. Farm income drops on average of 5 %, in dairy farms by about 10 %. Significant income losses can be expected for large farms due to above-average reductions in direct payments as a result of progressive modulation. Overall, the HC proposals present a challenge that German agriculture can cope with, if the possibilities for shaping the accompanying measures at the national level are used accordingly.

**JEL:** Q12, Q15, Q18

**Keywords:** Health Check, Common Agricultural Policy, model-based impact analyses



## Inhaltsverzeichnis

### Zusammenfassung/Summary

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Erläuterungen zum Health Check der Gemeinsamen Agrarpolitik</b>	<b>3</b>
2.1	Stand der Forschung zu den Wirkungen der Legislativvorschläge im Rahmen des Health Check	3
2.2	Datenbasis und Modelle	3
2.3	Definition der Szenarien	6
2.3.1	Synopse zukünftiger Entwicklungen auf den Weltagrarmärkten	6
2.3.2	Überblick über die Szenarien	9
2.3.3	Marktregelungen	13
2.3.4	Direktzahlungen und Modulation	14
2.3.5	Ländliche Entwicklung und „neue Herausforderungen“	16
<b>3</b>	<b>Analyse der Marktentwicklungen</b>	<b>19</b>
3.1	Zusammenfassung der Entwicklung im Referenzszenario	19
3.2	Auswirkungen der HC-Vorschläge	22
3.2.1	Milch und Milchprodukte	22
3.2.2	Fleischprodukte	25
3.2.3	Getreide und Ölsaaten	27
<b>4</b>	<b>Regionale und betriebliche Auswirkungen der HC-Vorschläge</b>	<b>31</b>
4.1	Regionale Wirkungen	31
4.1.1	Produktionsanpassungen	31
4.1.2	Einkommenswirkungen	36
4.2	Betriebliche Wirkungen	40
4.2.1	Produktionsanpassungen	40
4.2.2	Einkommenswirkungen	44
<b>5</b>	<b>Verteilung der Direktzahlungen und Auswirkungen der Modulation</b>	<b>49</b>
5.1	Verteilung der Direktzahlungen in den EU-Mitgliedsstaaten	49
5.2	Prämienkürzungen im Rahmen der Modulation	52
5.3	Rückführung von Modulationsmitteln über 2. Säule-Maßnahmen	63

---

<b>6</b>	<b>Diskussion und Bewertung der Health Check-Vorschläge</b>	<b>67</b>
6.1	Markt- und Einkommenswirkungen	67
6.1.1	Allgemeine Einordnung	67
6.1.2	Getreidemarkt	67
6.1.3	Flächenstilllegung	68
6.1.4	Milchmarkt	68
6.1.5	Abschaffung der Milchquotenregelung	69
6.1.6	Fleischmarkt	70
6.1.7	Teilkopplung	70
6.1.8	Modulation	71
6.1.9	Einkommenswirkungen	72
6.2	Umweltwirkungen	72
6.3	Finanzierung der „neuen Herausforderungen“	74
<b>7</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>77</b>
<b>8</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>83</b>
<b>Anhang I:</b>	<b>Ausdehnung der Milchquoten in den Mitgliedsstaaten in 1.000 t im Rahmen des Health Check</b>	<b>85</b>
<b>Anhang II:</b>	<b>Nutzung und Aufbereitung von FADN-Daten zur Ermittlung der Effekte des HC auf Direktzahlungen</b>	<b>86</b>
	<b>Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie</b>	<b>89</b>

## Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Projektion der Weltmarktpreise nach FAPRI (Euro je t)	8
Abbildung 2:	Entwicklung der Agrarpreise in Deutschland im Referenz-Szenario	20
Abbildung 3:	Auswirkungen der Umsetzung der HC-Vorschläge auf den Gewinn plus Lohnaufwand pro Arbeitskraft in verschiedenen Betriebsgruppen	48
Abbildung 4:	Verteilung der Betriebe nach der Höhe der Direktzahlungen (EU-15)	50
Abbildung 5:	Verteilung der Betriebe nach der Höhe der Direktzahlungen (neue Mitgliedsstaaten)	51
Abbildung 6:	Verteilung der Direktzahlungen nach Höhe der DZ je Betrieb (EU-15)	52
Abbildung 7:	Verteilung der Direktzahlungen nach Höhe der DZ je Betrieb (neue Mitgliedsstaaten)	52
Abbildung 8:	Durchschnittliche Prämienkürzung durch Modulation	55
Abbildung 9:	Durchschnittliche Prämienkürzung in Deutschland nach Höhe der Direktzahlungen je Betrieb	56
Abbildung 10:	Verteilung der Betriebe, Direktzahlungen und Prämienkürzung durch Modulation in der EU	57
Abbildung 11:	Verteilung der Prämienkürzung durch Modulation nach Höhe der DZ je Betrieb (EU-15)	59
Abbildung 12:	Verteilung der Prämienkürzung durch Modulation nach Höhe der DZ je Betrieb (neue Mitgliedsländer)	59
Abbildung 13:	Durchschnittliche Prämienkürzung durch Modulation nach Größenklassen	60
Abbildung 14:	Durchschnittliche Prämienkürzung durch Modulation nach Betriebsformen und Größenklassen	61
Abbildung 15:	Direktzahlungen in Relation zum Einkommen (FNVA)	62
Abbildung 16:	Prämienkürzung durch Modulation und Saldo Mittelrückführung über AUP und AGZ (P-II), Deutschland	64
Abbildung 17:	Saldo Modulation und Mittelrückführung über AUP und AGZ (P-II)	65

## Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Überblick über die analysierten Veränderungen der GAP im Rahmen der KOM-Legislativvorschläge zum Health Check	11
Tabelle 2:	Höhe, relative Bedeutung und angenommene Verwendung zusätzlicher Modulationsmittel im Jahr 2013	17
Tabelle 3:	Überblick über die Auswirkungen der HC-Legislativvorschläge auf die Märkte für Milch und Milchprodukte	24
Tabelle 4:	Überblick über die Auswirkungen der HC-Legislativvorschläge auf die Fleischmärkte in Deutschland	26
Tabelle 5:	Überblick über die Auswirkungen der HC-Legislativvorschläge auf die Getreidemärkte in Deutschland	28
Tabelle 6:	Überblick über die Auswirkungen der HC-Legislativvorschläge auf die Ölsaatenmärkte	29
Tabelle 7:	Überblick über sektorale Entwicklungen	31
Tabelle 8:	Überblick über sektorale Entwicklungen (nominale Werte)	42
Tabelle 9:	Entwicklung der Produktion nach Regionen, Betriebsformen und Betriebsgrößen	43
Tabelle 10:	Entwicklung der Betriebseinkommen nach Regionen, Betriebsformen und Betriebsgrößen (real in Preisen von 2004)	46
Tabelle 11:	Entwicklung der Gewinne und der Aufwendungen für Milchquote nach Regionen, Betriebsformen und Betriebsgrößen (real in Preisen von 2004)	47
Tabelle 12:	Anteil der Direktzahlungen je Betrieb (nach Klassen) an gesamten Direktzahlungen (Projektion 2013)	53
Tabelle 13:	Prämienkürzung durch Modulation (2012/13)	54
Tabelle 14:	Kalibrierung des Prämienplafonds sowie Projektion und Anteil des durch die Projektion repräsentierten Prämienvolumens	88



## Verzeichnis der Karten

Karte 1:	Veränderung der regionalen Milchproduktion (kg je ha LF; HC-Szenario vs. Baseline)	33
Karte 2:	Veränderung der regionalen Rindfleischproduktion (in %; HC-Szenario vs. Baseline)	35
Karte 3:	Veränderung der regionalen landwirtschaftlichen Einkommen (NWSF) (in %; HC-Szenario vs. Baseline)	37
Karte 4:	Regionale Veränderung der Direktzahlungen (Euro je ha LF; Baseline vs. Basisjahr)	39
Karte 5:	Durchschnittliche Prämienkürzung durch Modulation nach FADN-Regionen	58

## Abkürzungsverzeichnis

AGMEMOD	System ökonomisch geschätzter partieller Gleichgewichtsmodelle der verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten
AGZ	Ausgleichszulage
AK	Arbeitskraft
AUP	Agrarumweltprämien
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
CIF	Cost Insurance Freight
DZ	Direktzahlungen
EG	Europäische Gemeinschaft
ELER-VO	Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.
ESU / EGE	Europäische Größeneinheit (1 EGE = 1 200 Euro StBE)
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
FADN	Farm Accountancy Data Network
FAPRI	Food and Agricultural Policy Research Institute
FARMIS	Farm Modeling Information System
FB	Futterbaubetriebe
FNVA	Farm Net Value Added
FOB	Free On Board
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (der EU)
GTAP	Global Trade Analysis Project
ha	Hektar
HC	Health Check
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
MTR	Mid-Term-Review
NaWaRo	Nachwachsende Rohstoffe
NWSF	Nettowertschöpfung zu Faktorkosten
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RAUMIS	Regionalisiertes Agrar- und Umweltinformationssystem für Deutschland
REF	Referenzszenario
SMP	Skim Milk Powder
SPS	Single Payment Scheme
VO	Verordnung
vTI	Johann Heinrich von Thünen-Institut
WMP	Whole Milk Powder
WTO	World Trade Organisation

## 1 Einleitung

Mit den Luxemburger Beschlüssen im Jahr 2003 wurde ebenfalls ein Zeitplan zur Überprüfung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) festgelegt. Die Kommission hat im November 2007 eine Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament vorgelegt, in dem sie den Rahmen für erforderliche Weiterentwicklungen der GAP dargelegt hat (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007). Im so genannten „Health Check“ (im Folgenden HC) wurde Anpassungsbedarf identifiziert, vor allem im Bereich der Betriebsprämienregelung, einiger Marktregelungen sowie bei der Bewältigung „neuer Herausforderungen“. Neue Herausforderungen entstehen für die Landwirtschaft durch Klimawandel, Nutzungsvorgaben bei Bioenergie, Regelungen im Bereich der Wasserwirtschaft und durch die Erhaltung der Biodiversität.

Mitte Mai 2008 hat die Kommission Legislativvorschläge vorgelegt, in denen Modifikationen in den genannten Bereichen der GAP konkretisiert wurden. BMELV hat mit Schreiben vom 03.04.2008 vTI gebeten, die Auswirkungen der Überlegungen der EU-Kommission zum HC zu analysieren und einen Bericht bis zum 13.06.2008 vorzulegen. Der Bericht wurde in einer Sitzung am 04.07.2008 in Bonn diskutiert und Anmerkungen in der vorliegenden überarbeiteten Berichtsversion aufgenommen.

In dieser Studie werden die KOM-Vorschläge mit Hilfe des Modellverbundes der vTI-Agrarökonomie sowie auf der Grundlage einer statistischen Auswertung des EU-weiten Testbetriebsnetzes FADN untersucht. Eine wesentliche Grundlage für die Wirkungsanalysen ist die Erstellung einer Baseline, die als Referenzszenario für die KOM-Vorschläge zum Health Check der GAP dient. Diesbezügliche Arbeiten des Modellverbundes vTI-Agrarökonomie sind derzeit noch nicht abgeschlossen, so dass die Daten zur Baseline vorläufigen Charakter haben.



## 2 Erläuterungen zum Health Check der Gemeinsamen Agrarpolitik

### 2.1 Stand der Forschung zu den Wirkungen der Legislativvorschläge im Rahmen des Health Check

Die Kommission hat begleitend zur Ausarbeitung der Legislativvorschläge Wirkungsanalysen zu unterschiedlichen Politikoptionen in den oben genannten Bereichen durchgeführt (EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2008). Diese basieren auf Ergebnissen von Expertenworkshops und modellgestützten quantitativen Analysen, insbesondere zu den Auswirkungen auf die Agrarmärkte und die Verteilung von Direktzahlungen. Weitere Untersuchungen zu den Legislativvorschlägen sind derzeit nicht verfügbar. In einer für das Europäische Parlament erstellten Studie wird eine allgemeine Bewertung des HC basierend auf den KOM-Vorschlägen vom November 2007 vorgenommen (BUREAU et al., 2007). Die Auswirkungen unterschiedlicher Optionen zum Auslaufen der Milchquotenregelung wurden von RÉQUILLART et al. (2008) im Auftrag der EU-Kommission untersucht. Darüber hinaus wurden von der Zeitschrift *Agrarwirtschaft* 2008 im Heft 3/4 Beiträge zum Themenschwerpunkt „Die EU-Agrarpolitik nach dem Health Check: Dauerhaft krank oder endlich auf dem Weg der Genesung?“ veröffentlicht. An zahlreichen der genannten Studien und Beiträge waren Mitglieder des vTI-Modellverbundes beteiligt, so dass auf die hierin erzielten Erfahrungen und Ergebnisse im Rahmen der vorliegenden Studie aufgebaut werden kann.

### 2.2 Datenbasis und Modelle

Für die Analyse werden die Modelle des vTI-Modellverbundes AGMEMOD, RAUMIS und FARMIS eingesetzt.<sup>1</sup> Charakteristika und szenarienspezifische Weiterentwicklungen der Modelle werden im Folgenden kurz beschrieben.

**AGMEMOD** ist ein partielles multi-nationales Mehr-Produkt-Modell mit in der Regel ökonometrisch geschätzten Parametern und rekursivem Ansatz.<sup>2</sup> In den Modellen sind prinzipiell 20 Agrarsektoren und 17 Verarbeitungssektoren abgebildet, wobei allerdings die Produktabdeckung in den Ländermodellen unterschiedlich sein kann. AGMEMOD wird für die Erstellung von mittel- und langfristigen Marktprojektionen der EU-Mitglieds-

---

<sup>1</sup> Das Global Trade Analysis Project (GTAP) ist ein weiteres Modell des Verbundes. Hiermit wurden ergänzend zu der vorliegenden Analyse die Auswirkungen der WTO-Verhandlungen auf die europäische Landwirtschaft untersucht.

<sup>2</sup> Die EU-Kommission fördert die Entwicklung von AGMEMOD als Projekt des 6. Rahmenprogramms: Agricultural Member States Modelling for the EU and Eastern European Countries (AGMEMOD 2020).

staaten und darauf aufbauend zur Simulation von Marktmaßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik verwendet. Die einbezogenen Sektoren umfassen mindestens Erzeugung, Verbrauch, Handel, Bestände und Preise. Dabei sind im deutschen Modellmodul detailliert Getreide und Ölsaaten, Kartoffeln, Rinder und Kälber, Schafe, Schweine, Geflügel und Milch sowie deren Verarbeitungsprodukte implementiert (SALAMON und VON LEDEBUR, 2005). Miteinander gekoppelt und mit den jeweiligen Weltmärkten verknüpft bilden die Modelle für die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten ein kombiniertes EU-Modell. In der vorliegenden Modellversion 2.0 werden die Weltmärkte exogen vorgegeben. Die Datenbasis umfasst in der Regel die Jahre 1973 bis 2004 beziehungsweise 2006, dabei dienen diese Daten auch als Grundlage für die ökonometrischen Schätzungen der Modellparameter. Das Basisjahr für die Modellrechnungen stellt das Jahr 2004 dar, wobei die Simulationen für jedes Jahr erstellt werden, auch wenn in dieser Studie nur Ergebnisse für bestimmte einzelne Jahre dargestellt werden. Generell liegen Simulationsergebnisse für alle abgebildeten EU-Mitgliedsstaaten vor, hier werden nur Resultate für Deutschland und ausgewählte Ergebnisse für die EU insgesamt ausgewiesen.

Die Datenbasis für das Modell beruht insbesondere auf den Versorgungsbilanzen über die Primärprodukte und in der Regel die der ersten Verarbeitungsstufe, die in der Eurostat Datenbank NewCronos vorliegen. Um eine harmonisierte und konsistente, europäische Datenquelle zu verwenden, wurde dieser Datenbank der Vorrang eingeräumt, bei fehlenden, divergierenden oder falschen Angaben wurde auf nationale Statistiken zurückgegriffen, die zum Teil durch weitere Quellen ergänzt wurden. Für die Daten der makroökonomischen exogenen Variablen wurden Informationen der nationalen statistischen Ämter verwendet, während zur Gewinnung der exogenen Politikvariablen insbesondere auf Angaben der EU-Kommission oder auch auf CAP Monitor (2008) zurückgegriffen wurde.

Der Ausgangspunkt für diese Studie bildet die vorläufige, noch unveröffentlichte Referenz 2008, auf die daher in Abschnitt 3 kurz eingegangen wird.<sup>3</sup> Zur Erstellung dieser Studie wurde die Basisvariante durch ein Modul zur Simulation des Quotenausstiegs ergänzt.

Das Regionalisierte Agrar- und Umweltinformationssystem **RAUMIS** bildet den deutschen Agrarsektor mit einem Prozessanalyseansatz regional differenziert für 326 so genannte „Modellregionen“ ab. Die landwirtschaftliche Produktion sowie der dazu erforderliche Input werden durch rund 40 Aktivitäten und über 50 Produkte dargestellt. Basisjahr für die Modellspezifikation ist das Jahr 1999. Ein Schwerpunkt der RAUMIS-Analysen liegt im Rahmen der Studie auf den regionalen Auswirkungen auf die Landnutzung und Produktion vor allem der regionalen Wanderung der Milcherzeugung. Dazu konnte auf Weiterentwicklungen des Modells in den Bereichen

---

<sup>3</sup> Die erstellte Baseline wird ausführlich in einem folgenden Bericht beschrieben und diskutiert.

- Nachwachsende Rohstoffe durch die Integration des Verfahrens „Energienmais“ (GÖMANN, KREINS und BREUER, 2006) sowie
- der Abbildung des regionalen Anpassungsverhaltens der Milcherzeugung bei einem bundesweiten Milchquotenhandel aufgebaut werden (KREINS und GÖMANN, 2008).

**FARMIS** ist ein komparativ-statisches, nicht-lineares Programmierungsmodell, das landwirtschaftliche Aktivitäten auf Betriebsgruppenebene detailliert abbildet (OSTERBURG, OFFERMANN und KLEINHANSS, 2001; OFFERMANN et al., 2005). Die Aggregation der Ergebnisse auf Sektorebene erfolgt mit Hilfe von Hochrechnungsfaktoren. Den Kern des Modells bildet eine Standard-Optimierungsmatrix, die in ihrer gegenwärtigen Form 27 Ackerbau- und 15 tierische Aktivitäten beinhaltet. FARMIS wird im Rahmen des Modellverbunds eingesetzt, um die betrieblichen Auswirkungen unterschiedlicher Politikszenerien abzuschätzen. Die für diese Studie mit FARMIS durchgeführten Analysen bauen auf den Buchführungsdaten des deutschen Testbetriebsnetzes für die Wirtschaftsjahre 2003/2004 und 2004/2005 auf. Aus der Schichtung nach Hauptproduktionsrichtung und Größenklassen ergeben sich 534 Betriebsgruppen. Um dem Aspekt des Strukturwandels Rechnung zu tragen, wurden für unterschiedliche Betriebsgrößenklassen exogen geschätzte Ausstiegswahrscheinlichkeiten auf die Hochrechnungsfaktoren übertragen. Die durch Betriebsaufgabe frei werdenden Faktoren Boden und Quoten werden über die im Modell abgebildeten Pachtmärkte<sup>4</sup> auf andere Betriebe übertragen (BERTELSMEIER, 2005), wobei der Transfer von Fläche<sup>5</sup> nur innerhalb der 81 Schichtungsregionen, die der Quoten bundesweit möglich ist.

Die Analyse zur Modulation der Direktzahlungen wird mittels Simulationsrechnungen auf Basis einzelbetrieblicher Daten des **EU-FADN (Farm Accountancy Data Network)** durchgeführt. Programmierung und statistische Auswertung erfolgen mit dem Programmpaket SAS.

Die FADN Daten sind für die zugrunde liegende Fragestellung eine geeignete Datenbasis, da sich Prämienkürzungen ab einem bestimmten Prämienvolumen (Freibetrag) bzw. deren progressive Staffelung ermitteln lassen, zudem ist eine Hochrechnung auf Sektorebene unter Verwendung der Hochrechnungsfaktoren möglich (CHATELLIER und KLEINHANSS, 2000; KLEINHANSS und MANEGOLD, 1998). Dennoch unterliegt die Analyse gewissen Einschränkungen:

---

<sup>4</sup> Kaufmärkte für Boden und Quoten sind in der derzeitigen Modellversion nicht abgebildet.

<sup>5</sup> Verpachtung von Boden erfolgt in Verbindung mit der Übertragung der Zahlungsansprüche.

- Durch die Abschneidegrenze (z. B. 16 ESU<sup>6</sup> in Deutschland) sind Kleinbetriebe im FADN tendenziell unterrepräsentiert, weshalb das unter den ‚Freibetrag‘ fallende Prämienvolumen unterschätzt wird. Zum Beispiel werden in Polen durch die Testbetriebe nur etwa 0,77 Mio. Betriebe repräsentiert, während sich die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe nach statistischen Angaben auf 1,5 bis 2 Mio. beläuft.
- Das Testbetriebsnetz ist bezogen auf betriebsstrukturelle Merkmale nicht vollständig repräsentativ. Die landwirtschaftlich genutzte Fläche, Milcherzeugung bzw. Direktzahlungen werden deshalb im Vergleich zum Sektor über- bzw. unterschätzt. Eine Kalibrierung auf Sektorebene ist deshalb erforderlich.
- Bezüglich der nationalen Implementierung der Direktzahlungen gibt es zwar EU-weit allgemeine Beschreibungen, detaillierte Informationen liegen uns jedoch nur für einige Mitgliedsstaaten vor. Im FADN-Datensatz wird z. B. keine Differenzierung nach Moorland vorgenommen, weshalb die in England dafür gewährten Flächenprämien (niedrigeres Prämienniveau) nicht explizit berücksichtigt werden können.

## 2.3 Definition der Szenarien

### 2.3.1 Synopse zukünftiger Entwicklungen auf den Weltagrarmärkten

Durch die dynamischen Entwicklungen auf den Weltagrarmärkten, insbesondere dem anhaltenden Anstieg der Weltmarktpreise, verlieren einige Elemente der GAP, vor allem Marktregelungen, an Bedeutung. Daher soll zunächst ein kurzer Überblick über die erwarteten Entwicklungen auf den Weltmärkten gegeben werden. Diesbezüglich liegen Projektionen des FAPRI (2008) vor, die in dieser Studie als exogene Annahmen in die Modellrechnungen eingehen (vgl. Abbildung 1). Wichtige treibende Kräfte für die Entwicklungen auf den EU Märkten sind die Preisentwicklungen, die mit Hilfe von AGMEMOD abgebildet wurden. Im Folgenden wird kurz auf zentrale Einflussfaktoren eingegangen. In den Jahren 2007 und 2008 waren und sind die Weltagrarmärkte von Preisspitzen geprägt, die auf verschiedene Ursachen zurückzuführen sind:

- (1) Steigende Nachfrage durch eine weltweit wachsende Bevölkerung und allgemeines Wirtschaftswachstum, insbesondere in den Schwellenländern.
- (2) Zunehmende Produktionskosten aufgrund höherer Energiepreise und einer anziehenden Inflation sowie einer damit verbundenen Erhöhung der Opportunitätskosten, insbesondere für Boden.

---

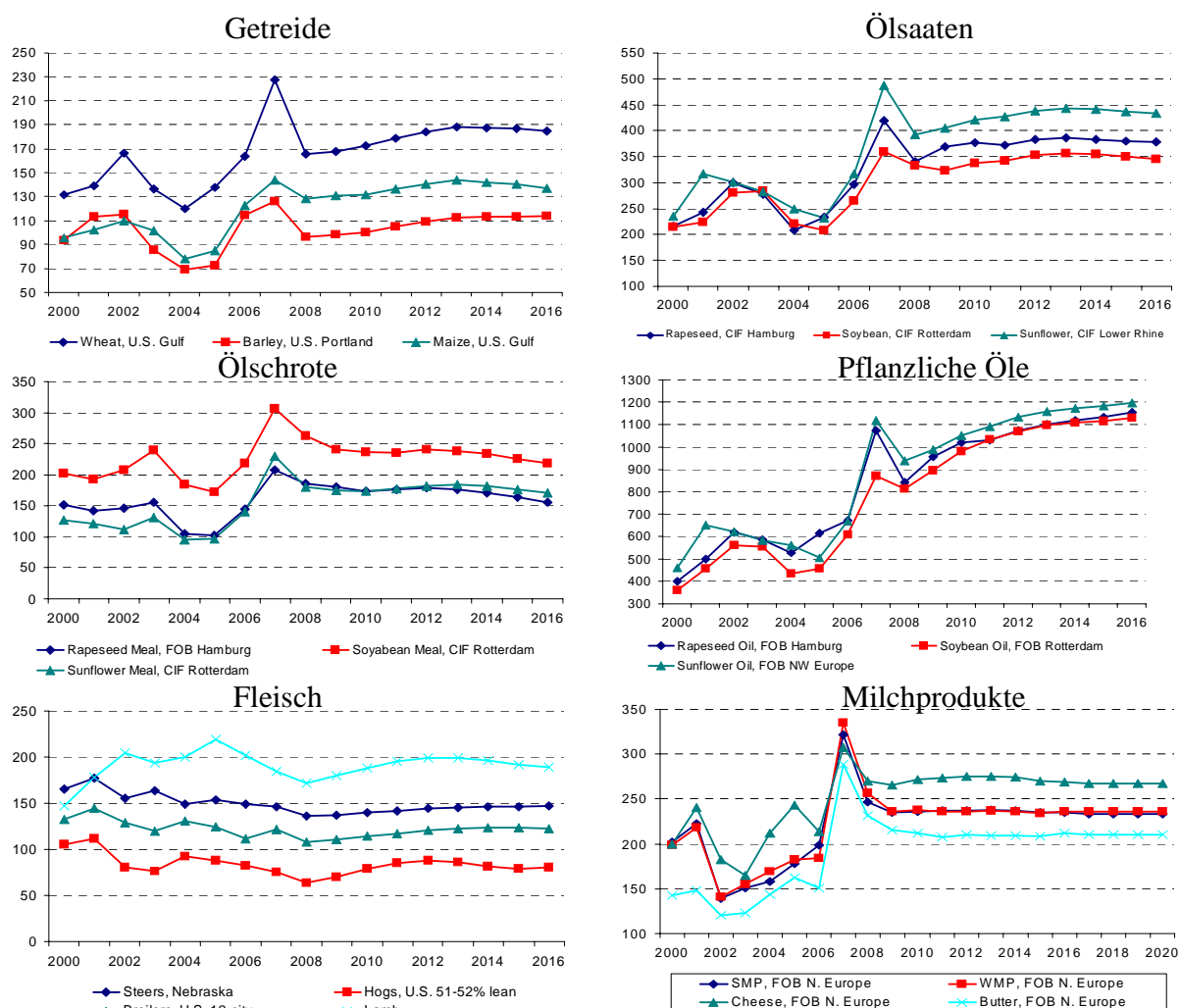
<sup>6</sup> ESU (European Size Unit): 1.200 Euro Standarddeckungsbeitrag.



- (3) Zunehmende im Wesentlichen durch politische Anreize (z.B. Beimischungszwang, Steuererleichterung) stimulierte Nachfrage nach Bioenergie.<sup>7</sup>
- (4) Wiederholte Produktionseinbrüche bei wichtigen Weltmarktanbietern durch Dürre (z. B. Milcherzeugung in Australien).
- (5) Weltweiter Abbau von (Interventions-)Beständen.
- (6) Zunahme von spekulativen Elementen bei der Preisbildung an den Weltmärkten.
- (7) Die Abwertung des US-Dollars gegenüber anderen Währungen, insbesondere gegenüber dem Euro.

---

<sup>7</sup> Dies führt zu einem erhöhten Wettbewerb zwischen Nahrungsmittel- und Nichtnahrungsmittelherstellung auf den landwirtschaftlichen Flächen. In diesem Zusammenhang wurde unterstellt, dass ein Zielerreichungsgrad bei der Substitution von herkömmlichen Treibstoffen durch Biotreibstoffe von 5,75 % in der EU für das Jahr 2015 realistisch ist. Die Ziele wurden entsprechend des erwarteten Verbrauchs an Kraftstoff auf den Bedarf für Biodiesel und Ethanol umgerechnet. Aus modelltechnischen Gründen konnte bisher nur der Bedarf an Biodiesel implementiert werden.

**Abbildung 1:** Projektion der Weltmarktpreise nach FAPRI (Euro je t)

Quelle: FAPRI (2008).

Ein Teil dieser Einflüsse wirkt nur kurz- bis mittelfristig, was dazu führt, dass sich die Preise nach dem Preishoch in den Jahren 2007 und 2008 wieder normalisieren werden (vgl. Abbildung 1). Darüber hinaus stellen die hohen Preise gleichzeitig Anreize dar, die Agrarproduktion auszudehnen, was den drastischen Preisanstieg langfristig dämpfen dürfte. Allerdings wird davon ausgegangen, dass die niedrigen Agrarpreise zu Beginn dieses Jahrhunderts aufgrund der gestiegenen Nachfrage zukünftig deutlich übertroffen werden. Zudem sind mögliche Produktionsausdehnungen regional begrenzt, da nicht unbedingt ausreichend Boden hierfür zur Verfügung steht, so dass eine Produktionsausdehnung hier im Wesentlichen nur durch eine Erhöhung der Intensität erfolgen kann. Sowohl die Bewirtschaftung derzeitiger Brachfläche als auch die Erhöhung der Intensität erfordert zusätzlichen Input, was zu einem Anstieg der Produktionskosten beiträgt.

Auslöser für die skizzierte Entwicklung ist wahrscheinlich der pflanzliche Sektor, auf dem neben den regionalen Produktionsrückgängen und den gestiegenen Energiepreisen die zusätzliche Landnachfrage für biogene Treibstoffe maßgeblich gewesen sein dürfte. Dies ist insbesondere an der Preisentwicklung für pflanzliche Öle sichtbar, während sich die Preise für die Ölschrote unterdurchschnittlich entwickelt haben. Der Preisanstieg für die pflanzlichen Produkte schlägt sich über die höheren Futtermittelpreise auch in der tierischen Produktion nieder, zusätzlich tragen die erhöhten Opportunitätskosten für Boden zur Erhöhung der Produktionskosten bei. Allerdings ist der Preisanstieg in den tierischen Sektoren mit Ausnahme der Milchprodukte erheblich weniger dramatisch verlaufen als bei den pflanzlichen Produkten. Bei Milch bzw. Milchprodukten kam verschärfend ebenfalls eine Angebotsverknappung - hauptsächlich durch Australien ausgelöst - hinzu.

Vergleicht man die FAPRI-Projektionen mit denjenigen anderer internationaler Organisationen wie zum Beispiel der OECD (2008), dann weichen die Projektionen zwar in einigen Details voneinander ab, in der Tendenz ähneln sie aber einander. Im Getreidesektor weisen sowohl die FAPRI- als auch die OECD-Projektionen eine deutliche Preisdifferenzierung zwischen Weizen und Futtergetreide auf, wobei jedoch in den OECD-Schätzungen die Futtergetreidepreise ab 2010/11 im Vergleich zu den FAPRI-Projektionen noch etwas nachgeben. Ähnlich sieht die Situation bei tierischen Erzeugnissen aus. Wegen der hohen Futtermittelpreise wächst die Erzeugung in diesen Bereichen verhaltener, was die Weltmarktpreise festigt.

### **2.3.2 Überblick über die Szenarien**

Ein Überblick über die analysierten Veränderungen der KOM-Vorschläge zum Health Check der GAP gibt Tabelle 1. Die Entwicklungen in der Baseline bis zum Zieljahr 2015 stützen sich auf Prognosen der Weltbank und der EU Kommission zur allgemeinen globalen wirtschaftlichen Entwicklung sowie auf die oben skizzierten Projektionen des FAPRI für die Weltagarmärkte. Alle Modellrechnungen beziehen sich auf das Zieljahr 2015.

Die politischen Rahmenbedingungen im REF-Szenario (synonym: Baseline-Szenario) entsprechen im Wesentlichen den derzeit gültigen Politiken, d. h. die Umsetzung der Luxemburger Agrarreform erfolgt wie beschlossen. Angesichts der aktuellen Projektionen zur Marktlage wird davon ausgegangen, dass die derzeitige Aussetzung der Stilllegung (Stilllegungssatz = 0 %) bis 2015 fortbesteht. Ferner wird die Maisintervention abgeschafft bzw. die Interventionshöchstmenge auf Null gesetzt. Die Milchquotenregelung bleibt erhalten, unter Berücksichtigung der Milchquotenaufstockung ab 01.04.2008 um 2 %. In Deutschland werden die beiden Übertragungsregionen für Milchquoten ab 2010

zusammengelegt, und so eine bundesweite Handelbarkeit der Milchquoten ermöglicht. Die Senkungen der Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver sind modellmäßig implementiert. Aufgrund der über dem Interventionspreisniveau liegenden Marktpreise und der tatsächlichen ergriffenen Maßnahmen werden die Verarbeitungs- und Absatzbeihilfen für die Milchprodukte Butter und Magermilchpulver schon im REF-Szenario auf Null gesetzt. Weiter wird angenommen, dass kein neuer WTO-Abschluss zustande kommt.

Bezüglich der Direktzahlungen wird im REF-Szenario eine Beibehaltung der dafür zur Verfügung stehenden Mittel auch über das Jahr 2013 hinaus unterstellt, d. h. es sind keine Kürzungen zur Einhaltung der finanziellen Haushaltsdisziplin notwendig. Die Modulation erfolgt auf beschlossenerem Niveau (5 %, 5000 Euro Freibetrag). Bei den Maßnahmen der zweiten Säule wird im REF-Szenario davon ausgegangen, dass Budgets und Mittelnutzung den Festlegungen der aktuellen ELER-Programme entsprechen.

**Tabelle 1:** Überblick über die analysierten Veränderungen der GAP im Rahmen der KOM-Legislativvorschläge zum Health Check

Szenariobezeichnungen	Baseline (2015) REF	Health Check (2015) vs. REF HC
<b>WTO-Bedingungen</b>		
WTO-Abkommen	kein Abschluss	
<b>Marktordnungen</b>		
Getreidemarktregelung		
Intervention Brotweizen	besteht	Ausschreibung
Intervention Mais	Null	abgeschafft
Intervention sonst. Futtergetreide 1)	besteht	Null
Flächenstilllegung	0 %	aufgehoben
Milch		
Quotenregelung	besteht	ausgelaufen
Milchgarantiemenge in Dtl. (Mio. t)	28,8	+5 % vor Ausstieg
Spezifische Beihilfen (Butter, MMP)	Null	abgeschafft
<b>Direktzahlungen</b>		
Gekoppelte Beihilfen in Dtl. (Mio. Euro) 2)	74,1	entkoppelt
Energiepflanzenprämie	45 Euro/ha	entfällt
Modulation (EU 15)		
1 bis 5.000 Euro	0 %	0 %
5000 bis 99.999 Euro	5 %	+8 % Pkte
100.000 bis 199.999 Euro	5 %	+11 % Pkte
200.000 bis 299.000 Euro	5 %	+14 % Pkte
mehr als 300.000 Euro	5 %	+17 % Pkte
Zahlungsuntergrenze	0,3 ha	1 ha / 250 Euro
<b>"Neue Herausforderungen"</b>		
2. Säule Maßnahmen	akt. ELER	Ausbau

1) Außer Roggen. - 2) Für Trockenfutter, Eiweißpflanzen, Schalenfrüchte, Langfaserflachs, Verarbeitungsbeihilfe für Kartoffelstärke, Beihilfe für Stärkekartoffeln. Integration in die Betriebsprämienregelung (Single Payment Scheme SPS) im Rahmen des Health Check.

Quelle: Europäische Kommission.

Im Rahmen des Health Check (HC-Szenario) soll die bestehende Interventionsregelung für Getreide auf die Funktion eines Sicherheitsnetzes reduziert werden und die obligatorische Flächenstilllegung wegfallen. Ein sensibler Bereich besteht in der Vorbereitung des Auslaufens der Milchquotenregelung im Jahr 2015, wozu eine stufenweise Quotenauf-

stockung bis zum Jahr 2013 vorgeschlagen wird.<sup>8</sup> Zum Zeitpunkt des Auslaufens der Milchquotenregelung wird die Milchquotenmenge um 5 % höher liegen.

Im Hinblick auf die Anpassungsreaktionen nach einem Auslaufen der Quotenregelung spielt der erwartbare Milchquotenpreis im Zieljahr 2015 eine große Rolle. In ersten Rechnungen mit fielen die mit AGMEMOD ermittelten Angebotsreaktionen bei Milch beim Quotenausstieg relativ gering aus, da sich die volle Anpassung in dem rekursiven Modellansatz von AGMEMOD erst mit einer zeitlichen Verzögerung ergibt.

Darüber hinaus hängt der zukünftige Quotenpreis im Marktmodell davon ab, inwiefern der Kosten senkende technische Fortschritt zu einer Erhöhung der Quotenrente führt. Im HC-Szenario wird eine Wirksamkeit von 100 % unterstellt, um eine rasche Wirkung des technischen Fortschritts zu erzielen und so die zeitverzögerte Reaktion im Marktmodell zu beschleunigen. Demgegenüber wirken in den Angebotsmodellen RAUMIS und FARMIS die Milchleistungssteigerungen ausschließlich auf die Futter- und Tierarzkosten, so dass die Wirkung des technischen Fortschritts auf die Quotenrenten höher ausfällt. Für das HC-Szenario konvergieren die Ergebnisse des Marktmodells und der Angebotsmodelle zu einem hohen Grade.

In den HC-Vorschlägen wird grundsätzlich eine Vereinfachung der Betriebsprämienregelung angestrebt, die eine Integration weiterer derzeit teilweise gekoppelter Prämien in weniger bedeutenden Sektoren in die Betriebsprämienregelungen umfasst. Vereinfachungen und Verbesserungen bei der Zielorientierung sollen im Bereich der Cross Compliance Regelung vorgenommen werden. Vor dem Hintergrund der einzelbetrieblichen Verteilung von Direktzahlungen mit sehr hohen Zahlungen für wenige Großbetriebe und einer Vielzahl kleiner Zahlungsbeträge sollen einerseits höhere Zahlungsbeträge stärker gekürzt und andererseits Mindestzahlungsbeträge eingeführt werden.

Zur Bewältigung der „neuen Herausforderungen“ durch den Klimawandel, der Bioenergieerzeugung, des Wassermanagements und der Biodiversität wird im Wesentlichen ein Ausbau von Maßnahmen der 2. Säule als sinnvoll erachtet. Um in diesem Bereich verstärkt Mittel zur Verfügung zu stellen, soll die obligatorische Modulation angehoben werden.

---

<sup>8</sup>

In Abstimmung mit BMELV wird die Option einer Abmilderung negativer Auswirkungen auf bestimmte Regionen durch besondere Maßnahmen, die im Rahmen von Artikel 68 der Verordnung über die Direktzahlungen ergriffen werden können, nicht untersucht.

### 2.3.3 Marktregelungen

Im REF-Szenario werden die marktpolitischen Regelungen der Luxemburger Beschlüsse modelltechnisch vollständig umgesetzt. Dies bedeutet insbesondere die Implementierung der Senkungen der Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver. Hinzu kommen die beschlossenen Quotenaufstockungen von 2 % für die Mitgliedsstaaten. Aufgrund der über dem Interventionspreisniveau liegenden Marktpreise und der tatsächlich ergriffenen Maßnahmen im Verwaltungsausschuss werden die Verarbeitungs- und Absatzbeihilfen für die Milchprodukte Butter und Magermilchpulver auf Null gesetzt.

Im Bereich der Getreidemarktregelung wird eine Abschaffung der Maisintervention bzw. die Festlegung der Interventionsmenge auf Null unterstellt. Entsprechend der Vereinbarung mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wird in den Berechnungen der Referenz von einem zukünftigen Stilllegungssatz von Null Prozent ausgegangen. Wegen der herrschenden Marktbedingungen wurden die Absatzfördermaßnahmen im Milchsektor ebenfalls schon im Referenzszenario ausgesetzt. Im Hinblick auf die Substitution von herkömmlichen Treibstoffen durch Biotreibstoffe wurde eine Erreichung des Ziels von 5,75 % im Jahr 2015 für realistisch gehalten.<sup>9</sup>

Im Hinblick auf den Health Check (HC) wurden folgende modelltechnisch relevante Anpassungen der Agrarmarktregelungen gegenüber dem Referenz-Szenario vorgenommen:

- (1) Zusätzlich zur Begrenzung der Maisintervention wurde die Intervention für die anderen Futtergetreide ausgesetzt, so dass Futtergetreide vollständig von der Intervention ausgesetzt ist.
- (2) In den meisten EU Mitgliedsstaaten wurde eine vollständige Entkopplung im Rahmen der Betriebsprämie vorgenommen. Ausnahmen hinsichtlich der Mutterkuhprämie sind in Belgien, Frankreich, Österreich, Portugal, Spanien und im Vereinigten Königreich vorgesehen.
- (3) Für den Milchsektor wurde die sukzessive Erhöhung der Milchquoten entsprechend dem Kommissionsvorschlag implementiert (Anhang I). Mit Abschluss des Quotenjahres 2014/15 erfolgt der Ausstieg aus der Milchquote.

---

<sup>9</sup> Die Ziele wurden entsprechend des erwarteten Verbrauchs an Kraftstoff auf den Bedarf für Biodiesel und Ethanol umgerechnet. Aus modelltechnischen Gründen konnte bisher nur der Bedarf an Biodiesel implementiert werden.

- (4) Der Vorschlag zum HC beinhaltet eine fakultative Senkung des Butterinterventionspreises. Da in der Referenz der Marktpreis für Butter deutlich über dem Interventionspreis lag und auch die Vorgaben hinsichtlich der Weltmarktpreise keinen zusätzlichen Marktdruck erwarten lassen, wurde auf die Implementierung der zusätzlichen Preissenkung bei Butter verzichtet.<sup>10</sup>
- (5) Im Hinblick auf die Förderung der biogenen Treibstoffe wurden keine Änderungen der bisherigen Maßnahmen unterstellt.

Die HC-Vorschläge betreffen insbesondere den Milchsektor. Mit einer zusätzlichen fünfmaligen jährlichen Aufstockung der Quoten um 1 % soll das so genannte „Soft-landing“ des Quotenausstiegs im Jahre 2015 vorbereitet werden. Durch die Anhebung der Quoten können die Milcherzeuger mehr Milch erzeugen, sofern ihre Quotenrente noch positiv ist. Im Jahre 2000 wiesen in der zugrunde liegenden Informationsquelle fast alle MS positive Quotenrenten aus. Die Quotenrenten müssen für die Wirkungsanalysen bis zum Zieljahr 2015 projiziert werden, wofür die prozentuale Quotenrente bezogen auf den Milchpreis verwendet und angepasst wird. Die Anpassungen der Quotenrente berücksichtigen sowohl Kostenänderungen durch die modellendogenen Veränderungen der Futtermittelpreise und sonstiger Kosten durch den exogenen BIP-Deflator als auch Kostensenkungen durch Produktivitätssteigerungen im Rahmen des technischen Fortschritts. Die Produktivitätssteigerungen (Milchleistungssteigerungen) wirken im HC-Szenario zu 100 % Kosten reduzierend. In der Übergangsphase, in der die Quoten regelmäßig bis zum vollständigen Ausstieg aus der Milchgarantiemengenregelung erhöht werden, richtet sich die jeweilige Milchproduktion nach der zur Verfügung stehenden Milchquote oder nach einer auf das jeweilige Jahr kalibrierten (linearen) Angebotsfunktion, wenn keine Quotenrente mehr realisiert wird. Diese Angebotsfunktion berücksichtigt neben dem Erzeugerpreis auch einen Produktionskostenindex. Im Jahr des Quotenausstiegs wird Milch entsprechend dieser Angebotsfunktion produziert, wobei die produktionssteigernde Wirkung einer positiven Quotenrente in dem betreffenden Jahr berücksichtigt wird.

### 2.3.4 Direktzahlungen und Modulation

Im Bereich der Direktzahlung werden im HC zahlreiche Maßnahmen zur Vereinfachung der Betriebsprämienregelung und Integration weiterer derzeit noch gekoppelter Stützungszahlungen in die Betriebsprämienregelung vorgeschlagen. Für Deutschland ist ein Großteil der Vorschläge aufgrund der Einführung des Regionalmodells bei den Direktzahlun-

---

<sup>10</sup>

Auswirkungen des vorgesehenen Ausschreibungsverfahrens zur Intervention von Butter auf den Butterinterventionspreis wurden nicht analysiert, da unter den gegenwärtigen Marktbedingungen kein Interventionsbedarf erkennbar ist.



gen ohne Bedeutung. Das Volumen zu entkoppelnder Beihilfen beläuft sich in Deutschland insgesamt auf 74 Mio. Euro, wovon mehr als die Hälfte auf Beihilfen für Stärkekartoffeln entfällt. Die Auswirkungen der Entkopplung dieser Beihilfen wurden in den Modellsimulationen nicht berücksichtigt.

Eine Analyse von Optionen, die der im KOM-Vorschlag zum HC neu gefasste Artikel 69 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 zur Abfederung negativer Auswirkungen des Auslaufens der Milchquotenregelung in besonders betroffenen Gebieten ermöglichen würde, wird nach Absprache mit BMELV im Rahmen dieser Studie nicht durchgeführt. Diesbezüglich liegt eine Untersuchung von GÖMANN und KREINS (2008) vor.

Im Hinblick auf die Höhe der zukünftig für die Direktzahlungen zur Verfügung stehenden Mittel wird in Absprache mit BMELV grundsätzlich von einer Beibehaltung des Zahlungsvolumens auch über das Jahr 2013 hinaus ausgegangen. Die über die progressive Modulation anfallenden zusätzlichen Mittel für die 2. Säule sollen entsprechend der aktuellen Aufteilung auf die einzelnen Maßnahmen der 2. Säule verteilt werden (s. auch Abschnitt 0). Die nationale Kofinanzierung dieser Mittel führt annahmegemäß nicht zu einer weiteren Erhöhung der Finanzmittel der 2. Säule, da davon ausgegangen wird, dass Umschichtungen aus bisher rein national finanzierten Maßnahmen erfolgen können. Mögliche Restriktionen für eine solche Mittelumschichtung aufgrund knapper Mittel oder inhaltlicher Begrenzungen werden hier somit nicht berücksichtigt.

Die Einführung eines progressiven Elementes bei der Modulation im HC hat für die Landwirtschaft in Deutschland die größte Bedeutung. Die EU-Kommission schlägt eine stufenweise Anhebung und volumenmäßige Staffelung der Modulation der Direktzahlungen vor. Demnach soll der bisher ab 2007 geltende Kürzungssatz von 5 % zwischen 2009 und 2012 jährlich um 2 %-Punkte angehoben werden. Zusätzlich erfolgt eine volumenmäßige Kürzung um 3 %-Punkte für ein Prämienvolumen von 100.000 bis 199.999 Euro je Betrieb, um 6 % für 200.000 bis 299.999 Euro bzw. um 9 % für das 300.000 Euro je Betrieb übersteigende Prämienvolumen. Die ersten 5.000 Euro Direktzahlungen je Betrieb sind von Kürzungen ausgenommen (vgl. Tabelle 1).

In den neuen Mitgliedsländern wird die Modulation ab 2012 eingeführt mit einem Kürzungssatz von 3 % (anstelle von insgesamt 13 % in der EU-15); die progressive Komponente gilt gleichermaßen wie in der EU-15.

Die zusätzliche lineare sowie progressive Komponente soll zu 100 % im jeweiligen Mitgliedstaat verbleiben und der Aufstockung der ELER-Mittel dienen (Art 9(4) des Entwurfs der neuen DirektzahlungsVO). Die in den Mitgliedsstaaten verfügbaren Modulationsmittel müssen national kofinanziert werden. Für Deutschland wird angenommen, dass dies aus

einer Umschichtung von bereits eingeplanten nationalen Mitteln und ohne Erhöhung der nationalen Finanzierung der 2. Säule erfolgen wird.

Die Modellrechnungen werden bezogen auf das Wirtschaftsjahr 2012/13 durchgeführt; weil dann die Höchstkürzungssätze gelten und auch eine vollständige Umsetzung der Entkopplung der Direktzahlungen (insbesondere Regionalmodell) vorgesehen ist. Ausgehend von der Datenbasis 2005 werden die Direktzahlungen für 2013 entsprechend der vorgenommenen Reformen fortgeschrieben. Alle anderen in den Berechnungen verwendeten betriebsstrukturellen Merkmale und Einkommen werden als konstant angenommen. Die Analyse erstreckt sich auf die EU (ohne Malta, Bulgarien und Rumänien).

### **2.3.5 Ländliche Entwicklung und „neue Herausforderungen“**

Die zusätzlichen Modulationsmittel sollen nicht auf die Mindestanteile der EU-Mittel an den vier ELER-Schwerpunkten angerechnet werden (ergänzter Art. 17(3) zur VO 1698/2005). Vielmehr sollen die Mitgliedstaaten nachweisen, dass sie entsprechende Beträge innerhalb der ELER-Programme für Maßnahmen verwenden, die auf vier „neue Herausforderungen“ ausgerichtet sind (ergänzter Art. 69(5a) zur VO 1698/2005). Dabei können bereits bestehende ELER-Maßnahmen angerechnet werden. „Neue Herausforderungen“ gemäß VO 1698/2005, Art. 16a sind:

- (a) Klimawandel
- (b) erneuerbare Energien;
- (c) Wassermanagement;
- (d) Biodiversität.

Alle vier genannten Herausforderungen sind allerdings nicht besonders neu. Die im Entwurf für Anhang II der VO 1698/2005 aufgezählten Maßnahmen sind bezüglich Klimawandel auf die Minderung von Treibhausgasen beschränkt, Anpassungen an den Klimawandel und Maßnahmen zur Vorsorge sind nicht aufgeführt. Unter Wassermanagement werden nur Maßnahmen zur Wasserquantität genannt, auf die Wasserqualität ausgerichtete Wasserschutzmaßnahmen sind ausgeschlossen. Allerdings werden eine Reihe von Maßnahmen, die in Deutschland prioritär zur Verbesserung der Grundwasserqualität oder zum Bodenschutz umgesetzt werden, unter der Herausforderung Klimaschutz genannt (z. B. Steigerung der Effizienz der Stickstoffdüngung, Zwischenfrüchte, Umwandlung von Acker- in Grünland, Mulchsaat).

Angesichts der starken Erhöhung der ELER-Programmbudgets (vgl. Tabelle 2) kann es je nach Größenordnung bereits bestehender Förderungen ggf. notwendig werden, zusätzliche Maßnahmen aus den zusätzlichen Modulationsmitteln zu fördern. Je mehr bereits bestehende Maßnahmen angerechnet werden können, desto größer wird die Flexibilität bei der

Verwendung der Modulationsmittel sein. Für die Notwendigkeit, dass mehr Mittel für die neuen Herausforderungen eingeplant werden müssen, spricht auch die Tatsache, dass der Ausbau erneuerbarer Energien in Deutschland vor allem durch Förderinstrumente außerhalb der ELER-Programme vorangetrieben wird (Stromeinspeisevergütungen, Kraftstoffquoten), und Wasserquantität keinen Förderschwerpunkt darstellt.

Da Unsicherheiten über die künftige Mittelverwendung bestehen, wurde im HC-Szenario angenommen, dass die zusätzlichen Modulationsmittel für ELER-Maßnahmen mit Schwerpunkt Förderung landwirtschaftlicher Betriebe verwendet werden. Die Mittel wurden auf die Investitionsförderung, die Ausgleichszulage und Agrarumweltmaßnahmen verteilt, und zwar proportional zu den in der Finanzplanung vorgesehenen Budgets für diese Maßnahmen. Aus den „neuen Herausforderungen“ erwachsende Anforderungen sollten durch die in Agrarumweltmaßnahmen fließenden Mittel erfüllt werden können.

**Tabelle 2:** Höhe, relative Bedeutung und angenommene Verwendung zusätzlicher Modulationsmittel im Jahr 2013

	Summe zusätzliche Modulationsmittel Mio. €p.a.	Zunahme an EU-Mitteln für ELER-Programme %	Investitionensförderung** 112,121,216 Mio. €p.a.	Ausgleichs-zulage 211,212,213 Mio. €p.a.	Agrarumweltmaßnahmen 214 Mio. €p.a.
BB+BE	47,3	32,4%	10,7	10,4	22,3
BW	22,4	26,4%	4,7	4,3	16,5
BY	62,4	37,1%	10,4	25,3	38,2
HE	11,8	40,2%	3,1	3,0	5,9
MV	49,4	37,7%	15,4	3,7	31,6
NI+HB	66,5	62,0%	36,0	1,8	40,4
NW	27,0	67,4%	4,9	3,5	19,1
RP	10,9	30,7%	2,8	2,9	6,4
SH	21,9	66,8%	4,6	2,3	16,3
SL	1,2	31,7%	0,3	0,0	0,8
SN	50,3	38,8%	24,1	9,7	21,1
ST	47,9	41,0%	10,3	9,1	30,3
TH	41,0	40,3%	8,7	11,0	24,4
Summe	460,1	40,7%	114,8	107,3	274,4

\* keine Daten für Hamburg

\*\* Annahme zur Mittelverwendung: Relative Aufteilung zwischen den drei Maßnahmenblöcken wie in ELER-Programmen

Quelle: Nationale ELER-Strategie, eigene Berechnungen.

Zur Ermittlung der Einkommenswirksamkeit der wieder an Landwirtschaftsbetriebe zurückfließenden Modulationsmittel werden folgende Annahmen getroffen:

- Das Budget der ELER-Programme erhöht sich nicht zusätzlich um die nationalen Kofinanzierungssätze, vielmehr werden annahmegemäß Mittel aus national finanzierten Programmteilen (z. B. nach VO 1698/2005 Art. 89) umgeschichtet.

- Die Einkommenswirksamkeit der Maßnahmen wird bei der Ausgleichszulage mit 100 % eingeschätzt, bei Investitionsförderung und Agrarumweltmaßnahmen pauschal mit nur 50 %. Verbunden mit der Investitionsförderung kommt es zu höheren Planungs- und Ausführungskosten sowie oft zu Wartekosten. Im Falle der Agrarumweltmaßnahmen werden die Prämien zwar ohne Anreizkomponente ermittelt. Es ist aber trotzdem davon auszugehen, dass aufgrund der Streuung der Anpassungskosten zwischen den Betrieben und der Freiwilligkeit der Teilnahme bei den teilnehmenden Betrieben positive Einkommenswirkungen auftreten.
- In einer Variationsrechnung (Szenario HC\*) wurden die zusätzlichen Modulationsmittel vor dem Hintergrund der Förderung von Maßnahmen im Bereich der neuen Herausforderung zu 100 % in Form von Agrarumweltmaßnahmen in der Landwirtschaft eingesetzt. Die dadurch unterstellte Einkommenswirksamkeit der Mittel lag dadurch in den landwirtschaftlichen Betrieben bei 50 %. Diese Mittel wurden je ha LF verteilt, so dass auch Betriebe, die bisher nicht an den betreffenden Programmen teilgenommen haben, von der Mittelaufstockung profitieren.

Für die Einkommensrechnung der Modelle FARMIS und RAUMIS werden aufgrund dieser Annahmen nicht die gesamten, zusätzlichen Modulationsmittel plus nationale Kofinanzierung berücksichtigt, sondern nur ein Teil der EU-Mittel aus der Modulation. Bei Betrachtung sektoraler Einkommenswirkungen ist zusätzlich auf die Umverteilung der Fördermittel zwischen Landwirtschaftsbetrieben hinzuweisen, da nicht alle Betriebe, die von zusätzlicher Modulation betroffen sind, auch an neuen ELER-Maßnahmen werden teilnehmen können (siehe dazu auch Abschnitt 0).

## 3 Analyse der Marktentwicklungen

### 3.1 Zusammenfassung der Entwicklung im Referenzszenario

Vor der Darstellung der Modellergebnisse zu den Auswirkungen der Maßnahmen des HC soll an dieser Stelle eine kurze Beschreibung der Ergebnisse für das Referenzszenario erfolgen.<sup>11</sup> Dies ist notwendig, da im Gegensatz zu älteren Studien die Weltmärkte nachhaltig höhere Preise aufweisen, die schon im Referenzszenario massive Auswirkungen auf die Ergebnisse für den Binnenmarkt und Deutschland haben. Im Referenzszenario übersteigen die Weltmarktpreise fast alle Interventionspreise, so dass die Interventionspreise in ihrer Funktion als Absatzmaßnahme für etwaige Überschüsse durch die deutlich gestiegenen Weltmarktpreise ersetzt werden. Prinzipiell sind die Weltmarktpreise aber relativ volatil, das heißt gegenüber dem Jahresdurchschnitt beziehungsweise einem Mehrjahresdurchschnitt können sie relativ stark nach oben oder unten ausschlagen. Auch künftig werden diese Preisschwankungen möglich sein, so dass unter ungünstigen Bedingungen (überdurchschnittliche Produktionsausdehnung in Drittländern bei schwacher Nachfrage) deutlich unter dem mittleren Preisniveau angesiedelte Weltmarktpreise wahrscheinlich sind. Für die EU impliziert dies, dass damit auch ein Absinken der Binnenmarktpreise - entsprechend dem dann herrschenden Weltmarktpreisniveau - auf das dann noch geltende Interventionspreisniveau möglich ist.

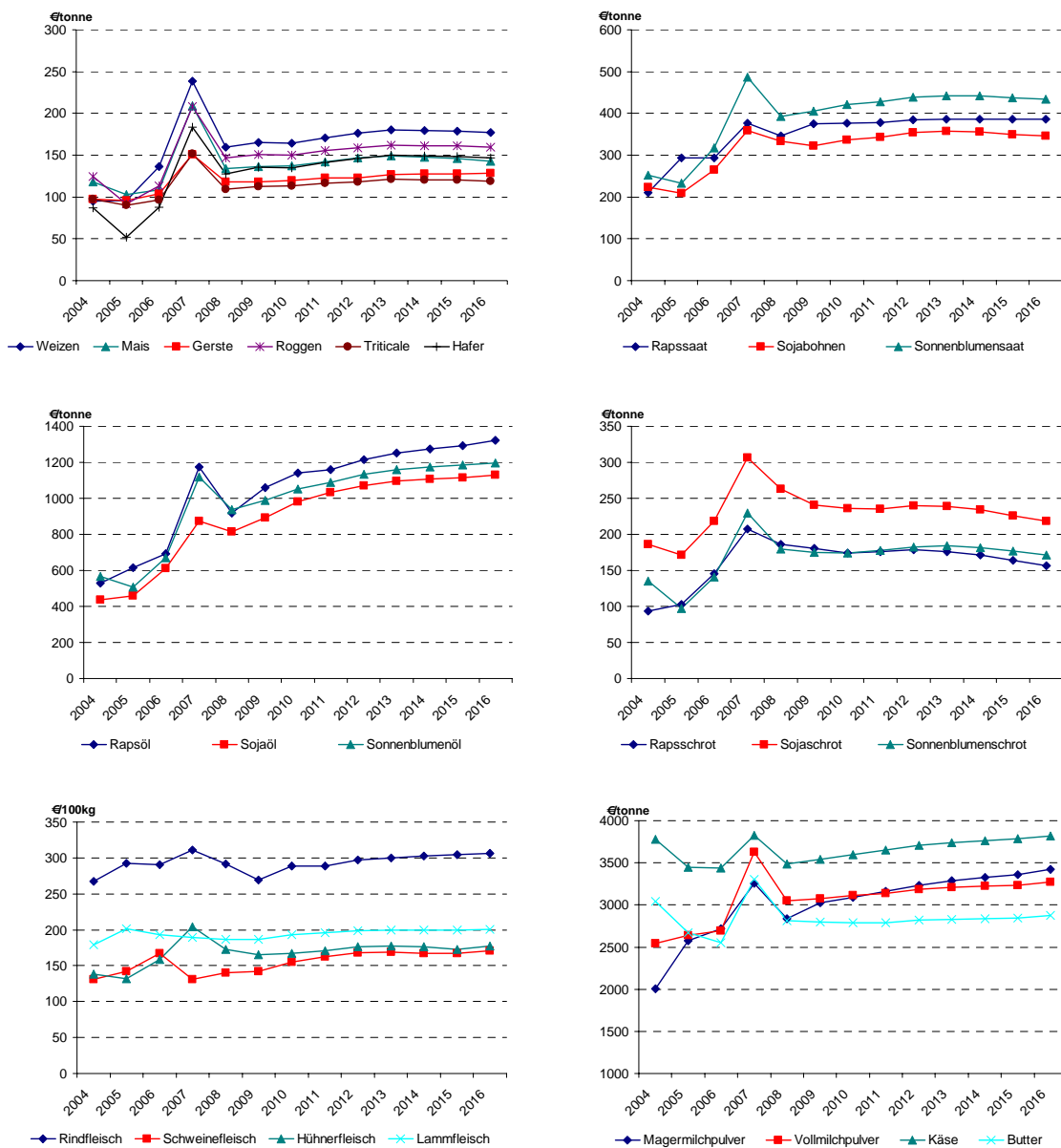
Insgesamt gesehen führen aber die hohen Weltmarktpreise bedingt durch die hohe internationale Nachfrage, die gestiegenen Produktionskosten, die politische Förderung biogener Treibstoffe sowie durch weitere Faktoren zu tendenziell höheren Weltmarktpreisen als noch zu Beginn der 2000er Jahre beobachtet wurden. In Deutschland ist das Preisniveau für Getreide seit 2007 deutlich gestiegen (vgl. Abbildung 2) und liegt für alle Getreidesorten über den (noch) geltenden Interventionspreisen. Dies wird relativ deutlich am Beispiel von Roggen, für den die Intervention schon 2004 abgeschafft wurde. Mit Auftreten des Preishochs sind fast alle Marktpreise der Getreidearten auf Rekordhöhen gestiegen, wobei allerdings eine gewisse Konsolidierung auf hohem Niveau in den nächsten zwei Jahren erwartet wird. Neben den hohen Weltmarktpreisen spielt in Deutschland die stark gestiegene Nachfrage nach Rapsöl für Biotreibstoff eine sehr wichtige Rolle bei der Preisentwicklung. Aufgrund der politisch induzierten Nachfrage wurde der Rapsanbau deutlich ausgedehnt und ist damit in Flächenkonkurrenz zur Nahrungsmittelerzeugung getreten. So ist seit dem Jahre 2000 die Anbaufläche für Rapssaat ausgedehnt worden. Theoretisch erfordert eine solche Entwicklung deutlich höhere Preise für Rapsöl, zuletzt hat aber der mit einer Zeitverzögerung ebenfalls gestiegene Getreidepreis die Flächenverschiebung

---

<sup>11</sup> Dabei stützen sich die Analysen auf eine vorläufige Referenz. Die endgültige Referenz kann von den vorliegenden Ergebnissen abweichen.

begrenzt. Der höhere Ölpreis induziert auch einen Preisanstieg beim Ausgangsprodukt Rapssaat, während die zu erwartende Preisentwicklung bei Rapsschrot unterdurchschnittlich ist. Ein Teil der Flächenausdehnungen erfolgte auf den Stilllegungsflächen, so dass die Flächenstilllegungsregelung schon vor den Maßnahmen zum Health Check in weiten Teilen außer Kraft gesetzt wurde. Neben der Produktionsausdehnung in Deutschland selbst werden im Referenzszenario aber auch verstärkt Ölsaaten als auch pflanzliche Öle und Fette importiert.

**Abbildung 2:** Entwicklung der Agrarpreise in Deutschland im Referenz-Szenario



Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei den Getreidearten kann insbesondere Weizen von den überproportional hohen Preissteigerungen am Weltmarkt profitieren, so dass auch hier in Deutschland die Anbaufläche und damit die Produktion vergleichsweise stark ausgedehnt wird. Anders ist die Situation bei den Futtergetreidearten. Bei diesen werden auch am Weltmarkt geringere Preiserhöhungen erwartet, die sich entsprechend niedriger auch am EU-Binnenmarkt und so auch in Deutschland niederschlagen. In Deutschland wird daher der Flächenanteil für Gerste eingeschränkt, da der Preis für Körnermais etwas höher ausfällt. Die Produktion wächst nur noch im Umfang der projizierten Ertragssteigerungen. Etwas günstiger sieht die Situation bei Roggen aus, da Roggen sowohl als Futter- als auch als Brotgetreide Verwendung findet und so der Preis inzwischen über den sonstigen Futtergetreidearten liegt. Bei unveränderten Nachfragepräferenzen dürfte die zukünftige Grenzverwertung für Roggen aber eher beim Preis für Futtergetreide angesiedelt sein.

Die geschilderten Entwicklungen führen über die Ausgaben für Futtermittel zu einer Erhöhung der Produktionskosten im tierischen Sektor, wobei der Preisanstieg hier nicht ganz so drastisch wie bei Getreide selbst verläuft, da neben Getreide auch Ölschrote als Eiweißfutter verfüttert werden. Allerdings muss zusätzlich berücksichtigt werden, dass sich durch die gestiegenen Preise für die genannten Produkte auch die Opportunitätskosten für Land und Arbeit erhöhen. Diese Faktoren induzieren im tierischen Sektor eine zum pflanzlichen Sektor vergleichbare Entwicklung. Auch im tierischen Sektor sieht sich das Angebot einer zusätzlichen gestiegenen globalen Nachfrage gegenüber. Allerdings fallen im tierischen Sektor die Preissteigerungen vergleichsweise moderat aus, da dort keine zusätzliche Nachfrage aus dem Nicht-Nahrungsbereich hinzukommt.

Nur vergleichsweise geringe Preisänderungen werden für Rindfleisch erwartet. Die Nachfrage ist in Deutschland immer noch durch eine geringe Verbraucherpräferenz und einen sinkenden Pro-Kopf-Verbrauch geprägt. Diese eingeschränkten Absatzmöglichkeiten finden ihren Niederschlag in einer rückläufigen Rindfleischproduktion. Zusätzlich wirkt sich das begrenzte Kälberaufkommen aus der Milchproduktion dämpfend auf die Rindfleischproduktion aus. Hintergrund ist, dass die Milchkuhbestände kontinuierlich schrumpfen, um den durch die Milchquotenregelung begrenzten Milchmengen und dem steigenden Fettgehalt der Anlieferungsmilch Rechnung zu tragen. Diese geringfügig stärkere Produktionseinschränkung bei Rindfleisch im Vergleich zur Nachfrage macht eine leichte Erholung der Rindfleischpreise in der Referenz möglich. Die übrigen tierischen Sektoren werden langfristig relativ stark durch technischen Fortschritt geprägt, der in den vergangenen Jahren zu Produktionssteigerungen und damit häufig zu Preisrückgängen führte. Kurz- und mittelfristig wirkt allerdings eine Reihe weiterer Faktoren, wie beispielsweise der Schweinezyklus. Durch die Erhöhung der Produktionskosten ist das künftige Produktionswachstum begrenzt, so dass die Großhandelspreise in Deutschland sowohl bei Schweinen als auch bei Geflügel anziehen.

Ganz im Zeichen der hohen Weltmarktpreise steht der Milchsektor in Deutschland. Während aufgrund der gesenkten Interventionspreise und des vergleichsweise reichlichen Angebots am Weltmarkt 2004/2005 und zum Teil noch 2006 die Preise vergleichsweise gering waren, stiegen 2007 und 2008 die Weltmarktpreise wegen der Angebotsverknappung sehr deutlich, und zwar nicht nur für Milchpulver sondern erstmals seit langem auch für Butter. Da gleichzeitig die Milchquoten nicht mehr in allen Mitgliedsstaaten ausgeschöpft wurden, konnte sich der Erzeugerpreis für Milch in Deutschland deutlich erholen und erreichte 34 bis 35 Euro je 100kg.

Da mit einer Normalisierung der Situation am Weltmarkt zu rechnen ist, wird der Binnenmarkt dieser Entwicklung folgen und die Preise werden wieder etwas nachgeben, insbesondere, wenn die beschlossenen zusätzlich verfügbaren Quoten genutzt werden. Trotzdem bleibt das projizierte Preisniveau über demjenigen von 2004/2005. In diesem Zusammenhang spielt der Preis für Magermilchpulver, vor allem die darin enthaltene Proteinkomponente, eine wichtige Rolle, da der (volatile) Weltmarktpreis im Durchschnitt über dem Interventionspreisniveau liegt und damit eine bessere Verwertung der Anlieferungsmilch mit sich bringt. Im Laufe der weiteren Entwicklung fällt der Erzeugerpreis für Milch in Deutschland auf gut 29 Euro je 100 kg, zieht dann aber aufgrund der Nachfrage bis 2015 wieder auf zirka 33 Euro je 100 kg an. Die mengenmäßige Entwicklung in der Herstellung von Milcherzeugnissen folgt dabei weitgehend der Entwicklung der Nachfrage und den in der Vergangenheit beobachteten Relationen in der Verarbeitung; der Frischproduktebereich und die Käseherstellung werden weiter ausgebaut. Wegen des begrenzten Milchangebots wird die Erzeugung der übrigen Produkte entsprechend eingeschränkt.

## **3.2 Auswirkungen der HC-Vorschläge**

### **3.2.1 Milch und Milchprodukte**

Da die HC-Vorschläge der EU-Kommission insbesondere den Milchsektor mit zusätzlichen jährlichen Aufstockungen der Quoten und dem geplanten Quotenausstieg im Jahre 2015 betreffen, ist der Milchsektor der wichtigste Ausgangspunkt für Veränderungen. Die Modellergebnisse sind in Tabelle 3 dargestellt.

Im HC-Szenario steigt die Milcherzeugung im Jahr 2015 um 5,8 % gegenüber dem REF-Szenario an. Durch die Ausdehnung der Produktionsmengen in dem prognostizierten Umfang sinken die Erzeugerpreise um 7,7 %. Bei den Modellrechnungen muss berücksichtigt werden, dass beim Auslaufen der Quotenregelung 2015 die notwendigen Anpassungen noch nicht abgeschlossen sind. Die volle Wirkung dürfte erst in den Folgejahren zum Tragen kommen. In der Regel bedarf eine Aufstockung der Milchkuhbestände eines gewissen zeitlichen Vorlaufs. Da die projizierten Preisrückgänge durch die Mengenaus-



dehnungen induziert sind, dürfte sich dann für die Erzeuger der Preisdruck weiter erhöhen. In gewissem Umfang wurde die erst zukünftig zu erwartende Entwicklung durch eine vollständige Transmission des technischen Fortschritts in Form einer Kostensenkung antizipiert.

Die zusätzlichen Produktionsmengen durch die zu erwartende Produktionsausdehnung bei einem Quotenausstieg werden relativ gleichmäßig auf alle Verwendungen verteilt, wobei aber der Frischproduktebereich weitgehend ausgenommen ist, da er überwiegend der Entwicklung der inländischen Nachfrage folgt. Unterproportional wird die Herstellung von Vollmilchpulver ausgeweitet, so dass der Preisrückgang hier vergleichsweise gering ausfällt. In den übrigen Sektoren führen die Ausdehnungen im Angebot zu Preisrückgängen in der Größenordnung zwischen 5 und 9 %. Zusammen mit anderen Faktoren und verbunden mit einem leichten Nachfragezuwachs lassen die Produktionsausweitungen im geschilderten Umfang keinen deutlichen Anstieg der Interventionsbestände erwarten. Für Deutschland besteht weiterhin ein Netto-Zuschussbedarf an Butter.

Etwas problematischer sieht die Situation bei Käse aus, wo der erwartete Preisrückgang mit 7,9 % vergleichsweise hoch ist. Die Käseherstellung ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich erhöht worden. Vor dem Hintergrund der verschiedenen Stufen der Kürzung der Interventionspreise für Butter und auch in eingeschränktem Umfang für Magermilchpulver sind die anfallenden Milchmengen tendenziell eher zu Käse verarbeitet worden, für die die Verarbeiter offenbar bessere Absatzmöglichkeiten auf den Märkten des In- und Auslands gesehen haben, auch wenn diese zum Teil nur durch Preisabschläge realisierbar waren. Alle Aussagen leiten sich aus den vergangenen Beziehungen ab. Ob diese auch in Zukunft bei weiterhin sehr hohen Weltmarktpreisen für Magermilchpulver gelten, bleibt abzuwarten. Es ist jedoch nicht unwahrscheinlich, dass bei weiterhin hohen Weltmarktpreisen für Magermilchpulver und im Vergleich eher etwas niedrigeren Preisen für Käse die Verarbeitung sich tendenziell mehr in Richtung Milchpulver verschiebt, auch wenn das anfallende Milchfett über die schlechter abzusetzende Butter verwertet werden muss. In diesem Zusammenhang könnte dann auch die Herstellung von Vollmilchpulver eine Alternative darstellen. Auch wenn eine solche Verschiebung nicht ausgeschlossen ist, kann der verwendete Modellansatz (Gleichgewichtsmodell) solche potenziellen Verschiebungen nicht antizipieren.

**Tabelle 3:** Überblick über die Auswirkungen der HC-Legislativvorschläge auf die Märkte für Milch und Milchprodukte

		REF 2015	HC 2015
		Absolut	Änderung gegenüber der REF in %
<b>Kuhmilch</b>			
Produktion	1000 t	29318	5,8
Milchkuhbestand	1000 Stück	3982	5,8
Preis	Euro/100kg	33,2	-7,7
<b>Butter</b>			
Produktion	1000 t	420	8,6
Inländische Verwend.	1000 t	528	0,6
Verbrauch/Kopf	kg/Kopf	6,5	0,6
Preis	Euro/100kg	284,2	-9,0
<b>MMP</b>			
Produktion	1000 t	291	6,8
Inländische Verwend.	1000 t	117	4,5
Verbrauch/Kopf	kg/Kopf	1,4	4,5
Preis	Euro/100kg	336,1	-7,0
<b>VMP</b>			
Produktion	1000 t	154	3,1
Inländische Verwend.	1000 t	172	-1,6
Verbrauch/Kopf	kg/Kopf	2,1	-1,6
Preis	Euro/100kg	323,4	-5,2
<b>Käse</b>			
Produktion	1000 t	2262	6,1
Inländische Verwend.	1000 t	1913	2,5
Verbrauch/Kopf	kg/Kopf	23,7	2,5
Preis	Euro/100kg	378,5	-7,9
<b>Sahne</b>			
Produktion	1000 t	722	0,0
Inländische Verwend.	1000 t	665	0,0
Verbrauch/Kopf	kg/Kopf	8,2	0,0
Preis	Euro/100kg	214,5	-5,1
<b>Sonstige fr. Milchprod.</b>			
Produktion	1000 t	3095	0,3
Inländische Verwend.	1000 t	2768	0,4
Verbrauch/Kopf	kg/Kopf	34,3	0,4
Preis	Euro/100kg	146,2	-3,2

Quelle: Eigene Berechnungen.

### 3.2.2 Fleischprodukte

Die Änderungen in der Milcherzeugung wirken sich auch auf die übrige tierische Produktion aus (vgl. Tabelle 4). Durch den höheren Milchkuhbestand im HC-Szenario nimmt der Schlachtkuh- und Kälberanfall im Vergleich zum REF-Szenario zu, was sich negativ auf die Preise für Rindfleisch auswirkt. Wegen der vergleichsweise niedrigeren Preise werden weniger Mastfärsen aufgestallt. Außerdem werden weniger Mutterkühe gehalten. Bei den kurzfristig gestiegenen Schlachtungen insgesamt führt das Absinken der durchschnittlichen Schlachtgewichte zu einem leichten Produktionsrückgang. Die Ursache hierfür liegt im höheren Anteil von Kälbern an den Schlachtungen, die deutlich niedrigere Schlachtgewichte aufweisen. Insgesamt induziert der Ausstieg aus der Milchgarantiemengenregelung einen Rückgang der Rindfleischpreise um 6,8 % im HC-Szenario. Durch den Preisrückgang wächst der Pro-Kopf-Verbrauch von Rindfleisch um 4,1 %.

Der gesunkene Preis im Rindfleischsektor hat auch indirekte Auswirkungen auf den Schweinefleischsektor. Durch die Veränderung der Preisrelationen zugunsten von Rindfleisch leitet sich aus der Umsetzung des Health Checks ein Verbrauchsrückgang um 2,5 % ab. Die Preise geben um 1,4 % nach und die Produktion wird geringfügig eingeschränkt. Noch etwas geringer fallen die Reaktionen im Geflügelfleischsektor aus. Im Gegensatz zur Produktion von Schweinefleisch wird die Hähnchenerzeugung ausgedehnt. Dieser Produktionsanstieg wird durch die geringen Preisrückgänge bei Hähnchen im Vergleich zu Rind- und Schweinefleisch ausgelöst. Dies ist wiederum auf den sehr begrenzten Nachfragerückgang durch die gesunkenen Rindfleischpreise zurückzuführen.

**Tabelle 4:** Überblick über die Auswirkungen der HC-Legislativvorschläge auf die Fleischmärkte in Deutschland

		<b>REF 2015</b>	<b>HC 2015</b>
		<b>Absolut</b>	<b>Änderung gegenüber der REF in %</b>
<b>Rind- und Kalbfleisch</b>			
Produktion	1000 t	983	2,8
Schlachtgewicht	kg/Tier	310	-1,0
Inländische Verwend.	1000 t	934	4,1
Verbrauch/Kopf	kg/Kopf	11,6	4,1
Preis	Euro/100kg	304	-6,8
<b>Schweinefleisch</b>			
Produktion	1000 t	4544	-0,2
Schlachtgewicht	kg/Tier	95	0,0
Inländische Verwend.	1000 t	4773	-2,5
Verbrauch/Kopf	kg/Kopf	59,1	-2,5
Preis	Euro/100kg	167	-1,4
<b>Schaffleisch</b>			
Produktion	1000 t	51	-1,6
Schlachtgewicht	kg/Tier	25	-0,3
Inländische Verwend.	1000 t	125	-11,0
Verbrauch/Kopf	kg/Kopf	1,5	-11,0
Preis	Euro/100kg	200	-0,9
<b>Geflügelfleisch</b>			
Produktion	1000 t	645	0,3
Inländische Verwend.	1000 t	799	-0,1
Verbrauch/Kopf	kg/Kopf	9,9	-0,1
Preis	Euro/100kg	172	-0,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

### 3.2.3 Getreide und Ölsaaten

Beim prognostizierten Anstieg der Getreidepreise hat die Umsetzung der Vorschläge zum Health Check nur geringen Einfluss auf den Getreidesektor in Deutschland (vgl. Tabelle 5). Die im Zeitablauf hohen Preise für Gerste und insbesondere die hohen Weltmarktpreise für Mais (und andere Getreidearten) implizieren, dass der De-facto-Wegfall der Intervention für Futtergetreide zu keinem Preisverfall bei Gerste führt. Der Gerstepreis bleibt auf dem Niveau des Referenzszenarios. Ähnlich war schon die Entwicklung hinsichtlich der Einschränkung der Maisintervention im Referenzszenario. Auch die Produktion und die Preise für die übrigen Getreidearten ändern sich nicht. Die einzigen sich ergebenden Veränderungen betreffen die inländische Verwendung der verschiedenen Getreidearten. Dies betrifft insbesondere Körnermais, Weichweizen und Gerste. Bei Roggen ergeben sich keine Veränderungen, da der Preis sich inzwischen relativ stark dem Weichweizenpreis angenähert hat.

Noch geringer sind die Auswirkungen der Maßnahmen des Health Check auf den Ölsaatensektor in Deutschland (vgl. Tabelle 6). Sie sind weitgehend vernachlässigbar.

**Tabelle 5:** Überblick über die Auswirkungen der HC-Legislativvorschläge auf die Getreidemärkte in Deutschland

		<b>REF 2015</b>	<b>HC 2015</b>
		<b>Absolut</b>	<b>Änderung gegenüber der REF in %</b>
<b>Getreide insgesamt</b>			
Produktion	1000 t	56004	0,0
Anbaufläche	1000 ha	7602	0,0
Inländische Verwend.	1000 t	42818	1,4
<b>Weichweizen</b>			
Produktion	1000 t	29014	0,0
Anbaufläche	1000 ha	3829	0,0
Ertrag	t/ha	7,6	0,0
Inländische Verwend.	1000 t	19044	1,6
Preis	Euro/100kg	17,9	0,1
<b>Gerste</b>			
Produktion	1000 t	12848	0,0
Anbaufläche	1000 ha	1722	0,0
Ertrag	t/ha	7,5	0,0
Inländische Verwend.	1000 t	10858	1,6
Preis	Euro/100kg	12,8	0,1
<b>Körnermais</b>			
Produktion	1000 t	4674	0,0
Anbaufläche	1000 ha	478	0,0
Ertrag	t/ha	9,8	0,0
Inländische Verwend.	1000 t	5465	1,8
Preis	Euro/100kg	14,6	0,0
<b>Roggen</b>			
Produktion	1000 t	3625	0,0
Anbaufläche	1000 ha	661	0,0
Ertrag	t/ha	5,5	0,0
Inländische Verwend.	1000 t	2549	-0,1
Preis	Euro/100kg	16,1	0,1
<b>Hafer</b>			
Produktion	1000 t	2025	0,1
Anbaufläche	1000 ha	357	0,1
Ertrag	t/ha	5,7	0,0
Inländische Verwend.	1000 t	1243	0,0
Preis	Euro/100kg	14,8	0,1
<b>Triticale</b>			
Produktion	1000 t	3767	0,0
Anbaufläche	1000 ha	547	0,0
Ertrag	t/ha	6,9	0,0
Inländische Verwend.	1000 t	2771	0,0
Preis	Euro/100kg	12,0	0,1

Quelle: Eigene Berechnungen.

**Tabelle 6:** Überblick über die Auswirkungen der HC-Legislativvorschläge auf die Ölsaatenmärkte

		<b>REF 2015</b>	<b>HC 2015</b>
		<b>Absolut</b>	<b>Änderung gegenüber der REF in %</b>
<b>Summe Ölsaaten</b>			
Produktion	1000 t	9416	0,0
Anbaufläche	1000 ha	1775	0,0
Inländische Verwend.	1000 t	16949	0,0
<b>Raps</b>			
Produktion	1000 t	9320	0,0
Anbaufläche	1000 ha	1729	0,0
Ertrag	t/ha	5,4	0,0
Inländische Verwend.	1000 t	11051	0,0
Preis	Euro/100kg	38,6	0,0
<b>Sonnenblumen</b>			
Produktion	1000 t	94	0,0
Anbaufläche	1000 ha	43	0,0
Ertrag	t/ha	2,2	0,0
Inländische Verwend.	1000 t	629	0,0
Preis	Euro/100kg	43,7	0,0
<b>Sojabohnen</b>			
Produktion	1000 t	1	0,0
Anbaufläche	1000 ha	3	0,0
Ertrag	t/ha	0,5	0,0
Inländische Verwend.	1000 t	5269	0,0
Preis	Euro/100kg	35,0	0,0

Quelle: Eigene Berechnungen.





## 4 Regionale und betriebliche Auswirkungen der HC-Vorschläge

### 4.1 Regionale Wirkungen

In den folgenden Abschnitten werden die regionalen Auswirkungen der unterschiedlichen Szenarien zur zukünftigen Entwicklung des Agrarsektors mit Hilfe des Modells RAUMIS untersucht. Neben einer kurzen Darstellung der sektoralen Ergebnisse stehen hierbei die regionalen Angebots- und Einkommensänderungen im Zentrum der Analysen.

#### 4.1.1 Produktionsanpassungen

Die wesentlichen Triebkräfte für Anpassungen in der Landwirtschaft durch die HC-Vorschläge sind der ermittelte Preisrückgang bei Milch nach dem Auslaufen der Milchquotenregelung sowie der Preisrückgang bei Rindfleisch (vgl. Tabelle 7).

**Tabelle 7:** Überblick über sektorale Entwicklungen

	Einheit	Basisjahr		Baseline REF abs.	Baseline zu	HC zu
		1999 abs.	2004/06 abs.		2004/06 in %	Baseline in %
<b>Erzeugerpreise (nominal)</b>						
Getreide	Euro / t	109	103	164	59.6	0.1
Ölsaaten	Euro / t	176	208	342	64.6	0.3
Energiemais 1)	Euro / t	-	22 - 24	28	6.2	0.0
Milch 2)	Euro / kg	0.31	0.30	0.35	16.6	-7.7
Rindfleisch 3)	Euro / kg	2.7	2.8	3.2	11.7	-7.9
<b>Landnutzung</b>						
Getreide	1.000 ha	6 840	6 838	6 305	-7.8	0.7
Weizen	1.000 ha	2 706	3 126	3 154	0.9	0.5
Gerste	1.000 ha	2 196	1 986	1 787	-10.0	0.9
Roggen	1.000 ha	851	571	692	21.2	0.8
Ölsaaten (inkl NRR)	1.000 ha	1 137	1 381	1 676	21.4	-0.9
Kartoffeln	1.000 ha	298	282	341	21.1	0.0
Hülsen- u. Hackfrüchte	1.000 ha	1 012	860	728	-15.4	-2.1
Silomais	1.000 ha	1 203	1 282	887	-30.9	-3.6
Sonst. Ackerfutter	1.000 ha	469	456	583	28.0	0.6
Energiemais	1.000 ha	0	200 (4)	1 022	411.0	0.9
Stilllegung	1.000 ha	720	772	53	-93.2	3.8
Rindviehbestand	1.000 St	14 896	13 002	10 244	-21.2	-1.8
dav. Milchkühe	1.000 St	4 765	4 213	3 784	-10.2	4.1
Milchanlieferung	1.000 t	26 768	27 350	27 966	2.2	4.2
Rind- und Kalbfleischerzeugung	1.000 t	1 396	1 286	1 036	-19.4	-7.1
NWSF	Mio. €	10 614	11 821	16 375	38.5	-7.5
Arbeitskräftebedarf (AK)	1.000 St	648	559	479	-14.3	0.1
NWSF/AK	1.000 €/AK	16. 382	21.1	34.2	61.6	-7.6
Subventionen	Mio. €	5 171	6 162	6 998	13.6	-0.1

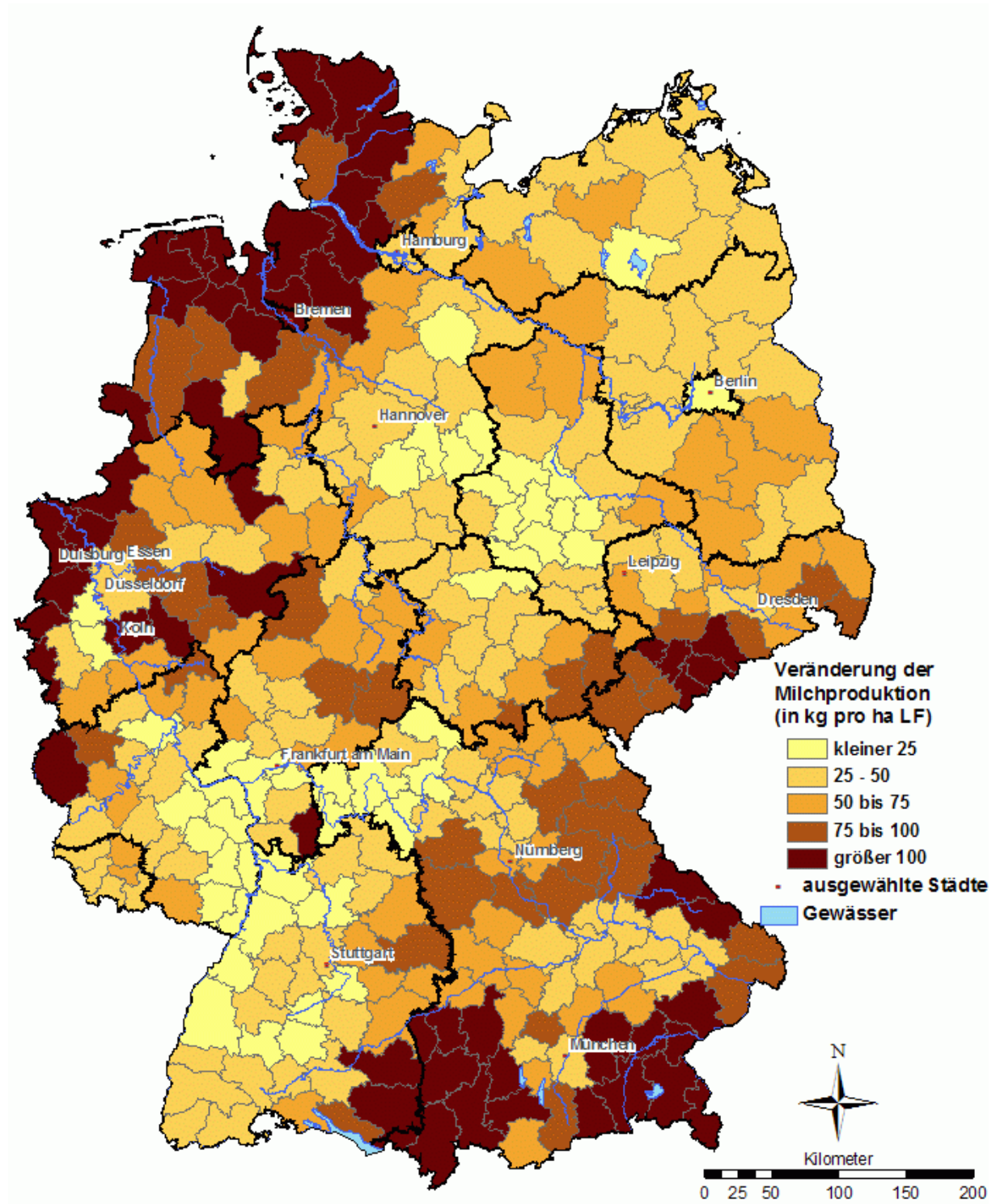
1) Maissilage frei Siloplatte mit 30 % Trockensubstanz TS in der Frischmasse. - 2) Jeweilige Inhaltsstoffe - 3) Durchschnittspreis männliche Rinder. 4) Geschätzt.

Quelle: RAUMIS 2008.

Die Abschaffung der Milchquote führt nach den RAUMIS-Ergebnissen im HC-Szenario zu einer Ausdehnung der Milchproduktion um insgesamt 4,2 %. Der dadurch ausgelöste Rückgang des Milchpreises um rund 8 %, fällt jedoch geringer aus als die Quotenrente im Zieljahr. Aufgrund der Preissenkung bei Rindfleisch geht die Produktion um 7 % zurück. Dies betrifft insbesondere die Bullen- und Färsenmast, die um 10 bzw. 13 % eingeschränkt wird, während die an den Milchkuhbestand gekoppelte Fleischerzeugung - ca. ein Viertel der Gesamtrindfleischerzeugung - im Rahmen der Aufstockung des Milchkuhbestandes um 4 % zunimmt. Angesichts des Rückgangs des Rindviehbestandes ist weniger Grundfutter erforderlich, so dass der Silomaisanbau um 3,6 % eingeschränkt wird. Insgesamt haben die HC-Vorschläge auf die meisten pflanzlichen Verfahrensumfänge nur einen geringen Einfluss. Ausnahmen sind der Anbau von NR-Ölsaaten und Hülsenfrüchten, deren Produktion aufgrund des Wegfalls der spezifischen Prämien um rund 5 bzw. 17 % verringert wird.

Die moderate Ausdehnung der Milcherzeugung um rund 4 % ist regional unterschiedlich stark ausgeprägt (vgl. Karte 1). Insbesondere Regionen, die in der Ausgangssituation eine relativ hohe Produktionsdichte wie z. B. die Nordwestdeutsche Küstenregion, der Niederrhein, Teile des Bergischen Landes und der Eifel sowie der Süden Bayerns aufweisen, lassen bei einem Auslaufen der Milchquotenregelung eine deutlich überdurchschnittliche Produktionsausdehnung erwarten. Somit wird sich der Konzentrationsprozess der Milchproduktion, wie er auch schon im Zusammenhang mit der Einführung der bundesweiten Milchquotenübertragung eingeschätzt wurde, fortsetzen, wobei zu berücksichtigen ist, dass es sich bei diesem Wanderungsprozess nur um relativ geringe Gesamtmengen handelt.

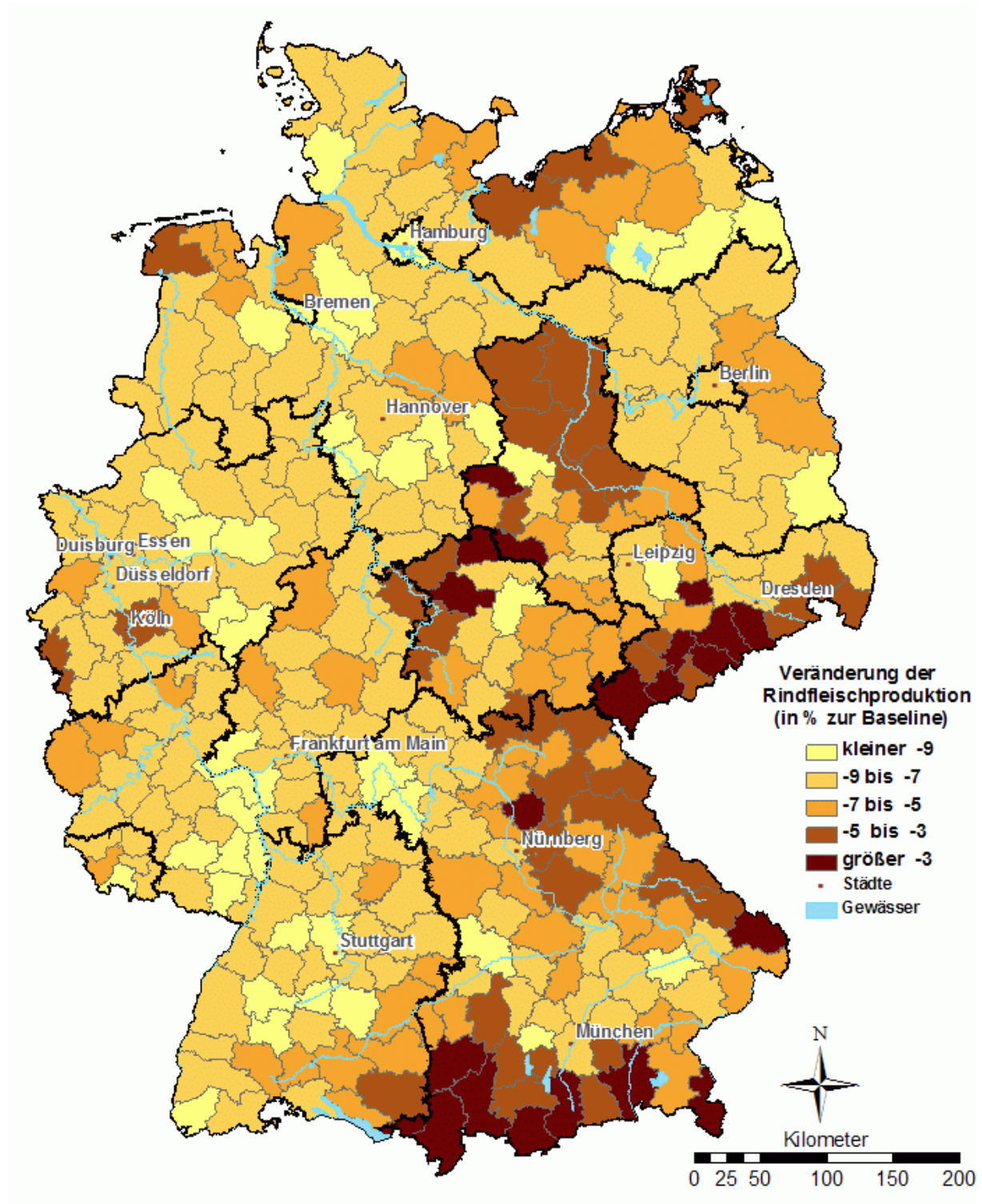
**Karte 1:** Veränderung der regionalen Milchproduktion (kg je ha LF; HC-Szenario vs. Baseline)



Quelle: RAUMIS 2008.

Bei der Rindfleischproduktion sind ebenfalls relativ starke regionale Unterschiede zu beobachten (vgl. Karte 2). Regionen, die ihre Milchproduktion ausdehnen sowie einige Regionen in den neuen Bundesländern, die in der Ausgangssituation ein geringes absolutes Produktionsniveau haben, sind vom Rückgang der Rindfleischerzeugung weniger stark betroffen, während vor allem in auf Rindermast spezialisierten Regionen die Rindfleischerzeugung überdurchschnittlich eingeschränkt wird.

**Karte 2:** Veränderung der regionalen Rindfleischproduktion (in %; HC-Szenario vs. Baseline)



Quelle: RAUMIS 2008.

### 4.1.2 Einkommenswirkungen

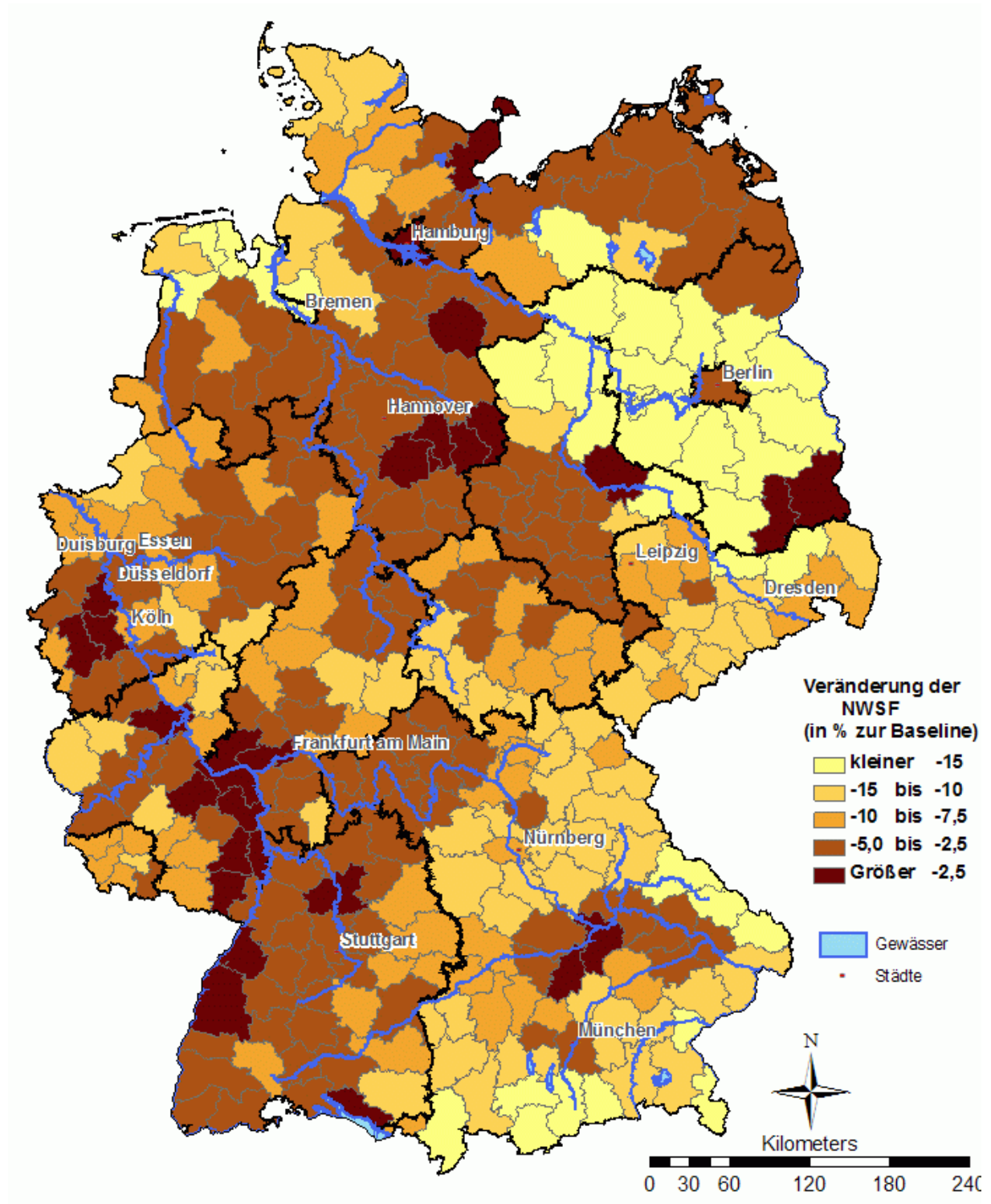
In der Landwirtschaft sind durch die HC-Vorschläge nach den RAUMIS-Ergebnissen Einkommenseinbußen gemessen an der Nettowertschöpfung (NWSF) in Höhe von 7,5 % zu erwarten (vgl. Tabelle 7). Diese resultieren vor allem aus der Preissenkung bei Milch und Rindfleisch sowie durch die Reduzierung der Einkommenswirkung der Subventionen.<sup>12</sup> Den ermittelten Einkommensverlusten wirken Entlastungen durch den Wegfall der Quotenkosten entgegen, die in der NWSF-Berechnung definitionsgemäß nicht berücksichtigt werden. Aufgrund der regional heterogenen Produktionsstruktur im Hinblick auf die Milcherzeugung bzw. Rindermast sind die regionalen Einkommenswirkungen unterschiedlich. Regionen mit einer relativ hohen Milchproduktionsdichte haben entsprechend überdurchschnittliche Einkommensverluste zu verzeichnen (vgl. Karte 3).

Vergleichsweise geringe Einkommensverluste haben die klassischen Ackerbaustandorte und Regionen mit einem relativ hohen Anteil an Sonderkulturen wie beispielsweise die Köln-Aachener Bucht, die Hildesheimer Börde sowie Teile der Rhein-Schiene zu verzeichnen.

---

<sup>12</sup> Direktzahlungen der ersten Säule mit einer hohen Einkommenswirksamkeit werden im Rahmen der Modulation gekürzt und annahmegemäß zur Finanzierung von Maßnahmen der 2. Säule, die in der Landwirtschaft in der Regel eine geringere Einkommenswirksamkeit aufweisen, eingesetzt.

**Karte 3:** Veränderung der regionalen landwirtschaftlichen Einkommen (NWSF) (in %; HC-Szenario vs. Baseline)

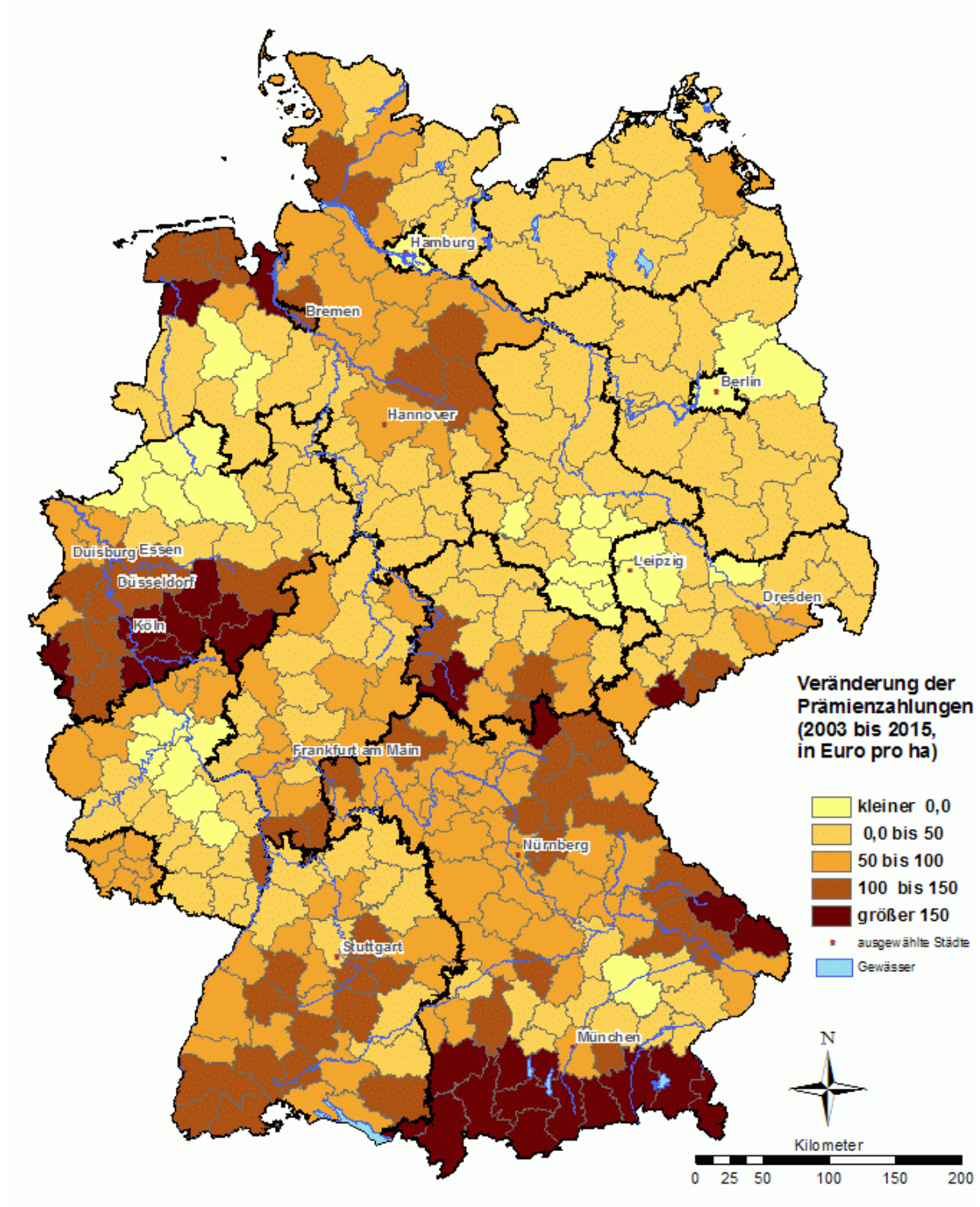


Quelle: RAUMIS 2008.

Zur Einordnung der ermittelten regionalen Einkommensverluste im Milch- und Rindfleischbereich durch die HC-Vorschläge ist die räumliche Umverteilung der Direktzahlungen im Rahmen der Umsetzung des „Regionalmodells“ der Direktzahlungen bis zum Jahr 2013 von Bedeutung (vgl. Karte 4). Regionen, die von der bundeslandweiten Angleichung der Transferzahlungen profitieren sind vor allem Grünlandregionen sowie Ackerbauregionen mit einem hohen Hackfruchtanteil.



**Karte 4:** Regionale Veränderung der Direktzahlungen (Euro je ha LF; Baseline vs. Basisjahr)



Quelle: RAUMIS 2008.

Vor diesem Hintergrund werden in Gründlandregionen die durch die HC-Vorschläge ermittelten Einkommensverluste im Milch- und Rindfleischbereich bereits im Vorfeld über die regionale Umverteilung der Direktzahlungen abgedeckt. Demgegenüber erfolgt keine derartige Abfederung von Einkommensverlusten in Regionen mit intensiver Milcherzeugung und/oder Rindermast auf Silomaisbasis, wie beispielsweise am Niederrhein und in Teilen Nordwestdeutschlands, da diese Regionen nur geringfügig von der Umverteilung der Direktzahlungen profitieren oder sogar negativ betroffen sind.

## 4.2 Betriebliche Wirkungen

In den folgenden Abschnitten werden die betrieblichen Auswirkungen der unterschiedlichen Szenarien zur zukünftigen Entwicklung des Agrarsektors mit Hilfe des Modells FARMIS untersucht. Neben einer kurzen Darstellung der sektoralen Ergebnisse stehen hierbei die Angebots- und Einkommensänderungen in Betrieben unterschiedlicher Größe und Lage im Zentrum der Analysen, um insbesondere diesbezügliche Unterschiede in den betrieblichen Entwicklungen und Betroffenheiten aufzuzeigen.

### 4.2.1 Produktionsanpassungen

Die mit FARMIS ermittelten sektoralen Produktionswirkungen bestätigen die RAUMIS-Ergebnisse (vgl. Tabelle 8). Die Flächennutzung wird bei den meisten Kulturen von den HC-Vorschlägen nur wenig beeinflusst. Ausnahmen sind der Anbau von NR-Ölsaaten und Hülsenfrüchten, deren Produktion aufgrund des Wegfalls der gekoppelten Prämien um 6,2 bzw. 12,5 % eingeschränkt wird, sowie die Ausdehnung des Ackerfutteranbaus um 1,9 % als Reaktion auf die Zunahme der Zahl der Milchkühe. Die Abschaffung der Milchquote führt trotz des Rückgangs des Milchpreises zu einer Ausdehnung der Milchproduktion um insgesamt 6,8 %. Die Unterschiede zwischen den Regionen und Betriebsgruppen fallen dabei relativ gering aus (vgl. Tabelle 9), da in der Baseline durch die Einführung einer nationalen Übertragungsregion für Milchquote bereits umfangreiche Verlagerungen der Milchproduktion innerhalb Deutschlands stattgefunden haben, die zu einer Angleichung der Quotenrenten führen. Die leichten regionalen Unterschiede spiegeln dabei in der Tendenz die Wanderungsrichtungen der Milchquote in der Baseline wider, mit etwas überdurchschnittlichen Produktionsausdehnungen in den nördlichen und östlichen Bundesländern. Trotz der mit 5,6 % unterdurchschnittlichen Ausdehnung in den südlichen Bundesländern können auch hier durch die Abschaffung der Milchquote die im Zuge des nationalen Quotenhandels reduzierten Produktionspotenziale voll ausgeglichen werden.

Die Rindfleischproduktion aus Bullen- und Mutterkuhhaltung wird eingeschränkt als Folge der rückläufigen Rindfleischpreise und der zunehmenden Konkurrenz um Fläche, Futter und Arbeitskräfte durch den Anstieg der Milchkuhbestände. Die Zahl der

geschlachteten Bullen geht insgesamt um 11,4 % zurück, mit z. T. deutlich stärkeren Rückgängen in den spezialisierten Milchviehbetrieben (bis -25 %) und geringeren Abnahmen in den Futterbaubetrieben ohne Milchkuhhaltung (6,6 bis 9,8 %).<sup>^</sup>

**Tabelle 8:** Überblick über sektorale Entwicklungen (nominale Werte)

		Basisjahr 04/05	Baseline	HC % Änderung zur Baseline
<b>Produktionswert</b>				
Insgesamt	Mio. €	29.360	39.329	-1,3
Pflanzliche Produkte	Mio. €	10.781	17.684	-0,4
Tierische Produkte	Mio. €	18.579	21.645	-2,0
<b>Vorleistungen</b>				
Variable Kosten	Mio. €	-18.360	-23.814	0,5
Sonstige Kosten	Mio. €	-2.867	-3.226	0,0
Abschreibung	Mio. €	-4.718	-5.372	0,5
Zinsen	Mio. €	-1.134	-1.031	0,5
Fremdlöhne	Mio. €	-2.565	-3.914	0,8
<b>Subventionen</b>				
Insgesamt	Mio. €	6.370	6.952	-0,1
Direktzahlungen I. Säule	Mio. €	4.339	5.341	-8,1
Modulation	Mio. €		228	(389) Mio €
<b>Einkommen</b>				
NWSf	Mio. €	12.872	16.854	-4,7
NWSf/AK	€	27.992	46.422	-5,0
Gewinn pro FAK	€	19.296	41.921	-3,2
Gewinn + Personalaufwand pro AK	€	19.796	35.790	-2,3
<b>Anbaufläche</b>				
Getreide <sup>1)</sup>	1.000 ha	6.780	6.715	-0,5
Weichweizen	1.000 ha	2.962	3.498	-0,1
Gerste	1.000 ha	2.084	1.595	-0,7
Roggen	1.000 ha	543	426	-1,6
Mais <sup>2)</sup>	1.000 ha	345	280	-0,3
Ölsaaten insg.	1.000 ha	1.277	1.591	-1,7
Food-Ölsaaten	1.000 ha	1.027	1.276	-0,6
NR-Ölsaaten	1.000 ha	250	315	-6,2
Hülsenfrüchte	1.000 ha	215	179	-12,5
Kartoffeln	1.000 ha	275	285	0,0
Zuckerrüben	1.000 ha	438	297	0,0
Ackerfutter insg.	1.000 ha	1.555	1.175	1,9
Silomais	1.000 ha	1.150	820	2,0
Sonstiges	1.000 ha	405	354	1,6
Flächenstilllegung insg.	1.000 ha	1.094	231	-2,9
obligatorisch	1.000 ha	661		
freiwillig	1.000 ha	182	231	-2,9
Grünland	1.000 ha	4.780	4.780	0,0
intensiv	1.000 ha	3.340	2.225	2,6
extensiv	1.000 ha	1.433	2.548	-2,3
Brache	1.000 ha	25	33	(66) 1000 ha
LF	1.000 ha	16.487	16.476	-0,4
<b>Tierhaltung</b>				
Milchkühe	1.000 St.	4.283	3.892	6,8
Mutterkühe	1.000 St.	622	348	-3,8
Mastbullen <sup>3)</sup>	1.000 St.	1.815	1.071	-11,4
<b>Arbeitskräfte</b>				
Insgesamt	1.000 AK	460	363	0,3
Fam-AK	1.000 AK	339	217	0,0
<b>Produktion</b>				
Getreide <sup>1)</sup>	1.000 t	41.891	45.748	-0,3
Raps	1.000 t	3.636	5.918	-0,4
Milch	1.000 t	28.653	29.583	6,8
Rindfleisch	1.000 t	1.177	835	-3,4

1) Zur besseren Vergleichbarkeit erfolgt die Angabe der sektoralen Getreidefläche und -produktion nach Abzug der mit RAUMIS ermittelten Energiemaisflächen.

2) In FARMIS ist in der Anbaufläche für Mais lediglich die Körnermaisfläche berücksichtigt.

3) Jahresproduktion.

Quelle: FARMIS 2008.

**Tabelle 9:** Entwicklung der Produktion nach Regionen, Betriebsformen und Betriebsgrößen

	Milch			Rindfleisch			Bullen		
	Basisjahr	Baseline	HC	Basisjahr	Baseline	HC	Basisjahr	Baseline	HC
	1.000 t		% Änderung zur Baseline	1.000 t		% Änderung zur Baseline	Schlachttiere in 1.000		% Änderung zur Baseline
<b>Nord</b>									
Nord	10.531	11.541	7,4	552	378	-4,5	1.021	588	-10,8
Süd	10.228	9.724	5,6	390	283	-3,6	539	341	-11,9
Mitte	1.836	1.870	6,6	72	52	-3,1	91	52	-11,9
Ost	6.058	6.447	7,8	163	122	-0,1	164	90	-14,1
Ackerbau	1.185	1.236	8,2	120	71	-7,3	238	127	-11,9
Futterbau mit Milchkühen	23.341	23.907	6,6	617	450	-1,3	660	324	-16,6
Futterbau ohne Milchkühe	1	1	9,7	286	200	-7,1	684	477	-7,6
Gemischt/Verbund	3.999	4.313	7,7	142	107	-2,7	211	130	-12,4
Veredlung	108	111	8,3	10	6	-7,3	18	11	-10,7
Sonstige	19	16	10,1						
<b>Insgesamt</b>	<b>28.653</b>	<b>29.583</b>	<b>6,8</b>	<b>1.177</b>	<b>835</b>	<b>-3,4</b>	<b>1.815</b>	<b>1.071</b>	<b>-11,4</b>
<b>Nord</b>									
Ackerbau < 50 ha	105	83	9,3	24	8	-13,1	56	17	-16,7
Ackerbau 50-100 ha	100	115	8,3	29	20	-9,4	70	46	-10,8
Ackerbau > 100 ha	42	48	8,9	10	7	-9,3	20	13	-10,7
FB 1-30 Milchkühe	922	843	7,7	50	26	-5,9	92	37	-16,1
FB 30-60 Milchkühe	3.484	3.659	7,3	111	77	-2,6	161	81	-15,0
FB > 60 Milchkühe	5.202	6.047	7,3	148	118	-1,8	198	113	-13,4
FB sonstige	1	1	9,8	146	98	-6,4	361	245	-6,6
Gemischt/Verbund	653	721	7,5	27	20	-5,3	47	27	-13,4
Veredlung	22	24	7,8	7	4	-10,0	14	9	-10,6
<b>Süd</b>									
Ackerbau < 50 ha	29	16	10,0	5	1	-9,4	9	3	-12,3
Ackerbau 50-100 ha	13	13	7,6	7	5	-9,0	19	11	-9,8
Ackerbau > 100 ha	22	21	6,4	6	5	-8,9	14	10	-11,7
FB 1-30 Milchkühe	4.127	3.612	5,6	109	72	-1,6	85	36	-22,5
FB 30-60 Milchkühe	4.288	4.239	5,2	95	74	-0,7	57	28	-25,1
FB > 60 Milchkühe	1.110	1.204	5,9	21	18	1,4	12	8	-14,7
FB sonstige	0	0	0,0	95	69	-7,9	237	170	-8,2
Gemischt/Verbund	613	599	7,6	49	37	-5,8	102	73	-10,1
Veredlung	8	5	8,3	1	1	-8,1	2	1	-11,5
<b>Mitte</b>									
Ackerbau < 50 ha	4	1	17,8	2	1	-17,2	2	0	-29,0
Ackerbau 50-100 ha	3	3	5,8	4	2	-8,9	8	5	-9,6
Ackerbau > 100 ha	11	11	6,9	3	2	-6,2	6	4	-9,3
FB 1-30 Milchkühe	332	293	7,0	10	6	-1,8	10	3	-21,6
FB 30-60 Milchkühe	589	596	6,1	12	9	1,0	8	3	-21,6
FB > 60 Milchkühe	792	862	6,6	14	12	2,4	5	3	-18,1
FB sonstige	0	0	0,0	21	15	-8,2	39	28	-9,8
Gemischt/Verbund	104	104	8,0	6	4	-5,0	11	6	-12,1
Veredlung	0	0	11,1	0	0	-8,7	1	0	-10,4
<b>Ost</b>									
Ackerbau < 100 ha	1	1	10,1	1	0	-9,4	1	1	-15,1
Ackerbau 100-300 ha	10	10	9,9	3	1	-6,6	3	2	-11,5
Ackerbau > 300 ha	845	914	8,1	27	19	-0,9	30	16	-13,7
FB 1-50 Milchkühe	158	46	9,1	3	1	4,6	2	0	-17,6
FB 50-150 Milchkühe	568	588	8,8	9	7	5,6	5	2	-17,7
FB > 150 Milchkühe	1.769	1.918	7,2	35	28	2,3	25	11	-19,5
FB sonstige	0	0	4,7	25	18	-7,5	47	34	-9,4
Gemischt/Verbund	2.629	2.888	7,8	59	46	1,1	51	24	-18,4
Veredlung	78	82	8,5	2	1	3,6	0	0	-12,0

Quelle: FARMIS (2008).

## 4.2.2 Einkommenswirkungen

Die Einkommenswirkungen der HC-Vorschläge sind vor dem Hintergrund der sehr positiven Einkommensentwicklungen in der Baseline zu sehen. Im Vergleich zum Basisjahr steigen die Betriebseinkommen im Schnitt um real 25 %, bezogen auf die Arbeitskraft sogar um 33 % an (vgl. Tabelle 10). Dies ist auf die günstige Entwicklung der Preise für Agrarprodukte, den andauernden Strukturwandel mit Aufgabe gerade kleinerer Betriebe mit geringen Einkommensmöglichkeiten, das dadurch ermöglichte Wachstum der verbleibenden Betriebe, und die durch technischen Fortschritt ermöglichte Reduzierung des Arbeitsbedarfs sowie Ertrags- und Leistungssteigerungen zurückzuführen. Die Einführung des Kombinationsmodells für entkoppelte Zahlungen im Zuge der Luxemburger Agrarreform hat zudem zu einer Umverteilung der Direktzahlung vor allem an grünlandstarke Betriebe geführt. Von der ab 2010 erfolgende Angleichung der betriebsindividuellen Zahlungsansprüche und der Überführung in ein reines Regionalmodell werden insbesondere Betriebe mit geringer Rinder-Besatzdichte profitieren, während intensive Futterbaubetriebe mit einem Rückgang des Prämienvolumens rechnen müssen (KLEINHANSS, 2004).

Im Vergleich zur Baseline sinken die Betriebseinkommen nach Umsetzung der HC-Vorschläge im Schnitt um knapp 5 % (vgl. Tabelle 10). Vergleichsweise wenig betroffen sind Ackerbau- und Veredlungsbetriebe, in denen die Betriebseinkommen aufgrund der erhöhten Modulation leicht zurückgehen. Am stärksten betroffen sind Milchvieh haltende Betriebe, in denen die Betriebseinkommen im Schnitt um 10 % fallen, in größeren und stärker spezialisierten Milchviehbetrieben um bis zu 12,7 %. Die verbesserten Produktionsmöglichkeiten durch die Abschaffung der Milchquote gleichen den prognostizierten Preisrückgang für Milch nicht voll aus. Als Folge der sinkenden Rindfleischpreise treten höhere Rückgänge der Betriebseinkommen (-10 %) auch in den Futterbaubetrieben ohne Milchkühe in den nördlichen und südlichen Bundesländern auf. Eine Ausnahme stellen die Futterbaubetriebe ohne Milchkühe in den östlichen Bundesländern dar, deren Betriebseinkommen bei den getroffenen Annahmen zur Verwendung der zusätzlichen Modulationsmittel im HC-Szenario deutlich steigen (+11,9 %).<sup>13</sup>

Die unterschiedlichen Annahmen zur Verwendung der zusätzlichen Modulationsmittel in den Szenarien HC und HC\* haben auf die Einkommensergebnisse der meisten Betriebsgruppen nur einen marginalen Einfluss. Eine Ausnahme stellen die Futterbaubetriebe ohne Milchkühe in der Region Mitte und insbesondere in den östlichen Bundesländern, sowie kleine Milchviehbetriebe in den neuen Bundesländern dar. Während diese Betriebe im Szenario HC überproportional von der Verwendung der zusätzlichen Modulationsmittel für Maßnahmen der 2. Säule (Ausgleichszulage, Agrarumweltprogramme, Agrarinvesti-

---

<sup>13</sup> Bei der Interpretation dieses Ergebnisses ist auch der mögliche Einfluss des Aggregationsfehlers zu berücksichtigen, der zu einer Unterschätzung der progressiven Modulation führen kann.

tionsförderung) profitieren, führt die im Szenario HC\* unterstellte gleichmäßigere Verteilung der zusätzlichen Modulationsmittel über alle Flächen in diesen Betriebsgruppen zu einem deutlich stärkeren Rückgang bzw. einem geringeren Anstieg der Betriebseinkommen.

Als weiterer Einkommensindikator ist der Gewinn plus Lohnaufwand pro Arbeitskraft berechnet worden. Im Unterschied zum Betriebseinkommen sind hier die Aufwendungen für Fremdkapital und Pacht berücksichtigt. Besonders wichtig beim Vergleich der HC-Szenarien mit der Baseline sind in diesem Zusammenhang die Aufwendungen für Milchquote, die nur in der Baseline anfallen. Nach den FARMIS-Modellergebnissen stellt sich in der Baseline für die Milchquote ein Gleichgewichtspreis<sup>14</sup> von 4,6 ct/kg ein, der damit nominal leicht über dem errechneten mittleren Gleichgewichtspreis von 4,2 ct/kg im Basisjahr liegt. Dieser Anstieg kann auf die Milchleistungssteigerungen, den starken Anstieg der Milcherzeugerpreise (+ 19 % gegenüber 2004/05) und die relative Verringerung der Kosten für die Grundfuttererstellung durch die Regionalprämie zurückgeführt werden, die die Kostensteigerungen bei Kraftfutter und Energie mehr als kompensieren. In Milchviehbetrieben steigt die jährliche finanzielle Belastung durch Aufwendungen für Fremdquote im Zieljahr als Folge der Ausdehnung der Produktion (Übernahme von Quoten ausscheidender Betriebe) und des leichten Anstiegs des Pachtpreises auf 172 Millionen Euro (in Preisen von 2004, vgl. Tabelle 11) an. Diese Aufwendungen entfallen in den HC-Szenarien, wovon alle Betriebe mit Fremdquotenanteilen profitieren, insbesondere die größeren Futterbaubetriebe in den nördlichen Bundesländern mit vergleichsweise hohen Fremdquotenanteilen.

Der Gewinn plus Lohnaufwand pro Arbeitskraft sinkt im HC-Szenario im Schnitt um 2,3 %, wobei Futterbaubetriebe mit Milchkühen mit 7,9 % die höchsten Rückgänge verzeichnen. Insbesondere in den spezialisierten größeren Milchviehbetrieben kann auch der Wegfall der Aufwendungen für Quoten und die Umverteilung der zusätzlichen Modulationsmittel den Erlösrückgang nicht ausgleichen, so dass der Gewinn plus Lohnaufwand pro Arbeitskraft um bis zu 12,5 % zurückgeht. Relativ am stärksten steigen die Gewinne häufig in den kleineren Ackerbaubetrieben (wobei allerdings bei der Interpretation das absolut oft niedrige Niveau zu berücksichtigen ist) und den sonstigen Futterbaubetrieben in den neuen Bundesländern (vgl. Abbildung 3), da diese Betriebe im HC-Szenario von der Umverteilung der Direktzahlungen (Kürzung der Prämien der 1. Säule durch die erhöhte Modulation und Verwendung für 2. Säule-Maßnahmen) begünstigt werden.

---

<sup>14</sup> Es handelt sich hierbei immer um abgeleitete „Pachtpreise“ (jährliche Aufwendungen) für Milchquote.

**Tabelle 10:** Entwicklung der Betriebseinkommen nach Regionen, Betriebsformen und Betriebsgrößen (real in Preisen von 2004)

	Betriebseinkommen				Betriebseinkommen pro AK			
	Basisjahr	Baseline <sup>1)</sup>	HC	HC*	Basisjahr	Baseline <sup>1)</sup>	HC	HC*
	€	€	% Änderung zur Baseline	% Änderung zur Baseline	€	€	% Änderung zur Baseline	% Änderung zur Baseline
<b>Nord</b>	51.720	68.602	-4,4	-4,4	33.727	47.831	-4,6	-4,6
Süd	30.869	35.488	-6,4	-6,6	21.972	28.168	-6,4	-6,6
Mitte	39.663	43.976	-3,3	-3,3	23.376	26.023	-3,3	-3,4
Ost	176.049	212.364	-4,0	-4,3	33.551	45.002	-4,9	-5,1
<b>Ackerbau</b>	49.955	71.998	-2,9	-2,5	29.920	40.847	-2,6	-2,3
Futterbau mit Milchkühen	42.713	49.759	-10,0	-10,2	26.017	37.264	-11,1	-11,3
Futterbau ohne Milchkühe	33.172	26.448	-4,4	-7,6	25.026	26.333	-2,6	-5,8
Gemischt/Verbund	77.611	87.473	-5,7	-6,2	28.734	38.108	-6,7	-7,2
Veredlung	55.442	91.554	-0,9	-0,8	36.355	54.020	-0,7	-0,6
Sonstige	52.731	49.673	0,3	0,1	22.861	21.624	0,3	0,1
<b>Insgesamt</b>	48.861	61.280	-4,7	-4,8	27.992	37.335	-5,0	-5,1
<b>Nord</b>								
Ackerbau < 50 ha	16.114	20.640	-2,1	-1,8	13.608	17.341	-1,6	-1,4
Ackerbau 50-100 ha	62.798	74.410	-1,7	-2,1	38.013	48.323	-1,4	-1,7
Ackerbau > 100 ha	100.406	124.681	-2,0	-2,0	51.390	64.894	-1,6	-1,6
FB 1-30 Milchkühe	23.881	31.377	-7,3	-7,2	18.653	31.009	-7,4	-7,3
FB 30-60 Milchkühe	55.464	65.638	-9,4	-8,9	35.193	50.128	-10,7	-10,2
FB > 60 Milchkühe	102.276	108.679	-9,7	-9,4	45.371	61.852	-11,8	-11,5
FB sonstige	32.797	26.607	-10,0	-10,0	27.074	28.650	-8,3	-8,3
Gemischt/Verbund	50.069	65.173	-3,6	-4,9	31.344	47.308	-4,0	-5,3
Veredlung	64.698	97.946	-0,8	-0,6	45.348	65.007	-0,6	-0,3
<b>Süd</b>								
Ackerbau < 50 ha	10.346	10.753	-2,0	-1,7	11.177	12.109	-1,8	-1,6
Ackerbau 50-100 ha	50.109	51.204	-2,3	-2,2	29.914	32.140	-2,0	-1,9
Ackerbau > 100 ha	77.982	96.138	-3,9	-3,8	38.079	46.413	-3,2	-3,1
FB 1-30 Milchkühe	18.507	20.341	-10,0	-10,7	14.877	21.577	-10,0	-10,7
FB 30-60 Milchkühe	43.841	43.366	-12,1	-12,5	27.189	35.484	-12,5	-12,9
FB > 60 Milchkühe	93.105	95.486	-12,7	-12,7	39.008	49.775	-14,8	-14,9
FB sonstige	27.205	22.016	-10,3	-10,6	22.605	23.475	-8,2	-8,5
Gemischt/Verbund	32.694	31.495	-7,0	-7,2	23.465	28.074	-7,2	-7,3
Veredlung	34.290	62.083	-1,1	-1,0	26.136	40.261	-0,9	-0,8
<b>Mitte</b>								
Ackerbau < 50 ha	11.070	11.978	-1,9	-1,2	11.266	13.180	-1,2	-0,6
Ackerbau 50-100 ha	60.091	55.077	-2,0	-1,8	25.847	24.211	-1,8	-1,5
Ackerbau > 100 ha	98.826	113.566	-2,3	-2,0	38.056	44.082	-1,8	-1,6
FB 1-30 Milchkühe	18.921	23.576	-8,2	-8,7	15.016	20.553	-9,2	-9,7
FB 30-60 Milchkühe	46.928	55.036	-9,9	-10,1	28.905	41.622	-11,3	-11,5
FB > 60 Milchkühe	84.785	85.960	-11,6	-11,7	39.802	49.892	-14,0	-14,0
FB sonstige	18.918	12.350	-5,2	-8,9	16.108	14.044	-3,7	-7,5
Gemischt/Verbund	25.264	27.403	-5,8	-6,1	18.635	26.127	-5,9	-6,2
Veredlung	37.701	66.333	-1,6	-1,5	27.285	38.256	-1,0	-0,9
<b>Ost</b>								
Ackerbau < 100 ha	10.785	13.018	0,4	1,7	9.627	14.462	0,2	1,6
Ackerbau 100-300 ha	83.946	100.668	-1,3	-0,2	43.258	55.070	-1,7	-0,6
Ackerbau > 300 ha	429.298	540.259	-4,4	-3,8	44.576	59.473	-4,2	-3,5
FB 1-50 Milchkühe	22.909	30.060	-1,0	-5,9	14.511	24.285	-5,2	-9,8
FB 50-150 Milchkühe	99.125	103.563	-5,6	-6,4	30.497	41.875	-9,7	-10,4
FB > 150 Milchkühe	563.345	619.249	-9,0	-10,3	25.129	32.106	-11,2	-12,4
FB sonstige	79.234	62.136	11,9	0,1	31.548	36.837	13,7	1,8
Gemischt/Verbund	284.938	318.801	-5,9	-6,3	31.189	40.744	-7,5	-7,9
Veredlung	301.112	403.077	-0,9	-0,8	34.374	51.389	-1,4	-1,3

1) In Preisen von 2004.  
Quelle: FARMIS (2008).

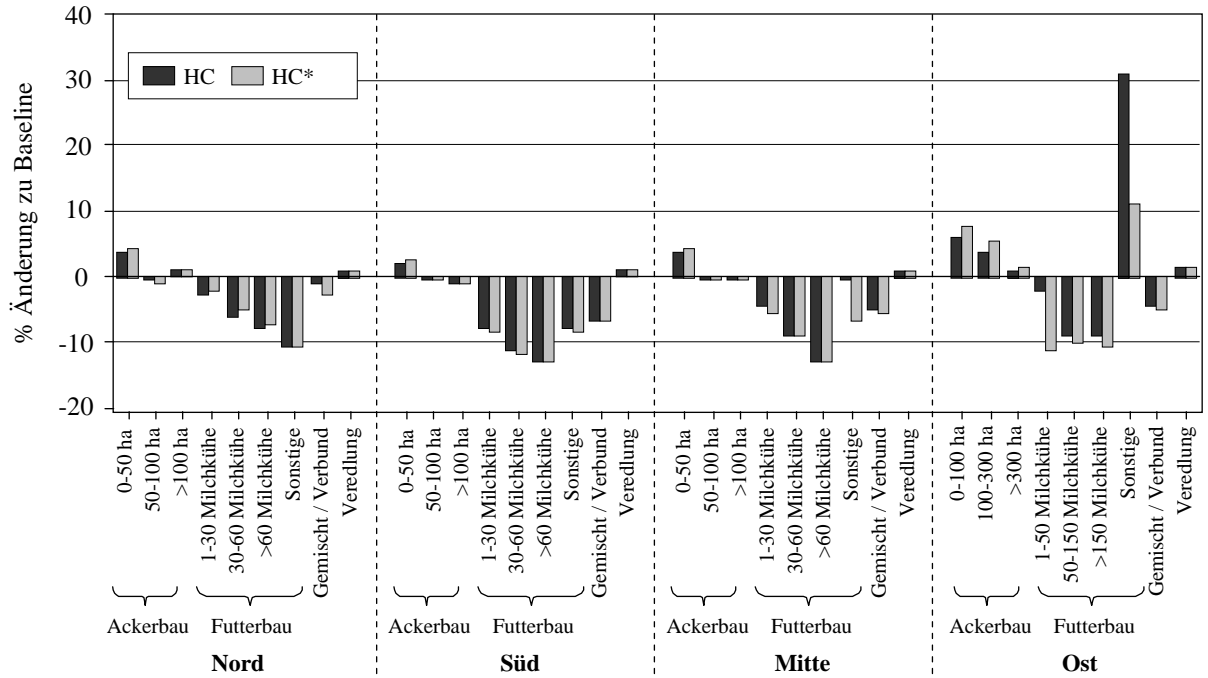


**Tabelle 11:** Entwicklung der Gewinne und der Aufwendungen für Milchquote nach Regionen, Betriebsformen und Betriebsgrößen (real in Preisen von 2004)

	Gewinn + Personalaufwand pro AK				Aufwendungen für Milchquote Baseline <sup>1)</sup>
	Basisjahr	Baseline <sup>1)</sup>	HC	HC*	
	€		% Änderung zur Baseline		Mio. €
<b>Nord</b>	23.723	34.760	-1,8	-1,7	112,4
Süd	16.953	24.095	-4,5	-4,7	36,4
Mitte	19.046	22.684	-1,7	-1,8	8,9
Ost	24.697	32.102	-0,7	-1,1	14,8
<b>Ackerbau</b>	20.233	29.527	0,7	1,1	3,1
Futterbau mit Milchkühen	19.641	28.178	-7,9	-8,1	156,7
Futterbau ohne Milchkühe	18.064	17.298	0,7	-4,2	0,0
Gemischt/Verbund	20.694	28.613	-3,8	-4,4	12,4
Veredlung	27.613	45.654	0,6	0,8	0,4
Sonstige	21.141	20.306	0,4	0,2	-0,1
<b>Insgesamt</b>	20.798	28.785	-2,3	-2,4	172,5
<b>Nord</b>					
Ackerbau < 50 ha	6.967	8.489	3,4	3,8	0,8
Ackerbau 50-100 ha	27.084	37.698	0,1	-0,3	0,6
Ackerbau > 100 ha	32.918	45.419	0,6	0,7	0,4
FB 1-30 Milchkühe	13.452	20.054	-1,9	-1,7	8,2
FB 30-60 Milchkühe	25.408	32.452	-5,5	-4,7	37,9
FB > 60 Milchkühe	32.433	42.344	-7,3	-6,9	58,1
FB sonstige	18.018	17.928	-10,0	-9,9	0,0
Gemischt/Verbund	20.479	32.444	-0,4	-2,3	6,0
Veredlung	34.703	54.537	0,5	0,8	0,3
<b>Süd</b>					
Ackerbau < 50 ha	7.554	9.312	2,0	2,2	-0,1
Ackerbau 50-100 ha	21.539	26.994	-0,1	0,0	0,0
Ackerbau > 100 ha	21.527	38.211	-0,7	-0,6	-0,1
FB 1-30 Milchkühe	11.805	18.253	-7,1	-7,9	14,8
FB 30-60 Milchkühe	20.735	29.742	-10,7	-11,2	15,3
FB > 60 Milchkühe	29.936	41.744	-12,5	-12,6	6,8
FB sonstige	16.713	17.329	-7,3	-7,6	0,0
Gemischt/Verbund	16.645	23.800	-6,2	-6,4	-0,1
Veredlung	19.951	35.847	0,6	0,8	0,0
<b>Mitte</b>					
Ackerbau < 50 ha	7.640	10.550	3,3	4,2	0,0
Ackerbau 50-100 ha	20.808	21.507	-0,1	0,2	0,0
Ackerbau > 100 ha	29.058	39.178	-0,1	0,1	0,0
FB 1-30 Milchkühe	11.376	15.297	-4,1	-4,8	2,1
FB 30-60 Milchkühe	22.804	34.121	-8,3	-8,6	3,3
FB > 60 Milchkühe	30.805	40.141	-12,3	-12,4	3,6
FB sonstige	10.750	8.621	-0,1	-6,1	0,0
Gemischt/Verbund	11.885	21.612	-4,5	-4,9	0,0
Veredlung	18.727	32.884	0,4	0,5	0,0
<b>Ost</b>					
Ackerbau < 100 ha	5.990	10.309	5,5	7,4	0,0
Ackerbau 100-300 ha	29.091	36.502	3,4	5,1	0,0
Ackerbau > 300 ha	31.319	40.561	0,4	1,4	1,5
FB 1-50 Milchkühe	11.490	12.144	-1,4	-10,8	-0,2
FB 50-150 Milchkühe	23.297	31.318	-8,4	-9,4	0,6
FB > 150 Milchkühe	20.287	25.227	-8,5	-10,1	6,4
FB sonstige	25.488	22.104	30,6	10,7	0,0
Gemischt/Verbund	23.318	30.131	-4,0	-4,5	6,5
Veredlung	25.916	40.113	1,0	1,1	0,1

<sup>1)</sup> In Preisen von 2004.  
Quelle: FARMIS (2008).

**Abbildung 3:** Auswirkungen der Umsetzung der HC-Vorschläge auf den Gewinn plus Lohnaufwand pro Arbeitskraft in verschiedenen Betriebsgruppen



Quelle: FARMIS (2008).

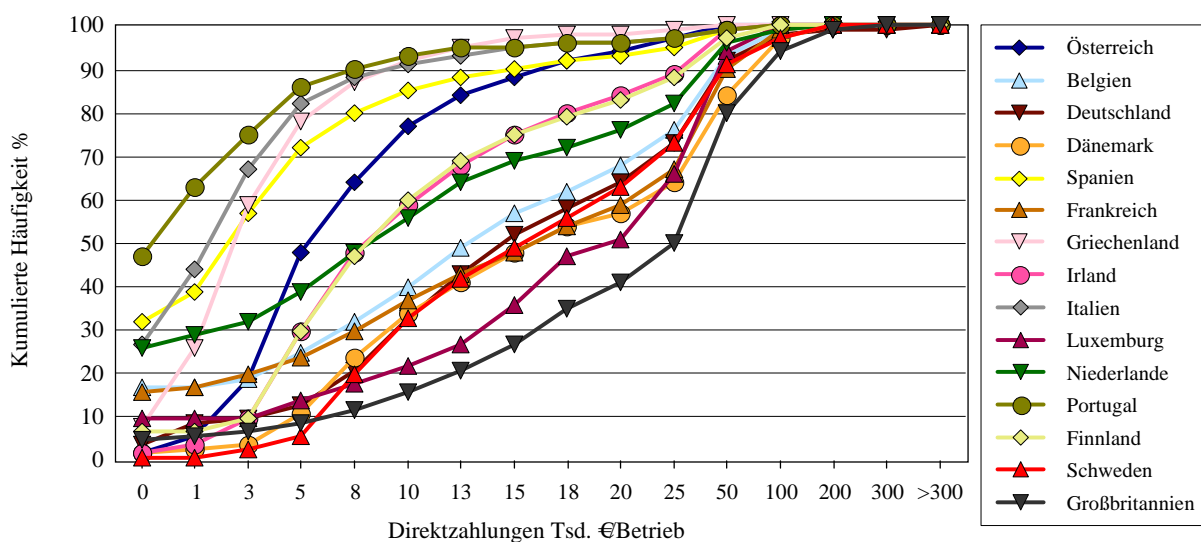
## **5 Verteilung der Direktzahlungen und Auswirkungen der Modulation**

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die Verteilung der Betriebe sowie der Direktzahlungen mit Bezug zum Prämienvolumen je Betrieb gegeben, weil sich daraus erste Einschätzungen zur Wirkung von ‚Freibeträgen, volumenabhängiger progressiver Prämienkürzungen etc.‘ ableiten lassen.

### **5.1 Verteilung der Direktzahlungen in den EU-Mitgliedsstaaten**

Bezüglich der Verteilung der Betriebe in Abhängigkeit vom Prämienvolumen ist vorauszuschicken, dass die kleinen Betriebe im FADN unterrepräsentiert sind. Infolgedessen wird der Anteil der Betriebe, die aufgrund der Freibetragsregelung im Rahmen der Modulation von Prämienkürzungen ausgenommen sind, unterschätzt.

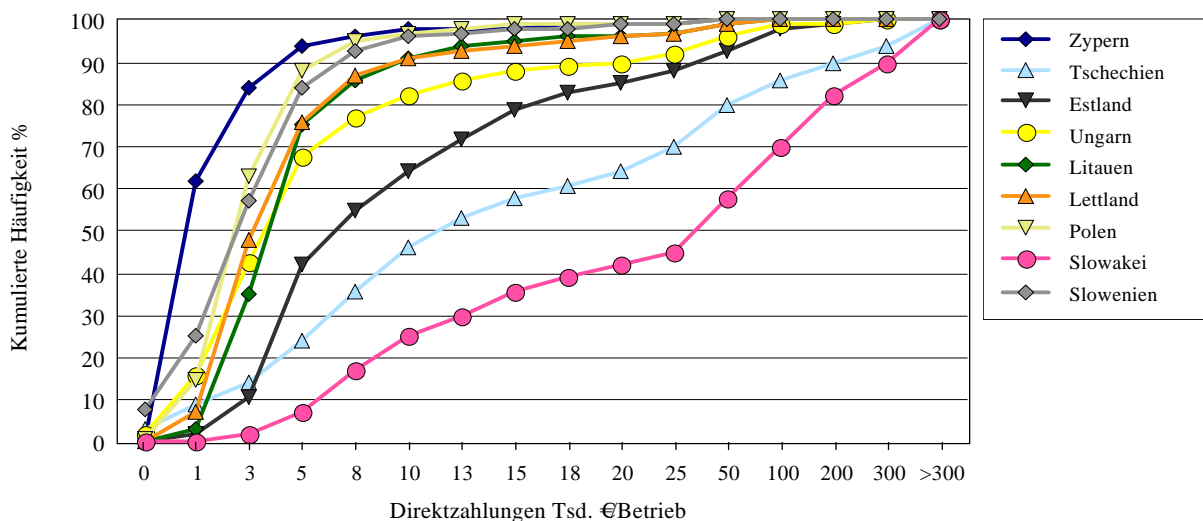
Bei dem geltenden Freibetrag von 5.000 Euro/Betrieb sind in Spanien etwa 70 %, Griechenland, Italien und Portugal etwa 80 % der repräsentierten Betriebe von Prämienkürzungen im Rahmen der Modulation ausgenommen (vgl. Abbildung 4). Gegensätzlich verhält es sich in Schweden und Großbritannien, in denen weniger als 10 % der Betriebe bzw. in Dänemark, Deutschland und Luxemburg weniger als 15 % der Betriebe von Prämienkürzungen ausgenommen sind. Der Anteil der Betriebe mit einem Prämienvolumen von mehr als 100.000 Euro, die damit der progressiven Kürzung unterliegen, liegt in keinem Mitgliedsstaat der EU-15 über 1 %. Daraus folgt, dass in einem Großteil der Betriebe lediglich die lineare Prämienkürzung greift.

**Abbildung 4:** Verteilung der Betriebe nach der Höhe der Direktzahlungen (EU-15)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

In den neuen Mitgliedsstaaten sind in Zypern 94 % der Betriebe von Prämienkürzungen ausgenommen, in Polen sind es 88 % und in Litauen, Lettland und Slowenien über 75 % (vgl. Abbildung 5). Aufgrund der großbetrieblichen Strukturen in Tschechien und der Slowakei fallen nur 24 bzw. 7 % der Betriebe unter die Freibetragsregelung. In diesen beiden Ländern ist der Anteil der von progressiven Prämienkürzungen betroffenen Betriebe mit 10 bzw. 18 % vergleichsweise hoch.

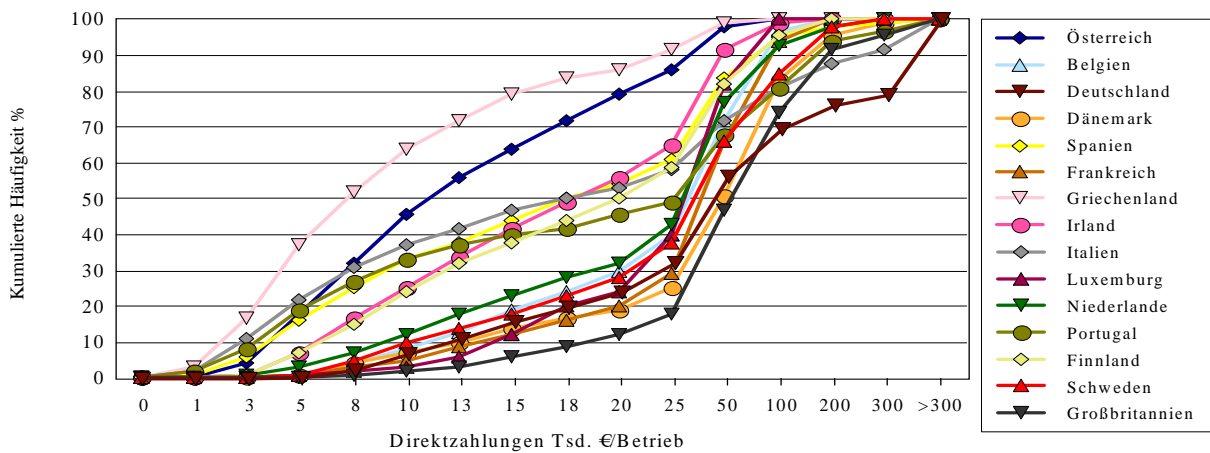
**Abbildung 5:** Verteilung der Betriebe nach der Höhe der Direktzahlungen (neue Mitgliedsstaaten)



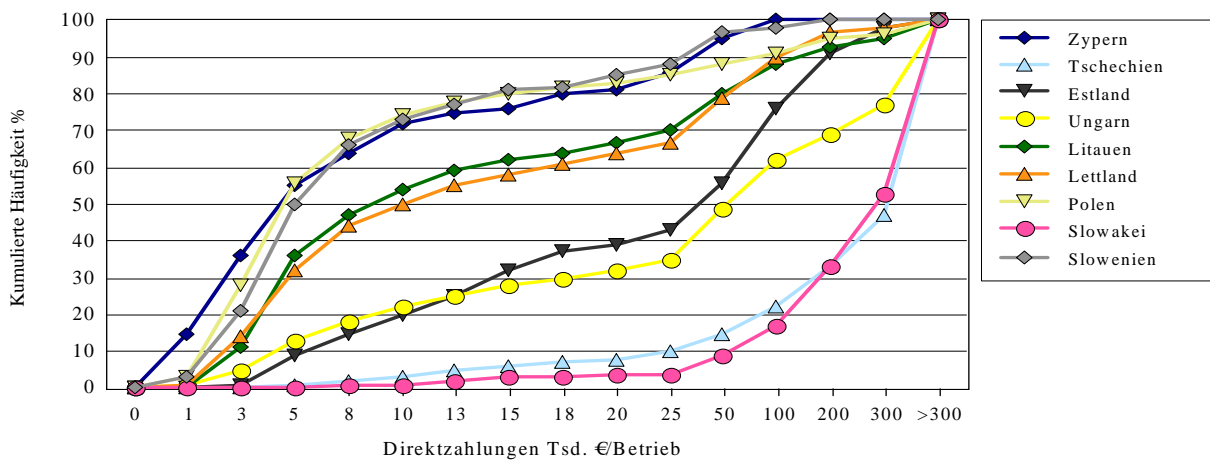
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

Die Verteilung der Direktzahlungen je Betrieb ist in Abbildung 6 und Abbildung 7 dargestellt. In Griechenland entfallen 37 % des Prämienvolumens auf Betriebe, die weniger als 5.000 Euro erhalten und damit im Rahmen der Freibeträge von Kürzungen ausgenommen sind. In Österreich, Spanien, Italien und Portugal entfallen 16 bis 22 % des Prämienvolumens auf Beträge unter 5.000 Euro. In den neuen Mitgliedsstaaten sind aufgrund der kleinbetrieblichen Strukturen in Zypern, Polen und Slowenien über 50 % des Prämienvolumens von Kürzungen ausgenommen, in Lettland und Litauen ist es jeweils ein Drittel. Der Freibetrag kommt insbesondere den Ländern mit kleinbetrieblicher Struktur zugute.

Der höchste Anteil der Direktzahlungen entfällt auf Betriebe mit 5.000 bis 100.000 Euro Direktzahlungen, die von linearen Prämienkürzungen für den 5.000 Euro übersteigenden Betrag betroffen sind. Die lineare Komponente bestimmt somit im Wesentlichen das modulationsbedingte Prämienaufkommen in einem Großteil der Mitgliedsstaaten. Von der degressiven Komponente sind knapp 30 % des Prämienvolumens in Deutschland, etwa 20 % des Prämienvolumens in Italien und etwa 26 % der Prämien in Großbritannien betroffen. Progressive Prämienkürzungen schlagen bei der vorgesehenen Abgrenzung in der Slowakei und Tschechien zu Buche.

**Abbildung 6:** Verteilung der Direktzahlungen nach Höhe der DZ je Betrieb (EU-15)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

**Abbildung 7:** Verteilung der Direktzahlungen nach Höhe der DZ je Betrieb (neue Mitgliedsstaaten)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

## 5.2 Prämienkürzungen im Rahmen der Modulation

Die Verteilung des sektoralen Prämienvolumens nach den im Rahmen der Modulation vorgesehenen Intervallen (Freibetrag, lineare bzw. progressive Kürzung) ist in Tabelle 12 ausgewiesen. Auf das durch den Freibetrag von Kürzungen ausgenommene Prämienvolumen wurde bereits oben eingegangen. Von den linearen Kürzungen sind über 70 % des Prämienvolumens in der Mehrzahl der EU-15 Mitgliedsstaaten betroffen. In Griechenland

entfallen 63 % der Direktzahlungen auf diesen Bereich, der Rest ist von Kürzungen ausgenommen. In Italien und Portugal entfallen 59 bis 62 % der Direktzahlungen auf diese Gruppe, allerdings unterliegen in diesen Ländern etwa 20 % des Prämienvolumens einer progressiven Kürzung. Auf die erste Progressionsstufe entfallen 13 % der Direktzahlungen in Dänemark, Portugal und Schweden bzw. 18 % in Großbritannien. Auf die 3. Progressionsstufe entfallen in Deutschland 20,9 % des Prämienvolumens. Höhere Kürzungssätze bzw. die zeitweise diskutierte Prämienkappung wirken sich deshalb in Deutschland besonders stark aus. Dies gilt auch für Tschechien und die Slowakei, in denen etwa die Hälfte des Prämienvolumens auf die 3. Progressionsstufe entfällt. Ferner entfällt ein Viertel des Prämienvolumens in Ungarn auf diese Klasse.

**Tabelle 12:** Anteil der Direktzahlungen je Betrieb (nach Klassen) an gesamten Direktzahlungen (Projektion 2013)

Land	DZ <sup>1)</sup> ges. Mio. €	Anteil der Direktzahlungen je Betrieb (Tsd. €) in den in der Modulation geltenden ... Klassengrenzen				
		0-5 (Freibetrag) %	5-100 (Lineare K.) %	100-200 %	200-300 (Progressive Kürzung) %	>300 %
Österreich	550	17,7	82,3	0,0	0,0	0,0
Belgien	611	1,5	95,0	3,5	0,0	0,0
Deutschland	5.774	0,5	69,1	6,5	2,9	20,9
Dänemark	1.002	1,2	81,5	13,2	3,1	1,0
Spanien	3.750	15,5	79,6	3,2	0,6	1,1
Frankreich	7.634	1,1	92,5	6,0	0,4	0,0
Griechenland	1.840	37,2	62,7	0,1	0,0	0,0
Irland	1.341	7,4	91,8	0,7	0,0	0,0
Italien	3.137	22,0	58,9	7,6	4,0	7,5
Luxemburg	37	0,6	99,4	0,0	0,0	0,0
Niederlande	853	2,7	90,2	5,2	2,0	0,0
Portugal	452	18,9	61,7	13,7	2,7	3,0
Finnland	546	6,6	89,0	4,5	0,0	0,0
Schweden	661	0,7	84,1	13,7	1,6	0,0
Großbritannien	3.471	0,3	73,8	17,6	4,4	3,9
Zypern	50	54,8	45,2	0,0	0,0	0,0
Tschechien	879	0,8	20,8	10,9	14,5	53,0
Estland	101	9,1	67,1	15,1	7,2	1,5
Ungarn	936	12,6	49,5	7,2	7,5	23,2
Litauen	305	35,6	52,6	4,3	2,6	4,8
Lettland	104	32,1	57,4	7,9	1,1	1,5
Polen	2.438	56,0	35,2	3,8	1,4	3,5
Slowakei	386	0,2	17,1	16,2	19,8	46,7
Slowenien	130	49,9	48,6	1,6	0,0	0,0

1) DZ : Direktzahlungen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

Das aus der Modulation resultierende Kürzungsvolumen ist in Tabelle 13 und Abbildung 8 ausgewiesen. Nach dem KOM-Vorschlag ergibt sich für die EU-24 ein Kürzungsvolumen von insgesamt 3,241 Mrd. Euro. Davon entfallen auf

- die lineare Komponente im Rahmen der nach MTR-Beschluss bereits bestehenden Modulation (Baseline) 1,14 Mrd. Euro<sup>15</sup>,
- die dynamische Komponente im Rahmen des Health Check 1,91 Mrd. Euro,
- die progressive Komponente im Rahmen des Health Check 187 Mio. Euro.

**Tabelle 13:** Prämienkürzung durch Modulation (2012/13)

Land	Modulation		<i>davon:</i>		Anteil HC an Mod. insg.	
	insg.	Mod_MTR <sup>1)</sup>	HC <sup>2)</sup> _Linear	HC_Progres	Linear	Progressiv
	Mio. €	Mio. €	Mio. €	Mio. €	%	%
EU	3.241	1.140	1.911	187	59	5,8
Österreich	33,8	13,0	20,8	0,0	61,5	0,0
Belgien	62,0	23,8	38,1	0,1	61,4	0,2
Deutschland	698,2	238,1	381,0	79,1	54,5	11,3
Dänemark	109,7	41,4	66,3	2,0	60,4	1,9
Spanien	290,1	110,5	176,8	2,7	61,0	0,9
Frankreich	812,3	311,1	497,8	3,3	61,3	0,4
Griechenland	78,5	30,2	48,3	0,0	61,5	0,0
Irland	109,5	42,1	67,3	0,1	61,5	0,1
Italien	251,6	89,7	143,5	18,4	57,0	7,3
Luxemburg	3,8	1,5	2,3	0,0	61,5	0,0
Niederlande	83,7	32,0	51,2	0,6	61,1	0,7
Portugal	37,4	13,9	22,3	1,2	59,5	3,3
Finnland	46,4	17,8	28,5	0,1	61,4	0,2
Schweden	68,8	26,1	41,7	0,9	60,7	1,4
Großbritannien	406,8	151,1	241,7	14,0	59,4	3,4
Zypern	0,4		0,4	0,0	100,0	0,0
Tschechien	54,5		24,5	30,0	45,0	55,0
Estland	2,5		2,2	0,3	86,5	13,5
Ungarn	35,1		20,5	14,6	58,4	41,6
Litauen	4,9		3,9	1,0	80,4	19,6
Lettland	1,6		1,4	0,2	90,0	10,0
Polen	25,7		18,9	6,8	73,7	26,3
Slowakei	23,1		11,1	12,1	47,8	52,2
Slowenien	1,0		1,0	0,0	98,5	1,5

1) MTR : Modulation im Rahmen der Halbzeitbewertung.

2) HC : Health Check

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

<sup>15</sup>

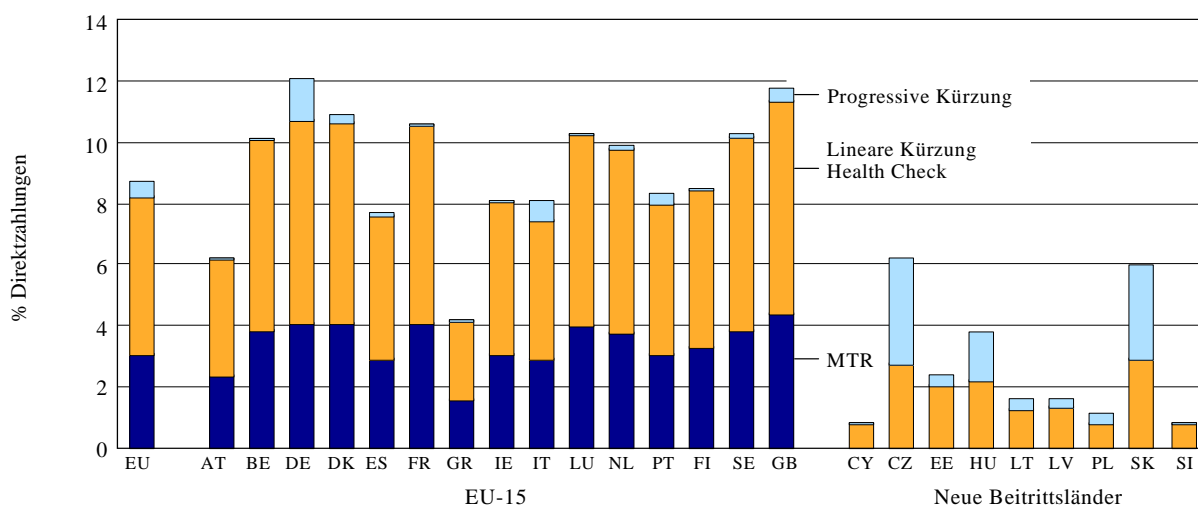
Ohne Berücksichtigung der in UK zusätzlichen freiwilligen Modulation.



Die modulationsbedingten Kürzungen im Rahmen der MTR betreffen nur die EU-15. Die daraus resultierenden Prämienkürzungen belaufen sich auf 3,1 % mit einer Bandbreite von 1,6 % in Griechenland und 4,4 % in Großbritannien. Von der im Health Check vorgesehene Anhebung der Kürzungssätze schlägt vor allem die lineare Komponente zu Buche, die sich in der EU-15 auf 8 % beläuft und unter Berücksichtigung des Freibetrages zu partiellen Prämienkürzungen von 2,6 bis 7 % führt. Die progressive Komponente kommt nur in 8 Mitgliedsstaaten der EU-15 zum Tragen; sie führt zu partiellen Kürzungen um 0,1 % z. B. in Schweden und 1,2 % in Deutschland.

In den neuen Mitgliedsländern entfällt die Hälfte der Prämienkürzungen auf die progressive Komponente (Tschechien, Slowakei). Durch das mit 3 % niedrigere Niveau der linearen Kürzung fallen die gesamten Kürzungen deutlich niedriger aus als in der EU-15.

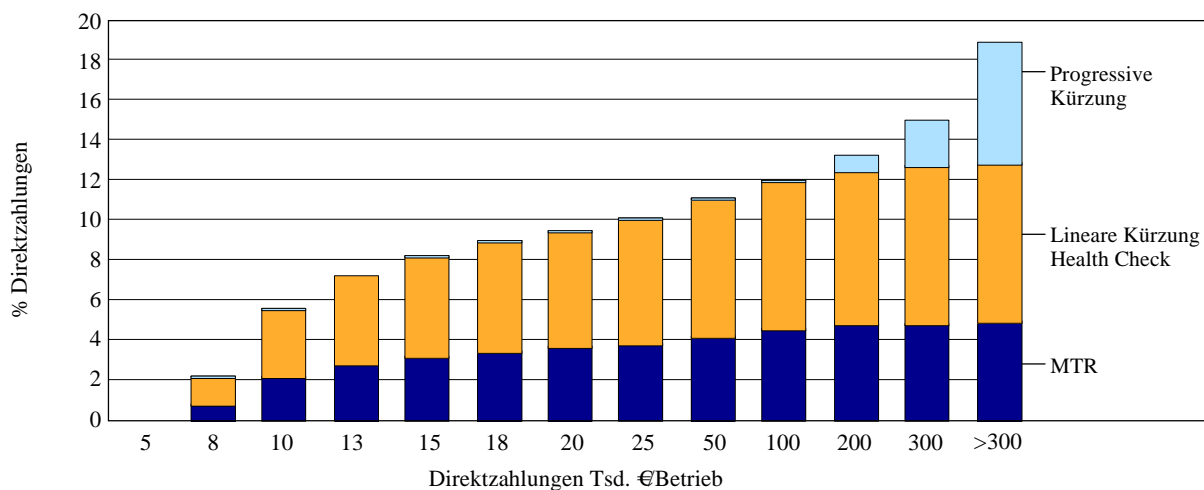
**Abbildung 8:** Durchschnittliche Prämienkürzung durch Modulation



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

Abbildung 9 zeigt die durchschnittlichen Prämienkürzungen in Deutschland differenziert nach Direktzahlung je Betrieb. Aufgrund des Freibetrages haben Betriebe mit 5.000 bis 7.500 Euro Direktzahlungen Prämienkürzungen um 2,3 % zu erwarten. Mit zunehmendem Prämienvolumen steigt die Prämienkürzung an und erreicht in Betrieben mit 50.000 bis 100.000 Euro Direktzahlungen 12 %. In Betrieben mit mehr als 100.000 Euro steigt die lineare Kürzungskomponente auf 12 bis knapp 13 % an. In diesen Betrieben kommt vor allem die progressive Komponente zur Geltung, so dass in Betrieben mit über 300.000 Euro Direktzahlungen eine durchschnittliche Prämienkürzung von 18,9 % zu erwarten ist.

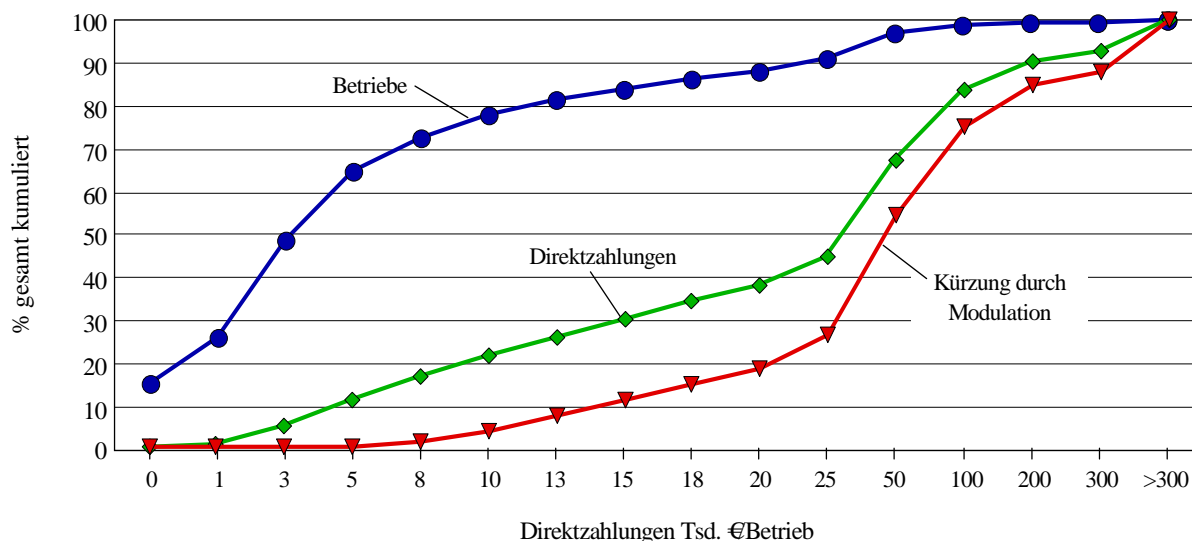
**Abbildung 9:** Durchschnittliche Prämienkürzung in Deutschland nach Höhe der Direktzahlungen je Betrieb



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

Abbildung 10 gibt einen Überblick über die Verteilung der Betriebe, Direktzahlungen und Modulation in Abhängigkeit vom Prämienvolumen je Betrieb in der EU insgesamt. Zwei Drittel der Betriebe erhalten Direktzahlungen im Rahmen des Freibetrages. Auf sie entfallen 12 % des gesamten Prämienvolumens, das allerdings von modulationsbedingten Kürzungen ausgenommen wird. Der Anteil der Betriebe mit einem 100.000 Euro übersteigenden und damit der Progression unterliegenden Prämienvolumen beläuft sich auf weniger als 1 %. Diese Betriebe erhalten 10 % des gesamten Prämienvolumens, sie steuern mit 15 % zum gesamten Aufkommen an Modulationsmitteln bei. Dies deutet auf eine sehr starke Ungleichverteilung der Direktzahlung hin, die aber insbesondere auf die sehr unterschiedliche Flächenausstattung der Betriebe zurückzuführen ist.

**Abbildung 10:** Verteilung der Betriebe, Direktzahlungen und Prämienkürzung durch Modulation in der EU

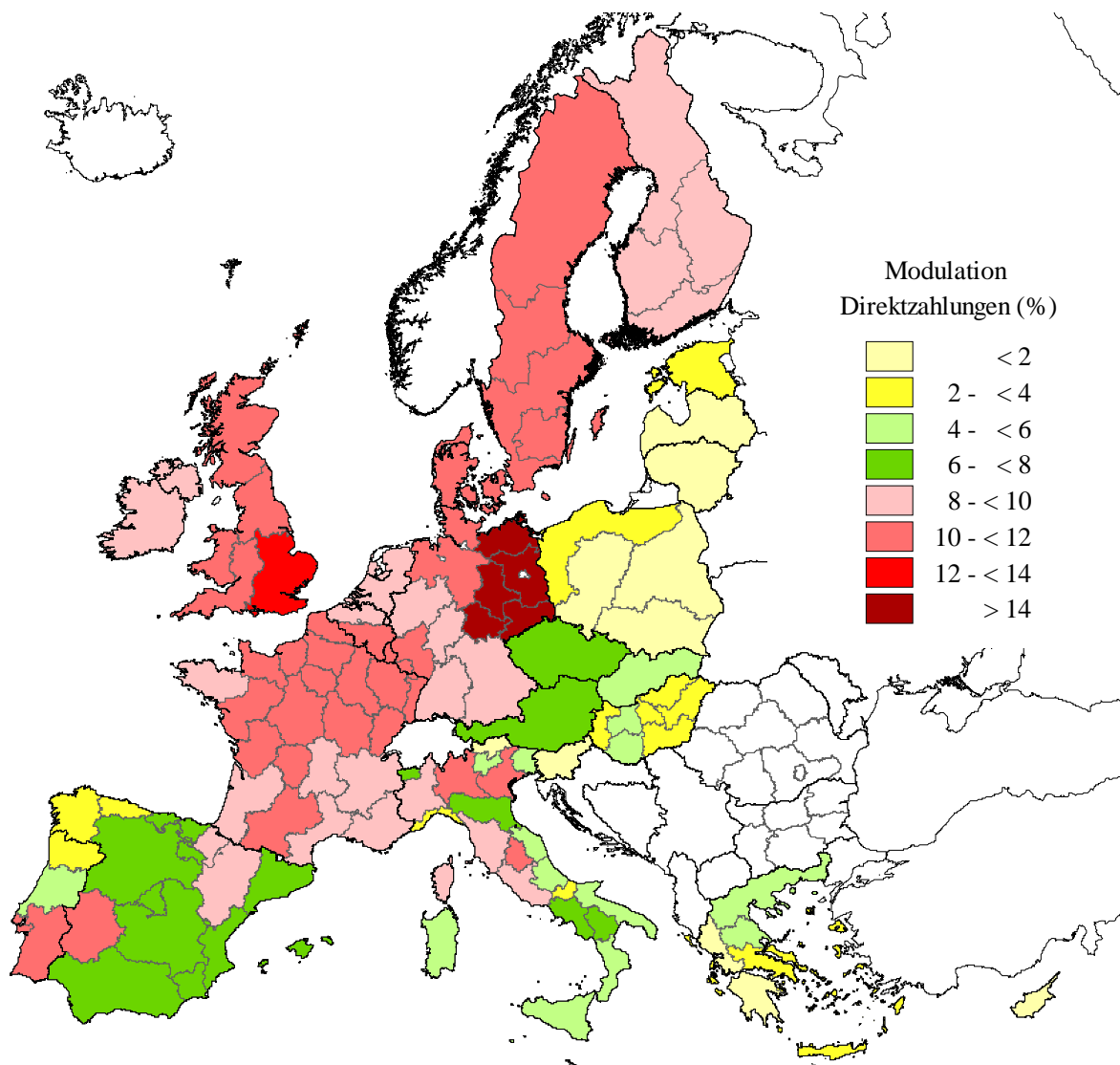


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

### **Modulationsbedingte Prämienkürzungen nach Regionen**

Die durchschnittlichen Kürzungen der Direktzahlungen durch Modulation auf Ebene der FADN-Regionen sind in Karte 5 ausgewiesen. In der EU-15 sind Prämienkürzungen von bis zu 4 % in Regionen mit kleinbetrieblicher Struktur festzustellen; dies trifft zu für eine Region in Portugal, zwei Regionen in Spanien, drei Regionen in Italien und zwei Regionen in Griechenland. Weite Teile der neuen Mitgliedsstaaten weisen Prämienkürzungen in dieser Größenordnung auf (baltische Staaten, Polen, Slowenien, Zypern und Teile Ungarns), was auf kleinbetriebliche Struktur und die niedrigen Kürzungssätze zurückzuführen sind. Prämienkürzungen im ‚grünen Bereich‘ (4 bis 8 %) sind in Österreich, weiten Teilen Italiens, zwei Regionen Griechenlands und der iberischen Halbinsel zu erwarten.

**Karte 5:** Durchschnittliche Prämienkürzung durch Modulation nach FADN-Regionen

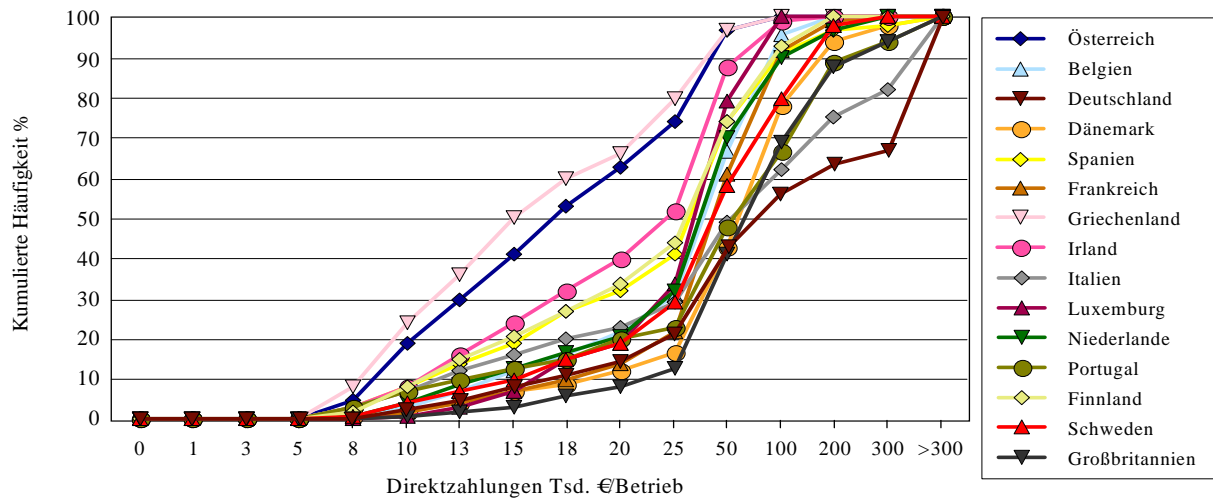


Quelle: EU-FADN DG AGRI-G3.

Kürzungen zwischen 8 und 12 % sind zu verzeichnen in Frankreich, den Benelux-Staaten, Westdeutschland, Dänemark, den skandinavischen Ländern, Irland und den westlichen Teilen von Großbritannien. Die höchsten Prämienkürzungen treten in England sowie in Ost-Deutschland auf, wo aufgrund der Größe der Betriebe die progressive Ausgestaltung der Modulation greift.

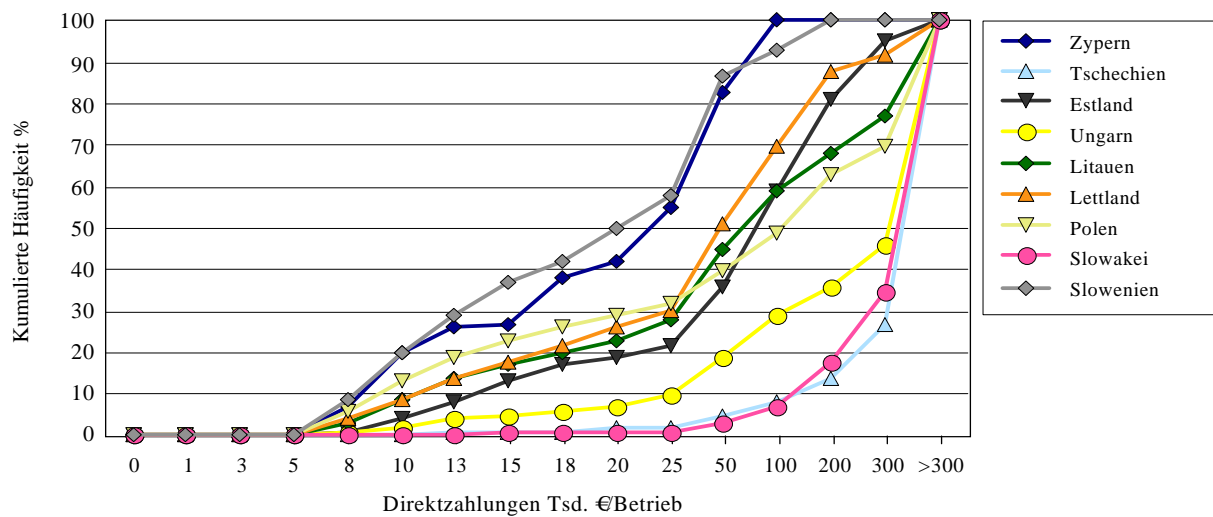
Ergänzend sind Verteilungen der Modulationsmittel in den Mitgliedsstaaten in Abbildung 11 und Abbildung 12 sowie nach Größenklassen in Abbildung 13 dargestellt; sie werden nicht kommentiert.

**Abbildung 11:** Verteilung der Prämienkürzung durch Modulation nach Höhe der DZ je Betrieb (EU-15)



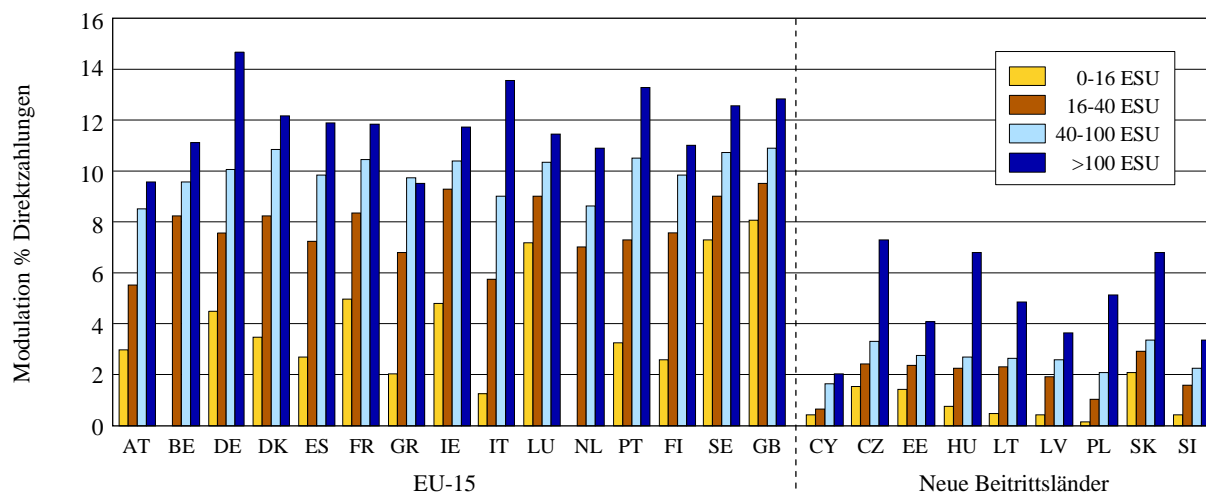
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

**Abbildung 12:** Verteilung der Prämienkürzung durch Modulation nach Höhe der DZ je Betrieb (neue Mitgliedsländer)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

**Abbildung 13:** Durchschnittliche Prämienkürzung durch Modulation nach Größenklassen



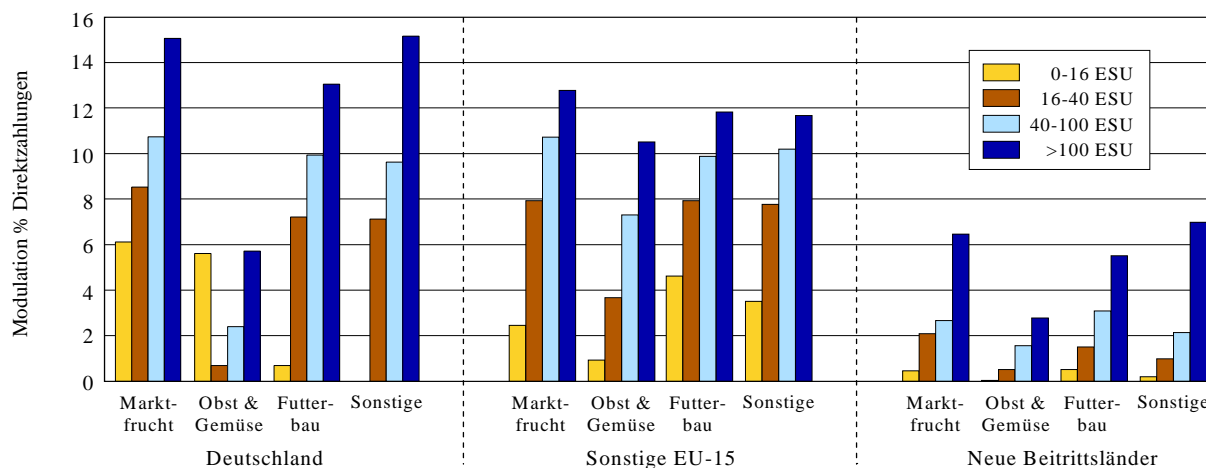
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

### *Modulationsbedingte Prämienkürzungen nach Betriebsformen*

Ferner sind die durchschnittlichen Prämienkürzungen durch Modulation nach Betriebsformen<sup>16</sup> und Größenklassen (gemessen in ESU-Klassen<sup>17</sup>) in Abbildung 14 dargestellt. Dabei wird differenziert nach Deutschland und den sonstigen Mitgliedsstaaten der EU-15 sowie der Summe der neuen Mitgliedsstaaten.

<sup>16</sup> Die Betriebe werden nach TF8 (s. [http://ec.europa.eu/agriculture/rca/diffusion\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/agriculture/rca/diffusion_en.cfm)) gruppiert: Marktfrucht (1: Fieldcrops); Obst & Gemüse (2: Horticulture; 3: Wine; 4: Other permanent crops); Futterbau (5: Milk; 6: Other grazing livestock) sowie sonstige (7-8).

<sup>17</sup> ESU: European Size Unit; 1 ESU = 1200 Euro Standarddeckungsbeitrag.

**Abbildung 14:** Durchschnittliche Prämienkürzung durch Modulation nach Betriebsformen und Größenklassen

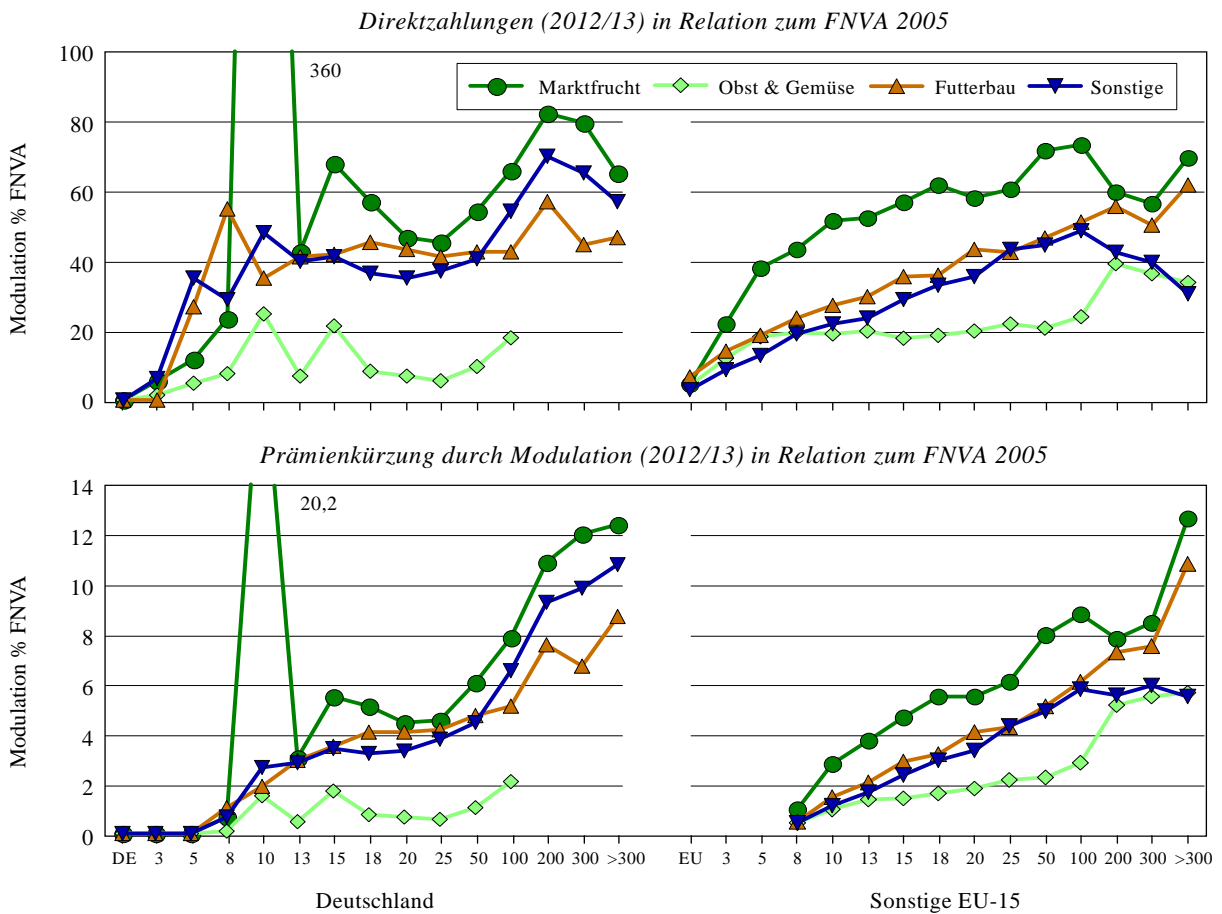
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

In Deutschland weisen Obst- und Gemüsebetriebe das niedrigste Kürzungsniveau von bis zu 6 % auf. Marktfrucht-, Futterbau- und sonstige Betriebe weisen in den Größenklassen größer 16-40 ESU vergleichbare Kürzungssätze auf, während in der Klasse 0-16 ESU die Kürzungen in Futterbaubetrieben deutlich niedriger sind als in den Marktfruchtbetrieben.

In der Gruppe der sonstigen Mitgliedsstaaten der EU-15 sind die Prämienkürzungen zwischen den Betriebsformen ähnlich, innerhalb der Betriebsformen gibt es aber starke größenabhängige Unterschiede. In den neuen Mitgliedsstaaten ist das Kürzungsniveau deutlich niedriger, wohingegen sich der Einfluss der progressiven Komponente in der Größenklasse größer als 100 ESU deutlicher abzeichnet.

### ***Direktzahlungen und modulationsbedingte Kürzungen in Relation zum Einkommen***

Mit dem hier verwendeten Simulationsansatz lassen sich die Einkommenseffekte der Direktzahlungen sowie der modulationsbedingten Kürzungen nur näherungsweise abschätzen, da keine Projektion der Einkommen für 2012/13 vorgenommen wird und auch der Mittelrückfluss (und dessen Einkommenseffekte) durch Modulation und Kofinanzierung von 2. Säule-Maßnahmen nicht berücksichtigt werden. Vereinfachend werden deshalb nur Direktzahlungen und modulationsbedingte Kürzungen in Relation zum Einkommen in 2005 gegenübergestellt. Die Ergebnisse sind in Abbildung 15 dargestellt.

**Abbildung 15:** Direktzahlungen in Relation zum Einkommen (FNVA)

Bei den Auswertungen werden nur Deutschland und die sonstigen Mitgliedsstaaten der EU-15 berücksichtigt. Als Einkommensmaßstab wird das Farm Net Value Added (FNVA) verwendet (Betriebseinkommen).

In Deutschland belaufen sich die Direktzahlungen in Relation zur Nettowertschöpfung in Obst- und Gemüsebetrieben auf etwa 10 %; Direktzahlungen haben deshalb keinen nennenswerten Einfluss auf deren Einkommen. In den Marktfruchtbaubetrieben größer 15.000 Euro Direktzahlungen belaufen sich die Anteile der Direktzahlungen auf 50 bis 80 % der Nettowertschöpfung; ihr Einkommensbeitrag ist dementsprechend deutlich höher. In Futterbau- und sonstigen Betrieben belaufen sich die Direktzahlungen auf 30 bis 60 % der Nettowertschöpfung. Tendenziell ist eine positive Korrelation zwischen Anteil der Direktzahlungen am Einkommen mit der Höhe der Direktzahlungen festzustellen.



In den sonstigen EU-15-Ländern ist letztgenannte Tendenz stärker ausgeprägt. In Betrieben mit mehr als 5.000 Euro Direktzahlungen beläuft sich der Anteil der Direktzahlungen in Relation zur Nettowertschöpfung auf

- 40 bis 75 % in Marktfruchtbaubetrieben,
- 25 bis 60 % in Futterbaubetrieben,
- 20 bis 50 % in sonstigen Betrieben,
- 20 bis 40 % in Obst- und Gemüsebetrieben.

Modulationsbedingte Kürzungen schlagen sich umso stärker in den Einkommen nieder, je höher der Anteil der Direktzahlungen an der Nettowertschöpfung ist. Diese Tendenz wird verstärkt durch die progressive Komponente der Modulation. In Betrieben mit 10.000 Euro Direktzahlungen (Deutschland) sind Einkommenseinbußen von 2 bis 3 % zu erwarten. Die Einkommenseinbußen steigen in Marktfruchtbaubetrieben bis auf 11 % an, in sonstigen Betrieben bis auf 10 % und in Futterbaubetrieben bis auf 8 %.

In den sonstigen EU-15-Staaten zeichnen sich vergleichbare Tendenzen ab, allerdings sind die Einbußen in Marktfrucht- und Futterbaubetrieben mit mehr als 300.000 Euro Direktzahlungen stärker ausgeprägt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Anteil der Direktzahlungen an der Nettowertschöpfung in Marktfrucht- und Futterbaubetrieben am höchsten ist, weshalb diese Betriebsgruppe von modulationsbedingten Kürzungen am stärksten betroffen ist. Durch die vorgenommenen Reformen bei Ackerkulturen, im Rindfleisch- und Milchsektor tragen Direktzahlungen zu einem bis zwei Drittel des Einkommens bei.

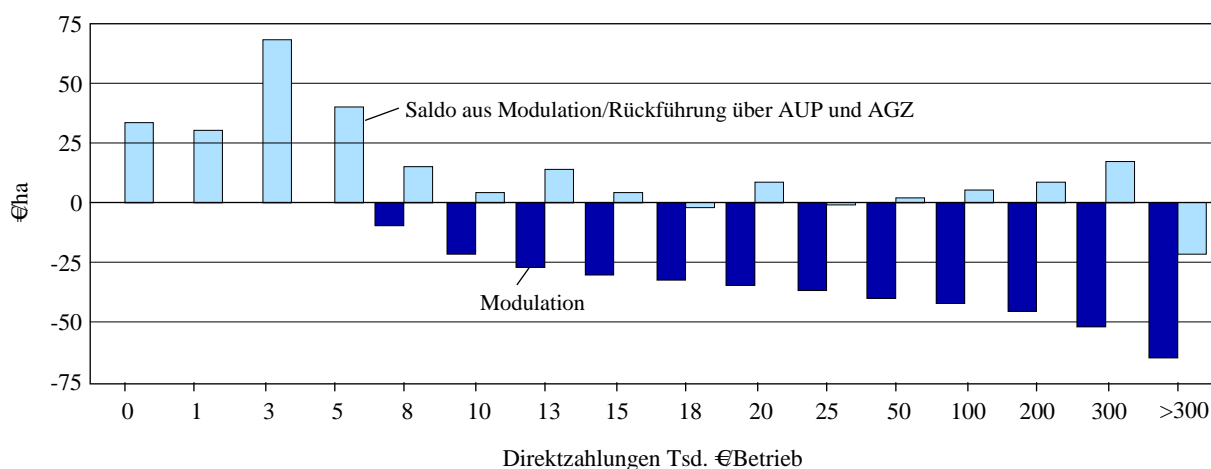
### **5.3 Rückführung von Modulationsmitteln über 2. Säule-Maßnahmen**

Mit der Modulation sollen Mittel aus der 1. Säule der GAP zugunsten der 2. Säule umgeschichtet werden. Um Einschätzungen über die möglichen Verteilungseffekte zu treffen, werden Modellrechnungen auf Basis der Testbetriebsdaten für Deutschland durchgeführt. Dabei wird von folgenden vereinfachten Annahmen und Varianten der Umverteilung ausgegangen:

- Eine nationale Kofinanzierung der Modulationsmittel wird nicht berücksichtigt.
- Die Modulationsmittel sollen in den einzelnen Bundesländern verbleiben und proportional zur Aufstockung der Agrar-Umweltprämien (AUP) und Ausgleichszulage (AGZ) verwendet werden; d. h. nur Betriebe, die sich bisher an den betreffenden Programmen beteiligen, profitieren von der Mittelaufstockung.

Abbildung 16 zeigt die Ergebnisse für Deutschland mit Bezug zum Niveau der Direktzahlungen je Betrieb, ausgedrückt in Prämienkürzung durch Modulation bzw. Saldo aus Modulation und Rückführung über 2. Säule-Maßnahmen je ha LF. Modulationsbedingte Kürzungen treten in Betrieben auf, in denen die Direktzahlungen den Freibetrag übersteigen. Sie belaufen sich auf weniger als 10 Euro/ha in Betrieben mit 5.000 bis 10.000 Euro an Direktzahlungen. Sie steigen mit dem Prämienvolumen an und erreichen etwa 65 Euro/ha in Betrieben mit mehr als 300.000 Euro Direktzahlungen.

**Abbildung 16:** Prämienkürzung durch Modulation und Saldo Mittelrückführung über AUP und AGZ (P-II), Deutschland



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

Die Rückführung der Modulationsmittel über AUP und AGZ bewirkt eine Umverteilung zugunsten von Betrieben mit einem niedrigen Niveau der Direktzahlungen, was auf folgende Faktoren zurückgeht:

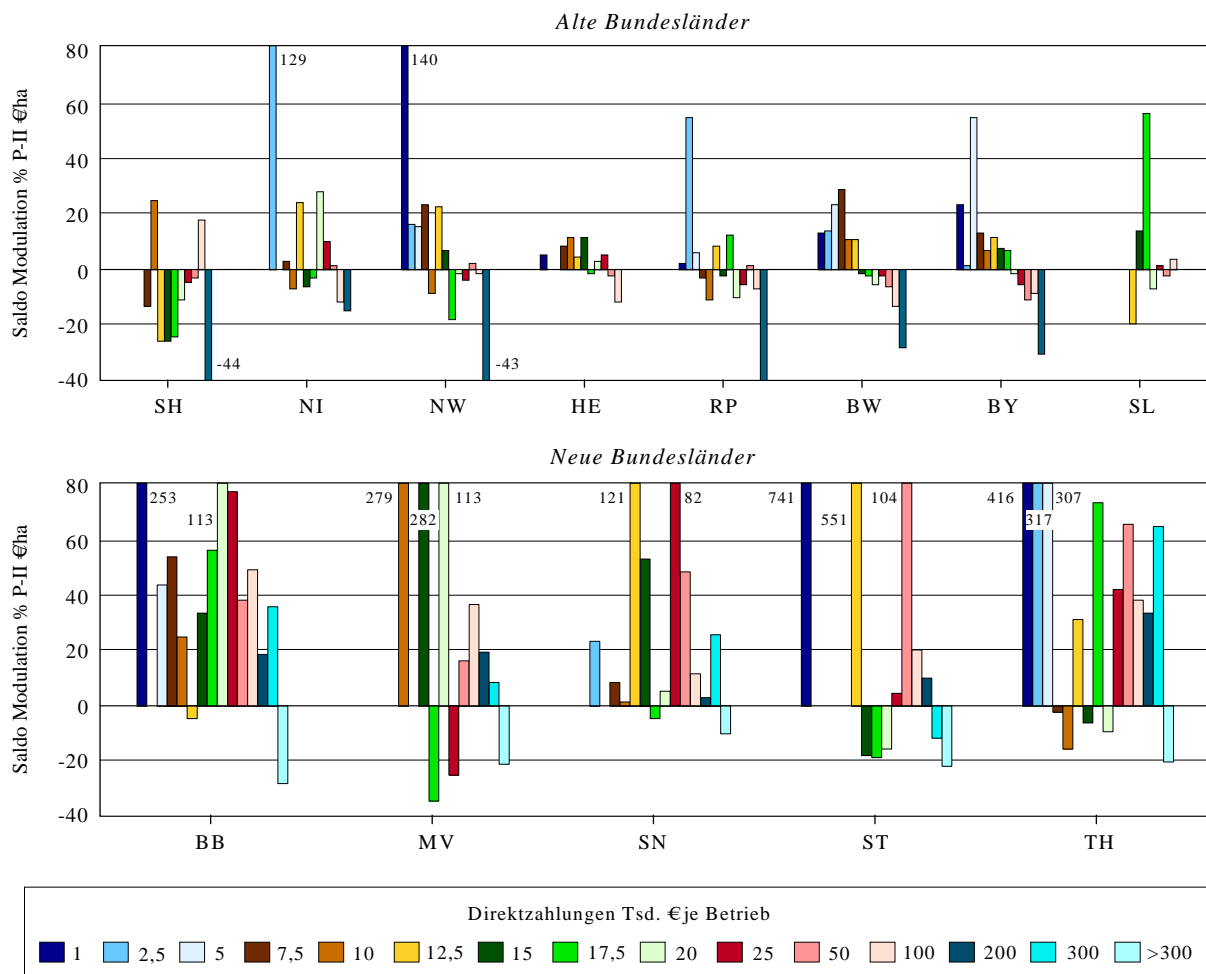
- Die im Rahmen des Freibetrages liegenden Direktzahlungen sind von Kürzungen ausgenommen.
- Kleine Betriebe nehmen in stärkerem Umfang AUP und AGZ in Anspruch, weshalb prozentuale Mittelaufstockungen vorhandener Programme positiv zu Buche schlagen.

In Betrieben mit Direktzahlungen von 8.000 bis 300.000 Euro ist mit Ausnahme der Klasse ‚18‘ und ‚25‘ ein geringer positiver Saldo aus Aufstockung der 2. Säule-Maßnahmen und modulationsbedingten Kürzungen zu erwarten. Nur in der Gruppe der Betriebe mit Direktzahlungen von über 300.000 Euro ist ein negativer Saldo von 20 Euro/ha zu erwarten; dies ist aber nur etwa ein Drittel des Nettoeffektes der Modulation.

Die Salden aus Mittelaufstockung der 2. Säule und Modulation sind in Abbildung 17 nach Bundesländern dargestellt. Mittelumschichtungen zulasten großer Betriebe zeichnen sich

mit Ausnahme des Saarlandes ab; die negativen Salden belaufen sich auf 10 bis 40 Euro/ha LF, wobei die (negativen) Salden in einigen westlichen Bundesländern (Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz) sogar größer sind als in den neuen Bundesländern.

**Abbildung 17:** Saldo Modulation und Mittelrückführung über AUP und AGZ (P-II)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

Zusammenfassend lässt sich aus diesen Auswertungen schließen, dass durch die Rückführung der Modulationsmittel über 2. Säule-Maßnahmen ebenfalls Umverteilungen zu erwarten sind. Begünstigt werden in erster Linie kleine Betriebe mit niedrigem Niveau der Direktzahlungen. In den mittleren Betrieben werden die modulationsbedingten Kürzungen aufgehoben bzw. z. T. überkompensiert. Nur in Betrieben mit Direktzahlungen von mehr als 300.000 Euro (neue Bundesländer) verbleiben negative Salden, die sich aber nur auf etwa ein Drittel der Bruttokürzungen der Modulation belaufen.



## **6 Diskussion und Bewertung der Health Check-Vorschläge**

### **6.1 Markt- und Einkommenswirkungen**

#### **6.1.1 Allgemeine Einordnung**

Die Auswirkungen der HC-Vorschläge im Bereich der Marktregelungen fallen aufgrund der heutigen sehr günstigen Weltmarktbedingungen insgesamt moderat aus. Angesichts des projizierten nachhaltigen Anstiegs der Preise für fast alle Agrarprodukte werden sich die Marktpreise in der EU zunehmend von den derzeitigen Interventionspreisen abheben, so dass die Marktstützungsmaßnahmen grundsätzlich an Bedeutung verlieren.

Die Orientierung der EU-Marktpreise an den Weltmarktpreisen bedeutet jedoch auch, dass sich die höheren Weltmarktpreisvolatilitäten zum Teil im EU-Markt niederschlagen. Wie in der Vergangenheit können auch zukünftig kurz- und mittelfristig global wirksame Angebotsausdehnungen stattfinden, die zu einem Absinken des Binnenmarktpreisniveaus führen, und zwar solange, bis die Interventionspreise wieder das Sicherheitsnetz darstellen. Ein solches, möglicherweise auch kurzfristiges, Absinken der Weltmarktpreise ist in den verschiedenen vorliegenden Projektionen der internationalen Institutionen nicht abgebildet.

Die Einkommenswirkungen der HC-Vorschläge fallen mit einem Rückgang für die deutsche Landwirtschaft von 5 bis 7 % moderat aus. Eine Ausnahme bildet die progressive Modulation, die die Prämienzahlungen an einzelne große Betriebe deutlich reduzieren wird. Die HC-Vorschläge der Kommission stellen für die deutsche Landwirtschaft insgesamt eine zu bewältigende Herausforderung dar, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die landwirtschaftlichen Einkommen im Prognosezeitraum deutlich über dem Niveau des letzten Jahrzehnts liegen werden. Darüber hinaus ermöglicht die Nutzung der Modulationsmittel einen Ausgleich für stärker von möglichen Preissenkungen bei Milch und Rindfleisch betroffene Betriebe, wenn ausreichende Flexibilität für die Ausgestaltung der Begleitmaßnahmen auf nationaler Ebene eröffnet und genutzt wird.

In den folgenden Absätzen werden die einzelnen Bausteine des HC-Vorschlags zunächst getrennt diskutiert und bewertet, bevor abschließend eine Einordnung der Gesamtwirkung auf den deutschen Agrarsektor vor dem Hintergrund der allgemeinen Marktentwicklungen vorgenommen wird.

#### **6.1.2 Getreidemarkt**

Unter den skizzierten Bedingungen auf dem Weltmarkt erscheinen die Maßnahmen im Getreidebereich insgesamt sinnvoll. Die Senkung der Interventionsmenge auf Null bei

Futtergetreide (analog zu der für Mais bereits beschlossenen Regelung) sowie die Abschaffung der Intervention für Hartweizen (Durum) und Reis hat unter den betrachteten Rahmenbedingungen keine Auswirkung auf den Markt. Der staatliche Aufkauf über ein Ausschreibungsverfahren bei Brotweizen ist ein geeignetes und ausreichendes Instrument für das Marktmanagement. Mit der Festlegung der Interventionsmenge in den o. g. Bereichen auf Null wird suggeriert, im Falle starker Marktungleichgewichte die Interventionsmenge ‚hoch setzen‘ zu können. Anstelle einer Festlegung der Interventionsmenge auf Null wäre es sinnvoller, die Intervention in den betreffenden Bereichen abzuschaffen.

### 6.1.3 Flächenstilllegung

Die obligatorische Flächenstilllegung ist bei der gegebenen Marktlage als Instrument zur Mengenregulierung bei ‚Ackerkulturen‘ überholt und auch seitens der WTO nicht mehr erforderlich, da die entkoppelten Direktzahlungen ohnehin der ‚Green-Box‘ zugeordnet sind. Aufgrund der günstigen Nachfragebedingungen für nachwachsende Rohstoffe (NaWaRo) wurde in den letzten Jahren schon mehr als die Hälfte der Stilllegungsflächen für den NaWaRo-Anbau verwendet, vor allem für Ölsaaten und Energiemais zur Biogas-erzeugung. Im Falle von Ölsaaten hat dabei die im ‚Blair-House‘ beschlossene Begrenzung der Beiproduktmenge für Ölschrote von 1,5 Mio. t Sojaäquivalent gegolten. Mit der Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung kann somit auch das Blair-House-Abkommen überwunden werden.

### 6.1.4 Milchmarkt

Auf dem Milchmarkt erscheint die vollständige Abschaffung der Butterabsatzmaßnahmen fraglich, da bisher am Weltmarkt bzw. weltweit tendenziell eher ein Überangebot an Milchlaktose im Verhältnis zu Milcheiweiß bestanden hat. Dies hat sich am Weltmarkt zwar kurzzeitig verschoben, inwieweit diese Entwicklung mittelfristig bei einer Nivellierung der Preisspitzen Bestand haben wird, bleibt abzuwarten. Bei einem weltweit steigenden Bedarf an Protein und einem höheren Anteil an Fett im Ausgangsprodukt Rohmilch darf dies aber bezweifelt werden. Einzig die wegen der biogenen Treibstoffe sehr deutlich gestiegenen Preise für pflanzliche Öle könnten aufgrund von Substitutionsbeziehungen die Nachfrage nach tierischen Fetten steigen lassen. Diese Substitutionen am Weltmarkt sind in den verwendeten Modellansätzen derzeit aber nicht abbildbar.

Der staatliche Aufkauf von Magermilchpulver, Butter und Brotweizen im Ausschreibungsverfahren ist bei Bedarf eine effiziente Möglichkeit, angefallene Überschüsse dem Markt zu entziehen und somit zu entlasten. Die Preise orientieren sich allerdings stärker an den Marktbedingungen als im klassischen Verfahren, und könnten damit unter dem Ankaufniveau früherer Jahre liegen. Insgesamt entspricht das Verfahren aber einer

verstärkten Marktorientierung. Unter den hier untersuchten Marktbedingungen ist der Bedarf für solche Ausschreibungen als gering einzuschätzen.

### 6.1.5 Abschaffung der Milchquotenregelung

Vor dem Hintergrund der mittel- und langfristig günstigen Absatzlage für Milchprodukte auf dem Binnen- und dem Weltmarkt sind die Voraussetzungen für das von der Kommission vorgeschlagene Auslaufen der Milchquotenregelung günstig. Die Anpassungsreaktionen auf dem EU-Milchmarkt werden umso geringer sein, je besser es gelingt, die momentan in den meisten Mitgliedstaaten positiven Quotenrenten sukzessive zu verringern. Die vorgeschlagene Quotenaufstockung um 1 %-Punkt pro Jahr zwischen 2009/10 bis 2013/14 ist geeignet, den Milchmarkt schrittweise dem erwartbaren Marktgleichgewicht anzunähern. Nach den Modellergebnissen führt der Ausstieg aus der Quote zwar zu einem um 4 bis 7 % höheren Angebot, wobei die Produktionsausdehnungen aber durch die ebenfalls gestiegenen Kosten begrenzt sind.<sup>18</sup>

Die Wanderung der Milcherzeugung ist ein kontinuierlicher Prozess, der in Deutschland bis zur Einführung des bundesweiten Milchquotenhandels innerhalb der Übertragungsgebiete erfolgte. Nach den Modellergebnissen ist eine Wanderung von Ackerbau- auf Grünlandstandorte sowie von kleineren in mittlere und größere Betriebe zu erwarten. Ferner ist auch eine Abwanderung der Milcherzeugung aus bestimmten benachteiligten Gebieten zu erwarten, was zum einen auf standörtliche Nachteile, zum anderen aber auf kleinbetriebliche Strukturen zurückzuführen ist. Gleichzeitig ist aber nach den Modellergebnissen auch für andere benachteiligte Regionen mit einer stabilen oder steigenden Produktion zu rechnen. Vor diesem Hintergrund ist die Abgrenzung einer Förderkulisse schwierig. Die Aufstockung der Ausgleichszulage für Grünlandflächen in benachteiligten Gebieten als ein Instrument zur Abmilderung negativer Folgen der Änderungen im Milchbereich lässt daher einen nur wenig zielgerichteten Mitteleinsatz erwarten.

Stärkstes Wachstumshindernis war bisher die Milchquote und die Kosten beim Quotenzukauf. Die Abschaffung der Milchquoten würde zwar auch einen Wegfall der Quotenkosten bei einer etwaigen Ausdehnung der Milchproduktion bewirken, gleichzeitig sinken aber auch die Produzentenpreise für Milch. Zur Abmilderung negativer Auswirkungen für

---

<sup>18</sup> Aufgrund bestehender Unsicherheiten bei der Abschätzung der zukünftigen Quotenrente, die für die Angebots- und Marktwirkungen von zentraler Bedeutung ist, wurden Sensitivitätsanalysen durchgeführt. Die erzielten unterschiedlichen Ergebnisse (nicht ausgewiesen) verdeutlichten die Schwierigkeit, Anpassungsreaktionen in einem jahrzehntelang fixierten Markt abzuschätzen. Andere Arbeitsgruppen kommen bzgl. der Angebots- und Marktwirkungen teilweise zu anderen Einschätzungen. Zudem werden die Unsicherheiten bzgl. der Wirkungen neben den Quotenrenten und der Wirkung des technischen Fortschritts auch durch die Entwicklungen an den Weltmärkten beeinflusst.

Wachstumsbetriebe ist eine zeitlich befristete Aufstockung der einzelbetrieblichen Förderung für Neu- und Erweiterungsinvestitionen im Bereich der Milchviehhaltung in Erwägung zu ziehen. Mittelaufstockungen könnten über Modulation erreicht werden.

### **6.1.6 Fleischmarkt**

Die bei der Quotenausdehnung bzw. beim Quotenausstieg zunehmende Milcherzeugung resultiert im Wesentlichen aus dem vergrößerten Milchkuhbestand. Dadurch fallen auch eine größere Zahl von Schlachtkühen sowie Kälbern an, die tendenziell zu einer Steigerung der Rindfleischerzeugung verwendet wird. Da die Ausdehnung des Rindfleischangebotes nur durch entsprechende Preisabschläge absetzbar ist, sinken die Binnenmarktpreise für Rindfleisch. Diese niedrigeren Preise induzieren eine verminderte Aufstallung von Mastfärsen und eine Erhöhung der Schlachtung von Kälbern. Ebenfalls reduziert wird der Umfang der Mutterkuhhaltung, so dass der gesamte Effekt einer Produktionsausdehnung begrenzt ist.

Da die Ausdehnung der Milchkuhhaltung zu einer ausgeprägten Reaktion im Rindfleischsektor führt, kann die Wirkung der Entkopplung in einigen weiteren Mitgliedstaaten nur schwer beurteilt werden. Tendenziell dürfte aber diese Maßnahme des Health Check EU-weit eine leichte Verringerung der Rindfleischproduktion bewirken, die tendenziell eine Preisanhebung nach sich zieht.

Die Reaktion im Rindfleischsektor schlägt sich in begrenztem Umfang in den übrigen tierischen Sektoren nieder, da die Nachfrage nach Rindfleisch wegen der gesunkenen Marktpreise leicht steigt. Entsprechend entwickelt sich die Nachfrage nach Geflügelfleisch und Schweinefleisch leicht rückläufig, und die Preise sinken geringfügig.

### **6.1.7 Teilkopplung**

Nach dem HC-Vorschlag soll die Teilkopplung der Direktzahlungen bei den ‚Ackerkulturprämien‘ (Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen) sowie bei der Sonderprämie und Schlachtprämie ‚Rinder‘ auslaufen, während die Teilkopplung bei Mutterkühen, Schafen und Ziegen (und einigen marginalen Bereichen: z. B. Stärkekartoffeln) fortgeführt werden kann.

Die Teilkopplung der Ackerkulturprämien wurde bisher von Frankreich und Spanien vorgenommen, da bei einer Vollentkopplung Flächenfreisetzungen auf marginalen Standorten befürchtet wurden. Die bisherigen Erfahrungen mit der Entkopplung haben gezeigt, dass großflächige Flächenfreisetzungen nicht erfolgt sind, was einerseits auf die Beibehaltung einer Mindestbewirtschaftung und andererseits auf die Preissteigerungen bei Getreide und



Ölsaaten innerhalb der letzten zwei Jahre zurückzuführen ist. Bei weiterhin relativ festen Preisen ist davon auszugehen, dass auch bei einer Vollentkopplung die verfügbaren Flächenpotentiale weitgehend ausgeschöpft werden. Die Modellrechnungen deuten auf vernachlässigbare Effekte hin.

In den o. g. Bereichen der tierischen Produktion ist es aus deutscher Sicht nicht sinnvoll, eine Teilkopplung zuzulassen.<sup>19</sup> Leistungen der Mutterkuh-, Schaf- und Ziegenhaltung zur Landschaftspflege sollten künftig auch in anderen EU-Staaten über Maßnahmen der 2. Säule gewährleistet werden, z. B. durch die Förderung extensiv genutzten Grünlands oder Weideprämien. Diese können besser auf Zielkulissen sowie konkrete, flächenbezogene Ziele ausgerichtet werden und sind weniger an bestimmte Produktionsverfahren gekoppelt. Landschaftspflege könnte dann beispielsweise auch mit Aufzuchtfernen aus der Milchviehherde erfolgen.

### 6.1.8 Modulation

Die Modulation der Direktzahlungen soll nach dem HC-Vorschlag deutlich angehoben und um eine prämiensabhängige Progression ergänzt werden. Laut Wissenschaftlichem Beirat Agrarpolitik beim BMELV (2005) sind sowohl bei der betriebsgrößenbezogenen Staffelung der Direktzahlungen als auch bei der Berücksichtigung des betrieblichen Arbeitskräfteeinsatzes die folgenden Aspekte zu beachten: Grundsätzlich wird durch die Maßnahme die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Betriebe auf den lokalen Pacht- und Bodenmärkten stark beeinflusst und somit in die Allokation des Bodens im Rahmen des Strukturwandels eingegriffen. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass sich die betroffenen Betriebe zur Minimierung von Direktzahlungskürzungen an die veränderten Förderbedingungen durch Betriebsteilung bzw. durch Übernahme von Arbeitskräften aus benachbarten Industrie- und Dienstleistungsbetrieben anpassen. Die mit der Änderung verfolgten Ziele lassen sich somit faktisch kaum erreichen. Allerdings dürfte bei der im HC vorgeschlagenen progressiven Modulation der mögliche Anpassungsbedarf durch Betriebsteilungen geringer als bei einer einzelbetrieblichen Kappungsgrenze der Direktzahlung ausgeprägt sein.

Eine Aufstockung der Mittel der 2. Säule sollte sich in erster Linie danach richten, wie viele zusätzliche Mittel zur Erreichung der hiermit verfolgten Ziele notwendig sind. Das Aufkommen an Modulationsmitteln wird höchstens zufällig damit übereinstimmen.

---

<sup>19</sup> Nach Ergebnissen der im Rahmen von GENEDEC durchgeführten Modellrechnung sind in Deutschland aufgrund der Vollentkopplung Einschränkungen der Mutterkuhhaltung zu erwarten, während in Frankreich infolge der Teilkopplung sogar eine leichte Ausdehnung zu erwarten ist (JAYET und KLEINHANSS, 2007).

Aus Sicht der Allokationseffizienz spricht vieles für einen betriebsgrößenunabhängigen Kürzungssatz. Für eine genaue Beurteilung wäre es erforderlich, dass die mit den Direktzahlungen verfolgten Ziele präziser formuliert würden. Die aus verteilungspolitischer Sicht zu bevorzugende Ausgestaltung hängt von der Zielstruktur des jeweils Entscheidenden ab.

### **6.1.9 Einkommenswirkungen**

Im Vergleich zur Baseline sinken die Betriebseinkommen nach Umsetzung der HC-Vorschläge im Schnitt um knapp 5 %. Am stärksten betroffen sind Milchvieh haltende Betriebe, in denen die Betriebseinkommen im Schnitt um 10 % fallen, in größeren und stärker spezialisierten Milchviehbetrieben um bis zu 12,7 %. Als Folge der sinkenden Rindfleischpreise treten höhere Rückgänge der Betriebseinkommen (10 %) auch in den Futterbaubetrieben ohne Milchkühe in den nördlichen und südlichen Bundesländern auf. Diese Rückgänge sind jedoch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die landwirtschaftlichen Einkommen im Prognosezeitraum deutlich über dem Niveau des letzten Jahrzehnts liegen werden, und die Nutzung der Modulationsmittel einen Ausgleich für stärker von möglichen Preissenkungen bei Milch und Rindfleisch betroffene Betriebe ermöglicht. Größere Einkommensrückgänge sind jedoch bei einzelnen sehr großen Betrieben zu erwarten, in denen die progressive Modulation die Prämienzahlungen deutlich reduzieren werden, sofern dort keine Anpassungsstrategien verfolgt werden können.

## **6.2 Umweltwirkungen**

Die Umweltwirkungen der Änderungen gegenüber der Baseline werden vor allem durch die Erhöhung des Milchviehbestands und die Abstockung der Bestände anderer Rinder wie Mutterkühe und Mastbullen bestimmt. Im HC-Szenario nimmt die Zahl der Großvieheinheiten sektoral um 3,4 % gegenüber der Baseline zu. Dabei werden der Silomaisanbau und die intensivere Grünlandnutzung leicht ausgedehnt. Durch das steigende Wirtschaftsdüngeraufkommen steigen die N-Salden im Durchschnitt um knapp 3 kg/ha LF, was insgesamt nur eine geringfügige Änderung darstellt. Allerdings können in Regionen mit hoher Bedeutung der Milchproduktion stärkere Änderungen auftreten, etwa in Nordwestdeutschland. Viehbestandsaufstockungen in ohnehin schon viehstarken Regionen werden jedoch durch Obergrenzen der Düngeverordnung für die Wirtschaftsdüngerausbringung und für maximale N-Salden begrenzt. Andererseits werden die Rinderbestände in von der Milchmarktreform stärker betroffenen Regionen weniger abnehmen als in der Baseline mit Beibehaltung der Milchquote und mit überregionalem Quotenhandel. Die Grünlanderhaltung und –nutzung in diesen Gebieten wäre somit nach Umsetzung des „Health Check“ leichter zu gewährleisten.

Die Wirkungen einer Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung werden in den Szenarioanalysen nicht quantifiziert, da bereits in der Baseline von einer Aufhebung ausgegangen wird. Auch ohne Aufhebung der Stilllegungsverpflichtung ist davon auszugehen, dass erhebliche Teile der Stilllegungsfläche im Jahr 2015 für den Anbau nachwachsender Rohstoffe genutzt würden. Die Palette der möglichen Anbaukulturen und die Anzahl von Konversionsanlagen für Energiepflanzen, nicht zuletzt Biogasanlagen, hat sich stark erhöht, so dass bei hohen Produktpreisen die Dauerbrache als Form der Flächenstilllegung auch unter Beibehaltung der Stilllegungsverpflichtung zurückgegangen wäre.

Wesentliche Umweltwirkungen können hingegen von der deutschen Ausgestaltung der neuen Optionen im Bereich des Artikels 68 und Cross Compliance ausgehen. Nach Artikel 68 soll es möglich sein, bis zu 10 % der Direktzahlungen, zusätzlich zur Modulation, zu kürzen und für spezifische Ziele einzusetzen, z. B. die Förderung von Produktionsverfahren mit Bedeutung für die Umwelt. Mit Hilfe dieser Regelung soll es Mitgliedstaaten möglich sein, gezielte Maßnahmen zur Aufrechterhaltung erwünschter Umwelteffekte der Flächenstilllegung zu ergreifen. Der Artikel 68 ist in Deutschland derzeit allerdings in erster Linie als Möglichkeit zur Kompensation von Milchviehbetrieben in von einer Liberalisierung des Milchmarkts besonders betroffenen Regionen im Gespräch. Seine Auswirkungen wurden im Rahmen der Studie nicht analysiert.

Als neues Kriterium für den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ nach Cross Compliance wurde die Etablierung von Gewässerrandstreifen in den diesbezüglichen Anhang der neuen Direktzahlungs-VO aufgenommen. Eine vollständige Umsetzung der Kriterien wurde von der Kommission bisher nicht eingefordert, vielmehr wurde dieser Teil von Cross Compliance als „Menüansatz“ umgesetzt, aus dem die Mitgliedstaaten mit hoher Flexibilität auswählen und die Anforderungen ausgestalten konnten. Nur sechs der „alten“ Mitgliedstaaten der EU-15 (Österreich, Finnland, Deutschland, Irland, Spanien, UK-England) verlangen einen Erhalt bestimmter bestehender Landschaftselemente unter Cross Compliance aus Gründen des Naturschutzes bzw. eine Genehmigung für eine Entfernung. Dies beinhaltet üblicherweise keine Pflegeverpflichtung. Die Etablierung von Pufferstreifen wird im Rahmen von Cross Compliance in UK (nur England) entlang von Hecken und Wasserläufen gefordert (ausgenommen sind Schläge von unter 2 ha). In Frankreich besteht eine Verpflichtung, 3 % der prämiengünstigten Fläche eines Betriebs mit „ökologischer Bodenbedeckung“, bevorzugt als Pufferstreifen entlang von Wasserläufen, einzurichten (Mindestbreite 5 m, Begrünung nur mit zugelassenen Pflanzenarten, keine Anwendung von Düngung und Pflanzenschutzmitteln). Während die Regelung in England die Betriebe je nach Landschaftsstruktur sehr unterschiedlich treffen kann, sorgt die Regelung in Frankreich für einen vergleichbaren Effekt in allen Betrieben. Bereits vor der Aufnahme des neuen Kriteriums „Gewässerrandstreifen“ gab es somit Beispiele für deren praktische Umsetzung über Cross Compliance (NITSCH und OSTERBURG, 2007).

Die Aufnahme des Kriteriums „Gewässerrandstreifen“ ermöglicht es den Mitgliedstaaten, Ziele der Wasserrahmenrichtlinie (guter ökologischer und stofflicher Zustand von Oberflächengewässern) mit Hilfe der Agrarpolitik zu erreichen, verbunden mit einer Verringerung der Einkommenswirksamkeit der Direktzahlungen. Entscheiden sich Mitgliedstaaten gegen diese Option, ist zu erwarten, dass sie sich gegenüber der EU-Kommission bei der Überprüfung der Fortschritte zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie für ggf. weiterhin bestehende, „schlechte ökologische Zustände der Gewässer“ rechtfertigen müssen. In Hinblick auf die Überprüfung der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, die Regelungen in anderen EU-Staaten und möglichen öffentlichen Debatten zum Gewässer- und Hochwasserschutz sowie zur Legitimität der Direktzahlungen sollte die Cross-Compliance-Option „Gewässerrandstreifen“ sorgfältig geprüft werden.

Die Vorgaben des Entwurfs zur Änderung der VO 1698/2005 bezüglich der „neuen Herausforderungen“ können die Mittelverwendung beeinflussen und sind Gegenstand des folgenden Abschnitts.

### **6.3 Finanzierung der „neuen Herausforderungen“**

Wie in Abschnitt 0 erläutert, sind an die „neuen Herausforderungen“ Anforderungen hinsichtlich der Verwendung von ELER-Finanzmittel geknüpft. Andererseits können bereits bestehende Maßnahmen auf die Mindestanforderung, dass der Betrag der zusätzlichen Modulationsmittel für die „neuen Herausforderungen“ ausgegeben werden soll, angerechnet werden. Gerade die bestehenden Wasser-, Erosions- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen unter den Agrarumweltmaßnahmen sowie die Aufforstungsförderung werden sicherlich auf das Förderbudget für „neue Herausforderungen“ anrechenbar sein. Die genaue Höhe des anrechenbaren Förderbudgets wird davon abhängen ob die EU-Kommission an ihrem Vorschlag festhält, nur die Neubewilligungen ab 2010 zu berücksichtigen. Die Beurteilung der Wirksamkeit der von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen müsste vor dem Hintergrund von Erfahrungen, Evaluierungsergebnissen und Forschungsarbeiten in Deutschland überprüft werden. Ob eine ‚Programmierung‘ neuer (im jeweiligen Bereich möglichst wirksamer) Maßnahmen erforderlich ist, wird von dem vorgesehenen Maßnahmenkatalog für die „neuen Herausforderungen“ abhängen. Eine zentrale Frage bleibt, ob tatsächlich ausreichende nationale Kofinanzierungsmittel bereitstehen, die aus rein national finanzierten ELER-Maßnahmen oder verwandten Bereichen umgeschichtet werden können, oder ob z. B. Sondermittel aus der GAK eingeplant werden müssen, um zu verhindern, dass EU-Mittel mangels nationaler Kofinanzierungsmöglichkeiten verfallen. Angesichts erwarteter Mittelanforderungen für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, für die Erreichung von Klimaschutzzielen, und zur Umsetzung der Maßnahmenplanungen für Natura-2000-Gebiete sollten Maßnahmen mit Synergien bezüglich mehrerer „Herausforderungen“ Priorität genießen. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Kofinanzierung über die GAK eine Lenkungswirkung dahingehend ausüben könnte, dass

Natura-2000-Maßnahmen finanziell weniger gut ausgestattet werden, da spezielle Naturschutzmaßnahmen nicht unter die GAK fallen.

Die deutsche Strategie, im Bereich der ELER-Programme eine Doppelförderung für erneuerbare Energien zu vermeiden und im NR-Bereich in erster Linie auf energiepolitische Instrumente zu setzen, sollte beibehalten werden. Eine Öffnung des Klimaschutzes auch für Vorsorge- und Anpassungsmaßnahmen könnte einen erheblichen Mittelabfluss für Deicherhöhungen auslösen, da in diesem Bereich in einigen Ländern noch nationale Mittel zur Verfügung stehen. Dies könnte den politisch angestrebten Rückfluss der Modulationsmittel an landwirtschaftliche Betriebe vermindern. Eine genauere Analyse der genannten Aspekte:

- Anrechenbarkeit bestehender Maßnahmen,
- Kofinanzierungsbedarf und Mittelverfügbarkeit,
- Bedarf an Programmierung neuer Maßnahmen, nicht zuletzt im Rahmen der GAK,
- Abschätzung der Wirksamkeit von Maßnahmen und von Synergien zwischen verschiedenen „Herausforderungen“,

sollte erst nach einer weiteren Konkretisierung der Health Check-Vorschläge vorgenommen werden.



## 7 Zusammenfassung

### *Auftrag und Ziel der Studie*

Im Auftrag des BMELV werden in der vorliegenden Studie die Mitte Mai von der Kommission vorgelegten Legislativvorschläge zum Health Check (HC) untersucht. Die HC-Vorschläge beinhalten im Wesentlichen Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) im Bereich der Direktzahlungen, einiger Marktregelungen, insbesondere dem Auslaufen der Milchquotenregelung, sowie zur Bewältigung „neuer Herausforderungen“, die in der Landwirtschaft durch Klimawandel, Nutzungsvorgaben bei Bioenergie, Regelungen im Bereich der Wasserwirtschaft und die Erhaltung der Biodiversität entstehen. Das Ziel der Untersuchung ist es, die Wirkungen der HC-Vorschläge mit Hilfe des Modellverbundes der vTI-Agrarökonomie sowie mit einer statistischen Auswertung des EU-weiten Testbetriebsnetzes FADN zu analysieren.

### *Szenarien für die Modellanalysen*

Die Wirkungen der HC-Vorschläge (HC-Szenario) werden im Vergleich zu einem Referenzszenario (REF-Szenario) im Zieljahr 2015 analysiert. Das REF-Szenario basiert auf laufenden Arbeiten des vTI-Modellverbundes zur Erstellung einer Baseline-Projektion. Die politischen Rahmenbedingungen im REF-Szenario entsprechen im Wesentlichen den derzeit gültigen Politiken, d. h. die Umsetzung der Luxemburger Agrarreform erfolgt wie beschlossen.

### *Entwicklungen auf den Agrarmärkten*

Die mit dem partiellen Gleichgewichtsmodell AGMEMOD ermittelten Marktwirkungen der Maßnahmen des Health Check in Deutschland stehen im Zeichen boomender Weltagrarmärkte, die in Deutschland in der Regel zu einem Preisniveau führen, das mehr oder minder deutlich vom Interventionspreisniveau nach oben abgehoben ist.

Vergleichsweise große Marktwirkungen leiten sich für den Milchsektor ab, der von fünf 1 %igen Quotenausdehnungen und einer Quotenabschaffung betroffen sein wird. Diese Maßnahmen führen zu einer Produktionsausdehnung in Deutschland, deren Umfang relativ stark von der erwartbaren Höhe der Quotenrente und insbesondere von der Wirkung des technischen Fortschritts auf diese beeinflusst wird. Nach den AGMEMOD-Ergebnissen steigt die Milcherzeugung in Deutschland um rund 5,8 %, wodurch die Preise um 7,7 % sinken. Begrenzt wird das Produktionswachstum durch die ebenfalls stark gestiegenen Produktionskosten. Die Ergebnisse reflektieren aber auch die vergleichsweise hohen Weltmarktpreise für Milch. Eine Preisnormalisierung auf dem Weltmarkt hängt unter anderem von dem Investitionsverhalten in Drittländern bspw. in Australien ab, den USA und Lateinamerika, die Milchkuhherden neu aufzubauen oder aufzustocken. Die in Deutschland erzielten Produzentenpreise sinken nicht ganz auf das dann geltende Niveau

der Weltmarktpreise, da die Importe immer noch gewissen Importrestriktionen unterworfen sind. Vor allem liegen die Preise über denjenigen, die in den Jahren 2005/2006 erzielt wurden.

Die Wirkungen in den übrigen Sektoren sind vergleichsweise begrenzt. Aufgrund der über den Interventionspreisen liegenden Weltmarktpreise hat die quasi Abschaffung der Gerstenintervention keine Auswirkungen auf den Markt in Deutschland. Etwaige indirekte Wirkungen durch die Ausdehnung der Milcherzeugung sind vernachlässigbar. Etwas höher sind die Effekte im Rindfleischsektor durch die Ausdehnung der Milcherzeugung. Die höheren Milchkuhbestände induzieren mehr Schlachtungen. Das höhere Angebot trifft auf eine schwache Rindfleischnachfrage in Deutschland, so dass die Preise nachgeben müssen. Demzufolge ist davon auszugehen, dass die Kälberaufzucht und deren Ausmästung eingeschränkt und die Tiere zum Teil als Kälber geschlachtet werden. Die rückläufigen Rindfleischpreise werden deutlich abgeschwächt auf Schweine- und Geflügelfleisch übertragen. Die Wirkung der weitgehenden Entkopplung der noch bestehenden Tierprämien würde zwar die Rindfleischerzeugung leicht sinken lassen, wird aber überlagert von der Produktionsausdehnung resultierend aus dem Milchquotenausstieg.

### ***Regionale und betriebliche Produktionswirkungen***

Die Modelle RAUMIS und FARMIS bestätigen die jeweils ermittelten sektoralen Produktionswirkungen. Die Flächennutzung wird bei den meisten Kulturen von den HC-Vorschlägen nur wenig beeinflusst. Ausnahmen sind der Anbau von NR-Ölsaaten (-6 %) und Hülsenfrüchten, deren Produktion aufgrund des Wegfalls der gekoppelten Prämien um rund 17 % eingeschränkt wird. Die Abschaffung der Milchquote führt zu einer Ausdehnung der Milchproduktion um 4 bis 7 %. Insbesondere in Regionen, die in der Ausgangssituation eine relativ hohe Produktionsdichte, wie zum Beispiel die nordwestdeutsche Küstenregion, der Niederrhein, Teile des Bergischen Landes und der Eifel und der Süden Bayerns ausweisen, wird eine deutliche Produktionsausdehnung erwartet. Somit wird insgesamt der Konzentrationsprozess in der Milchproduktion, wie er schon für die Baseline im Rahmen der Einführung des bundesweiten Milchquotenhandels eingeschätzt wurde, fortgesetzt.

Die Rindfleischproduktion aus Bullen- und Mutterkuhhaltung wird als Folge der rückläufigen Rindfleischpreise und der zunehmenden Konkurrenz um Fläche, Futter und Arbeitskräfte durch den Anstieg der Milchkuhbestände eingeschränkt. Die Zahl der geschlachteten Bullen geht insgesamt um rund 11,4 % zurück, mit z. T. deutlich stärkeren Rückgängen in den spezialisierten Milchviehbetrieben (bis 25 %) und geringeren Abnahmen in den Futterbaubetrieben ohne Milchkuhhaltung (6,6 bis 9,8 %).

Auch regional zeigen sich größere Unterschiede hinsichtlich der Rindfleischerzeugung. In Regionen, die ihre Milchproduktion ausdehnen, fällt der Rückgang der Rindfleischerzeugung



gung geringer aus. Andere Regionen, insbesondere in den auf Rindermast spezialisierten Regionen wird die Rindfleischerzeugung umso deutlicher eingeschränkt.

### ***Einkommenswirkungen***

Die Landwirtschaft muss infolge der HC-Vorschläge nach den Modellergebnissen Einkommenseinbußen in Höhe von 4,7 bis 7,5 % gemessen an der Nettowertschöpfung hinnehmen. Diese resultieren in erster Linie aus den sinkenden Milch- und Rindfleischpreisen. Dementsprechend sind die Regionen je nach Produktionsstruktur unterschiedlich betroffen.

Der Rückgang der Milcherzeugerpreise führt in Regionen mit einer relativ hohen Milchproduktionsdichte zu entsprechenden Einkommensverlusten, die beispielsweise in norddeutschen Küstenregionen oder in Südbayern und Baden-Württemberg mehr als 15 % betragen können. Demgegenüber haben die klassischen Ackerbaustandorte und Regionen mit einem relativ hohen Anteil an Sonderkulturen wie die Köln-Aachener Bucht, die Hildesheimer Börde sowie Teile der Rhein-Schiene geringe Einkommensverluste zu verzeichnen.

Die Betriebseinkommen sinken im Vergleich zur Baseline im Schnitt um knapp 5 %. Vergleichsweise wenig betroffen sind Marktfrucht- und Veredlungsbetriebe, in denen die Betriebseinkommen aufgrund der erhöhten Modulation leicht zurückgehen. Am stärksten betroffen sind Milchvieh haltende Betriebe, in denen die Betriebseinkommen im Schnitt um 10 % fallen, in größeren und stärker spezialisierten Milchviehbetrieben um bis zu 12,7 %. Die verbesserten Produktionsmöglichkeiten durch die Abschaffung der Milchquote gleichen den prognostizierten Preisrückgang für Milch nicht voll aus. Als Folge der sinkenden Rindfleischpreise treten höhere Rückgänge der Betriebseinkommen (10 %) auch in den Futterbaubetrieben ohne Milchkühe in den nördlichen und südlichen Bundesländern auf. Eine Ausnahme stellen die Futterbaubetriebe ohne Milchkühe in den östlichen Bundesländern dar, die im HC-Szenario überproportional von der Verwendung der zusätzlichen Modulationsmittel für Maßnahmen der 2. Säule (Ausgleichszulage, Agrarumweltprogramme, Agrarinvestitionsförderung) profitieren. Gerade bei den Futterbaubetrieben ohne Milchkühe haben die Annahmen zur Verwendung der Modulationsmittel jedoch oft einen erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der Einkommensindikatoren.

Der Gewinn plus Lohnaufwand pro Arbeitskraft sinkt im HC-Szenario im Schnitt um 2,3 %, wobei Futterbaubetriebe mit Milchkühen mit 7,9 % die höchsten Rückgänge verzeichnen. Insbesondere in den spezialisierten größeren Milchviehbetrieben kann auch der Wegfall der Aufwendungen für Quoten und die Umverteilung der zusätzlichen Modulationsmittel den Erlösrückgang nicht ausgleichen, so dass der Gewinn plus Lohnaufwand pro Arbeitskraft um bis zu 12,5 % zurückgeht.

Die Einkommenswirkungen der HC-Vorschläge sind vor dem Hintergrund zu beurteilen, dass die landwirtschaftlichen Einkommen im Prognosezeitraum deutlich über dem Niveau des letzten Jahrzehnts liegen werden, und die Nutzung der Modulationsmittel einen Ausgleich für stärker von möglichen Preissenkungen bei Milch und Rindfleisch betroffene Betriebe ermöglicht. Somit stellen die HC-Vorschläge der Kommission für die deutsche Landwirtschaft eine zu bewältigende Herausforderung dar, wenn die Möglichkeiten zur Ausgestaltung der Begleitmaßnahmen auf nationaler Ebene entsprechend genutzt werden. Größere Einkommensrückgänge sind jedoch bei sehr großen Betrieben zu erwarten, in denen die progressive Modulation die Prämienzahlungen deutlich reduzieren wird.

### ***Modulation***

In den Mitgliedsstaaten der EU-15 liegt der Anteil der Betriebe mit einem Prämienvolumen von mehr als 100.000 Euro, die damit der progressiven Kürzung unterliegen, unter 1 %. Aufgrund der großbetrieblichen Strukturen in Tschechien und der Slowakei ist der Anteil der von progressiven Prämienkürzungen betroffenen Betriebe mit 10 bzw. 18 % vergleichsweise hoch. Auf die 3. Progressionsstufe entfallen in Deutschland Betriebe, die 20,9 % des Prämienvolumens erhalten. Höhere Kürzungssätze bzw. die zeitweise diskutierte Prämienkappung wirken sich deshalb in Deutschland besonders stark aus. Dies gilt auch für Tschechien und die Slowakei, in denen etwa die Hälfte des Prämienvolumens auf die 3. Progressionsstufe entfällt. Ferner entfällt ein Viertel des Prämienvolumens in Ungarn auf diese Klasse.

Die der Progression unterliegenden Betriebe erhalten 10 % des gesamten Prämienvolumens und würden nach den HC-Vorschlägen mit 15 % zum gesamten Aufkommen an Modulationsmitteln beisteuern. Dies deutet auf eine sehr starke Ungleichverteilung der Direktzahlung hin, die aber insbesondere auf die sehr unterschiedliche Flächenausstattung der Betriebe zurückzuführen ist.

Die Rückführung der Modulationsmittel über AUP und AGZ bewirkt eine Umverteilung zugunsten von Betrieben mit einem niedrigen Niveau der Direktzahlungen, was im Wesentlichen auf die stärkere Inanspruchnahme von AUP und AGZ in kleinen Betrieben zurückzuführen ist.

### ***Umweltwirkungen***

Die Umweltwirkungen der HC-Vorschläge werden vor allem durch die Erhöhung des Milchviehbestands und die Abstockung der Bestände anderer Rinder wie Mutterkühe und Mastbullen bestimmt. Gemessen am Stickstoffbilanzsaldo fallen die Wirkungen insgesamt gering aus. Regional können allerdings in Gebieten mit hoher Bedeutung der Milchproduktion stärkere Änderungen auftreten.

Die im HC vorgeschlagene Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung hat auf die Umwelt keine nennenswerten Auswirkungen, da davon auszugehen ist, dass stillzulegende Flächen bis 2015 ohnehin zum Großteil für den Anbau Nachwachsender Rohstoffe bewirtschaftet werden würden.

Wesentliche Umweltwirkungen können hingegen von der deutschen Ausgestaltung der neuen Optionen im Bereich des Cross Compliance ausgehen.



## 8 Literaturverzeichnis

- BERTELSMEIER, M. (2005): Analyse der Wirkungen unterschiedlicher Systeme von direkten Transferzahlungen unter besonderer Berücksichtigung von Bodenpacht- und Quotenmärkten. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Angewandte Wissenschaft, Heft 510.
- BUREAU, J. C.; WITZKE, H.P.; BERKHOUT, P.; GOHIN, A.; HECKELEI, T.; KEYZER, M. A.; KLEINHANSS, W.; MATTHEW, A.; MERBIS, M. D. DR BETTINA. RUDLOFF (Inst. of Food and Resource Economics, U. Bonn) PROF LUCA SALVATICI (Università degli Studi del Molise) (2007). Reflection on the possibilities for the future development of the CAP. Brussels. Dezember 2007.
- CHATELLIER, V.; KLEINHANSS, W. (2000): Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Agenda 2000: eine vergleichende Analyse zwischen Frankreich und Deutschland. Landbauforschung Völkenrode, Band 50, Heft 3/4, Seite 203-210.
- COMMITTEE ON AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (COM 2007): 0722 - 2007/2195(INI) 26.11.2007.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2007b): Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM(2007) 722 endgültig. Brüssel. 20.11.2007
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2008): The Health Check of the CAP reform. Impact Assessment of alternative Policy Options. SEC(2008) 1885. Brussels.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2007): Working document on a communication to the Council and the European Parliament on Preparing for the ‘CAP health check’  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dt/696/696506/696506en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/696/696506/696506en.pdf)
- FAPRI (2008): U.S. and World Agricultural Outlook.- FAPRI Staff Report 08-FSR 1.  
<http://www.fapri.org> and <http://www.fapri.missouri.edu>
- GÖMANN, H., KREINS, P. und TH. BREUER (2007): Deutschland – Energie Corn Belt Europas?. In: Agrarwirtschaft 56 (5/6): 263 – 271.
- JAYET, P.A.; KLEINHANSS, W. (2007): Detailed analysis of the impacts of options within the Commission proposal and of partially decoupled schemes. GENEDEC Deliverable D7; [http://www.grignon.inra.fr/economie-publique/genedec/reserv/wp5/D7\\_final.pdf](http://www.grignon.inra.fr/economie-publique/genedec/reserv/wp5/D7_final.pdf)
- KLEINHANSS, W.; MANEGOLD, D. (1998): Begrenzung der Transferzahlungen im Rahmen der Agenda 2000: Ausgestaltungsmöglichkeiten und Wirkungen. Landbauforschung Völkenrode, Band 48, Heft 4, Seite 223-233.
- KREINS, P.; GÖMANN, H. (2008): Modellgestützte Abschätzung regionaler landwirtschaftlichen Landnutzung und Produktion in Deutschland vor dem Hintergrund der

„Gesundheitsüberprüfung“ der GAP. Agrarwirtschaft, Band 57, Heft 3-4, S. 195-206.

OECD/FAO (2008): OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017 – Highlights.

OFFERMANN, F., KLEINHANSS, W., HÜTTEL, S., KÜPKER, B. (2005): Assessing the 2003 CAP reform impacts on German agriculture using the farm group model FARMIS. In: Arfini F (ed) Modelling agricultural policies : state of the art and new challenges; proceedings of the 89th European Seminar of the European Association of Agricultural Economists (EAAE), Parma, Italy, February 3-5, 2005. Parma : Monte Universita Parma Editore, pp 546-564.

OSTERBURG, B., OFFERMANN, F., KLEINHANSS, W. (2001): A sector consistent farm group model for German agriculture. In: Heckeley, T., Witzke, H.P., Henrichsmeyer, W. (Eds.): Agricultural Sector Modelling and Policy Information Systems. Kiel: Wissenschaftsverlag Vauk 2001.

RÉQUILLART, V. ZOHRA BOUAMRA-MECHEMACHE, Z.; JONGENEEL, R.; PENEL, CH. (2008): Economic analysis of the effects of the expiry of the EU milk quota system. [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/external/milk/index_en.htm). (Zugriff im Mai 2008).

SALAMON, P.; VON LEDEBUR, O. (2005): The impact of the mid-term review on the German agricultural sector. Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie; 2005/04. Braunschweig.

SCHNEIDER, A. (2008): The response of the European Parliament to the Commission's Health Check Communication. Agrarwirtschaft 57, H 3/4, 154-155.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT AGRARPOLITIK BEIM BMELV (2005): Stellungnahme zu aktuellen Fragen der EU-Finzen und des EU-Agrarhaushalts, verabschiedet am 25.11.2005

## Anhang I: Ausdehnung der Milchquoten in den Mitgliedsstaaten in 1.000 t im Rahmen des Health Check

Mitgliedsstaat	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
<b>Belgien</b>	3427	3462	3496	3531	3566	3602	3602
<b>Bulgarien</b>	999	1009	1019	1029	1039	1050	1050
<b>Dänemark</b>	4613	4659	4705	4752	4800	4848	4848
<b>Deutschland</b>	28847	29136	29427	29722	30019	30319	30319
<b>Estland</b>	659	666	673	679	686	693	693
<b>Finnland</b>	2492	2517	2542	2567	2593	2619	2619
<b>Frankreich</b>	25091	25342	25596	25852	26110	26371	26371
<b>Griechenland</b>	837	845	854	862	871	880	880
<b>Irland</b>	5504	5559	5614	5670	5727	5784	5784
<b>Italien</b>	10741	10848	10957	11066	11177	11289	11289
<b>Lettland</b>	743	751	758	766	773	781	781
<b>Litauen</b>	1739	1756	1774	1792	1810	1828	1828
<b>Luxemburg</b>	279	281	284	287	290	293	293
<b>Malta</b>	50	50	51	51	52	52	52
<b>Niederlande</b>	11466	11580	11696	11813	11931	12050	12050
<b>Österreich</b>	2847	2876	2905	2934	2963	2993	2993
<b>Polen</b>	9568	9663	9760	9858	9956	10056	10056
<b>Portugal</b>	1988	2007	2027	2048	2068	2089	2089
<b>Rumänien</b>	3118	3149	3181	3213	3245	3277	3277
<b>Slovenien</b>	588	594	600	606	612	618	618
<b>Slowakei</b>	1062	1072	1083	1094	1105	1116	1116
<b>Spanien</b>	6239	6302	6365	6428	6493	6558	6558
<b>Sweden</b>	3420	3454	3488	3523	3558	3594	3594
<b>Tschechien</b>	2793	2821	2849	2877	2906	2935	2935
<b>Ungarn</b>	2030	2050	2071	2091	2112	2133	2133
<b>Ver. Königreich</b>	15125	15276	15429	15583	15739	15897	15897
<b>Zypern</b>	148	150	151	153	154	156	156
<b>Zusammen</b>	<b>146411</b>	<b>147875</b>	<b>149354</b>	<b>150847</b>	<b>152356</b>	<b>153880</b>	<b>153880</b>

## **Anhang II: Nutzung und Aufbereitung von FADN-Daten zur Ermittlung der Effekte des HC auf Direktzahlungen**

Bei der Fortschreibung der Direktzahlung auf 2012/13 sind zwei Bereiche von Bedeutung:

- Prämienänderungen im Zuge der stufenweise umgesetzten Reformen (z. B. Milch, Zucker ...)
- Prämienänderungen im Zuge der nationalen Implementierung des Single Payment Scheme (SPS), insbesondere durch sogenannte Hybrid-Modelle (statisch, dynamisch).

Ausgangsbasis ist das Prämienvolumen für Ackerkulturen, Flächenstilllegung, Rinder, Schafe und Milch sowie für sonstige Kulturen. In Ländern, die die Vollentkopplung vorgenommen haben, ist das Prämienvolumen als ‚entkoppelte Zahlung‘ ausgewiesen. In den neuen Mitgliedsländern sind die Zahlungen für SAPS (Single Area Payment Scheme) sowie z. T. nationale Top-ups für Milch und Rinder ausgewiesen.

Bezüglich der Fortschreibung der Prämien von 2005 (WJ 2005/6) bis 2012/13 wird in Abhängigkeit von den nationalen Implementierungen des SPS wie folgt vorgegangen:

- Länder/Regionen mit Vollentkopplung und Anwendung des Regionalmodells (Deutschland, England):<sup>20</sup>
  - Für Deutschland werden die regionalen Zielprämien je ha für 2013 (inklusive Zuckermarktreform) für die einzelnen Bundesländer zugrunde gelegt.
  - Für England werden Einheitsprämien von 256 Euro/ha für SDA<sup>21</sup>-Flächen bzw. 317 Euro/ha für non-SDA-Flächen zugrunde gelegt. Da die gebietspezifische Zuordnung nur für den Betrieb vorliegt, werden die jeweiligen Einheitsprämien für die gesamte Betriebsfläche angesetzt. Moorland ist in FADN-Daten nicht enthalten. Da die dafür gewährten Flächenprämien nur etwa 100 Euro/ha betragen, die Flächen aber nicht abgegrenzt werden können, wird das Prämienvolumen für England tendenziell überschätzt.
- Neue Mitgliedsstaaten<sup>22</sup> (ohne Slowenien): Aus dem gesamten Prämienplafond für 2012/13 und der in 2005 vorhandenen LF werden SAPS-Prämien für die einzelnen Mitgliedsstaaten errechnet (s. Tabelle 14). Das betriebliche Prämienvolumen wurde

---

<sup>20</sup> Als repräsentierte Fläche gelten LF abzüglich Dauerkulturen.

<sup>21</sup> SDA: Severely damaged areas.

<sup>22</sup> Malta wurde nicht in die Analyse mit einbezogen, desgleichen Bulgarien und Rumänien, da für letztere im zugrunde liegenden Wirtschaftsjahr keine Daten verfügbar sind.



auf Basis der landwirtschaftlichen Flächen und SAPS-Prämien ermittelt. Der in einzelnen Ländern sich abzeichnende Übergang zum SPS wird hierbei vernachlässigt.<sup>23</sup>

- Länder mit Teilkopplung bzw. statischen Hybrid-Modellen (EU-15 mit Ausnahme von England und Deutschland) sowie Slowenien: In Ländern mit Teilkopplung oder historischer Referenz (Frankreich, Spanien) wurden die gekoppelten Prämien in den betreffenden Konten verbucht sowie die entkoppelte Zahlung im Konto SPS. Länder/Regionen mit statischen Hybrid-Modellen (Dänemark, Luxemburg, Schweden, Nordirland) haben dieses System (mit Ausnahme von Finnland) bereits 2005 eingeführt, so dass das Prämienvolumen auf Basis von 2005/06 fortgeschrieben werden kann. Für Finnland, wo das statische Hybrid-Modell erst ab 2006 umgesetzt wird, ist davon auszugehen, dass die Datenbasis die historische Referenz repräsentiert, so dass vereinfacht von einem historischen SPS ausgegangen wird. Prämienänderungen durch stufenweise Implementierung der Reformen werden wie folgt berücksichtigt:
  - Milchmarktreform, dritte Stufe, Prämienzuschlag von 11,83 Euro/t,<sup>24</sup> mit Kalibrierung auf die sektorale Milchquote.
  - Zuckermarktreform: Prämienvolumen je Betrieb errechnet auf Basis der sektoralen Prämienplafonds, Rübenenerzeugung und Fläche abzüglich C-Rüben.
  - Baumwolle: Anbaufläche, Flächenprämien von 719 Euro/ha in Spanien bzw. 596 Euro/ha in Griechenland und sektoralem Korrekturfaktor für die Fläche.
  - Tabak: Flächenprämie abgeleitet aus den Prämienätzen für die einzelnen Tabakarten sowie sektoralem Korrekturfaktor.
  - Olivenöl und Hopfen<sup>25</sup> entsprechend den in den Testbetrieben angegebenen Beihilfen. Für Olivenöl dürfte eine erhebliche Unterschätzung des Prämienvolumens vor allem in Italien vorliegen.

In einem weiteren Schritt wird das für 2012/13 ermittelte Prämienvolumen auf Sektorebene aggregiert und auf die sektoralen Plafonds kalibriert. Da die Fläche in den Testbetriebsdaten unter- bzw. überrepräsentiert wird, wird in einem weiteren Schritt auf die repräsentierte Fläche kalibriert, wobei die Obergrenze des Korrektur-Faktors auf ‚1‘ angesetzt wird. Mit diesem Verfahren wird erreicht, dass die Einheitsprämien für die Flächen (Regionalmodell und SAPS) sich in Größenordnungen des aus statistischen Daten abge-

---

<sup>23</sup> Eine Alternative hätte darin bestanden, die 2005 gezahlten SAPS-Prämien auf 2012 fortzuschreiben und die für 2006/07 zusätzliche Milchprämie bzw. Zuckerprämie als betriebliche TOP-ups zu behandeln.

<sup>24</sup> Für Schweden wurden aufgrund einer anderen Abgrenzung der Wirtschaftsjahre Milchprämien von 18,93 Euro/t zugrunde gelegt.

<sup>25</sup> Die für Baumwolle, Tabak, Olivenöl und Hopfen angesetzten Prämien dürften eine grobe Annäherung an die beschlossenen Reformen darstellen. Eine bessere Abbildung ist uns bei den bisher vorliegenden Daten nicht möglich.

leiteten Niveaus bewegen. Andererseits wird das der Modulation unterliegende Prämienvolumen realitätsnäher abgebildet. Als Nachteil ist jedoch anzusehen, dass auf diese Weise nur 87 % der sektoralen Plafonds der EU-24 abgebildet werden (siehe Tabelle 14).

**Tabelle 14:** Kalibrierung des Prämienplafonds sowie Projektion und Anteil des durch die Projektion repräsentierten Prämienvolumens

Land	DZ <sup>1)</sup> 2013 Plafond Mio. €	Korrekturfaktor		SAPS 2013 ha Prämie €/ha	Projektion DZ 2012/13	
		DZ	LF		Mio. €	% Plafond
EU	42.362				36.986	
Belgien	612	1,21	1,00		611	100
Deutschland	5.774	0,96	1,00		5.774	99
Dänemark	1.030	1,04	0,97		1.002	97
Spanien	4.840	1,29	0,77		3.750	77
Frankreich	8.416	1,06	0,91		7.634	91
Griechenland	2.178	1,07	0,84		1.838	84
Irland	1.341	1,02	1,00		1.341	100
Italien	4.185	1,30	0,75		3.137	75
Luxemburg	37	1,00	1,00		37	100
Niederlande	853	1,59	1,00		853	100
Portugal	609	1,53	0,74		452	74
Finnland	566	0,89	0,96		546	96
Schweden	763	1,16	0,87		661	87
Großbritannien	3.976	1,03	0,87		3.471	87
Zypern	50	0,85	1,00	365	50	100
Tschechien	902	1,03	0,97	248	879	97
Estland	101	0,97	1,00	131	101	100
Ungarn	1.314	1,40	0,71	224	936	71
Litauen	377	1,24	0,81	145	305	81
Lettland	146	1,40	0,72	89	104	72
Polen	3.017	1,24	0,81	185	2.438	81
Slowakei	386	0,96	1,00	200	386	100
Slowenien	144	1,54	0,90		130	90

1) DZ : Direktzahlungen.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von EU-FADN - DG AGRI G-3.

## Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie

- Nr. 01/2008      Margarian, A.:  
Sind die Pachten im Osten zu niedrig oder im Westen zu hoch?
- Nr. 02/2008      Lassen, B., Friedrich, C., Prübe, H.:  
Statistische Analysen zur Milchproduktion in Deutschland – Geografische Darstellung (Stand: Januar 2008)
- Nr. 03/2008      Nitsch, H., Osterburg, B., von Buttlar, Ch., von Buttlar, H.-B.:  
Aspekte des Gewässerschutzes und der Gewässernutzung beim Anbau von Energiepflanzen
- Nr. 04/2008      Haxsen, G.:  
Calculating Costs of Pig Production with the InterPIG Network
- Nr. 05/2008      Efken, J.:  
Online-Befragung von Erhalterinnen seltener Nutztiere oder Nutzpflanzen zu Ihren Aktivitäten und Einstellungen
- Nr. 06/2008      Rudow, K., Pitsch, M.:  
Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Oberallgäu (Bayern)
- Nr. 07/2008      Daub, R.:  
Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen)
- Nr. 08/2008      Haxsen, G.:  
Interregionale und internationale Verflechtung der Ferkelversorgung in Deutschland – Berechnung regionaler Versorgungsbilanzen und Kalkulationen der Produktionskosten für Ferkel im interregionalen sowie internationalen Vergleich
- Nr. 09/2008      Lassen, B., Isermeyer, F., Friedrich, C.:  
Milchproduktion im Übergang – eine Analyse von regionalen Potenzialen und Gestaltungsspielräumen
- Nr. 10/2008      Gasmi, S.:  
Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis St. Wendel (Saarland)

Der vorliegende Arbeitsbericht kann unter  
[http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab\\_12\\_2008\\_de.pdf](http://www.vti.bund.de/de/institute/lr/publikationen/bereich/ab_12_2008_de.pdf)  
kostenfrei heruntergeladen werden.

- Nr. 11/2008 Pohl, C.:  
Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Altmarkkreis Salzwedel (Sachsen-Anhalt)
- Nr. 12/2008 Gömann, H., Heiden, M., Kleinhanß, W., Kreins, P., von Ledebur, O., Offermann, F., Osterburg, B., Salomon, P.:  
Health Check der EU-Agrarpolitik – Auswirkungen der Legislativ-vorschläge. Studie im Auftrag des BMELV.