

Das EU-Einkommensstabilisierungsinstrument: Risikomanagement für Preisvolatilität, Klimarisiken und den ganzen Rest?

1. Einleitung

Landwirtschaftliche Betriebe sind seit jeher Produktions- und Marktrisiken ausgesetzt, die zum Teil zu großen Schwankungen der Einkommen führen können. Gleichzeitig steht den Landwirten eine Vielzahl von unterschiedlichen innerbetrieblichen und außerbetrieblichen (z. T. staatlich geförderten) Risikomanagementinstrumenten zur Verfügung. Vor dem Hintergrund der Diskussionen über eine Zunahme von Extremwetterereignissen sowie Preisschwankungen können die EU-Mitgliedsstaaten seit 2013 finanzielle Unterstützung für ein „Einkommensstabilisierungsinstrument“ (Income Stabilisation Instrument, IST) gewähren. Im Gegensatz zu vielen anderen Politikinstrumenten setzt das IST direkt am Einkommen an und nicht an einzelnen schwankenden Einflussgrößen wie dem Ertrag einzelner Kulturen oder dem Erzeugerpreis ausgewählter Produkte. Zudem erlaubt das IST eine Absicherung von Einkommensrückgängen unabhängig von der Ursache, während z. B. die traditionellen Ernterversicherungen nur für Schäden aufkommen, die auf ganz bestimmte Wetterereignisse (z. B. Hagel) zurückzuführen sind.

Allerdings wurde das IST bisher so gut wie nicht genutzt. Nur zwei EU-Mitgliedsstaaten (Ungarn und Italien) und eine Region in Spanien haben das IST in ihre ELER-Programme aufgenommen und auch in diesen wurde das IST bisher nicht in die Praxis umgesetzt (European Commission 2017, S. 10). Daher

hat die EU-Kommission im Rahmen der sogenannten Omnibus-Verordnung die recht restriktiven Rahmenbedingungen für das IST ab 2018 angepasst. Vor diesem Hintergrund gibt dieser Beitrag zunächst einen kurzen Überblick über die Funktionsweise des IST und die Gründe für die geringe Akzeptanz in der bisherigen Ausgestaltung. Im Anschluss untersuchen wir, wie die nun neu geschaffene Möglichkeit einer indexbasierten Ausgestaltung des IST umgesetzt werden kann und analysieren auf Basis von landwirtschaftlichen Buchführungsergebnissen aus dem Testbetriebsnetz Landwirtschaft, welche Folgen bei unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten zu erwarten sind.

2. Das EU-Einkommensstabilisierungsinstrument

2.1 Funktionsweise, Herausforderungen und Umsetzungsschwierigkeiten

Artikel 36 (1) der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 ermöglicht die Einrichtung eines Instruments zur Einkommensstabilisierung in Form eines Fonds auf Gegenseitigkeit. Die (freiwillig) versicherten Landwirte zahlen dabei in einen Fonds ein, aus dem bei erheblichen Einkommensverlusten Entschädigungszahlungen gewährt werden. Die Entschädigungszahlung erfolgt, wenn der Einkommensrückgang 30 Prozent des durchschnittlichen Jahreseinkommens im vorhergehenden Dreijahreszeitraum oder eines Dreijahresdurchschnitts auf der Grundlage des vorhergehenden Fünfjahreszeitraums unter Ausschluss des höchsten und des niedrigsten Einkommens überschreitet (ibid., Art. 39 (1)). Maximal werden 70 Prozent des Einkommensverlustes kompensiert, welcher auf Grundlage der Kennzahlen des einzelnen Betriebes bzw. Versicherten ermittelt wird (individuell-schadensbezogene Ausgestaltung). Der Höchstfördersatz öffentlicher Mittel an den förderfähigen Kosten beträgt 65 Prozent, d. h. mindestens 35 Prozent der Kosten werden von den Landwirten getragen. Zudem können in den ersten drei Jahren Zuschüsse zu den Verwaltungskosten des Fonds gewährt werden. Zum ursprünglichen Grundkapital darf hingegen kein Beitrag aus öffentlichen Mitteln geleistet werden.

Die Ausgestaltung des IST nach Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 birgt eine Reihe von Herausforderungen für die Umsetzung in die Praxis:

- Einkommen im Sinne von Artikel 39 (1) ist „die Summe der Einnahmen, die der Landwirt aus dem Markt erhält, einschließlich jeder Art öffentlicher Unterstützung, unter Abzug der Kosten für Betriebsmittel“¹. Die EU Verordnung bietet den Mitgliedstaaten damit reichlich Spielraum bei der konkreten Definition der zu berücksichtigenden Einkommenskomponenten. Diese Wahl hat aber erhebliche Konsequenzen für die Höhe der Ausgleichszahlungen, den Beitrag zur Einkommensstabilisierung sowie die Administrierbarkeit.
- Grundsätzlich besteht bei einer (staatlich geförderten) Einkommensversicherung die Gefahr, dass der Anreiz zur Risiko- und Schadensminimierung (also der Begrenzung der Wahrscheinlichkeit und der Höhe von Einkommensverlusten) für den einzelnen Landwirt reduziert wird (Moral Hazard), da Verluste ab einer bestimmten Höhe kompensiert werden. Hier hängt es von der konkreten Ausgestaltung bei der Berechnung der einzelbetrieblichen Entschädigungszahlung ab, wie ausgeprägt die Gefahr des Moral Hazards ist. Als Folge des Moral Hazards können sich die Beitragszahlungen für die Versicherten erhöhen.
- Zudem besteht bei einer freiwilligen Versicherung die Gefahr der sogenannten adversen Selektion. Danach versichern sich tendenziell die Landwirte, die ein höheres Risiko für Einkommensverluste haben. Hierdurch erhöhen sich jedoch die Beiträge für die Versicherten ebenfalls.
- Um diese bei vielen Versicherungen auftretenden Herausforderungen zu bewältigen, ist die sachgerechte und missbrauchssichere Erfassung der Ausgleichsberechtigung und Ausgleichshöhe – hier also der Höhe des Einkommens in der aktuellen und der Referenzperiode – von entscheidender Bedeutung. Eine eindeutige Einkommenserfassung in landwirtschaftlichen Betrieben kann jedoch aus den folgenden Gründen schwierig sein:
 - So bestehen über die Jahre oft erhebliche steuerliche und betriebswirt-

¹ In der englischen Fassung der Verordnung wird hier der noch unbestimmtere Ausdruck „input costs“ verwendet.

schaftliche Gestaltungspielräume bei der Erstellung der Jahresabschlüsse, die genutzt werden könnten, um Einkommensverluste in bestimmten Jahren zu verstärken.

- Die im Agrarsektor zunehmend auftretenden komplexe(re)n Unternehmensstrukturen bieten viele Möglichkeiten der Gestaltung der Einkommenserfassung für die Einzelbetriebe.
- Nicht alle landwirtschaftlichen Betriebe erstellen einen Jahresabschluss (nicht-buchführungspflichtige Betriebe); ggf. müsste daher für die teilnehmenden Landwirte die Erstellung eines Jahresabschlusses verpflichtend sein („Auflagenbuchführung“).
- Strukturelle Veränderungen (Betriebsgrößenwachstum oder -schrumpfung, Betriebsteilung und -zusammenlegung) haben einen erheblichen Einfluss auf das Einkommen und damit auf die Berechnung von Einkommensänderungen. Eine sachgerechte Berücksichtigung ist nur mit erheblichem Regelungs- und Kalkulationsaufwand möglich.
- In der Folge dürfte die geforderte sachgerechte und missbrauchssichere Erfassung der Ausgleichsberechtigung und Ausgleichshöhe, wenn überhaupt, nur mit einem extrem hohen Verwaltungsaufwand erreichbar sein.
- Neben den damit verbundenen Kosten bedingt dies in der Regel auch einen (erheblichen) zeitlichen Verzug der Entschädigungszahlung. Der Beitrag zur Reduzierung der Einkommensschwankungen kann dadurch erheblich reduziert werden oder Einkommensschwankungen in den Folgejahren sogar verstärken.
- Ein Problem für die Finanzierung des IST ergibt sich aus dem Umstand, dass es sich beim Einkommensrisiko in der Landwirtschaft um ein vergleichsweise stark systemisch geprägtes Risiko handelt, d.h. dass „schlechte Jahre“ häufig viele Landwirte gleichzeitig treffen und die Ausgleichszahlungen in Einzeljahren sehr hohe Werte annehmen können. Dies kann ein Problem für öffentliche Haushalte darstellen, deren Budgetplanung oft für ein Jahr erfolgt oder auf vergleichsweise kurze Zeiträume ausgerichtet ist. So besteht die Gefahr einer Zahlungsunfähigkeit bei Auftreten eines „schlechten Jahres“ gerade auch in der Anfangszeit des Fonds, wenn noch nicht genügend Rücklagen aufgebaut werden konnten.

2.2 Anpassungen gemäß Omnibus-Verordnung

Der Agrarteil der sogenannten Omnibusverordnung² wurde vom Rat „Landwirtschaft und Fischerei“ am 11. Dezember 2017 verabschiedet und trat am 1. Januar 2018 in Kraft. Für das IST impliziert dies eine Reihe bedeutender Änderungen in der Ausgestaltung:

- Fonds zur Einkommensstabilisierung dürfen künftig auch für einzelne spezifische Sektoren angeboten werden. Dies kann die Ausgestaltung erleichtern und die Stabilität des Fonds verbessern, da die abgesicherten Risiken in der Regel homogener sind.
- Zudem können aus diesen Fonds Entschädigungszahlungen bereits bei Einkommensrückgängen von mehr als 20 Prozent (vorher mehr als 30 Prozent) gewährt werden, wovon sich einige Akteure eine größere Wirksamkeit des Instruments und höhere Akzeptanz bei den Landwirten versprechen.
- Das Verbot des Zuschusses zum Grundkapital wird gestrichen. Damit kann das Risiko von Liquiditätsproblemen eines Fonds in den Anfangsjahren reduziert werden.
- Es soll in Zukunft möglich sein, die Einkommensrückgänge auf Basis von Indizes, d. h. Stellvertretergrößen, zu berechnen. Dadurch kann die ursprünglich vorgesehene individuell-schadensbezogene Ausgestaltung durch eine indexbezogene Ausgestaltung ersetzt werden. Solch indexbezogene Versicherungen haben eine Reihe von Vorteilen, aber auch Nachteile:
 - Eine indexbezogene Ausgestaltung impliziert in der Regel geringe(re) Verwaltungskosten, da die bei einer individuell-schadensbezogenen Ausgestaltung notwendige einzelbetriebliche „Begutachtung“ des Einkommensrückgangs entfällt. Die Förderberechtigung kann transparent und schnell(er) ermittelt werden, so dass eine zeitnahe Auszahlung von Leistungen erfolgen kann.
 - In der Regel werden Indizes gewählt, die durch den einzelnen Versicherungsnehmer nicht beeinflussbar sind (z. B. die Niederschlagsmenge

² www.consilium.europa.eu/de/policies/cap-simplification/omnibus-regulation-agriculture

an einer bestimmten Wetterstation bei einer Wetterindexversicherung oder der regionale Durchschnittsertrag bei einer Regionsindexversicherung). Daher bestehen keine Anreize, Risiko- und Schadenshöhe in einer für die Versicherungsanbieter ungünstigen Weise zu beeinflussen. Ein großer Vorteil von indexbezogenen Versicherungen liegt also in der Vermeidung des unter Kapitel 2.1 genannten Moral Hazards.

- Allerdings wird es in der Regel eine Abweichung zwischen der individuell-schadensbezogenen und der indexbezogenen Einkommensentwicklung geben. Diese Abweichung wird als Basisrisiko bezeichnet. Die Absicherung über eine indexbezogene Versicherung kann daher in einzelnen Jahren zu einer Unter- oder aber auch Überkompensation führen. Der Beitrag zur Einkommensstabilisierung ist damit *ceteris paribus* geringer als bei einer individuell-schadensbezogenen Versicherung. Um eine möglichst hohe Absicherungseffektivität zu erzielen, ist es daher wichtig, einen Index so zu definieren, dass dieser für möglichst viele Betriebe einen engen Bezug zur einzelbetrieblichen Einkommensentwicklung aufweist.

3 Empirischen Analyse einer indexbezogenen Ausgestaltung

3.1 Ausgestaltungsvarianten und Datengrundlage

Im vorliegenden Beitrag werden in Anlehnung an die Regelungen der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 und die genannten Anpassungen gemäß Omnibus-Verordnung drei verschiedene Ausgestaltungsvarianten des IST untersucht: eine individuell-schadensbezogene Ausgestaltungsvariante und zwei indexbezogene Ausgestaltungsvarianten:

Variante 1: individuell-schadensbezogene Ausgestaltung

Bei dieser Ausgestaltungsvariante wird die einzelbetriebliche Einkommensentwicklung auf der Basis des Gewinns plus Personalaufwand je Arbeitskraft betrachtet. Beträgt der Einkommensrückgang im Vergleich zum Durchschnitt

der drei letzten Wirtschaftsjahre mehr als 30 Prozent, so werden die über 30 Prozent hinausgehenden Einkommensrückgänge zu 70 Prozent kompensiert. Ein Beispiel soll die Berechnung der Höhe der Kompensationszahlung verdeutlichen: Angenommen das Einkommen je Arbeitskraft sinkt aufgrund fallender Erzeugerpreise auf 50.000 Euro. Lag im Durchschnitt der drei letzten Wirtschaftsjahre das entsprechende Einkommen hingegen bei 100.000 Euro, so ist die Auslöseschwelle von mehr als 30 Prozent Einkommensrückgang überschritten und eine Kompensationszahlung wird gewährt. 30 Prozent Einkommensrückgang muss der Betrieb selber tragen (d. h. $0,3 \times 100.000 = 30.000$) und lediglich der darüberhinausgehende Einkommensrückgang (d. h. $50.000 - 30.000 = 20.000$) wird um 70 Prozent kompensiert. Im dargestellten Beispiel beträgt die Kompensationszahlung somit 14.000 Euro (d. h. $20.000 \times 0,7 = 14.000$).

Wir abstrahieren für diese Variante von den in Kapitel 2 diskutierten Schwierigkeiten bei der Umsetzung eines individuell-schadensbezogenen IST. Diese Variante dient vor allem als Vergleichsszenario, das ein (wenn auch in der Praxis unrealistisches) hypothetisches ‚Optimal-Szenario‘ darstellt, an dem die Zielgenauigkeit der Indexvarianten gemessen werden kann.

Variante 2: indexbezogene Ausgestaltung auf Basis von regionalen Durchschnittseinkommen

Grundlage dieser indexbezogenen Ausgestaltungsvariante ist das regionale Durchschnittseinkommen (Gewinn plus Personalaufwand) eines Betriebstyps (z. B. Ackerbau- oder Milchviehbetrieb). Die Abgrenzung einer Region erfolgt auf Basis von Regierungsbezirken bzw. wenn ein Bundesland keine Regierungsbezirke hat, so wird das Bundesland als Region betrachtet. Sinkt das regionale Durchschnittseinkommen eines Betriebstyps um mehr als 30 Prozent, so erhalten alle Betriebe des entsprechenden Betriebstyps eine Kompensation. Die relative Kompensationsrate errechnet sich aus der Entwicklung des regionalen Gruppendurchschnittseinkommens. Die Anwendung dieser gruppenspezifischen Kompensationsrate auf die jeweiligen einzelbetriebliche Referenzeinkommen ergibt die Höhe der einzelbetrieblichen Kompensationszahlung.

Variante 3: indexbezogene Ausgestaltung auf Basis von einzelbetrieblichen Standarddeckungsbeiträgen

Die Grundlage der zweiten hier untersuchten indexbezogenen Ausgestaltung bilden die einzelbetrieblichen Standarddeckungsbeiträge, welche durchschnittliche regionspezifische Erlöse (monetär bewertete Bruttoleistungen) abzüglich der entsprechenden variablen Spezialkosten darstellen. Die Standarddeckungsbeiträge werden vom Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (KTBL) jährlich für 23 unterschiedliche Fruchtarten (z. B. Gerste oder Zuckerrüben) je Flächeneinheit beziehungsweise für 16 unterschiedliche Vieharten (z. B. Milchkühe oder Legehennen) auf der Ebene von Regierungsbezirken oder Bundesländern ermittelt (Sauer und Hardeweg 2006).

Der Vorteil der Variante 3 ist, dass von einem einzelnen landwirtschaftlichen Betrieb lediglich Informationen zu dessen Ernteflächen und Tierbeständen benötigt werden, mit denen dann die Standarddeckungsbeiträge je Flächeneinheit bzw. je Tierart multipliziert und schließlich zum einzelbetrieblichen Standarddeckungsbeitrag aufsummiert werden. So können im Vergleich zu Variante 2 einzelbetriebliche Charakteristika noch stärker berücksichtigt werden. Da die EU-Verordnung vorsieht, dass der gewählte Einkommensindikator auch die „öffentliche Unterstützung“ umfasst, werden den einzelbetrieblichen Standarddeckungsbeiträgen auch die Direktzahlungen der ersten Säule hinzuaddiert. Sinkt nun der einzelbetriebliche Standarddeckungsbeitrag um mehr als 20 Prozent³, werden für diesen Betrieb die über 20 Prozent hinausgehenden Einbußen des Standarddeckungsbeitrags zu 70 Prozent kompensiert.

Als Datengrundlage für die Folgenabschätzung der verschiedenen Ausgestaltungsvarianten des IST dient das Testbetriebsnetz Landwirtschaft. Das Testbetriebsnetz enthält die Buchführungsergebnisse von ca. 10.500 repräsen-

³ Der Grund für die geringere Auslöseschwelle von 20 Prozent statt 30 Prozent ist das absolut höhere Niveau des einzelbetrieblichen Standarddeckungsbeitrags im Vergleich zum Gewinn. Eine Auslöseschwelle von 30 Prozent des Standarddeckungsbeitrags wird sehr selten überschritten. Bei der gewählten Auslöseschwelle von 20 Prozent ist die Zahl der kompensationsberechtigten Betriebe vergleichbar zur Indexvariante 2 (vgl. Abbildung 1).

tativ ausgewählten landwirtschaftlichen Betrieben und ermöglicht Auswertungen z. B. nach Betriebsgröße und Region. Eine umfangreiche Auswertung dieser Buchführungsergebnisse wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) jährlich veröffentlicht (BMEL 2018). In unserer Analyse betrachten wir die Einkommensentwicklung von landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben für die Wirtschaftsjahre 2004/05 bis 2015/16. Hierbei ist anzumerken, dass ausschließlich jene Betriebe mit in die Stichprobe eingehen, für die jährliche Daten im gesamten Untersuchungszeitraum vorliegen (etwa 3.000 Betriebe).

Für die Analyse wurde die Methode der historischen Simulation gewählt, d.h. es wird untersucht, wie sich das IST ausgewirkt hätte, wenn es im Zeitraum 2004/05 bis 2015/16 existiert hätte. Dabei wird angenommen, dass alle Betriebe am IST teilnehmen, und dass in jeder Ausgestaltungsvariante die Einzahlungen in den Fonds in der Summe genauso hoch sind wie die vom Fonds geleisteten Kompensationszahlungen über den gesamten betrachteten Zeitraum.

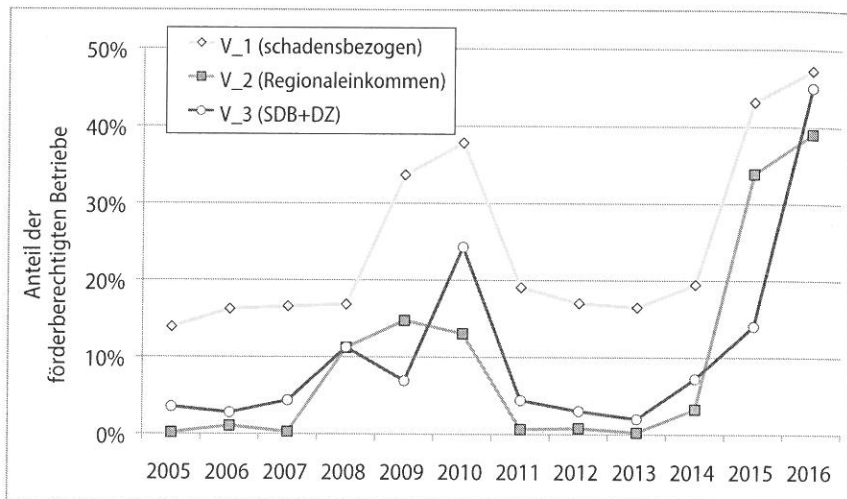
3.2 Ergebnisse

Im Folgenden wird dargestellt, welche Auswirkungen eine Umsetzung des IST gemäß der zuvor beschriebenen Ausgestaltungsvarianten in Deutschland hätte. Bei der Beschreibung der Ergebnisse liegt der Fokus auf der Zahl der förderberechtigten Betriebe, der Höhe der Entschädigungszahlungen und der möglichen Kosten für die Landwirte.

Abbildung 1 zeigt zunächst, welcher Anteil an Betrieben je nach Ausgestaltungsvariante förderberechtigt wäre. Insbesondere in den Krisenjahren 2008/09 und 2009/10 sowie 2014/15 und 2015/16, die durch geringe Erzeugerpreise gekennzeichnet waren, sind diese Anteile mit bis zu 48 Prozent der Betriebe hoch. Allerdings sind bei der individuell-schadensbezogenen Variante 1 auch in „guten“ Wirtschaftsjahren immer ca. 15 Prozent der Betriebe förderberechtigt. Dies zeigt, wie stark betriebsindividuell die Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft oft verläuft. Bei den beiden indexbezogenen Varianten 2 und 3 schwankt der Anteil über die betrachteten Jahre zwischen 0 und 45 Prozent. In den Krisenjahren wäre auch bei Verwendung der bei-

den indexbezogenen Varianten 2 und 3 ein vergleichsweise großer Anteil der Betriebe förderberechtigt gewesen, in den normalen/guten Jahren hingegen wären kaum Kompensationszahlungen erfolgt. Die Indexvarianten sind v.a. zur Absicherung von systemischen, d.h. viele Betriebe in ähnlicher Weise betreffenden Risiken, geeignet.

Abb. 1: Wie viele Betriebe profitieren von einem Einkommensstabilisierungsinstrument?

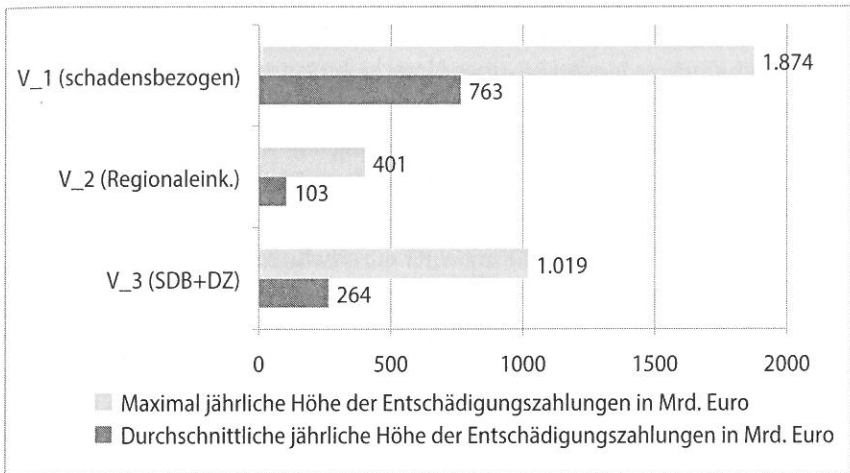


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BMEL-Testbetriebe.

Die höhere Zahl an förderberechtigten Landwirten bei der individuell-schadensbezogenen Variante 1 führt auch dazu, dass das durchschnittliche jährliche Volumen der Entschädigungszahlungen hier deutlich höher als bei den beiden indexbezogenen Ausgestaltungsvarianten ist (vgl. Abbildung 2, dunkler Balken). Das geringste durchschnittliche jährliche Entschädigungsvolumen ergibt sich für die Variante 2 (103 Millionen Euro), bei der als Index das durchschnittliche regionale Einkommen eines Betriebstyps dient. In Einzeljahren nimmt das Entschädigungsvolumen jedoch sehr hohe Werte an. Die maximale Höhe der in einem Jahr zu leistenden Entschädigungen hätte im

Untersuchungszeitraum bei 1.874 Milliarden Euro bei der Variante 1 gelegen, bei den beiden indexbezogenen Varianten 2 und 3 beliefen sich diese Werte auf 401 Millionen bzw. etwa eine Milliarde Euro (vgl. Abbildung 2, heller Balken).

Abb.2: Volumen der Entschädigungszahlungen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BMEL-Testbetriebe.

Tab. 1: Durchschnittliche Entschädigungszahlungen je Hektar für alle Betriebe und nach Betriebsform

	Alle Betriebe	Ackerbau	Milchvieh	Veredlung
V_1 (schadensbezogen)	45 €/ha	38 €/ha	41 €/ha	84 €/ha
V_2 (Regionaleinkommen)	6 €/ha	4 €/ha	7 €/ha	15 €/ha
V_3 (SDB_20)	16 €/ha	19 €/ha	7 €/ha	32 €/ha

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BMEL-Testbetriebe.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die durchschnittlichen Kompensationszahlungen je Hektar LF. Diese belaufen sich bei individuell-schadensbezogener

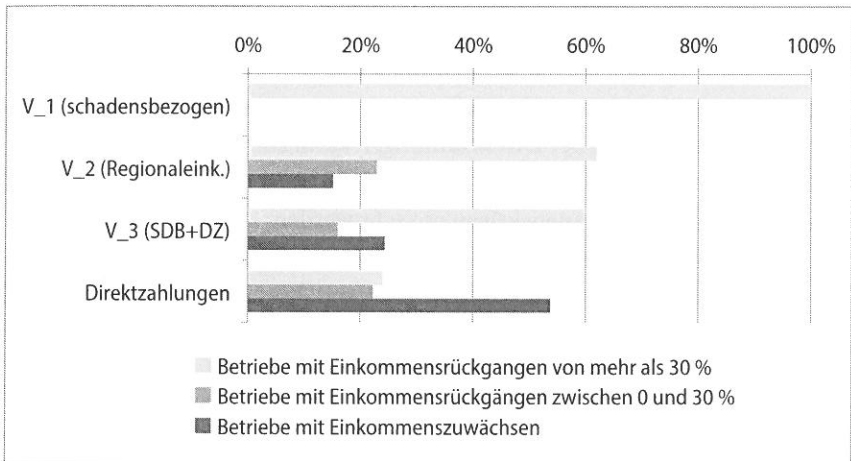
Ausgestaltung auf 45 Euro/Hektar LF. Damit ein entsprechender Fonds mit genügend finanziellen Mitteln ausgestattet ist, müssen die Beitragszahlungen im Durchschnitt mindestens ebenso hoch sein. Wenn die Finanzierung vollständig durch eine Kürzung der Direktzahlungen erfolgt, dann würden alle Betriebe um 45 Euro/Hektar LF geringere Direktzahlungen erhalten.⁴ Insgesamt erhielten die Betriebe also die gleiche Förderung, d. h. zwar weniger Direktzahlungen, aber stattdessen Entschädigungszahlungen aus dem IST. Allerdings käme es hierbei zu einer Umschichtung zwischen den Betrieben: Bei der individuell-schadensbezogenen Ausgestaltung würden beispielsweise Ackerbau- und Milchviehbetriebe leichte Rückgänge in der Stützung erfahren: 38 bzw. 41 Euro/Hektar LF durchschnittliche Entschädigungszahlungen stehen einer Kürzung der Direktzahlungen von 45 Euro/Hektar LF gegenüber. Dagegen würden Veredlungsbetriebe mit einer durchschnittlichen Entschädigungszahlung von 84 Euro/Hektar LF deutlich profitieren. Bei der indexbezogenen Variante 2 würden neben den Veredlungsbetrieben auch die Milchviehbetriebe im Schnitt höhere Kompensationszahlungen (sieben Euro/Hektar LF) erhalten als sie an Direktzahlungen (sechs Euro/Hektar LF) verlieren. Bei der indexbezogenen Variante 3 gewinnen hingegen die Ackerbau- und Veredlungsbetriebe: 19 bzw. 32 Euro/Hektar LF durchschnittliche Entschädigungszahlungen stehen einer Kürzung der Direktzahlungen von 16 Euro/Hektar LF gegenüber.

In der Abbildung 3 ist die Effektivität bzw. Zielgenauigkeit der drei Ausgestaltungsvarianten des IST im Hinblick auf den tatsächlichen Einkommensrückgang der Betriebe dargestellt. Aufgrund ihrer Bedeutung und zum Vergleich sind die Direktzahlungen aus der ersten Säule ebenfalls in der Abbildung aufgeführt. Die Variante 1 besitzt erwartungsgemäß eine Effektivität von 100 Prozent, da sie individuell-schadensbezogen ausgestaltet ist. Bei den beiden indexbezogenen Varianten 2 und 3 haben etwa 60 Prozent der Betriebe,

⁴ Die Bemessung der Beitragshöhe muss sich nicht zwangsläufig an der LF-Ausstattung der Betriebe orientieren, sondern kann z. B. in Abhängigkeit von anderen betrieblichen Charakteristika wie Einkommenshöhe oder Volatilität der historischen Einkommen abgeleitet werden. Daher kann es, auch wenn öffentliche Mittel in Höhe des Höchstfördersatzes von 65 Prozent der Gesamtkosten über eine Umschichtung der Direktzahlungen aufgebracht werden, durch eine entsprechende Beitragsgestaltung des Beitragsanteils der Landwirte zu abweichenden Umverteilungswirkungen kommen.

die eine Kompensation erhalten, auch tatsächlich einen individuellen Einkommensrückgang von mehr als 30 Prozent, etwa 20 Prozent weisen geringere Einkommensrückgänge auf. Negativ fällt auf, dass ca. 20 Prozent der bei den Indexvarianten förderberechtigten Betriebe hingegen Einkommenszuwächse verzeichnen und damit eindeutig nicht zu der Zielgruppe des IST gehören. Vergleicht man diese Verteilung der Kompensationszahlungen mit der Verteilung der Direktzahlungen, so zeigt sich, dass etwa 50 Prozent des Direktzahlungsvolumens an Betriebe mit Einkommenszuwächsen geht, während nur etwa 25 Prozent des Volumens an Betriebe mit Einkommensrückgängen von mehr als 30 Prozent geht. Die Zielgenauigkeit der untersuchten indexbezogenen Varianten des IST liegt also deutlich unter dem (theoretischen) Optimum, ist aber, wenn man das Ziel einer Stützung von Betrieben in Einkommenskrisen verfolgt, erheblich besser als die der Direktzahlungen.

Abb. 3: Anteil der ausgezahlten Finanzmittel nach Klassen des Einkommensrückgangs



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BMEL-Testbetriebe.

4 Schlussfolgerungen

Die vorgestellten Analysen basieren auf repräsentativen, langjährigen Zeitreihen landwirtschaftlicher Buchführungsergebnisse. Sie zeigen, wie die untersuchten Instrumente in der Vergangenheit gewirkt hätten. Eine Übertragung dieser Ergebnisse auf die möglichen zukünftigen Auswirkungen des IST, sofern es denn umgesetzt würde, muss jedoch mit Vorsicht erfolgen. So können zukünftige Gewinnentwicklungen und -schwankungen von den in der Vergangenheit beobachteten Werten abweichen. Beispielsweise wird allgemein davon ausgegangen, dass die Einkommensschwankungen bei milcherzeugenden Betrieben zunehmen werden.

Trotz dieser Einschränkung zeigen die Analysen, in welchem Ausmaß die konkrete Ausgestaltung des IST sowohl die Kosten der Regulierung als auch die Zahl der Förderfälle und die Höhe der Entschädigungszahlungen beeinflusst. Wichtige „Stellschrauben“ bei der Ausgestaltung des IST umfassen die Wahl des Einkommensmaßstabs, den Referenzzeitraum, die Festsetzung der Auslöseschwelle und die Berechnung der Entschädigungszahlung. Die großen Herausforderungen, die eine Umsetzung einer individuell-schadensbezogenen Ausgestaltung des IST an die Verwaltung stellt, können durch eine indexbezogene Ausgestaltung zumindest teilweise verringert werden. Im Vergleich zu dem derzeitigen System der Direktzahlungen kann auch bei einer indexbezogenen Ausgestaltung mit dem IST eine stärkere Orientierung der Förderung auf Betriebe mit Einkommenskrisen erreicht werden.

Die Ergebnisse zeigen jedoch auch, dass noch erhebliche Herausforderungen bei der Entwicklung von Indizes mit einem geringe(re)n Basisrisiko bestehen. Die Optimierung der Indizes umfasst dabei auch die Festlegung von Auslöseschwellen („Strike-Level“), Kompensationshöhen („Tick-Size“) sowie die Analyse des Potenzials einer Differenzierung der Indizes nach betrieblichen Kriterien (z. B. Betriebstyp oder Betriebsgröße). Eine wichtige Aufgabe für zukünftige Forschungsaktivitäten ist auch die Analyse einer Beitragsgestaltung, die anreizkompatibel ist und die finanzielle Tragfähigkeit eines Einkommensstabilisierungsfonds sicherstellt.

Literatur

- BMEL** (2018): Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe – Buchführungsergebnisse der Testbetriebe des Wirtschaftsjahres 2016/2017. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Bonn.
- European Commission** (2017): Risk management schemes in EU agriculture – Dealing with risk and volatility. EU Agricultural Market Briefs, No 12, September 2017.
- Sauer, N. und B. Hardeweg** (2006): Standardeckungsbeiträge (SDB) – Kalkulation der Rechenwerte zur Betriebsklassifizierung nach der EU-Typologie. Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft e. V. (KTBL), Darmstadt.