

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

**Bernhard Osterburg  
Ulf Bernhards  
Katja Rudow  
Horst Gömann  
Susanne Stegmann**

**Reiner Plankl  
Christoph Klockenbring  
Heinrich Becker  
Peter Kreins**

**Auswirkungen der Luxemburger Beschlüsse auf  
ländliche Räume, Agrarumweltmaßnahmen und die  
Ausgleichszulage : Studie im Auftrag des BMVEL**

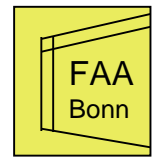
Manuskript, zu finden in [www.fal.de](http://www.fal.de)

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

Institut für Betriebswirtschaft,  
Agrarstruktur und ländliche Räume



Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und  
Agrarsoziologie e. V.



## **Auswirkungen der Luxemburger Beschlüsse auf ländliche Räume, Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage**

**FAL: Bernhard Osterburg, Reiner Plankl, Ulf Bernhards,  
Christoph Klockenbring, Katja Rudow**

**FAA: Heinrich Becker, Horst Gömann, Peter Kreins, Susanne  
Stegmann**

### **Arbeitsbericht 9/2003**

des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche  
Räume

Studie im Auftrag des BMVEL

Braunschweig, im Oktober 2003



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Auswirkungen der MTR-Beschlüsse auf ländliche Räume</b>	<b>3</b>
2.1	Auswirkungsbereiche agrarpolitischer Veränderungen auf die ländliche Entwicklung	3
2.2	Wichtige Elemente der MTR-Beschlüsse	4
2.3	Untersuchte Einzelelemente des MTR-Beschlüsse	4
2.3.1	Entkopplung	4
2.3.2	Cross-Compliance	19
2.3.2.1	Vorgaben für Cross-Compliance	19
2.3.2.2	Auswirkungsbereiche der Cross-Compliance-Vorgaben	23
<b>3</b>	<b>Konsequenzen für die Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen</b>	<b>27</b>
3.1	Derzeitige Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen	27
3.2	Folgen der Implementierung der MTR-Beschlüsse für künftige Agrarumweltprogramme	30
<b>4</b>	<b>Konsequenzen von Entkopplung und Cross-Compliance für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage</b>	<b>39</b>
4.1	Derzeitige Umsetzung der Ausgleichszulage	39
4.1.1	Einleitende Bemerkungen	39
4.1.2	Ausgestaltung der Förderung in den Bundesländern	39
4.1.3	Situationsanalyse	41
4.1.4	Analyse der Inanspruchnahme	43
4.1.5	Finanzieller Rahmen	45
4.1.6	Analyse der Prämienhöhe	45
4.2	Folgen der Implementierung der MTR-Beschlüsse	48
4.2.1	Auswirkungen der Entkopplung auf das Ziel der Ausgleichszulage „Ausgleich von Einkommensverlusten“	48
4.2.2	Entkopplung und Folgen im Zusammenhang mit dem Ziel der AZ „Erhalt einer flächendeckenden Landnutzung in benachteiligten Gebieten“	50
4.3	Mögliche Folgen von Cross-Compliance für die Ausgleichszulage und die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“	53

---

<b>5</b>	<b>Zusammenfassung und Bewertung</b>	<b>55</b>
5.1	Auswirkungen der Luxemburger Beschlüsse auf ländliche Räume	55
5.2	Ausgestaltung und Umsetzung von Cross-Compliance	56
5.3	Ergebnisse und Empfehlungen bezüglich der künftigen Agrarumweltprogramme	57
5.4	Zusammenfassende Bewertung zur Ausgleichszulage	60
<b>6</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>61</b>

## Verzeichnis der Tabellen

<u>Tabelle 2.1:</u>	<u>Abschätzung der regionalen Umverteilung von Prämien unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in benachteiligten Gebieten</u>	14
<u>Tabelle 2.2</u>	<u>Standards aus Annex IV</u>	25
Tabelle 3.1:	Kennzahlen zur Agrarumweltförderung auf Grundlage von Monitoringdaten der Flächenländer	28
<u>Tabelle 3.2:</u>	<u>Analyse der Kumulation von Ausgleichszulage und Agrarumweltprämien anhand hochgerechneter Testbetriebsnetzdaten</u>	30
<u>Tabelle 4.1:</u>	<u>Information zu den benachteiligten Gebieten in der Bundesrepublik Deutschland</u>	42
<u>Tabelle 4.2:</u>	<u>Information zu den benachteiligten Gebieten mit Ausgleichszulage in der Bundesrepublik Deutschland</u>	44
<u>Tabelle 4.3:</u>	<u>Information zu den Ausgaben und zur Höhe der Ausgleichszulage in der Bundesrepublik Deutschland</u>	46

## **Verzeichnis der Abbildungen**

Abbildung 2.1:	Verteilung der Prämien, Preisbildung auf den Märkten für Prämienrechte und landwirtschaftliche Flächen sowie Wirkungen auf die Flächennutzung	18
----------------	---	----

**Verzeichnis der Karten im Anhang**

Karte A1:	Veränderungen der Roggenfläche an der LF im Vergleich zur Referenzsituation in Prozentpunkten	63
Karte A2:	Differenz zwischen der Landwirtschaftsfläche (LN) (Flächen- erhebung 2000) und der LF (Bodennutzungshaupterhebung 1999) in % der Landwirtschaftsfläche	64





## 1 Einleitung

Die Luxemburger Beschlüsse zur Reform der EU-Agrarpolitik im Rahmen der Mid-Term Review (MTR) betreffen die Entwicklungen in ländlichen Räumen auf unterschiedlichen Ebenen. Zu nennen sind die räumlichen Auswirkungen der Beschlüsse zur 1. Säule, die Folgewirkungen der Beschlüsse der 1. Säule auf die Ausgestaltungsmöglichkeiten bisheriger Maßnahmenbündel der ländlichen Entwicklungspolitik und die Aufwertung dieser so genannten 2. Säule der Agrarpolitik.

Kernelemente des Luxemburger Beschlusses sind eine weitreichende Entkopplung der Direktzahlungen und die Bindung von Direktzahlungen an die Einhaltung von Standards („Cross-Compliance“). Die Mitgliedstaaten können bei der Umsetzung der Entkopplung zwischen verschiedenen Optionen und Übergangsregelungen wählen. Ferner wurden Korrekturen bei einzelnen Marktordnungen verabschiedet.

Die vorliegende Studie wurde im Auftrag des BMVEL im August/September 2003 von der FAL und FAA erstellt. Ziel ist es, die Wirkungsketten des MTR-Kompromisses im Hinblick auf die Entwicklung ländlicher Räume darzulegen und mögliche Spannungsverhältnisse zwischen den obengenannten Prinzipien der MTR, und zwar Entkopplung und Cross-Compliance, und den Maßnahmen der 2. Säule Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszulage herauszuarbeiten.

Die vorliegende Studie baut auf zahlreichen Analysen der FAA und FAL zur MTR<sup>1</sup> auf, die weitergehende Informationen bezüglich der innerhalb der 1. Säule der Agrarpolitik (Markt- und Preispolitik, Direktzahlungen) bevorstehenden Veränderungen und den zu erwartenden Wirkungen enthalten. Weiterhin sei auf die zeitgleich an der FAL erstellte

---

<sup>1</sup> Bertelsmeier, M.; Gömann, H.; Kleinhanß, W.; Kreins, P.; Manegold, D.; Offermann, F. (2002): Auswirkungen der KOM-Vorschläge im Rahmen der Halbzeitbewertung der Agenda 2000. Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bd. 320, Bonn.

Kleinhanß, W. (2003): Verteilungseffekte regionaler Ackerflächen und Grünlandprämien im Vergleich zur Betriebsprämie, FAL-BAL, Juli 2003

Bertelsmeier, M.; Kleinhanß, W.; v. Ledebur, O.; Offermann, F.; Osterburg, B. (2003): Folgewirkungen des Beschlusses zur Agrarreform im Rahmen der Mid-term Review für die deutsche Landwirtschaft, FAL, Juli 2003

Kleinhanß, W.; Bertelsmeier, M.; Manegold, D.; Offermann, F.; Osterburg, B.; Salamon, P. (2003): Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000, FAL, Arbeitsbericht 02/2003, April 2003

Isermeyer, F. (2003): Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland - eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 03/2003. FAL-BAL, Juli 2003

Studie zu den MTR-Beschlüssen unter besonderer Berücksichtigung von Teilkopplungen im Bereich der Rinderprämien verwiesen.<sup>2</sup>

Aufgrund der noch ausstehenden Entscheidungen zur Ausgestaltung und Umsetzung der Reform in Deutschland, die bis Mitte des Jahres 2004 abgeschlossen sein müssen, aufgrund der Komplexität der Wechselwirkungen zwischen 1. und 2. Säule sowie dem engen Zeitplan für die Ausarbeitung der Studie handelt es sich um eine erste Abschätzung der Wirkungen der Luxemburger Beschlüsse auf die ländlichen Räume. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den möglichen Auswirkungen für die Flächennutzung und den veränderten Rahmenbedingungen für Agrarumweltmaßnahmen und die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten. Auf Grundlage konkreterer Vorgaben zur Ausgestaltung und Umsetzung können auf dieser Grundlage stärker quantifizierende Analyse vorgenommen werden.

---

<sup>2</sup> Offermann, F.; Bertelsmeier, M.; Kleinhanß, W. (2003): Auswirkungen der Mid-term Review Beschlüsse unter besonderer Berücksichtigung einer Teilkopplung der Rinderprämien. Arbeitsbericht 06/2003. FAL-BAL, September 2003.

## **2 Auswirkungen der MTR-Beschlüsse auf ländliche Räume**

### **2.1 Wirkungsbereiche agrarpolitischer Veränderungen auf die ländliche Entwicklung**

Aus der Sicht der ländlichen Entwicklungen sind prinzipiell folgende Auswirkungen bzw. Wirkungsketten der Luxemburger Beschlüsse zur Reform der 1. Säule der Agrarpolitik von Interesse:

- die Produktionsanpassungen der landwirtschaftlichen Betriebe (Umfang, Art und Intensität) in ihren Folgen für
  - die Landnutzung in den ländlichen Räumen
  - die vor- und nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft (zu beachten ist hierbei allerdings, dass diese Auswirkungen auf vor- und nachgelagerte Bereiche nicht generell oder überwiegend in den jeweiligen ländlichen Räumen wirksam werden und durch Anpassungsreaktionen der Betriebe in diesen Bereichen aufgefangen werden können, etwa durch Veränderungen der Handelsströme zur Auslastung von Schlachtbetrieben)
  - den Arbeitskräftebedarf und gegebenenfalls die Arbeitskräftenachfrage
- die Einkommensentwicklung und -verteilung in der Landwirtschaft in ihren Nachfrageeffekten auf die regionale Wirtschaft
- die Ausgestaltung der neuen agrarpolitischen Rahmenbedingungen und deren Wirkungen auf den Strukturwandel in der Landwirtschaft und die sozialen Unterschiede in den ländlichen Räumen
- Folgen der veränderten agrarpolitischen Bedingungen auf die Erreichung umweltpolitischer Ziele.

Agrarpolitische Entscheidungen wie die Luxemburger Beschlüsse haben Auswirkungen auf alle aufgezeigten Teilbereiche. Bei der Analyse der Beschlüsse wie auch anderer politischer Einflussnahmen ist jedoch in Rechnung zu stellen, dass ländliche Entwicklungen einer Vielzahl von unterschiedlichen Faktoren und auch gegenläufiger Einflüsse ausgesetzt sind, die erst in ihrer Wirkungssumme den Entwicklungsprozess einer Region prägen. Der Einfluss einzelner politischer Maßnahmen auf ländliche Entwicklungen lässt sich daher nur schwer isolieren. Da nach den Luxemburger Beschlüssen erhebliche Veränderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen zu erwarten sind, lassen sich jedoch eine Reihe zu erwartender Wirkungen beschreiben.

## 2.2 Wichtige Elemente der MTR-Beschlüsse

Die wichtigsten *Modifikationen* der Agenda 2000 durch die MTR für die Entwicklung ländlicher Räume in Deutschland sind im Folgenden stichwortartig zusammengefasst:

- **Getreide:** Senkung der Reports; Abschaffung der Roggenintervention
- **Milch:** deutliche, schrittweise Absenkung der Interventionspreise; Einführung von Direktzahlungen
- **Flächenstilllegung:** Umfang wird historisch abgeleitet
- **Cross-Compliance:** Anwendung von Kürzungssanktionen bezüglich bereits rechtlich definierter, ausgewählter EU-Standards und der Verpflichtung für prämienebegünstigte Betriebe, ihr Land in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten (detailliertere Betrachtung in Kapitel 2.3.2)
- **Beratungssystem:** Mitgliedstaaten müssen bis 2007 Beratungssysteme anbieten; die Teilnahme bleibt für die Landwirte zunächst freiwillig
- **Modulation und Degression:** Verpflichtung zur Modulation; zwischen 2005 und 2007 steigt der Modulationsbetrag von 3 auf 5 % bei einem Freibetrag von 5.000 €/Betrieb an
- **Entkopplung:** (Teil-)Entkopplung der Acker-, Rindvieh-, Schaf- und Ziegen- sowie der Milchprämien ab 2005, spätestens ab 2007 (detailliertere Betrachtung in Kapitel 2.3.1).

Die Luxemburger Beschlüsse sind als ein Gesamtpaket mit verschiedenen Wirkungsketten zu verstehen. Im Folgenden sollen wichtige, direkte Auswirkungen der Beschlüsse auf die ländlichen Räume skizziert werden. In den Kapiteln 3 und 4 wird anschließend auf Konsequenzen für die flächenbezogenen Förderinstrumente der 2. Säule eingegangen.

## 2.3 Untersuchte Einzelemente des MTR-Beschlüsse

### 2.3.1 Entkopplung

Den Mitgliedstaaten stehen im Rahmen der Entkopplung grundsätzlich die zwei Optionen „Betriebsprämie“ oder „regionale Einheitsprämie“ zur Verfügung, wobei jede der beiden Optionen unterschiedliche Möglichkeiten hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung bietet. Zusammen mit den zusätzlich eröffneten Kombinationsmöglichkeiten zwischen beiden Modellen ergeben sich hieraus vielfältige Umsetzungsoptionen mit entsprechenden Wirkungen für die ländlichen Räume. Um dennoch die erwartbaren Auswirkungen auf die Entwicklung der ländlichen Räume im vorgegebenen Zeitrahmen abschätzen zu können

ist es notwendig, sich auf einige Variationen und die hiermit verbundenen wichtigsten Einflüsse bzw. Aspekte zu beschränken.

### ***Auswirkungen der Entkopplung auf die Landnutzung und die Produktion***

#### **a) Ackerbau**

Die Entkopplung der Flächenprämie hat nur geringen Einfluss auf die Produktionsstruktur des Ackerbaus. Da der größte Teil der Ackerflächen durch den Anbau von Grandes Cultures und die Flächenstilllegung genutzt wird und die Prämienhöhen sich zwischen den Produktionsverfahren und der Flächenstilllegung nicht unterscheiden, existiert schon derzeit eine weitgehende „Entkopplung“ der Flächenprämien. Lediglich die Ackerfutterflächen ohne Silomais, die bislang nicht prämienberechtigt sind, werden durch die Entkopplung in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und in ihrem Anbau zu Lasten des Getreide- und des Silomaisanbaus ausgedehnt.

Ein Unterschied zur bestehenden Regelung resultiert daraus, dass die Flächenstilllegungsverpflichtung auf Ackerflächen in Höhe von 10 % zusammen mit den gesondert ausgegebenen Prämienrechten handelbar sein soll. Die Möglichkeit einer Trennung der Verpflichtung von der Betriebsfläche wird voraussichtlich zu einer Neuverteilung der obligatorischen Flächenstilllegung führen, wobei Gunststandorte die Stilllegungsverpflichtung an ungünstigere Standorte abgeben werden. Hinzu kommt, dass im Gegensatz zur bisherigen Situation die gesamte Betriebsfläche stillgelegt und nur noch gepflegt werden kann. Hieraus entsteht im Vergleich zu der bisherigen Obergrenze von 33 % für die freiwillige Ackerflächenstilllegung ein stärkerer Anreiz für die vollständige Einstellung der landwirtschaftlichen Produktion auf Marginalstandorten. Größere regionale Effekte sind auch durch den Wegfall der Roggenintervention zu erwarten (siehe Karte A1 im Anhang).

#### ***Exkurs: Wegfall der Roggenintervention***

Der Wegfall der Roggenintervention wird unabhängig von der Entkopplung zu Änderungen der Roggenproduktion führen. Die Folgewirkungen dieses Beschlusses sind daher nicht der Entkopplung zuzurechnen. Die Aufnahme der Roggenintervention als Exkurs an dieser Stelle rechtfertigt sich aus den grundsätzlich ähnlichen Anpassungsreaktionen auf Entkoppelung und Wegfall der Roggenintervention. Die Folgewirkungen der Roggeninterventionen sind:

- ohne zusätzliche Fördermaßnahmen des Roggenanbaus ist mit einer deutlichen Einschränkung des Roggenanbaus zu rechnen
- Insbesondere die neuen Bundesländer sind betroffen, hierunter besonders das Land Brandenburg mit einem Rückgang des Roggenanbaus um 5 bis 7 % der LF (vgl. Karte A1 im Anhang).

- Auf den besseren Böden wird anderes Getreide angebaut, auf schlechteren Roggenstandorten können dagegen vermehrt Flächen stillgelegt werden.
- Aufgrund der regionalen Bedeutung des Roggenanbaus können auch spürbare Auswirkungen auf vor- und nachgelagerte Bereiche ausgehen.
- Die regionalen Einkommenseffekte dürften (im Hinblick auf die Entwicklung ländlicher Räume) dennoch nicht „extrem“ sein (geringer Einkommensunterschied zwischen den Alternativen Flächenstilllegung und Roggenanbau).

### **b) Tierproduktion**

Die Entkopplung im tierischen Bereich lässt im Gegensatz zur Pflanzenproduktion größere Auswirkungen erwarten. In Abhängigkeit des Grades der Entkopplung sind insbesondere die Rinderproduktionsverfahren betroffen, die einen bedeutenden Anteil des Gewinns (bis zu 100%) über die Tierprämien beziehen (Mutterkuhhaltung, Bullenmast). Entsprechend werden für diese Verfahren regional sehr unterschiedliche Reduzierungsraten von bis zu 40 % (Kleinhanß et al., 2003) prognostiziert, verbunden mit entsprechenden Landnutzungsänderungen.

Bezüglich der Optionen für die teilweise Beibehaltung einer Produktionskopplung im Rinderbereich sei auf Offermann et al. (2003) verwiesen. Das Mittelvolumen für Flächenprämien, beispielsweise für eine Grünlandprämie, würde durch die Beibehaltung einer Teilkopplung entsprechend sinken, da dann weniger Mittel für eine einheitliche Grünlandprämie zur Verfügung stehen. Eine umfassende Bewertung der Teilkopplungsoptionen gibt auch Isermeyer (2003). Niedrige Flächenprämien für Grünland können sich aber auch durch die Beibehaltung von Prämienbereichen wie der Milchprämie als Betriebsprämie ergeben.

Die erwartbare Reduzierung der Rindviehhaltung im Rahmen der Entkopplung sowie die „Einführung einer allgemeinen (außerhalb der flankierenden Maßnahmen) prämierten Grünlandstilllegung“ werden voraussichtlich zu einer bedeutenden Stilllegung von Grünlandflächen führen. Insgesamt ist nicht zu erwarten, dass regional bedeutende Flächenanteile brach fallen, d. h. ohne Nutzung oder Pflege bleiben. Gleichwohl lassen die Modellanalysen erwarten, dass der Anteil der stillgelegten Flächen (mit Pflege dieser Flächen) insbesondere durch das Stilllegen von Grünlandflächen ansteigen wird.

### **c) Betriebsprämie versus Regionalprämie**

Die beiden Ausgestaltungsoptionen Betriebs- oder Regionalprämie sollen in dieser Studie in erster Linie in ihrer Reinform betrachtet werden. Die Analyse der Wirkungen von Kombinationen zwischen beiden Optionen bleibt weitergehenden Studien vorbehalten.

### ***Einführung einer Betriebsprämie***

Betriebsprämien werden anhand der Verteilung prämienerberechtigter Verfahren im Referenzzeitraum 2000-2002 den Einzelbetrieben zugeteilt. Zuckerrübenflächen werden nicht auf die Referenzfläche als der Grundfläche zur Berechnung der betriebsindividuellen Prämienhöhe angerechnet, sie sind aber nach Entkopplung prämienerberechtigt, d. h. dass Prämienrechte auch durch Zuckerrübenfläche aktiviert werden können. Dauerkulturen, Gemüse und Kartoffeln außer solchen für die Stärkeproduktion gehören dagegen weder zur Referenz- noch zur prämienerberechtigten Fläche. Betriebliche Futterflächen gehen dagegen vollständig in die Referenzfläche ein. Für die Flächennutzung ergeben sich je nach Konstellation der Produktionsverhältnisse und Prämien unterschiedliche Fälle:

Fall a: Ist die Flächennutzung und flächenabhängige Tierproduktion auch ohne Prämie wirtschaftlich, ändert sich die Entscheidungssituation der Landwirte durch die Entkopplung nicht. Aufgrund der Entkopplung kann das Produktionsprogramm aber stärker am Markt ausgerichtet und optimiert werden.

Fall b: Ist die Flächennutzung und flächenabhängige Tierproduktion dagegen ohne Prämie *nicht* wirtschaftlich, wird in Situationen, in denen die Verluste aus der Produktion kleiner sind als die Flächenpflegekosten, die Produktion aufrechterhalten. Auch hier kann sich das Produktionsprogramm aufgrund der Entkopplung ändern. Solange aber Prämienrechte auf einer Fläche liegen, wird diese weiterhin produktiv genutzt. In Situationen, in denen die Pflegekosten geringer sind als die Verluste aus der Flächennutzung, wird die Produktion aufgegeben und zu einer Flächenpflege übergegangen, um die Voraussetzungen zur Auszahlung der flächengebundenen Prämie zu erfüllen. Die Ansprüche an die Flächen, die am sinnvollsten für die Aktivierung der Prämienrechte eingesetzt werden können, ändern sich dabei. Produktionsorientierte Gesichtspunkte, bei Futterflächen beispielsweise die Ertragsfähigkeit, Erreichbarkeit mit Weidetieren, Verfügbarkeit von Tränkwasser, Parzellengröße und Zaunkosten verlieren an Bedeutung. Unter dem Ziel einer Kostenreduzierung auf Mulchflächen werden Flächen interessanter, die geringe Pachtkosten aufweisen und sich leicht maschinell pflegen lassen. Der Ertrag spielt dagegen keine Rolle mehr, eher wirken sich hohe Erträge wegen erhöhtem Pflegeaufwand negativ aus. Bedingt durch diese Änderung der Ansprüche an landwirtschaftliche Flächen auf Grenzstandorten werden sich im Fall der Stilllegung von Grünland Grenzstandorte herausbilden, die sich von der derzeitigen Situation unterscheiden.

Fall c: Aufgrund der erläuterten Erstverteilung der Prämienrechte verbleiben Flächen ohne Prämie. Durch Prämienrechtshandel ist es in Abhängigkeit von der standörtlichen Größe und Heterogenität der festzulegenden Gebiete, innerhalb derer ein Handel möglich ist, zu erwarten, dass sich Flächen ohne Prämienrechte auf die Flächen mit der geringsten Rentabilität konzentrieren werden. Diese fallen brach, während die Prämienrechte auf Flächen aktiviert werden, die ohnehin bewirtschaftet werden, beispielsweise Zuckerrü-



benfläche. Marginalflächen ohne Prämienrecht fallen brach, weil hier eine Nutzung nicht rentabel ist und ohne Prämienzahlungen auch über Cross-Compliance keine Pflege durchgesetzt werden kann.

Bei Einführung von Betriebsprämien besteht für die Betriebsleiter kein Anreiz, zum Zeitpunkt der Erstverteilung der Rechte ihre gesamte prämiensberechtigten Fläche zu melden, da bei geringerer Bezugsfläche die hektarbezogene Prämienrechte höher ausfallen und eine größere Flexibilität für die künftige Flächennutzung und die Flächenpacht verbleibt. Viele Grünlandbetriebe dürften bisher ihre Flächen nicht vollständig gemeldet haben, da hierzu kein Anreiz bestand (vgl. den nachfolgenden Abschnitt zur „Abschätzung des Umfangs prämiensfreier Flächen“). Hierdurch kann sich ein größerer Umfang von Flächen ergeben, die bei der Erstverteilung kein Prämienrecht erhalten.

### ***Einführung einer Regionalprämie:***

Als Alternative zu einer Betriebsprämie wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, nach Art. 58 der neuen Horizontalen Verordnung einheitliche Regionalprämien einzuführen. Ein Gebiet für die Einführung von Regionalprämien sollte 3 Mio. Hektar nicht überschreiten. In Deutschland wäre damit keine bundeseinheitliche Vorgehensweise möglich, allerdings können Prämienvolumen bei der Einführung der Regelung auch zwischen den Regionen umverteilt werden. Die Handelbarkeit von Prämienrechten wäre aber in keinem Fall auf Bundesebene möglich, sondern nur in kleineren Regionsabgrenzungen, z. B. innerhalb der einzelnen Bundesländer. Neben LF-Einheitsprämien kann auch eine Unterscheidung nach Acker- und Grünlandprämien vorgenommen werden, hinzukommen Kombinationsmöglichkeiten zwischen Prämienelementen, die nach der Betriebsprämie entkoppelt werden und solchen, die für eine einheitliche Regionalprämie eingesetzt werden. Für die Wirkungen einer Regionalprämie bei Grünland dürfte entscheidend werden, welche Grünlandflächen die künftige Basis einer Regionalprämie bilden sollen. Vorgesehen ist, dass alle betrieblich genutzten Grünlandflächen zum Zeitpunkt der Erstverteilung der Prämienrechte, also ab dem Jahr 2005, ein Prämienrecht erhalten. Dabei können auch solche Betriebe in den Genuss von Regionalprämien kommen, die im Referenzzeitraum 2000-2002 keine Direktzahlungen erhalten haben und keine prämiensberechtigten Verfahren aufwiesen. Hierunter fallen auch die Grünlandflächen, die die Futterbasis für die über 500.000 Pferde in Deutschland bilden.

Die Referenzfläche für die Berechnung der Einheitsprämien soll die LF ohne Dauerkulturen in antragstellenden Betrieben umfassen. Kartoffeln außer Stärkekartoffeln, Feldgemüse und Feldobst können im Rahmen einer auf die Regionalprämie bezogenen Ausnahmeregelung zur Aktivierung von Prämienrechten herangezogen werden. Die Referenzfläche deckt im Vergleich zur Situation mit Betriebsprämien die gesamte gemeldete LF außer Dauerkulturen ab. Prämienfrei verbleiben lediglich Flächen in Betrieben, die keine Anträge auf Regionalprämie stellen oder für die die formalen Voraussetzungen wie Pacht-

vertrag und Katasterauszug nicht vorliegen. Bei Regionalprämien kommt es also zu weniger prämierten Flächen. Im Gegensatz zur Betriebsprämie werden Betriebe zudem bestrebt sein, möglichst ihre gesamte Fläche zu melden, soweit dies noch nicht geschehen ist, um in den Genuss der Regionalprämie zu gelangen. Es besteht also ein Anreiz zur vollständigeren Erfassung der prämierten Flächen. Zudem dürfte eine einheitliche Regionalprämie unter Verwendung der gesamten Direktzahlungsmittel auf den meisten Flächen für eine Aufrechterhaltung der Flächenpflege ausreichen. Das Brachfallen von Flächen würde bei Einführung einer Regionalprämie daher eine vergleichsweise geringe Rolle spielen. Voraussetzung dafür ist die Versorgung des größten Teils der LF mit Prämienrechten.

### ***Abschätzung des Umfangs prämierten Flächen***

Das Verhältnis zwischen der Anzahl an Prämienrechten und der potentiell prämierten Fläche ist entscheidend für die Überwälzung der Prämienrenten von den Bewirtschaftern auf die ursprünglichen Prämienrechts- und auf die Bodeneigentümer (vgl. Abschnitt unten, „Theoretische Überlegungen zum Handel mit Prämienrechten, zum Pachtmarkt und zu Wirkungen auf die Flächennutzung“). Auch die Cross-Compliance-Regelungen werden sich nur auf den prämierten Flächen durchsetzen lassen. Wichtig ist daher die Frage, welche Flächen bei der Erstaussage der Prämienrechte berücksichtigt werden und auf welchen Flächen später Prämienrechte aktiviert werden können. Eine Trennung der Prämienrechte zwischen Ackerland und Grünland ist dagegen nicht vorgesehen, das heißt dass jedes Prämienrecht im Sinne einer vollständigen Entkopplung sowohl auf Ackerland als auch auf Grünland aktiviert werden kann.

Als Flächen, die nicht zur Referenzfläche der Betriebsprämie zählen, aber prämiert sind, nennt Isermeyer (2003) insbesondere die Zuckerrübenfläche mit einem Umfang von ca. 450.000 Hektar. Daneben ist auf Futterflächen zu verweisen, die möglicherweise bisher nicht als Betriebsfläche in den Prämienanträgen gemeldet wurden, da hierfür bisher kein Anreiz bestand, und auf Flächen in Betrieben ohne Direktzahlungen.

Darüber hinaus sind weitere Flächen als mögliche Reserve für prämierte, aber prämierte Flächen zu nennen. Kleinbetriebe unter 2 Hektar, die seit der Landwirtschaftszählung 1999 nicht mehr erfasst werden, bewirtschaften einem Vergleich der Daten von 1998 und 1999 zufolge ca. 26.000 Hektar. Viele dieser Betriebe erhalten wahrscheinlich keine Prämien, verfügen aber möglicherweise über prämierte Flächen, der Gesamtumfang ist aber eher gering.

Ein Vergleich zwischen der Landwirtschaftsfläche nach der Flächenerhebung auf Grundlage der Liegenschaftskataster sowie der in der Bodennutzungshaupterhebung durch Betriebsbefragungen erfassten LF gibt Hinweise auf die möglichen Größenordnungen zusätzlicher, künftig möglicherweise prämierten Flächen. In der Flächenerhebung

werden im Vergleich zur LF der Bodennutzungshaupterhebung etwa 2 Mio. Hektar mehr erfasst (siehe Karte A2 im Anhang). Eine durch das Statistische Bundesamt vorgenommene Analyse dieser Differenz für das Jahr 1997 kommt zu dem Ergebnis, dass 883.800 Hektar Differenz nicht erklärt werden können (Schäfer et al. 2002). Säume umfassen den Schätzungen zufolge 676.000 Hektar, Hofflächen 21.000, Hausgärten 17.800 und Moore und Heiden 126.500 Hektar. Geschätzt wurden auch 247.000 Hektar Brachland und 50.000 Hektar Fläche in Betrieben unterhalb der Erfassungsgrenze der Betriebsbefragung. Werden die beiden zuletzt genannten Flächenkategorien zu der nicht erklärten Abweichung hinzugezählt, ergeben sich Flächen in der Größenordnung von 1,18 Mio. Hektar, die künftig möglicherweise als zusätzliche prämienerhaltende Fläche zur Verfügung stehen.

Als Gründe für die großen Abweichungen zwischen LN und LF sind nach Befragungsergebnissen der FAA in Rheinland-Pfalz Grünlandflächen zu nennen, die aufgrund von flächenabhängigen Betriebskosten, z. B. Berufsgenossenschaftsbeiträgen, nicht gemeldet werden. Bei geringen Tierbesatzdichten sind bei weitem nicht alle Futterflächen für die Prämienanträge relevant und wurden der Agrarverwaltung deshalb auch nicht in Anträgen gemeldet, sondern als Reserve für mögliche Bestandsaufstockungen vorgehalten. Ebenso gibt es Hobbylandwirte, die nicht in den landwirtschaftlichen Erhebungen erfasst sind, obwohl sie mehr als 2 Hektar Fläche bewirtschaften. Bei einem Teil der Flächendifferenz dürfte es sich also um sehr extensiv und z. T. nur sporadisch genutztes Grünland handeln. Diese Flächen wie auch das Brachland und die Flächen in Kleinbetrieben können jedoch prämienerhaltende Flächen darstellen. Da es sich zumeist um Grünland oder langjährige Brache handelt, dürften die Flächen als Grünland eingebracht werden.

Im Saarland stieg die LF zwischen 1990 und 1998 um über 10 %, vor allen durch Zunahme des Grünlandes. Diese Entwicklung stand im Zusammenhang mit einer hohen Agrarumweltförderung für Grünlandflächen, die den Anreiz zur Meldung bisher nicht erfasster Flächen erhöht hat. Das Beispiel zeigt, dass ein Teil des Flächenpuffers, wie er in der Differenz zwischen Landwirtschaftsfläche nach Flächenerhebung und LF nach Betriebsbefragung zum Ausdruck kommt, bei geänderten Flächenprämien aktiviert werden könnte. Die Änderungen werden vor allem das Grünland betreffen, da anders als beim Ackerland bisher nicht alle Grünlandflächen prämienerhaltend waren. Bei Einführung einer Regionalprämie könnten eine frühzeitige Ankündigung der geplanten Prämienregelung und verwaltungstechnische Erleichterungen für die Anmeldung bisher nicht erfasster Flächen dazu beitragen, einen erheblichen Teil der bisher nicht erfassten, potentiell prämienerhaltenden Flächen zu aktivieren.

Nach Isermeyer (2003) ist zu erwarten, dass bei der Betriebsprämie zwar in Relation zu den Prämienrechten zunächst mehr Fläche zur Verfügung steht. Durch den Rückgang der LF um jährlich ca. 50.000 Hektar, die Ausgabe von zusätzlichen Prämienrechten im Rahmen von Härtefallregelungen und durch die möglichen Änderungen der Zuckermarkt-

ordnung nimmt er an, dass die verfügbare, prämienberechtigte Fläche relativ schnell knapp wird. Dadurch würde eine der Regionalprämie vergleichbare Situation resultieren, allerdings mit unterschiedlichen Effekten im zeitlichen Verlauf und mit deutlich anderen Verteilungswirkungen. Wie anhand der offenbar bestehenden, hohen Flächenreserven im Grünlandbereich aufgezeigt wurde, würde eine Verknappung der Fläche bei Betriebsprämien jedoch kaum innerhalb des Implementierungszeitraums bis zum Jahr 2013 auftreten.

### ***Auswirkungen auf den Arbeitsbedarf und den Strukturwandel in der Landwirtschaft***

Der kalkulatorische Arbeitsbedarf der Landwirtschaft wird sich trotz der verstärkten Flächenstilllegung und der Reduzierung der Rindfleischerzeugung nur geringfügig ändern (Kleinhanß et al., 2003). Dem gegenüber ist ein einmaliger, deutlicher Effekt auf den Strukturwandel zu erwarten.

Betriebsleiter ohne Hofnachfolger, die beabsichtigten, in Kürze (bis zu einigen Jahren) ihren Betrieb z. B. wegen Übergang in den Ruhestand oder zugunsten anderer Einkommensalternativen aufzugeben, erhalten durch die Möglichkeit des Verkaufs von Prämienrechten Anreize, diesen Schritt zeitlich vorzuziehen, zumal der Gesamtwert der Prämienrechte (Kapitalisierung) um ein vielfaches höher liegen kann als die jährlichen Prämienzahlungen. Eine Betriebsaufgabe ist besonders dann attraktiv, wenn der Betrieb wenig Eigenland bewirtschaftet, denn aus der Verpachtung des nicht mehr bewirtschafteten Eigenlands ließe sich nur eine geringe Pacht erzielen. Die von der Erstverteilung der Prämienrechte begünstigten Betriebe mit Pachtland würden bei hohen Preisen für die Prämienrechte also auch dann in den Genuss eines erheblichen Teils der Prämienrente kommen, wenn sie ihren Betrieb aufgeben. In Betrieben ohne Pachtland dagegen stünden den Gewinnen aus dem Prämienrechtsverkauf bei Betriebsaufgabe Verluste aus der Verpachtung gegenüber.

Da der Pachtanteil in Deutschland durchschnittlich über 50 % liegt, ist mit erheblichen Anreizen für einen beschleunigten Strukturwandel zu rechnen. Das Ausmaß der Wirkungen hängt aber vom Handel mit Prämienrechten und damit nicht zuletzt von der Größe und Heterogenität der Handelsregionen ab. Sinken die Preise für Prämienrechte dagegen, weil weniger prämienberechtigte Fläche als Prämienrechte zur Verfügung steht, entfällt der Anreiz zur Betriebsaufgabe und damit der Motor zur Beschleunigung des Strukturwandels.

Für wachstumswillige Betriebe steht in der zuerst beschriebenen Situation der Weg offen, durch Zupacht günstiger, prämienfreier Flächen zu wachsen und ggf. zusätzliche Prämienrechte aufzunehmen. Dabei dürfte die Prämienrente jedoch zum großen Teil beim Ersteigentümer verbleiben. Bei Verknappung prämienfreier Flächen steigen dagegen die Bodenpachten und verteuern damit jede Möglichkeit für ein Flächenwachstum. Im Bereich der Milchproduktion wird es durch die Entkopplung zu einer Entwertung der

Milchquoten kommen, da die Kompensationszahlungen an die Fläche gebunden werden. Durch geringere Quotenpreise werden den expandierenden Betrieben größere Wachstumsschritte ermöglicht.

### ***Auswirkungen auf das landwirtschaftliche Regionaleinkommen***

Während die Betriebsprämie nach dem Grundmodell der EU-Kommission auf die bestehende Verteilung der Direktzahlungen und bei der hinzukommenden Milchprämie auf den betrieblichen Umfang der Milchproduktion aufbaut und damit keine direkten Einkommensumverteilungen nach sich zieht, kommt es durch die Einführung einer einheitlichen, auf die LF ohne Dauerkulturen bezogenen Prämie auf Bundeslandebene zu erheblichen Umverteilungen zwischen Betrieben und Regionen. Für die nachfolgende Berechnung wurden aufgrund der zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie bestehenden Unsicherheiten bezüglich der Behandlung von Kartoffeln und Gemüse diese Flächennutzungen nicht auf die Referenzfläche angerechnet, die Flächenbezüge gelten also für Acker- und Grünlandflächen ohne Kartoffeln und Gemüse.

In Tabelle 2.1 wird eine Abschätzung der Prämienumfänge sowie der zu erwartenden Umverteilung zwischen Regionen wiedergegeben. Da diese Kalkulation auf Kreisebene erfolgte, ist mit einem erheblichen Aggregationsfehler zu rechnen. Für die Abschätzung der Verhältnisse in benachteiligten Gebieten wurden die Kreisdaten mit dem jeweiligen Anteil benachteiligtes Gebiet an der LF gewichtet. Diese Vorgehensweise liefert nur ein grobes Bild, da auch innerhalb der Kreise Unterschiede zwischen benachteiligtem und nicht benachteiligtem Gebiet bestehen dürften, die aber auf der verfügbaren Datengrundlage nicht zu ermitteln sind.

Die einheitlichen Regionalprämien würde den Berechnungen zufolge in den Bundesländern zwischen 230 und 380 Euro pro Hektar prämienberechtigter Fläche liegen, der Bundesdurchschnitt bei 330 Euro. Hieraus lässt sich ableiten, dass eine bundesweit einheitliche Prämie zu erheblichen Umverteilungen zwischen den Ländern führen würde (siehe Tabelle 2.1, Bundesweit einheitliche Prämie – Differenz zu Betriebsprämie (Saldo)). Insgesamt würden nach den Abschätzungen etwa 7 % der Prämien zwischen Kreisen umverteilt. Anzumerken ist, dass nach der aktuellen Verordnungsvorlage eine bundesweit einheitliche Prämie aufgrund der maximalen Gebietsgröße von 3 Mio. Hektar nicht möglich ist, eine regionale Umverteilung jedoch bei Einführung der entkoppelten Zahlungen zulässig sind.

Eine landesweit einheitliche Prämie führt dagegen nur innerhalb des jeweiligen Landes zu Umverteilungen, der landesweite Saldo der Differenz zur Betriebsprämie liegt folglich bei Null. Innerhalb des Landes werden aber immer noch in erheblichem Umfang Prämien verlagert, so dass insgesamt noch ca. 5 % der gesamten Prämien zwischen Kreisen umverteilt wird. Besonders ausgeprägt ist die Umverteilung innerhalb der Bundesländer Nie-

dersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen, die eine hohe naturräumliche und agrarstrukturelle Heterogenität und in der Folge eine sehr unterschiedliche räumliche Verteilung der Betriebsprämien aufweisen. Die Bandbreite der Prämiengewinne und -verluste liegt zwischen ca. –155 bis +200 Euro/ha prämienerberechtigter Fläche, etwa 80 % aller Kreise liegen jedoch zwischen +/- 60 Euro/ha und 50 % der Kreise zwischen +/- 25 Euro/ha.

Für die benachteiligten Gebiete lässt sich ebenfalls ein Saldo für die Prämienveränderung gegenüber der Betriebsprämie bilden, und auch hier gibt es bei einer landeseinheitlichen Prämie Gewinner- und Verliererregionen. Insgesamt führt eine Regionalprämie auf Länderebene zu höheren Direktzahlungen in den benachteiligten Gebieten. Besonders hohe Salden mit über 20 Euro/ha zusätzlicher Prämie ergeben sich in Nordrhein-Westfalen, Bayern, Sachsen und Thüringen. In allen Ländern gibt es neben Gewinnerregionen, in denen die Prämien bezogen auf die Kreisfläche im benachteiligten Gebiet im Durchschnitt um 40 Euro/ha steigen, auch Verliererregionen, in denen sich die Verluste auf durchschnittlich 27 Euro/ha belaufen. Die Extremwerte, beispielsweise in Nordrhein-Westfalen, zeigen, dass sich trotz der stark aggregierten Betrachtungsweise starke Umverteilungen vorausschätzen lassen. Die Höhe der Umverteilungen erreicht oft die Beträge der Ausgleichszulage oder überschreitet diese sogar. Als Grund für die zum Teil deutlichen Prämienverluste in benachteiligten Gebieten kann die größere Bedeutung der Milchproduktion in diesen Gebieten angeführt werden, die bei Einführung von Betriebsprämien hohe Hektarzahungen zur Folge hätte.

### ***Theoretische Überlegungen zum Handel mit Prämienrechten, zum Pachtmarkt und zu Wirkungen auf die Flächennutzung***

In Anlehnung an Isermeyer (2003) werden Wirkungen der Betriebs- und der Einheitsprämie auf die Flächennutzung und die Pachtmärkte in der folgenden Abbildung schematisch und stark vereinfacht dargestellt. Bezüglich einer umfassenderen Darstellung der Zusammenhänge wird auf die genannte Quelle verwiesen.

Die Abbildung ist in vier Teile gegliedert:

- Darstellung der Verteilung von Prämienrechten (oben)
- Abbildung des Marktes für Prämienrechte (Mitte)
- Abbildung des Pachtmarkts (unten)
- Kategorien der Flächennutzung und Pflege (unter Pachtmarkt)

**Tabelle 2.1: Abschätzung der regionalen Umverteilung von Prämien unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in benachteiligten Gebieten**

	SH	NI	NW	HE	RP	BW	BY	SL	BB	MV	SN	ST	TH	Deutschland
<b>Regionalprämie auf Länderebene</b>														
Prämie	Euro/ha	384	347	359	305	286	329	230	282	323	366	361	352	331
Differenz zu Betriebsprämie (Saldo)	Mio. Euro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
dv. Kreise mit Prämienverlusten	Mio. Euro	-7,5	-46,1	-45,5	-6,9	-25,3	-77,1	-0,7	-8,9	-7,3	-10,6	-8,3	-14,1	-266,6
in % der Betriebsprämie	%	2%	5%	9%	3%	6%	7%	4%	2%	2%	3%	2%	5%	5%
<b>Bundesweit einheitliche Prämie</b>														
Prämie	Euro/ha	331	331	331	331	331	331	331	331	331	331	331	331	331
Differenz zu Betriebsprämie (Saldo)	Mio. Euro	-52,7	-40,3	-38,9	19,7	61,9	6,5	7,9	62,6	9,9	-30,3	-32,5	-16,5	0,0
dv. Kreise mit Prämienverlusten	Mio. Euro	-52,7	-67,6	-70,2	-0,4	-3,4	-73,4	0,0	0,0	-3,2	-34,2	-32,7	-25,3	-363,1
in % der Betriebsprämie	%	16%	8%	15%	0%	1%	7%	0%	0%	1%	12%	9%	10%	7%
<b>Kreisdaten, gewichtet nach Anteil benachteiligtes Gebiete an der LF</b>														
Benachteiligtes Gebiet in % der LF	%	38%	57%	20%	52%	57%	61%	67%	75%	51%	36%	19%	45%	50%
Anteil Roggenfläche in ben. Gebieten an Roggenfläche insgesamt	%	39%	63%	17%	52%	51%	77%	66%	83%	44%	32%	5%	59%	57%
<b>Betriebsprämie</b>														
Ausserhalb benachteiligtem Gebiet	Euro/ha	385	337	371	310	282	298	226	283	322	377	361	374	348
In benachteiligtem Gebiet	Euro/ha	383	356	311	300	257	278	232	282	325	346	360	327	315
Differenz	Euro/ha	-2	19	-60	-10	-24	-60	6	-2	3	-31	-1	-47	-33
<b>Vergleich zwischen Regionalprämie auf Länderebene und Betriebsprämie in benachteiligten Gebieten</b>														
Differenz zur Betriebsprämie (Saldo)	Euro/ha	1	-8	48	5	7	8	23	-2	0	-1	20	0	25
Anteil an ges. Betriebsprämienrechten	%	0%	2%	15%	2%	3%	3%	7%	1%	0%	0%	6%	0%	3%
<b>darunter benachteiligte Gebiete mit Prämienverlust</b>														
Differenz zur Betriebsprämie	Euro/ha	14	32	92	19	31	48	30	14	12	50	11	51	40
Anteil am ben. Gebiet insgesamt	%	66%	51%	78%	74%	69%	65%	43%	58%	63%	71%	42%	78%	61%
<b>darunter benachteiligte Gebiete mit Prämienverlust</b>														
Differenz zur Betriebsprämie	Euro/ha	-24	-52	-33	-18	-19	-28	-15	-14	-14	-17	-7	-27	-27

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von RAUMIS-Berechnungen (Juli 2003) sowie Kreisdaten der LZ 1999.

OS\_2003\_09\_01

Dargestellt ist eine Region, innerhalb der Prämienrechte gehandelt werden können, wobei die gesonderten Rechte für Flächenstilllegung nicht mit abgebildet sind. Die in der X-Achse dargestellte landwirtschaftliche Fläche ist nach der Rentabilität der Flächennutzung geordnet, die nach rechts hin abnimmt. Auf der Y-Achse sind jeweils monetäre Werte in Euro/ha abgetragen. Die ausgegebenen Prämienrechte unterscheiden sich je nach Prämienmodell in Umfang und Höhe. Bei der Regionalprämie  $R_R$  liegt eine einheitliche Prämienhöhe vor, der Umfang der Prämienrechte umfasst nahezu die gesamte LF ( $B_1$ ). Wie oben erläutert, bestehen jedoch auch bei der Regionalprämie Unsicherheiten über den möglichen Umfang prämiener Flächen. Bei der Betriebsprämie  $R_B$  liegen dagegen sehr unterschiedliche Prämienhöhen vor, der Umfang deckt aufgrund des Ausschlusses von Zuckerrüben sowie nicht gemeldeter Futterflächen nicht die gesamte LF ab. Hierbei wird unterstellt, dass bei abnehmender Rentabilität der Bodennutzung auch die Nennwerte der Prämienrechte pro Hektar abnehmen.

Durch Handel mit Prämienrechten ist zu erwarten, dass sich die prämiener Fläche in der Situation mit Betriebsprämien auf nicht rentabel zu bewirtschaftenden Flächen konzentrieren wird, da hier ein Teil der Prämienzahlung zur Abdeckung von Nutzungs- oder Pflegekosten aufgewendet werden muss. Trotz der Zahlung einer Betriebsprämie wird unter Berücksichtigung der Pflegekosten auf nicht rentabel zu bewirtschaftenden Flächen ab Punkt  $B_2$  keine Flächenpflege vorgenommen, da die Prämie die Pflegekosten nicht mehr abdeckt und das Prämienrecht daher verfällt. Der Höhe der Pflegekosten auf Marginalstandorten kommt daher eine Bedeutung für das Entstehen von Bracheflächen zu. Ferner wird im oberen Abbildungsteil dargestellt, dass bei der Betriebsprämie zusätzliche, flächenbezogene Zahlungen aus der 2. Säule getätigt werden, die auf die prämiener Fläche konzentriert werden und niedrige Betriebsprämien aufstocken, um eine Flächenpflege ( $A_1$ ) oder Nutzung ( $A_2$ ) zu gewährleisten. Hierdurch entsteht ein Substitut für die fehlende oder zu niedrige Betriebsprämie. Bei Regionalprämien entfällt dagegen die Notwendigkeit einer solchen Ergänzung, da die Prämienhöhe annahmegemäß immer die Pflegekosten abdeckt. Auf hoffernen Flächen und in Hanglagen muss dies aber nicht immer der Fall sein.

Im mittleren Abbildungsteil wird der Markt für Prämienrechte dargestellt, allerdings nur für die Regionalprämie. Da die Betriebsprämie mit sehr unterschiedlichen Prämienhöhen pro Hektar verbunden ist, handelt es sich nicht um ein in der Graphik darstellbares, homogenes Gut. Solange mehr prämiener Flächen ( $B_1$ ) als Prämienrechte ( $R_R$ ) zur Verfügung stehen, wird bei Verlagerung der Prämienrechte ein erheblicher Teil der Prämienrente an den Prämienrechtseigentümer weitergegeben. Auf Flächen, auf denen auch ohne Prämienzahlungen eine rentable Bewirtschaftung möglich ist, liegt diese Prämienrente vergleichsweise hoch (vom Nullpunkt bis  $B_4$ ). Auf den Flächen von  $B_4$  bis  $B_3$  muss ein zunehmender Anteil der Prämie zur Deckung der Produktionskosten aufgewendet werden, weshalb die Zahlungsbereitschaft für Prämienrechte sinkt, die Fläche bleibt aber in Nutzung. Ab dem Punkt  $B_3$  wird die Fläche nur noch gepflegt, der Preis für das Prä-



mienrecht liegt entsprechend niedrig. Verändert sich das Verhältnis zwischen dem Umfang der Prämienrechte und der prämienerberechtigten Fläche, so sinkt der Preis für Prämienrechte drastisch (von  $P_0$  auf  $P_1$ ), da die überzähligen Rechte ohne Flächennachweis wertlos werden. Die Prämienrente geht dann an die Bodeneigentümer und nicht mehr an die Prämienrechtseigentümer. Kaufen nun Wachstumsbetriebe mit Pachtland Prämienrechte zu hohen Preisen, würden sie durch ein solches „Umschlagen“ der Prämienrente auf den Boden in erhebliche ökonomische Probleme gestürzt.

Da es am Bodenmarkt in der Realität aufgrund von Risikoverhalten, Intransparenzen, sozialen Einflüssen und strategischem Verhalten zu vom erwartbaren Gleichgewicht abweichenden Ergebnissen kommen kann, stellen die in der Abbildung dargestellten Nachfragekurven  $P_0$  auf  $P_1$  Extrempunkte dar, innerhalb derer sich die möglichen Lösungen bewegen können. Die Werthaltigkeit der Prämienrechte ist bereits mittelfristig aufgrund des möglichen „Umschlagens“ der Prämienrentenüberwälzung vom Prämienrecht auf den Boden kaum einschätzbar. Es handelt es sich beim Prämienrechtshandel also um einen durch den Staat geschaffenen, hochspekulativen Markt, der daher auch keine klaren Prognosen erlaubt. Der Verkauf von Prämienrechten sollte aus diesem Grunde besser zugunsten eines reinen Pachtmarkts unterbunden werden, da dieser jährliche Anpassungen an die tatsächliche Wertentwicklung erlaubt. Die Vorgabe der EU-Kommission, dass Prämienrechtshandel ohne gleichzeitige Flächenübertragung nur durch Kauf oder andere endgültige Übertragungen möglich ist (vgl. Art. 46, Abs. 2 der neuen Horizontalen Verordnung), muss unter diesem Blickwinkel kritisch beurteilt werden.

Auf dem Bodenmarkt (unterer Teil der Abbildung) besteht ohne Prämien nur eine Nachfrage bis zum Punkt  $B_4$ . Die Regionalprämie sorgt im Fall, dass mehr Prämienrechte als Flächen bereitstehen ( $R_R > B_1$ ), dafür, dass sich die Zahlungsbereitschaft für Pachtflächen nach oben verschoben wird. Stehen weniger prämienerberechtigte Flächen als Prämienrechte zur Verfügung, wird wie oben erläutert das Prämienrecht entwertet, die Prämienrente kommt daher den Eigentümer der dann knappen Landwirtschaftsflächen zu gute. Auch für Flächen, die nicht ohne Prämien rentabel zu bewirtschaften sind, bleibt eine Nachfrage erhalten. Aufgrund zurückgehender Einkommen aus der Bodennutzung sinkt zwischen  $B_4$  und  $B_3$  die Zahlungsbereitschaft erheblich. Jenseits von  $B_3$  spielt die Rentabilität der Bodennutzung keine Rolle mehr, sondern nur noch die Pflegekosten. Im Fall einer Betriebsprämie, die auf prämienerfreien Flächen durch 2. Säule-Prämien ersetzt wird, ergibt sich ein vergleichbares Bild. Stehen jedoch, wie dies bei der Einführung einer Betriebsprämie eher als bei der Regionalprämie zu erwarten ist, weniger Prämienrechte im Vergleich zur prämienerberechtigten Fläche zur Verfügung, sinken die Pachtpreise stark. Die Prämienrente kommt dann den Prämienrechtseigentümern zu gute.

Im untersten Abschnitt werden die verschiedenen Folgen für die Flächennutzung veranschaulicht. Für die Betriebsprämie wird hier unterstellt, dass keine ergänzende Prämienzahlung aus der 2. Säule stattfindet und daher jenseits von  $B_3$  keine Flächenpflege mehr

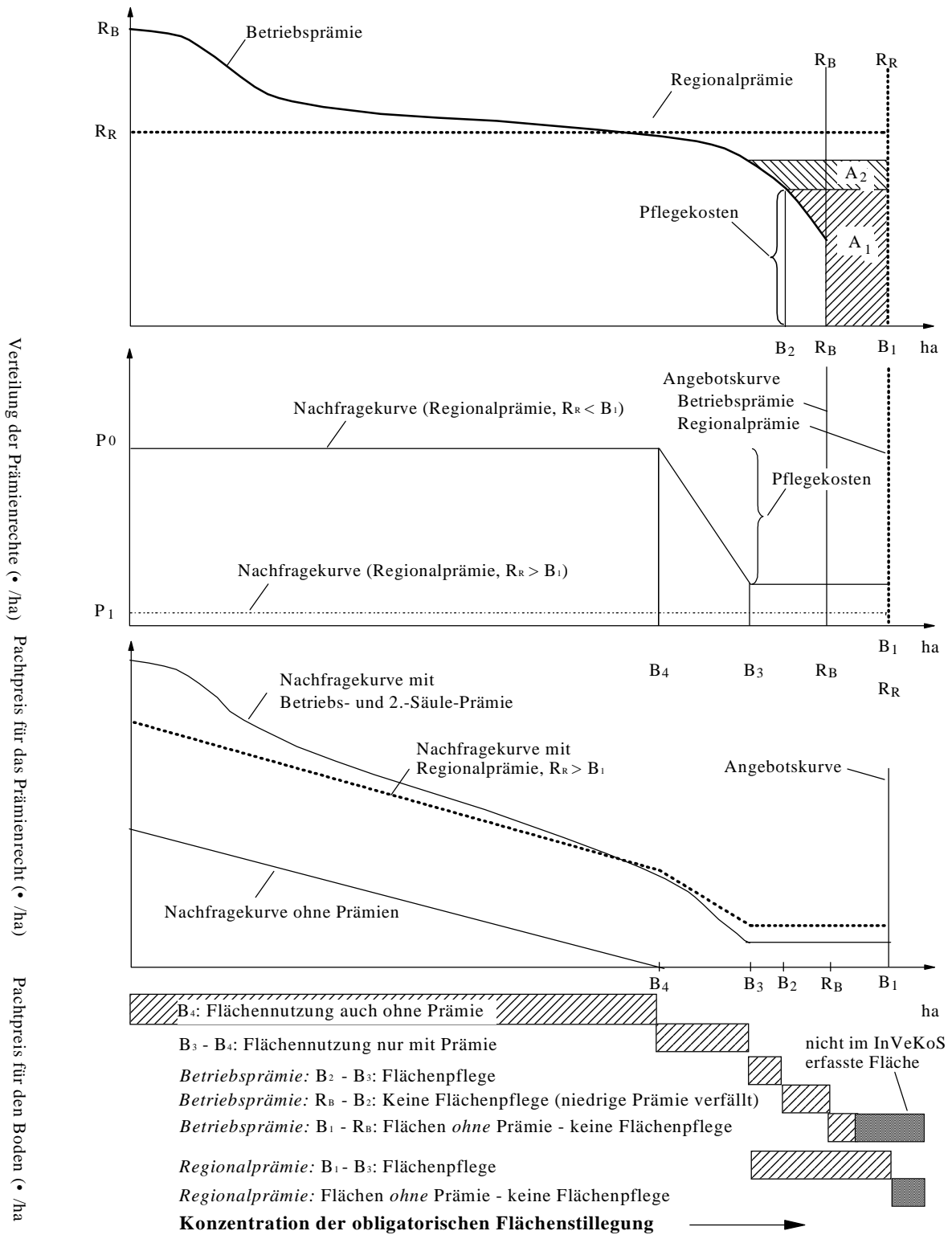
erfolgt. Bei der Regionalprämie ist dagegen zumindest die Flächenpflege nahezu flächendeckend gesichert, wobei allerdings Unsicherheiten bezüglich der Vollständigkeit der Flächenerfassung zum Zeitpunkt der Prämienrechtszuteilung im Jahr 2005 besteht.

In der Abbildung wird dies durch die nicht im Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) erfasste Fläche dargestellt, die das Verhältnis zwischen Prämienrechten und prämienerberechtigter Fläche stark beeinflussen kann. Bei Einführung einer Betriebsprämie würden deutlich mehr nicht erfasste Flächen als bei einer Regionalprämie resultieren, da kein Anreiz für die Flächenmeldung besteht. Im Falle der Regionalprämie kann vor allem die kurze Zeitspanne bis zum Jahr 2005 zu Problemen für eine vollständige Erfassung führen, bei der Pachtverträge und Grundbuchauszügen vorgelegt werden müssen. Das Verhältnis zwischen Prämienrechten und prämienerberechtigter Fläche und die zu erwartenden Verschiebungen im zeitlichen Verlauf bestimmen entscheidend die hier beschriebenen Wirkungen einer Entkopplung unter Beibehaltung des Flächenbezugs der Prämienzahlungen.

### ***Szenarien für die nachfolgenden Analysen***

Für die folgenden Analysen wurden die beiden oben beschriebenen Ausgestaltungsoptionen „Betriebsprämie“ und „Regionalprämie“ betrachtet, und zwar nach vollständiger Umsetzung der Reform. Kombinationen zwischen beiden Modellen sowie eine Prämienumverteilung im Zeitverlauf werden nur ergänzend diskutiert.

**Abbildung 2.1:** Verteilung der Prämien, Preisbildung auf den Märkten für Prämienrechte und landwirtschaftliche Flächen sowie Wirkungen auf die Flächennutzung



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Isermeyer (2003)

## 2.3.2 Cross-Compliance

### 2.3.2.1 Vorgaben für Cross-Compliance

Die Zahlung der Betriebs- bzw. Flächenprämien soll gemäß Art. 3, 4 und 5 der neuen Horizontalen Verordnung an die Einhaltung von Standards in den Bereichen menschliche Gesundheit, Pflanzen- und Tiergesundheit, Umwelt- und Tierschutz gebunden werden. Darüber hinaus sollen die prämienerberechtigten Flächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ erhalten werden, wozu auch die Erhaltung von Dauergrünlandflächen zählt. Im Folgenden wird auf die entsprechenden Vorgaben aus der neuen Horizontalen Verordnung Bezug genommen:

#### **Annex III:**

Die hier genannten, obligatorischen Standards umfassen betriebsbezogene Anforderungen, die auf der nationalen Umsetzung von 18 EU-Richtlinien und Verordnungen basieren. Es handelt sich also um Standards, die ohnehin bereits eingehalten werden müssen. Aufgrund der Freiheitsgrade bei der Umsetzung der EU-Vorgaben bestehen allerdings große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, beispielsweise bei der Umsetzung der Nitratrichtlinie. Da die Kontrolle auch außerhalb des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems durchgeführt werden kann, eröffnet sich die Möglichkeit, die bereits bestehenden fachrechtlichen Vor-Ort-Kontrollen in das System einzubinden. Zu prüfen sind eine Bündelung der Kontrolle zur Reduzierung der Anzahl der Vor-Ort-Kontrollen mit unterschiedlicher fachlicher Ausrichtung sowie die Anforderungen an die Kooperation zwischen verschiedenen Fachbehörden. Eine effizientere Durchführung der Cross-Compliance-Kontrollen könnte durch die Einführung einer betrieblichen Auskunftspflicht im Rahmen der Prämienanträge erzielt werden. Die Erstellung eines solchen „compliance check“ könnte durch das neu in die Förderung der 2. Säule aufgenommene Betriebsberatungssystem unterstützt werden.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass mit der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie eine Rechtsgrundlage für Cross-Compliance-Standards eingeführt wird, die aufgrund der Zuständigkeit der Länder nicht bundeseinheitlich definiert ist und die nur innerhalb festgelegter Kulissen gilt. Nutzungsaufgaben sind in der Regel in gebietspezifischen Schutzgebietsverordnungen festgelegt und weisen eine entsprechende Vielfalt auf, wodurch standardisierte Kontrollverfahren erschwert werden. Die unterschiedliche Inanspruchnahme der Ausgleichszahlung in Gebieten mit umweltbedingten Einschränkungen gemäß Artikel 16 der VO (EG) 1257/1999 zeigt zudem, dass einige Bundesländer in Schutzgebieten stärker mit obligatorischen Auflagen arbeiten, während die Mehrheit der Länder vor allem auf freiwilligen Vertragsnaturschutz setzt.

**Annex IV:**

Gemäß Annex IV soll die Förderfläche in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ erhalten werden. Ziele sind die Erhaltung der Bodensubstanz, des Humusgehalts und der Bodenstruktur, die Aufrechterhaltung eines Mindestflächenmanagements insbesondere auf nicht mehr produktiv genutzten Flächen sowie die Grünlanderhaltung. Ziel der Einführung dieser zusätzlichen Standards ist es insbesondere, negative Entwicklungen auf Flächen zu verhindern, die künftig nicht mehr produktiv genutzt werden, sondern freiwillig stillgelegt werden.

**Managementanforderungen** bezüglich Mindestbodenbedeckung, Flächenpflege, Fruchtfolge, Stoppelbearbeitung, Maschineneinsatz erfordern genaue Definition der Standards und der Kontrollindikatoren, die national, regional oder für definierte Standorte vorzunehmen sind. Außer des Verbots der Strohverbrennung gibt es in diesen Bereichen bisher keine gesetzlich definierten, kontrollierbaren und bußgeldbewehrten Standards.

Die **Erhaltung von Landschaftselementen**, in Hinblick auf den Erosionsschutz insbesondere auch Terrassen, unterliegt zum Teil bereits dem in den Landesnaturschutzgesetzen festgelegten Pauschalschutz für ausgewählte Biotopie wie Hecken und Knicks. Das novellierte Bundesnaturschutzgesetz fordert im Rahmen der Kriterien zur guten fachlichen Praxis die generelle Erhaltung von Landschaftselementen. Die Umsetzung in die Ländernaturschutzgesetze ist aber noch nicht abgeschlossen. Umsetzung und Kontrolle erfordern eine genaue Definition der zu erhaltenden Biotopie und eine flächendeckende Kartierung der Ausgangssituation. Bei Anwendung eines betrieblichen Standards ist zu bedenken, dass viele Landschaftselemente nicht auf den Flächen landwirtschaftlicher Betriebe liegen, und es durch die Verlagerung des Besitzes an Elementen in die Hände Dritter zu einer Umgehung dieses Standards kommen kann. Zu klären ist die Frage, wie mit neu geschaffenen Landschaftselementen zu verfahren ist, und wie umfassend der Schutz von Landschaftselementen verstanden werden soll. Würde eine Beseitigung geschützter Elemente als Eingriff nach Naturschutzgesetzgebung gewertet, könnte dieser durch Ersatzmaßnahmen ausgeglichen werden. Eine solche Flexibilität erscheint sinnvoll, da die Schaffung größerer Flächeneinheiten zur Verbesserung der landwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit oft mit einer Beseitigung bestehender Landschaftselemente verbunden ist. Die Implementierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen würde dabei zu einer Umverteilung von Landschaftselementen führen.

Die **Grünlanderhaltung** ist nach Annex IV auf den einzelnen Betrieb bezogen. Da es bei Anwendung des Standards zu Umgehungsversuchen kommen kann, etwa durch die Verlagerung von umzubrechenden Flächen in Betriebe ohne Direktzahlungen, wird in Art. 6.2 die Erhaltung der zum Zeitpunkt der Flächenanträge im Mai 2003 als Dauergrünland genutzten Fläche als Dauergrünland gefordert. Dies erfordert eine entsprechende Feststellung der Flächennutzung zu diesem Zeitpunkt, da wie im Abschnitt 2.3.1 erläutert zum

Stichdatum im Jahr 2003 nicht alle Grünlandflächen in den Prämienanträgen erfasst waren. Zu klären ist auch die Abgrenzung von Dauergrünland gegenüber Wechselgrünland und Feldgras, da für letztere eine Umbruchsmöglichkeit aufrecht erhalten bleiben dürfte. Optional können Mitgliedstaaten von diesem Flächenprinzip abweichen und stattdessen andere Maßnahmen zur Vermeidung eines signifikanten Rückgangs der Dauergrünlandfläche ergreifen. Nach derzeitigem Diskussionsstand muss der Umfang des Grünlandes jedoch zumindest auf Betriebsebene erhalten bleiben, was die Möglichkeit eines Flächentauschs einschließt.

Die obligatorische Erhaltung des Grünlandes als Cross-Compliance-Bedingung und der Ausschluss von bisherigen Grünlandflächen von der Prämienberechtigung im Falle einer Umwandlung in Ackerland stellt eine Einschränkung der Entscheidungsfreiheit über die Flächennutzung dar und steht damit im Widerspruch zur Idee der Entkopplung. Vor dem Hintergrund zurückgehender Rinderbestände ist damit zu rechnen, dass künftig weniger Grünland wirtschaftlich sinnvoll verwertet werden kann. Die Regelung verhindert daher eine betriebswirtschaftlich effizientere Flächennutzung durch Umbruch ackerfähiger Standorte. Aus Umweltsicht, und hier insbesondere aus Sicht des Wasserschutzes, des Hochwasserschutzes und des Arten- und Biotopschutzes ist ein Grünlandumbruch dagegen negativ zu beurteilen und auf bestimmten Standorten ganz auszuschließen.

Da es bei der Umsetzung der McSharry-Reform im Jahr 1992 eine ähnliche Regelung gab, die zum Schutz des Grünlandes beigetragen hat, soll hier kurz auf die vorliegenden Erfahrungen eingegangen werden. Die Begrenzung von Direktzahlungen für Ackerkulturen auf eine Basisfläche unter Ausschluss der Ende 1991 als Dauergrünland bewirtschafteten Flächen hat seit der Agrarreform von 1992 zu einem gewissen Schutz des Grünlandes vor Umbruch geführt. Allerdings werden viele Flächen als Wechselgrünland bewirtschaftet, in der Landwirtschaftsstatistik aber als Dauergrünland geführt. Möglich ist auch, dass Dauergrünland gezielt als Wechselgrünland deklariert wurde, da Wechselgrünland nach einem Umbruch prämienerberechtigt ist. Da zudem ein Austausch zwischen ausgleichs- und nicht ausgleichsberechtigter Fläche möglich war, wurde bei Umwidmung von Acker in nicht landwirtschaftliche Fläche, z. B. Bauland, in der Regel innerhalb des selben Betriebs eine entsprechende Fläche Grünland umgebrochen und zur prämienerberechtigten Fläche geschlagen. Ackerlandverluste bewirken aufgrund dieses Flächentauschs letztendlich einen Grünlandrückgang. Weiterhin ist ein Grünlandumbruch ohne anschließenden Antrag auf Ackerflächenprämie möglich, etwa für den Anbau von Kartoffeln oder Silomais als Hauptfutterfläche. Einem Grünlandumbruch stehen jedoch auch Verbote insbesondere in Schutzgebieten entgegen.

In den Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern ist es auch zwischen 1992 und 1998 zu einem signifikanten Rückgang des statistisch erfassten Dauergrünlands gekommen. Diese Länder weisen einen intensiveren Futterbau auf. In Nordwestdeutschland kommen als mögliche Erklärung die vergleichsweise gerin-

gen Budgets für Agrarumweltmaßnahmen und für die Ausgleichszulage hinzu. Der von diesen Maßnahmen ausgehende Erhaltungseffekt kam in Nordwestdeutschland aufgrund der sehr geringen Förderniveaus nicht zum Tragen.

Vor dem Hintergrund der genannten Erfahrungen lassen sich für die Entwicklung einer Strategie für den Grünlandschutz die folgenden Schlussfolgerungen ziehen:

- Für ein einzelflächenbezogenes Umbruchverbot im Rahmen von Cross-Compliance ist auf Grundlage der InVeKoS-Daten ein Grünlandkatasters zur Festlegung der Basisfläche aufzubauen. Bei einer restriktiven Ausgestaltung einer Einzelflächenregelung würden ohne Autorisierung in Ackerland umgewandelte Flächen ihre Prämienberechtigung verlieren, und im Rahmen von Cross-Compliance käme es zu zusätzlichen Prämienabzügen. Zur Konsolidierung des Grünlandkatasters sollte die Erfassung der Ackerflächen im bestehenden InVeKoS hinzugezogen werden, die aufgrund der Direktzahlungen für Ackerkulturen eine wesentlich bessere Flächendeckung aufweisen dürfte, als dies bei Grünland zu erwarten ist. Alle Flächen, die vor dem Jahr 2003 nicht als Ackerfläche im InVeKoS erfasst worden sind, sollten im Regelfall als Grünland behandelt werden. Für die Überprüfung neu gemeldeter Ackerflächen könnten Luftbildern herangezogen werden. In jedem Falle ist ein „Ankündigungseffekt“ zu vermeiden, der nach Bekanntgabe der geplanten Restriktionen zu einem Umbruch von solchen Grünlandflächen führen könnte, die bisher nicht im InVeKoS erfasst waren.
- In vielen Regionen Deutschlands spielen Wechselgrünland und Ackergras eine wichtige Rolle. Die Flexibilität der Nutzungsentscheidungen und des Nutzungswechsels würde durch einen eng ausgelegten, obligatorischen Einzelflächenansatz für den Grünlandschutz stark eingeschränkt.
- Es ist zu klären, welche Möglichkeiten für den Tausch von Flächen eröffnet werden sollen, etwa im Rahmen einer Grünlandflächenerhaltung auf Betriebsebene. Flächentausch kann im Gegensatz zu einer endgültigen, einzelflächenspezifischen Festbeschreibung einer Grünlandbasisfläche zu einer auch unter Umweltgesichtspunkten effizienteren Allokation der Grünlandflächen führen. Allerdings wäre die Neuschaffung von Grünland an geeigneten Standorten dann mit dem Umbruch von Grünland andernorts verbunden. Hinzu kommt, dass bei der Pacht zusätzlicher Grünlandflächen der Umfang der betrieblichen Grünlandflächen erhalten bleiben kann, auch wenn gleichzeitig Flächen in Ackerland umgewandelt werden. Die Regelung zur Grünland-erhaltung würde dann ins Leere laufen. Solche Umgehungsmöglichkeiten lassen sich nur mit erheblichem Verwaltungsaufwand ausschließen und führen letztlich wieder zu einer Einzelflächenprüfung, die auch die Erfassung aller Bewegungen am Pachtmarkt einschließt.
- Auf Grundlage der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes wird es künftig ein Umbruchverbot für Grünland in Überschwemmungsgebieten, auf feuchten und moorigen

Flächen und in Hanglagen geben. Vor diesem Hintergrund ist zu untersuchen, ob ein Mischmodell zwischen obligatorischer Einhaltung des Status Quo im Rahmen einer Einzelflächenregelung in für die Umwelt bedeutsamen Gebieten einerseits und flexibleren Möglichkeiten für einen Flächentausch in den sonstigen Gebieten andererseits sinnvoll und umsetzbar ist. Für den obligatorischen Ansatz sollten Gebietskulissen festgelegt werden. Auch der flexiblere Ansatz könnte auf einer Einzelflächenregelung aufbauen, aber Möglichkeiten zum Grünlandflächentausch eröffnen.

- Festzulegen ist auch der Status des Wechselgrünlands (bisherige Definition: kontinuierliche Nutzung als Grünland in einem Zeitraum von weniger als 5 Jahren). Da Wechselgrünland nicht gesondert in der Flächennutzungsstatistik erhoben wird, könnte ohne die Einbeziehung dieser Flächen in eine Grünlandschutzstrategie die Abnahme von Wechselgrünlandflächen zu einem signifikanten Rückgang des statistisch erfassten Dauergrünlands führen.
- Die Förderung des Grünlandes durch Agrarumweltprämien und Ausgleichszulage sowie die Erhaltung der betrieblichen Grünlandfläche bzw. das Verbot des Grünlandumbruchs als Förderaufgabe bei vielen Agrarumweltmaßnahmen haben in einer Reihe von Bundesländern offensichtlich dazu beigetragen, den Trend zum Grünlandumbruch aufzuhalten oder zu stoppen. Daher ist zu prüfen, inwieweit die Maßnahmen innerhalb der 1. Säule durch freiwillige Ansätze der 2. Säule ergänzt werden können.
- Zu klären ist schließlich, welchen Status Grünland erhält, das aus der freiwilligen, geförderten Umwandlung von Acker in Grünland hervorgegangen ist. Bisher können solche Flächen nach Ablauf der Förderung wieder in prämienerhaltende Ackerfläche überführt werden.

Die Festlegung einer **Mindesttierbesatzdichte** und/oder anderer „geeigneter Regelungen“ eröffnet die Möglichkeit einer Kopplung der Prämienzahlung an die Aufrechterhaltung der Tierhaltung, beispielsweise in extensiven Futterbauregionen. Hierdurch entsteht eine „Wiederankopplung“ der eigentlich entkoppelten Prämien an bestimmte Nutzungs- und Produktionsentscheidungen.

### 2.3.2.2 **Auswirkungsbereiche der Cross-Compliance-Vorgaben**

Die Vorgaben haben Auswirkungen auf Verwaltungsabläufe und bezüglich des Annex IV auf die Förderfähigkeit von freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen. Die mit EU-Direktzahlungen verbundenen Anlastungsrisiken für die Verwaltungen werden künftig auch auf die ordnungsgemäße Umsetzung von Cross-Compliance ausgeweitet, weshalb die fachrechtlichen Kontrollen in Zukunft an EU-Anforderungen zur Umsetzung von Cross-Compliance auszurichten sind. Dabei werden sowohl der fachliche Koordinationsaufwand aufgrund der Vielzahl der zu kontrollierenden Bereiche als auch die Kontroll-



dichte ansteigen. Die InVeKoS-Erfassung könnte sich nach der Entkopplung der Direktzahlungen auf wenige Kategorien der Flächennutzung beschränken. Die Kontrolle der Cross-Compliance-Vorgaben Bodenbedeckung, Fruchtfolge und Mindestflächenpflege erfordern jedoch eine differenzierte Flächennutzungserfassung, die einer Vereinfachung entgegensteht.

Agrarumweltmaßnahmen mit den Zielen Bodenschutz, Aufrechterhaltung der Flächennutzung und Pflege sowie Erhaltung von Grünland können in Abhängigkeit von der genauen Definition und Umsetzung der Standards nach Annex IV in Frage gestellt werden. Die Ausgleichszulage ist bezüglich der Mindestflächenpflege sowie den Mindesttierbesatz neu zu beurteilen. Mit der Einhaltung von Cross-Compliance-Standards verbundene Leistungen werden als Fördervoraussetzung für die Direktzahlungen in der 1. Säule angesehen und vermindern die Einkommenswirksamkeit dieser Zahlungen. Durch eine anspruchsvolle Definition der Cross-Compliance-Standards wird gleichzeitig eine neue Referenz für die gute fachliche Praxis festgelegt, für deren Einhaltung keine Agrarumweltprämien in der 2. Säule gezahlt werden dürfen. Über die Cross-Compliance-Standards ergibt sich somit eine enge Verknüpfung zwischen 1. und 2. Säule, die eine Überprüfung von Maßnahmen in der 2. Säule sowie ggf. eine Neuausrichtung in Abstimmung mit den neuen Rahmenbedingungen erforderlich macht. Dabei sind die Förderung sowie die Cross-Compliance-Bedingungen in der 1. Säule und die ergänzenden Maßnahmen in der 2. Säule als System korrespondierender Röhren zu betrachten, die in enger Abhängigkeit zueinander stehen. Zu bedenken ist schließlich, dass Cross-Compliance im Gesamtbetrieb gilt, der Prämien der 1. Säule in Anspruch nimmt, also auch auf Betriebsflächen, für die keine Prämien gezahlt werden. Sollten auf ungünstigen Standorten hierdurch jedoch Pflegekosten auf prämiensfreier Fläche entstehen, besteht ein erheblicher Anreiz, Bracheflächen an Betriebe abzugeben, die keine Direktzahlungen beziehen. Cross-Compliance wird daher nur auf Flächen mit Prämienzahlungen wirksam.

Die folgende Tabelle 2.2 gibt einen Überblick über die Standards, Überschneidungen mit Förderinstrumenten der zweiten Säule sowie zu Aspekten der Kontrollierbarkeit.

**Tabelle 2.2** Standards aus Annex IV

<b>Standard aus Annex IV</b>	<b>Mögliche Überschneidungen mit Maßnahmen der 2. Säule</b>	<b>Kontrollaspekte</b>
<b>Bodenerosion</b>		
Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung	Förderung von Gründüngung, Untersaaten, Mulchsaat als Agrarumweltmaßnahme	leicht kontrollierbar, erfordert allerdings differenzierte Angaben zu Anbaukulturen im InVeKoS
An die standortspezifischen Bedingungen angepasste Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung		Ziel und Definition unklar; Standard zielt offenbar auf aride Standorte ab, die ohne Bewirtschaftung erosionsanfällig sind (Schwarzbrache). Standortspezifische Vorgaben erfordern genaue Definitionen; Kontrollen dann nicht pauschal möglich, sondern ebenso standortspezifisch.
Keine Beseitigung von Terrassen	siehe Erhaltung von Landschaftselementen	
<b>Organische Bodensubstanz im Boden</b>		
Gegebenenfalls Standards für die Fruchtfolgen	Förderung von Gründüngung, Untersaaten und weiten Fruchtfolgen als Agrarumweltmaßnahme	leicht kontrollierbar, erfordert differenzierte Angaben zu Anbaukulturen im InVeKoS
Weiterbehandlung von Stoppelfeldern		Verbot der Abrensens von Stoppeln besteht bereits, leicht kontrollierbar
<b>Bodenstruktur</b>		
Geeigneter Maschineneinsatz	Förderung von Mulchsaat als Agrarumweltmaßnahme	Standortspezifische und klimaabhängige Vorgaben schwer kontrollierbar; besser wäre eine Regelung über die Zulassung von Landmaschinen, z.B. zur maximalen Radlast.
<b>Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen/Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen und Vermeidung einer Zerstörung von Lebensräumen</b>		
Mindestbesatzdichte und/oder andere geeignete Regelungen	Förderung von Grünlandextensivierung als Agrarumweltmaßnahme; Ausgleichszulage (Aufrechterhaltung der Nutzung)	leicht kontrollierbar
Schutz von Dauergrünland	Förderung der Beibehaltung extensiver Grünlandnutzung als Agrarumweltmaßnahme. Eine Verminderung der Grünlandfläche in teilnehmenden Betrieben bzw. ein Grünlandumbruch ist bei vielen Agrarumweltmaßnahmen untersagt.	leicht kontrollierbar unter der Voraussetzung, dass ein Grünlandkataster aufgebaut wird
Keine Beseitigung von Landschaftselementen	Agrarumweltmaßnahmen beziehen sich i.d.R. nicht auf Erhaltung, sondern auf Neuschaffung und spezielle Pflege von Landschaftselementen, daher kein Konflikt.	leicht kontrollierbar unter der Voraussetzung, dass ein Biotopkataster vorliegt (besteht bisher nicht flächendeckend)
Vermeidung unerwünschter Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen	Förderung der Beibehaltung extensiver Grünlandnutzung als Agrarumweltmaßnahme; Ausgleichszulage (Aufrechterhaltung der Nutzung bzw. Flächenpflege).	leicht kontrollierbar (z. B. Vermeidung von Verbuschung)



## **3 Konsequenzen für die Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen**

### **3.1 Derzeitige Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen**

Die Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen wurde bisher stark durch Altverpflichtungen auf Grundlage der Verordnung (EWG) 2078/92 bestimmt. Im Jahr 2001 machten diese noch etwa 65 % der gesamten Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen aus. In fast allen Bundesländern findet den Planungsdaten zufolge im Zuge der Umsetzung der Verordnung (EG) 1257/1999 eine weitere Ausdehnung der Agrarumweltförderung statt.

Die Tabelle 3.1 gibt auf Basis der Auswertung von Monitoringdaten der Flächenländer einen Überblick über die Bedeutung verschiedener Agrarumweltmaßnahmen und der Fördervolumen pro Hektar. Aufgrund von Unterschieden zwischen Bewilligungs- und Auszahlungstermin sind die Daten mit Vorsicht zu interpretieren und geben nur einen groben Überblick. Seit dem Jahr 2001 liegen leider nur stark aggregierte Monitoringdaten vor. Bezüglich der Auflagen von Agrarumweltmaßnahmen wurde auf eigene Programmauswertungen sowie auf Hartmann et al. (2003) zurückgegriffen. Besonders hohe, flächenbezogene Budgets für Agrarumweltmaßnahmen gibt es in Baden-Württemberg, Bayern, dem Saarland, Sachsen und Thüringen. Diese Länder zeichnen sich durch hohe Förderung des Grünlands und im Fall von Baden-Württemberg und Sachsen durch eine stärkere Förderung von Ackerbaumaßnahmen mit hoher Verbreitung aus, z. B. Gründüngung und Mulchsaat. Im Aggregat aller Flächenländer haben Maßnahmen im Ackerbau einen Anteil von 25 % an der gesamten Agrarumweltförderung. In Hinblick auf die Cross-Compliance-Auflagen werden Fruchtfolgemaßnahmen, Gründüngung und Mulchsaat gesondert ausgewiesen. Diese Maßnahmen spielen bisher vor allem in Baden-Württemberg und weniger ausgeprägt auch in Bayern, Brandenburg und Sachsen eine Rolle.

Grünlandmaßnahmen werden auf ca. 40 % der Grünlandfläche umgesetzt. Sie sind in der Tabelle 3.1 nach Art der Auflagen in Extensivierungsmaßnahmen mit Mindestviehbesatz, Förderung der Beweidung, andere Extensivierungsmaßnahmen ohne Tierbesatzvorgaben und Vertragsnaturschutz unterteilt. Auf spezielle, grünlandbezogene Vertragsnaturschutzmaßnahmen mit weitergehenden Auflagen wie Spätschnittnutzung und entsprechend höheren Prämien pro Hektar Förderfläche entfallen etwa 15 % der gesamten Agrarumweltförderung, auf die weniger anspruchsvolle Grünlandmaßnahmen über 40 %. Andere Maßnahmen, z. B. in Dauerkulturen und Naturschutzmaßnahmen außerhalb des Grünlands, machen ca. 5 % der Förderung aus. Der ökologische Landbau kam im Jahr 2001 auf einen Anteil am Fördervolumen von 11 %.

Tabelle 3.1: Kennzahlen zur Agrarumweltförderung auf Grundlage von Monitoringdaten der Flächenländer

	SH	NI	NW	HE	RP	BW	BY	SL	BB	MV	SN	ST	TH	Summe
<b>Jahr 2000</b>														
<b>Maßnahmen auf Ackerland (ohne Ökologischen Landbau)</b>														
Ackerlandmaßnahmen	4%	2%	1%	1%	20%	50%	17%	.	7%	.	63%	3%	19%	25%
zusammen	0%	0%	3%	0%	6%	.	15%	.	10%	.	.	0%	7%	10%
Förderbudget in EURO/ha Acker	0,2	0,1	0,1	0,4	10,0	56,4	13,2	.	2,7	.	49,3	0,5	10,7	10,6
darunter														
Fruchtfolge						34%	12%							5%
Zwischenfrüchte						16%					4%			1%
Mulch			3%			12%	2%		11%		14%			2%
diese Maßnahmen zus.	0%	0%	15%	0%	0%	20%	17%	0%	11%	0%	8%	0%	0%	11%
<b>Maßnahmen auf Grünland (ohne Ökologischen Landbau)</b>														
Grünlandmaßnahmen	65%	52%	77%	64%	39%	31%	71%	84%	59%	73%	47%	82%	69%	58%
zusammen	3%	6%	25%	39%	21%	68%	56%	59%	45%	28%	66%	74%	84%	40%
Förderbudget in EURO/ha Grünland	6	6	38	54	33	52	97	70	86	58	143	86	137	59
davon														
Grünlandextensivierung	15%	35%	48%	43%	31%	24%	58%	81%	51%	13%		48%	41%	38%
mit Mindestviehbesatz	1%	4%	18%	32%	19%	81%	54%	57%	44%	4%		48%	61%	34%
Prämie in EURO/ha Förderfläche	113	102	184	114	139	49	145	118	170	243		129	134	115
Mindestviehbesatz (RGV/ha HFLL)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3		0,3	0,3	
Beweidung											15%			2%
											26%			1%
											171			171
Andere Grünland-							3%				27%			4%
maßnahmen							4%				87%			4%
							128				94			101
Vertragsnaturschutz mit	51%	18%	30%	20%	8%	8%	10%	3%	8%	60%	5%	33%	28%	15%
Nutzung/Pflege von	2%	2%	8%	7%	3%	28%	3%	2%	11%	24%	10%	26%	23%	10%
Grünland	234	105	190	255	230	45	473	110	105	203	167	203	236	155
<b>Agrarumweltmaßnahmen insgesamt</b>														
Förderbudget in EURO/ha LF	3	4	14	30	28	65	49	40	32	16	61	15	43	30
<b>Jahr 2001</b>														
<b>Ökologischer Landbau</b>														
in % der Gesamtförderung	42%	45%	18%	23%	6%	5%	8%	12%	32%	29%	3%	7%	6%	11%
Anteil an LF	1%	2%	2%	3%	1%	4%	3%	5%	7%	5%	1%	1%	2%	3%
Förderbudget in EURO/ha LF	2	3	6	6	2	4	7	4	11	4	2	1	3	5
Prämie in EURO/ha Förderfläche	132	150	274	194	231	97	199	90	152	79	230	137	167	157
<b>Agrarumweltmaßnahmen insgesamt</b>														
Förderbudget in EURO/ha LF	4	6	34	27	36	75	84	36	33	14	70	21	43	40

1) Werte aufgrund von Kumulationsmöglichkeiten geschätzt (für Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg und Sachsen)

Quelle: Eigene Auswertungen auf Grundlage von Monitoringdaten der Länder für das Jahr 2000 und 2001 zur Umsetzung der VO (EG) 1257/1999.

Os\_2003-08-26

Zusätzlich zu den bereits in den Entwicklungsplänen vorgesehenen Zuwächsen der Agrarumweltförderung gegenüber der Situation Ende der 90er Jahre werden die Mittel aus der nationalen Modulation ab dem Jahr 2003 zu einer weiteren Ausdehnung bestimmter 2. Säule-Maßnahmen beitragen. Als *neue* Maßnahmen werden in diesem Zusammenhang u. a. eingeführt:

- Fruchtfolgemaßnahmen: Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen
- Winterbegrünung: Schleswig-Holstein, Hessen, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern
- Mulchsaat: Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt

Durch die Neueinführung von Maßnahmen (vgl. Stange 2003) wird sich das in der Tabelle 3.1 gezeigte Bild in naher Zukunft stärker verändern. Gerade die oben genannten Ackerbaumaßnahmen sind zur Bindung von Modulationsmitteln aufgrund hoher Akzeptanz und leichter Verwaltbarkeit gut geeignet.

Analysen der regionalen Verteilung der Agrarumweltförderung zeigen, dass es neben den Länderunterschieden auch eine Konzentration auf ungünstigere und grünlandreichere Standorte gibt (vgl. Osterburg et al., 1997). Tabelle 3.2 gibt die Verteilung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten und der Agrarumweltprämien in den Betrieben des Testbetriebsnetzes wieder. Die Daten sind für diese Fördermaßnahmen nicht vollständig repräsentativ, es können aber grundsätzliche Zusammenhänge identifiziert werden. Gut 70 % der abgebildeten Agrarumweltprämien werden an Betriebe gezahlt, die gleichzeitig auch die Ausgleichszulage erhalten. In vielen Ländern liegt die Summe der Zahlungen für beide Maßnahmen deutlich über 100 Euro pro Hektar LF. Knapp 40 % des durch die hochgerechneten Testbetriebsdaten repräsentierten Grünlands liegt in Betrieben, die zugleich Agrarumweltförderung und Ausgleichszulage erhalten. Dieser Durchschnittswert wird vor allem durch die Situation in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen bestimmt, was auf die stärkere Förderung der benachteiligten Gebiete und der Agrarumweltprogramme in diesen Ländern zurückzuführen ist. Der Grünlandanteil mit kumulierter Förderung liegt in diesen Ländern zwischen 50 bis 80 % am gesamten im Testbetriebsnetz erfassten Grünland.

**Tabelle 3.2:** Analyse der Kumulation von Ausgleichszulage und Agrarumweltprämien anhand hochgerechneter Testbetriebsnetzdaten

	SH	NI	NW	HE	RP	BW	BY	SL	BB	MV	SN	ST	TH	Summe
<b>Durchschnittswerte über alle Betriebe</b>														
Ausgleichszulage in EURO pro Hektar LF	0,0	0,1	8,9	26,3	35,7	34,8	36,8	22,1	15,9	8,8	18,6	3,7	35,1	18,0
Agrarumweltprämien in EURO pro Hektar LF	0,4	2,3	6,8	6,3	26,9	102,1	81,4	29,4	14,1	3,4	48,3	5,1	36,7	31,3
zusammen	0,4	2,4	15,7	32,6	62,6	136,9	118,2	51,5	30,1	12,2	66,9	8,7	71,8	49,4
<b>Kennzahlen für Betriebe, die gleichzeitig Ausgleichszulage und Agrarumweltprämien erhalten</b>														
Anteil am gesamten Grünland <sup>1)</sup>	0%	0%	3%	11%	36%	81%	75%	49%	33%	12%	54%	15%	81%	39%
Ausgleichszulage in EURO pro Hektar LF	.	.	57,9	60,4	63,6	54,9	60,3	43,4	23,0	33,0	46,7	27,1	64,5	52,8
Agrarumweltprämien in EURO pro Hektar LF	.	.	106,9	84,2	99,9	109,6	123,0	64,1	38,5	24,3	74,9	35,0	62,9	93,0
zusammen	.	.	164,8	144,6	163,5	164,6	183,3	107,5	61,6	57,2	121,7	62,1	127,3	145,7
Anteil an Ausgleichszulage insgesamt	.	.	11%	15%	39%	96%	88%	76%	41%	24%	89%	45%	90%	71%
Anteil an Agrarumweltprämien insgesamt	.	.	26%	87%	82%	65%	81%	84%	77%	46%	55%	42%	85%	72%

1) Angaben zu Anteilen beziehen sich auf die in den hochgerechneten Testbetriebsnetzdaten insgesamt abgebildeten Größen.  
Quelle: Testbetriebsnetzdaten 2000/2001, eigene Berechnungen.

OS\_2003-08-26

Anders als die entkoppelten Direktzahlungen der 1. Säule hängen die Agrarumweltzahlungen von der aktuellen Bewirtschaftung ab, und im Falle von Maßnahmen, an denen viele Betriebe ohne größere Anpassungen teilnehmen können, wie dies bei der bisherige Grünlandförderung mit Grundprämiencharakter der Fall ist, erhält auch der Verpächter Einblick in die Prämiensituation. Etwaige Einkommensvorteile aus der Agrarumweltförderung können unter diesen Umständen ähnlich wie bei Direktzahlungen in der 1. Säule an den Verpächter weitergereicht werden. Agrarumweltprämien können also in Abhängigkeit von der Prämienhöhe pachterhöhende Wirkung entfalten. Aufgrund der Begrenzung der Anreizkomponente der Agrarumweltprämie auf 20 % der auflagenbedingten Einkommenseinbußen ist die Entstehung einkommenserhöhender Prämienrenten jedoch begrenzt, weil ein Teil der Prämie zur Kompensation von Einkommenseinbußen oder Mehraufwendungen dient.

### 3.2 Folgen der Implementierung der MTR-Beschlüsse für künftige Agrarumweltprogramme

Für die Gestaltung und Umsetzung der Agrarumweltprogramme ergeben sich aufgrund der MTR-Beschlüsse deutlich veränderte Rahmenbedingungen. Die Einführung einer **Flächenprämie für Grünland** statt bisher tierbezogener Prämien führt dazu, dass in Verbindung mit den Cross-Compliance-Auflagen Grünlandflächen mit Prämienrecht bereits durch die Wirkung der 1. Säule-Prämien in Nutzung oder Pflege gehalten werden. Dies setzt allerdings eine entsprechende Regelung zum Grünlandschutz voraus, um keine Anreize für Grünlandumbruch zu schaffen. Eine Anreizwirkung zum Erhalt des Grünlands ging von den Tierprämien der 1. Säule in der Vergangenheit nur für solche Futterflächen aus, die zum Nachweis einer bestimmten Tierbesatzes notwendig waren.

Bei Einführung der **Betriebsprämie** würde die ungleiche regionale Verteilung der Direktzahlungen bestehen bleiben. Zudem würde ein erheblicher Umfang an prämieneberechtigten Flächen ohne Prämienzuteilung verbleiben, darunter insbesondere die Zuckerrübenfläche sowie Futterfläche, die zum Zeitpunkt der Erstverteilung der Prämien nicht erfasst war, beispielsweise Fläche für die Pferdehaltung. Der Handel mit Prämienrechten würde dazu führen, dass sich die prämienefreien Flächen dort konzentrieren, wo eine Landnutzung ohne Prämienzahlung unrentabel ist. Dadurch käme es in benachteiligten Gebieten neben genutzten oder gepflegten Flächen mit Prämienrecht zum Brachfallen von Flächen, deren Prämienrechte in begünstigtere Regionen veräußert wurden. Da die Cross-Compliance-Bedingungen für alle Flächen eines Betriebes gelten, der Direktzahlungen aus der 1. Säule erhält, dürften Brachflächen aufgrund der Pflegeauflagen an Betriebe ohne Direktzahlungen abgegeben werden (vgl. Abschnitt 2.2.2.2). Die Cross-Compliance-Auflagen bleiben daher auf prämienefreien Brachflächen ohne Wirkung.

Weiterhin kann es bei einem kleineren Teil der Fläche zu Betriebsprämienrechten mit sehr geringem Auszahlungsbetrag pro Hektar kommen, der nicht für die Aufrechterhaltung einer Flächenpflege ausreicht. Auf Flächen, die ohne Prämie nicht rentabel nutzbar sind, verfällt in diesem Fall ohne zusätzliche Maßnahmen der 2. Säule das Prämienrecht, da die Pflegekosten nicht abgedeckt sind, und die Flächen fallen brach. Durch den Rückgang der LF u. a. aufgrund der Siedlungsfläche wird die prämienefreie Fläche mittelfristig zurückgehen, so dass die prämienefreie Fläche abnehmen wird. Dadurch und durch zeitliche Verzögerungen beim Handel mit Prämienrechten können temporäre Wirkungen auf die Landnutzung in benachteiligten Gebieten entstehen. Aufgrund des zu erwartenden Nebeneinanders von prämienefreien Flächen ohne Cross-Compliance-Bindung, Flächen, auf denen die niedrigen Prämienrechte verfallen sowie solchen mit höherem Prämienrecht und wegen der genannten temporären Effekte entstehen erhebliche Probleme für die Auswahl zielgerichteter Agrarumweltmaßnahmen und die Festlegung der angemessenen Prämienhöhe.

Um auf Flächen mit 1. Säule-Direktzahlungen eine Überkompensationen durch die Agrarumweltförderung zu vermeiden, besteht die Möglichkeit, die Agrarumweltprämie als Zusatzförderung auszugestalten, bei der die Direktzahlungen der 1. Säule anzurechnen sind (vgl. Abbildung in Abschnitt 3.2.1, Fläche  $A_1$  zur Sicherung der Flächenpflege und zusätzlich  $A_2$  zur Sicherung einer Mindestnutzung). Auf prämienefreien Flächen würde die fehlende Betriebsprämie dann in dem Grad durch Agrarumweltzahlungen ersetzt, wie dies zur Erreichung der Landnutzungsziele notwendig ist. Gleichzeitig wird die pachtsenkende Wirkung prämienefreier Flächen durch diese „Ersatzprämien“ eingeschränkt. Ohne zusätzliche Vorkehrungen würde bei einem solchen Modell der Anreiz in Ungunstlagen erhöht, Prämienrechte zu verkaufen, da neben einer Prämienrente aus dem Verkauf der 1. Säule-Prämienrechte eine höhere Zahlung aus der 2. Säule in Aussicht steht.



Bei Einführung einer einheitlichen **Regionalprämie**, z. B. auf Bundeslandebene, würde es gegenüber der Situation mit Betriebsprämien nach Kommissionsmodell zu einer starken regionalen Umverteilung der Direktzahlungen kommen. Von einer Umverteilung würden vor allem extensive Futterbauregionen profitieren, die je nach Bundesland derzeit eine höhere Förderung im Rahmen der Agrarumweltprogramme erhalten, oft kumuliert mit der Ausgleichszulage. Da im Regionalprämien-Modell alle landwirtschaftlich genutzten Flächen außer Dauerkulturen prämiensberechtigter sein sollen, fallen weniger prämiensberechtigter Flächen ohne Prämienzuteilung an, und die Prämienhöhe dürfte im Vergleich zur Betriebsprämie in den meisten Fällen für die Aufrechterhaltung einer Flächenpflege ausreichen.

Da die Cross-Compliance-Auflagen auf mehr Flächen wirksam werden als bei Betriebsprämien, trägt die Regionalprämie in stärkerem Maß zur Aufrechterhaltung der Flächennutzung bzw. zur Offenhaltung der Landschaft durch Flächenpflege bei. Die flächenbezogene Prämienzahlung im Grünland sorgt zudem dafür, dass die Futterbaubetriebe bestrebt sein werden, mit mehr Fläche und somit extensiver zu wirtschaften. Eine weitere Intensivierung wird damit unwahrscheinlicher. Insbesondere Agrarumweltmaßnahmen mit dem Ziel der Aufrechterhaltung einer extensiven Grünlandbewirtschaftung, bei denen letztlich nur die Offenhaltung der Grünlandflächen sowie ein betrieblicher Mindest- und Höchsttierbesatz kontrolliert werden kann, werden hierdurch in Frage gestellt. Die Flächennutzung bzw. -pflege und je nach Ausgestaltung der Annex-IV-Auflagen auch ein Mindesttierbesatz, die bisher durch diese Grünland-Grundförderung in der 2. Säule gewährleistet werden sollten, werden künftig fast flächendeckend über die 1. Säule-Prämien für Grünland erreicht. Maßnahmen zur Grünland-Grundförderung repräsentieren etwa 40 % des bisherigen Agrarumweltbudgets. Über eine Grundförderung hinausgehende Maßnahmen mit spezifischen Managementanforderungen, insbesondere im Vertragsnaturschutz, behalten dagegen ihre Berechtigung, die Prämienhöhe ist jedoch neu zu bestimmen. Entsprechendes gilt für zusätzliche Auflagen der Grünland-Grundförderung wie Einschränkungen der Düngung oder Meliorationsverbot, die weiterhin förderfähig bleiben. Das künftige Angebot von Grünlandmaßnahmen muss gerade bei Regionalprämien entsprechend angepasst werden. Die Prämienhöhe ist dagegen leichter festzulegen als bei Betriebsprämien, da von Flächen mit Cross-Compliance-Bindung und mit einheitlicher Regionalprämie ausgegangen werden kann.

In beiden Prämienmodellen würden die gesonderten **Flächenstilllegungs-Prämienrechte** für obligatorische Stilllegung von Ackerflächen in Höhe von 10 % durch Handel mit Prämienrechten tendenziell auf Flächen verlagert, auf denen ohne Prämienzahlung keine rentable Flächennutzung möglich ist und die daher ohnehin nur gepflegt werden würden. Da es bei vollständiger Entkopplung keine Obergrenze für zusätzliche, freiwillige Flächenstilllegung gibt, könnten marginale Ackerstandorte vollständig stillgelegt werden. Durch den Prämienrechtshandel würde die obligatorische Ackerflächenstilllegung in benachteiligten Regionen konzentriert, und entsprechend würden die freiwillige Flächen-

stilllegung auf ungünstigen Standorten und die obligatorische Stilllegung auf Gunststandorten an Bedeutung verlieren. Im Vergleich zur regionalen Verteilung der obligatorischen Stilllegung in der Vergangenheit wird die Umverteilung durch die endgültige Loslösung der Verpflichtung vom Einzelbetrieb mittels Verkauf erleichtert. Weiterhin können Betriebe, die sich der Stilllegungsverpflichtung auf rentablen Produktionsflächen entledigen wollen, zusätzlich zur Stilllegungsprämie einen Teil des wirtschaftlichen Vorteils einer produktiven Flächennutzung an die Betriebe weitergeben, die Stilllegungsverpflichtungen aufnehmen. Der Anreiz für eine Stilllegung in Ungunstlagen wächst also, weshalb der Stilllegungsanteil über das ohne Handel unter Berücksichtigung freiwilliger Stilllegung zu erwartende Maß hinaus ansteigen kann.

Für produktionsgebundene Agrarumweltmaßnahmen ergibt sich die Problematik, dass sie auf ungünstigeren Standorten in stärkerem Maße als in der Vergangenheit in Konkurrenz zur Flächenstilllegung stehen werden. Für den ökologischen Landbau besteht allerdings nach Artikel 55 (a) der neuen Horizontalen Verordnung eine generelle Befreiung von der Stilllegungsverpflichtung. Andererseits heißt es in Artikel 54 (7), dass die Verpflichtung zur Flächenstilllegung auf übertragene Zahlungsansprüche weiterhin Anwendung findet. Da Artikel 55 als Ausnahme von Artikel 54 formuliert ist, kann davon ausgegangen werden, dass ein Betrieb des ökologischen Landbaus künftig auch die Fläche zur Aktivierung zusätzlich erworbener Flächenstilllegungs-Prämienrechte produktiv nutzen darf. In diesem Fall würden Betriebe des ökologischen Landbaus zu bevorzugten Tauschpartnern für Betriebe auf Gunststandorten, die sich ihrer Stilllegungsverpflichtungen entledigen wollen. Ob die „genutzte Stilllegungsfläche“ auch im Rahmen von Agrarumweltprogrammen förderfähig ist, bleibt zu klären. Diese Frage stellt sich, weil die Flächenstilllegung bisher von der Förderung ausgeschlossen ist. Die Zielrichtung der Flächenstilllegung bleibt vor dem Hintergrund der skizzierten Anpassungsreaktionen unklar, da bei regionaler Umverteilung kaum steuerbare, positive Umweltwirkungen erreicht werden.

Ebenfalls im Zusammenhang mit der Flächenstilllegungsregelung ist die neue, deutlich herabgesetzte Mindestflächengröße für die Anerkennung als Stilllegungsfläche zu nennen. Diese beträgt nur noch 0,1 Hektar bei einer Mindestbreite von 10 Meter, bei Umweltmaßnahmen auch 5 Meter Breite. Dies eröffnet Möglichkeiten, die obligatorische Flächenstilllegung verstärkt für die Schaffung von Randstreifen und Pufferzonen zu nutzen. Im Rahmen der freiwilligen Agrarumweltprogramme gab es im Jahr 1999 in ganz Deutschland lediglich gut 3.000 Hektar langjährige Flächenstilllegung zu Biotopschutzzwecken. Der sehr geringe Umfang umweltbezogener Flächenstilllegung könnte erhöht werden, wenn zusätzlich zur 1. Säule-Prämie durch eine aufgesattelte Agrarumweltprämie ein Anreiz für eine dauerhafte Stilllegung ausgewählter Flächen geschaffen (statt Rotationsbrache oder Veräußerung des Stilllegungsprämienrechts) und ggf. ein angepasstes Management gefördert würde.

Bei **Teilentkopplung** der Direktzahlungen im Rinderbereich, bei einer **Prämienkombination** aus einer betriebsgebundenen und einer regional einheitlichen Komponente sowie bei Aufteilung in eine **Acker- und Grünlandprämie** besteht je nach Prämienmodell die Möglichkeit, dass eine zunächst sehr niedrige regionale Grünlandprämie gezahlt wird. Bei Unterschreitung der Pflegekosten würde die Wirkung von Cross-Compliance auf marginalen Standorten ohne 2. Säule-Zahlungen dann nicht erreicht werden, da die Aufrechterhaltung der Nutzung oder Flächenpflege so teuer ist, dass Prämienrechte verfallen oder ausgesetzt werden. Im zeitlichen Verlauf anzupassende Prämienhöhen, etwa aufgrund eines Auslaufens der Betriebsprämien und des Anstiegs der Regionalprämie, würden die Kalkulation angemessener Agrarumweltprämien zusätzlich erschweren. Gleiches gilt für Prämienänderungen, die sich aus der vorgesehenen Möglichkeit zur Kürzung der Direktzahlungen im Rahmen der „finanziellen Disziplin“ oder durch eine weitergehende Modulation, etwa für die Verwendung von 10 % der 1. Säule-Mittel für „zusätzliche Zahlungen“, ergeben. Aufgrund des meist fünfjährigen Verpflichtungszeitraums können Agrarumweltprogramme nicht laufend angepasst werden. Für teilnehmende Betriebe, die künftig mit niedrigeren Prämien rechnen müssen, kann sich beispielsweise bei Regionalprämien eine Übergangsphase ergeben, in der eine Überkompensation stattfindet.

In Abhängigkeit von der genauen Ausgestaltung der **Cross-Compliance**-Anforderungen nach Annex IV kann es zu Einschränkungen der Förderfähigkeit von Agrarumweltmaßnahmen kommen, deren Förderinhalte künftig durch die neuen Anforderungen an die Zahlung der 1. Säule-Prämien abgedeckt werden. Auf den geförderten Flächen sind die Cross-Compliance-Anforderungen aus Annex IV als neuer Standard anzusehen. Auflagen im Rahmen der freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen müssen über diesen Standard hinausgehen, weshalb einige Maßnahmen je nach Ausgestaltung von Cross-Compliance in Frage gestellt würden. Dies betrifft vor allem einfache Grünlandextensivierungsmaßnahmen mit dem Charakter einer Grundprämie sowie bei anspruchsvoller Ausgestaltung der Standards die Förderung von weiten Fruchtfolgen, Begrünung und Mulchsaat (vgl. Tabelle 3.1). Anspruchsvollere Agrarumweltmaßnahmen mit deutlich über bestehende Standards hinausgehenden Auflagen dürften daher in Zukunft an Bedeutung gewinnen, soweit die vorgesehenen Prämien für die notwendige Akzeptanz sorgen. Insbesondere bei Einführung der Betriebsprämie werden auch prämienfreie Flächen ohne Cross-Compliance-Anforderungen verbleiben, was die Ausgestaltung von Agrarumweltmaßnahmen sowie die Prämienfestlegung komplizierter macht.

Zur flächendeckenden Aufrechterhaltung der Landnutzung besteht die Möglichkeit, die Förderung auf Flächen mit geringem oder ohne Prämienrecht mit Hilfe von Agrarumweltprämien so zu erhöhen, dass eine Pflege oder Nutzung aufrechterhalten bleibt. Da die Flächen ohne Agrarumweltprämien brach fallen würden, müsste dann auch für Cross-Compliance-Auflagen eine Kompensation gezahlt werden. Die Flächen dürften jedoch in der Regel am leichtesten durch Betriebe genutzt oder gepflegt werden können, die Direktzahlungen in Anspruch nehmen. Hieraus entsteht ein Dilemma, denn in diesen Betrieben

gelten auf allen Betriebsflächen die Cross-Compliance-Auflagen, die folglich nicht kompensiert werden dürfen. Ohne Kompensation aber werden Flächen, die nur Kosten verursachen, an Dritte abgegeben und fallen brach. Ohne Ausnahmeregelungen für Flächen, die aufgrund hoher Pflegekosten vom Brachfallen bedroht sind, würde das Ziel einer Offenhaltung allein durch Cross-Compliance und ohne ergänzende Agrarumweltförderung verfehlt. Für Flächen mit hohem Wert für Umwelt- und Naturschutz sollte daher eine Agrarumweltförderung zur Flächenpflege ermöglicht werden. Dies kann dadurch erreicht werden, dass die Pflegeverpflichtung im Rahmen von Cross-Compliance auf solchen Zielflächen (beispielsweise Grünland in Hanglagen) möglichst niedrig angesetzt wird und auf diese Flächen abzielende Agrarumweltmaßnahmen mit deutlich über diese Standards hinausgehenden Auflagen und ausreichend hohen Prämien versehen werden. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die diesbezügliche, gezielte Ausgestaltung nicht ausreichend gelingt und prämienebegünstigte Landwirte als Landschaftspfleger für Brachflächen ausscheiden, da sie aufgrund von Cross-Compliance ihre Förderfähigkeit über Agrarumweltmaßnahmen verlieren und deshalb keinen Anreiz erhalten, zusätzliche Flächen aufzunehmen und zu pflegen.

Die **Prämienkalkulation** für die Agrarumweltmaßnahmen muss neu vorgenommen werden, da sich bei Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse die Opportunitätskosten für die Extensivierung und für die Änderung der Flächennutzung, etwa von Acker in Grünland, durch Entkopplung verändern und die Cross-Compliance-Auflagen berücksichtigt werden müssen. Insbesondere auf Grünland und für die Umwandlung von Acker in Grünland werden sich hierdurch geringere Prämien ergeben. Auf Ackerland könnte aufgrund der Attraktivität, Prämienrechte für die handelbare obligatorische Flächenstilllegung aufzunehmen, die notwendige Prämienhöhe für produktionsgebundene Maßnahmen ansteigen.

Bei der Prämienkalkulation bestehen aufgrund der normativen Vorgehensweise zur Berechnung Spielräume für Prämien erhöhungen. Diese Spielräume können dafür genutzt werden, die Prämien für anspruchsvollere Agrarumweltmaßnahmen im Sinne einer „Honorierung“ möglichst attraktiv zu gestalten. Der Einführung von Maßnahmen, die in erster Linie der Kompensation von Einkommenseinbußen durch Umverteilungen und Kürzungen in der 1. Säule dienen, sollte dagegen kein Vorschub geleistet werden. Aufgrund der Begrenzung der Anreizkomponente bei Agrarumweltzahlungen auf 20 % der auflagenbedingten Einkommensverluste sind Agrarumweltprogramme als Mittel für einkommensorientierte Transferleistungen ungeeignet.

Für die ersten Jahre nach Umsetzung der Reform erscheinen moderate Anpassungsschritte bezüglich Ausgestaltung und Prämienhöhe der Agrarumweltmaßnahmen gerechtfertigt. Spätestens für den nächsten Programmplanungszeitraum ab dem Jahr 2007 sollten die neuen Rahmenbedingungen in der 1. Säule jedoch verstärkt berücksichtigt werden, um die Agrarumweltförderung zielgerichtet einsetzen zu können. Zu erwarten ist allerdings,

dass die Länder diesbezüglich unterschiedliche Strategien verfolgen und u. U. bestehende Fördermaßnahmen möglichst unverändert aufrechterhalten werden.

Im Hinblick auf den Roggenanbau sind aufgrund des Wegfalls der Roggenintervention Kompensationsmaßnahmen zu prüfen. Roggen hat in der Vergangenheit keine besondere Rolle als Zielkultur für Agrarumweltmaßnahmen gespielt. Eine gezielte Förderung für Roggen innerhalb der 2. Säule unter Verwendung zusätzlicher Modulationsmittel sollte daher im Rahmen der Vermarktungsförderung und der Ausgleichszulage vorgenommen werden (vgl. Isermeyer, 2003) und nicht über Agrarumweltmaßnahmen.

Agrarumweltmaßnahmen können durch die Kopplung an bestimmte Produktionsweisen einen **produktionssteigernden Effekt** hervorrufen, welcher der Intention der Entkopplung zuwiderläuft. Zu unterscheiden ist hierbei die Einschränkung der Produktionsintensität und die Durchführung besonderer Produktionsverfahren in Regionen, in denen die Produktion auch bei Umsetzung der MTR-Beschlüsse aufrechterhalten wird. In diesem Fall haben die Maßnahmen keinen zusätzlichen Produktionseffekt, sondern können die Produktionsmenge auflagenbedingt sogar einschränken. Im Gegensatz dazu wird die Produktionsbindung bei Agrarumweltmaßnahmen nach Entkopplung in marginalen Regionen zum Tragen kommen, in denen ohne Agrarumweltmaßnahmen Flächen stillgelegt oder auf Flächen ohne 1. Säule-Prämie sogar brach fallen würden. Ein solcher Produktionseffekt geht vor allem von Grünlandextensivierungsmaßnahmen aus, bei denen eine Bindung an einen Mindesttierbesatz oder an eine Beweidung besteht. Auch beim ökologischen Landbau gibt es aufgrund des Ausschlusses der Flächenstilllegung von der Förderung eine Produktionsbindung, die dann zur Wirkung kommt, wenn trotz der weitreichenden Einschränkungen für den Produktionsmitteleinsatz und die Tierhaltung ein ausreichender Anreiz zur Aufrechterhaltung der Produktion auf sonst nicht rentabel nutzbaren Flächen verbleibt.

Bezüglich der Produktionskopplung der Agrarumweltmaßnahmen ist anzumerken, dass in Annex IV eine Möglichkeit für eine solche „Wiederankopplung“ an die Produktion durch die Festlegung eines Mindesttierbesatzes auch innerhalb der 1. Säule eröffnet wird. Ebenso können höhere Anforderungen an die Flächenpflege (Mahd und Abräumen des Mähguts) dazu führen, dass eine produktive Flächennutzung etwa über Beweidung gegenüber einer maschinellen Pflege eher konkurrenzfähig bleibt. Zu nennen ist auch die Möglichkeit zur Teilentkopplung im Rinderbereich. Bei einer „Wiederankopplung“ an die Produktion innerhalb der 1. Säule durch Definition eines Mindesttierbesatzes, sehr hohe Pflegeanforderungen oder Teilentkopplung würde die auf Marginalstandorten zu erwartende Produktionswirkung der Agrarumweltmaßnahmen durch die Wirkungen aus der 1. Säule überlagert.

Das **verfügbare Mittelvolumen** für die Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen wird künftig aufgrund des um 10 Prozentpunkte gestiegenen Höchstsatzes für die EU-

Kofinanzierung und der zusätzlich verfügbaren Modulationsmittel ansteigen. Hinzu kommt, dass Maßnahmen durch die Verlagerung relevanter Flächennutzungswirkungen von der 2. in die 1. Säule in Frage gestellt werden. Für diese Maßnahmen steht bisher ein Volumen in der Größenordnung von ca. 40 bis 50 % der Agrarumweltförderung zur Verfügung. Mitteleinsparungen können sich auch durch die neue Kalkulation der Prämien ergeben. Mit frei werdenden Mitteln können neue Maßnahmen oder ein Zuwachs bei bestehenden Maßnahmen finanziert werden, z. B. der ökologische Landbau, Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Vertragswasserschutz) und Vertragsnaturschutz. Freie Mittel können auch für die neuen Maßnahmen Tierschutz, Betriebsberatung und Zertifizierung sowie andere Maßnahmen im ländlichen Raum eingesetzt werden, oder sie können zur Einsparung von Haushaltsmitteln dienen.

Für eine Ausweitung der anspruchsvolleren Agrarumweltprogramme ergibt sich die Problematik, dass der **Verwaltungsaufwand** aufgrund der Integration in das InVeKoS seit der Agenda 2000 stark gestiegen ist und deshalb die begrenzten Kapazitäten der Agrarverwaltung einer Ausweitung entgegen stehen können. Dies gilt insbesondere für anspruchsvollere und kleinflächige Maßnahmen wie den Vertragsnaturschutz. Im Vergleich zur InVeKoS-Kontrolle der Auflagen zur guten fachlichen Praxis im Rahmen der Agrarumweltprogramme können die Cross-Compliance-Bedingungen künftig wesentlich flexibler und mit deutlich geringeren Stichprobenumfängen kontrolliert werden. Eine Harmonisierung der Umweltauflagen, der Kontrolldichte sowie der Bußgelder und Prämienkürzungen in der 1. und 2. Säule sollte möglichst schnell angestrebt werden, um Akzeptanzprobleme insbesondere für die Agrarumweltprogramme zu vermeiden.



## **4 Konsequenzen von Entkopplung und Cross-Compliance für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage**

In den folgenden Ausführungen hinsichtlich der Auswirkungen der MTR-Beschlüsse auf die Ausgleichszulage (AZ) wird der Schwerpunkt auf das Element der Entkopplung gelegt. Partiiell wird im Zusammenhang mit den Auflagen bei der „Nutzung“ der Flächen in benachteiligten Gebieten und der „guten fachlichen Praxis“ auf die Cross-Compliance-Regelung eingegangen. Mögliche Aspekte einer verstärkten Förderung der Ausgleichszulage (ggf. in Schleswig-Holstein relevant) oder evtl. Wiedereinführung der Ausgleichszulage (in Niedersachsen und Hamburg) im Rahmen der Verwendung zusätzlicher Mittel aus der Modulation werden keiner Analyse und Bewertung unterzogen.

### **4.1 Derzeitige Umsetzung der Ausgleichszulage**

#### **4.1.1 Einleitende Bemerkungen**

Derzeit wird die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete in Deutschland in 14 der 16 Bundesländer angeboten. In der Ausgestaltungspraxis bei den Landesrichtlinien orientieren sich alle Bundesländer an den GAK-Förderungsgrundsätzen (GAK: Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz). Lediglich Thüringen verfügt derzeit über eine zusätzliche Sonderregelung, die außerhalb der GAK finanziert wird und daher nicht den GAK-Grundsätzen entspricht.

Generell ist bei einer Beurteilung der Auswirkungen der MTR-Beschlüsse dem unterschiedlichen Umfang an benachteiligten Flächen und deren Gebietskategorien, der unterschiedlichen Finanzausstattung und den Unterschieden in der Förderungsausgestaltung entsprechend Rechnung zu tragen. Spezielle Ausdifferenzierungen der AZ-Förderung können nicht berücksichtigt werden.

#### **4.1.2 Ausgestaltung der Förderung in den Bundesländern**

Die unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Förderung werden von den Bundesländern vor allem in Hinblick auf die Förderhöhe und -staffelung, Mindestbeträge,



Bemessungsgrundlage, Prosperitätsgrenze und den Ausschluss bestimmter Fruchtarten genutzt. Nachfolgend werden einige relevante Aspekte hervorgehoben:<sup>3</sup>

- Hamburg und Niedersachsen verzichten für ihre benachteiligten Gebiete auf eine Gewährung der Ausgleichszulage, in Schleswig-Holstein ist die Förderung auf Inseln und Halligen sowie Deiche und Vorländereien beschränkt.
- Bremen fördert ausschließlich Grünland, in Nordrhein-Westfalen sind zusätzlich die mit Ackerfutter bestellten Ackerflächen dem Grünland gleichgestellt. Der Rest der Länder fördert mit unterschiedlichem Umfang sowohl Grünland als auch Ackerland. Mit Ausnahme des Sonderprogramms von Thüringen liegt die Prämie für Ackerland bei 50 % der Prämie für Grünland. Ab dem Jahr 2002 gilt auf der Grundlage der GAK-Fördergrundsätze die Absenkung der Förderung für Ackerkulturen nur noch für Getreide, Kartoffeln und Ölsaaten. Um in Thüringen die Ausgleichszulage zu erhalten, muss bei Förderung des Grünlandes ein Mindesttierbesatz von 0,3 GV je ha HFF eingehalten werden.
- Eine nach benachteiligten Gebietskategorien differenzierte Prämie bieten die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen an. Hier gelten für die Berggebiete eigene Fördersätze.
- Auf eine Staffelung der Ausgleichszulage nach der landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) bzw. der bereinigten Ertragsmesszahl (bEMZ) verzichten die Länder Schleswig-Holstein sowie Mecklenburg-Vorpommern auf den Inseln ohne Straßenanbindung, Baden-Württemberg und Sachsen im Bergland und Bayern in der Handarbeitsstufe. Mecklenburg-Vorpommern zahlt für Ackerland und Hackfrüchte jeweils einen LVZ-unabhängigen Betrag.
- Die Länder Mecklenburg-Vorpommern, Bremen, Sachsen-Anhalt und Hessen legen die betriebliche LVZ, die Länder Brandenburg, Sachsen, Nordrhein-Westfalen, Berlin und Bayern die gemeindliche LVZ für die Berechnung der Förderhöhe zu Grunde; Baden-Württemberg bezieht seine Berechnungen auf die Gemarkungs-LVZ, Rheinland-Pfalz auf die betriebliche bEMZ.
- Neben Unterschieden in der festgesetzten Prämienhöhe wirken sich Unterschiede bei der betrieblichen Höchstgrenze der Fördersumme sowie Unterschiede aus der Festlegung einer Prosperitätsschwelle auf die tatsächliche Höhe der gewährten Ausgleichs-

---

<sup>3</sup> Eine ausführliche Darstellung der Förderung in den verschiedenen benachteiligten Gebieten und Gebietskategorien im Vergleich zwischen den Bundesländern findet sich in dem länderübergreifenden Bericht zur Zwischenbewertung der Ausgleichszulage (vgl. Literaturverzeichnis).

zulage aus. Prosperitätsschwellen wurden von den Ländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hessen, Bremen und Schleswig-Holstein definiert.

- Gemäß GAK-Vorgaben sind von der Förderung Flächen für die Erzeugung von Weizen, Mais, Wein, Zuckerrüben sowie Gemüse, Obst, Hopfen, Tabak, Blumen, Zierpflanzen und Baumschulflächen ausgeschlossen. In den Jahren 2000 und 2001 konnte in Sachsen für Mais (Silo- und Grünmais) eine Ausgleichszulage aus dem Sonderprogramm außerhalb der GAK bezogen werden. Mecklenburg-Vorpommern schließt zusätzlich Ölsaaten und Rheinland-Pfalz Frühkartoffel von der Ausgleichszulage aus. Sachsen-Anhalt hat Flächen, die im Rahmen der Stützungsregelung für Erzeuger landwirtschaftlicher Kulturpflanzen beihilfeberechtigt sind, ab 2000 von der Förderung ausgeschlossen. Auf jährliche Sonderregelungen ausgelöst durch Trockenschäden, BSE-Krise etc. wird nicht näher eingegangen.
- In dem Gros der Länder wird die Ausgleichszulage auch für stillgelegte Flächen gezahlt, es gibt jedoch bei der Art der stillgelegten Flächen Unterschiede zwischen den Ländern. Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt zahlen auf Stilllegungsflächen keine Ausgleichszulage. In den Bundesländern Bremen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, in denen ausschließlich Grünlandflächen der Förderung unterliegen, werden somit ebenfalls keine stillgelegten Flächen gefördert.
- In allen Ländern sind die Nutzung der Fläche sowie die Einhaltung der Anforderungen an die „gute fachliche Praxis“ die einzige umweltspezifische Auflage.

### 4.1.3 Situationsanalyse

Die LF in den benachteiligten Gebieten Deutschlands umfasst rd. 9,5 Mio. ha, davon entfallen rd. 2,1 Mio. ha auf das Land Bayern. Auf das Land Niedersachsen, welches seit 1996 die Ausgleichszulage ausgesetzt hat, entfällt die zweitgrößte Fläche mit rd. 1,6 Mio. ha. Etwa 8,9 Mio. ha der benachteiligten Gebiete Deutschlands sind benachteiligte Agrarzone, 0,4 Mio. ha Berggebiet und auf die Kleinen Gebiete entfallen rd. 0,2 Mio. ha (vgl. Tabelle 4.1).

Bei einer Gesamt-LF in Deutschland von rd. 19 Mio. ha ergibt sich ein Gesamtanteil benachteiligtes Gebiet an der LF von 50,6 %. Der Anteil des benachteiligten Gebietes liegt in den Flächenstaaten zwischen 75,6 % in Brandenburg und 19,5 % in Sachsen-Anhalt. Von den 13 Flächenstaaten weisen 8 Bundesländer einen Anteil größer 50 % aus. In den Ländern Sachsen und Nordrhein-Westfalen ist der Anteil der benachteiligten LF mit knapp einem Drittel bzw. einem Viertel der gesamten landwirtschaftlichen Flächen relativ gering (vgl. die Situation in den einzelnen Bundesländern in Tabelle 4.1).

Auf die drei Länder Brandenburg, Bayern und Niedersachsen entfallen allein 51,9 % des benachteiligten Gebietes. Der Anteil an der gesamten LF liegt für diese drei Länder mit einem Wert von 41,8 % deutlich niedriger, was sich aus dem hohen Anteil benachteiligter Fläche an der LF insgesamt ergibt.

Den benachteiligten Gebieten der Gebietskategorie benachteiligte Agrarzone kommt in allen Bundesländern die höchste Bedeutung zu. Im Durchschnitt aller Bundesländer liegt deren Flächenanteil bei 94 % (vgl. Tabelle 4.1).

**Tabelle 4.1:** Information zu den benachteiligten Gebieten in der Bundesrepublik Deutschland

Land	LF ins- gesamt <sup>1)</sup>	LF ins- gesamt	LF insgesamt in benach- teiligten Gebiet <sup>1)</sup>	LF insge- samt in benach- teiligten Gebiet	GL insgesamt in benach- teiligten Gebiet <sup>2)</sup>	AL insgesamt in benach- teiligten Gebiet <sup>3)</sup>	Anteil LF in benach- teiligten Gebiet an LF insg. <sup>1)</sup>	Anteil GL an LF in benach- teiligten Gebiet	LF in benach- teiligten Agrar- zonen <sup>1)</sup>	Anteil LF in benach- teiligten Agrar- zonen	LF in kleinen Gebieten <sup>1)</sup>	Anteil LF in kleinen Gebieten
	ha 1	% 2	ha 3	% 4	ha 5	ha 6	% 7	% 8	ha 9	% 10	ha 11	% 12
BB	1.579.100	8,5	1.194.043	12,7	242.407	951.636	75,6	20,3	1.185.549	99,3	8.494	0,7
BE	6.316	0,0	6.334	0,1	785	5.549	100,0	12,4	4.901	77,4	1.433	22,6
BW	1.519.909	8,2	915.710	9,7	420.945	494.765	60,2	46,0	773.793	84,5	22.787	2,5
BY	3.466.784	18,6	2.118.660	22,5	837.607	1.281.053	61,1	39,5	1.873.670	88,4	3.790	0,2
HB	10.510	0,1	5.636	0,1	4.569	1.067	53,6	81,1	5.636	100,0	0	0,0
HH	15.577	0,1	4.118	0,0	k. A.	k. A.	26,4	k. A.	0	0,0	4.118	100,0
HE	773.401	4,2	401.120	4,3	184.765	216.355	51,9	46,1	398.751	99,4	2.369	0,6
MV	1.565.800	8,4	810.314	8,6	172.065	638.249	51,8	21,2	810.314	100,0	0	0,0
NI	2.739.744	14,7	1.577.153	16,7	k. A.	k. A.	57,6	k. A.	1.534.851	97,3	42.302	2,7
NW	1.626.907	8,7	399.131	4,2	160.209	238.922	24,5	40,1	368.298	92,3	23.691	5,9
RP	731.576	3,9	468.648	5,0	191.415	277.233	64,1	40,8	444.964	94,9	23.684	5,1
SH	1.091.003	5,9	429.069	4,6	k. A.	k. A.	39,3	k. A.	395.408	92,2	33.661	7,8
SL	67.542	0,4	43.345	0,5	24.759	18.586	64,2	57,1	10.953	25,3	32.392	74,7
SN	1.092.200	5,9	353.085	3,7	93.580	259.505	32,3	26,5	351.127	99,4	29	0,0
ST	1.380.200	7,4	269.132	2,9	60.763	208.369	19,5	22,6	269.132	100,0	0	0,0
TH	944.800	5,1	430.133	4,6	131.842	298.291	45,5	30,7	429.651	99,9	482	0,1
D	18.611.369	100,0	9.425.631	100,0	2.525.711	4.889.580	50,6	26,8	8.856.998	94,0	199.232	2,1

1) Daten des Jahres 1997.

2) Daten liegen nicht vor (Schätzung unter der Annahme gefördertes GL entspricht GL: 100% - Förderung)

3) Differenz zwischen LF in benachteiligten Gebieten und geschätzten GL.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten des BMVEL (523) sowie der Daten der Länder-Evaluationsberichte zur Zwischenbewertung der AZ in benachteiligten Gebieten 2000 bis 2002.

PKL\_2003-08-26

Für gewisse Wirkungsabschätzungen ist die in den benachteiligten Gebieten vorherrschende Flächennutzung (Grünland, Ackerland, Waldfläche etc.) und insbesondere die Ackerflächennutzung von Bedeutung. Hier besteht gegenwärtig ein hohes Informationsdefizit, welches im Rahmen der Zwischenbewertung der Ausgleichszulage nur mit einem hohen Auswertungsaufwand annäherungsweise geschlossen werden konnte. Auf die Ergebnisse einer entsprechenden Sonderauswertung der Daten der Landwirtschaftszählung nach benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten konnte bislang noch nicht zugegriffen werden und vergleichbare mögliche Auswertungen der InVeKoS-Daten nach entsprechenden Gebietskategorien wurden im Rahmen des Monitoring nicht bereitgestellt.

Die in Tabelle 4.1, Spalte 5 und 6 dargestellten Ergebnisse sind Schätzungen unter bestimmten vereinfachten Annahmen. In den benachteiligten Gebieten errechnet sich danach für Deutschland insgesamt eine Grünlandfläche von etwa 30 % an der LF (Spalte 8). Der Anteil der Grünlandnutzung ist zwischen den Bundesländern verschieden und liegt in den Flächenländern zwischen 20,3 % in Brandenburg und 57,1 % im Saarland. Über Anteile von 40 % und darüber verfügen die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, während die Anteile in den neuen Ländern deutlich niedriger liegen. Generell ist der Anteil der Grünlandnutzung in den benachteiligten Gebieten höher als in den nicht benachteiligten Gebieten. Lediglich im Saarland sind die Unterschiede nicht besonders deutlich ausgeprägt.

#### 4.1.4 Analyse der Inanspruchnahme

Die mit Ausgleichszulage geförderte Fläche in Deutschland liegt bei rd. 5,1 Mio. ha (Tabelle 4.2, Spalte 1). Im Länderdurchschnitt beträgt der Anteil der geförderten Fläche an der benachteiligten Gebietskulisse 53,7 %. Anteile von rd. 70 % und mehr weisen Brandenburg, Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen auf. In Mecklenburg-Vorpommern liegt der Anteil mit 55,5 %, in Nordrhein-Westfalen mit 41,9 % und in Sachsen-Anhalt mit 27,8 % deutlich niedriger. Durch die Reduzierung der Fördergebietskulisse in Schleswig-Holstein liegt dort der Anteil mit Ausgleichszulage geförderter Fläche an der Fläche der benachteiligten Gebiete extrem niedrig bei 3,2 % (vgl. Tabelle 4.2, Spalte 6).

Da die Bundesländer Niedersachsen und Hamburg die Förderung der Ausgleichszulage ausgesetzt haben und Schleswig-Holstein eine starke Reduzierung der Fördergebietskulisse vorgenommen hat, ergibt sich bei der Verteilung der mit Ausgleichszulage geförderten Flächen nach Bundesländern (vgl. Tabelle 4.2, Spalte 2) ein anderes Bild als bei der entsprechenden Verteilung der benachteiligten Fläche (Tabelle 4.1, Spalte 4).

Die für die Zwecke der Zwischenbewertung bereitgestellten Förderdaten der Länder weisen die mit Ausgleichszulage geförderte Fläche differenziert nach geförderter Grünlandfläche, gefördertem Ackerland einschließlich Ackerfutterfläche sowie nach geförderter Futterfläche für das Jahr 2001 aus. Danach liegt der Anteil an geförderter Grünlandfläche an der geförderten Fläche insgesamt im Bundesdurchschnitt bei 50,1 %. Die Anteile streuen in deutlichem Umfang zwischen den Bundesländern. In Ländern, die ihre Ausgleichszulage auf die Förderung des Grünlandes ausgerichtet haben, ergeben sich deutlich höhere Anteilswerte (Bremen= 100 %, Nordrhein-Westfalen= 95,8 %, Schleswig-Holstein= 92,4 % und Sachsen-Anhalt= 81,3 %). Einen geringeren Förderanteil an Grünlandfläche (unter 40 %) weisen die Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen auf. In den Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und im Saarland liegen die Anteile bei etwa 60 %. Die Anteile unterscheiden sich mehr oder weniger

deutlich von den für die benachteiligte Fläche ermittelten geschätzten Grünland-Anteilen. (vgl. Tabelle 4.2, Spalte 9).

**Tabelle 4.2:** Information zu den benachteiligten Gebieten mit Ausgleichszulage in der Bundesrepublik Deutschland

Land	Mit AZ geförderte Fläche insgesamt <sup>1)</sup>	Mit AZ geför- derte Fläche insges.	Mit AZ geförderte AL einschl. 1) AFF	Mit AZ geförderte GL <sup>1)</sup>	Mit AZ geförderte FF <sup>1)</sup>	Anteil geför- derte LF an LF insges.	Anteil geför- dertes GL an GL insges.	Anteil gefördertes AL einschl. AFF an AL insgesamt	Anteil geförderte GL an geförderte LF insges.	Anteil geförderte LF an potent. förderf. LF <sup>2)</sup>	Anteil geförderte Betriebe an potent. förderf. Betriebe <sup>2)</sup>
	ha 1	% 2	ha 3	ha 4	ha 5	% 6	% 7	% 8	% 9	% 10	% 11
BB	941.417	18,6	571.909	242.407	k. A.	78,8	100	60,1	25,7	85	61
BE	2.126	0,0	1.341	785	k. A.	33,6	100	24,2	36,9	100	35
BW	671.263	13,3	274.533	420.945	445.160	73,3	100	55,5	62,7	77	69
BY	1.426.343	28,2	586.155	837.607	909.646	67,3	100	45,8	58,7	71	81
HB	4.569	0,1	0	4.569	4.569	81,1	100	0,0	100,0	98	97
HH	0	0,0	0	0	0	0,0	0	0,0	0,0	0	0
HE	355.726	7,0	123.404	184.765	184.142	88,7	100	57,0	51,9	87	79
MV	449.457	8,9	277.392	172.065	172.065	55,5	100	43,5	38,3	66	73
NI	0	0,0	0	0	0	0,0	0	0,0	0,0	0	0
NW	167.287	3,3	6.887	160.209	167.096	41,9	100	2,9	95,8	53	59
RP	333.155	6,6	141.724	191.415	191.415	71,1	100	51,1	57,5	75	53
SH	13.773	0,3	1.048	12.725	12.725	3,2	k. A.	k. A.	92,4	4	5
SL	42.444	0,8	17.684	24.759	24.759	97,9	100	95,1	58,3	k. A.	k. A.
SN	299.048	5,9	224.904	93.580	132.097	84,7	100	86,7	31,3	79	86
ST	74.781	1,5	14.018	60.763	60.763	27,8	100	6,7	81,3	49	75
TH	283.309	5,6	166.527	131.842	146.902	65,9	100	55,8	46,5	78	81
D	5.064.698	100,0	2.407.526	2.538.436	k. A.	53,7	100	49,2	50,1	k. A.	k. A.

1) Förderdaten der Länder 2001.

2) Geschätzt u. a. mit Hilfe von Daten der Landkreisstatistik LZ 1999.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten des BMVEL (523) sowie der Daten der Länder-Evaluationsberichte zur Zwischenbewertung der AZ in benachteiligten Gebieten 2000 bis 2002.

PKL\_2003-08-26

Neben dem Anteil der geförderten Fläche an der benachteiligten Gebietskulisse ist es für eine Analyse der Inanspruchnahme wichtig, den Anteil abzuschätzen, in dem die Landwirte die Ausgleichszulage auf den förderfähigen Flächen in Anspruch genommen haben. Bei der Abschätzung des Potenzials sind auf Grund fehlender Daten zur aktuellen förderfähigen Fläche Verzerrungen insbesondere bei den kleineren Ländern und Stadtstaaten unvermeidlich. In allen Ländern zeigt sich, dass die geförderte Fläche nicht der förderfähigen Fläche entspricht. Die Werte in den Flächenländern differieren zwischen 49 % in Sachsen-Anhalt und 87 bzw. 85 % in Hessen und Brandenburg. Zwischen der potenziell förderfähigen Fläche und den potenziell förderfähigen Betrieben bestehen Unterschiede. Auch hier sind Schätzfehler nicht auszuschließen. Die Anteile der geförderten Betriebe an den potenziell förderfähigen Betrieben schwanken bei den Flächenländern zwischen 53 % in Rheinland-Pfalz und 86 % in Sachsen. In Sachsen kann die hohe Inanspruchnahme zum Teil auf das landeseigene Ergänzungsprogramm zurückgeführt werden. Die Potenzialunterschiede im Anteil der geförderten Fläche gegenüber dem Anteil der geförderten Betriebe sind in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt mit etwa 20 %-Punkten relativ groß (vgl. Tabelle 4.2, Spalte 10 und 11).

Für die Abschätzung der Wirkungen der Ausgleichszulage ist ferner auch der Flächenumfang an gefördertem Grünland bzw. Ackerland an der Grünland- bzw. Ackerfläche im benachteiligten Gebiet relevant. Da es so gut wie keine Grünlandflächen gibt, die auf Grund bestimmter Förderauflagen aus der Ausgleichszulage herausgenommen werden, wird die Annahme einer 100 %igen Grünlandförderung getroffen. Der Anteil des geförderten Ackerlandes einschließlich der Ackerfutterfläche am Ackerland insgesamt liegt unter diesen Schätzannahmen im Bundesdurchschnitt bei etwa 50 %. Die Werte in den Ländern differieren zwischen etwa 7 % bzw. 24 % in Sachsen-Anhalt bzw. Berlin und 95 % bzw. 87 % im Saarland bzw. in Sachsen. In den übrigen Bundesländern liegen die Anteile im Bereich 50 +/- 10 % (vgl. Tabelle 4.2, Spalte 8).

#### **4.1.5 Finanzieller Rahmen**

Die Ausgaben für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK sowie zusätzlicher Landesmittel belaufen sich in 2001 auf knapp 350 Mio. Euro. Die größten Nutzer dieser Maßnahme sind der Freistaat Bayern mit Ausgaben von 112,3 Mio. Euro, Baden-Württemberg mit ungefähr 58 Mio. Euro und Brandenburg mit etwa 26 Mio. Euro (vgl. Tabelle 4.3, Spalte 1).

Von den Gesamtausgaben der Ausgleichszulage entfallen im Bundesdurchschnitt etwa 86 % auf die benachteiligten Agrarzonen. In Baden-Württemberg und Bayern entfallen rd. 20 % der Ausgaben der Ausgleichszulage auf die Berggebiete, während im Saarland rd. 30 % der Gesamtausgaben der Ausgleichszulage auf die benachteiligten Agrarzonen und der Rest von 70 % auf die Kleinen Gebiete entfällt (vgl. Tabelle 4.3, Spalte 2).

#### **4.1.6 Analyse der Prämienhöhe**

Im Jahr 2001 beträgt die Ausgleichszulage je ha geförderter LF im Bundesdurchschnitt rd. 66 Euro. Aufgrund der unterschiedlichen Förderausgestaltung – insbesondere der Schwerpunktlegung der Förderung auf Grünland bzw. Ackerland – streuen die durchschnittlich gewährten Ausgleichszulageprämien zwischen den Bundesländern. In Schleswig-Holstein liegt die Ausgleichszulage je ha LF mit durchschnittlich 127 Euro am höchsten. Dies ist damit zu erklären, dass in Schleswig-Holstein die geförderte Fläche nahezu zu 100 % aus Grünland besteht und auf eine LVZ-Staffelung verzichtet wird. Auch in Nordrhein-Westfalen mit einem geförderten Grünlandanteil von rd. 96 % liegt die Ausgleichszulage mit 85 Euro je ha relativ hoch. Ein durchschnittliches Niveau der Ausgleichszulage von rd. 80 Euro je ha wird nur noch in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen erzielt. Die niedrigsten Ausgleichszulagenprämien werden in Brandenburg mit 28 Euro, in Berlin mit 45 Euro und in Mecklenburg-Vorpommern mit

50 Euro je ha LF gezahlt (vgl. Tabelle 4.3, Spalte 6). In Tabelle 4.3 sind ergänzend in Spalte 5 und 7 die Ausgleichszulage je Betrieb sowie je ha Gesamt-LF dargestellt.

**Tabelle 4.3:** Information zu den Ausgaben und zur Höhe der Ausgleichszulage in der Bundesrepublik Deutschland

Land	Ausgaben insgesamt <sup>1)</sup>		Ausgaben benachteiligte Agrarzone <sup>1)</sup>	Anteil Ausgaben benachteiligte Agrarzone	AZ insgesamt je geförd. Betrieb <sup>1)</sup>	AZ insgesamt je ha geförderte LF <sup>1)</sup>	AZ insgesamt je ha Gesamt LF <sup>1)</sup>	AZ für GL je ha GL <sup>2)</sup>	AZ für AL je ha AL <sup>2)</sup>	AZ je Betrieb <sup>3)</sup>	Agrarumweltmaßnahmen je Betrieb <sup>3)</sup>	Anteil AZ am Gewinn <sup>3)</sup>	Durch AZ kompensierter Gewinnrückstand <sup>3)</sup>
	•	%											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
BB	26.125.251	7,9	25.975.539	99,4	7.552,83	27,75	21,88	49,50	24,80	20.392	12.423	8,1	48,4
BE	96.139	0,0	96.139	100,0	2.670,53	45,22	15,18	66,00	33,00	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
BW	57.523.309	17,3	42.804.608	74,4	1.889,04	85,69	62,82	103,10	51,50	2.792	4.598	10,4	63,2
BY	113.157.771	34,0	88.378.961	78,1	1.431,33	79,33	53,41	99,70	49,80	2.112	3.461	8,2	20,6
HB	254.306	0,1	254.306	100,0	2.311,87	55,66	45,12	55,70	0,00	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
HH	0	0,0	0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
HE	20.660.554	6,2	20.660.554	100,0	1.585,49	58,08	51,51	83,90	41,90	2.605	667	11,0	29,5
MV	22.319.478	6,7	22.319.478	100,0	10.454,09	49,66	27,54	72,30	36,20	27.865	9.928	6,7	20,9
NI	0	0,0	0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
NW	14.209.496	4,3	13.268.524	93,4	1.785,56	84,94	35,60	84,90	0,00	3.650	931	11,9	18,3
RP	20.822.705	6,3	19.541.753	93,8	2.612,64	62,50	44,43	79,40	39,70	2.351	1.471	10,1	28,5
SH	1.749.866	0,5	0	0,0	4.486,84	127,05	4,08	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
SL	2.405.415	0,7	714.172	29,7	2.594,84	56,67	55,49	71,60	35,80	4.435	5.791	12,4	138,5 <sup>4)</sup>
SN	23.711.020	7,1	23.667.250	99,8	8.590,95	79,29	67,15	115,10	57,40	22.581	21.038	13,2	39,9
ST	4.721.229	1,4	4.721.229	100,0	5.999,02	63,13	17,54	69,60	34,80	28.001	10.938	6,2	8,9
TH	24.696.387	7,4	24.615.078	99,7	10.966,42	87,17	57,42	114,80	57,40	33.602	29.280	13,3	44,1
D	332.452.926	100,0	287.017.591	86,3	k. A.	65,64	35,27	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.

1) Förderdaten der Länder 2001.

2) Nicht in den Förderdaten enthalten; geschätzt über gewichteten Flächenanteil.

3) Ermittelt aus den Testbetriebsdaten WJ 2000/01 (interregionale Sonderauswertung für den länderübergreifenden Evaluationsbericht).

4) Ergebnis basiert auf geringerem Stichprobenumfang.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Daten des BMVEL (523) sowie der Daten der Länder-Evaluationsberichte zur Zwischenbewertung der AZ in benachteiligten Gebieten 2000 bis 2002.

PKL\_2003-08-26

Die für das geförderte Ackerland bzw. Grünland gewährte Ausgleichszulage wurde von den Ländern im Rahmen der zu erhebenden Monitoringdaten für die Bewertung der Ausgleichszulage nicht zur Verfügung gestellt. Anhand der höheren Prämie für Grünland und des gewichteten Verhältnisses von Grünland- zu Ackerfläche wurden Schätzungen für die Höhe der Ausgleichszulage für Grünland je geförderte Grünlandfläche bzw. die Ausgleichszulage für Ackerland je geförderte Ackerfläche vorgenommen. Die für Ackerland gezahlte Prämie weist zwischen den Bundesländern Unterschiede zwischen 24,8 Euro in Brandenburg und 57,4 Euro in Thüringen und Sachsen auf. Die durchschnittliche Ausgleichszulage je ha gefördertes Grünland liegt deutlich höher und streut zwischen den Ländern Brandenburg und Sachsen in einem Bereich von 49,5 Euro bis 115,1 Euro (vgl. Tabelle 4.3, Spalte 8 und 9).

Um die Auswirkungen der Entkopplung beispielhaft auf das Ziel der Ausgleichszulage „Ausgleich von Einkommensverlusten“ abschätzen zu können, bieten die Ergebnisse der Zwischenbewertung weitere hilfreiche Erkenntnisse. Mit Hilfe der Daten der buchführenden Testbetriebe des Wirtschaftsjahrs 2000/01 wurde anhand des Indikators Anteil der Ausgleichszulage am Einkommen die Bedeutung der Ausgleichszulage abgeschätzt. Als Einkommen wurde für die Betriebe im alten Bundesgebiet der Gewinn und in den neuen

Ländern das ordentliche Ergebnis zuzüglich der Personalaufwendungen zu Grunde gelegt. Der interregionale Vergleich wurde für alle Betriebe des Betriebsbereichs Landwirtschaft durchgeführt (Ergebnisse für weitere Betriebsgruppen sind den Evaluationsberichten der Länder zu entnehmen). Aufgrund bestehender Ermittlungsunterschiede in den alten und neuen Bundesländern sowie der unterschiedlichen Stichprobenqualität in den Bundesländern sind die Ergebnisse des interregionalen Vergleichs leicht verzerrt. Der Anteil der Ausgleichszulage am Gewinn streut in den alten Bundesländern zwischen 8,2 % in Bayern und 12,4 % im Saarland. In den neuen Bundesländern variieren die Werte für den Anteil der Ausgleichszulage am ordentlichen Ergebnis zwischen 6,2 % in Sachsen-Anhalt und 13,3 % in Thüringen (vgl. Tabelle 4.3, Spalte 12).

Die zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben ermittelte Einkommensdifferenz wird durch die Ausgleichszulage in den Ländern in unterschiedlichem Umfang ausgeglichen. Der durch die Ausgleichszulage kompensierte Anteil des Gewinnrückstandes der geförderten Betriebe gegenüber den nicht geförderten Betrieben streut im alten Bundesgebiet zwischen rd. 20 % in Bayern bzw. Nordrhein-Westfalen und rd. 60 % in Baden-Württemberg. Relativ niedrig liegen die Kompensationswerte auch noch in Hessen und Rheinland-Pfalz. Im Saarland haben die Stichprobenbetriebe des Testbetriebsnetzes im benachteiligten Gebiet ohne die Ausgleichszulage einen nur geringfügig geringeren durchschnittlichen Gewinn je ha als die Betriebe außerhalb der benachteiligten Gebiete. Unter Einbeziehung der Ausgleichszulage liegt der Gewinn allerdings höher als bei den nicht geförderten Betrieben. Dies erklärt den höheren Kompensationswert. Allerdings sind für das Saarland die Ergebnisse auf Grund der kleinen Stichprobe weniger belastbar. Auch für die neuen Länder ergeben sich bei der Abschätzung der Einkommensunterschiede und beim Kompensationsbeitrag der Ausgleichszulage deutliche Unterschiede. Die Ausgleichszulage kompensiert in den Ländern Brandenburg, Sachsen und Thüringen rd. 40 bis 50 % des Einkommensunterschiedes zwischen dem ordentlichen Ergebnis zuzüglich der Personalkosten je AK der Betriebe in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten. In Mecklenburg-Vorpommern kompensiert die Ausgleichszulage im Durchschnitt die Einkommensdifferenz zwischen geförderten und nicht geförderten Betrieben zu rd. 21 % und in Sachsen-Anhalt nur zu 9 %. Die Verteilung der Kompensationswerte auf fünf Klassen von Betrieben ist den Ergebnissen des länderübergreifenden Berichts zu entnehmen. Für Ergebnisse weiterer homogener Betriebsgruppen sowie regionale Unterschiede wird auf die Länder-Evaluationsberichte verwiesen (vgl. Tabelle 4.3, Spalte 13).

Für die Beurteilung der Einkommenslage der Betriebe in den benachteiligten Gebieten ist – neben der Ausgleichszulage – auch die betriebliche Prämienhöhe für die Agrarumweltmaßnahmen von großer Bedeutung. Ein Vergleich anhand der Daten der Testbetriebe zeigt, dass für das Gros der Bundesländer die Ausgleichszulage je Betrieb höher liegt als die betrieblichen Prämien für die Agrarumweltmaßnahmen. Anders als in der in Tabelle 3.2 vorgestellten Auswertung wurden hier alle Betriebe im benachteiligten Gebiet ausgewertet und nicht nur solche, die zugleich Agrarumweltprämien und Ausgleichszulage er-



halten. Diese Konstellation trifft nur auf einen Teil aller Betriebe mit Ausgleichszulage zu. Der Unterschied ist bei gegebenen Niveauunterschieden in den Ländern Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt besonders deutlich. In den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und dem Saarland liegen die mit den Ararumweltmaßnahmen erzielten betrieblichen Prämien höher als jene der Ausgleichszulage (vgl. Tabelle 4.3, Spalte 10 und 11).

## **4.2 Folgen der Implementierung der MTR-Beschlüsse**

### **4.2.1 Auswirkungen der Entkopplung auf das Ziel der Ausgleichszulage „Ausgleich von Einkommensverlusten“**

Gemäß den Förderungsgrundsätzen der GAK ist das Ziel der Ausgleichszulage die Sicherung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und ein Ausgleich ständiger natürlicher und wirtschaftlicher Nachteile. Aus einer im Rahmen der Zwischenbewertung vorgenommenen Zielanalyse wird ersichtlich, dass mit der Ausgleichszulage auch weitere Ziele, wie die einer dauerhaften Nutzung landwirtschaftlicher Flächen, einer Erhaltung lebensfähiger Gesellschaftsstrukturen im ländlichen Raum, einer Erhaltung und Förderung nachhaltiger, den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragender landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen und einer Erhaltung und Sicherung der Kulturlandschaft und ggf. einer Verbesserung und Erhaltung der touristischen Entwicklung verfolgt werden sollen. In diesem Abschnitt soll der „Ausgleich von Einkommensverlusten“ in den Vordergrund gestellt werden. Unterstellt wird bei den folgenden Betrachtungen, dass die bestehende Ausgestaltung der Ausgleichszulage aufrechterhalten wird.

Die Ausgleichszulage wurde im Jahr 2000 von einer flächen- und tierbezogenen Förderung im Wesentlichen auf eine rein flächenbezogene Förderung umgestellt. Durch die Differenzierung der Förderung nach benachteiligten Gebietskategorien, durch die Festsetzung von betrieblichen Obergrenzen, einkommensabhängigen Prosperitätsschwellen sowie differenzierten Fördersätzen für Grünland und Ackerland sowie dem Ausschluss bestimmter Ackerkulturen von der Förderung spielen weitere betriebliche sowie personenbezogene Einflussgrößen eine Rolle bei der Abschätzung der durch eine modifizierte Ausgleichszulage ausgelösten Produktionseffekte. Die unterschiedlichen agrarstrukturellen Verhältnisse in Deutschland sowie die in Abschnitt 4.1 in ihren Grundzügen beschriebene unterschiedliche Ausgestaltung der Ausgleichszulage in den Bundesländern führen dazu, dass die Ausgleichszulage sehr differenziert zu betrachten ist.

Damit dem Landwirt die Ausgleichszulage gewährt wurde, musste er bislang ein Flächen im benachteiligten Gebiet landwirtschaftlich nutzen und die Bewirtschaftung ab der ersten Antragstellung noch mindestens 5 Jahre fortführen. Selbst für den Fall der Flächen-

stilllegung wurde der Landwirt in der Regel durch die Ausgleichszulage gefördert (Ausnahme in einigen Ländern, s. o.). Dies spricht dafür, dass die Ausgleichszulage auch unter MTR-Bedingungen als einkommensorientierte Zahlung genutzt werden wird, die an genutzte wie auch an die stillgelegte, gepflegte Fläche gebunden ist.

Im Weiteren soll bei den Auswirkungen der Entkoppelung auf die Ausgleichszulage zwischen dem Szenario der Betriebsprämie und der Regionalprämie unterschieden werden.

#### ***Auswirkung einer Betriebsprämie auf die Ausgleichszulage***

Die Entkoppelung der betrieblichen Prämienzahlung dürfte dazu führen, dass regionale Umverteilungen der Prämien nur begrenzt stattfinden werden. Aufgrund der in den benachteiligten Gebieten herrschenden natürlichen und wirtschaftlichen Standortnachteile kann die Zielsetzung der Ausgleichszulage zum Ausgleich der höheren Produktionskosten und niedrigeren Erträge in den benachteiligten Gebieten weiterhin verfolgt werden. Gegenüber dem derzeitigen Zustand ist einerseits damit zu rechnen, dass es insbesondere durch die Unterkompensation bei der Milchmarktreform zu Einkommensverlusten in den stärker auf Futterbau orientierten, benachteiligten Gebieten kommen wird. Da andererseits bei Entkopplung jedoch keine Verpflichtung der Aufrechterhaltung der Produktion besteht, kann der Betrieb bei Erfüllung der Auflagen des Annex IV zur Einsparung von Kosten unrentable Produktionszweige einstellen und die Fläche nur noch pflegen. Die Einkommensunterschiede von Betrieben in benachteiligten Gebieten gegenüber vergleichbaren Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten werden durch die Aufgabe eigentlich unrentabler Produktionsverfahren nivelliert, da die Einkommenswirksamkeit der Prämienzahlungen ansteigt. Auch bei Handel mit Prämienrechten und der dabei zu erwartenden Verlagerung von Prämienrechten verbleibt ein Teil der Prämienrente in den benachteiligten Gebieten, auch wenn sich die Landnutzung stark verändert (vgl. Abschnitt 5.2.2). Die Notwendigkeit für den Ausgleich der Einkommensverluste und damit auch für die Gewährung der Ausgleichszulage ist daher neu zu bewerten. Analog zur Frage des Einsatzes und der Bemessung der Agrarumweltprämien stellt sich weiterhin die Frage, ob eine zur Betriebsprämie ergänzende Ausgleichszulage geschaffen werden soll, die auf prämienfreien Flächen und Flächen mit niedrigen Prämienrechten einen Ausgleich für die standortbedingten niedrigeren Einkommen schafft. Die Intention der Entkopplung durch eine Betriebsprämie, insbesondere die Pachtmarktwirkungen, wird durch die Substitution in Frage gestellt.

#### ***Auswirkung der Regionalprämie auf die Ausgleichszulage***

Gegenüber der Entkopplung in Form einer Betriebsprämie wird die Entkoppelung mit regionalem Bezug vermutlich gravierender Umverteilungseffekt nach sich ziehen. Dabei profitieren Betriebe mit einer niedrigen Prämienintensität, die weniger prämienberechtigte Flächen und Tierbestände pro Flächeneinheit in der Referenzperiode aufweisen von einer derartigen durch die Regionalprämie initiierten Verteilung. Betriebe in benachtei-

ligten Gebieten gehören mit Ausnahme der Berggebiete in der Regel in diese Gruppe. Gegenüber dem jetzigen Zustand würde somit bei einer regionalen Umverteilung ein Teil des gegenüber den Betrieben in nicht benachteiligten Gebieten bestehenden Einkommensdefizits bereits durch die Regionalprämie kompensiert. Die Notwendigkeit und Höhe eines Ausgleichs von Einkommensverlusten durch die Ausgleichszulage in der bestehenden Form wäre somit zu überprüfen. Wie die Tabelle 3.1 und die dazugehörigen Erläuterungen verdeutlichen, zeigt sich bezüglich der Prämienumverteilung auch in benachteiligten Gebieten ein sehr heterogenes Bild mit Gewinner- und Verliererregionen. Dies macht eine einfache Anpassung der Ausgleichszulage an die neuen Gegebenheiten schwierig. Das genaue Ausmaß der zu erwartenden Umverteilung bei landeseinheitlichen Prämien sollte unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten noch näher untersucht werden, da die vorgenommene Auswertung von Kreisdaten nur ein grobes Bild zeichnet und mit Aggregationsfehlern behaftet ist.

#### **4.2.2 Entkopplung und Folgen im Zusammenhang mit dem Ziel der AZ „Erhalt einer flächendeckenden Landnutzung in benachteiligten Gebieten“**

Neben dem Ausgleich von auf die natürlichen Standortnachteile zurückzuführenden Einkommensverlusten, wird mit der Ausgleichszulage auch die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Landnutzung in benachteiligten Gebieten verfolgt. Dieses Ziel hat entsprechend der Zielanalyse eine hohe Bedeutung und steht in einem engen Zusammenhang mit dem Ausgleich der Einkommensverluste: Nur wenn genügend wirtschaftlich stabile Betriebe erhalten bleiben, ist eine flächendeckende Landnutzung aufrechtzuerhalten. In den benachteiligten Gebieten ist die wirtschaftliche Stabilität von der absoluten und relativen Bedeutung der Ausgleichszulage, aber auch von der Höhe weiterer Flächenzahlungen bzw. von den Einkommenswirkungen einer Betriebs- oder Regionalprämie abhängig. Wie in Abschnitt 5.2.1 wird bei der folgenden Betrachtung unterstellt, dass die derzeit bestehende Ausgestaltung der Ausgleichszulage aufrechterhalten wird.

##### ***Auswirkung einer Betriebsprämie auf die Ausgleichszulage***

Durch den Handel mit Prämienrechten ist zu erwarten, dass die prämienfreien Flächen auf Grenzertragsstandorten konzentriert werden, während die Prämienrechte durch Verkauf auf produktivere Standorte verlagert werden. Dies würde zum Brachfallen von Grenzertragsstandorten führen, denn mit der Verlagerung des Prämienrechtes entfallen auch die Auflagen des Annex IV. Diese Verlagerung ist vom Umfang der „prämienfreien“ Flächen, von den regionalen Unterschieden der Bodenrente (ohne Prämienzahlung) sowie von der genauen Ausgestaltung der Betriebsprämie und den Bedingungen für den Prämienhandel abhängig. Das Ausmaß einer solchen Umverteilung der Prämienrechte ist derzeit nicht mit einer ausreichenden Genauigkeit abzuschätzen.

In jedem Fall würde es auf Grenzertragsstandorten durch Handel mit den Prämienrechten für obligatorische Flächenstilllegung zu einer Konzentration der Ackerflächenstilllegung kommen. Dadurch ergibt sich das Problem eines Nebeneinanders von genutzter, stillgelegter und brachgefallener Fläche in den benachteiligten Gebieten. Um die Sicherstellung einer landwirtschaftlichen Bewirtschaftung in benachteiligten Regionen bzw. wie bisher bei der Flächenstilllegungsförderung durch die Ausgleichszulage eine *Flächenpflege* zu gewährleisten, wäre eine Ausgleichszulage nur auf Flächen sinnvoll, die brach zu fallen drohen. Die zielgerichtete Ausgestaltung der Ausgleichszulage für solche Flächen würde zu einem Substitut der fehlenden Betriebsprämienzahlung werden, bzw. sehr niedrige Betriebsprämien würden durch die Ausgleichszulage zu einer Mindest-Regionalprämie aufgestockt. In der Abbildung in Abschnitt 3.2.1 ist ein diesbezüglicher Einsatz der Ausgleichszulage als Ersatz und Ergänzung zur 1. Säule-Direktzahlung durch die Flächen  $A_1$  (nur Flächenpflege) und  $A_2$  (Aufrechterhaltung der Flächennutzung) dargestellt.

Bezüglich des zu erwartenden, hohen Anteils an Flächenstilllegung in benachteiligten Gebieten ist die Zielstellung der Ausgleichszulage, eine flächendeckenden Landbewirtschaftung aufrechtzuerhalten, dahingehend zu hinterfragen, ob nicht auch eine Flächenpflege, also eine einmal im Jahr gemulchte Landschaft, der Zielerreichung genügt. Diese wird künftig auf dem größten Teil der Fläche bereits durch die 1. Säule-Prämienzahlungen gewährleistet sein. Ebenso könnte eine Mindestnutzung über einen Mindesttierbesatz über die Cross-Compliance in der 1. Säule definiert werden. Fällt die Frage zugunsten einer Aufrechterhaltung der Flächennutzung aus, behielte die Ausgleichszulage bei Berücksichtigung der Betriebsprämien eine stärkere Berechtigung, soweit sie über die Cross-Compliance-Anforderungen hinausgeht, wäre aber an die landwirtschaftliche Produktion gekoppelt. In Thüringen ist die Gewährung der Ausgleichszulage für Grünland bereits heute an einen Mindestviehbesatz geknüpft. Damit geht diese Ausgestaltung der Ausgleichszulage über die an die mit der Entkopplung verbundenen Pflegeauflagen eindeutig hinaus.

Ferner können sich bei der Abschätzung der Wirkungen Probleme ergeben, wenn mit der Ausgleichszulage nicht nur die Aufrechterhaltung der Landnutzung sondern auch die Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Betriebstätigkeit erreicht werden soll. Hier kann es durch das neue System zu gewissen Einflüssen auf den landwirtschaftlichen Strukturwandel kommen, wenn ineffiziente Betriebe am Leben gehalten werden. Dies dürfte sich wiederum in unterschiedlichem Maße auf die übergeordneten Ziele der Ausgleichszulage, wie Verhinderung bzw. Verringerung der Abwanderung, Erhalt und Sicherung der Kulturlandschaft sowie Erhalt einer lebensfähigen Gesellschaft im ländlichen Raum auswirken. Wie die Ergebnisse der Zwischenbewertung jedoch zeigen, ist es relativ schwierig, die Wirkungen der Ausgleichszulage auf diese Ziele quantitativ nachzuweisen.

### ***Auswirkung einer Regionalprämie auf die Ausgleichszulage***

Im Falle einer Regionalprämie würden aufgrund des höheren Umfangs von Flächen mit Prämienrecht die Landnutzungsziele der Ausgleichszulage in stärkerem Maße als bei Betriebsprämien bereits durch die Regelungen in der 1. Säule gewährleistet. Die Ausgleichszulage behielte lediglich bei dem Ziel der Aufrechterhaltung der Landnutzung unter Ausschluss oder Begrenzung von Stilllegungsflächen eine Berechtigung.

### ***Produktionskopplung der Ausgleichszulage***

In Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Entkoppelungsmodalitäten erhält der Landwirt nunmehr eine Prämie aus der 1. Säule, deren Höhe davon gelöst ist, ob bzw. was er produziert. Hier kann es in Thüringen zu Konflikten kommen, da in der momentanen Ausgestaltung der Ausgleichszulage die Förderung für Grünland an einen Mindestviehbesatz gekoppelt ist und somit eine Beeinflussung der Produktionsentscheidung vorliegt. Wie oben erläutert, wird die Ausgleichszulage künftig nur dann eine größere Bedeutung behalten, wenn unter dem Landnutzungsziel der Ausgleichszulage eine Nutzung aufrechterhalten werden soll, die nicht z. B. über eine Mindesttierbesatzdichte im Rahmen von Cross-Compliance bereits über die 1. Säule gewährleistet wird. Daneben kann auch der Ausgleich größerer Einkommensunterschiede eine Bedeutung behalten, besonders bei Betriebsprämien.

Eine Kopplung an die Produktion ergibt sich auch aus der Differenzierung der Prämien und dem Ausschluss bestimmter Kulturen von der Förderung durch die Ausgleichszulage. Ab 2002 kann für Ackerfutter die gleiche Prämienhöhe wie für Grünland gezahlt werden. Keine Förderung gibt es für Weizen, Mais, Wein, Zuckerrüben und Intensivkulturen. Während mit der höheren Ausgleichszulage für Grünland mitunter eine Offenhaltung der Landschaft zu erreichen versucht wird, dürfte der Ausschluss von bestimmten Früchten weniger mit Umweltzielen, sondern vielmehr durch eine i.V. zum Grünland höhere Rentabilität begründet sein. Durch diese unterschiedliche Förderung kann es zu Wettbewerbsverzerrungen kommen. Volkswirtschaftlich gerechtfertigt erscheint der selektive Ausschluss einiger Ackerkulturen von der Förderung nur, wenn die Anbauentscheidung der Landwirte durch die Zahlung der Förderung nicht beeinflusst wird. Wird die Regionalprämie für Acker- und Grünland einheitlich bemessen, ist die unterschiedliche Bemessungsgrundlage für die Gewährung der Ausgleichszulage nur deshalb aufrechtzuerhalten, um damit ein naturschutzpolitisches Steuerungsinstrument zur Stützung der Grünlandnutzung zu erhalten. Dessen Notwendigkeit hängt jedoch von der Ausgestaltung des Grünlandschutzes in der 1. Säule ab (vgl. Abschnitt 3.2.2.1). Aus einkommensrelevanter Sicht besteht eine geringere Legitimation für die Aufrechterhaltung der unterschiedlichen Förderhöhe.

Im Zusammenhang mit dem Auslaufen der Roggenintervention müssen mindestens 10 % der Modulationsmittel über 2. Säule-Maßnahmen in Roggenanbaubereichen eingesetzt

werden. Hier bietet es sich an, eine Kompensation betroffener, in benachteiligten Gebieten liegenden Roggenanbauregionen über eine Anhebung der Ausgleichszulage vorzunehmen. Diese sollte jedoch von der Produktion entkoppelt erfolgen, also nicht für die aktuelle Roggenfläche im jeweiligen Jahr gezahlt werden. Zwar liegt nur ein Teil der gesamten Roggenfläche in benachteiligten Gebieten (vgl. Tabelle 3.1), außerhalb benachteiligter Gebiete dürften es aber mehr Spielräume für den Anbau alternativer Kulturen geben. In Brandenburg, wo mehr als ein Viertel der gesamten Roggenfläche liegen und über 15 % der Ackerfläche auf Roggen entfallen, liegen schätzungsweise über 80 % der Roggenfläche im benachteiligten Gebiet (zur Verteilung der von einem Rückgang der Roggenfläche voraussichtlich betroffenen Regionen vgl. Karte A1 im Anhang). Zu bedenken ist allerdings, dass von einer auf Ackerflächen bezogenen Förderung der Ausgleichszulage aufgrund des Ausschlusses von Weizenflächen von der Förderung eine produktionslenkende Wirkung ausgehen würde, die sich insbesondere in benachteiligten Gebieten mit besseren Bodenverhältnissen auf den Anbauumfang von Weizen auswirken könnte.

### **4.3 Mögliche Folgen von Cross-Compliance für die Ausgleichszulage und die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“**

Die Ausgleichszulage ist von der Einführung von Cross-Compliance im Vergleich zu den Agrarumweltmaßnahmen weniger betroffen. Zur Diskussion steht vor allem die Mindestpflege als Auflage des Annex IV, die in der Zielsetzung mit der Ausgleichszulage als Instrument zur Gewährleistung einer Offenhaltung der Landschaft konkurriert. Auf die diesbezüglichen Überlegungen im vorangegangenen Abschnitt 5.2.2 zum Erhalt einer flächendeckenden Landnutzung in benachteiligten Gebieten sei verwiesen.

Wie auf anderen landwirtschaftlich genutzten Flächen sind zum Erhalt der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten die Grundsätze zur „guten fachlichen Praxis“ einzuhalten. Dabei handelt es sich um eine Auswahl von im landwirtschaftlichen Fachrecht verankerten, gesetzlichen Mindestanforderungen an die Bewirtschaftung, deren Einhaltung in der Verordnung (EG) 1257/1999 explizit als Fördervoraussetzung für die Ausgleichszulage erklärt wird. Weitergehende umweltspezifische Auflagen sind mit der Ausgleichszulage nicht verbunden.



## 5 Zusammenfassung und Bewertung

### 5.1 Auswirkungen der Luxemburger Beschlüsse auf ländliche Räume

Die **Entkoppelung der Direktzahlungen** von der Produktion haben im **Ackerbau** vergleichsweise geringe Anpassungen zur Folge. Stärkere Veränderungen gehen von der Handelbarkeit der obligatorischen Ackerflächenstilllegung aus, die innerhalb der für den Prämienrechtshandel vorgesehenen Räume zu einer Konzentration der Stilllegung auf Ungunststandorten führen wird. Auch die Möglichkeit, die gesamte Betriebsfläche stillzulegen, unterscheidet sich von bisherigen Regelungen und kann einen Anreiz zur vollständigen Produktionsaufgabe mit sich bringen. Unabhängig von der Entkopplung wird die Abschaffung der Roggenintervention zu deutlichen Produktionsrückgängen dieser Getreideart führen.

Bei der **Tierproduktion** sind bei Entkopplung starke Veränderungen insbesondere in den Rinderproduktionsverfahren mit einem hohen Anteil des Gewinns aus den Tierprämien zu erwarten, also vor allem bei Mutterkuhhaltung und Bullenmast. Als Folge der regional unterschiedlichen Bedeutung in diesen Haltungsformen ist auch mit regionalen Landnutzungsänderungen zu rechnen. Die Reduzierung der Rindviehhaltung und die Einführung einer „prämierten Grünlandstilllegung“ können zu einer bedeutenden Stilllegung von Grünland führen.

Eine **Betriebsprämie** führt zu historisch begründeten, deutlichen Prämienunterschieden zwischen Einzelflächen und Regionen. Zudem ist davon auszugehen, dass erhebliche Flächenanteile kein Prämienrecht erhalten werden. Dies erhöht die Spielräume für den Handel mit Prämienrechten, der in einer Konzentration prämiensfreier Flächen in Ungunstlagen resultieren würde. Die Nachfrage nach Grünland zur Aktivierung von Grünlandprämien würde sich tendenziell nach anderen als den bisherigen Produktionskriterien richten. An die Stelle von Ertragsfähigkeit, Wasserverfügbarkeit, Zaunkosten etc. treten geringe Aufwuchsleistung und gute Mulcheignung, weshalb sich neue Grünland-Grenzstandorte herausbilden würden.

**Regionalprämien** führen zu einer Umverteilung der Prämienrechte zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und zwischen Regionen. Tendenziell profitieren von solchen Regelungen leistungsschwache Betriebe und Regionen. Die Verteilungs- und Landnutzungswirkungen einer Regionalprämie hängen von der Flächenbasis ab, auf deren Grundlage die Prämienrechte vergeben werden. Es ist zu erwarten, dass im Vergleich zur Betriebsprämie deutlich weniger Flächen ohne Prämienrecht verbleiben würden. In diesem Zusammenhang ist auf die ca. 1,18 Mio. ha potentieller landwirtschaftlicher Flächen hinzuweisen, die von der Bodennutzungshaupterhebung nicht erfasst werden und eine Flächenreserve für den Prämienrechtshandel und die Aktivierung von Prämienrechten



darstellen können. Bei diesen Flächen handelt es sich Fallstudien zu Folge wahrscheinlich in erster Linie um Grünland.

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass im Fall einer entsprechenden Ausgestaltung der Förderbedingungen nicht unerhebliche Teile der bisher nicht erfassten Flächen schnell aktiviert wurden. Bei Einführung von regional einheitlichen Prämien sollte eine zeitige Ankündigung erfolgen, um noch vor der Erstverteilung der Prämienrechte im Jahr 2005 mittels der in Aussicht stehenden Prämienzahlungen den Umfang prämiensfreier Flächen zu minimieren. Verwaltungsvereinfachungen und eine ggf. vorläufige Anerkennung von Flächen können helfen, die Flächenerfassung zu beschleunigen. Gleichzeitig ist dabei mit Wirkungen auf die Pachtpreise und mit der Übernahme von Prämienrechten durch Nicht-Landwirte zu rechnen.

Bezüglich der Entkoppelung und den Wirkungen auf den regionalen **Arbeitskräftebedarf** wird sich nach ersten Abschätzungen trotz der verstärkten Flächenstilllegung und einer Reduzierung der Rindfleischerzeugung der kalkulatorische Arbeitskräftebedarf in der Landwirtschaft insgesamt nur geringfügig ändern. Eine Analyse möglicher regionaler Auswirkungen auf vor- und nachgelagerte Bereiche und den Arbeitseinsatz steht noch aus. Zu erwarten sind regionale Effekte aufgrund des Wegfalls der Roggenintervention, wovon hauptsächlich Brandenburg betroffen ist.

Durch die Entkoppelung und die Etablierung eines Marktes für Prämienrechte ist ein einmaliger deutlicher Effekt auf den landwirtschaftlichen **Strukturwandel** zu erwarten, da der Übergang in den Ruhestand als Folge der Veräußerung von kapitalisierten Prämienrechten in vielen Fällen vorgezogen werden dürfte.

## 5.2 Ausgestaltung und Umsetzung von Cross-Compliance

Die **Cross-Compliance**-Standards in den Bereichen Umwelt- und Tierschutz sowie Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze auf Grundlage der in **Annex III** der neuen Horizontalen Verordnung genannten EU-Richtlinien und Verordnungen stellen keine neuen Restriktionen dar, da die betreffenden gesetzlichen Vorgaben der EU bereits in die nationale Gesetzgebung umgesetzt sind. Cross-Compliance-Anforderungen gelten jeweils für den gesamten landwirtschaftlichen Betrieb, d. h. auch über die prämiensberechtigten Flächen hinaus. Für die Landwirte wird sich jedoch die Kontrolldichte erhöhen, und aufgrund drohender Prämienabzüge zusätzlich zu den vorgeschriebenen Bußgeldern haben sie im Fall von Verstößen mit stärkeren Sanktionen zu rechnen. Für die Verwaltung besteht die Herausforderung darin, bestehende Kontrollsysteme unterschiedlicher Fachbehörden zusammenzuführen und möglichst effizient auf die Verbesserung des Vollzugs auszurichten. Hierzu gehört auch die Auswahl überprüfbarer Indikatoren für Kontrollen. Neu ist die Verknüpfung der Agrarförderung mit Standards, die in Natura-2000-

Schutzgebieten nach FFH- und EU-Vogelschutzrichtlinie und damit nicht bundesweit einheitlich, sondern nur innerhalb lokaler Gebietskulissen gelten.

Die in **Annex IV** festgelegten Kriterien für die Erhaltung eines „guten landwirtschaftlichen und ökologische Zustands“ der landwirtschaftlichen Flächen erfordern dagegen eine nationale Ausgestaltung. Da hier viele bisher nicht gesetzlich festgelegte Kriterien zu definieren sind, können sich gerade bei anspruchsvoller Ausgestaltung erhebliche Überschneidungen mit Fördertatbeständen der bestehenden Agrarumweltprogramme ergeben. Im Fall des Verbots von Grünlandumbruch besteht Ausgestaltungsbedarf bezüglich der Definition und Abgrenzung des Dauergrünlandes und des Regelungsraums (Einzelfläche oder Betrieb). Wichtige Gesichtspunkte sind die verbleibende Flexibilität für die landwirtschaftlichen Betriebe, die Vermeidung von Ankündigungseffekten, die zu einem verstärkten Grünlandumbruch vor Einführung der neuen Regelungen führen könnten, und die Verhinderung von Umgehungstatbeständen. Zur Verbesserung der Einhaltung der Cross-Compliance-Standards ist schließlich zu prüfen, welche Rolle das innerhalb der 2. Säule neu zu implementierende Betriebsberatungssystem spielen soll.

### 5.3 Ergebnisse und Empfehlungen bezüglich der künftigen Agrarumweltprogramme

Die Wirkungen der Mid-term-Beschlüsse auf die Agrarumweltprogramme hängen in starkem Maß von der künftigen Ausgestaltung der Direktzahlungen in der 1. Säule sowie von der Definition der Cross-Compliance-Auflagen in Deutschland und den Bundesländern ab. Die wichtigsten Zusammenhänge sind im Folgenden zusammengefasst:

1. Die für Agrarumweltprogramme wichtigste Auswirkung der Beschlüsse geht von der Einführung einer **Flächenprämie auf Grünland** aus, die über Cross-Compliance-Auflagen mit einer Mindestpflege verbunden ist. Dadurch werden Maßnahmen zur Aufrechterhaltung einer extensiven Grünlandnutzung in ihrer Wirkung teilweise ersetzt, da Grünland insbesondere bei Einführung einer Regionalprämie kaum noch brach fallen würde.
2. Eine **Betriebsprämie** nach Modell der Kommission hätte sehr heterogene Flächenprämien und einen signifikanten Umfang an prämierten Flächen zur Folge. Auf Flächen ohne Prämie kann die Cross-Compliance-Bindung zur Flächenpflege nicht durchgesetzt werden. Hinzu können Flächen kommen, auf denen die Pflegeauflagen aufgrund zu geringer Prämien bzw. kostenträchtiger Pflegeanforderungen nicht wirksam werden. Durch den Handel mit Prämienrechten würden Prämienrechte in Gunstlagen transferiert, und auf ungünstigen Standorten würden vermehrt prämierte Flächen auftreten. Das Nebeneinander von prämierter und prämierten Flächen erschwert bei Betriebsprämien den zielgerichteten Einsatz von Agrarumwelt-

maßnahmen und die sachgerechte Prämienkalkulation. Entweder kommt es ohne Berücksichtigung der Betriebsprämien zu hohen Über- und Unterkompensationen, oder mit Berücksichtigung zu einem teilweisen Ersatz der fehlenden 1. Säule-Prämie, durch den die erwarteten Pachtmarktwirkungen der Betriebsprämie in Frage gestellt würden.

3. Bei Einführung einer **Regionalprämie** würden Cross-Compliance-Bindungen auf nahezu allen Flächen gelten, da mehr Flächen ein Prämienrecht erhalten und ein Anreiz zur Meldung bisher nicht erfasster Flächen besteht. Die in Punkt 1 genannte Substitution von Agrarumweltmaßnahmen zur Aufrechterhaltung der Grünlandnutzung durch Grünlandprämien der 1. Säule würde nahezu flächendeckend erfolgen. Die Agrarumweltprämien könnten dagegen problemloser als bei der Betriebsprämie auf Grundlage der flächendeckenden Cross-Compliance-Bedingungen und der regionalen Einheitsprämie neu kalkuliert werden.
4. Bei Teilentkopplung, bei einer Kombination von Betriebs- und Regionalprämie und bei Trennung zwischen Acker- und Grünlandprämie ist darauf zu achten, dass auf dem größten Teil des Grünlands zumindest die aus den Cross-Compliance-Bedingungen resultierenden **Pflegekosten** gedeckt werden. Eine Anpassung der 1. Säule-Prämien im Zeitverlauf, etwa durch ein Auslaufen der Betriebsprämien-Komponente, durch ansteigende Modulationssätze oder durch Kürzungen im Rahmen der finanziellen Disziplin würde die sachgerechte Kalkulation von Agrarumweltprämien zusätzlich erschweren. Gleiches gilt auch für die stufenweise Einführung der Milchmarktreform.
5. Je nach Ausgestaltung der **Cross-Compliance**-Auflagen würden Agrarumweltmaßnahmen durch die neuen Standards ihre Förderfähigkeit verlieren. Hierzu zählen die Aufrechterhaltung der Grünlandnutzung und bei anspruchsvoller Ausgestaltung der Annex-IV-Standards auch Maßnahmen zur Erweiterung der Fruchtfolgen, Gründüngung und Mulchsaat.
6. In der künftigen **Prämienkalkulation** für Agrarumweltmaßnahmen sind die veränderten Opportunitätskosten der Flächennutzung und die Cross-Compliance-Auflagen zu berücksichtigen, was besonders auf Grünland zu niedrigeren Prämien führen dürfte. Auf marginalem Ackerland kann die steigende Konkurrenz mit der obligatorischen, handelbaren Flächenstilllegung dagegen höhere Prämien zur Aufrechterhaltung einer erwünschten produktiven Flächennutzung notwendig machen.
7. Für die ersten Jahre nach Umsetzung der Reform erscheinen moderate Anpassungsschritte bezüglich Ausgestaltung und Prämienhöhe der Agrarumweltmaßnahmen gerechtfertigt. Spätestens für den nächsten Programmplanungszeitraum ab dem Jahr 2007 sollten die neuen Rahmenbedingungen in der 1. Säule jedoch verstärkt berück-

- sichtigt werden und zu einer **Neuausrichtung** führen, um die Agrarumweltförderung zielgerichtet einsetzen zu können. Zu erwarten ist allerdings, dass die Länder diesbezüglich unterschiedliche Strategien verfolgen werden und u. U. eine unveränderte Aufrechterhaltung bestehender Fördermaßnahmen anstreben werden.
8. Die **Produktionsbindung** der Agrarumweltmaßnahmen kommt nur auf Flächen zur Wirkung, die ohne Agrarumweltpremie stillgelegt oder brach fallen würden. Ihre zusätzliche Wirkung hängt in starkem Maß von der verbleibenden Produktionskopplung in der 1. Säule ab (Mindesttierbesatz nach Annex IV, Teilkopplung im Rinderbereich), die von den Mitgliedstaaten festzulegen ist.
  9. Es ist zu erwarten, dass aufgrund des höheren Kofinanzierungssatzes, der Modulationsmittel sowie der Notwendigkeit einer Neubestimmung von Maßnahmen und Prämien künftig **mehr freie Mittel** für die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung stehen. Diese können für anspruchsvollere Agrarumweltmaßnahmen, für neue Fördermaßnahmen (Tierschutz, Beratung) und für andere Maßnahmen im ländlichen Raum eingesetzt werden oder der Einsparung von Haushaltsmitteln dienen.
  10. Angesichts des gestiegenen **Verwaltungsaufwands**, der mit der Integration der Maßnahmenverwaltung in das InVeKoS einherging, stehen einer Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen die begrenzten Kapazitäten der Agrarverwaltung entgegen. Im Sinne der Entbürokratisierung und zur Ermöglichung einer Ausweitung sollten verstärkt Wege zur Vereinfachung der Verwaltung von Agrarumweltmaßnahmen gesucht werden. Aus Akzeptanzgründen sollte eine schnelle Harmonisierung der Umweltauflagen durch Cross-Compliance in der 1. Säule und der guten fachlichen Praxis in der 2. Säule angestrebt werden. Ebenso sind die Kontrolldichte sowie Bußgelder und Prämienkürzungen zu vereinheitlichen, um ein langfristiges Nebeneinander unterschiedlicher Anforderungs- und Kontrollsysteme zu vermeiden.
  11. Die Chance für eine Neuausrichtung der Agrarumweltmaßnahmen sollte zu einer gezielten **Ausrichtung auf Umweltprobleme** genutzt werden, die durch die Reform der Direktzahlungen in der 1. Säule nicht gelöst werden. Die Kompensation von Einkommensverlusten aufgrund von Umverteilungen oder Unterkompensationen in der 1. Säule der Agrarpolitik sollte dagegen durch andere Instrumente der 2. Säule (z. B. die Ausgleichszulage) oder innerhalb der 1. Säule vorgenommen werden. Maßnahmenauswahl und Prämienhöhe sind mit den neuen Rahmenbedingungen in der 1. Säule abzustimmen, und insbesondere bei Einführung einer regionalen Grünlandprämie sollten bestehende Maßnahmen zur Disposition gestellt werden, die im bisherigen System für eine Grundförderung des Grünlands gesorgt haben. Ein angemessener Teil der frei werdenden und neu hinzukommenden Mittel (vgl. Punkt 8) sollten für anspruchsvollere Agrarumweltmaßnahmen gesichert werden. Als Bei-

spiele seien hier der ökologische Landbau, Maßnahmen zur Umsetzung der Wasser-  
rahmenrichtlinie (Vertragswasserschutz) und Vertragsnaturschutz genannt.

12. Genaue Analysen sind erst dann möglich und sinnvoll, wenn detaillierte Informati-  
onen zur geplanten Ausgestaltung in der 1. Säule vorliegen bzw. konkretere Szena-  
rienvorgaben erarbeitet werden.

## 5.4 Zusammenfassende Bewertung zur Ausgleichszulage

Die Ziele der Ausgleichszulage Ausgleich von Einkommensverlusten sowie Aufrechter-  
haltung der landwirtschaftlichen Nutzung verlieren unter den Bedingungen der MTR-  
Beschlüsse und den getroffenen Annahmen einer Betriebsprämie bzw. Regionalprämie an  
Gewicht. Es würde für eine Aufrechterhaltung der Ausgleichszulage sprechen, wenn unter  
dem Landnutzungsziel eine reine Flächenpflege ausgeschlossen wäre. Ebenso können  
verbleibende Einkommensunterschiede und das drohende Brachfallen prämiener Flächen  
eine Beibehaltung der Ausgleichszulage rechtfertigen. Zu prüfen wäre auch die stär-  
kere Gewichtung von Umweltzielen bzw. des Beitrags für eine „lebensfähige Gesell-  
schaftsstruktur im ländlichen Raum“ durch den Ausgleich von Einkommensverlusten,  
Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit, Verhinderung der Aufgabe land-  
wirtschaftlicher Fläche und Erhaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung. Der Nach-  
weis des Beitrags der Ausgleichszulage zu diesen in den Querschnittsfragen der EU-  
Kommission zur Evaluierung genannten Zielen ist jedoch äußerst schwierig zu erbringen.  
Dies zeigen die bisherigen Ergebnisse der Zwischenbewertung der Ausgleichszulage. Be-  
züglich der Umweltziele sollte aber eine Abgrenzung der Ausgleichszulage zu Agrarum-  
weltprogrammen erhalten bleiben.

Eine Verwendung von Modulationsmitteln zur Kompensation der entfallenden Roggen-  
intervention für eine angehobene Ausgleichszulage in Roggenanbaugebieten sollte ge-  
prüft werden, die Zahlung sollte jedoch entkoppelt von der im jeweiligen Jahr angebauten  
Roggenfläche erfolgen. Der bisher geltende Ausschluss von Weizen von der Ausgleichs-  
zulage würde dabei aber dennoch eine produktionslenkende Wirkung entfalten. Die künf-  
tige Notwendigkeit der Ausgleichszulage ist auf Grundlage von Informationen zur kon-  
kreten Ausgestaltung in der 1. Säule zu analysieren. Gleichzeitig sollten die Ziele bezüg-  
lich der Einkommen und der Flächennutzung bzw. -pflege genauer definiert werden. Die  
Höhe der Förderung ist auf die entkoppelten Direktzahlungen der 1. Säule und deren zu  
erwartende Wirkung auf die Landnutzung abzustimmen. Laufende Veränderungen der  
Betriebs- bzw. Regionalprämien würden eine derartige Abstimmung erschweren. Entspre-  
chend wäre besonders bei Betriebsprämien eine neue regionalspezifische Ausgestaltung  
für Regionen zu untersuchen, in denen eine Offenhaltung der Landschaft nicht mehr gesi-  
chert ist.

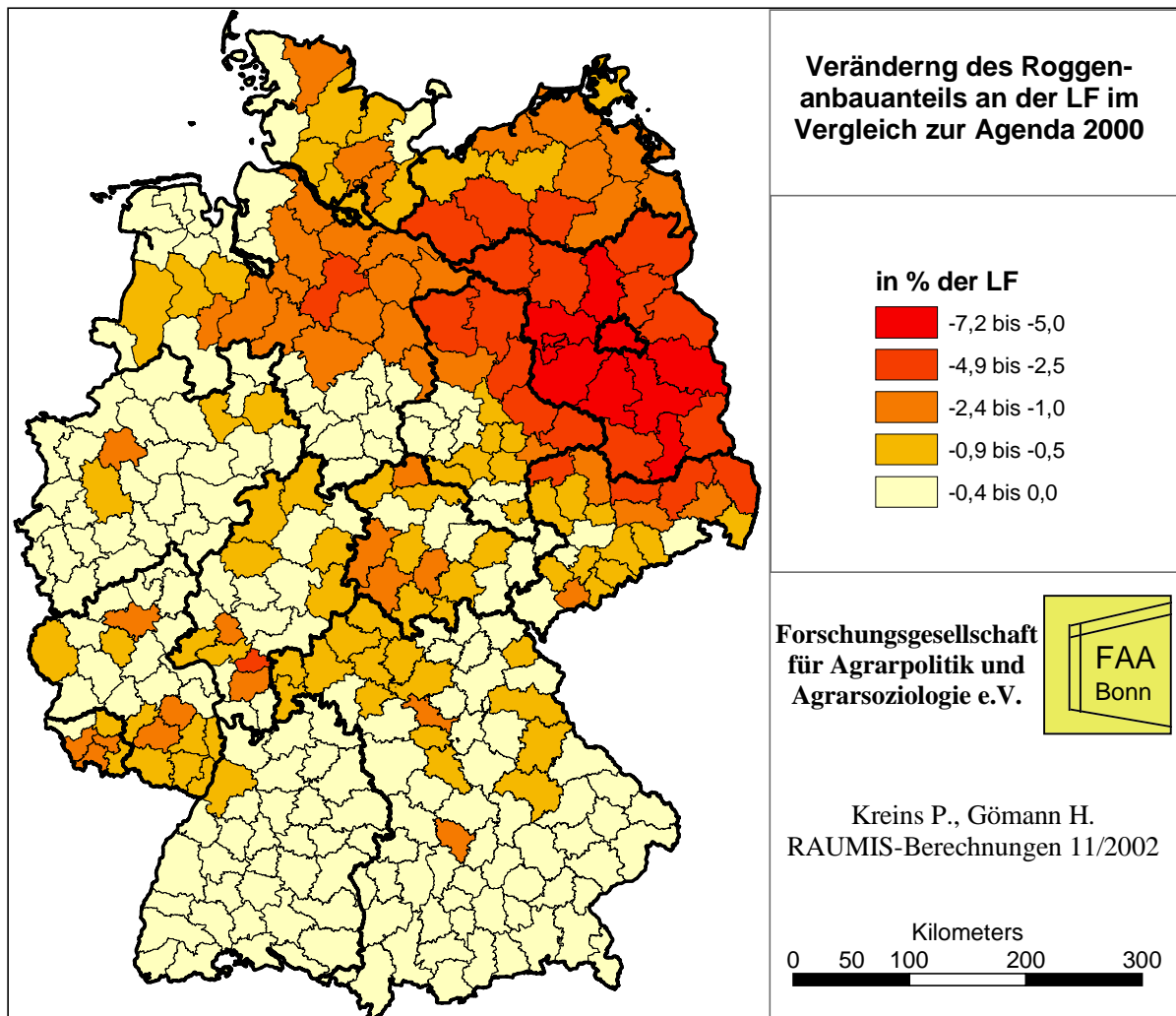
## 6 Literaturverzeichnis

- Bernhards U, Klockenbring C, Plankl R, Rudow K (2003) Pilotstudie zur Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten im Landkreis Freyung-Grafenau. FAL, Arbeitsbericht 04/2003, August 2003
- Bernhards U, Doll H, Klockenbring C, Plankl R, Rudow K (2003) Zwischenbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten 2000 bis 2002. 14 Länderberichte. Braunschweig 2003 (eine Veröffentlichung erfolgt in den EPLR-Evaluationsberichten)
- Bernhards U, Doll H, Klockenbring C, Plankl R, Rudow K (2003) Zwischenbewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten 2000 bis 2002 – Länderübergreifender Bericht. Braunschweig 2003 (unveröffentlicht)
- Bertelsmeier M, Gömann H, Kleinhanß W, Kreins P, Manegold D, Offermann F (2002) Auswirkungen der KOM-Vorschläge im Rahmen der Halbzeitbewertung der Agenda 2000. Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bd. 320, Bonn
- Bertelsmeier M, Kleinhanß W, v. Ledebur O, Offermann F, Osterburg B (2003) Folgewirkungen des Beschlusses zur Agrarreform im Rahmen der Mid-term Review für die deutsche Landwirtschaft, FAL, Juli 2003
- Burgath A, Doll H, Fasterding F, Grenzebach M, Klare K, Plankl R, Warneboldt S (2001) Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Endbericht. Braunschweig 2001
- Hartmann E, Thomas F, Luick R, Bierer J, Poppinga O (2003) Kurzfassungen der nach der Verordnung EG 1257/1999 kofinanzierten Agrarumweltprogramme der Bundesländer (Stand Februar 2003). BfN-Skripten 87
- Isermeyer F (2003) Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 03/22003 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL
- Kleinhanß W, Bertelsmeier M, Manegold D, Offermann F, Osterburg B, Salamon P (2003) Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000, FAL, Arbeitsbericht 02/2003, April 2003
- Kleinhanß W (2003) Verteilungseffekte regionaler Ackerflächen und Grünlandprämien im Vergleich zur Betriebsprämie, FAL-BAL, Juli 2003
- Lageberichte der Länder gemäß Artikel 41 der Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 für den Plan zur Entwicklung des ländlichen Raumes nach der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999, Jahre 2000 und 2001

- Offermann F, Bertelsmeier M, Kleinhanß W (2003) Auswirkungen der Mid-term Review Beschlüsse unter besonderer Berücksichtigung einer Teilentkopplung im Bereich der Rinderprämien. Studie im Auftrag des BMVEL. FAL-BAL, August 2003
- Osterburg B, Wilhelm J, Nieberg H (1997) Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 in Deutschland. Arbeitsbericht 8/97 des Institutes für Betriebswirtschaft der FAL. Braunschweig
- Stange B (2003) Wie das Geld zurückkommt. DLG-Mitteilungen 4/2003, S. 78-80
- Schäfer D, Krack-Roberg E, Hoffmann-Kroll R (2002) Bodennutzung durch wirtschaftliche Aktivitäten. Band 11 der Schriftenreihe Beiträge zu den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

## Anhang

**Karte A1:** Veränderungen der Roggenfläche an der LF im Vergleich zur Referenzsituation in Prozentpunkten





**Karte A2:** Differenz zwischen der Landwirtschaftsfläche (LN) (Flächenerhebung 2000) und der LF (Bodennutzungshaupterhebung 1999) in % der Landwirtschaftsfläche

