

Modulation von Direktzahlungen im Rahmen der Agenda 2000 - Eine vergleichende Analyse zwischen Frankreich und Deutschland

Vincent Chatellier¹ und Werner Kleinhanß²

Kurzfassung

Artikel 4 der horizontalen Maßnahmen der Agenda 2000 eröffnet den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, eine Kürzung der Direktzahlungen mit Bezug zum Prämienvolumen, Arbeitskräftebesatz und der Betriebsgröße vorzunehmen. Frankreich hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und in diesem Jahr die Modulation eingeführt. Auf Basis von Modellrechnungen auf Grundlage der Testbetriebe werden die Auswirkungen dieses Systems für die französische und die deutsche Landwirtschaft bezogen auf das Jahr 2004 abzuschätzen versucht. In Frankreich wären etwa 59.000 Betriebe von der Modulation betroffen und die Direktzahlungen der betroffenen Betriebe würden um 4,9 % gekürzt. Von den sektoralen Prämienkürzungen von 160 Mio. € entfallen etwa 80 % auf Ackerbaubetriebe, die in der Nordhälfte Frankreichs konzentriert sind. In Deutschland wären etwa 16.000 Betriebe betroffen; ihre Prämien würden um 5,3 % gekürzt und die sektoralen Prämienkürzungen beliefen sich auf 100 Mio. €. Von der Modulation wären nur 4 % der Einzelunternehmen, 30 % der Personengesellschaften sowie fast alle Juristischen Personen betroffen. 90 % der zu erwartenden Prämienkürzungen würden auf die neuen Länder entfallen.

Schlüsselworte: Modulation, Direktzahlungen, Agenda 2000, Subsidiarität, neue Länder

Summary

Modulation of direct payments within Agenda 2000 - A comparative analysis between France and Germany

Article 4 of the horizontal measures of Agenda 2000 opens the possibility to the member states in modifying direct payments with regard to the volume of premia, labour input and the size of farms. In France, a scheme of modulation was implemented this year. Model calculations on the base of farm accounting data are realised to assess the impacts of this scheme for French and German agriculture under conditions of the year 2004. In France about 59,000 farms would be affected by modulation and direct payments of farms concerned would be reduced by 4,9 %. From the total savings of 160 Mio. € about 80 % are allotted to arable farms. In Germany about 16,000 farms would be concerned; their premia would be shortened by 5,3 % and the total savings amounted to 100 million €. The modulation scheme would affect only 4 % of individual firms, 30 % of partnerships but almost all legal entities. 90 % of the premium shortening would be allotted to the new Laender.

Keywords: Modulation, direct payments, Agenda 2000, subsidiary, new Laender

1 Einleitung

Mit ihren Vorschlägen zur Weiterentwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik (Agenda 2000) versuchte die EU-Kommission eine stärkere Entkopplung und betriebliche Begrenzung der Direktzahlungen durchzusetzen (Commission européenne, 1998, 2000). Im Zuge der Verhandlungen fanden der Vorschlag der EU-Kommission einer degressiven Prämienstaffelung je Betrieb sowie der Vorschlag der französischen Delegation nach zeitlich degressiven Prämien keine Zustimmung (Butault, 1999). Einvernehmen wurde hingegen erzielt über die fakultative

Ausgestaltungsmöglichkeit der Direktzahlungen auf nationaler Ebene mit Bezug zum Arbeitskräfteeinsatz (Modulation) bzw. zu Umweltstandards (Cross-Compliances).

Gestützt auf Artikel 4 der horizontalen Maßnahmen der Agenda 2000 hat die französische Regierung im März 2000 beschlossen, die Modulation der Direktzahlungen ab dem Wirtschaftsjahr 1999/2000 einzuführen (Conseil européen, 1999). Ziel ist es, einen Teil der Direktzahlungen zugunsten der Regionalentwicklung umzuwidmen. Die eingesparten Mittel sollen im Rahmen des ‚landwirtschaftlichen Anpassungsgesetzes‘ zur Finanzierung regio-

¹ Anschrift des Verfassers: Chatellier, Vincent; Laboratoire d'Etudes et de Recherches Economiques, INRA LERECO - Rue de la Géraudière - BP 71627 - F-44316 Nantes

² Anschrift des Verfassers: Kleinhanß, Werner; Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

nalener Entwicklungsmaßnahmen über Bewirtschaftungsverträge mit landwirtschaftlichen Betrieben verwendet werden.

Neben Frankreich beabsichtigen Großbritannien und Italien (INEA, 2000) die Modulation anzuwenden. In Deutschland wurde über die Modulation von Direktzahlungen vor allem im Zusammenhang mit den Agenda-Vorschlägen der EU-Kommission nach Prämienbegrenzung bzw. degressiver Prämienstaffelung je Unternehmen diskutiert (Kirschke et al., 1998). Als Alternative zu den Kommissionsvorschlägen sprachen sich Repräsentanten aus den neuen Ländern für Prämienbegrenzungen mit Bezug zum Arbeitskräfteeinsatz aus (Kleinhanß und Manegold, 1998).

Derzeit bestehen auf politischer Ebene keine Bestrebungen zur Einführung der Modulation in Deutschland. Dennoch scheint es sinnvoll, sich über deren mögliche Auswirkungen ein Bild zu verschaffen. In einer vergleichenden Analyse werden die Auswirkungen des französischen Systems der Modulation auf die Landwirtschaft in Frankreich und Deutschland abgeschätzt. Mangels Informationen über die Ausgestaltung und Inanspruchnahme der ‚Bewirtschaftungsverträge‘ lässt sich der Mittelrückfluss an landwirtschaftliche Unternehmen derzeit nicht quantifizieren. Modellrechnungen auf Grundlage der Testbetriebe ermöglichen eine Abschätzung der von der Modulation betroffenen Betriebe sowie der Prämienkürzungen auf betrieblicher, regionaler und sektoraler Ebene.

2 Methode und Datenbasis

Als Ausgangspunkt für die Folgenabschätzung der Modulation wird zunächst die Entwicklung und Verteilung der Direktzahlungen in Frankreich und Deutschland analysiert. Dazu werden einzelbetriebliche Daten des Farm Accounting Data Network (FADN) der EU verwendet. Mit dem von Chatellier (2000) entwickelten Simulationsmodell werden ausgehend vom Wirtschaftsjahr 1995 die Veränderungen der Direktzahlungen durch die Agenda 2000 für das Jahr 2004 (ohne Milchmarktreform) ermittelt. Bei dieser komparativ statischen Analyse wird ein konstantes Mengengerüst angenommen; betriebliche Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen sowie Veränderungen der Betriebsstruktur bleiben dabei unberücksichtigt.

Beim französischen System der Modulation werden Einzelunternehmen, Personengesellschaften und Juristische Personen hinsichtlich der Bemessung und Anrechenbarkeit normativer Lohnansätze bzw. von Lohnkosten unterschiedlich behandelt. Mangels hinreichend differenzierter Informationen über Rechtsform der Unternehmen, Beteiligungsverhältnis und Arbeitseinsatz in den EU-Testbetriebsdaten mussten die Modellrechnungen zur Modulation auf Datenbasis der nationalen Testbetriebsnetze durchgeführt werden. Sie basieren auf dem Wirtschaftsjahr 1997/98. Da jeder der beiden Autoren nur Zugang

zum jeweiligen nationalen Testbetriebssystem hat, wurden zwei auf die jeweilige Datengrundlage ausgerichtete Simulationsansätze entwickelt, mit den die für 2004 zu erwartenden Transferzahlungen und Prämienkürzungen durch Modulation ermittelt werden. Die in Deutschland als ‚Personengesellschaft‘ geführten Unternehmen werden wie die französischen GAEC's (Groupements agricoles) behandelt, ‚Juristische Personen‘ wie EARL's (GmbH's) und SCEA's (Aktiengesellschaften). In der komparativ statischen Analyse werden betriebliche Anpassungen an die Agenda 2000 einschließlich der Modulation wie auch der Einfluss des Betriebsstrukturwandels nicht berücksichtigt.

3 Verteilung der Direktzahlungen

Ausgangspunkt für die Diskussion um die Modulation der Direktzahlungen ist deren ungleiche Verteilung zwischen den Betriebsformen und Betriebsgrößen (Blanc et al., 2000; Colson und Chatellier, 1999). Nach den zugrunde liegenden Modellrechnungen entfallen 58 % bzw. 65 % der in 2004 zu erwartenden Direktzahlungen auf 25 % der Betriebe in Frankreich bzw. Deutschland. Die stärkere Konzentration der Direktzahlungen in Deutschland ist vor allem auf den hohen Anteil flächenstarker Marktfruchtbetriebe zurückzuführen.

Die Schichtung der deutschen und französischen Betriebe nach dem Niveau der Direktzahlungen in 2004 zeigt Unterschiede nach Flächennutzung und Beschäftigung auf (Tabelle 1). In beiden Ländern haben die Betriebe, die bis zu 30.000 € an Direktzahlungen erhalten, einen hohen Anteil an der Flächennutzung (48 % der LF in Deutschland bzw. 59 % in Frankreich) und Beschäftigung (71 % der AK in Deutschland bzw. 81 % in Frankreich). In Betrieben mit Direktzahlungen von mehr als 100.000 € sind ausgeprägte Unterschiede zwischen beiden Ländern festzustellen:

- In Deutschland entfallen auf diese Gruppe 1,2 % aller Betriebe; sie bewirtschaften 28,5 % der Fläche und beschäftigen 15,8 % der Arbeitskräfte, erhalten 28,5 % der Direktzahlungen und tragen mit 17 % zum Produktionswert bei.

- In Frankreich entfallen nur 0,5 % der Betriebe auf diese Gruppe; sie weisen 3,1 % des Arbeitskräfteeinsatzes und 0,7 % der Flächennutzung auf, während 2,5 % des Produktionswertes und 1,3 % der Direktzahlungen auf sie entfallen.

Daraus lassen sich Rückschlüsse auf die Wirkung der von der EU-Kommission vorgeschlagenen degressiven Prämienstaffelung ab einem Schwellenwert von 100.000 € ableiten. Von dieser Maßnahme wären in Frankreich nur ein sehr kleiner Anteil von Betrieben und ein relativ kleines Prämienvolumen betroffen gewesen. In Deutschland wären vor allem die flächenstarken Betriebe in den neuen Ländern betroffen gewesen; aufgrund ihres relativ großen Prämienvolumens hätten sie den größten Anteil der in der

Tab. 1: Verteilung der Betriebe nach der Höhe der Direktzahlungen in 2004

Table 1: Distribution of farms depending on the level of direct payments in 2004

	Direktzahlungen je Betrieb (in €)								
	≤5.000	5.000 - 10.000	10.000 - 20.000	20.000 - 30.000	30.000 - 40.000	40.000 - 50.000	50.000 - 100.000	> 100.000	Insgesamt
Frankreich									
Anteil									
Betriebe %	21,3	18,1	26,7	16,0	7,2	4,5	5,7	0,5	100
Arbeitskräfte %	1,6	7,4	21,3	21,5	13,6	10,9	20,4	3,1	100
Flächennutzung %	25,7	16,7	24,3	14,3	7,1	4,5	6,7	0,7	100
Standarddeckungsbeitrag %	22,3	11,9	20,4	15,2	9,0	7,2	12,3	1,8	100
Produktionswert %	24,6	14,4	21,8	13,9	8,2	5,9	9,9	1,3	100
Direktzahlungen %	6,2	10,5	22,6	19,8	12,1	9,5	16,8	2,5	100
Betriebseinkommen %	20,7	13,2	21,0	15,4	9,3	7,0	11,7	1,7	100
Deutschland									
Anteil									
Betriebe %	17,7	25,0	33,9	12,6	4,7	2,2	2,5	1,2	100
Arbeitskräfte %	17,6	19,0	26,6	11,2	4,8	2,3	2,7	15,8	100
Flächennutzung %	4,4	12,3	24,0	13,5	7,1	4,1	6,1	28,5	100
Standarddeckungsbeitrag %	13,8	15,7	27,3	14,5	6,7	3,5	3,9	14,6	100
Produktionswert %	14,3	15,4	26,4	13,5	6,2	3,3	3,9	17,0	100
Direktzahlungen %	2,1	9,4	23,8	15,2	8,0	4,9	8,2	28,5	100
Betriebseinkommen %	10,4	17,3	31,7	15,9	7,1	3,9	5,2	8,4	100

Quelle: RICA UE 1995, DGVI-A3 - INRA LERECO Nantes.

EU resultierenden Prämienkürzungen zu tragen gehabt. Drastische Einkommenseinbußen in Größenordnung von 10 % der Deckungsbeiträge wären die Folge gewesen (Kleinhanß et al., 1998). Die Ungleichverteilung der zu erwartenden Belastungen zwischen den EU-Ländern erklärt die ablehnende Haltung der Bundesregierung gegenüber diesem Vorschlag.

4 Auswirkungen der Modulation

Während der Kommissionsvorschlag in den Verhandlungen zur Agenda 2000 keine Mehrheit fand, wurde Einigung erzielt über die Ausgestaltungsmöglichkeit der Direktzahlungen nach dem Subsidiaritätsprinzip. Artikel 4 der horizontalen Maßnahmen eröffnet den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, Prämienkürzungen mit Bezug zum Arbeitkräfteeinsatz (Modulation) bzw. Umweltstandards (Cross Compliances) vorzunehmen. Die eingesparten Mittel verbleiben in den betreffenden Mitgliedsländern und sollen zur Finanzierung von Maßnahmen zur Regionalentwicklung und Umweltschutz verwendet werden, wobei grundsätzlich eine nationale Kofinanzierung von 50 % gefordert wird. Die Prämienkürzungen im Rahmen der Modulation dürfen 20 % der betrieblichen Prämienansprüche nicht übersteigen; sie beziehen sich ausschließlich auf die im Rahmen der Marktordnungen gewährten Transferzahlungen, d. h. die der nationalen Kofinanzierung unterliegenden Transfers, z. B. für Agrar-Umweltprogramme, sind davon ausgenommen.

4.1 Das französische System der Modulation

Der Vorschlag der französischen Regierung zur Einführung der Modulation löste eine kontroverse Debatte und intensive Verhandlungen mit den Interessenverbänden aus. Befürworter der Modulation führten als Begründung an:

- Verringerung der Ungleichverteilung der Direktzahlungen zwischen den Betrieben
- Verbesserung der Effizienz staatlicher Transferzahlungen im Hinblick auf externe Effekte der Landbewirtschaftung
- Stärkere Entkopplung der Transferzahlungen im Hinblick auf die anstehenden WTO-Verhandlungen

Auf Grundlage des Artikels 4 der horizontalen Verordnung hat die französische Regierung am 24. März 2000 die Verordnung zur Durchführung der Modulation erlassen³ (Chatellier, 2000). Sie tritt mit dem Wirtschaftsjahr 1999/2000 in Kraft. Von der Modulation ausgenommen sind alle mit nationalen Mitteln kofinanzierte Transferzahlungen (z. B. Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete, Prämien für umweltgerechte Agrarerzeugung), auf die 12 % aller Direktzahlungen an die französische Landwirtschaft entfallen. Mit dieser Maßnahme sollen 160 Mio. €,

³ Décret n° 2000-280 du 24 mars 2000 relatif à la modulation des paiements accordés aux agriculteurs au titre des régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune. Journal officiel de la République Française, 26 mars 2000.

resp. 2 % der Direktzahlungen, zur Finanzierung von ‚Bewirtschaftungsverträgen‘ (CTE: Contracts Territoriaux d'Exploitations) im Rahmen des ‚Landwirtschaftlichen Anpassungsgesetzes‘ umgelenkt werden.

Die Prämienkürzungen werden unter Berücksichtigung der Höhe der Direktzahlungen, der Betriebsgröße (ausgedrückt durch den StDB) und des Arbeitskräfteeinsatzes bzw. der Lohnkosten berechnet. Von der Modulation sind jene Betriebe ausgenommen, deren Direktzahlungen (MTAD) für das vorhergehende Kalenderjahr niedriger als der vom Landwirtschaftsminister festgesetzte Schwellenwert (SFAD) liegt. Dieser Schwellenwert ist nach Rechtsformen differenziert; er beträgt derzeit 30.000 € für Einzelunternehmen sowie Juristische Personen (EARL u. SCEA), in Personengesellschaften (GAEC) wird er mit der Anzahl der Mitglieder multipliziert. Von den o. g. Schwellenwert überschreitenden Unternehmen sind jene von der Modulation ausgenommen, deren StDB im zurückliegenden Kalenderjahr (MBSREF) einen vom Landwirtschaftsminister jährlich festzusetzenden Wert (MBSMIN; derzeit 50.000 €) nicht übersteigt. Bei Personengesellschaften wird MBSREF durch die Zahl der Teilnehmer dividiert.

Für die von der Modulation betroffenen Betriebe (MTAD > SFAD und MBSREF > MBSMIN) wird ein ‚Modulationsfaktor‘ (TRAD) nach folgender Formel berechnet:

$$\text{TRAD} = \frac{0,03 \cdot (\text{MTAD} - \text{SFAD}) + 0,25 \cdot \frac{(\text{MBSREF} - \text{MBSMIN})}{(\text{MBSMAX} - \text{MBSMIN})} \cdot (\text{MTAD} - \text{SFAD} - \text{CRMO})}{\text{MTAD}}$$

wobei:

TRAD: Faktor für Prämienkürzung

MTAD: Summe der im Rahmen der Agrarmarktordnung gewährten Direktzahlungen (€)

SFAD: Freibetrag je Unternehmen (€)

MBSREF: Standarddeckungsbeitrag (StDB in €)

MBSMIN bzw. MBSMAX: Unter- bzw. Obergrenze für StDB (€)

CRMO: Lohnkosten incl. betrieblicher Anteil an den Sozialabgaben (€)

Durch Multiplikation dieses Faktors (TRAD) mit den Direktzahlungen ergeben sich die Prämienkürzungen; diese sind auf 20 % begrenzt. Dabei wird ferner ein vom Ministerium jährlich festzusetzender Höchstwert für den StDB (MBSMAX; derzeit 150.000 €) berücksichtigt. Zusätzlich werden die Lohnkosten (incl. der auf das Unternehmen zu zahlenden Sozialabgaben; max. 22.500 €/AK) berücksichtigt; für nicht-entlohnte Arbeitskräfte wird ein Standardwert von 7.500 € angesetzt.

4.2 Konsequenzen des französischen Systems der Modulation

Mittels zweier Simulationsansätze werden die Auswirkungen des französischen Systems der Modulation in Frankreich und Deutschland unter Rahmenbedingungen von 2004 quantifiziert. Dabei wird angenommen, dass das derzeit in Frankreich geltende System in gleicher Weise in beiden Ländern angewendet wird. Die Berechnungen basieren auf Testbetriebsdaten der beiden Länder; sie erlauben eine differenzierte Abschätzung der von der Modulation betroffenen Betriebe sowie der zu erwartenden Prämienkürzungen auf betrieblicher, regionaler und sektoraler Ebene.

Nach unseren Berechnungen sind in **Frankreich** 59.300 Betriebe (14,7 % aller Betriebe) von der Modulation betroffen (Tabelle 2). In den betroffenen Betrieben werden die Direktzahlungen um durchschnittlich 4,9 % gekürzt; in 47 % dieser Betriebe betragen die Prämienkürzungen weniger als 2 %, während 9 % der Betriebe Kürzungen zwischen 10 und 20 % zu erwarten haben. Auf Sektorebene belaufen sich die Prämienkürzungen auf 160 Mio. € resp. 2,1 % der gesamten Direktzahlungen. Auf die betroffenen Betriebe entfallen 14 % des Arbeitskräfteeinsatzes, 34 % der Fläche und 43 % der Direktzahlungen.

In **Deutschland** wären nur 15.700 Betriebe (5,5 % von der Modulation betroffen und die Direktzahlungen würden sich um 100 Mio. €, resp. 2,5 % verringern. In den betroffenen Betrieben würden die Prämien um durchschnittlich 5,3 % gekürzt, wovon etwa die Hälfte der Betriebe Prämienkürzungen von bis zu 2 % und 11 % der Betriebe Kürzungen zwischen 10 und 20 % hinzunehmen hätten. Auf die betroffenen Betriebe entfallen 41 % der Flächen- und 47 % der gesamten Direktzahlungen.

Unterschiede nach Rechtsformen

Unterschiede nach Rechtsformen ergeben sich durch die unterschiedliche Behandlung im Rahmen der Modulation als auch durch die unterschiedliche Ausrichtung der Produktion und Betriebsgröße. Von der Gesamtzahl der Betriebe Frankreichs sind 78 % Einzelunternehmen, 12 % Personengesellschaften und 10 % Juristische Personen. Jeweils 12 % der Einzelunternehmen und Personengesellschaften sowie 35 % der Juristischen Personen sind von der Modulation betroffen (s. Tabelle 2). In Deutschland entfällt ein wesentlich größerer Anteil auf Einzelunternehmen (96 %), während der Anteil der Personengesellschaften (2,8 %) und Juristischen Personen (1 %) wesentlich niedriger ist. Im Gegensatz zu Frankreich ist ein wesentlich kleinerer Teil der Einzelunternehmen von der Modulation betroffen (4 %), während der Anteil bei den Personengesellschaften (29 %) wesentlich höher ist. Von den Juristischen Personen wären fast alle (98 %) von der Modulation betroffen.

Tab. 2: Auswirkungen der Modulation nach Rechtsform der Unternehmen
 Table 2: Impacts of modulation depending on the legal status of farms

	Einzelunternehmen			Personengesellschaften			Juristische Personen			Insgesamt		
	Ohne Mod.	Mit Mod.	Insg.	Ohne Mod.	Mit Mod.	Insg.	Ohne Mod.	Mit Mod.	Insg.	Ohne Mod.	Mit Mod.	Insg.
Frankreich												
Anzahl Betriebe	275.500	38.700	314.200	43.100	6.000	49.100	27.800	14.600	42.300	346.300	59.300	405.600
LF/Betrieb ha	43	132	54	89	238	107	49	158	87	50	149	64
Direktzahlungen (ohne Modulation) €	10.700	48.400	15.400	24.100	86.300	31.600	10.700	57.200	26.700	12.400	54.300	18.500
Prämienkürzung d. Modulation €	0	-2.500	-300	0	-2.670	-320	0	-3.110	-1.070	0	-2.670	-390
Prämienkürzung %	0	-5,2	-2,0	0	-3,1	-1,0	0	-5,4	-4,0	0	-4,9	-2,1
Deutschland												
Anzahl Betriebe	266.800	10.800	277.600	5.700	2.300	8.000	50	2.650	2.700	272.600	15.700	288.300
LF/Betrieb ha	34	157	39	72	400	164	650	1.550	1.530	36	428	57
Direktzahlungen (ohne Modulation) €	7.590	49.050	9.190	14.000	114.070	42.300	21.200	413.400	403.100	7.680	120.100	13.800
Prämienkürzung d. Modulation €	0	-2.400	-90	0	-11.800	-3.300	0	-17.600	-17.100	0	-6.320	-340
Prämienkürzung %	0	-4,8	-1,0	0	-9,9	-7,9	0	-4,3	-4,2	0	-5,3	-2,5

Quelle: INLB Germany 1997-98 / FAL-BAL KLEINHANSS und RICA France 1997 / INRA LERECO Nantes.

Die von der Modulation betroffenen Betriebe weisen eine wesentlich größere Flächenausstattung und höhere Transferzahlungen als die nicht betroffenen Betriebe auf. In Frankreich bewirtschaften die von der Modulation betroffenen Betriebe etwa das 3-fache der Fläche der sonstigen Betriebe. Die Transferzahlungen belaufen sich in Personengesellschaften auf das 3,5-fache, in den Einzelunternehmen auf das 4,5-fache und in den Juristischen Personen auf das 5,3-fache der sonstigen Unternehmen. In den betroffenen Betrieben werden die Direktzahlungen um etwas mehr als 5 % in Einzelunternehmen und Juristischen Personen gekürzt. In GAEC's liegen die Prämienkürzungen mit durchschnittlich etwa 3 % deutlich niedriger. Dies deutet darauf hin, dass in der Mehrzahl der Unternehmen nur die proportionale Kürzung wirkt, während das progressive Element der o. g. Formel infolge der Umlage des StDB auf die Zahl der Teilhaber kaum zur Wirkung kommen dürfte.

In Deutschland weisen die von der Modulation betroffenen Einzelunternehmen bzw. Personengesellschaften das 4,5- bzw. 5,5-fache der Flächenausstattung der jeweils nicht betroffenen Betriebe auf. Im Unterschied zu Frankreich weisen die Juristischen Personen eine sehr hohe Flächenausstattung auf, wobei die betroffenen Betriebe mehr als das Doppelte der Sonstigen bewirtschaften. Bei den Direktzahlungen sind die Unterschiede zwischen betroffenen und nicht betroffenen Unternehmen – auch im Vergleich zu Frankreich – noch ausgeprägter. Die von der Modulation betroffenen Einzelunternehmen erhalten

(ohne Modulation) das 6,5-fache der Direktzahlungen der sonstigen Unternehmen; bei Personengesellschaften ist es das 8-fache und bei den Juristischen Personen schließlich das 18-fache. Die Prämienkürzungen in den durch die Modulation betroffenen Betrieben belaufen sich auf 4 bis 5 % der Direktzahlungen in Einzelunternehmen und Juristischen Personen und damit in vergleichbarer Größenordnung wie in Frankreich. Hingegen haben die Personengesellschaften in Deutschland mit knapp 10 % deutlich stärkere Prämienkürzungen zu erwarten. Dies dürfte im Wesentlichen darauf zurückzuführen sein, dass ein Großteil dieser Unternehmen auf Ackerbau ausgerichtet ist und einen relativ geringen Arbeitskräftebesatz aufweisen.

Unterschiede nach Betriebsformen

Gravierende Unterschiede sind auch hinsichtlich der Betriebsformen festzustellen. Dies ist zurückzuführen auf das unterschiedliche Niveau der Transferzahlungen in den einzelnen Produktbereichen, die Betriebsgröße und den Arbeitskräftebesatz. Abbildung 1 stellt die Ergebnisse für Frankreich nach EU-Betriebsklassifizierung dar. Demnach entfallen auf die Gruppen Ackerbaubetriebe, Gemischtbetriebe, Milchviehbetriebe und Sonstige jeweils 20 bis 25 % aller Betriebe. Von den durch die Modulation betroffenen Betrieben sind 66 % Marktfruchtbetriebe und 20 % Gemischtbetriebe; auf die anderen Gruppen entfällt nur ein geringer Anteil. 84 % der durch die Modulation zu erwartenden Prämienkürzungen entfallen auf Marktfrucht-

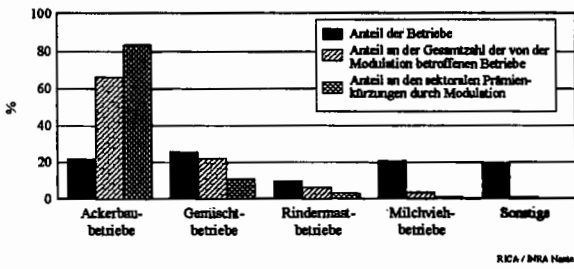


Abb. 1: Auswirkungen der Modulation in Frankreich differenziert nach Betriebsformen (EU-Klassifizierungsschema OTEX)

Fig.1: Impacts of modulation by farming types in France (classification by OTEX)

betriebe und 12 % auf Gemischtbetriebe. Milchvieh- und Rindermastbetriebe wären erst stärker betroffen nach Umsetzung der Milchmarktreform (2007/08).

Ein unmittelbarer Vergleich zwischen den Betriebsformen ist leider nicht möglich, da in den Testbetriebsdaten für **Deutschland** nur Informationen nach dem nationalen Klassifizierungsschema vorliegen. Bezüglich der Marktfruchtbaubetriebe ergeben sich ähnliche Verhältnisse wie bei den Ackerbaubetrieben in Frankreich: 64 % aller von der Modulation betroffenen Betriebe sind Marktfruchtbetriebe, 80 % der gesamten Prämienkürzungen entfallen auf diese Gruppe und davon wiederum etwa 90 % auf Betrie-

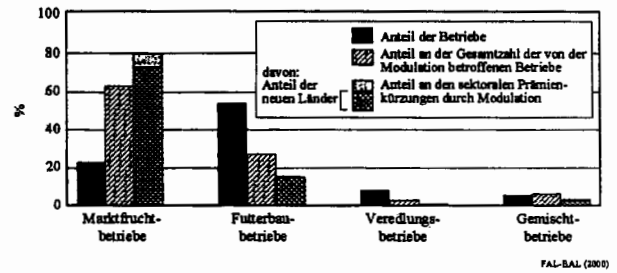
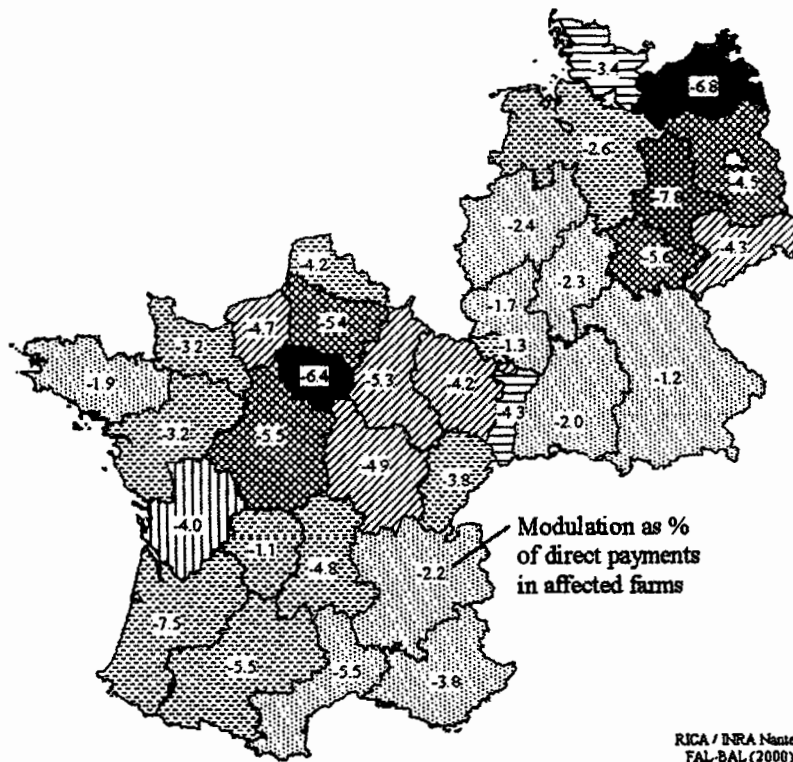
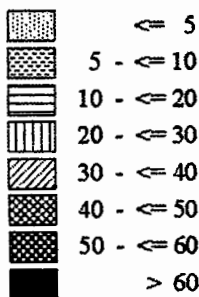


Abb. 2: Auswirkungen der Modulation in Deutschland differenziert nach Betriebsformen (deutsches Klassifizierungsschema)

Fig.2: Impacts of modulation by farming types in Germany (national classification scheme)

be in den neuen Ländern (Abbildung 2). Obwohl etwa 50 % aller Betriebe Futterbaubetriebe sind, entfallen nur etwa 25 % aller von der Modulation betroffenen Betriebe auf diese Gruppe und der Anteil an den gesamten Prämienkürzungen beträgt nur etwa 15 %. Das Gros der Prämienkürzungen ist von den Betrieben aus den neuen Ländern zu tragen. Gemischt- und Veredlungsbetriebe sind von der Modulation kaum betroffen.

Share of farms affected by modulation %



RICA / ITRA Nantes, FAL-BAL (2000)

Abb. 3: Regionale Auswirkungen der Modulation
Fig.3: Regional impacts of modulation

Regionale Auswirkungen

Die regionale Auswirkung der Modulation ist geprägt durch die Ausrichtung und Spezialisierung der Betriebe sowie der Betriebsgröße. In Frankreich ist der Anteil der von der Modulation betroffenen Betriebe in den Regionen besonders hoch, die auf die Erzeugung von Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen spezialisiert sind (s. Abbildung 3). Dies sind vor allem Ile-de-France (69 %), Centre (47 %) und Picardy (45 %). Die Prämienkürzungen belaufen sich in den betroffenen Betrieben auf 4 bis 6,4 % der Direktzahlungen. Weniger als 10 % der Betriebe sind von der Modulation betroffen in den Regionen mit Schwerpunkt Weinbau im Süden des Landes, im Nordwesten mit Schwerpunkt Milcherzeugung, Schweinemast und Geflügelerzeugung sowie im Zentrum Frankreichs mit Rindfleischerzeugung.

In Deutschland sind ausgeprägte Unterschiede zwischen alten und neuen Ländern festzustellen. In den alten Ländern wären nur 3,3 % aller Betriebe von der Modulation betroffen, wobei der Anteil in Niedersachsen bei 5,5 % und in Schleswig-Holstein bei 12,8 % liegt. Die durchschnittlichen Prämienkürzungen belaufen sich in den betroffenen Betrieben auf 1,2 bis 3,4 %. In den neuen Ländern würde die Hälfte der Betriebe der Modulation unterliegen, wobei der Anteil in Sachsen mit 33 % am niedrigsten und in Mecklenburg-Vorpommern mit 64 % am höchsten ist. In den auf Marktfruchtbau ausgerichteten Ländern Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern sind Prämienkürzungen zwischen 7 und 8 % zu erwarten. 91 % der gesamten durch die Modulation zu erwartenden Prämienkürzungen entfallen auf die Betriebe der neuen Länder. Daraus folgt, dass sich die Auswirkungen der Modulation nach dem französischen Schema nur graduell von denen des Kommissionsvorschlags nach degressiver Prämienstaffelung unterscheiden (Kleinhanß et al., 1998).

Zusammenfassung und Bewertung

Durch das in Frankreich in diesem Jahr eingeführte System der Modulation wird eine Umlenkung eines Teils der im Rahmen der EU-Marktorfnungen gewährten Transferzahlungen zugunsten der Regionalentwicklung angestrebt. Unter Bedingungen des Jahres 2004 sind etwa 15 % der Betriebe in Frankreich von der Modulation betroffen und 2,1 % der Direktzahlungen können im Rahmen des Landwirtschaftlichen Anpassungsgesetzes zugunsten des Programms ‚Bewirtschaftungsverträge zur Regionalentwicklung‘ umgeschichtet werden. In Deutschland würde die Modulation nach dem französischen Ansatz aufgrund der dualen Betriebsstruktur vor allem in den neuen Ländern greifen; etwa die Hälfte der dortigen Betriebe wären davon betroffen und 91 % der sektoralen Prämienkürzungen würden darauf entfallen. Deshalb dürfte es schwierig sein, ein bundesweit einheitliches Programm im Sinne ‚territorialer Bewirtschaftungsverträge‘

durchzusetzen. Vielmehr dürften die Regierungen der neuen Länder bestrebt sein, Länderprogramme durchzusetzen mit dem Ziel, Mittelumschichtungen zugunsten anderer Länder zu vermeiden. Derartige Überlegungen sind derzeit allerdings nicht angebracht, da von politischer Seite keine Bestrebungen zur Einführung der Modulation in Deutschland zu erkennen sind.

Neben den geschilderten Auswirkungen ist eine ganze Reihe von Fragen offen. Als Erstes ist die verwaltungsmäßige Umsetzung zu nennen. In Frankreich zeichnet sich bereits jetzt ab, dass die Verwendung von Standarddeckungsbeiträgen als Maß für die Größe und Wirtschaftskraft eines Unternehmens im Zusammenhang mit der Modulation umstritten ist, weil die Standardwerte nicht hinreichend differenziert sind und betriebsbezogene Transferzahlungen nicht einschließen. Die Berücksichtigung der Beteiligungsverhältnisse in Personengesellschaften und Juristischen Personen sowie die Ermittlung entlohnter und nicht entlohnter Arbeitskräfte dürfte Probleme bereiten, zumal bei dem zugrunde liegenden Ansatz der Anreiz besteht, die Angaben nach oben zu korrigieren. Ferner kann ein solches System auch Rechtsformwechsel induzieren, wobei die Umwandlung von flächenstarken Einzelunternehmen in Personengesellschaften begünstigt werden dürfte. Schließlich können mit der vorliegenden Analyse keine Aussagen abgeleitet werden über den Mittelrückfluss und die Einkommenseffekte der sog. territorialen Bewirtschaftungsverträge.

Da vor allem die flächenstarken und häufig kostengünstiger produzierenden Betriebe von der Modulation betroffen sind, kann die Wettbewerbsfähigkeit vor allem im Ackerbau gegenüber anderen Ländern, die nicht von der Modulation Gebrauch machen, beeinträchtigt werden. Allerdings spielen hier auch andere nationale Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Direktzahlungen eine Rolle, wie die Regionalisierung der Flächenprämien und Verteilung von Prämienplafonds (z. B. für Ölsaaten und Tierprämien) sowie die Ausgestaltung von Agrar-Umweltprogrammen.

Neben der angestrebten Mittelumschichtung zugunsten der Regionalentwicklung wird von französischer Seite auch der mögliche Beitrag der Modulation zur Entkopplung der Transferzahlungen angeführt. Dies trifft zwar im Kern zu, zumal Direktzahlungen durch zusätzliche Kriterien wie Arbeitskräfteeinsatz und Betriebsgröße modifiziert werden. Unseres Erachtens dürfte das in Frankreich eingeführte System den Ansprüchen an eine Entkopplung der Transferzahlungen nur in geringem Umfang gerecht werden, da der überwiegende Teil der Betriebe und der Produktion nicht der Modulation unterliegen und der Lenkungseffekt der überwiegend produktionsgebundenen Prämien durch die Modulation nur leicht abgeschwächt wird. Weiterhin besteht die Gefahr, dass die Rahmenbedingungen für betriebliche Entscheidungen unschärfer werden und betriebliche Anpassungen zur Umgehung der Modulation nicht auszuschließen sind.

Literatur

- Blanc C., Blogowski A., Mathurin J., Dehaut M., 2000. Agenda 2000: Les conséquences de l'accord de Berlin pour l'agriculture française. Notes et Etudes Economiques n°11, 33-89
- Butault J. P., 1999. Coûts de production, productivité et dégressivité temporelle des aides. INRA Sciences sociales n° 6
- Chatellier V., 2000. La modulation des aides directes à l'agriculture française. INRA Sciences sociales n° 5
- Colson F., Chatellier V., 1999. La nouvelle réforme de la PAC : baisse modérée des revenus et augmentation des aides directes pour les producteurs de viande bovine. INRA Productions Animales 12 (3), 171-182
- Commission européenne, 1998. Agenda 2000 – Propositions de la Commission. Bruxelles
- Commission européenne, 2000. Agenda 2000, CAP reform decisions : Impact analyses. Brussels
- Conseil européen, 1999. Conseil européen de Berlin : Conclusions de la présidence. Bruxelles
- Delorme H., Méchineau V., Perraud D., 1998. Les politiques nationales d'adaptation à la réforme de la PAC : uniformisation des instruments, diversification des politiques. Notes et Etudes Economiques n°8, 79-108
- Guyomard H., 1999. La nouvelle réforme de la Politique agricole commune: une perspective internationale. Economie et statistique n°329-330, 13-33
- Instituto Nazionale de Economia Agraria (INEA), 2000. La modulazione degli aiuti diretti della PAC in Italia. Working Paper no. 4. <http://www.INEA.IT/pubbl/collane.cfm>
- Kirschke D., Odening M., Doluschitz R., Fock T., Hagedorn K., Rost D., von Witzke H., 1998. Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik - Ausichten für die neuen Bundesländer, Kiel
- Kleinhanß W., Manegold D., 1998. Begrenzung der Transferzahlungen im Rahmen der Agenda 2000 – Ausgestaltungsmöglichkeiten und Wirkungen. Landbauforschung Völkenrode, 234-247
- Kleinhanß W., Osterburg B., Manegold D., Seifert K., Cypris Ch., Hemme T., Jacobs A., Kreins P., Offermann F., 1998. Auswirkungen der Agenda 2000 auf die deutsche Landwirtschaft - Eine modellgestützte Folgenabschätzung auf Markt-, Sektor-, Regions- und Betriebsebene. Arbeitsbericht 2/98, Institut für Betriebswirtschaft der FAL, Braunschweig