

## **Begrenzung der Transferzahlungen im Rahmen der Agenda 2000 - Ausgestaltungsmöglichkeiten und Wirkungen -**

WERNER KLEINHANSS<sup>1</sup> und DIRK MANEGOLD<sup>2</sup>

Institut für Betriebswirtschaft<sup>1</sup>  
und  
Institut für landwirtschaftliche Marktforschung<sup>2</sup>

### **1 Einleitung**

In ihrem im Juli 1997 veröffentlichten Grundsatzpapier 'Agenda 2000' hat die EU-Kommission erstmals den Gedanken einer Begrenzung von Transferzahlungen je Unternehmen aufgegriffen (Europäische Kommission, 1997). Die am 18. März 1998 veröffentlichten Entwürfe der Rechtsverordnungen sehen eine degressive Prämienstaffelung je Betrieb vor (Agra-Europe, 1998). Die Prämienkürzung bezieht sich auf die im Rahmen der Agrarmarktordnungen gewährten Transferzahlungen; sie ist obligatorisch und führt zu Einsparungen im EU-Haushalt. Zusätzlich haben die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, Prämienobergrenzen mit Bezug zum Arbeitskräftebesatz (Modulation) bzw. im Hinblick auf die Einhaltung von Umweltstandards (Cross-Compliance) festzulegen. Die hierbei realisierten Einsparungen verbleiben in Verfügung der Mitgliedsstaaten und sollen zur Förderung von Umweltprogrammen verwendet werden. Erst die nach den fakultativen Maßnahmen verbleibenden Transferzahlungen je Betrieb unterliegen der obligatorischen Prämienkürzung.

Der Vorschlag der EU-Kommission von betrieblichen Prämienobergrenzen bzw. degressiver Prämienstaffelung hat eine intensive Diskussion unter Politikern und Wissenschaftlern ausgelöst. Diese Diskussion erstreckt sich von prinzipieller Ablehnung (Koester, 1997; Schmitz, 1998) über Grundsätze für die Transferzahlungen bis hin zu konkreten Vorschlägen für die Ausgestaltung von Prämienobergrenzen. In Erwägung gezogen werden Prämienbegrenzungen bezogen auf fixe Faktoren bzw. mit degressiver Staffelung nach Fläche u. a. orientiert an der Kostendegression (Kirschke et al., 1998), tatsächlichem Arbeitskräfteeinsatz (Colson, 1997) bzw. nach normativem Arbeitszeitbedarf (Sächsisches Landwirtschaftsministerium). Schließlich wäre auch eine degressive Staffelung des gesamten Prämienvolumens denkbar (Niedersächsisches Landwirtschaftsministerium).

Die am 18. März 1998 veröffentlichten Vorschläge der Rechtsverordnungen sehen eine 20 %ige Prämienkürzung für ein Prämienvolumen zwischen 100 bis 200 TECU vor und eine 25 %ige Kürzung für die übersteigenden Prämienansprüche. Nach Ergebnissen von Modellrechnungen sind von dieser Prämienkürzung insbesondere Großbetriebe in den neuen Ländern betroffen (vgl. Cypris et al., 1997b; Kleinhanß et al., 1998; Hemme et al., 1998; Manegold et al., 1998).

Inwieweit Prämienkürzungen durch Betriebsteilung vermieden werden können, wird kontrovers beurteilt. Je nach Ausgestaltung der Prämienkürzung sind neben den unmittelbaren Einkommenseffekten negative betriebsstrukturelle Konsequenzen zu erwarten.

Zielsetzung dieses Beitrages ist es, nach einigen grundsätzlichen Erörterungen zur Ausgestaltung von Prämienbegrenzungen, die Vor- und Nachteile ausgewählter Ansätze zu analysieren und Vergleiche mit dem Kommissionsvorschlag anzustellen. Darauf aufbauend wird ein eigener Ansatz entwickelt. Die Folgewirkungen der verschiedenen Ansätze werden mittels einzelbetrieblicher Modellrechnungen mit einem Sample von knapp 1000 Betrieben abzuschätzen versucht. Anpassungen durch Betriebsteilung bleiben dabei ausgeklammert, da keine hinreichenden Informationen über den künftigen Rechtsrahmen vorliegen. Unter Berücksichtigung der Agenda-Vorschläge werden ausschließlich betriebsbezogene Obergrenzen betrachtet; Ansätze einer zeitlich degressiven Prämienstaffelung werden hier nicht untersucht, obwohl diese aus wissenschaftlicher Sicht wohlbegründet wären (Tangermann, 1997).

### **2 Prinzipien und Ausgestaltung von Prämienbegrenzungen**

Grundsätzlich ist zwischen einer zeitlichen und einer betrieblichen Degression staatlicher Transferzahlungen zu unterscheiden. Zeitlich befristete und degressive Zahlungen sind ein anerkanntes und bewährtes Mittel der Politik, um Anpassungen zu erleichtern bzw. sozial abzufedern. Beweggründe für die Einführung von Prämienobergrenzen oder deren degressive Staffelung je Betrieb sind die unerwünschte Verteilung von Transfers, Überkompensation, mangelnde Legitimation sowie sonstige politische Ziele, die sich (nur) mit Prämienobergrenzen erreichen lassen.<sup>3</sup> Im Zusammenhang mit der Diskussion um die Agenda 2000 zielen diese Überlegungen vor allem auf große Unternehmen ab, die bereits seit der EU-Agrarreform von 1992 Preisausgleichszahlungen in einem Umfang erhalten, der gesellschaftlich nicht uneingeschränkt akzeptiert wird. Für Frankreich angestellte Berechnungen zeigen (Colson,

**3** Wären Preisausgleichszahlungen zeitlich degressiv gestaffelt, so wäre das Problem der Überkompensation sowie deren Kappung von geringerer Bedeutung.

1997), daß 20 % der landwirtschaftlichen Betriebe 60 % der direkten Transferzahlungen erhalten (Verteilungseffekt). Vom Europäischen Rechnungshof werden Einzelfälle von Preisausgleichszahlungen bis zu 6 Mio. DM je Unternehmen kritisiert. Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten, daß große Unternehmen mit der früheren „aktiven Agrarpreispolitik“ noch stärker begünstigt wurden als bei der derzeitigen. Allerdings legt die derzeitige EU-Agrarmarktpolitik das Niveau der Einkommenstransfers offen.

Was die Legitimation von Preisausgleichszahlungen anbelangt, so kann diese zeitlich nicht unbefristet gelten. Transferzahlungen sind auf einen bestimmten Zeitpunkt/Periode hin fixiert und sollen die aus Politikänderungen resultierenden Einkommenseinbußen abfedern. Soweit sich durch die vollzogenen Liberalisierungsschritte z. B. die Preise auf das 'Niveau vor der Reform' zubewegen, wären Prämienkürzungen gerechtfertigt. Transferzahlungen lassen sich für längere Zeiträume nur dann rechtfertigen, wenn sie funktionell auf sich ändernde gesellschaftliche Anforderungen ausgerichtet werden. Tangermann (1997) und der Wissenschaftliche Beirat (1997) stellen deshalb zu Recht die Forderung nach einer zeitlich degressiven Staffelung der Preisausgleichszahlungen.

Inwieweit mit Prämienobergrenzen andere politische Ziele erreicht werden können, läßt sich zur Zeit nur schwer abschätzen. Soweit es sich um umweltpolitische Ziele handelt, dürften Prämienobergrenzen nur wenig geeignet sein (OECD, 1998), da kein signifikanter Einfluß der Betriebsgröße auf Umweltbelastungen nachgewiesen werden kann (Nieberg, 1994).

## 2.1 Ansatzpunkte für Prämienbegrenzungen

Bei der Einführung von Prämienobergrenzen ist zunächst zu klären, welche Zielgruppe anvisiert und welche Wirkungen mit einem solchen System angestrebt bzw. welche Effekte vermieden werden sollen.

Hinsichtlich der *Zielgruppe* spielt sicherlich die Betriebsgröße eine Rolle, wobei als Maßstab für die Größe der Umfang fixer Faktoren (Boden, Arbeit, Kapitalausstattung) oder das Volumen an Transferzahlungen oder Einkommen zugrunde gelegt werden können. Basis für die Beurteilung der verschiedenen Systeme sind die im Rahmen der EU-Agrarmarktpolitik nach der Agenda 2000 gewährten Prämienansprüche, die flächen- bzw. tierbezogen gezahlt werden:

- *Flächenbezug*: Die degressive Staffelung der Preisausgleichszahlungen nach LF wurde von Kirschke et al. (1998) untersucht. Ein solcher Ansatz wäre in Verbindung mit Einheitsprämien für die Fläche geeignet (Cypris et al., 1997a). Beim gegenwärtigen System produktgebundener Preisausgleichszahlungen wäre dazu eine Umwandlung der Tierprämien in Flächenprämien notwendig, was zu signifikanten Veränderungen der Einkommensverteilung führen würde. Im Rahmen der

Modellrechnungen wird daher die Fläche als Bezugsgröße nicht berücksichtigt.

- *Arbeitskräfte*: Die Vorschläge gehen von tatsächlichem Arbeitskräfteeinsatz bzw. normativem Arbeitszeitbedarf aus. Der erste Ansatz entspricht dem französischen Vorschlag, nach dem für bis zu zwei AK (Ist) maximal 50 TECU an Preisausgleichszahlungen beansprucht werden können, für jede weitere AK bis zu 20 TECU. Der zweite Vorschlag bezieht sich auf Norm-AK, nach dem z. B. die Anpassungshilfe<sup>4</sup> in den neuen Ländern bemessen wurde. Nach dem System der Anpassungshilfe wurden alle Verfahren einbezogen, es wurde ein normativer und für alle Betriebsgrößen konstanter Arbeitsbedarf in Ansatz gebracht und die Förderbeträge waren nach Zahl der Fördereinheiten degressiv gestaffelt. Ferner wurde ein Grundbetrag von bis zu zwei Fördereinheiten gewährt. Im Vorschlag des Sächsischen Landwirtschaftsministeriums werden nur diejenigen Verfahren berücksichtigt, für die Preisausgleichszahlungen gewährt werden, und es wird ein konstanter Höchstsatz für Transferzahlungen je Norm-AK ohne degressive Staffelung und Höchstgrenze angenommen.
- *Volumen an Transferzahlungen*: Grundsätzliche Gestaltungsmöglichkeiten bestehen hier in Obergrenzen je Unternehmen<sup>5</sup> bzw. einer progressiven Prämienkürzung, die wie eine progressive Steuer wirkt. Der erste Ansatz führt zu Sprungstellen mit negativen Wirkungen auf strukturelle Entwicklungen bzw. Umgehungsmöglichkeiten durch Betriebsteilung. Der zweite Ansatz ließe sich im Hinblick auf soziale Komponenten und Verwaltungsvereinfachung mit einem Grundbetrag sowie einer Degressionszone mit bzw. ohne Abschneidegrenze ausgestalten.

*Einsparungen* im Staatshaushalt lassen sich grundsätzlich mit jedem Verfahren von Prämienbegrenzungen erzielen, sofern diese überhaupt restriktiv wirken und nicht durch betriebliche Anpassung umgangen werden können.

Die Vermeidung *negativer Effekte* zielt vor allem auf den Strukturwandel. Obergrenzen, vor allem wenn sie sehr niedrig angesetzt werden, hemmen bzw. verzerren den Strukturwandel und damit die Herausbildung leistungsfähiger Einheiten. Eine moderate Degression hätte demgegenüber Vorteile, wenn die Betriebsentwicklung im Hinblick auf das Entstehen größerer leistungsfähiger Einheiten nicht grundsätzlich unterbunden würde. Degressionseffekte

<sup>4</sup> Verordnung zur Gewährung von Anpassungshilfen in den Jahren 1993 bis 1995 für die Landwirtschaft in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Landwirtschafts-Anpassungshilfeverordnung 1993 bis 1995 vom 9. Juli 1993. Bundesgesetzblatt, Jg 1993, Teil I, 1150-1154.

<sup>5</sup> So sind z. B. in den USA (US-FAIR-Act) die Transferzahlungen auf 40.000 US \$ je Unternehmen begrenzt, wobei ein Unternehmer für bis zu drei Unternehmen insgesamt 80.000 US \$ beanspruchen kann.

(Kosteneinsparungen) durch Betriebsvergrößerung könnten dann solange genutzt werden, wie diese größer sind als die marginale Verringerung der Transferzahlungen.

## 2.2 Beschreibung der analysierten Ansätze zur Prämienbegrenzung

Im Rahmen der Modellrechnungen wurden jeweils zwei Ansätze mit AK-bezogenen bzw. volumenmäßigen Begrenzungen<sup>6</sup> bzw. Staffelungen der Transferzahlungen analysiert. Diese werden mit einem Referenzszenario (Ref) verglichen, bei dem Rahmenbedingungen der Agenda 2000 ohne Prämienbegrenzung, projiziert auf das Zieljahr 2005 angenommen wurden. Im Hinblick auf die maximal ausschöpfbaren Prämienvolumen wurde von Getreidepreisen entsprechend des abgesenkten Interventionspreisniveaus ausgegangen, bei dem dann die auf 66 ECU/t Getreidereferenzertrag angehobenen Flächenprämien gelten (Kleinhanß et al., 1998)

Die Begrenzungen beziehen sich immer auf die im Rahmen der Marktregelungen beanspruchbaren Preisausgleichszahlungen je Unternehmen, d. h., daß bei degressiven Ausgestaltungen für ein bestimmtes Prämienvolumen statt 100 % nur (100-x) % ausgezahlt werden. Prämienbegrenzungen sind immer entscheidungsrelevant, sie beeinflussen die Betriebsorganisation und den Faktoreinsatz und mindern in den betroffenen Betrieben in der Regel die Einkommen.

Die einzelnen Ansätze sind wie folgt charakterisiert:

- **Pr\_Age** ist der Vorschlag im Rahmen der Agenda 2000. Für die ersten 100 TECU Prämienanspruch je Unternehmen erfolgt keine Kürzung, Prämienansprüche zwischen 100 und 200 TECU werden linear um 20 % gekürzt. Darüber hinausgehende Ansprüche unterliegen einer Prämienkürzung von 25 %. Es gibt keine Kappungsgrenze. Die Definition eines 'Unternehmens'

---

<sup>6</sup> Der von uns entwickelte Ansatz wird in Kapitel 4 abgehandelt.

<sup>7</sup> Im Modell wird der Einsatz zusätzlicher Lohnarbeitskräfte nur im Rahmen der durch die Buchführungsdaten beschriebenen Kapazitätsbegrenzungen zugelassen.

<sup>8</sup> In den Modellrechnungen werden in Anlehnung an die in der 'Anpassungshilfe für die neuen Länder' verwendeten Normwerte folgende Bedarfswerte zugrundegelegt: Milchkühe 80 Akh/Kuh; sonstige prämiengünstigste Rinder 18 Akh/Tier; prämiengünstigsten Verfahren der pflanzlichen Produktion 19 Akh/ha. Eine Norm-AK liefert 1.950 Akh/Jahr.

<sup>9</sup> Das hier verwendete Optimierungsmodell erlaubt eine weitergehende Differenzierung der Prämienbegrenzungen; im Rahmen dieses Beitrages wird auf die Erörterung verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten verzichtet.

im Sinne der Verordnung ist derzeit noch unklar. Für die Modellrechnungen wird als Unternehmen ein Betrieb in seiner bisherigen Rechtsform angesehen.

- **Pr\_AK<sup>ist</sup>** bezieht sich auf den französischen Vorschlag (Colson, 1997). Betriebe mit bis zu 2 Ist-AK können bis zu 50 TECU Prämie beanspruchen, bezogen auf jede weitere AK werden nur noch 20 TECU gewährt, was einem Abschlag von 20 % je AK entspricht.<sup>7</sup> Es gibt keine Obergrenzen der förderfähigen Arbeitskräfte.
- **Pr\_AK<sup>nor</sup>** lehnt sich an den Vorschlag des Sächsischen Landwirtschaftsministeriums an. Die Arbeitsbedarfswerte<sup>8</sup> werden den Angaben in der 'Anpassungshilfe für die neuen Länder' entnommen, sollen aber nur für die prämiengünstigsten Verfahren gelten. Betriebsgrößenspezifische Differenzierungen werden nicht vorgenommen<sup>9</sup>. Die maximalen Preisausgleichszahlungen werden hier mit konstant 50 bzw. 70 TDM je Norm-AK angenommen. Da weder ein Grundbetrag noch eine Obergrenze vorgesehen sind, können kleine Betriebe in gleicher Weise von Prämienbegrenzungen betroffen sein wie große Betriebe.

Die Wirkungen der verschiedenen Systeme der Prämienbegrenzung auf die Prämienauszahlung lassen sich wie folgt umschreiben: Beim Ansatz **Pr\_AK<sup>ist</sup>** kommt für bis zu 2 AK (Ist) der Sockelbetrag zur Geltung. Flächenschwache Betriebe haben, soweit das Prämienvolumen den Sockelbetrag nicht übersteigt, keine Prämienkürzungen zu erwarten. Im Gegensatz dazu gilt beim Verfahren **Pr\_AK<sup>nor</sup>** ein konstanter Betrag je Norm-AK, so daß Betriebe mit geringem Prämienvolumen in gleicher Weise von Prämienkürzungen betroffen sein können wie Großbetriebe. Entscheidend für eventuelle Prämienkürzungen ist der maximale Prämienbetrag je Norm-AK sowie die Höhe der Arbeitszeitbedarfswerte in Relation zum Prämienanspruch.

Diese Problematik wird anhand der in **Tabelle 1** ausgewiesenen Prämienansprüche und Prämienpotentiale unter Berücksichtigung der im Modell verwendeten Daten verdeutlicht. Der Prämienanspruch für Grandes Cultures wird durch den Norm-AK Ansatz, insbesondere bei dem niedrigen Betrag von 50 TDM nicht voll gedeckt, so daß Prämienkürzungen zu erwarten sind. Ein ähnliches Bild ergibt sich für Mastbullen. Verfahren der Ochsenmast, für die bei niedrigem Viehbesatz Zusatzprämien für extensive Tierhaltung beansprucht werden können, haben einen weit höheren Prämienanspruch als die maximale Prämie nach Norm-AK. Bezogen auf die durchschnittliche Milchleistung einer 'virtuellen Kuh' beläuft sich das Prämienpotential für Milchkühe auf 2.870 bzw. 2.050 DM, während die Milchkuhprämie nach Agenda nur 417 DM beträgt. Daraus folgt, daß unausgeschöpfte Prämienpotentiale von der Milchviehhaltung auf die Rindviehhaltung bzw. den Grandes Cultures Sektor verlagert werden können. Betriebe ohne Milchkühe haben hingegen Prämienkürzungen zu erwarten. Marktfruchtbau- oder Rindermastbetriebe dürften deshalb bestrebt sein, Milchkühe zu halten und den Bestand ggf. über Quotenzukauf aufzustocken. Daraus resultiert wiederum eine stärkere Nachfrage nach Milchquote mit

entsprechenden Wirkungen auf deren Preise.

Bei den volumenmäßigen Prämienkürzungen treten keine zusätzlichen Kontrollgrößen in Kraft, so daß die einzelnen Verfahren proportional von Prämienkürzungen betroffen sind. Der Agenda-Vorschlag beinhaltet eine sprunghaft einsetzende Prämienkürzung, wobei die erste Stufe als Teilungsgrenze wirken kann, sofern Betriebsteilungen zur Vermeidung von Prämienkürzungen nicht gesetzlich ausgeschlossen werden.

Die Modellrechnungen wurden mit demselben, auch für die Folgenabschätzung zur Agenda 2000 (Kleinhanß et al., 1998) verwendeten Sample von 973 Betrieben durchge-

führt. Die Verteilung der Betriebe orientiert sich an der für das Jahr 2005 projizierten Betriebsstruktur, wobei die flächenstarken Betriebe der neuen Länder zahlenmäßig überrepräsentiert sind, um diesbezüglich die Qualität der Ergebnisse zu verbessern.

### 3 Ergebnisse der Modellrechnungen

Prämienbegrenzungen bzw. deren degressive Staffelung haben Veränderungen der Betriebsorganisation, des Faktoreinsatzes, der Einkommen und Transferzahlungen zur Folge. Diese werden im folgenden differenziert nach Betrieben sowie den nach Betriebsformen und LF-Größenklassen geschichteten Betriebsgruppen dargestellt. Wegen der unterschiedlichen Betriebsstruktur erfolgt eine regionale Differenzierung nach alten und neuen Ländern.

#### 3.1 Auswirkungen auf Transferzahlungen

In **Abbildung 1** sind die unter Berücksichtigung von Prämienkürzungen gewährten Transferzahlungen in bezug zur Referenzsituation dargestellt. Die Betriebe sind nach Höhe der Transferzahlungen in der Referenz aufsteigend sortiert. Nach dem französischen Ansatz  $Pr_{AK}^{ist}$  lassen sich folgende Bereiche abgrenzen. Im Rahmen des Grundbetrages erhalten Betriebe Transferzahlungen in voller Höhe. Betriebe mit Prämienansprüchen zwischen 100 und 300 TDM in der Referenzsituation haben bei hohem Arbeitskräftebesatz nur geringe Kürzungen der Prämien zu erwarten. Bei maximal 2 Arbeitskräften können sie allerdings nur den

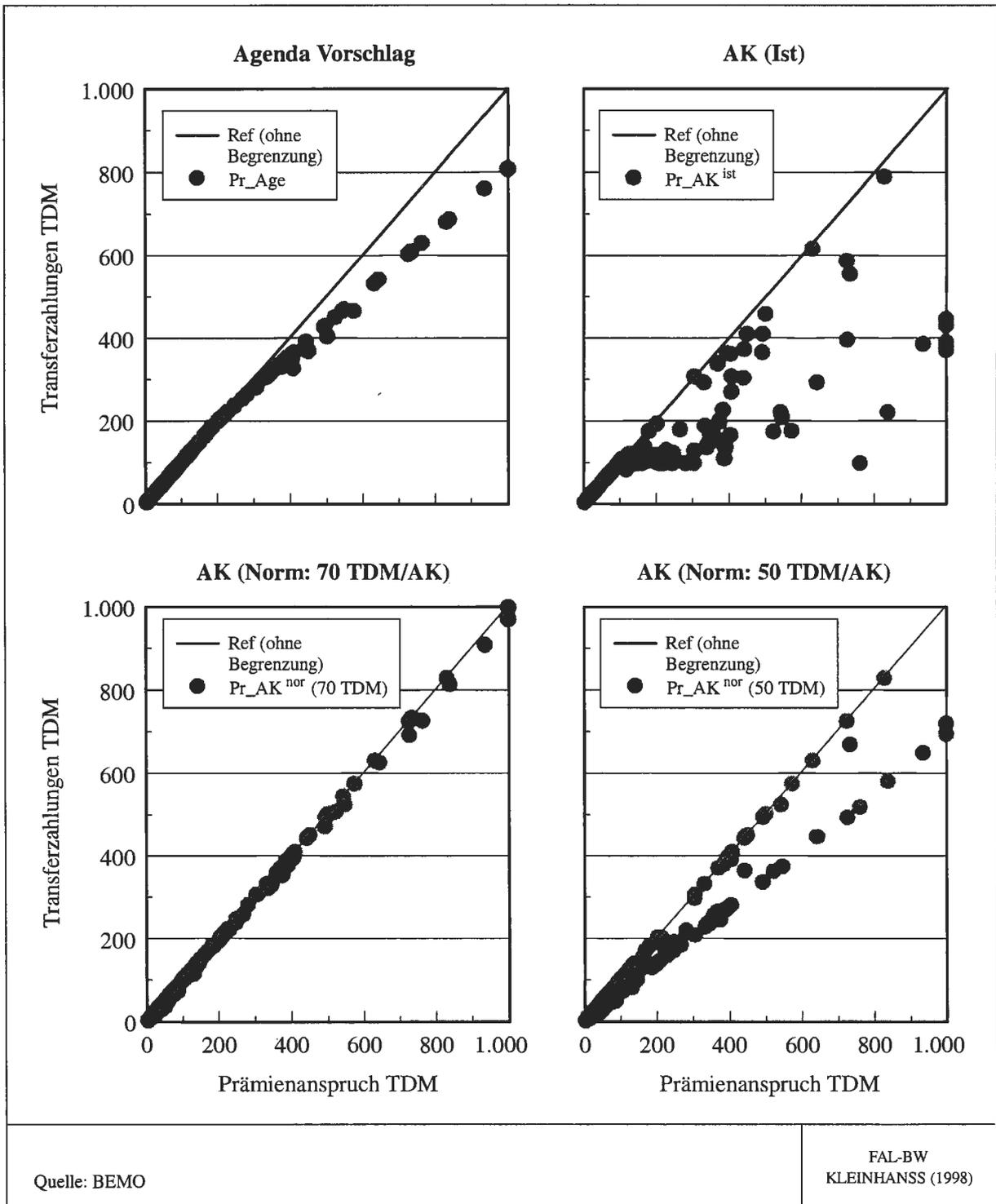
**Tabelle 1:** Prämienansprüche und Prämienpotential bei Prämienbegrenzung auf der Basis von Norm-AK

	Prämienanspruch nach Agenda	Prämienpotential <sup>1)</sup> nach Norm-AK-Ansatz ( $Pr_{AK}^{nor}$ ) beim Höchstsatz von ... DM/AK	
		70.000	50.000
<b>Pflanzliche Produktion</b>			
Grandes Cultures incl. Flächenstilllegung (Hülsenfrüchte)			
• Referenzertrag min. DM/ha	543 (596)	682	487
• Referenzertrag max. DM/ha	801 (879)	682	487
<b>Tierische Produktion</b>			
Mastbullen DM/Tier	624	646	461
Mastochsen DM/Tier	662	646	461
Mutterkühe DM/Tier	448	646	461
Milchkühe <sup>2)</sup> DM/Tier	417	2.871	2.051
Incl. Extensivierungsprämie			
Mastochsen DM/Tier	1.052	646	461
Mutterkühe DM/Tier	643	646	461
1) 1.950 AKh/AK; Normwert für Grandes Cultures 19 AKh; Milchkühe 80 AKh; sonstige Rinder 18 AKh.		FAL-BW KLEINHANSS (1998)	
2) Virtuelle Kuh. Quelle: BEMO			

Grundbetrag beanspruchen, was starke Prämienkürzungen zur Folge hat. Bei höherer AK-Ausstattung, z. B. wegen eines großen Umfangs nicht-prämienbegünstigter bodenunabhängiger tierischer Veredlung oder Sonderkulturen kann die Prämienkürzung hingegen vermieden werden. Je nach AK-Ausstattung ist die Varianz der Prämienkürzung in Betrieben mit einem Prämienanspruch von mehr als 100 TDM außergewöhnlich hoch.

Beim Ansatz  $Pr_{AK}^{nor}$  ist die Norm-AK Bemessungsgrundlage und es gelten keine sonstigen Begrenzungen. Prämienkürzungen hängen vor allem von der Prämienobergrenze je Norm-AK ab. Bei einem Satz von 70 TDM treten nur relativ geringe Prämienkürzungen auf; ihre Verteilung ist weitgehend betriebsgrößenunabhängig. Höchstsätze von 50 TDM haben starke Prämienkürzungen zur Folge, die wiederum etwa gleichmäßig auf alle Betriebsgrößen verteilt sind. Im Vergleich zum französischen Ansatz haben Großbetriebe geringere Prämienkürzungen zu erwarten, und es treten geringere „Verwerfungen“ auf. Der Unterschied besteht vor allem darin, daß unter  $Pr_{AK}^{ist}$  Betriebe mit Prämienansprüchen im Rahmen des Sockelbetrages keinen Prämienkürzungen unterliegen, während sie beim 'sächsischen Ansatz' ebenfalls betroffen sein können.

Der Ansatz  $Pr_{Age}$  führt in Betrieben mit einem Prämienanspruch zwischen 200 und 400 TDM zu moderaten und in Betrieben mit mehr als 400 TDM Prämienanspruch zu signifikanten Prämienkürzungen. Die Frage der Betriebsteilung stellt sich bei Überschreiten der ersten Degressionsstufe, die im weiteren Sinne als Teilungsgrenze angesehen werden kann.



**Abbildung 1:** Auswirkungen der verschiedenen Ansätze der Prämienbegrenzung auf Transferzahlungen in den Betrieben

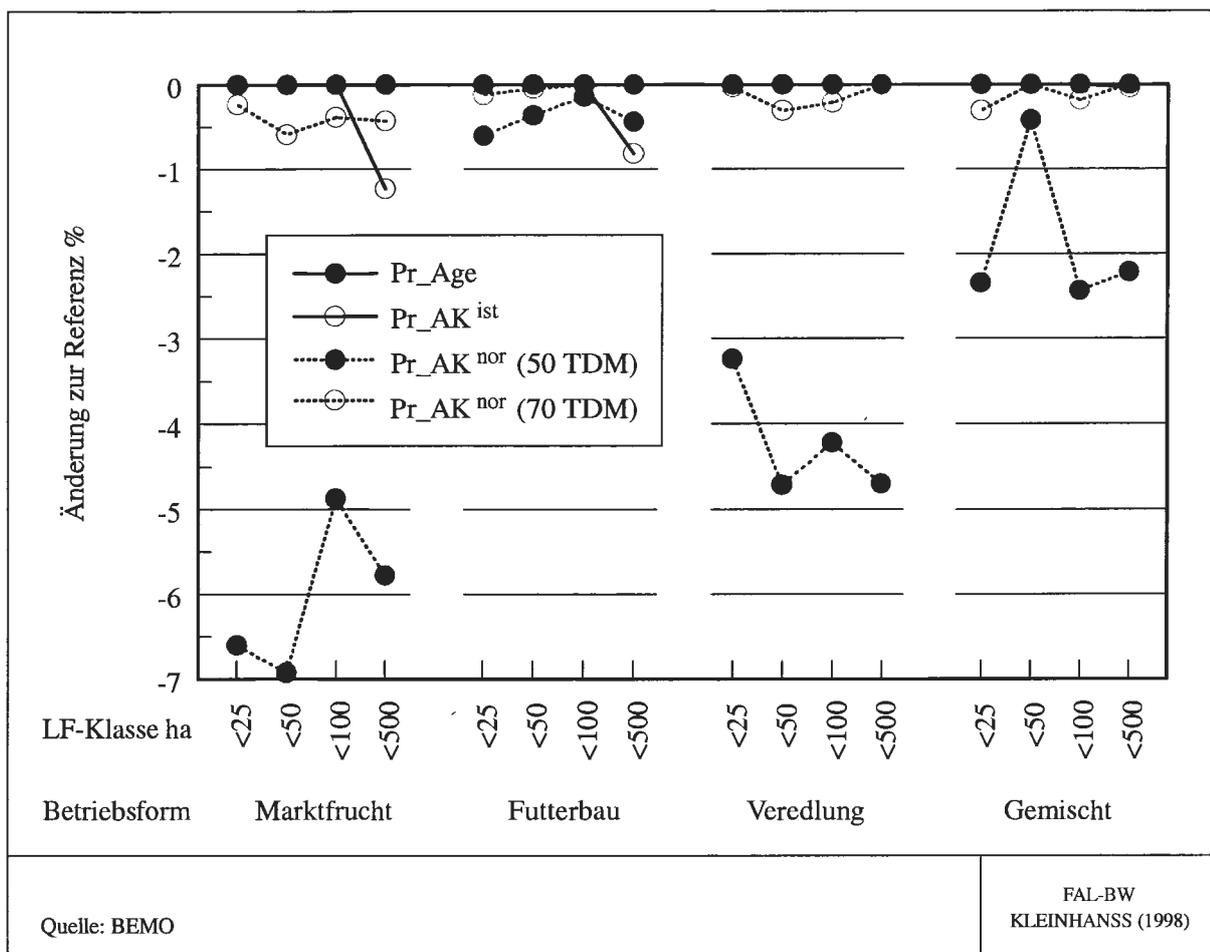


Abbildung 2: Einkommenseffekte von Prämienbegrenzungen nach AK bzw. dem Agenda-Vorschlag - alte Länder

### 3.2 Einkommenseffekte

Die verschiedenen Ansätze der Prämienbegrenzung unterscheiden sich hinsichtlich der Einkommenseffekte grundlegend. Im folgenden werden Veränderungen der Deckungsbeiträge differenziert nach Betriebsformen, LF-Größenklassen sowie nach alten und neuen Ländern dargestellt. Bezugsbasis ist wieder das Szenario Agenda 'ohne Prämien Degression' mit ungünstigen Annahmen hinsichtlich der Weltmarktpreisentwicklung. Betriebliche Anpassungen an die betreffenden Rahmenbedingungen werden modellendogen ermittelt, wobei Prämienbegrenzungen entscheidungsrelevant sind.

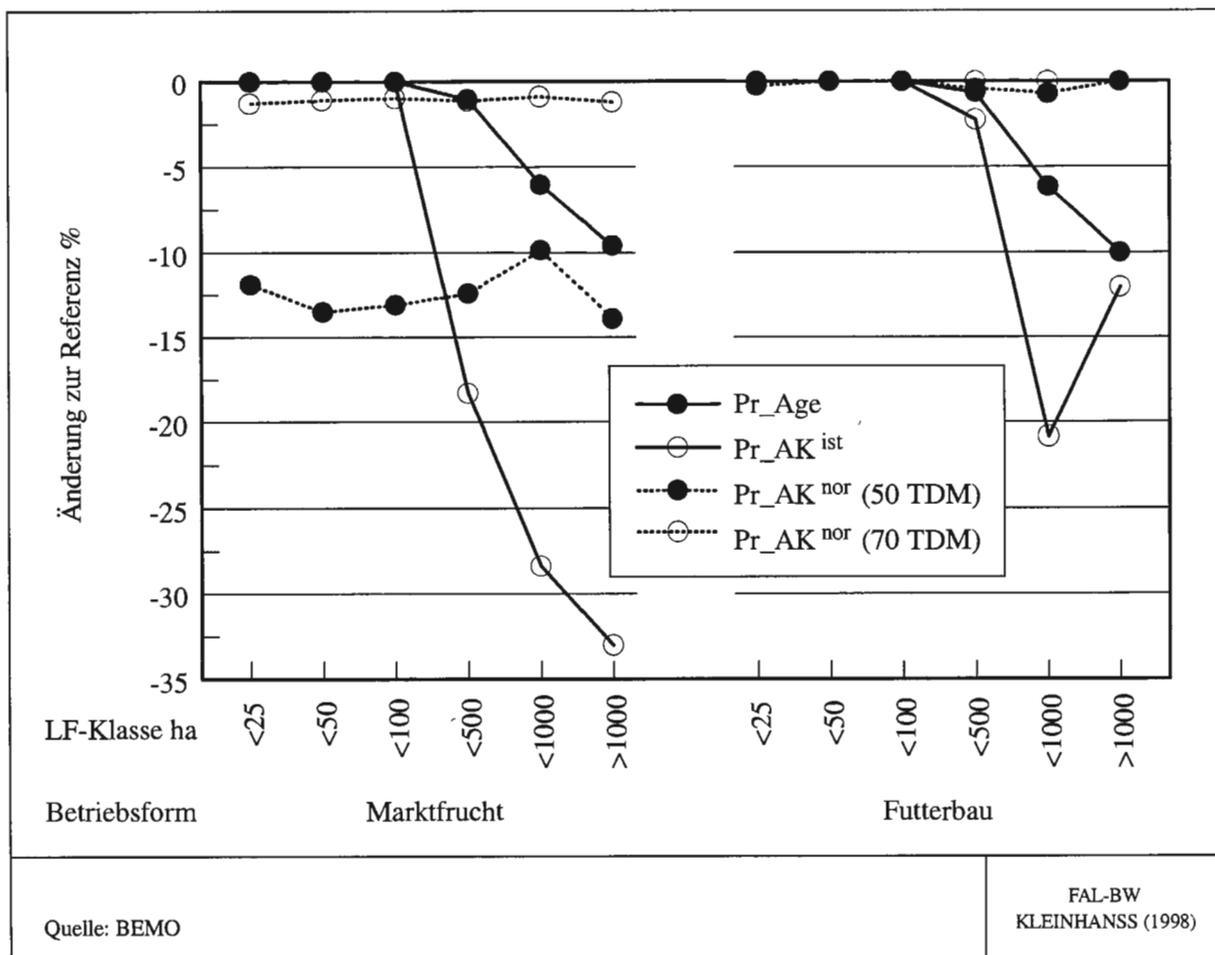
Von der im Rahmen der Agenda vorgeschlagenen obligatorischen und degressiv gestaffelten Prämienkürzung (Pr\_Age) werden die im Sample enthaltenen Betriebe aus den alten Ländern nicht berührt (siehe Abbildungen 2 und 3). In den neuen Ländern sind bereits Betriebe der Größenklasse 100-500 ha betroffen. Die durchschnittlichen Deckungsbeitragseinbußen belaufen sich auf bis zu 2 %, was darauf zurückzuführen ist, daß nur ein kleiner Anteil der Betriebe der Prämien Degression unterliegt. Mit der Betriebsgröße nehmen die relativen Einkommenseinbußen zu; sie belaufen sich auf etwa 6 % der Deckungsbeiträge in

der Größenklasse 500-1000 ha und auf etwa 10 % in Betrieben größer 1000 ha. Einzelne Betriebe erleiden Einbußen von mehr als 20 %. Marktfrucht- und Futterbaubetriebe sind in etwa gleichem Ausmaß von Prämienkürzungen betroffen.

Grundsätzlich anders verhält es sich bei den AK-bezogenen Ansätzen, die im Rahmen der Agenda-Vorschläge als sog. Modulation fakultativ auf Länderebene angewendet werden können. Beide untersuchten Ansätze wirken sich sowohl in den alten als auch den neuen Ländern aus. Gravierende Unterschiede ergeben sich jedoch in Abhängigkeit von

- der Betriebsgröße und
- der Betriebsform.

Kennzeichnend für den Ansatz Pr\_AK nor sind die weitgehend betriebsgrößenunabhängigen Einkommenseffekte und die relative Begünstigung von Futterbaubetrieben. Bei einer Höchstgrenze von 70 TDM je Norm-AK treten nur geringe Einkommenseinbußen in der Größenordnung von 1 % der Deckungsbeiträge in Marktfruchtbaubetrieben der neuen Länder bzw. bis zu 0,5 % in Betrieben der alten Länder auf. Die betriebsgrößen-spezifischen Unterschiede sind eher marginal, d. h. Kleinbetriebe in den alten Ländern sind in gleicher Weise betroffen wie die flächenstarken



**Abbildung 3:** Einkommenseffekte von Prämienbegrenzungen nach AK bzw. dem Agenda-Vorschlag - neue Länder

Unternehmen in den neuen Ländern. Futterbaubetriebe haben fast keine Einkommenseinbußen zu erwarten; in dem zugrundeliegenden Sample treten sie nur in den alten Ländern auf. Diese relative Begünstigung ist darauf zurückzuführen, daß Milchkühen durch den Norm-AK-Bezug ein Prämienpotential zusteht, von dem nur etwa ein Viertel ausgeschöpft wird. Dieses Prämienpotential kommt den anderen Verfahren zugute, deren Prämienansprüche durch den AK-Bedarf enger begrenzt sind (siehe Kapitel 2.2).

Bei einer Höchstgrenze von 50 TDM je Norm-AK treten beträchtliche Einkommenseinbußen auf in Betrieben mit hohen Anteilen an Grandes Cultures sowie prämiengünstigen Verfahren der Rindfleischerzeugung. Marktfruchtbaubetriebe in den neuen Ländern hätten Deckungsbeitragseinbußen zwischen 10 und 14 % zu erwarten; die betriebsgrößenspezifische Differenzierung ist eher unbedeutend. In den alten Ländern belaufen sich die Deckungsbeitragseinbußen auf 5-7 % in Marktfruchtbaubetrieben, wobei flächenschwache Betrieben stärker betroffen sind als flächenstarke. Veredlungsbetriebe haben Deckungsbeitragseinbußen von 3 bis 5 % zu erwarten, Gemischtbetriebe zwischen 0,5 und 2,5 %. Futterbaubetriebe sind nur wenig betroffen; sowohl in den alten als auch in den neuen Ländern betragen die Deckungsbeitragseinbußen weniger als 1 %. Die Unterschiede zwischen den Betriebsgrößen

sind eher marginal. Futterbaubetriebe kleiner 25 ha hätten in etwa die gleichen relativen Einkommenseinbußen zu erwarten wie Unternehmen größer 1000 ha, obwohl sich die Prämienansprüche im Niveau grundlegend unterscheiden.

Wenn man die Höhe der an einzelne Unternehmen gezahlten Transfers als wichtigsten Beweggrund für die Einführung von Prämienbegrenzungen ansieht, so kann der Vorschlag einer Prämienbegrenzung mit Bezug zu Norm-AK nicht als zielkonform angesehen werden. Da weder ein Sockelbetrag noch eine degressive Staffelung der Normansätze (Arbeitszeitbedarf bzw. Höchstsatz je Norm-AK) vorgesehen ist, sind flächenschwache Betriebe in gleicher Weise betroffen wie große Betriebe. Hoch angesetzte normative Arbeitszeitbedarfswerte bzw. Prämienhöchstbeträge je Norm-AK könnten dazu beitragen, daß die Prämienbegrenzung überhaupt nicht zur Wirkung kommt. Eine Festlegung der Normwerte auf die verfahrensspezifischen Prämienansprüche würde dieses 'Prämienmodell' ad absurdum führen.

Beim Ansatz Pr\_AK<sup>ist</sup> treten im Gegensatz zum vorgenannten folgende Unterschiede auf:

- Da im Rahmen des Sockelbetrages keine Prämienkürzungen vorgenommen werden, bleiben nahezu alle Betriebe mit bis zu 100 ha von Prämienkürzungen verschont; bei Veredlungs- und Gemischtbetrieben gilt dies

sogar bis 500 ha LF. Der Arbeitskräfteeinsatz resultiert hier vor allem aus dem Arbeitszeitbedarf der tierischen Veredlung, die im Bereich der bodenunabhängigen Veredlung keine Prämienansprüche hat.

- Je nach Arbeitskräfteausstattung hat ein Teil der übrigen Betriebe größer 100 ha Prämienkürzungen zu erwarten. Daraus resultieren Deckungsbeitragseinbußen von etwa 1 % in Marktfrucht- und Futterbaubetrieben der alten Länder. Stärker betroffen sind vor allem Marktfruchtbetriebe der neuen Länder, die z. T. einen AK-Besatz von 0,5 AK je 100 ha aufweisen. Bei Spezialisierung auf Marktfruchtbaubau hätte z.B. ein 400 ha Betrieb einen Prämienanspruch von mehr als 200 TDM. Unter Berücksichtigung des Sockelbetrages müßte dieser Betrieb mindestens 4,5 AK vorweisen, um Prämienkürzungen zu vermeiden. Der Begriff 'vorweisen' deutet schon darauf hin, daß ein starker Anreiz für den Abschluß von Scheinarbeitsverhältnissen bestehen dürfte. Dies unterstreichen vor allem die drastischen Einkommensänderungen, die sich in Marktfruchtbaubetrieben der neuen Länder auf ca. 18 % der Deckungsbeiträge in der Größenklasse 100 bis 500 ha belaufen, auf ca. 28 % in der Größenklasse 500 bis 1000 ha und auf ca. 33 % in den noch größeren Betrieben.
- In den Futterbaubetrieben sind die Einkommenseinbußen aufgrund des höheren AK-Besatzes weniger stark ausgeprägt, sie belaufen sich aber im ungünstigsten Fall ebenfalls auf ca. 20 % der Deckungsbeiträge.

### 3.3 Auswirkungen auf die Flächennutzung und Erzeugung

In Kapitel 2 wurde bereits angedeutet, daß die Prämienbegrenzungen die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Verfahren je nach Ansatzstelle für die Begrenzung in gleicher Weise (Prämienvolumen) bzw. unterschiedlich (Norm-AK) beeinflussen. Verfahren mit einem hohen Prämienanteil an den Erlösen verlieren dabei am stärksten an Wettbewerbsfähigkeit.

In der pflanzlichen Produktion treten keine ausgeprägten Veränderungen auf; die Getreide- und Ölsaatenflächen werden im Extremfall um bis zu 5 % eingeschränkt. Die Prämienbegrenzung je AK (Ist) bewirkt die stärksten Veränderungen, weil dort die Prämienkürzungen in flächenstarken Marktfruchtbetrieben drastische Ausmaße einnehmen können.

Am stärksten betroffen ist die Rindfleischerzeugung (Abbildung 4) und damit zusammenhängend der Silomaisanbau. Die 'Prämienverwertung' in der Rindfleischerzeugung ist weitaus ungünstiger als in der pflanzlich Produktion. In Extremfällen, wie der Ochsenmast mit Inanspruchnahme von Zusatzprämien für extensive Tierhaltung, übersteigen die Prämienansprüche das Niveau der Deckungsbeiträge. Die Rindfleischerzeugung reagiert deshalb äußerst sensibel auf Prämienkürzungen. Prämienkürzungen entsprechend des Agenda-Vorschlages (PR\_Age) würden in Futterbaubetrieben der Größenklasse 500 - 1000 ha eine Einschränkung der Rindfleischproduktion um 30 % bewir-

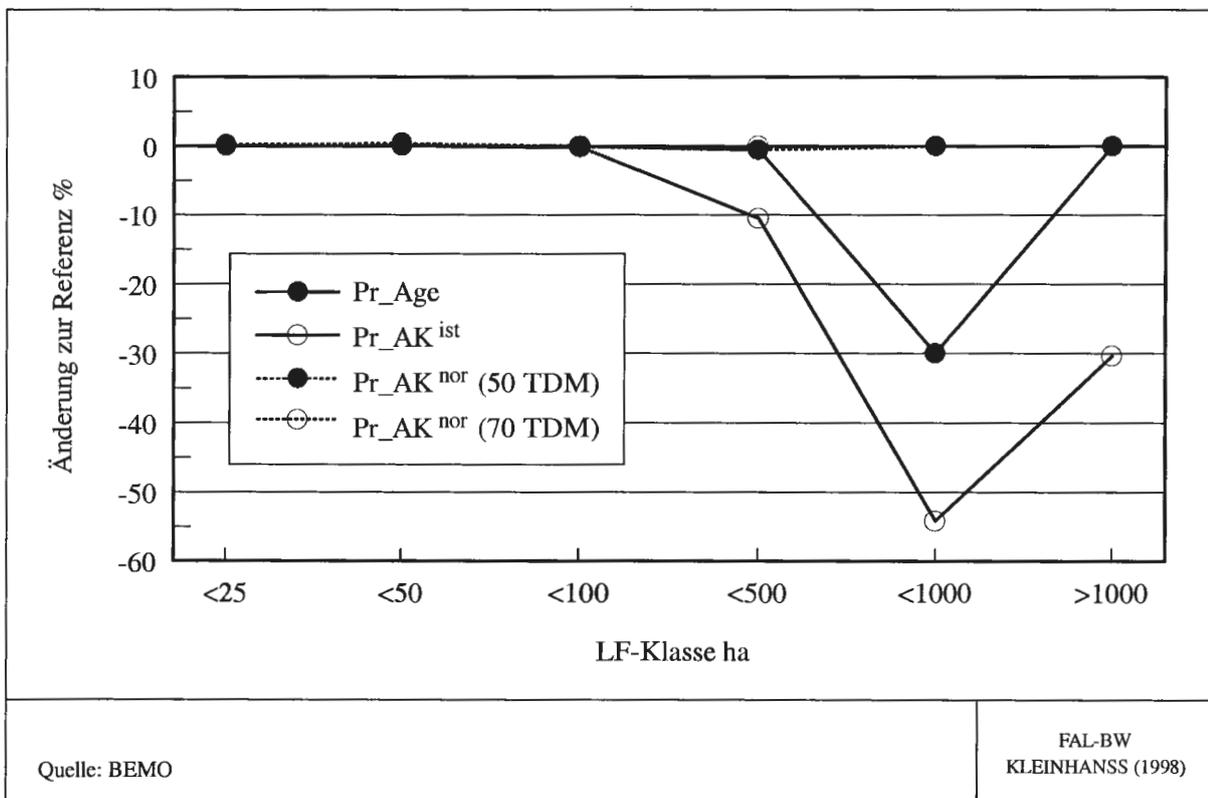


Abbildung 4: Auswirkungen von Prämienbegrenzungen auf die Rindfleischerzeugung in Futterbaubetrieben der neuen Länder

ken. In noch flächenstärkeren Betrieben treten keine Veränderungen mehr auf, da die Rindermast unter den gewählten Preisbedingungen auf das Niveau der 90-Tiergrenze zurückgeführt wurde. Letztere wirkt noch stärker als die degressive Prämienstaffelung. Prämienbegrenzungen mit Bezug zum Ist-Arbeitskräftebesatz ( $Pr_{AK}^{ist}$ ) hätten noch drastischere Anpassungen zur Folge; in Futterbaubetrieben der Größenklasse 500 bis 1000 ha würde die Rindfleischproduktion um über 50 % eingeschränkt, in Betrieben größer 1000 ha um 30 %. Der schon durch die Umstrukturierung vorgenommene Bestandsabbau in den neuen Ländern würde sich noch weiter fortsetzen. Prämienbegrenzungen, die - wie der Ansatz nach Norm-AK, faktisch nicht greifen - induzieren natürlich auch keine Anpassungen in der Produktion.

#### 4 Vorschlag eines volumenbezogenen Systems der Prämienbegrenzung

Ökonomisch ist das Problem der Prämienbegrenzung vergleichbar dem Problem einer Abgabenerhebung, wobei sichergestellt werden soll, daß dadurch nach Möglichkeit keine unerwünschten Reaktionen seitens der Betroffenen ausgelöst werden. Das heißt, die Prämienkürzung muß (wie eine Steuer) so organisiert werden, daß sie die landwirtschaftlichen Betriebe allgemein, gleichmäßig und verhältnismäßig trifft (vgl. Neumarck, 1977):

- Das *Allgemeinheitsprinzip* verlangt, daß alle Prämienempfänger (landwirtschaftliche Unternehmen) allein dem Volumen ihres Prämienanspruchs nach, ohne Rückgriff auf weitere Kriterien, zur Prämienkürzung herangezogen werden.
- *Gleichmäßigkeit der Prämienkürzung* bedeutet, daß Unternehmen, die sich in gleichen oder gleichartigen Verhältnissen befinden, gleich behandelt werden. Entsprechend sollen Prämienempfänger in ungleichen Verhältnissen adäquat differenziert behandelt werden.
- Der *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* besagt, daß die kürzungsbedingten Einbußen an ökonomisch-finanzieller Kraft (Einkommen, Liquidität) für alle Unternehmen relativ gleich sein sollen. Als Maßstab dafür kann im Fall der Prämienbegrenzung der insgesamt bestehende Rechtsanspruch auf Prämienzahlungen gelten.
- Durchaus legitim und im Hinblick auf die oben erwähnte überproportionale Begünstigung umsatzstarker Betriebe durch die bisherige Agrarmarktpolitik wohl auch vertretbar erscheint der Versuch, auf dem Wege der Prämienbegrenzung eine gewisse *Umverteilung der Begünstigung* anzustreben.

Neben diesen auf die Auswirkungen bezogenen Grundsätzen sollten auch Grundsätze der *Transparenz* und der *Praktikabilität* beachtet werden. Das heißt, daß die Vorschriften zur Prämienbegrenzung das technisch und rechtlich mögliche Höchstmaß an Gemeinverständlichkeit aufweisen und so präzise formuliert sind, daß sie jeden Zweifel ausschließen. Dieser Forderung kann mit einer Tabelle (Prämienkürzung in Abhängigkeit vom Prämien-

anspruch) auf sehr einfache und zugleich kostengünstige Weise Rechnung getragen werden.

Schon allein von diesen Grundsätzen her ist also jede Form einer (zusätzlich) aktivitätsbezogenen Begrenzung der Prämienzahlungen abzulehnen, sei es eine Begrenzung nach der Zahl der Arbeitskräfte, der Fläche oder des Viehbestandes. Ebenso entschieden ist jede Form der völligen Prämienverweigerung bzw. der abrupten Prämienkürzung ab einer bestimmten Schwelle abzulehnen, gleichgültig ob diese Schwelle durch physische Betriebsgröße, Einkommen oder Prämienanspruch definiert ist. Jede dieser Begrenzungen hätte ökonomisch gravierende Nachteile, weil sie zwangsläufig mit massiven Anpassungs- bzw. Ausweichreaktionen der Unternehmen verbunden wäre. Rechtliche Schwierigkeiten kämen hinzu.

Unter Beachtung der genannten Grundsätze läßt sich die Prämienkürzung nun so organisieren, daß die gesamte einem Unternehmen zustehende Prämiensumme vor Auszahlung "nach Tarif" (d. h. ohne Berücksichtigung von wirtschaftlichen Umständen und ohne Ermessensspielraum seitens der Festsetzungsstelle) vermindert und nur der jeweilige Restbetrag ausgezahlt wird. Die Prämienbegrenzung besteht also lediglich darin, daß steigende Prämienansprüche nicht mehr zu 100 %, sondern nur noch zu (100-x) % bedient werden.

Administrative Voraussetzung für die Anwendbarkeit dieses Verfahrens ist, daß die jeweiligen Prämienansprüche zentral erfaßt und vor Auszahlung (der letzten Rate) verbindlich festgesetzt werden. Da zusätzliche Kriterien nicht zur Anwendung kommen, dürfte der zusätzliche Verwaltungsaufwand sehr gering sein.

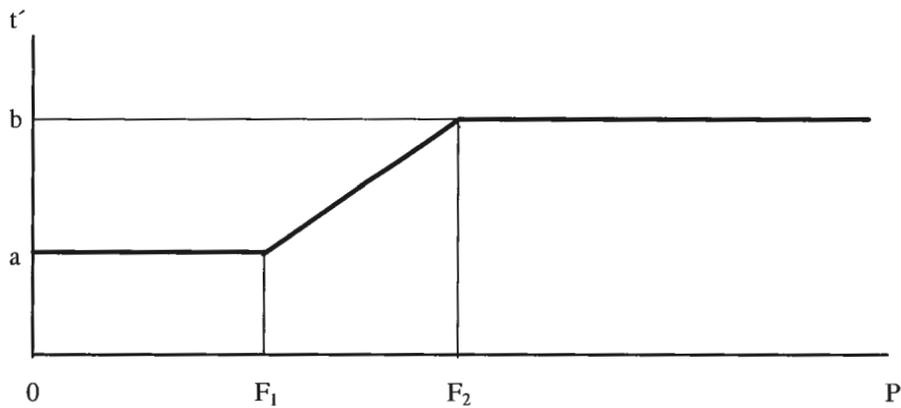
Trotzdem braucht das Verfahren der Prämienbegrenzung nicht bei einer für alle Unternehmen einheitlichen linearen Kürzung stehen zu bleiben. Vertretbar und durchaus sinnvoll erscheint es, einen Grundfreibetrag, eine Progressionszone und eine Zone konstanter Grenzkürzungssätze vorzusehen.<sup>10</sup> Bereits diese drei Elemente erlauben durch Variation von nur vier Parametern eine nahezu beliebige Ausgestaltung des Prämienbegrenzungssystems. Die vorzugebenden Parameter sind (vgl. **Übersicht 1**):

- Bis zu einem Grundfreibetrag  $F_1$  werden Prämien ungekürzt ausbezahlt ( $a = 0$ ).
- Soll aus grundsätzlichen Erwägungen das Signal der Prämienbegrenzung alle Prämienberechtigten erreichen, so wäre statt des Grundfreibetrages auch eine Eingangszone mit einer nur mäßigen Verminderung (konstanter Grenzkürzungssatz  $0 < a < b$ ) denkbar.
- In der anschließenden Progressionszone ( $F_1$  bis  $F_2$ ) steigt der Grenzkürzungssatz linear von  $a$  auf  $b$ . Das heißt, mit zunehmendem Prämienanspruch steigt die Prämieeinbuße stetig an.
- Prämienansprüche, die über den Betrag von  $F_2$  hinaus-

<sup>10</sup> Insofern weist das hier vorgeschlagene System der Prämienbegrenzung durchaus gewisse Ähnlichkeiten mit einem Einkommensteuertarif auf.

**Übersicht 1: Berechnung degressiver Prämienkürzungen**

**Grenzkürzungssatz  $t'$  in Abhängigkeit vom Prämienanspruch  $P$**



$F_1$  und  $F_2$       Schwellenwerte der Prämienkürzung  
 $a$  und  $b$           fest vorgegebene Grenzkürzungssätze  
 für  $a = 0$           gilt  $F_1$  als Freistellungsgrenze (Grundfreibetrag)

**Grenzkürzungssätze:**

$$0 \leq P \leq F_1 \quad t'_1 = a$$

$$F_1 \leq P \leq F_2 \quad t'_2 = a + \frac{b - a}{F_2 - F_1}$$

$$F_2 \leq P \leq \infty \quad t'_3 = b$$

**Durchschnittliche Kürzungssätze:**

$$0 \leq P \leq F_1 \quad t_1 = a$$

$$F_1 \leq P \leq F_2 \quad t_2 = \frac{t'_1 \cdot P + (t'_2 - t'_1) \cdot (P - F_1)^2 / 2}{P}$$

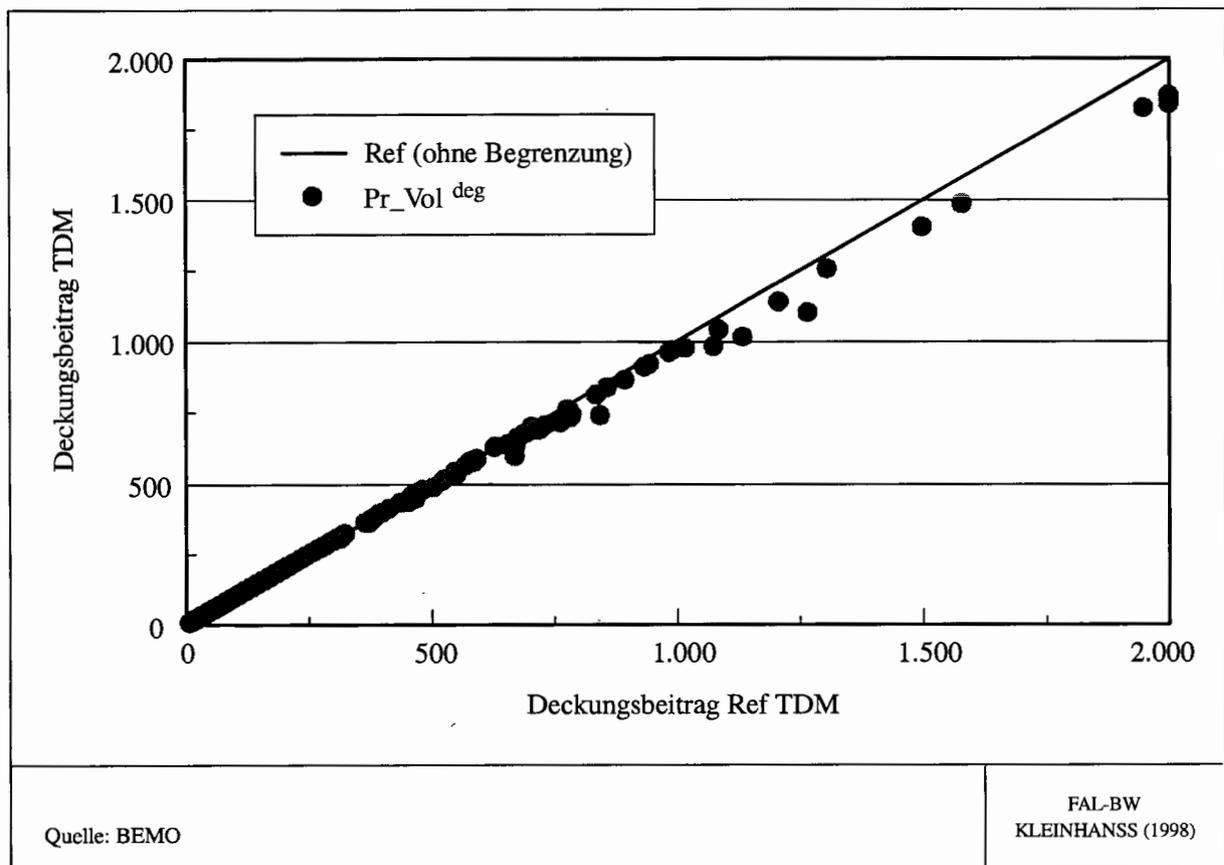
$$F_2 \leq P \leq \infty \quad t_3 = \frac{t'_1 \cdot P + (t'_2 - t'_1) \cdot (F_2 - F_1)^2 / 2 + (t'_3 - t'_1) \cdot (P - F_2)}{P}$$

**Gesamtkürzung:**

$$0 \leq P \leq F_1 \quad T_1 = a \cdot P = t'_1 \cdot P$$

$$F_1 \leq P \leq F_2 \quad T_2 = t'_1 \cdot P + (t'_2 - t'_1) \cdot (P - F_1)^2 / 2$$

$$F_2 \leq P \leq \infty \quad T_3 = t'_1 \cdot P + (t'_2 - t'_1) \cdot (F_2 - F_1)^2 / 2 + (t'_3 - t'_1) \cdot (P - F_2)$$



**Abbildung 5:** Deckungsbeitrag bei Prämienbegrenzung nach Volumen im Vergleich ohne Prämienkürzung

gehen, werden insoweit einheitlich um den Höchstsatz  $b$  gekürzt.

Bei der zahlenmäßigen Festlegung der vier Parameter müssen die oben angeführten Grundsätze möglichst weitgehend gewahrt bleiben. Insbesondere sollten Ausweichreaktionen, die allein kürzungsbedingt interessant werden könnten, nach Möglichkeit nicht durch eine zu steile Progression und einen zu hohen End-Grenzkürzungssatz  $b$  provoziert werden. Ist dies gewährleistet, so können die Parameter weitgehend frei nach politischen Vorgaben festgelegt werden.

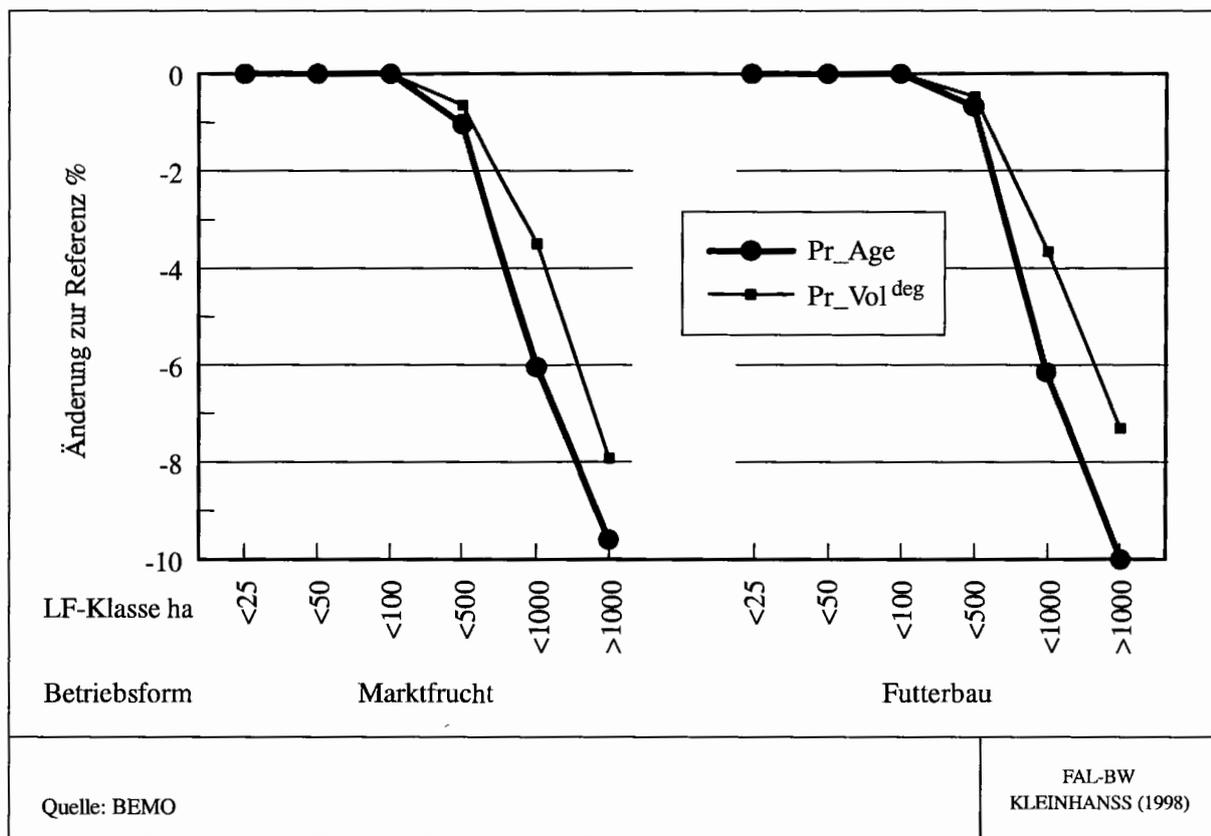
Im übrigen kann das hier vorgeschlagene System der Prämienbegrenzung auch eine zeitliche Degression der Prämien bewerkstelligen (Abbau der Preisausgleichszahlungen bei zunehmender zeitlicher Entfernung von der ursächlichen Preissenkung und daher schwindender Begründbarkeit bzw. Abbau im Hinblick auf Teilhabeforderungen seitens osteuropäischer Beitrittsländer und zunehmende Schwierigkeiten der Finanzierung). In diesem Fall brauchten lediglich die Grenzkürzungssätze  $a$  und  $b$  nach und nach angehoben zu werden. Nach Ablauf einiger Jahre könnten in der Eingangszone (Prämienanspruch  $< F_1$ ) eine linear verringerte Grundprämie und in der Progressionszone ( $F_1$  bis  $F_2$ ) eine stark abnehmende Grenzbegünstigung bestehen bleiben, während die umsatzstärksten Unternehmen über die Grund- und Degressionsprämien hinaus keine weiteren Zahlungen mehr erhalten würden.

#### 4.1 Einkommenseffekte auf betrieblicher Ebene

Auf Grundlage der Daten der Testbetriebe für den Agrarbericht ließen sich die Budget- und Einkommenswirkungen für Ansätze mit bestimmten Parameterkonstellationen abschätzen. Im diesem Beitrag werden die Auswirkungen des o.g. Prämienmodells auf der Basis von Modellrechnungen mit dem Sample von 973 Betrieben abgeschätzt. Die Modellrechnungen beschränken sich auf die folgende Parameterkonstellation (**Pr\_Voldeg**):

- Bis zu einem Grundbetrag von 100 TDM werden Transferzahlungen in voller Höhe gewährt
- Innerhalb der Degressionszone bis zu 600 TDM werden die Prämien progressiv bis zum Höchstsatz von 25 % gekürzt. Im Modell wird die Degressionszone in 25 TDM-Schritten approximiert
- Für Prämienansprüche  $> 600$  TDM beträgt die Kürzung konstant 25 %.

Die Auswirkungen auf die Deckungsbeiträge der einzelnen Betriebe sind in **Abbildung 5** dargestellt. In kleinen Betrieben sind keine Einkommenseinbußen zu erwarten, in Großbetrieben treten jedoch Einbußen auf. Im Rahmen des Samples sind Betriebe aus den alten Ländern nicht von Prämienkürzungen betroffen. Prämienkürzungen kommen nur in Betrieben der neuen Länder zur Wirkung und zwar beginnend in der Betriebsgrößenklasse 100 bis 500 ha und



**Abbildung 6:** Einkommenseffekte bei degressiver Prämienstaffelung - neue Länder

dann progressiv zunehmend mit der Betriebsgröße (Abbildung 6). Durch die progressive Prämienkürzung treten im Vergleich zum Agenda-Vorschlag (Pr\_Age) geringere Einkommenseinbußen auf; sie belaufen sich in der Betriebsgrößenklasse größer 1000 ha auf 7 bis 8 % der Deckungsbeiträge. Die relativen Einkommenseinbußen unterscheiden sich kaum zwischen den beiden Betriebsformen Marktfrucht und Futterbau. Die Einkommenswirkungen sind skalenabhängig und betreffen Betriebe mit großem Prämienanspruch stärker als kleine Betriebe. Die Einkommenseinbußen in den Betriebsgrößenklassen 100 bis 1000 ha sind eher moderat, so daß nur ein relativ geringer wirtschaftlicher Anreiz hinsichtlich Betriebsteilungen ausgehen dürfte. Unter gegebenen betriebsstrukturellen Bedingung der alten Länder sind Prämienkürzungen bei dem zugrundeliegenden Prämienmodell nicht zu erwarten. Die Betriebstrukturentwicklung in Richtung größerer Betrieb dürfte kaum behindert werden, da im Rahmen des Sockelbetrages Prämienkürzungen nicht vorgenommen werden und darüber hinaus zunächst nur geringe Kürzungssätze zur Wirkung kommen. Die Herausbildung effizienter Strukturen wird nicht wesentlich behindert und Verwerfungen, wie sie nach dem französischen Vorschlag in Betrieben mit einem Prämienanspruch von mehr als 100 TDM zu erwarten sind, können vermieden werden. Sehr große Betriebe in den neuen Ländern haben allerdings starke Kürzungen der Transferzahlungen zu erwarten, so daß die Herausbildung von Unternehmen größer 1.000 ha gebremst würde.

## 5 Schlußfolgerungen und Bewertung

In bezug auf die in der Agenda 2000 vorgeschlagene Begrenzung der Transferzahlungen je Unternehmen werden verschiedene Varianten der Ausgestaltung von Prämienbegrenzungen diskutiert. Sie unterscheiden sich nach Bezugsgröße (Ist- oder Norm-AK, Prämiensumme), Sockelbeträge, degressive Staffelung und Prämienobergrenze.

Gesichtspunkte für die Ausgestaltung der Prämienbegrenzungen sind:

- Zielgruppenauswahl
- Berücksichtigung sozialer Komponenten (Grundbetrag)
- Staffelung in moderaten Schritten, um die Herausbildung effizienter Strukturen nicht grundsätzlich zu behindern
- einfache administrative Handhabung und Kontrollierbarkeit
- Transparenz der Rahmenbedingungen für Betriebsleiter (Obergrenzen führen zu starken Verzerrungen der Preise fixer Faktoren, z. B. für Boden und Quoten)

Nach diesen Prinzipien sind Ansätze zu bevorzugen mit progressivem Verlauf der Prämienkürzungen (einschließlich Grundbetrag, Progressionszone, maximale Prämienkürzungen, keine Obergrenze). Ansätze mit Bezug zu Norm-AK, konstanten Sätzen und ohne Grundbetrag wirken unspezifisch auf die Zielgruppe. Obergrenzen, wenn sie relativ niedrig angesetzt werden, behindern die Herausbildung effizienter Strukturen und fördern die

Umgehung durch Betriebsteilung. Ansätze mit Bezug zu den Arbeitskräften schaffen Kontrollprobleme (Definition und Mobilität von Arbeitskräften).

Wenig geeignet erscheinen Ansätze mit Bezug zu Normarbeitszeitbedarf. Sie schaffen zusätzliche Probleme bei der Festlegung der Arbeitsbedarfskoeffizienten (insbesondere EU-weit) und stehen in keiner sehr engen Beziehung zu den beanspruchbaren Preisausgleichszahlungen. Sofern ein solches System haushaltswirksam und zielgruppenspezifisch ausgelegt werden sollte, müßte entweder eine Degression der Arbeitszeitbedarfswerte in Abhängigkeit von der Fläche und/oder Tierbestandsgröße bzw. eine degressive Staffelung des maximalen Prämienbetrages in Abhängigkeit von der Zahl der Arbeitskräfte vorgenommen werden. Beide Elemente sind in dem von Vertretern der Neuen Länder favorisierten System nicht enthalten.

Der französische Vorschlag würde vor allem in den neuen Ländern zu gravierenden Einkommensverlusten führen, da das in der Referenzsituation auf tatsächlich eingesetzte Arbeitskräfte bezogene Volumen an Preisausgleichszahlungen weit über dem angesetzten Betrag von 25 bzw. 20 TECU je Arbeitskraft liegt. Da ein Großteil der Unternehmen in den neuen Ländern in Lohnarbeitsverfassung geführt wird, könnten zur Erhöhung des beanspruchbaren Prämienvolumens zusätzlich Arbeitskräfte eingestellt werden, deren Lohnsatz bis zur Höhe der Prämien je AK betragen könnte. Dadurch könnten zwar formal Arbeitsplätze geschaffen werden, ohne jedoch das Einkommen der Unternehmen zu erhöhen. In den alten Ländern hingegen dürfte dieses System kaum Einbußen hervorrufen. Sollten Engpässe auftreten, so lassen sich bei der dort vorherrschenden Familienarbeitsverfassung zusätzliche AK über Scheinarbeitsverhältnisse mit Familienangehörigen nahezu kostenneutral requirieren.

Bei einem Arbeitskräftebezug besteht jedoch grundsätzlich das Problem, daß eine zusätzliche Kontrollgröße bei der Berechnung der Transferzahlungen einbezogen werden müßte und sich deshalb das Kontrollproblem verschärft. Sind die Transferzahlungen je AK höher als der Lohnsatz von Fremd-AK, so besteht ein starker Anreiz, zusätzliche Arbeitskräfte im Hinblick auf die Prämienmaximierung einzustellen, ohne den effektiven Arbeitskräfteeinsatz zu erhöhen. Um dieses Problem zu vermeiden, müßte der Arbeitskräfteeinsatz einer bestimmten Referenzsituation zugrunde gelegt werden, was jedoch die Entwicklung der Betriebe behindern würde. Ferner besteht die Gefahr, daß ein sehr hoher Betrag für Preisausgleichszahlungen je AK tendenziell zu höheren Lohnsätzen führen würde, welche einem höheren Arbeitskräfteeinsatz entgegenstehen würden.

Die verschiedenen Ansätze weisen auch unterschiedliche Wirkungen auf die pflanzliche und tierische Produktion auf. Nach den zugrundeliegenden Modellrechnungen weist die Rindfleischerzeugung die ungünstigste „Prämienverwertung“ auf, weshalb die Rindfleischerzeugung bei solchen Prämienansätzen relativ stark eingeschränkt wird, in

denen diese Begrenzung stark wirkt. Die Getreideproduktion wird dagegen kaum beeinträchtigt.

Von den untersuchten Varianten zur Prämienbegrenzung scheint das mit volumenmäßiger degressiver Staffelung der Preisausgleichszahlungen am geeignetsten. Durch den Sockelbetrag erfüllt es soziale Belange, die relativ breite und moderat abgestufte Degressionszone behindert nicht die Herausbildung effizienter Strukturen im Zuge des Strukturwandels, und Prämienkürzungen werden vornehmlich in der „Zielgruppe“ wirksam. Ein solches System schafft ferner Transparenz für betriebliche Entscheidungen, ist administrativ relativ leicht zu handhaben und kontrollierbar.

Progressive Prämienkürzungen könnten vor allem dann sinnvoll sein, wenn dadurch andere reglementierende Maßnahmen wie Prämienbegrenzungen über die 90-Tiergrenze, 'prämienbegünstigte Viehbesatzdichten' und Basisflächen substituiert werden könnten. Die Festlegung der Parameter des Degressionsansatzes ist unter Berücksichtigung politischer Ziele zu treffen. Ferner sollte ein solcher Ansatz eine Option für eine zeitliche Degression der Prämienzahlungen enthalten.

#### **Ceilings of compensation payments within Agenda 2000-options and impacts**

Within Agenda 2000 restrictions of compensation payments per farm are proposed. Beside of that member states will have the opportunity to restrict income transfers related to labour input (modulation) or with regard to environmental standards (cross-compliance). With regard to these regulations, alternative measures have been proposed, e. g. ceilings with regard to the 'real' or 'standard' labour input and degressive payments depending on farm size or the level of payments. The objective of this paper is to assess economic impacts of the different options and to work out a system which is better targeted and which would have less structural implications. The assessment is based on model calculations for about 1000 farms representing the farm structural conditions of German agriculture.

Results show that ceilings based on labour input are not at all target oriented. Ceilings based on the 'real' working capacity have strong negative economic impacts on medium sized and large arable farms. Restrictions based on standardised labour requirements - depending on the specification of labour coefficients - affect both, small as well as large farms. Relative income losses in farms entitled to income transfers of DM 10.000 might be the same as those for farms requiring more than 1 million DM. Due to high labour coefficients for dairy cows dairy farms will not be affected by the system. Degressive payments proposed in the Agenda give strong incentives to split up large farm into smaller ones.

With regard to the above mentioned problems an alternative system of degressive payments oriented at the taxation of incomes is proposed. The system includes the following elements:

- a base component for which payments are not reduced,
- a degressive zone in which payments are progressively reduced and
- an upper limit of the rate of reduction.

The coefficients of this system should be determined with regard to policy objectives. Model calculations prove, that such a system is much more targeted than the others, can be handled without problems and has less negative structural implications. It can easily be extended to a degression of transfers over time.

## Literatur

Agra-Europe (1998): Brüsseler Verordnungsentwürfe zur Reform der Agrarpolitik. AE 13/98, Dokumentation, 1 - 123.

Colson, F. (1997): Limiting and Modulating Direct Aids: Towards a Fairer and More Effective Policy. - In: Agenda 2000: Micro-Economic Analysis, Europäische Kommission, - Brüssel.

Cypris, Ch.; Hemme, T.; Kleinhanß, W.; Kreins, P.; Manegold, D.; Offermann, F. und Osterburg, B. (1997b): Modellrechnungen zu Auswirkungen der Agenda 2000 in der deutschen Landwirtschaft. - Institut für Betriebswirtschaft der FAL, Arbeitsbericht 7/97, - Braunschweig.

Cypris, Ch.; Kleinhanß, W.; Kreins, P.; Manegold, D.; Meudt, M. und Sander, R. (1997a): Modellrechnungen zur Weiterentwicklung des Systems der Preisausgleichszahlungen. - Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V., Arbeitsmaterial 2, - Bonn.

Europäische Kommission (1997): Agenda 2000 - Eine stärkere und erweiterte Union. - Bulletin der Europäischen Union, Beilage 5/97, Band 1.

Hemme, T.; Brandes, H., Möller, C. und Riedel, J. (1998): Betriebswirtschaftliche Analyse verschiedener Vorschläge zur Prämien Degression im Rahmen der Agenda 2000. - Arbeitsbericht 3/98, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig.

Kirschke, D.; Odening, M.; Doluschitz, R.; Fock, T.; Hagedorn, K.; Rost, D. und von Witzke, H. (1998): Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik - Aussichten für die neuen Bundesländer, - Kiel.

Kleinhanß, W.; Osterburg, B.; Manegold, D.; Seifert, K.; Cypris, Ch.; Hemme, T.; Jacobs,

A.; Kreins, P. und Offermann, F. (1998): Auswirkungen der Agenda 2000 auf die deutsche Landwirtschaft - eine modellgestützte Folgenabschätzung auf Markt-, Sektor-, Regions- und Betriebsebene, - Braunschweig/Bonn, Institut für Betriebswirtschaft der FAL, Arbeitsbericht 2/98, - Braunschweig.

Koester, U. (1997): Agenda 2000: Eine Neuorientierung der Agrarpolitik? - Wirtschaftsdienst 1997/IX, S. 502 - 504.

Manegold, D.; Kleinhanß, W.; Kreins, P.; Osterburg, B. und Seifert, K. (1998): Interaktive Anwendung von Markt-, Regional- und Betriebsmodellen zur Beurteilung von Politikalternativen. - Neununddreißigste Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues, 30. September bis 2. Oktober 1998, - Bonn.

Neumark, F. (1977): Steuern. - Handwörterbuch der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Bd. 7, S. 295-311.

Nieberg, H. (1994): Umweltwirkungen der Agrarproduktion unter dem Einfluß von Betriebsgrößen und Erwerbsformen. - Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft Heft 428, - Münster.

OECD (1998): Agriculture and Environment - Issues and Policies, - Paris.

Schmitz, P. M. (1998): Agenda 2000 und zukünftige Entwicklungszusammenarbeit in der EU. - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 47, S. 178-184.

Tangermann, S. (1997): Reformbedarf in der EU-Agrarpolitik und die Agenda 2000. - Diskussionsbeitrag 9704, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen. Wissenschaftlicher Beirat (1997): Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform. - Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft Heft 459, - Münster.

Verfasser: Kleinhanß, Werner, Dir. u. Prof., Dr. sc. agr., Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Leiter: Dir. u. Prof. Professor Dr. Folkhard Isermeyer;

Manegold, Dirk, Dir. u. Prof., Dr. sc. agr., Institut für landwirtschaftliche Marktforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), komm. Leiter: Ltd. Dir. u. Prof. Dr. Eckhart Neander.