

# Eine Phase des Übergangs?

## Entkoppelung der Direktzahlungen und ihre Auswirkungen auf die Betriebe

von Alois Heißenhuber

*Die Europäische Union entschied sich in der Agrarreform 1992 für die Einführung produktbezogener Direktzahlungen zur Kompensation sinkender Erzeugerpreise. Kritik seitens der WTO führte schließlich dazu, dass in der Agrarreform 2003 die Direktzahlungen von der Produktion abgekoppelt wurden. Als Begründung führte die EU an, dass nun die Bauern in ihren Produktionsentscheidungen nicht mehr eingegrenzt seien. Die Betriebswirtschaft empfiehlt den Landwirten, die Produktionsverfahren ohne Direktzahlungen zu bewerten. Bestimmte Produkte verlieren dadurch deutlich an Wettbewerbskraft. Auch muss aus betriebswirtschaftlicher Sicht die Nicht-Produktion ins Kalkül gezogen werden. In zehn Jahren könnte es durchaus sein, dass die Zahlungen nur noch auf der Basis von Gegenleistungen erfolgen und ein neues, an diesen Gegenleistungen sich orientierendes System eingeführt wird.*

Die EU entschied sich in der Agrarreform von 2003 für die Entkoppelung. Dabei standen zwei Modelle zur Verfügung: einerseits das Betriebsmodell, andererseits das Flächenmodell. Im ersten Fall erhält der Betrieb den „historischen“ Betrag ungeschmälert, im zweiten Fall wird nach einer Anpassungsphase eine einheitliche Flächenprämie angestrebt, was deutliche Umverteilungen zur Folge hat. Deutschland wählte ein Kombimodell, das letztendlich in einer Flächenprämie mündet. In dem Zeitraum von 2010 bis 2013 werden die bisherigen Prämien auf eine regional einheitliche Flächenprämie überführt.

### Auswirkung auf Einkommensverteilung

Auf die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Produktionsverfahren wirkt sich die Art der Entkoppelung nicht aus, sie führt aber zu einer betrieblich unterschiedlichen Einkommensverteilung. Eine Wettbewerbsverzerrung ergibt sich auf EU-Ebene zusätzlich durch die noch mögliche Teilkoppelung. So wählte Frankreich diesen Weg bei der Rindfleischproduktion. Demzufolge wird dort ein Teil der Direktzahlungen noch in Verbindung mit dem Produktionsverfahren gewährt. Damit hat dieses Verfahren in Frankreich eine höhere Wettbewerbskraft als in Deutschland, d.h. in Frankreich werden Betriebe die Rindfleischherzeugung noch weiterführen, auch wenn es nach den Marktbedingungen nicht mehr lohnend er-

scheint. Aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit sollte die Politik eine baldige Vereinheitlichung vorsehen.

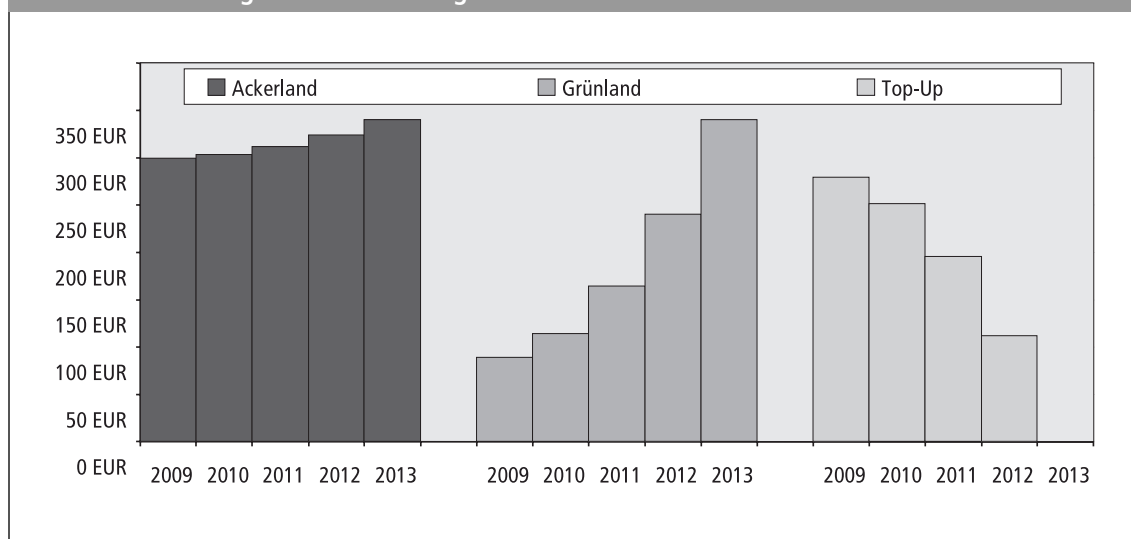
Bezüglich der Direktzahlungen verlieren in Deutschland die Betriebe mit ursprünglich hohen Zuwendungen (z.B. Bullenmast). Demgegenüber gewinnen die Grünlandbetriebe, da sie bisher keine Direktzahlungen bekommen haben (vgl. Abb. 1).

Zur abschließenden Beurteilung reichen diese Überlegungen nicht aus, hierzu müssen auch die Änderungen der Erzeugerpreise einbezogen werden. Die Preisentwicklung wiederum hängt zukünftig in erster Linie von den Marktverhältnissen ab. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Rücknahme staatlicher Stützungen (Senkung des Interventionspreises, Abbau der Exportsubventionen und Abbau der Importzölle) einen Einfluss auf den Preis haben dürfte. Die in Grünlandbetrieben bezahlte Flächenprämie kann aber rechnerisch nur eine Preissenkung von etwa drei Cent pro Kilogramm Milch ausgleichen. Sofern die tatsächliche Preissenkung höher ausfällt, stellt sich die wirtschaftliche Situation eines Milchviehbetriebes im Grünlandgebiet unter diesen Aspekten trotz Prämie eher ungünstiger dar.

### Prämie nicht mehr Produktion zurechenbar

Nun ist aber zu berücksichtigen, dass die Direktzahlungen entkoppelt sind und deswegen nicht mehr dem Pro-

Abb. 1: Entwicklung der Direktzahlungen



Quelle: eigene Darstellung

duktionsverfahren zugerechnet werden können. Folglich verliert mit einer Preissenkung das betroffene Verfahren an Wettbewerbskraft und der Landwirt muss unter diesen Umständen seine Planungen anpassen.

Die Entkoppelung soll dazu führen, dass sich die Produktionsentscheidungen ausschließlich am Markt orientieren, unbeeinflusst von staatlichen Zahlungen. Ein Landwirt sollte demzufolge nur produzieren, wenn die Verkaufserlöse ausreichen, um die entstandenen Kosten abzudecken und eine ihm akzeptabel erscheinende Entlohnung der eingesetzten Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital ermöglichen. Wenn das bei einem Landwirt nicht der Fall ist, dann wird die Produktion eingestellt, die Direktzahlungen bleiben davon unberührt. Als Ergebnis sollten sich am Markt Erzeugerpreise ergeben, welche für die anbietenden Landwirte ausreichend erscheinen.

Diese Betrachtungsweise erfordert vom Landwirt, dass er die Direktzahlungen auch in seinen subjektiven Überlegungen von der Produktion entkoppelt. Wenn heute Landwirte noch eine Produktion aufrechterhalten, obwohl die Faktorentlohnung unbefriedigend ist, dann kann es daran liegen, dass er die Direktzahlungen noch immer in Zusammenhang mit der Produktion sieht und/oder sich taktisch verhält. Da speziell in der Tierhaltung die Produktion nicht beliebig schnell gestoppt bzw. gestartet werden kann, kann sich ein „Durchhalten“ dergestalt auszahlen, dass man bei einer zu erwartenden günstigen Preisentwicklung noch am Markt vertreten ist und dann die höheren Preise nutzen kann.

Langfristig wird aber doch nur der Landwirt die Produktion aufrechterhalten, der mit den sich dann einstellenden Preisen auskommt. Es ist also davon auszu-

gehen, dass während einer Anpassungsphase vor allem die Landwirte die Produktion einstellen, für die sich kein zufriedenstellendes Einkommen ergibt, wobei das subjektiv sehr unterschiedlich sein wird. Dauert jedoch die Anpassungsphase relativ lange, dann können gerade die Betriebe in einen Liquiditätsengpass kommen, die größere Investitionen getätigt haben, während andere Betriebe noch weiter produzieren. Diese Situation könnte sich z.B. im Bereich der Milcherzeugung aufgrund des langen Produktionszyklus und langfristiger Kapitalfestlegung eher einstellen als in Bereichen mit einer kürzeren Festlegungsdauer.

### Spezielle Wirkungen der Entkoppelung

Generell stellt sich die Frage, bei welchen Produktionsverfahren die Entkoppelung zu stärkeren Veränderungen führt. Als ein erster Anhaltspunkt kann die Höhe der bisherigen Direktzahlungen dienen.

Bei der *Intensivbullenmast* gab es bisher Direktzahlungen in der Summe von umgerechnet rund 1.000 Euro pro Hektar Ackerfläche, d.h. der Marktpreis war extrem weit von einem kostendeckenden Preis entfernt. Das erklärt, warum nach der Entkoppelung vor allem in Bullenmastbetrieben die Betriebsaufgabe überlegt wird.

Hohe Direktzahlungen waren auch bei der *Mutterkuhhaltung* gegeben. Umgerechnet lagen diese bei etwa 500 Euro pro Hektar Grünland. Insofern ist hier auch der Anreiz groß, die Produktion aufzugeben.

Bei den Marktfrüchten *Getreide* und *Raps* lagen die Prämien in einer Größenordnung von etwa 350 Euro pro Hektar. Die derzeitigen Preise ermöglichen in keiner

Weise eine akzeptable Entlohnung der eingesetzten Arbeit. Dass dennoch die Produktion weitgehend aufrechterhalten bleibt, liegt auch am relativ geringen Arbeitsaufwand, d.h. die Aufgabe dieser Produktionsverfahren setzt deutlich weniger Arbeitszeit frei als dies bei Tierhaltungsverfahren der Fall ist.

Die Entscheidung über Weiterbewirtschaftung bzw. Einstellung der Produktion hängt auch noch mit den Nutzungskosten des Faktors Arbeit zusammen. In einem Rinderhaltungsbetrieb in Lohnarbeitsverfassung ergibt sich durch Einstellung der Rinderhaltung eine deutlich größere Kosteneinsparung als in einem Familienbetrieb mit wenig attraktiven Beschäftigungsalternativen.

### Von Landwirt zum Energiewirt

Darüber hinaus gibt es noch folgende zwei weitere wichtige Einflussfaktoren:

- die Ausweitung der Produktion erneuerbarer Energien und
- der Einfluss von Cross Compliance.

Die Entkoppelung der Direktzahlungen führte zu einer Verringerung der Wettbewerbskraft speziell in der Rindermast, wenngleich sich zwischenzeitlich die Marktsituation relativ günstig entwickelt hat. Nahezu zeitgleich wurde bei der Biogasproduktion der Biomassebonus eingeführt, demzufolge für elektrischen Strom aus agrarischen Rohstoffen eine um etwa sechs Cent pro Kilowattstunde höhere Vergütung bezahlt wird. Umgerechnet auf ein Hektar Silomais beläuft sich das auf knapp 1.000 Euro pro Hektar. In diesem Fall kann man von einer Art Koppelung an den Maisanbau sprechen. Insofern ist es erklärlich, dass gerade Bullenmäster von der Rindfleischherzeugung auf die Biogasproduktion wechselten.

Die Ausweitung der Erzeugung erneuerbarer Energien, insbesondere von Biogas, hat also einerseits mit der Entkoppelung von Direktzahlungen zu tun, andererseits wird sie durch eine entsprechende Gestaltung der Rahmenbedingungen begünstigt. Da der Silomaisanbau für Biogas eine wichtige Rolle spielt, sind es vor allem Bullenmast- und Milchviehbetriebe, welche diesen Wechsel vornehmen. Es bleibt die Frage, ob diese Betriebe mit dieser Produktionsrichtung langfristig bessergestellt sind. Ein Nebeneffekt besteht auf jeden Fall darin, dass die Nachfrage nach Produktionsfläche zur Maiserzeugung steigt. Das führt zur Erhöhung des Pachtpreises und belastet damit sowohl die Biogasproduktion als auch die Verfahren der Nahrungsmittelherzeugung. Ein weiterer Nebeneffekt hat zur Konsequenz, dass das Angebot an Nahrungsmitteln sinkt und

sich damit auf dem Markt ein neues Gleichgewicht auf einem höheren Niveau einstellt. Dies ist ein mit der Entkoppelung beabsichtigter Effekt.

Auf welchem Niveau sich mittel- bis langfristig die Marktpreise einstellen, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vorhersagen. Letztlich kommt es auf das Ausmaß von folgenden vier Entwicklungen an:

- Ausweitung der NR-Produktion
- Abbau der Exportsubventionen
- Abbau der Importzölle
- Lebensmittelkonsum.

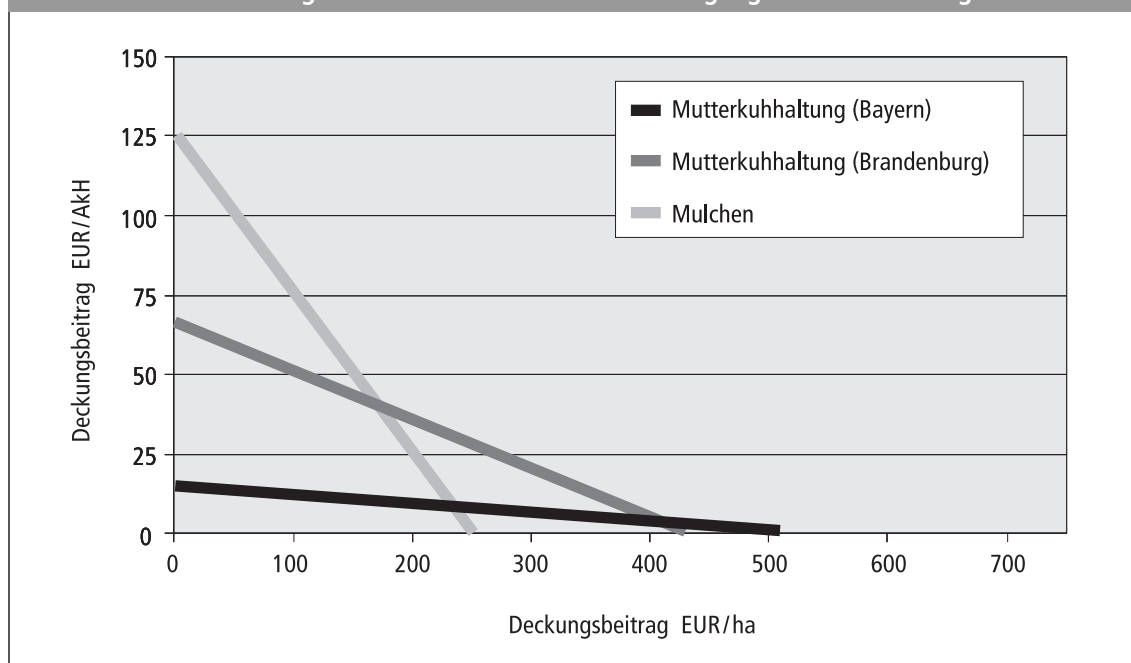
### Die Möglichkeit der Nicht-Produktion

Im Zusammenhang mit der Entkoppelung muss noch eine Besonderheit der Cross Compliance-Vorschriften erwähnt werden. Die Entkoppelung der Direktzahlung von der Produktion muss die Möglichkeit zulassen, nichts zu produzieren. Für diesen Weg wird sich ein Landwirt entscheiden, wenn der Deckungsbeitrag des bisherigen Produktionsverfahrens negativ wird. Dies dürfte auf ertragsschwachen Standorten bei Mutterkuhhaltung und im Getreidebau am ehesten der Fall sein und zwar vor allem umso mehr, je ertragsschwächer der Standort und je kleinstrukturierter die Flur ist. Die Direktzahlungen werden aber auch bei Nichtproduktion gewährt, wenn die Cross Compliance-Vorschriften eingehalten werden.

Diese Vorschriften sind im Zusammenhang mit den entkoppelten Direktzahlungen zu betrachten. Die Cross Compliance-Vorschriften dokumentieren ein Niveau an Umwelt- und Tierschutz, das über dem Niveau des Weltmarktes liegt. Die Direktzahlungen sind sozusagen das Entgelt für die Einhaltung der Auflagen. Diese Auflagen verursachen Kosten, wobei das Ausmaß der Kosten abhängig ist von der Art des Produktionsverfahrens. Vereinfacht gesagt: am stärksten betroffen sind Viehhaltungsverfahren, deutlich weniger der Marktfruchtbau.

Das Mindestniveau besteht in der Pflege der Kulturlandschaft, konkret in dem jährlich einmal durchzuführenden Mulchen der Fläche. Hier entstehen Kosten von etwa 50 Euro pro Hektar einschließlich Entlohnung der Arbeit. Vergleicht man diesen Betrag mit dem Deckungsbeitrag der Mutterkuhhaltung oder des Marktfruchtbaues auf ertragsschwachen Flächen, so ist es nachvollziehbar, dass die Produktion mancherorts eingestellt, also die Fläche nur noch gemulcht wird (vgl. Abb. 2). In kleinstrukturierten Gebieten (z.B. Bayern) wird das eher der Fall sein als unter günstigen Produktionsbedingungen (z.B. Brandenburg). Inwieweit diese Entwicklung gesellschaftspolitisch erwünscht ist, bleibt fraglich.

Abb. 2: Wettbewerbsvergleich – extensive Rindfleischerzeugung und Nichtnutzung der Flächen



Quelle: eigene Darstellung

Generell ist aus gesellschaftspolitischer Sicht zu klären, wie die entkoppelten Direktzahlungen langfristig begründet werden, noch dazu, da sie linear zum Flächenumfang gewährt werden und sich die Kosten der Cross Compliance-Auflagen nicht analog dazu verhalten.

Aus landwirtschaftlicher Sicht wird – wie schon angemerkt – argumentiert, die Direktzahlungen dienen zum einen zur Kompensation der preissenkungsbedingten Einkommenseinbußen. Mit zunehmendem zeitlichen Abstand zur Einführung der Direktzahlungen im Jahr 1992 verliert dieses Argument an Wirksamkeit. Die Forderung nach gesellschaftspolitischer Begründung nimmt zu. Der Hinweis, die Direktzahlungen seien das Entgelt für die gegenüber dem Weltmarkt höheren Anforderungen, ist auf den ersten Blick vertretbar; auf den zweiten Blick bleibt festzustellen, dass die Cross Compliance-Auflagen die einzelnen Verfahren unterschiedlich belasten. Die Tierhaltung ist im Vergleich zur Pflanzenproduktion stärker betroffen, das Mulchen als Mindestanforderung verursacht die geringsten Kosten. Insofern ergibt sich durch die Direktzahlungen eine mehr oder weniger hohe Überkompensation.

### Systemänderung nach 2013?

Daraus folgt, dass langfristig, d.h. nach 2013/14, das jetzige System wohl geändert werden wird. Denkbar wäre ein System mit folgenden drei Stufen:

- *Stufe 1:* Mindestanforderungen an den Ressourcen- und Tierschutz, Kompensation der im Vergleich zum Weltmarkt erhöhten Kosten,
- *Stufe 2:* Definierte Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft, Honorierung nach vorgegebenen Kriterien (top down),
- *Stufe 3:* Regional vorgeschlagene Gemeinwohlleistungen, Honorierung entsprechend den regionalen Vorstellungen nach dem Subsidiaritätsprinzip (bottom up), Anwendung der kommunalen Agrarverantwortung.

In der ersten Stufe könnte ein über alle Flächen hinweg gleicher Betrag gewährt werden für die höheren Auflagen gegenüber dem Weltmarkt bzw. für die Mindestbewirtschaftungsauflage, also den Erhalt der Kulturlandschaft in einer Art Produktionsbereitschaft. In der Stufe 2 werden definierte Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft entsprechend honoriert. In der Stufe 3 werden auf Regionsebene (kommunale Agrarpolitik) für relevant angesehene Gemeinwohlleistungen vorgeschlagen, von der öffentlichen Hand gegebenenfalls honoriert und vom Landwirt dann erbracht.

Zwei Begriffe sind dabei zu nennen, nämlich das „Targeting“ und das Subsidiaritätsprinzip. Das Targeting sieht eine Verbindung der Direktzahlungen mit definierten Leistungen vor (vgl. die Stufen 2 und 3). Damit soll die Akzeptanz der Direktzahlungen in der Öffentlichkeit erreicht werden. Ergänzend kommt die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

hinzu, demzufolge Entscheidungen über Art und Umfang bestimmter Gemeinwohlleistungen – soweit sinnvoll – auf regionaler Ebene getroffen werden.

Daraus folgt, dass sich ein regional unterschiedlicher Umfang an Direktzahlungen ergibt. In Gebieten mit einer stärkeren Produktionsorientierung wird es weniger Direktzahlungen geben, denn dort erwirtschaften die Betriebe das Einkommen überwiegend über die Produktion marktfähiger Produkte. In anderen Regionen tritt mehr die Multifunktionalität der Landwirtschaft in den Vordergrund, d.h. die Landwirtschaft erbringt Leistungen, die als öffentliche Güter vom Markt nicht bezahlt und daher über gezielte Honorierung entlohnt werden.

### Fazit

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass 1992 nach über 100 Jahren die Politik der Preisstützung zu Ende ging und Direktzahlungen eingeführt wurden. Bereits

zehn Jahre später erfolgte die Entkoppelung der Direktzahlungen. Weitere zehn Jahre später könnte es sein, dass die Direktzahlungen nur noch nach dem Prinzip Leistung und Gegenleistung gewährt werden. Somit stellt die jetzige Situation eine Übergangsphase dar, die von den Landwirten genutzt werden muss, den Betrieb neu auszurichten. Die entkoppelten Direktzahlungen dienen währenddessen zur Stabilisierung des Einkommens.

### Autor

Prof. Dr. Dr. h.c. Alois Heißenhuber  
TU München-Weihenstephan  
Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaues

Alte Akademie 14  
85350 Freising-Weihenstephan  
E-Mail: [heissenhuber@wzw.tum.de](mailto:heissenhuber@wzw.tum.de)  
[www.wzw.tum.de/wdl/](http://www.wzw.tum.de/wdl/)

