

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

Folkhard Isermeyer

**Wirkungen des Entkopplungsvorschlags der
Europäischen Kommission**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

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

Also available at: <http://www.bal.fal.de/download/ab01-2003.pdf>

Wirkungen des Entkopplungsvorschlags der Europäischen Kommission

Folkhard Isermeyer

Arbeitsbericht 01/2003

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Warum Entkopplung?	2
2.1	Was spricht für eine Entkopplung der Direktzahlungen?	2
2.2	Was spricht gegen eine Entkopplung der Direktzahlungen?	4
2.3	Bewertung der Risiken	4
2.4	Fazit	6
3	Analyse der Wirkungen des Entkopplungsvorschlags der EU	7
3.1	Elemente des Entkopplungsvorschlags	7
3.2	Ein einfaches Modell für die Wirkungsanalyse	9
3.3	Ergebnisse der Wirkungsanalyse (einfaches Modell)	10
3.4	Schrittweise Lockerung der Modellrestriktionen	14
3.5	„Härtefallklausel“ oder „Flächenprämien durch die Hintertür“?	18
4	Schlussfolgerungen und Bewertungen	21
5	Alternative Konzepte	25
5.1	Das Kommissionsmodell „Einheitsprämie“	25
5.2	Das Kombipaket „Flächenprämie plus individuelle Zusatzprämie“	26
5.3	Mehr Entscheidungsspielräume für die Mitgliedstaaten?	28
6	Zusammenfassung	30
7	Literaturverzeichnis	34

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Der Transfer von Prämienrechten in einer Modellregion	10
Abbildung 2:	Der Markt für Prämienrechte	12

1 Einleitung

Die Europäische Kommission hat in ihrer Halbzeitbewertung der Agenda 2000 weitreichende Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik vorgeschlagen. Nachdem im Sommer 2002 die Reformvorschläge zunächst in allgemeiner Form präsentiert wurden, hat die Kommission nun mit ihren Legislativvorschlägen vom Januar 2003 eine Konkretisierung vorgenommen.

Das Herzstück der vorgeschlagenen Reform ist die Entkopplung der Direktzahlungen. Die folgende Stellungnahme bezieht sich allein auf diesen Teil des Kommissionsvorschlags. Zunächst wird dargestellt, welche Vorteile die Entkopplung bietet und welche Risiken sie birgt. Nach Klärung der Frage, **ob** die Direktzahlungen entkoppelt werden sollten, ist die Frage zu beantworten, **wie** die Entkopplung vorgenommen werden sollte.

Da eine Grundsatzdiskussion der verschiedenen Entkopplungsmodelle mit ihren Vor- und Nachteilen bereits an anderer Stelle geführt wurde, wird in diesem Beitrag allein der im Januar 2003 vorgestellte Kommissionsvorschlag analysiert. Im Mittelpunkt dieser Analyse steht die Frage, wie sich der Entkopplungsvorschlag kurzfristig und langfristig auf die Pachtmärkte auswirken könnte.

Aus den Ergebnissen dieser Analyse ergeben sich einige Schlussfolgerungen, Bewertungen und Veränderungsvorschläge, die am Ende des Beitrags dargestellt werden.

2 Warum Entkopplung?

Über die Frage, ob die von der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik gewährten Direktzahlungen auf Dauer überhaupt zu rechtfertigen sind, wird kontrovers diskutiert. Angesichts der Verschuldung der öffentlichen Haushalte werden alle öffentlichen Ausgaben auf den Prüfstand gestellt und Direktzahlungen, die ursprünglich mit dem Argument „Ausgleich für Stützpreissenkungen“ begründet worden waren, sind umso schwieriger zu rechtfertigen, je länger die Preissenkungen zurückliegen.

Andererseits ist angesichts der bisherigen Erfahrungen mit der Gemeinsamen Agrarpolitik nicht davon auszugehen, dass die Direktzahlungen innerhalb der nächsten 10 oder 15 Jahre tatsächlich abgeschafft werden. Daher lohnt es sich umso mehr darüber nachzudenken, ob eine Veränderung innerhalb des Systems der Direktzahlungen (a) notwendig wird oder (b) sinnvoll ist.

2.1 Was spricht für eine Entkopplung der Direktzahlungen?

Nachfolgend werden die wichtigsten Argumente zusammengestellt, die für eine baldige Einführung der Entkopplung sprechen.

- (1) Entkopplung verbessert die Ausgangsposition der Europäischen Union in den laufenden WTO-Verhandlungen und wird durch das Ergebnis der Verhandlungen möglicherweise zwingend erforderlich werden.

Im gegenwärtigen System sind die Flächen-, Tier- und Milchprämien nicht produktionsneutral, weil die Zahlungen an die Zahl der im jeweiligen Jahr gehaltenen Tiere, Milchquote bzw. an den Flächenumfang prämiengünstiger Ackerkulturen gekoppelt sind. Durch die Plafondierung der insgesamt verfügbaren Prämien je Tierart in der EU kann man diese Kritik der Verhandlungspartner in der WTO nur teilweise entkräften. Die Flächenprämien werden in den bevorstehenden WTO-Verhandlungen ebenfalls unter Druck geraten, solange bestimmte Ackerfrüchte eine erhöhte Prämie erhalten und solange die Obergrenze von 33 % Stilllegungsfläche beibehalten wird.

- (2) Entkopplung verbessert die Einkommenslage in den nicht entwicklungsfähigen Betrieben.

Bei gekoppelten Prämien bewirtschaften Landwirte ihre Flächen oder halten Tiere auch dann, wenn die Differenz aus Verkaufserlösen und Produktionskosten negativ ist. Denn sie kommen nur dann in den Genuss der Prämien, wenn sie produzieren. In diesen Fällen wird nur ein Teil der Prämie einkommenswirksam, der andere dient zur Abdeckung der Verluste aus der laufenden Produktion. Bei einer vollkommen entkoppelten Prämie erhalten die Landwirte die Prämie auch dann, wenn sie ihre eigentlich unwirtschaftliche Produktion beenden, und zwar in voller Höhe. Die Aufrechterhaltung einer unwirtschaft-

lichen Produktion schmälert also die Einkommen insbesondere jener Unternehmerfamilien, die tendenziell auslaufende Betriebe bewirtschaften.

- (3) Entkopplung verbessert die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft.

Die gekoppelten Prämien beeinträchtigen auch die Perspektiven der potenziell entwicklungsfähigen Betriebe, die die „Arbeitsplätze von morgen“ schaffen sollen. Wenn nämlich, wie dargestellt, die Beendigung unrentabler Produktion in den ohnehin auslaufenden Betrieben verzögert wird, dauert es länger, bis die potenziell entwicklungsfähigen Betriebe die Flächen oder Viehställe übernehmen und dadurch ihre Produktionskosten senken können. Außerdem müssen die Leiter der entwicklungsfähigen Betriebe stets befürchten, dass die Politik die produktionsgebundenen Prämien so weiterentwickelt (durch Freibeträge, gestufte Modulation, Viehbesatzgrenzen, etc.), dass die eigentlich nicht wettbewerbsfähigen Betriebe wettbewerbsfähiger werden als die eigentlich wettbewerbsfähigen Betriebe. Diese Problematik betrifft im gegenwärtigen System insbesondere die Rinderhaltung. Hier können langfristig getroffene unternehmerische Entscheidungen quasi „über Nacht“ durch politische Entscheidungen unrentabel werden. Für Unternehmer liegt es bei einem derartig hohen Politikänderungsrisiko nahe, ihr Kapital in anderen Wirtschaftszweigen zu investieren. Der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft wird auf diese Weise Schaden zugefügt, und Chancen zur Schaffung nachhaltig sicherer Arbeitsplätze im ländlichen Raum werden vertan.

- (4) Entkopplung bietet die Chance, die Verteilungsgerechtigkeit der Direktzahlungen zu verbessern.

Im gegenwärtigen System orientieren sich die staatlichen Zahlungen am Kompensationsgedanken. Bei der Einführung der Zahlungen stand das Ziel im Vordergrund, die durch die Agrarreformen seit 1992 entstandenen Einkommenseinbußen möglichst gerecht zu kompensieren oder zumindest abzufedern. Dieses Ziel ließ sich bei der Einführung der Zahlungen überzeugend mit dem Argument des Vertrauensschutzes begründen, doch verliert diese Begründung mit zunehmendem zeitlichen Abstand von der Agrarreform immer mehr an Gewicht. Es ist kaum vorstellbar, dass jemand im Jahr 2020 noch staatliche Unterstützung für sich reklamieren kann mit dem Argument, 28 Jahre zuvor habe eine Agrarreform stattgefunden. Andererseits ist derzeit nicht zu erkennen, dass sich die Regierungen der Mitgliedstaaten der EU bereits auf ein Langfristziel „Prämienabbau“ verständigt haben. Je länger der Abbau der Direktzahlungen hinausgezögert wird, desto fragwürdiger wird es, die einmal festgesetzte Prämienverteilung im Rahmen der verschiedenen Agrarreformen ein ums andere Mal in die Zukunft fortzuschreiben. Die Politik „zementiert“ auf diese Weise die Verteilungswirkungen einer längst überwundenen Agrarpreispolitik (mit all ihren historischen Zufälligkeiten), ohne dass sich hierfür eine verteilungspolitische Legitimation finden lässt.

- (5) Entkopplung bietet die Chance, die mit den Direktzahlungen verbundenen Administrationskosten zu vermindern.

Im gegenwärtigen System verursacht das Nebeneinander der verschiedenen Prämienregelungen und die Tatsache, dass in jedem Jahr alle Flächen- und Tierprämien für alle Betriebe neu berechnet werden müssen, einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Die Ermittlung der Berechnungsgrundlagen für die Rinderprämien ist dabei besonders aufwendig.

2.2 Was spricht gegen eine Entkopplung der Direktzahlungen?

Die Entkopplung der Direktzahlungen kann erhebliche Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion haben. Diese Folgen lassen sich nicht leicht abschätzen.

Klar ist: Wenn die Direktzahlungen entkoppelt werden, bekommen Landwirte die Zahlungen auch dann, wenn sie ihre gesamte Betriebsfläche komplett stilllegen und ihre landwirtschaftlichen Flächen nur einer gewissen Mindestpflege unterziehen. Das bedeutet, grob gefasst: Die Landwirte werden nur noch dann produzieren, wenn aus der laufenden Produktion (d. h. ohne Anrechnung der Prämien) ein Gewinn zu erwirtschaften ist. Präziser formuliert: Der Verlust aus der landwirtschaftlichen Produktion darf je Hektar nicht höher ausfallen als die Pflegekosten bei einer Flächenstilllegung.

Wenn man Landwirte oder Politiker in Diskussionsveranstaltungen mit dieser Perspektive konfrontiert, entwickeln diese oft apokalyptische Szenarien für die Entwicklung der ländlichen Räume. Landwirte könnten in Deutschland, so die weit verbreitete Vorstellung, unmöglich zu Vollkosten produzieren, die dem Weltmarktpreisniveau entsprechen. Daher sei im Falle der Entkopplung mit einer großflächigen Stilllegung ganzer Agrarregionen zu rechnen. Die Agrareinkommen würden dann zwar nicht geschmälert, weil ja die Prämienzahlungen weiterlaufen, aber die Landwirte würden im Wesentlichen nur noch die Fläche offen halten. Eine derartige großflächige Flächenstilllegung könne politisch nicht hingenommen werden.

2.3 Bewertung der Risiken

Bei dieser oft gehörten Argumentation läuft einiges durcheinander, so dass folgende Klarstellungen erforderlich sind:

- Entkopplung der Prämien bedeutet nicht, dass Landwirte in der EU zu Weltmarktpreisen produzieren müssen. Bei zahlreichen Agrarprodukten verfügt die Europäische Union über einen zum Teil hohen Außenschutz. In diesen Fällen bildet sich ein EU-interner Gleichgewichtspreis heraus, der deutlich oberhalb des Weltmarktpreises liegen kann. Sollte sich herausstellen, dass die EU-Landwirte zu einem niedrigen Binnenmarktpreis tatsächlich nicht mehr produzieren können (z. B. wegen steigender

Auflagen für die Betriebe) und daher die Produktion einschränken, dann wird der Preis für die Agrarprodukte (getrieben durch die Nachfrage der EU-Verbraucher) automatisch so weit steigen, bis wieder weitgehende Selbstversorgung erreicht ist. Dies gilt allerdings nur für die Agrarmärkte, bei denen ein ausreichender Außenschutz gegeben ist.

- Bei diesen Produkten ist also im Hinblick auf die Frage „Produktion oder Stilllegung in deutschen Regionen?“ vor allem zu klären, ob deutsche Erzeuger im Vergleich zu Mitbewerbern aus anderen EU-Mitgliedstaaten mithalten können. Diese Frage kann aus wissenschaftlicher Sicht bisher nicht voll befriedigend beantwortet werden, weil der Ausbau international vergleichender Studien infolge knapper Forschungsmittel nur langsam vorankommt und noch große Lücken bestehen. Die bisher vorliegenden Studien führen zu der Einschätzung, dass die deutschen Agrarregionen im innereuropäischen Vergleich grundsätzlich mithalten können (EDF, 2002; ISERMEYER, 2000, und die dort zusammengestellte Literatur; ISERMEYER et al., 2003; WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 2000).
- Einige Segmente der deutschen Landwirtschaft haben allerdings schon jetzt nur noch einen geringen Außenschutz. Mit Blick in die fernere Zukunft ist damit zu rechnen, dass der Außenschutz der Europäischen Union bei allen Agrarprodukten schrittweise weiter reduziert wird. Damit gewinnt die Frage der Wettbewerbsfähigkeit im weltweiten Vergleich an Bedeutung. Betriebswirtschaftliche Vergleiche, die bisher allerdings nur punktuell für wenige Agrarprodukte und ausgewählte Standorte vorliegen, deuten an, dass gut strukturierte europäische Betriebe auch im weltweiten Wettbewerb eine Chance haben (DEBLITZ et al., 2002; HEMME et al., 2002; MÖLLER et al., 2001; MÖLLER, 2003). Experteneinschätzungen über die künftig zu erwartenden Standortverlagerungen stützen diese Erwartung ebenso wie modellgestützte Weltmarktprojektionen (DELGADO et al., 1999; FAPRI, 2000; ISERMEYER, 2003), doch sollte nicht verschwiegen werden, dass die empirische Basis für derart weitreichende Einschätzungen noch recht dürftig ist.
- Die vorliegenden betriebswirtschaftlichen Analysen zeigen ferner, dass die Vollkosten der Agrarproduktion in den meisten deutschen Betrieben derzeit noch deutlich oberhalb der künftig zu erwartenden Agrarpreise liegen. Der Strukturwandel in Richtung auf eine Vergrößerung der bewirtschafteten Einheiten wird also weitergehen, sei es durch Flächenpacht, Bewirtschaftungsverträge, Betriebsgemeinschaften oder andere Anpassungsmaßnahmen. Diese Prognose gilt für das Szenario „mit Entkopplung“ ebenso wie für das Szenario „ohne Entkopplung“, die Entwicklung ist ja bereits seit Jahren in vollem Gange. Es ist aber zu erwarten, dass der Strukturwandel im Szenario „mit Entkopplung“ noch beschleunigt wird, weil die nicht entwicklungsfähigen Betriebe nun nicht länger zur Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung „gezwungen“ sind, um an die Prämienrente zu kommen. Insbesondere auf den weniger fruchtbaren Standorten in Ost- und Norddeutschland kann es zu einer weiteren Extensivierung der Produktion kommen, d. h., die Produktionssysteme ähneln dann stärker

jenen, die sich an vielen Überseeestandorten herausgebildet haben. Insgesamt trägt der verstärkte Strukturwandel zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der entwicklungsfähigen Betriebe bei.

- Sollte trotz dieser Anpassungsmaßnahmen ein Standort brachfallen und sollte dies gesellschaftlich unerwünscht sein, dann bietet die zweite Säule der EU-Agrarpolitik ein reichhaltiges Arsenal an Möglichkeiten, die unerwünschte Entwicklung zu korrigieren (Ausgleichszulage, Investitionsförderung, Agrarumweltprogramme, etc.). Bei Grünlandstandorten, die in der Vergangenheit als Weide genutzt worden sind, könnte mit Hilfe des Cross Compliance auch in der ersten Säule der EU-Agrarpolitik eine Mindestbewirtschaftung durch Beweidung sichergestellt werden.

2.4 Fazit

Bezüglich der Frage, ob die Direktzahlungen entkoppelt werden sollten, führt eine Abwägung der Chancen und Risiken zu der Empfehlung, die Entkopplung so bald wie möglich zu beschließen, gegebenenfalls mit gleitendem Übergang von einem System zum anderen. Die Kernargumente im Überblick:

- Die Planungssicherheit und die Wettbewerbsfähigkeit der entwicklungsfähigen Unternehmen werden verbessert. Das ist im Hinblick auf die zu erwartende Liberalisierung der Agrarhandelspolitik von besonderer Bedeutung.
- Die nicht entwicklungsfähigen Unternehmen erhalten ebenfalls eine verbesserte Planungsgrundlage. Sie werden nicht länger gezwungen, mit Verlust zu produzieren, um die Direktzahlungen zu erhalten, und sie werden davor bewahrt, einen Teil der Direktzahlungen zur Abdeckung der Verluste aus laufender Produktion zu verwenden.
- Die Ausgangsposition der EU in den WTO-Verhandlungen wird verbessert.
- Chancen auf eine bessere Verteilungsgerechtigkeit der Zahlungen werden eröffnet, ebenso Chancen auf eine Senkung der Administrations- und Kontrollkosten.
- Die Sorge, dass die Agrarproduktion an einigen Standorten infolge der Entkopplung stark einbricht, ist weitgehend unbegründet.
- Für den Fall, dass Produktionsänderungen zu unerwünschten externen Effekten führen, steht das Instrumentarium der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik bereit.

3 Analyse der Wirkungen des Entkopplungsvorschlags der EU

Nachdem im vorherigen Abschnitt die Frage behandelt worden ist, **ob** eine Entkopplung der Direktzahlungen sinnvoll ist oder gar notwendig wird, geht es nun um die Frage, **wie** die Entkopplung vorgenommen werden sollte.

Eine Grundsatzdiskussion der verschiedenen Entkopplungsmodelle mit ihren Vor- und Nachteilen wurde bereits an anderer Stelle geführt (z. B. HAPPE und BALMANN 2002; ISERMEYER, 2002; WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 1997). Daher wird im hier vorliegenden Beitrag allein der im Januar 2003 vorgestellte Kommissionsvorschlag analysiert.

Im Mittelpunkt dieser Analyse steht die Frage, wie sich der Entkopplungsvorschlag kurz und langfristig auf die Pachtmärkte auswirken wird. In Deutschland werden inzwischen über 60 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche als Pachtland bewirtschaftet. Der Pachtanteil ist fortlaufend gestiegen und wird im Zuge des Strukturwandels auch künftig weiter zunehmen. Die oben genannten agrarökonomischen Forschungsarbeiten haben gezeigt, dass die Frage der Überwälzung der agrarpolitischen Stützung von zentraler Bedeutung für die Wirkungsanalyse einer Reform des Prämiensystems ist.

3.1 Elemente des Entkopplungsvorschlags

Im Hinblick auf die Wirkungsanalyse sind folgende Elemente des Kommissionsvorschlags wesentlich:

- Die Zahlungen sind im Grundsatz personengebunden, d. h., sie stehen demjenigen Landwirt zu, der die Prämien in der Referenzperiode von 2000 bis 2002 erhielt (Milch: Stichtag 31.03.2004). Hierzu werden Prämienrechte nach folgendem Prinzip berechnet.
 - Zunächst wird die betriebliche Prämiensumme ermittelt, indem für den Durchschnitt der Referenzperiode alle prämiensberechtigten Flächen, Tiere und Milchquoten festgestellt und mit den in der Verordnung genannten Prämienbeträgen je Einheit multipliziert werden. Auf diese Weise wird der Tatsache Rechnung getragen, dass einige Prämien nach 2000/02 angehoben worden sind bzw. gemäß Agendabeschluss künftig noch angehoben werden.
 - Diese Prämiensumme wird durch die Anzahl der Hektare geteilt, die diese Direktzahlungen im Durchschnitt der drei Jahre begründet haben (Referenzfläche: prämiensbegünstigte Ackerkulturen, Flächenstilllegung und Futterfläche). Dadurch errechnet sich für jeden Hektar der Referenzfläche ein Prämienrecht, welches künftige Zahlungen begründet.

Die Prämienrechte je Hektar sind in der Ausgangssituation für alle Referenzflächen des Betriebs gleich hoch, sie unterscheiden sich aber von Betrieb zu Betrieb (je nach-

- dem, in welcher Ertragsregion die Betriebe liegen, wie viele prämiensberechtigten Tiere sie gehalten haben und wie viele Futterflächen hierfür zur Anrechnung kommen).
- Der begünstigte Landwirt erhält in den folgenden Jahren für alle Prämienrechte, die er hält, jährliche Zahlungen, vorausgesetzt, sein Betrieb verfügt über so viele Flächen, dass jedem Prämienrecht mindestens 1 ha landwirtschaftliche Fläche gegenübersteht. Ob die Fläche bewirtschaftet oder stillgelegt ist, ist dabei ebenso unerheblich wie die Frage, welche Früchte auf der Fläche angebaut werden. Kann der Landwirt mehr Flächen nachweisen als er Prämienrechte hält, so erhöht sich seine Prämienzahlung nicht. Kann er nur weniger Flächen nachweisen als er Prämienrechte hält, bleiben Prämienrechte ungenutzt. Es ist unerheblich, ob die einzelnen nachgewiesenen Flächen in der Referenzperiode zum Betrieb gehörten oder nicht, und es ist auch unerheblich, ob sie in der Referenzperiode mit Prämienfrüchten bebaut waren oder nicht. Allein ausschlaggebend ist die Tatsache, dass sie im laufenden Jahr als Pacht- oder Eigentumsfläche zum antragstellenden Betrieb gehören.
 - Der Betrieb kann im Laufe der Zeit Prämienrechte käuflich erwerben oder veräußern, ohne dass damit ein Flächentransfer einhergehen muss. Ein Transfer von Prämienrechten auf dem Pachtweg setzt allerdings voraus, dass auch die Fläche auf dem Pachtweg mitgeht. Selbstverständlich kann der Betrieb – wie bisher auch – seine Flächenbasis durch Flächenpacht oder -kauf vergrößern oder verkleinern.
 - Wenn der Betrieb Pachtfläche in geringem Umfang zurückgeben muss und er trotz dieses Flächenverlusts immer noch eine landwirtschaftliche Fläche nachweisen kann, die die Zahl der Prämienrechte übersteigt, dann bekommt er weiterhin die ungeschmälerete Prämiensumme. Der Verpächter erhält zwar seine Fläche zurück, aber ohne Prämienanspruch.
 - Wenn der Betrieb hingegen durch die Rückgabe von Pachtflächen weniger Flächen als Prämienrechte hat und daher Gefahr läuft, seine Prämienrechte nicht mehr in vollem Umfang nutzen zu können, dann hat er folgende verlustmindernde Anpassungsmöglichkeiten:
 - Er kann die „überschüssigen“ Prämienrechte an andere Landwirte in der Region verkaufen. Als Käufer kommen Betriebe in Betracht, die „überschüssige“ Flächen haben, d. h. mehr landwirtschaftliche Flächen als prämiensberechtigten Flächen.
 - Er kann Flächen hinpachten, damit die landwirtschaftliche Fläche wieder an die Zahl der Prämienrechte angeglichen wird. Als Verpächter kommen ebenfalls Landwirte mit „überschüssigen“ Flächen in Betracht.
 - Er kann seinen ehemaligen Verpächtern den Prämienanspruch für abziehende Flächen mitgeben, indem er ihnen das Prämienrecht verpachtet oder verkauft. (Das wird er jedoch nur tun, wenn die ehemaligen Verpächter hierfür mindestens den Preis zahlen, der in den anderen beiden Verwendungsrichtungen zu erzielen ist.)

- Der Handel mit Prämienrechten kann von den Mitgliedstaaten regional eingegrenzt werden. Es ist jedoch zu erwarten, dass in allen Regionen Deutschlands die Anzahl der insgesamt verfügbaren landwirtschaftlichen Flächen zumindest geringfügig höher liegt als die Anzahl der prämienberechtigten Flächen.

3.2 Ein einfaches Modell für die Wirkungsanalyse

Um die Wirkungen des Entkopplungsvorschlags im Kern herausarbeiten zu können, ist es sinnvoll, zunächst von einem vereinfachten Modell auszugehen und erst im weiteren Verlauf die vereinfachenden Annahmen schrittweise zu lockern.

In diesem Sinne wird zunächst von folgenden Annahmen ausgegangen:

- Die Grundrente, die sich aus der laufenden Produktion (also ohne die nun entkoppelten Prämien) erwirtschaften lässt, ist auf allen landwirtschaftlichen Flächen in der Region gleich hoch, nämlich 0 €/ha.
- Die Grundrente ist unabhängig von der Lage der Flächen im Raum, von der Betriebsgröße und von der Flächengröße. Alle Parzellen sind gleich groß.
- In der Region gibt es mehr landwirtschaftliche als prämienberechtigte Flächen.
- Die Höhe der Prämien ist auf allen prämienberechtigten Flächen gleich hoch, nämlich 300 €/ha. Der Inhaber des Prämienrechts erhält die jährliche Prämie, ohne dass er weitere Aufwendungen tätigen muss (kein Cross Compliance).
- Prämienrechte werden zwischen den Betrieben nur durch Pacht der Prämienrechte transferiert, nicht durch Kauf.

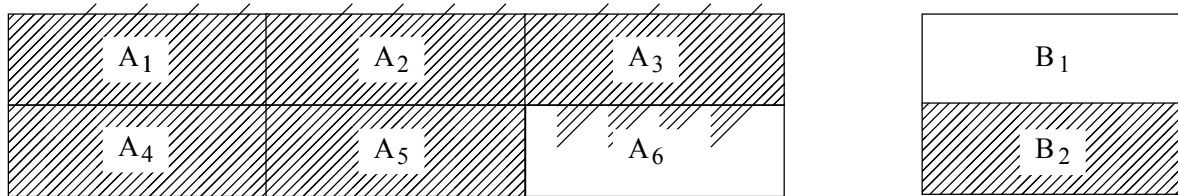
Die unter diesen Annahmen betrachtete Modellregion ist in Abbildung 1 a. skizziert. Dargestellt sind ein Großbetrieb A mit sechs Parzellen (A1, A2, ..., A6) und ein Kleinbetrieb B mit zwei Parzellen (B1, B2).

Der Großbetrieb A ist ein Pachtbetrieb, die Parzellen A1, A2 und A3 gehören jeweils einem anderen Eigentümer.

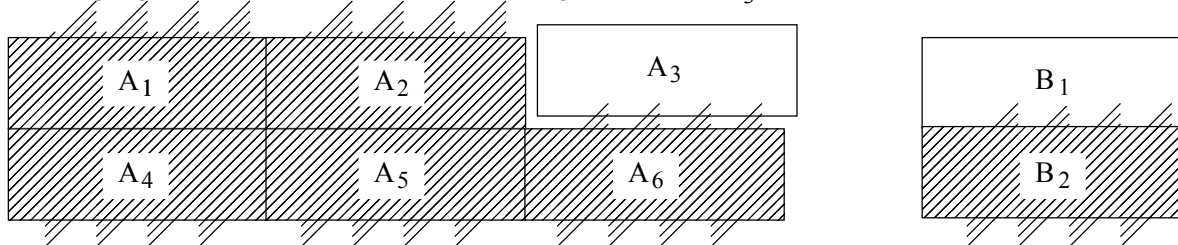
Abbildung 1: Der Transfer von Prämienrechten in einer Modellregion

 Fläche mit Prämienrecht  Fläche ohne Prämienrecht

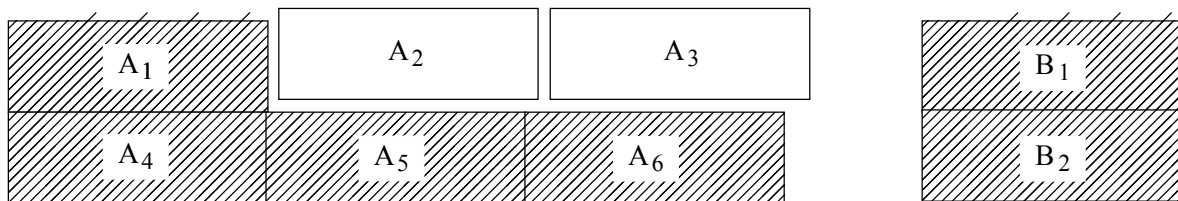
a. Situation im Referenzjahr



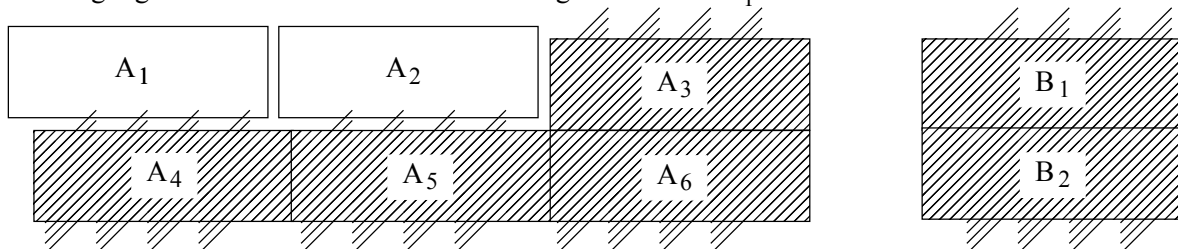
b. Beendigung des Pachtverhältnisses mit dem Eigentümer von A₃



c. Beendigung des Pachtverhältnisses mit dem Eigentümer von A₂



d. Beendigung des Pachtverhältnisses mit dem Eigentümer von A₁



Quelle: Eigene Darstellung.

Is_2003-02-05

3.3 Ergebnisse der Wirkungsanalyse (einfaches Modell)

Im Referenzjahr (Abbildung 1 a.) hat der Großbetrieb A auf fünf seiner sechs Parzellen Getreide und Ölsaaten angebaut sowie Flächenstilllegung betrieben, auf der sechsten Parzelle hat er Kartoffeln angebaut. Daher erhält er Prämienrechte für fünf Parzellen. Der

Kleinbetrieb B hat auf der Hälfte seiner Fläche Feldgemüse angebaut mit der Wirkung, dass eine Parzelle nicht prämienberechtigt ist.

Nach Inkrafttreten der Entkopplung beendet der Eigentümer der Parzelle A3 das Pachtverhältnis mit dem Betrieb A, um sich selbständig zu machen oder die Parzelle an einen anderen Landwirt zu verpachten. Betrieb A ist nicht verpflichtet, der herauszugebenden Parzelle ein Prämienrecht mitzugeben. Die Fläche muss ohne Prämienanspruch abziehen, wobei es unerheblich ist, ob auf der Fläche in der Referenzperiode eine Prämienfrucht angebaut wurde oder nicht (Abbildung 1 b.).

Wenn der Verpächter die an ihn (ohne Prämienrecht) zurückgegebene Fläche an einen anderen Landwirt weitergeben will, dann wandert die Fläche auch dorthin ohne Prämienrecht weiter. Der pachtende Landwirt kann deshalb für die Fläche nur den Pachtpreis bieten, der sich auf dieser Fläche aus der laufenden Produktion erwirtschaften lässt. Unter den getroffenen Modellannahmen sinkt das Pachtpreisniveau für Neuverpachtungen in der Modellregion deshalb infolge der Entkopplung schlagartig von 300 € auf 0 €/ha.

Im nächsten Schritt beendet auch der Eigentümer der Parzelle A2 das Pachtverhältnis. Der Betrieb A kann nun die Prämienrechte nicht mehr weiter intern verlagern. Das führt jedoch nicht dazu, dass der Eigentümer der Parzelle A2 in eine starke Verhandlungsposition kommt (unentgeltlicher oder preisgünstiger Erwerb des Prämienrechts), denn Betrieb A kann das Prämienrecht dem Betrieb B anbieten, der noch eine Parzelle ohne Prämienrecht bewirtschaftet (Abbildung 1 c.). Für diesen Betrieb ist der Erwerb des Prämienrechts ein gewinnbringendes Geschäft, selbst wenn von den 300 € Prämiensumme 250 € als jährlicher Pachtpreis für das Prämienrecht an Betrieb A zu zahlen sind. Betrieb B wird zwar versuchen, einen höheren Anteil an der Prämienrente herauszuhandeln, hat jedoch keine guten Chancen, weil ja inzwischen auch Parzelle A3 ohne Prämienrecht dasteht. Für deren Eigentümer wäre ein (annahmegemäß pachtweiser) Erwerb des Prämienrechts für 260 € ebenfalls gewinnbringend, ja sogar ein Erwerb zum Preis von 280 oder 290 €.

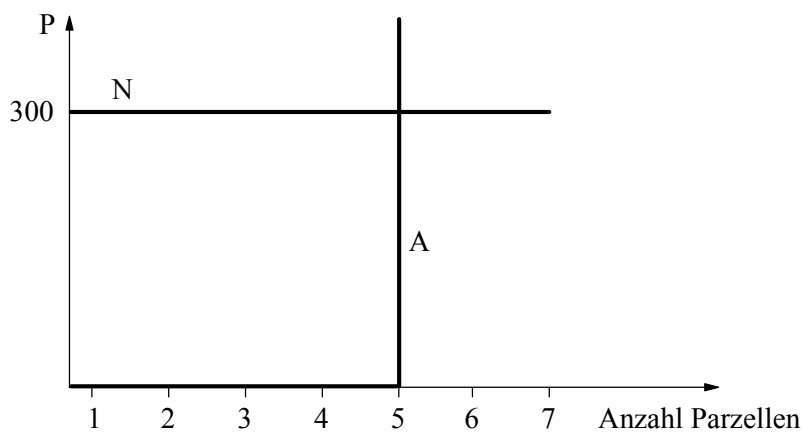
Es wird nicht lange dauern, bis Betrieb A die günstige Verhandlungsposition erkennt, die ihm das neue Prämiensystem beschert. Er wird deshalb Schritt für Schritt auf die Inhaber der übrigen Parzellen zugehen und ihnen eröffnen, dass angesichts des allgemein sinkenden Pachtpreisniveaus für landwirtschaftliche Flächen auch im konkreten Vertragsverhältnis zum nächstmöglichen Zeitpunkt eine Neuverhandlung unumgänglich sei und dass die Verpächter noch froh sein können, wenn ihnen zumindest 50 €/ha blieben, wo doch aus der laufenden Produktion nur noch 0 € zu erwirtschaften seien.

Die Verpächter werden einsehen müssen, dass sie in eine schwache Position geraten sind. Sie können (und werden) zwar aus Verärgerung über das Verhalten der Pächter vermehrt Pachtverhältnisse beenden (siehe Kapitel 4), doch wenn sie überhaupt noch einen wirtschaftlichen Nutzen aus ihren Eigentumsflächen ziehen wollen, müssen sie wohl oder

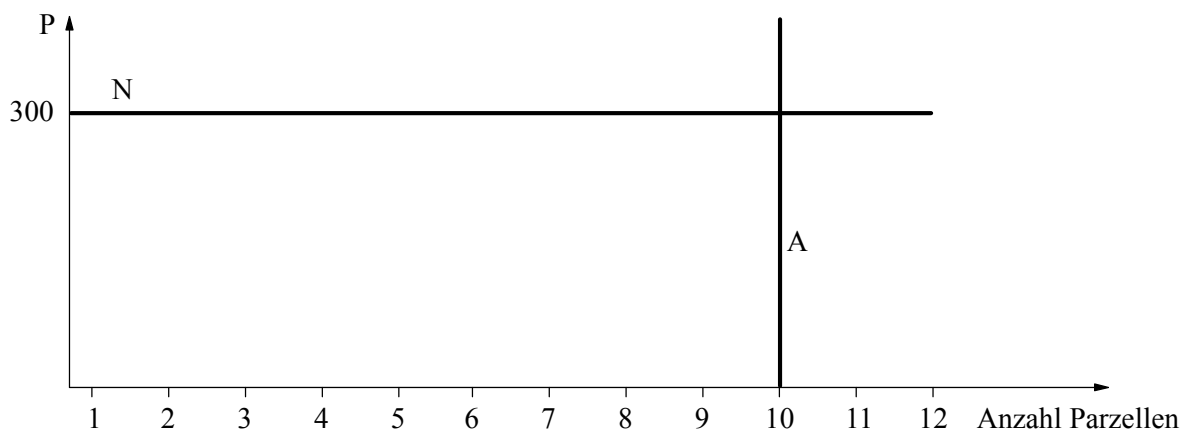
übel mit dem niedrigen Pachtpreis zufrieden sein, den ihnen die Pächter nach Maßgabe der Grundrente aus laufender Produktion bieten. Solange sie es nicht schaffen, ihre Interessen zu bündeln und ein bilaterales Monopol aufzubauen, wird der Wettbewerb über kurz oder lang zu einer weitgehenden Entwertung ihrer Flächen führen. Die Prämienrente fließt zum überwiegenden Teil den ursprünglichen Inhabern der Prämienrechte zu.

Abbildung 2: Der Markt für Prämienrechte

a. kleine Region (7 Parzellen)



b. große Region (12 Parzellen)



Quelle: Eigene Darstellung.

Is_2003-02-05

Die Modellsituation lässt sich auch in einem Marktdiagramm für Prämienrechte veranschaulichen (Abbildung 2 a.). Alle sieben Flächen fragen Prämienrechte zum (Pacht-)Preis von (knapp) 300 € nach, weil annahmegemäß ein Prämienrecht pro Jahr ein Einkommen von 300 € erbringt, ohne dass weitere Kosten hiermit verbunden sind (Nachfragekurve N). Es sind aber nur Prämienrechte für fünf Flächen im Angebot (unentgeltlich zugeteilt,

nicht vermehrbar; Angebotskurve A). In dieser Situation liegt der Gleichgewichtspreis für Prämienrechte bei (knapp) 300 €.

Die Abbildungen 1 und 2 führen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die Höhe des Preises für die Prämienrechte nicht (!) davon abhängt, ob viele oder wenige prämiensfreie Flächen in der Region vorhanden sind. Entscheidend ist in dieser vereinfachten Modellwelt nur, dass eine einzige prämiensfreie Fläche vorhanden ist, die mit den anderen Flächen um das Prämienrecht konkurrieren.

Abbildung 2 b. verdeutlicht dies, indem die Zahl der prämiensberechtigten Flächen verdoppelt, die Zahl der prämiensfreien Fläche konstant gehalten und damit der Anteil der prämiensfreien Flächen in der Region deutlich verringert wurde. Am Gleichgewichtspreis für das Prämienrecht ändert sich dadurch nichts, d. h., im Endeffekt verbleibt die Prämienrente weitestgehend beim ursprünglich begünstigten Landwirt.

Mit dem Übergang von Abbildung 1 c. nach Abbildung 1 d. wird veranschaulicht, warum wir leicht zu dem Trugschluss kommen, ein geringer Anteil prämiensfreier Fläche führe auch langfristig zu einem Mischpreis mit der Folge, dass ein größerer Teil der Prämienrente bei den Verpächtern hängen bleibt. Nachdem Betrieb A sein Prämienrecht an Betrieb B veräußert hat und kein weiterer Betrieb mit prämiensfreier Fläche zur Verfügung steht, ist man geneigt anzunehmen, dass Betrieb A im nächsten Schritt, wenn auch noch Parzelle A1 abzieht, nun aber wirklich eine schwache Verhandlungsposition hat. Muss er dem Eigentümer der abziehenden Parzelle A1 nicht eine „halbe-halbe“-Lösung anbieten, um wenigstens noch einen Teil der Prämienrente zu sichern? Er muss es nicht, denn die Zahl der prämiensfreien Flächen, die um das Prämienrecht konkurrieren, hat sich durch die vorhergehenden Transaktionen nicht verringert. Die Flächen A2 und A3, die ursprünglich ein Prämienrecht hatten, stehen nun als Nachfrager (in Konkurrenz zueinander) bereit, d. h., es ist für ihre Bewirtschafter rentabel, selbst für einen hohen Preis das Prämienrecht der Parzelle A1 zu erwerben. Auch diese Betrachtung zeigt also: Im Endeffekt verbleibt die Prämienrente weitestgehend beim ursprünglich begünstigten Landwirt.

Es wäre auch ein Trugschluss, aus den in Abbildung 1 dargestellten Schritten a, b, c zu folgern, der Betrieb A könne seine Prämienrenteneinkommen nur um den Preis des Verlusts von immer mehr Pachtflächen sichern. Zwar ist zu vermuten, dass die Verpächter auf den Betrieb A nicht gut zu sprechen sein werden, doch werden sie letztlich erkennen müssen, dass sich kein anderer Pächter findet, der ihnen einen Pachtpreis von mehr als 0 € zahlen kann. Die Zahlungsfähigkeit der Pächter, die ihren Betrieb vergrößern wollen, orientiert sich bei entkoppelten Prämien ausschließlich an der Grundrente, die aus laufender Produktion zu erwirtschaften ist, und die liegt unter den hier gewählten restriktiven Modellannahmen bei null (siehe Kapitel 3.2).

Unter den Bedingungen der realen Welt ist zu erwarten, dass lokale Pächter aus der laufenden Produktion höhere Grundrenten erwirtschaften können als von weit her kommende Pächter, weil sie Transportkosten sparen und die Flächen besser arrondieren können. Daher ist es wahrscheinlich, dass die früheren Verpächter, nachdem sich ihre Verärgerung gelegt hat (siehe hierzu Kapitel 4), irgendwann wieder erkennen, dass Betrieb A der lukrativste Bewirtschafter der Flächen ist und die höchsten Pachtpreise bietet, auch wenn diese weit unterhalb der früheren Pachtpreise liegen. Die Situation ist in Abbildung 1 d. dadurch angedeutet, dass Parzelle A3 wieder an Betrieb A verpachtet worden ist.

3.4 Schrittweise Lockerung der Modellrestriktionen

Wenn wir die Modellrestriktionen nun weiter lockern und dadurch das Modell realitätsnäher und komplexer gestalten, erkennen wir, dass die relative Knappheit der prämierten Flächen in einer Region (anders als in der stark vereinfachten Modellwelt) in der Realität doch einen gewissen Einfluss auf die Verteilung der Prämienrente zwischen Pächtern und Verpächtern haben wird. Das wesentliche Ergebnis der obigen Analyse (stark sinkende Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen, Akkumulation der Prämienrente bei den erstbegünstigten Prämienempfängern) bleibt davon jedoch unberührt.

Bei einer realitätsnäheren Gestaltung der Modellannahmen verändern sich die Ergebnisaussagen tendenziell in folgende Richtungen:

- Pachtverträge sind teilweise über lange Fristen geschlossen und beinhalten für diese Zeiträume unterschiedliche Anpassungs- bzw. Ausstiegsklauseln. Je nachdem, wie diese Regelungen im Einzelfall ausgestaltet sind, kommen die geschilderten Entwicklungen früher oder später in Gang.
- In der Realität wird die Grundrente, die sich aus der laufenden Produktion (also ohne die nun entkoppelten Prämien) erwirtschaften lässt, nicht bei 0 €/ha verbleiben, sondern die Unternehmen werden durch verstärkten Strukturwandel (Flächenzusammenlegung, Betriebsvergrößerung) bestrebt sein, eine positive Grundrente zu erwirtschaften. Diese Grundrente wird, wie wir dies aus der Vergangenheit kennen, zum großen Teil über den Pachtpreis (für die Flächen, nicht für die Prämienrechte!) an die Verpächter transferiert.
- Die Bewirtschafter haben ein besonderes Interesse daran, betriebsnahe Flächen zu pachten, denn große Feldentfernungen mindern ihre Wettbewerbsfähigkeit. Sie werden deshalb mit ihren Pachtverträgen und Prämienrechten bei weitem nicht so rigoros umgehen wie oben dargestellt („Pistole auf die Brust“), denn dadurch würden sie eine nachhaltige Verärgerung „ihrer“ lokalen Verpächter riskieren. Das Herunterdrücken der Pachtpreise wird deshalb in vielen Fällen wohl nur Schritt für Schritt vollzogen werden, und mit viel Diplomatie. Besonders nützlich wird in diesen Verhandlungen der Hinweis auf die Entwicklung der Preise für Neuverpachtungen sein, die aus der

Nachbarschaft berichtet und auch in Statistiken dokumentiert werden wird. Diese Werte werden auch auf fruchtbaren Agrarstandorten sehr schnell sinken. Hierbei kommt der Frage Bedeutung zu, wie diese Statistiken künftig geführt werden. Da sich die Prämienhöhe je Hektar von Betrieb zu Betrieb unterscheidet (s. u.), ist zu erwarten, dass in den Statistiken nach Einführung der Entkopplung unterschieden wird

- zwischen dem „reinen“ Pachtpreis für die Fläche (ohne das ggf. mitwandernde Prämienrecht)
 - und dem Pachtpreis für Prämienrechte (evtl. ausgedrückt in Prozent der dadurch begründeten jährlichen Prämienhöhe).
- Es ist zu bedenken, dass Pachtflächen nach dem ersten Vertragsabschluss unter den neuen Konditionen erst einmal wieder für längere Zeit vertraglich gebunden sind, und dass insgesamt nur relativ wenig prämienfreie Fläche zur Verfügung steht. Nach Berechnungen der FAL-Modellgruppe liegt der Anteil prämienfreier Fläche für Deutschland insgesamt bei nur 6 Prozent, wobei unterstellt ist, die gesamte Futterfläche als nicht-prämienfrei deklariert wird.
- Insbesondere dann, wenn die Mitgliedstaaten den Handel mit Prämienrechten regional einschränken, wird der Prozess des schrittweisen „Herunterverhandelns“ der Landpachtpreise in solchen Regionen, die über viel prämienfreie Fläche verfügen (z. B. Zuckerrübenstandorte, Kartoffelstandorte), schneller ablaufen als in Regionen mit wenig prämienfreier Fläche. In den Regionen mit viel prämienfreier Fläche haben die Pächter mehr und die Verpächter weniger Alternativen. Langfristig wird in beiden Regionen das gleiche Verteilungsergebnis herauskommen (Pachtpreise sinken stark), nur die Übergangszeiträume können je nach Anteil der prämienfreien Fläche sehr unterschiedlich sein.
- In den Veredlungszentren werden die Pachtpreise auch weiterhin in starkem Maße durch die Notwendigkeit bestimmt, genügend Fläche für eine umweltverträgliche Gülleverwendung nachweisen zu können. Die Landpächter sind hier in einer sehr schwachen Verhandlungsposition. Daher wird die Pachtpreissenkung in diesen Regionen vermutlich relativ gering ausfallen.

Angesichts dieser zahlreichen Einschränkungen könnte der Eindruck entstehen, als träfe die zunächst abgeleitete Prognose „starker Preisverfall für Pachtflächen“ in der Realität wohl doch nur auf wenige Einzelfälle zu. Dieser Eindruck wäre irreführend. Wie in Kapitel 2 erläutert, wird der Strukturwandel durch die Entkopplung eher noch zunehmen. Das bedeutet, dass viele Betriebe (spätestens im Generationswechsel) nicht fortgeführt werden. Damit kommen neben den Eigentumsflächen auch die Pachtflächen dieser Betriebe auf den Markt, mitsamt der zugehörigen Prämienrechte. Eine typische Strategie von Landwirten, die einer Betriebsaufgabe entgegensehen, wird folgendermaßen aussehen:

- Die Prämienrechte werden auf die Eigentumsflächen verlagert, und diese Flächen werden (mit Prämienrecht) in der Nachbarschaft meistbietend verpachtet.
- Sollte der Betrieb infolge von Transaktionen, die seit Einführung der Entkopplung erfolgt sind, über Prämienrechte mit unterschiedlichem Wert verfügen, wird er seinen Eigentumsflächen die wertvollsten Prämienrechte zuordnen.
- Sollten noch Prämienrechte auf Flächen liegen, die bisher zugepachtet waren, so werden diese Prämien meistbietend verkauft (auf dem nationalen oder dem durch die Politik eingegrenzten regionalen Markt).
- Anschließend werden die zugepachteten Flächen den Verpächtern ohne Prämienrechte zurückgegeben.
- Die Verpächter werden ihre Flächen in der Regel meistbietend weiterverpachten (ohne Prämienrecht) und müssen dabei mit einem sehr geringen Pachtpreis Vorlieb nehmen.

Entscheidend ist: Diese Flächen stehen dann im neuen Pachtbetrieb sofort wieder als Nachfrageflächen auf dem nationalen oder regionalen Markt für Prämienrechte zur Verfügung mit der Folge, dass dort der Preis hochgehalten wird. Jeder Hektar prämiensfreie Fläche versucht auf diesem Markt ein Prämienrecht zu erhalten, und wenn er zum Zuge kommt, wird dadurch ein anderer Hektar „prämiensfrei“ und bewirbt sich als Nachfrager auf dem Prämienmarkt. Ungefähr eine Million prämiensfreie Hektare in Deutschland werden ausreichen, um diesen Kreislauf in Gang zu halten.

Weitere Modifikationen, die sich aus einer Lockerung der zunächst rigide gesetzten Modellannahmen ergeben, sollen hier nur angedeutet werden. Von einer Vertiefung dieser Analyseschritte wird abgesehen, weil das oben vorgestellte Ergebnis dadurch im Kern nicht verändert würde.

- Anders als unter den vereinfachenden Modellannahmen sind die Prämien nicht auf allen prämiensberechtigten Flächen gleich hoch, sondern unterscheiden sich zum Teil erheblich. Die ersten Berechnungen der FAL-Modellgruppe zeigen, dass in den meisten Bundesländern die Prämienhöhe bei den „schwachbegünstigten“ Flächen (unterste 10 %) in einer Größenordnung von 200 €/ha liegt, bei den „starkbegünstigten“ Flächen (oberste 10 %) dagegen in einer Größenordnung von 600 €/ha. Der Markt für Prämienrechte wird dadurch heterogener. In den Regionen, in denen wenig prämiensfreie Fläche zur Verfügung steht und daher der Prämientransfer stärker an den Pachtflächentransfer gebunden ist, wird diese Heterogenität auf die Pachtpreisentwicklung für landwirtschaftliche Flächen abfärben.
- An den Futterbaustandorten werden die Landwirte erkennen, dass ihnen der Artikel 46 des EU-Vorschlags möglicherweise Gestaltungsspielräume bei der Festlegung der Prämienrechte lässt. Zwar fixiert der EU-Vorschlag für die Referenzperiode 2000 bis 2002 sowohl die betriebliche Prämiensumme als auch die betriebliche Futterfläche

und ist insofern eindeutig, doch stehen die Mitgliedstaaten bei der praktischen Umsetzung vor dem Problem, dass für die Referenzjahre 2000 bis 2002 nur ein Teil der tatsächlichen Futterflächen tatsächlich registriert sind. Betriebliche Flächenzu- und -abgänge während der Periode, aber auch potenzielle Grünlandnutzungen außerhalb der Wiederkäuerfütterung (Heuverkauf, Naturschutz, Unwetterschäden) eröffnen Interpretationsspielräume. Die Landwirte werden im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten versuchen, den Rinder- und Schafprämien möglichst wenig Futterfläche zuzuordnen. Damit binden sie auf der einen Seite möglichst hohe Prämienrechte pro Hektar, und auf der anderen Seite behalten sie möglichst viele „prämienfreie“ Hektare. Auf diese Weise können sie bei einem Pachtflächenentzug den Verlust von Prämienrechten minimieren, und sie können die „prämienfreien“ Flächen gewinnbringend als Nachfrageflächen im Kaufmarkt für Prämienrechte einsetzen (vgl. auch Kapitel 3.5).

- Die EU-Vorschläge zur Flächenstilllegung sehen vor, Landwirte mit weniger als 20 ha Prämienrechtsfläche von der Verpflichtung zur Flächenstilllegung auszunehmen. Dadurch entsteht ein besonders hoher Anreiz zum Verkauf der Prämienrechte in solchen Betrieben, die in der Ausgangssituation knapp über dieser Grenze liegen.
- Die vorgesehene Modulation wird ebenfalls Auswirkungen auf den Markt für Prämienrechte haben. Großbetriebe werden eher geneigt sein, ihre Prämienrechte zu verkaufen, weil das Prämienrecht für ihren „letzten“ Hektar einer besonders hohen Modulation unterliegt. In der Endstufe der Modulation (19 % im Jahr 2012) verwerten sich die „letzten“ 100 ha eines Großbetriebs jährlich um ca. 2.500 € schlechter als in einem eigenständigen 100 ha-Betrieb. Angesichts dieser relativ geringen Größenordnung ist nicht zu erwarten, dass hiervon ein Anreiz für formale Betriebsteilungen ausgeht. Der zwischenbetriebliche Transfer von Prämienrechten wird aber dazu führen, dass letztlich weniger Modulationsmittel in die öffentlichen Kassen fließen als unter Status-quo-Bedingungen errechnet wird.
- Eine vertiefende Analyse müsste schließlich auch die Wirkung des Cross Compliance berücksichtigen. Auf jenen Parzellen, die ohne diese Verpflichtung brachfallen würden, entstehen Kosten, die letztlich zu einer Verringerung des Pacht- oder Kaufpreises für Prämienrechte führen.

Eine Quantifizierung all dieser Wirkungszusammenhänge ist außerordentlich schwierig, weil dabei sowohl die regionalen Besonderheiten als auch die zeitliche Dynamik erfasst werden müssten. Die quantitative Abschätzung der Einkommenswirkungen der EU-Vorschläge, an der die Wissenschaft zur Zeit arbeitet, ist daher notgedrungen auf relativ grobe Annahmen über den Pachtpreisverlauf für landwirtschaftliche Flächen und über die Wanderung der Prämienrechte angewiesen.

3.5 „Härtefallklausel“ oder „Flächenprämien durch die Hintertür“?

Der Kommissionsvorschlag bedeutet im Grundsatz die Umstellung von einer flächenbezogenen Ausgestaltung der Direktzahlungen auf eine personenbezogene Ausgestaltung, wobei der Flächenbezug gewissermaßen als Nebenbedingung aufrechterhalten wird (vgl. Kapitel 3.1).

Dieser Systemwechsel beinhaltet, dass zu einem bestimmten Zeitpunkt (z. B. im Jahr 2003) der Empfängerkreis der Prämienrechte abschließend festgelegt werden muss. Angesichts der Tatsache, dass die einmal zugeteilten Prämienrechte danach über viele Jahre hinweg Zahlungsansprüche auslösen, kann man erwarten, dass im Vorfeld der Beschlussfassung zur EU-Agrarreform und auch noch in der Umsetzungsphase mit aller Kraft um den Zugang zum „Kreis der Privilegierten“ gerungen wird.

Die Geschichte der Einführung der Milchquoten hat gezeigt, dass dabei auch die Gerichte mitwirken und dass im Ergebnis der rechtlichen Auseinandersetzungen eine ursprünglich klare politische Linie erheblich „verwässert“ werden kann.

Alle an den Verhandlungen Beteiligten sollten sich darüber im Klaren sein, dass bereits kleine Veränderungen an den rechtlichen Grundlagen zu großen Veränderungen in den wirtschaftlichen Folgen führen können. Ein Ansatzpunkt für eine derartige Entwicklung ist bereits jetzt in Artikel 45 des Kommissionsvorschlags zu erkennen.

Artikel 45 sieht die Bildung einer nationalen Reserve in Höhe von maximal 1 % der nationalen Prämienrechte vor, um Härtefälle abdecken zu können. Hierbei geht es vorrangig um Einzelfälle, bei denen z. B. Krankheiten von Mensch oder Tier in der Referenzperiode zu einem unerwarteten, vorübergehenden Ausfall von Prämien geführt haben.

In Artikel 45 (4) wird jedoch den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, aus dieser nationalen Reserve auch Prämienrechte an Junglandwirte auszureichen, die einen landwirtschaftlichen Betrieb neu einrichten. Es mag sein, dass die Kommission damit bereits mögliche rechtliche Entscheidungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten einfangen wollte (vgl. Kapitel 4). Nur muss aus ökonomischer Sicht deutlich darauf hingewiesen werden, dass hier ein Schlupfloch entsteht, dass – sofern es (a) die Mitgliedstaaten und (b) viele Akteure in den Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen – die wirtschaftlichen Folgen des Kommissionsvorschlags erheblich verändern kann. Die Ergebnisse der bisher geführten Analyse (vgl. Kapitel 3.3 und 3.4) würden dadurch teilweise obsolet.

Analysieren wir die Wirkungen dieser rechtlichen Änderung wiederum am vereinfachten Modell (Kapitel 3.1, Abbildung 1), so würde sich auf den ersten Blick bei einer Abwanderung der Fläche A3 an der günstigen Verhandlungsposition von Betrieb A nichts ändern. Er kann das Prämienrecht behalten. Der Eigentümer der Fläche A3 erhält aber durch

die Veränderung der politischen Regelung nun eine lukrative Alternative: Er braucht die Fläche nicht zum Pachtpreis von 0 € an einen anderen Landwirt weiterzugeben (vgl. Kapitel 3.3), sondern hat mehrere Alternativen zur Auswahl, die eine höhere Rentabilität versprechen:

- Er kann, gegebenenfalls „pro forma“, einen landwirtschaftlichen Betrieb gründen und für diesen Betrieb Prämienrechte aus der nationalen Reserve beantragen.
- Er kann seine Fläche an einen bereits wirtschaftenden Landwirt verpachten, der eine Ausgründung eines Zweitbetriebs vornimmt und dann für dessen Flächen Prämienrechte aus der nationalen Reserve beantragt.

Es ist absehbar, dass diese und ähnliche Anpassungen von vielen Unternehmern praktiziert werden, wenn der Staat aus der „Härtefallklausel“ auch eine „Junglandwirteklausel“ macht und sich die hierdurch eröffneten Chancen herumsprechen. Die Anpassungsmaßnahmen sind lukrativ: Bei 30 ha zusätzlicher Prämienfläche, einer jährlichen Zahlung von 300 €/ha und einer zu erwartenden „Restlaufzeit“ des neuen Prämiensystems von 10 bis 12 Jahren errechnet sich ein Bruttoeinkommen in der Größenordnung von 100.000 €. Da lohnt es sich z. B. auch bei Betrieben, die viel Kartoffeln oder Zuckerrüben angebaut haben und daher über viel „prämienfreie“ Fläche verfügen, diese Flächen in eine Neugründung einzubringen und hierfür Prämienrechte aus der nationalen Reserve zu beantragen. Gleiches gilt für extensiv wirtschaftende Futterbaubetriebe, wenn es ihnen gelingt, bei der Feststellung der Prämienhöhe gemäß Artikel 46 (3) einen Teil ihrer Flächen nicht als Futterflächen zu deklarieren und auf diese Weise „prämienfreie“ Fläche zu schaffen.

Die Erfahrung mit der Milchquotenregelung hat gezeigt, dass der Staat derartige Anpassungsmaßnahmen nur einschränken kann, wenn er ein kompliziertes Regel- und Kontrollwerk etabliert – mit allen negativen Auswirkungen auf Planungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit. Komplette Verhinderung kann er die Anpassungsmaßnahmen wohl nur, wenn er die in Artikel 45 (4) eröffnete Möglichkeit kategorisch ausschließt. Hier stellt sich dann aber unter Umständen die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit (vgl. Kapitel 4).

Gesetzt den Fall, Neugründungen erhalten gemäß Artikel 45 (4) Prämien aus der nationalen Reserve und die Landwirte machen von den skizzierten Anpassungsmöglichkeiten reichhaltigen Gebrauch, wird das folgende ökonomische Konsequenzen haben:

- Die Nachfrage nach Prämienrechten auf dem privaten Prämienmarkt (vgl. Kapitel 3.3) geht stark zurück. Warum sollen Landwirte für Prämienrechte an Berufskollegen zahlen, wenn ihnen die Alternative offen steht, Prämienrechte (ggf. indirekt über Kreislaufgeschäfte) umsonst vom Staat erhalten?
- Die Pachtpreise sinken nicht, sondern bleiben auf einem hohen Niveau, denn prinzipiell kann jeder prämienfreie Hektar als „Prämienfänger“ für zusätzliche Prämien aus der nationalen Reserve genutzt werden. Damit ergeben sich vollkommen andere Ein-

kommenswirkungen als in Kapitel 3.3 für die Situation ohne „Juglandwirteklausele“ ermittelt wurden.

- Die nationale Reserve in Höhe von 1 % wird nicht ausreichen, um diese Ansprüche zu bedienen. In diesem Fall bestünde eine mögliche politische Lösung darin, dass die EU den Mitgliedstaaten zugesteht, im Rahmen der gesamten nationalen Prämien-summe eine Umschichtung dergestalt vorzunehmen, dass die Prämienzahlung je Prämienrecht proportional gekürzt wird und in Höhe des dadurch eingesparten Betrags zusätzliche Prämienrechte in die nationale Reserve eingestellt werden.
- Auf diese Weise würde sich im Laufe einiger Jahre ein Prämiensystem herausbilden, das eine Mischung aus beiden in Kapitel 5.1 und 5.2 skizzierten Alternativmodellen darstellt. Der Weg dorthin wäre jedoch für die betroffenen Landwirte mit viel Verunsicherung und Verärgerung verbunden.

4 Schlussfolgerungen und Bewertungen

Aus der dargestellten Wirkungsanalyse des Kommissionsvorschlags ergeben sich folgende Schlussfolgerungen und Bewertungen:

Einkommenswirkungen

Wenn die in Kapitel 3.5 gezeigten Anpassungsmöglichkeiten nicht eröffnet werden (keine „Junglandwirteklausele“), dann wird die Umsetzung des Kommissionsvorschlags dazu führen, dass die Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen mittel- und langfristig stark sinken. In Einzelfällen kommt dieser Prozess sofort in Gang, in den meisten Fällen ist eher eine schrittweise Absenkung zu erwarten. In den meisten Regionen werden die Pachtpreise wesentlich schneller sinken als die Prämien. Das bedeutet: Die derzeit wirtschaftenden Landwirte erzielen durch das vorgeschlagene Entkopplungsmodell einen Einkommensvorteil. Die Kehrseite der Medaille: Die Verpächter haben Einkommenseinbußen hinzunehmen.

Angesichts der Tatsache, dass die Verluste bei den Verpächtern zumindest in Einzelfällen kurzfristig und drastisch ausfallen, erhebt sich die Frage, ob nicht auch diese Personengruppe Anspruch auf „Vertrauensschutz“, „Planungssicherheit“ und „Abfederung politischer Umbrüche“ hat, wie ihn die Landwirtschaft bei Politikwechseln in der Vergangenheit stets eingefordert hat.

Das EU-Konzept produziert in Einzelfällen auch Verlierer unter den landwirtschaftlichen Betrieben. Die Preise für nichtprämienbegünstigte Früchte (v. a. Kartoffeln, Feldgemüse) wurden in der Vergangenheit indirekt dadurch gestützt, dass für alle Landwirte durch die produktgebundenen Prämien für Getreide und Ölsaaten lukrative Alternativen bereitstanden. Durch die Entkopplung der Prämien werden die Preise für Kartoffeln und Feldgemüse sinken, weil den Konkurrenzfrüchten Getreide und Ölsaaten der frühere betriebswirtschaftliche Vorteil (gekoppelte Prämie) genommen wird und es dadurch zu einer Angebotssteigerung bei Kartoffeln und Feldgemüse kommt. Sinkende Pachtpreise mögen zwar den absoluten Verlust der Kartoffel- und Gemüseproduzenten lindern, ein relativer Verlust im Vergleich zu den Getreidebauern bleibt aber in jedem Fall. Der EU-Vorschlag sieht nicht vor, den hiervon betroffenen Landwirten eine Direktzahlung zur Kompensation ihrer Verluste zu gewähren.

Wenn der Agrarstrukturwandel voranschreitet und Landwirte im Generationswechsel ausscheiden, wird es bei Umsetzung des EU-Vorschlags zu neuartigen Überwälzungseffekten kommen. Begünstigte werden dann nicht, wie derzeit noch, die „Bodenrentenempfänger“ oder die „Sofamelker“ sein, sondern die „Prämienrentenempfänger“. Auch für diese Art der Überwälzung gilt: Im Laufe der Zeit wird ein immer größerer Teil dieses Personenkreises nicht mehr in der Landwirtschaft tätig sein.

Insofern kann man dem EU-Vorschlag nur in einer Momentaufnahme bescheinigen, dass er die Position der aktiven Landwirte stärkt und die bisher dominierende Überwälzung der Prämien an Nichtlandwirte beendet. Im Laufe der Jahre wird sich auch bei dieser Politik zeigen, dass die agrarpolitischen Zuwendungen (Prämien) für die (dann) aktiven Landwirte immer mehr zu einem „durchlaufenden Posten“ werden. Deshalb wird der Druck auf den Abbau der Zahlungen stetig wachsen.

Juristische Fragen

Angesichts der dargestellten Einkommenswirkungen ist die Frage interessant, inwieweit der Kommissionsvorschlag einer verfassungsrechtlichen Prüfung standhalten wird. Betrachten wir den Fall des Sohnes eines bisherigen Verpächters, der sich nun als Junglandwirt selbständig machen will und feststellt, dass er im Unterschied zu allen anderen Berufskollegen ohne Prämieinkommen beginnen soll. Oder betrachten wir den spezialisierten Feldgemüseproduzenten, der nun feststellt, dass er im Unterschied zum benachbarten Getreidebauern keinen Ausgleich für den agrarpolitisch induzierten Preisbruch erhält.

Hier wird es zu Auseinandersetzungen vor den Verwaltungsgerichten kommen. Wie will der Staat im Prozess antworten, wenn ihn das Gericht fragt, aus welchem Grunde überhaupt Direktzahlungen an Landwirte gegeben werden und weshalb in den beiden geschilderten Fällen die Landwirte keine Zahlungen erhalten?

- Wenn als Grund für die Direktzahlungen der pauschale Ausgleich für positive externe Effekte der Landwirtschaft angeführt wird, müssten dann nicht alle landwirtschaftliche Flächen Prämien erhalten?
- Wenn als Grund hingegen die Kompensation für Preisbruch angeführt wird, müssten dann nicht auch Verpächter oder Feldgemüseproduzenten einen Anspruch auf Kompensation geltend machen können? Außerdem: Kann man das Kompensationsargument im vorliegenden Fall überhaupt noch geltend machen, wo doch die Ursache (Preisbruch) im Jahr 1993 lag und die Wirkung der hier zu beschließenden Regelung (Zahlungen) bis in das Jahr 2013 reicht?

Diese juristisch ausgerichteten Fragen können hier nur aus der Perspektive eines Ökonomen angerissen werden. Die Erfahrung mit der Einführung der Milchquotenregelung 1983 legt jedoch nahe, entsprechende Analysen unter Einbeziehung von Juristen und Ökonomen rechtzeitig und gründlich durchzuführen, weil ansonsten nach der Einführung der neuen Politik die Gerichte möglicherweise Resultate hervorbringen, die von der Politik gar nicht beabsichtigt waren. Haben die Gerichte ihr Urteil aber erst einmal gefällt, kann die Politik die dadurch festgelegten Besitzstände aber nicht mehr aus der Welt schaffen.

Entwertung der Flächen

Wenn das Entkopplungsmodell in Richtung auf eine primär personengebundene Prämie ausgesteuert wird und dadurch, wie dargestellt, die Pachtpreise auf breiter Front stark fallen, dann werden auch die Kaufwerte für landwirtschaftliche Flächen (unter Umständen schnell) sinken. Das hat positive und negative Wirkungen. Positiv wirkt sich z. B. aus, dass die Kosten für flächenintensive Naturschutzmaßnahmen sinken. Negativ kann sich auswirken, dass die Banken angesichts der sinkenden Bodenpreise nervös werden und sich fragen, ob ihre Kredite an die Landwirtschaft noch ausreichend gesichert sind. Wenn die landwirtschaftlichen Flächen wegen der Entwertung weniger Sicherheit bieten, gewinnt die Frage an Bedeutung, mit welchen Vertragsgestaltungen die an die Person des Bewirtschafters gebundenen Prämienrechte zur Kreditabsicherung herangezogen werden können.

Politiksystematische Fragen

Unter dem Aspekt der Politiksystematik erhebt sich die Frage, ob das von der Kommission vorgeschlagene Entkopplungsmodell günstig mit dem Cross-Compliance-Konzept, d. h. der Verpflichtung der Prämienempfänger zur Beachtung bestimmter Vorschriften, zusammenpasst. Die Kommission hat klargestellt, dass mit dem Cross-Compliance-Ansatz kein zusätzliches umweltpolitisches Instrumentarium eingeführt werden soll. Vielmehr geht es ihr im Wesentlichen darum, dass die prämiengünstigten Betriebe (a) die einschlägigen Gesetze einhalten und (b) ihre Flächen, auch wenn sie stillgelegt sind, einer Mindestpflege unterziehen. Dies ist im Grundsatz vernünftig, sofern sichergestellt werden kann, dass eine kostengünstige Form der administrativen Umsetzung dieser zusätzlichen Regeln gefunden wird. Die Kommission hat ferner klargestellt, dass sich die Cross-Compliance-Vorschriften gegen alle Flächen und Tiere des prämiengünstigten Betriebes richten. Damit wird auf den ersten Blick der Eindruck erweckt, als könne durch diese Regelung die gesamte europäische Landwirtschaft erfasst werden.

Das von der EU gewählte Entkopplungsmodell ermöglicht es aber einzelnen Betrieben, sich aller Cross-Compliance-Vorschriften zu entledigen, indem sie ihre Prämienrechte komplett verkaufen. Durch den Verkauf kommen sie in den vollen wirtschaftlichen Genuss der Prämienrente, brauchen sich aber mit den Cross-Compliance-Verpflichtungen künftig nicht mehr abzulassen. Es ist fraglich, ob sich die Cross-Compliance-Idee, wenn derartige Beispiele bekannt werden, immer noch überzeugend im politischen Raum „verkaufen“ lässt. Das Konzept einer einheitlichen Flächenprämie (vgl. Kapitel 5.2) würde diese offene Flanke nicht bieten.

Streit im ländlichen Raum

„Das gibt Krieg im Dorf.“ Dies war die spontane Äußerung eines Landwirts, nachdem er in einem halbtägigen Seminar die ökonomischen Wirkungen des Entkopplungsvorschlags durchschaut und auf die bevorstehenden Verhandlungssituationen in seinem Dorf projiz-

ziert hatte. Grund für derartige Äußerungen ist die Befürchtung, dass die Einkommensumverteilung zwischen Verpächtern und Pächtern, die durch den Kommissionsvorschlag ermöglicht wird, allzu gravierend ist und die Anpassungsfähigkeit der Beteiligten überfordert.

Als Ökonom kann man sich auf den Standpunkt zurückziehen, dass gerade wegen der Nichtvermittelbarkeit der drastischen Pachtpreissenkungen (Kapitel 3.3) in der Praxis Verhandlungslösungen mit Mischpreisen und schrittweisen Preissenkungen entstehen werden (Kapitel 3.4). Außerdem kann man mit guten Argumenten eine Diskussion darüber beginnen, warum ein Staat, der auf der einen Seite Grundsteuern erhebt, auf der anderen Seite eine Agrarpolitik fortsetzen soll, die sich immer mehr zu einer Grundeigentümer-Subventionspolitik entwickelt.

Aus Politikersicht stellt sich aber eher die Frage, ob der Streit im ländlichen Raum, der durch den Kommissionsvorschlag ausgelöst wird, wirklich unvermeidbar ist oder ob man nicht eine „sanftere“ Entkopplungslösung finden kann.

Streit ist insbesondere auch in einigen ostdeutschen Großbetrieben zu erwarten. Die Möglichkeit des Verkaufs von Prämienrechten und die Aussicht auf die künftig steigende Modulation kann die Leiter von Großbetrieben in Versuchung führen, möglichst frühzeitig „Kasse zu machen“, d. h., Prämienrechte im Wert von mehreren Millionen Euro pro Betrieb zu verkaufen und den Betrieb aufzulösen – mit entsprechend negativen Konsequenzen auf die regionale Arbeitsplatzsituation.

Planungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit

Die Entkopplung ist grundsätzlich geeignet, die Planungssicherheit für die Unternehmen und die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu verbessern (vgl. Kapitel 2.1). Die Politik sollte aber ein Entkopplungsmodell wählen, von dem sie überzeugt ist, dass sie die Entkopplungsfolgen auch politisch durchhalten kann. Ein nachträgliches Umsteuern ist schwierig, weil durch die Entkopplung zumindest in den Augen der Begünstigten neue Besitzstände begründet werden, die man nicht nachträglich im Handumdrehen wieder entziehen kann. Ein nachträgliches Umsteuern würde auch von den Unternehmern als „Wackelkurs“ empfunden werden, der die Planungssicherheit und letztlich die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt.

Die oben geführte Wirkungsanalyse hat gezeigt, dass es einige Folgen der Kommissionsvorschläge geben wird, die der Politik nach der Umsetzung des Kommissionsvorschlags möglicherweise erheblich zu schaffen machen werden (Einkommenseinbrüche bei einzelnen Personengruppen, rechtliche Auseinandersetzungen, Legitimation von Cross Compliance, Streit im ländlichen Raum, möglicher Dammbbruch durch die „Junglandwirteklause“). Daher stellt sich die Frage, ob sich nicht Entkopplungsvorschläge finden lassen, die einen „sanfteren Ausstieg“ aus den gekoppelten Prämien ermöglichen.

5 Alternative Konzepte

5.1 Das Kommissionsmodell „Einheitsprämie“

Unter der Überschrift „Regional Implementation“ eröffnet die Kommission in Artikel 58 ihres Reformvorschlags den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, anstelle des bisher diskutierten Entkopplungsmodells ein sehr einfach ausgestaltetes Alternativmodell zu installieren.

Der Vorschlag sieht vor, für noch festzulegende Regionen (z. B. Bundesländer) die gesamte Prämiensumme in der Referenzperiode festzustellen und diese Prämiensumme auf alle landwirtschaftlichen Flächen in der Region (ohne Sonderkulturflächen) aufzuteilen. Die Landwirte würden dann nach Maßgabe der von ihnen in der Referenzperiode bewirtschafteten Hektarzahl ihre (pro Hektar in der gesamten Region identischen) Prämienrechte zugeteilt bekommen.

Bezüglich des Transfers dieser Prämienrechte im Zuge des weitergehenden Strukturwandels gibt der Kommissionsvorschlag nicht explizit Auskunft. Es wird lediglich festgelegt, dass die Prämienrechte bei dieser Alternative nur innerhalb der Region transferiert werden dürfen oder aber zwischen Regionen, die gleichhohe Hektarprämien aufweisen. Auch zu der Frage, wie die (für die Umsetzung dieses Vorschlags notwendige) Feststellung der betrieblichen Flächenbasis für die zurückliegende Referenzperiode erfolgen soll (s. Kapitel 3.4: Problematik der rückschauenden Futterflächenerfassung), gibt der Vorschlag keine näheren Hinweise.

Von einem Versuch, mögliche Ausgestaltungsvarianten bezüglich dieser noch offenen Fragen zu diskutieren, wird hier Abstand genommen, denn es ist nicht zu erwarten, dass Mitgliedstaaten der EU dieses Alternativkonzept der Europäischen Kommission ernsthaft weiterverfolgen. Das Kernproblem des Konzepts besteht darin, dass es bereits im Jahr des Politikwechsels zu einer erheblichen Veränderung der Einkommensverhältnisse in vielen Betrieben führen würde. Ein Teil der Betriebe könnte sich über eine großzügige Überkompensation freuen (z. B. extensive Grünlandbetriebe, Zuckerrübenanbauer), während ein anderer Teil der Betriebe durch den Politikwechsel drastische und abrupte Einkommenseinbußen hinzunehmen hätte (z. B. intensive Rindermastbetriebe). Darauf würden sich die verantwortlichen Politiker in den Mitgliedstaaten der EU wohl kaum einlassen.

5.2 Das Kombipaket „Flächenprämie plus individuelle Zusatzprämie“

Ein anderes Entkopplungskonzept wurde im vergangenen August von ISERMEYER (2002) vorgeschlagen. Das Konzept besteht aus folgenden Elementen:

- Die gesamte Prämiensumme, die den Landwirten eines Mitgliedstaats in der Referenzperiode ausgezahlt wurde, wird in zwei Teile zerlegt.
- Der eine (größere) Teil wird verwendet, um eine einheitliche Flächenprämie zu finanzieren. Die national einheitliche Summe je Hektar wird an den Landwirt gezahlt, der über das Nutzungsrecht (Eigentum, Pacht) für den jeweiligen Hektar verfügt. Falls der Landwirt die Fläche nicht zur Agrarproduktion nutzt, muss er ein Mindestmaß an Pflege gewährleisten. Durch die einheitliche Flächenprämie soll die Bevorzugung von Acker- gegenüber Grünlandflächen und von ertragreichen gegenüber ertragsschwachen Standorten grundsätzlich beendet werden.
- Der andere (kleinere) Teil wird für eine personengebundene Zusatzprämie verwendet. Mit dieser Prämie sollen die unterschiedlich hohen Einkommenseinbußen abgedeckt werden, welche die Betriebe beim Übergang zur Einheitsprämie und ggf. bei der Abschaffung der Quotenregelungen für Milch und Zucker erleiden. Die Bemessungsgrundlage ist durch den Vergleich der Prämiensummen im Referenzjahr (Prämie nach altem bzw. neuem Modell) einfach zu ermitteln. Für den Fall, dass auch der Ausstieg aus den Quotensystemen für Milch und Zucker eingeleitet werden soll, lassen sich die hierfür anzusetzenden Ausgleichsbeträge ebenfalls betriebsindividuell nach Maßgabe der im Referenzjahr gehaltenen Quoten einfach ermitteln. Die Zusatzprämie ist streng personengebunden und daher in einem vorgegebenen Zeitraum (z. B. 10 Jahre) auf null abzubauen.
- Die durch den „Gleitflug“ der personengebundenen Zusatzprämie frei werdenden Mittel können sukzessive für den Ausbau der zweiten Säule verwendet werden. Hierdurch werden der Landwirtschaft zusätzliche finanzielle Anreize für die Produktion gesellschaftlich erwünschter Leistungen geboten (Umweltschutz, Tierschutz, Dienstleistungen in ländlichen Räumen). Auch die Audits, die im Kommissionsvorschlag als verpflichtend angesehen werden, sollen zunächst als freiwillige Maßnahmen über die zweite Säule finanziert werden.

Dieser Vorschlag ermöglicht ebenfalls einen schnellen Ausstieg aus den gekoppelten Prämien, so dass alle Vorteile der Entkopplung realisiert werden können. Er vermeidet aber im Vergleich zum Kommissionsvorschlag einige Nachteile (vgl. Kapitel 3 und 4), weil ein „sanfterer Ausstieg“ aus den gekoppelten Prämien geschaffen wird:

- Die Einkommensumverteilungen fallen weniger abrupt aus.
- Es entsteht weniger Streit zwischen Pächtern und Verpächtern.
- Die Flächen werden nicht so schnell entwertet, so dass die Risiken bezüglich der Kreditsicherung geringer gehalten werden.

- Das Risiko, dass die Gerichte nachträglich Einfluss auf die Verteilung der Prämienrechte nehmen, ist niedriger.
- Cross-Compliance-Verpflichtungen, die auf eine ordnungsgemäße Nutzung stillgelegter Flächen abzielen, richten sich gegen alle Flächen.
- Das Entkopplungssystem ist für alle Beteiligten einfacher durchschaubar und in den Folgen sicherer abschätzbar.
- Das Risiko eines nachträglichen politischen Umsteuerns ist daher geringer, was sich auf Planungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit positiv auswirkt.

Aus der Sicht der wirtschaftenden Landwirte besteht ein Nachteil dieses Alternativvorschlags darin, dass er – anders als der Kommissionsvorschlag – den Mechanismus der Überwälzung der Prämien auf die Verpächter nicht durchbricht. Die aktiven Landwirte werden deshalb weniger stark begünstigt als bei einer Umsetzung des Kommissionsvorschlags.

Die Landwirte sollten jedoch bedenken, dass sich diese Begünstigung durch den Kommissionsvorschlag im Zeitablauf als schnell vergänglich herausstellen kann. Wenn nämlich im Laufe der Zeit immer offenkundiger wird, dass die Prämienrente im Kommissionsvorschlag im Wesentlichen den ursprünglichen Berechtigten zugute kommt, dass die Regelung also im Kern den Charakter einer personengebundenen Prämie trägt, dann steigt der politische Druck auf eine Reduzierung der Prämie. Hierzu wird auch die Erkenntnis beitragen, dass einige der prämiengünstigten Landwirte sehr hohe Prämienrechte je Hektar erhalten (in Einzelfällen weit über 1.000 €/ha Referenzfläche und Jahr), während andere nur sehr geringe Prämienrechte bekommen haben. Hinzu kommt: Im Zuge des Strukturwandels wird ein immer größerer Teil der ursprünglichen Prämienempfänger nicht mehr zum Kreis der aktiven Landwirte gehören, sich aber an der Prämienrente erfreuen (vgl. Kapitel 4). Das wird politisch nicht allzu lange durchzuhalten sein.

Demgegenüber lässt sich eine einheitliche Flächenprämie wahrscheinlich über einen längeren Zeitraum erfolgreich mit dem Argument „pauschale Abgeltung für gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft“ rechtfertigen. Diese Prämie wird zwar weitestgehend an die Flächeneigentümer überwält, aber die aktiven Landwirte profitieren davon zumindest insoweit, als sie ja teilweise noch Eigentümer der bewirtschafteten Flächen sind.

Mit Blick in die fernere Zukunft muss man sich jedoch auch bei dem Konzept „Flächenprämie“ auf einen Prämienabbau einstellen, denn die Legitimation für derartige Zahlungen wird auch hier immer schwieriger. Zum einen, weil nur ein schwacher Zusammenhang zwischen Subvention und Gegenleistung herzustellen ist. Zum anderen, weil im Zuge des Strukturwandels ein immer größerer Teil der Prämie an die Grundeigentümer überwält wird und es den Steuerzahlern immer schwerer zu vermitteln sein wird, wes-

halb sie faktisch eine Grundeigentümersubvention finanzieren sollen, die bei den aktiven Landwirten im Wesentlichen nur als „durchlaufender Posten“ verbucht wird.

5.3 Mehr Entscheidungsspielräume für die Mitgliedstaaten?

Letztlich geht es bei der Frage, welches Entkopplungskonzept gewählt werden sollte, auch um verteilungspolitische Entscheidungen, die von der Politik zu treffen sind und zu denen die Wissenschaft normativ nur wenig beitragen kann. Die Aufgabe der Wissenschaft besteht hier im Wesentlichen nur darin, die Politik auf die möglichen Wirkungen ihrer Entscheidungen aufmerksam zu machen.

Es ist davon auszugehen, dass die Vorzüglichkeit unterschiedlicher Entkopplungskonzepte in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU allein schon deshalb unterschiedlich eingeschätzt wird, weil sich die Standortbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten stark unterscheiden. Mitgliedstaaten mit hohem Pachtanteil werden die oben geschilderten Überwälzungsprobleme anders beurteilen als Mitgliedstaaten mit niedrigem Pachtanteil. Auch der in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgeprägte Pächterschutz ist hier zu berücksichtigen. In Mitgliedstaaten mit ausgedehnten Extensivregionen wird die Umsetzung einer national einheitlichen Flächenprämie möglicherweise auf größere Problem stoßen als z. B. in Deutschland. In Mitgliedstaaten, deren Erbrecht die Hofnachfolger weniger günstig stellt als in Deutschland, wird wahrscheinlich eher die Forderung nach kostenlosen Prämienrechten für Junglandwirte aus der nationalen Reserve laut.

Vor diesem Hintergrund wäre es naheliegend, den Mitgliedstaaten freizustellen, welches Entkopplungsmodell sie wählen. Dabei müssten nur folgende Eckpunkte festgelegt werden:

- Die Prämien müssen vollkommen entkoppelt werden, damit von ihnen kein Produktionsanreiz ausgeht, der zu Wettbewerbsverzerrungen führt.
- Die Prämiensumme je Mitgliedstaat muss für das Startjahr und die Folgejahre fest vorgegeben werden.

Gegen diesen Vorschlag wird das Argument ins Feld geführt, er führe zu einer Renationalisierung der Agrarpolitik. Dieses Argument ist nicht überzeugend. Die Europäische Kommission hat den Mitgliedstaaten doch bereits in ihrem eigenen Vorschlag zwei alternative Entkopplungsmodelle zur Wahl gestellt und für die Ausgestaltung der Modelle zahlreiche Gestaltungsspielräume zugebilligt. Das ist im Grundsatz vernünftig, weil sich die Bedingungen in den Mitgliedstaaten unterscheiden. Die Grundprinzipien der Gemeinsamen Agrarpolitik werden durch die Wahl unterschiedlicher Entkopplungsmodelle in verschiedenen Mitgliedstaaten nicht verletzt, weil ja den Direktzahlungen gerade durch die Entkopplung ihr Einfluss auf Produktion, Handel und Wettbewerb genommen wird.

Angesichts der Probleme, die beide von der Kommission vorgestellten Varianten aufweisen, könnte in den weiteren Verhandlungen versucht werden, die bereits eröffneten Spielräume für die Mitgliedstaaten noch ein wenig zu erweitern, um den regionalen besser gerecht werden zu können. Auf diese Weise könnte in Deutschland das Kombipaket „Flächenprämie plus individuelle Zusatzprämie“ ebenso eine Chance erhalten wie weitere Alternativen, die sicher in den kommenden Wochen und Monaten noch vorgestellt werden.

6 Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag analysiert den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion.

Hierzu werden zunächst in allgemeiner Form, d. h. unabhängig vom konkreten Ausgestaltungsvorschlag der EU, die Chancen und Risiken einer Entkopplung untersucht. Diese Analyse führt zu der Empfehlung, die Entkopplung so bald wie möglich zu beschließen.

Durch die Entkopplung werden die Planungssicherheit und die Wettbewerbsfähigkeit der entwicklungsfähigen Unternehmen verbessert. Die nicht entwicklungsfähigen Unternehmen erhalten ebenfalls eine verbesserte Planungsgrundlage. Sie werden nicht länger gezwungen, mit Verlust zu produzieren, um die Direktzahlungen zu erhalten, und sie werden davor bewahrt, einen Teil der Direktzahlungen zur Abdeckung der Verluste aus laufender Produktion zu verwenden. Die Ausgangsposition der EU in den WTO-Verhandlungen wird verbessert. Außerdem eröffnet die Entkopplung im Grundsatz die Chance, die Verteilungsgerechtigkeit der Zahlungen zu verbessern und Administrations- und Kontrollkosten zu senken.

Die Sorge, dass die Agrarproduktion an einigen Standorten infolge der Entkopplung stark einbricht, scheint nach derzeitigem Kenntnisstand weitgehend unbegründet. Mit Blick auf die agrarökonomische Forschung ist hier allerdings einschränkend darauf hinzuweisen, dass die Informationsgrundlage über die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft noch sehr lückenhaft ist. Mit Blick auf die Politik ist festzustellen, dass sie bei einem Bruchfallen von Standorten oder bei gesellschaftlich unerwünschten Änderungen der landwirtschaftlichen Produktionssysteme mit Hilfe der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik gegensteuern kann.

Nach diesem Zwischenergebnis, das grundsätzlich für jede Art der Entkopplung gilt, wendet sich der Beitrag dem konkreten Ausgestaltungsvorschlag zu, den die Kommission im Januar 2003 vorgelegt hat. Die Analyse dieses Vorschlags führt zu folgendem Ergebnis:

Die Landwirte, die nach Maßgabe der Referenzperiode 2000 bis 2002 Prämienrechte zugeteilt bekommen, werden kurz- und mittelfristig eine Einkommenserhöhung verbuchen können, weil die Pachtpreise wegen der Entkopplung rasch sinken werden. Die so begünstigten Landwirte werden aber auch langfristig von den Prämienrechten profitieren, indem sie bei Flächentransfers die Prämien auf ihren Eigentumsflächen akkumulieren oder indem sie Prämienrechte an Landwirte verkaufen, die „prämienfreie“ Flächen haben.

Die bisher bestehende Überwälzung des agrarpolitischen Mitteleinsatzes an die Grundeigentümer und die „Sofamelker“ wird durch den EU-Vorschlag beendet. Auf den ersten

Blick werden bei einer Umsetzung des Vorschlags die aktiven Landwirte begünstigt, auf den zweiten Blick zeigt sich, dass nur die aktiven Landwirte der Referenzperiode 2000 bis 2002 begünstigt werden. Im Laufe der Zeit wird es zu einer immer stärkeren Überwälzung von den dann aktiven Landwirten an den ursprünglich begünstigten Personenkreis kommen, der dann zu einem immer größeren Teil nicht mehr in der Landwirtschaft tätig sein wird. Deshalb wird der Druck auf den Abbau der Zahlungen stetig wachsen.

Angesichts der Tatsache, dass die Verluste bei den Verpächtern zumindest in Einzelfällen schon kurzfristig entstehen und drastisch ausfallen, erhebt sich die Frage, ob nicht auch diese Personengruppe Anspruch auf Vertrauensschutz hat. Ähnliche Fragen stellen sich im Hinblick auf die Produzenten von bisher nichtprämienbegünstigten Früchten (v. a. Kartoffeln, Feldgemüse), denn die Preise dieser Früchte werden infolge der Entkopplung sinken, ohne dass die Landwirte durch das EU-Entkopplungsmodell hierfür einen Ausgleich erhalten.

Angesichts der teilweise drastischen Einkommenswirkungen sollte auch die Frage näher untersucht werden, ob das von der EU vorgeschlagene Modell einer juristischen Prüfung standhält. Von zentraler Bedeutung dürfte dabei die Frage werden, aus welchem Grund die Zahlungen überhaupt geleistet werden. Wenn als Grund wie in den 90er Jahren der Ausgleich für den Preisbruch genannt wird, ist nachzufragen, (a) wie lange dieses Argument noch überzeugend vorgetragen werden kann und (b) warum nicht auch die indirekt betroffenen Personen (z. B. Verpächter, Kartoffelerzeuger) einen Ausgleich erhalten. Wenn als Grund eine pauschale Hilfe für die Landwirtschaft genannt wird (z. B. Honorierung positiver externer Effekte), stellt sich die Frage, warum dann nicht alle landwirtschaftlichen Flächen Prämien erhalten.

Wenn die Pachtpreise deutlich sinken, werden auch die Kaufpreise für landwirtschaftliche Flächen unter Druck geraten. Das bietet neue Chancen (z. B. bei der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen), birgt aber auch Risiken. So werden sich vor allem die Banken Gedanken darüber machen müssen, wie sie ihre Kredite an die Landwirtschaft (z. B. durch Beleihung der Prämienansprüche) zusätzlich absichern können.

Unter dem Aspekt der Politiksystematik ist darauf hinzuweisen, dass das von der Kommission vorgeschlagene Entkopplungsmodell nicht optimal mit dem Cross-Compliance-Konzept zusammenpasst. Das Entkopplungsmodell eröffnet dem einzelnen Betrieb die Möglichkeiten, alle Prämienrechte zu verkaufen und sich auf diese Weise auch aller Cross-Compliance-Vorschriften zu entledigen. Wenn derartige Beispiele bekannt werden, wird es auf die Dauer schwierig werden, die Cross-Compliance-Idee überzeugend im politischen Raum zu „verkaufen“. Das Konzept einer einheitlichen Flächenprämie würde diese offene Flanke nicht bieten.

Der Kommissionsvorschlag ist auch unter dem Aspekt des sozialen Friedens im ländlichen Raum kritisch zu beurteilen. Wenn z. B. auslaufende Betriebe die Prämienrechte auf ihren Eigentumsflächen akkumulieren oder an der Börse verkaufen und daher die bisherigen Verpächter ihre Flächen ohne Prämienrechte zurückerhalten, ist massiver Streit vorprogrammiert. Auf Bauernversammlungen ist immer wieder die Sorge zu spüren, dass die Einkommensumverteilung zwischen Verpächtern und Pächtern, die durch den Kommissionsvorschlag ermöglicht wird, allzu gravierend ist und die Anpassungsfähigkeit der Beteiligten überfordert.

Die Verteilungswirkungen können allerdings ganz anders ausfallen, als dies hier prognostiziert wurde, wenn die Mitgliedstaaten (ggf. unter dem Druck von Gerichtsurteilen) von der Option Gebrauch machen, die im Kommissionsvorschlag vorgesehene „Härtefallklausel“ faktisch in eine „Junglandwirteklausel“ zu verwandeln. Dann würde die Nachfrage der prämiensfreien Hektare von der privaten Prämienbörse auf die staatlichen Vergabeinstanzen umgelenkt werden, prämiensfreie Fläche würde knapp werden und somit würde auch die Absenkung der Pacht- und Kaufpreise nicht stattfinden. Solange diese Option im Raume steht, wird die Berechenbarkeit der Wirkungen des Gesamtkonstrukts erheblich beeinträchtigt.

Angesichts der genannten Risiken des Kommissionsvorschlags stellt sich die Frage nach alternativen Entkopplungsmodellen, die einen „sanfteren Ausstieg“ aus den gekoppelten Prämien ermöglichen.

Die Kommission selbst bietet in Artikel 58 ihres Reformvorschlags den Mitgliedstaaten die Möglichkeit an, anstelle des bisher diskutierten Entkopplungsmodells ein sehr einfach ausgestaltetes Alternativmodell zu installieren. Dieser Vorschlag sieht im Grundsatz vor, die gesamte Prämiensumme einer festzulegenden Region auf alle landwirtschaftlichen Flächen dieser Region (ohne Sonderkulturflächen) aufzuteilen, d. h., eine einheitliche Flächenprämie einzuführen. Über den Transfer der Prämienrechte in dieser Variante gibt der Kommissionsvorschlag allerdings nur spärlich Auskunft.

Das Kernproblem dieser Kommissionsalternative besteht darin, dass sie bereits im Jahr des Politikwechsels zu einer erheblichen Veränderung der Einkommensverhältnisse in vielen Betrieben führen würde. Ein Teil der Betriebe könnte sich über eine großzügige Überkompensation freuen (z. B. extensive Grünlandbetriebe, Zuckerrübenanbauer), während ein anderer Teil der Betriebe durch den Politikwechsel drastische und abrupte Einkommenseinbußen hinzunehmen hätte (z. B. intensive Rindermastbetriebe). Es ist daher unwahrscheinlich, dass sich Mitgliedstaaten der EU auf dieses Alternativkonzept einlassen.

Eine sanftere Landung verspricht das von ISERMEYER (2002) vorgeschlagene Konzept „Flächenprämie plus individuelle Zusatzprämie“. Dieser Vorschlag ermöglicht ebenfalls

einen schnellen Ausstieg aus den gekoppelten Prämien, so dass alle Vorteile der Entkopplung realisiert werden können. Er vermeidet aber im Vergleich zum Kommissionsvorschlag einige Nachteile. Die Einkommensumverteilungen fallen weniger abrupt aus. Es entsteht weniger Streit zwischen Pächtern und Verpächtern. Die Flächen werden nicht so schnell entwertet, so dass die Risiken bezüglich der Kreditsicherung geringer gehalten werden. Das Risiko, dass die Gerichte nachträglich Einfluss auf die Verteilung der Prämienrechte nehmen, ist niedriger. Cross-Compliance-Verpflichtungen, die auf eine ordnungsgemäße Nutzung stillgelegter Flächen abzielen, richten sich gegen alle Flächen. Das Entkopplungssystem ist für alle Beteiligten einfacher durchschaubar und in den Folgen sicherer abschätzbar. Das Risiko eines nachträglichen politischen Umsteuerns ist daher geringer, was sich auf Planungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit positiv auswirkt.

Letztlich geht es bei der Frage, welches Entkopplungskonzept gewählt werden sollte, auch um verteilungspolitische Entscheidungen, die von der Politik zu treffen sind und zu denen die Wissenschaft normativ nur wenig beitragen kann. Es ist davon auszugehen, dass die Vorzüglichkeit unterschiedlicher Entkopplungskonzepte in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU allein schon deshalb unterschiedlich eingeschätzt wird, weil sich die Standortbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten stark unterscheiden. Vor diesem Hintergrund wäre es naheliegend, den Mitgliedstaaten freizustellen, welches Entkopplungsmodell sie wählen. Dabei müssten nur die Eckpunkte „vollkommene Entkopplung“ und „Obergrenze der nationalen Prämiensumme und ihre Absenkung im Zeitablauf“ festgelegt werden.

Das Fazit des Beitrags lautet daher, in den bevorstehenden Verhandlungen auf größere Freiräume der Mitgliedstaaten zu drängen, wenn es um die Frage geht, wem sie die entkoppelten Zahlungen zugute kommen lassen. Sollte sich diese Linie nicht durchsetzen lassen, sprechen die vorgetragenen Argumente dafür, das Konzept „Flächenprämie plus individuelle Zusatzprämie“ als Alternative zum Kommissionsvorschlag in die EU-Debatte einzuführen.

7 Literaturverzeichnis

- DEBLITZ C et al. (2002): IFCN Beef Report 2002. IFCN/FAL, Braunschweig
- DELGADO C, ROSEGRANT M, STEINFELD H, EHUI S und COURBOIS C (1999): Livestock to 2020 – The Next Food Revolution. International Food Policy Research Institute (Ed.), Discussion Paper 28
- EUROPEAN DAIRY FARMERS (2002): EDF-Report 2002. Braunschweig und Frankfurt (unveröffentlicht)
- FAPRI (2000): FAPRI 2000 World Agricultural Outlook. The Food and Agriculture Policy Research Institute at the University of Missouri (ed.)
[www.fapri.missouri.edu]
- HAPPE K und BALMANN A (2002): Struktur-, Effizienz- und Einkommenswirkungen von Direktzahlungen. Agrarwirtschaft, Jg. 51, Heft 8, S. 376- 388
- HEMME T et al. (2002): IFCN Dairy Report 2002, IFCN/Global Farm, Braunschweig
- ISERMEYER F (2000): Entwicklungsperspektiven für die landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen im internationalen Vergleich. In: Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 212, S. 30-53
- ISERMEYER F (2002): Grundlegende Reform des Prämiensystems? Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines Alternativvorschlags. Arbeitsbericht 03/2002 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL
- ISERMEYER F (2003): Globalisation, Production Siting and Competitiveness of Livestock Production. Proceedings of an International Workshop. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft (im Druck)
- ISERMEYER F, DEBLITZ C, HAXSEN G und REDANTZ A (2003): Können die deutschen Fleischerzeuger im internationalen Vergleich mithalten? Beitrag zur Tagung „Fleisch 2025“ in der FAL am 18.03.2003 (in Vorbereitung)
- MÖLLER C, PARKHOMENKO S, DEBLITZ C und RIEDEL J (2001): Ein Vergleich der weltweit wichtigsten Anbauregionen für Ölsaaten. Arbeitsbericht 01/2002 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL
- MÖLLER C (2003): Eine Analyse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Weizenerzeugung für ausgewählte Standorte. Dissertation, Braunschweig und Göttingen (in Vorbereitung)
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML (1997): Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform. Entkopplung der Preisausgleichszahlungen und Umsetzung der GATT-Beschlüsse. Angewandte Wissenschaft, Heft 459
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML (2000): Zur Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Milchwirtschaft. Angewandte Wissenschaft, Heft 486