Aus dem Institut für Ländliche Räume

Klaus Klare
Helmut Doll

Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Pachtpreise :

Stellungnahme im Auftrag des
Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Manuskript, zu finden in www.fal.de

Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2004

Institut für ländliche Räume

Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Pachtpreise

Stellungnahme im Auftrag des Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Verfasser: **Klaus Klare und Helmut Doll**

Braunschweig, im März 2004

Inhaltsverzeichnis

1 Grundzüge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 1

1.1 Reformüberblick 1

1.2 Wesentliche Details der Reform 2
1.2.1 Anpassungen der Marktstützungspolitik 2
1.2.2 Reform der Direktzahlungen im Rahmen der GAP 3

2 Umsetzung der GAP-Reform in Deutschland 7

2.1 Prämienmodelle 8
2.1.1 Kombi-Modell 9
2.1.2 Betriebsmodell 12
2.1.3 Bestimmung und Nutzung der Zahlungsansprüche im Kombimodell und Betriebsmodell 13
2.1.4 Prämienausdünnung im Kombimodell 16
2.1.5 Prämienhöhe bei Anwendung des Kombimodells und des Betriebsmodells 23
2.1.6 Kritische Würdigung der Umsetzung 24
2.1.6.1 Einkommensverteilung 24
2.1.6.2 Entkoppelung 25
2.1.6.3 Erweiterte Zielsetzung des Kombimodells und Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit 27

3 Auswirkungen der Umsetzung der GAP-Reform auf die landwirtschaftlichen Pachtpreise 30

3.1 Überwälzungseffekte vor der GAP-Reform 32

3.2 Auswirkungen der Überwälzungseffekte nach der GAP – Reform 34
3.2.1 Übertragungsmöglichkeiten der Prämienrechte im Kombi- und Betriebsmodell 34
3.2.2 Transfer von Prämienrechten bei Anwendung des Kombimodells 35
3.2.2.1 Überwälzungseffekte in der Anpassungsphase 35
3.2.2.2 Überwälzungseffekte nach der Anpassungsphase 40
3.2.2.3 Überwälzungseffekte durch Flächenumwidmung 41
3.2.3 Transfer von Prämienrechten bei Anwendung des Betriebsmodells 41
3.2.3.1 Überwälzungseffekte beim Transfer von Flächen ohne Prämienrechte 42
3.2.3.2 Überwälzung beim Transfer von Flächen mit Prämienrechten in unterschiedlicher Höhe 43
3.2.4 Kritische Würdigung 44

3.3 Mögliche Maßnahmen zur Verminderung der Überwälzungseffekte 45
3.3.1 Schematische Darstellung der Überwälzungseffekte auf den lokalen Pachtteilmärkten 45

3.3.2 Maßnahmen zur Minderung der Überwälzungseffekte 48
3.3.2.1 Vermeidung von Prämienüberhängen 48
3.3.2.2 Restriktive Auslegung von Härtefällen 50

3.4 Rechtliche Probleme bei der Übertragung von Prämienrechten 54
3.4.1 Unterschiedliche Rechtsauffassungen 54

3.4.2 Pachtverträge 56
3.4.3 Ökonomische Sachverhalte 57

4 Ausblick über die Entwicklung der Pachtmärkte und Zusammenfassung 59

4.1 Beeinflussung der Markttransparenz durch die GAP-Reform 59

4.2 Abschätzung der weiteren Entwicklung auf den Pachtmärkten 61

4.3 Zusammenfassung 66

Literaturverzeichnis 69

Anlage 1 I

Basisverhältnisse, Pachtpreise und Pachtmarktanspannungen I

Anlage 2: X

Gesonderte Vereinbarung X

1 Grundzüge der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Die Halbzeitbewertung der im März 1999 vom Europäischen Rat verabschiedeten Agenda 2000 hat zu teilweise erheblichen, im Juni 2003 vom Agrarministerrat der EU beschlossenen Änderungen geführt. Auswirkungen auf die Pacht- und Kaufpreise haben sowohl die Anpassung der Marktordnungen als auch die am 29.09.2003 verabschiedeten so genannten horizontalen Regelungen für Direktzahlung im Rahmen der GAP (vgl. VO (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29.03.2003 (ABl. der EU L270, S. 1 ff.)).

1.1 Reformüberblick

Die Reform der GAP wird die Stützungsmechanismen des gemeinschaftlichen Agrarsektors völlig verändern. Kern der Reform ist die Entkopplung der Beihilfen. Dies bedeutet, dass in den kommenden Jahren die meisten Beihilfen unabhängig von der Produktionsart und dem -volumen gewährt und künftig lediglich an die Einhaltung von Umwelt- und anderen Standards gebunden werden (Cross Compliance). Die verschiedenen Elemente der Reformvorschläge werden möglichst 2004 und 2005 in Kraft treten.

Die **Hauptelemente** der Reformvorschläge lassen sich in aller Kürze wie folgt auflisten:

- produktionsunabhängige einzelbetriebliche Zahlung („Entkopplung“); Die Mitgliedstaaten können entscheiden, die Produktionsbindung in begrenztem Maße beizubehalten („Teilentkopplung“), um eine Einstellung der Produktion zu vermeiden;
- Verknüpfung dieser Zahlung mit der Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tier-/Pflanzengesundheit und Tierschutz sowie Arbeitssicherheit und darüber hinaus mit der Verpflichtung, alle Landwirtschaftsflächen des Betriebs in gutem agronomischem Zustand zu erhalten („Cross Compliance“);
- Stärkung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums durch Bereitstellung von mehr Fördermitteln, durch neue Maßnahmen zur Förderung von Umwelt, Qualitätserzeugung und Tierschutz und durch Unterstützung der Landwirte in ihren Bemühungen, bei ihrer Produktionsweise anspruchsvolle EU-Standards zu erreichen (beginnend 2005);
- Kürzung der Direktzahlungen („Modulation“), um Zusatzmittel für die ländliche Entwicklung frei zu machen und mit den hiervon verbleibenden Mitteln weitere Reformen finanzieren zu können;
- Mechanismus zur Haushaltsdisziplin, um sicherzustellen, dass der EU-Agrarhaushalt bis 2013 nicht überschritten wird;
- Anpassungen der Marktstützungspolitik im Rahmen der GAP. Hierzu gehören insbesondere Preiskürzungen im Milchsektor.

1.2 Wesentliche Details der Reform

1.2.1 Anpassungen der Marktstützungspolitik

Getreide

Keine weitere Absenkung des Interventionsniveaus beim Getreide als in der Agenda 2000 vorgesehen, d.h. Beibehaltung des derzeitigen Interventionspreises (101,31 Euro/t) und der Direktzahlungen, aber Reduzierung der monatlichen Zuschläge zu den Interventionspreisen um 50 % und Abschaffung der durch Übergangsmaßnahmen abgefederten Roggenintervention.

Eiweißpflanzen

Der derzeitige Zuschlag für Eiweißpflanzen (9,5 Euro/t) wird beibehalten und in eine kulturspezifische Flächenzahlung von 55,57 Euro/ha umgewandelt. Diese wird im Rahmen der neuen garantierten Höchstfläche von 1,4 Mio. ha gewährt.

Energiepflanzen

Es wird eine Beihilfe von 45 Euro/ha für Energiepflanzen für eine EU-weit garantierte Höchstfläche von 1.500.000 ha eingeführt. Die Beihilfe wird nur für Flächen gewährt, deren Erzeugung Gegenstand eines Anbauvertrags zwischen Landwirt und Verarbeitungsindustrie ist, es sei denn, der Landwirt nimmt selbst die Verarbeitung im eigenen Betrieb vor. Innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Energiepflanzenregelung wird die Kommission dem Rat einen Durchführungsbericht zusammen mit etwaigen Änderungsvorschlägen vorlegen.

Stärkekartoffeln

Im Rahmen der gegenwärtigen Stützungsregelung wird Erzeugern von Stärkekartoffeln eine Direktzahlung gewährt, deren Höhe im Rahmen der Agenda 2000 auf 110,54 Euro/t Stärke festsetzt wurde. Auf der Grundlage der historischen Lieferungen an die Stärkeindustrie werden 40 % dieser Zahlung in die einzelbetriebliche Zahlung einberechnet, während der restliche Teil als kulturspezifische Zahlung für Stärkekartoffeln beibehalten wird. Der Mindestpreis sowie die Produktionserstattung für Stärke werden beibehalten.

Trockenfutter

Die Trockenfutterbeihilfen werden zwischen den Futtererzeugern und der Verarbeitungsindustrie neu verteilt. Die Direktbeihilfen an die Erzeuger werden auf der Grundlage ihrer historischen Lieferungen an die Industrie in die einzelbetriebliche Zahlung einberechnet. Zur Berücksichtigung der derzeitigen nationalen Garantiemengen werden Obergrenzen für die einzelnen Mitgliedstaaten angewendet. Die Verarbeitungsbeihilfe wird für 2004/05

auf 33 Euro/t festgesetzt. 2008 wird die Kommission einen Bericht zusammen mit etwaigen Änderungsvorschlägen vorlegen.

Milch

Die gemäß Agenda 2000 bis 2008 befristete Milch-Garantiemengenregelung wird bis Ende März 2015 verlängert. Gleichzeitig wird der Beginn der Quotenerhöhung um 1,5 % um 1 Jahr auf 2006/07 verschoben. Griechenland (120.000 t ab 2004) und den Azoren (120.000 t ab 2005) werden Extraquoten gewährt. Die Interventionspreissenkungen für Magermilchpulver und Butter wird um ein Jahr auf 2004 vorgezogen und erfolgt bei Magermilchpulver bis 2006 schrittweise wie in der Agenda 2000 vorgesehen um insgesamt 15 %, bei Butter bis 2007 schrittweise in vier Schritten um insgesamt 25 % und damit um 10 Prozentpunkte mehr als in der Agenda 2000 vorgesehen. Massive Veränderungen sind auch beim Interventionssystem für Butter beschlossen worden. Künftig wird die Intervention sowohl zeitlich als auch mengenmäßig begrenzt. Ankäufe sollen nur noch im Zeitraum vom 01.03. bis 31.08. möglich sein. Die Interventionsstellen können Butter zu 90 % des Interventionspreises ankaufen, bis EU-weit eine Mengenschwelle von zunächst 70.000 t (2004) und danach durch schrittweise Absenkung 30.000 t (2008) erreicht ist. Nach Überschreitung des jeweiligen Wertes kann die EU-Kommission zu einer Ausschreibung übergehen, die auch Ankaufspreise unterhalb des Niveaus von 90 % des Interventionspreises zulässt.

Im Gegenzug zu den erfolgten Änderungen werden die Direktzahlungen ein Jahr früher, d.h. ab 2004, eingeführt und auf Grund der stärkeren Absenkung des Butterinterventionspreises erhöht. Der Einkommensausgleich besteht aus zwei Elementen, einer Milchprämie und einer nationalen Ergänzungszahlung und steigt schrittweise von 1,18 auf 3,55 ct/kg Milch.

1.2.2 Reform der Direktzahlungen im Rahmen der GAP

Entkopplung

Durch die **Entkopplung** der meisten im Rahmen der verschiedenen gemeinsamen Marktorganisationen gewährten Beihilfen sollen die Zahlungen bei den WTO-Verhandlungen „green-box“ kompatibel und die europäische Landwirtschaft noch stärker markt- und standortangepasst ausgerichtet werden.

Die Mitgliedstaaten, die es für notwendig halten, das Risiko der Aufgabe landwirtschaftlicher Produktion zu minimieren, können als so genannte **Teilentkopplung** für einen Teil der Beihilfen die Bindung an die Erzeugung beibehalten. Diese Teilentkopplung ist zulässig für bis zu 25 % der derzeitigen Hektarzahlungen im **Kulturpflanzensektor**. Im **Rindfleischsektor** können die Mitgliedstaaten beschließen,

– bis zu 100 % der derzeitigen Mutterkuhprämie und 40 % der Schlachtprämie beizubehalten oder
– entweder bis zu 100 % der Schlachtprämie oder alternativ
– bis zu 75 % der Sonderprämie für männliche Rinder beizubehalten.

Bei den Prämien für **Schafe und Ziegen**, einschließlich der Ergänzungsprämie in benachteiligen Gebieten, können bis zu 50 % an die Erzeugung gebunden bleiben.

Die im Zuge der Reduzierung der Milchpreisstützung eingeführte Milchprämie wird, sobald die Reform des Milchsektors völlig umgesetzt ist (spätestens ab 2008), ebenfalls entkoppelt und damit Teil der einzelbetrieblichen Zahlung. Die Mitgliedstaaten können die Regelung früher einführen.

Im Allgemeinen soll die Entkoppelung der Kulturpflanzen- und Tierprämien im Jahr 2005 in Kraft treten. Mitgliedstaaten, in denen wegen besonderer landwirtschaftlicher Bedingungen ein Übergangszeitraum notwendig ist, können die einzelbetriebliche Zahlung ab spätestens 2007 einführen. Die Kommission kann die notwendigen Maßnahmen treffen, um untragbare Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und um die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen sicherzustellen.

Durch die Entkopplung erhalten die Betriebe **Zahlungsansprüche**, die sich aus der beihilfefähigen Fläche und dem flächenbezogenen Anspruch des Betriebes ergeben. Um die Zahlungsansprüche nutzen zu können, muss der Betrieb somit eine entsprechende Hektarzahl Fläche bewirtschaften (**Aktivierung**). Durch diese Regelung soll gesichert werden, dass die Beihilfen ihren Charakter als staatliche Transferzahlung an den aktiven Bewirtschafter nicht verlieren (**Bewirtschafterbindung**). Bewirtschaftung heißt in diesem Zusammenhang nicht nur Produktion, sondern auch Verzicht auf Produktion aus ökonomischen Gründen, aber Einhaltung der Cross Compliance-Bestimmungen. Dies schließt die Flächenstilllegung mit ein. Zahlungsansprüche, die ein Betrieb drei Jahre lang nicht nutzt, werden zur Bildung einer **einzelstaatlichen Reserve** eingezogen.

Ein wesentliches Merkmal der Zahlungsansprüche ist die **Übertragbarkeit**. Sie ist nur an andere Betriebsinhaber innerhalb des selben Mitgliedstaats bzw. Region oder durch Vererbung und vorweggenommene Erbfolge möglich und kann durch Verkauf mit oder ohne Flächen oder durch Verpachtung mit gleichzeitiger Übertragung eines entsprechenden Umfangs Beihilfe fähiger Fläche erfolgen.

Prämienmodelle

Es gibt prinzipiell zwei unterschiedliche Möglichkeiten, die entkoppelten Beihilfen in Form einer Betriebsprämie an die Bewirtschafter landwirtschaftlicher Betriebe zu verteilen. Bei Anwendung des so genannten „Betriebsmodells“ erhalten die Landwirte grund-

sätzlich die entkoppelten Beihilfen bis zu einer für jeden EU-Nationalstaat festgelegten Obergrenze als eine **individuelle** Betriebsprämie, die auf einem durchschnittlichen jährlichen Referenzbetrag für den Referenzzeitraum 2000 bis 2002 (Gesamtbetrag der Zahlungen, die ein Betriebsinhaber im Rahmen der Stützungsreglungen im Bezugszeitraum pro Kalenderjahr durchschnittlich bezogen hat) basiert. Neben diesem „Standardmodell“ können sich Mitgliedstaaten bis zum 1. August 2004 für die Anwendung eines so genannten „Regionalmodells“ entscheiden. Im Gegensatz zur individuellen Betriebsprämie werden dann die Beihilfen in Höhe der regionalen/nationalen Obergrenzen auf die bewirtschaftete Fläche der Agrarregion bezogen, d.h. die Höhe des Referenzbetrages wird nicht betriebsindividuell, sondern regional je Beihilfe berechtigter Flächeneinheit einheitlich festgelegt. Dabei ist eine Differenzierung der Prämienhöhe Beihilfe berechtigter Flächen nach Nutzungsart (Ackerland oder Grünland) möglich. Bei Inanspruchnahme dieser Regelung kann bei der Bemessung der Prämien berechtigten Fläche der Betriebe vom Referenzzeitraum 2000 bis 2002 abweichen und eine **Stichtagsregelung** (nahe der Einführung, aber in der Vergangenheit gelegener Termin) angewandt werden. Dadurch haben betriebliche Veränderungen bis zum Stichtag keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Erlangung der Beihilfeberechtigung. Wie beim Betriebsmodell sind auch beim Regionalmodell die Zahlungsansprüche jährlich Flächen und Bewirtschafter gebunden zu aktivieren. Hierfür ist der Nachweis so genannter Aktivierungsflächen erforderlich. Hierauf wird später noch ausführlicher eingegangen.

Gemeinsamkeiten des Betriebs- und Regionalmodells sind u.a., dass die Prämien

- bei beiden Prämienmodellen von der Produktion entkoppelt werden,
- an die Fläche gebunden sind, so dass für ihre Auszahlung entsprechende Beihilfe fähige Flächen vom Betrieb nachgewiesen werden müssen,
- jährlich an die aktiven Bewirtschafter auf Antrag ausbezahlt werden,
- bezogen auf Mitgliedstaaten bzw. Agrarregionen gedeckelt, d.h. nach oben begrenzt sind.

Die Unterschiede liegen u.a.

- im Referenzzeitraum beim Betriebsmodell (2000 bis 2002) und beim Regionalmodell (Stichtagsregelung),
- im Umfang der Flächen mit Zahlungsansprüchen (hierauf wird später eingegangen),
- in ihrer Einkommenswirkung auf den Einzelbetrieb (das Betriebsmodell schreibt „historische“ Prämienzahlungen auf einzelbetrieblicher Ebene fort, es gibt keine Umverteilungseffekte, das Regionalmodell führt zu Umverteilung der Prämien zwischen Betrieben).

Möglich ist auch eine **Kombination aus Betriebs- und Regionalmodell**, um den unterschiedlichen Anforderungen der EU-Mitgliedstaaten flexibler Rechnung tragen zu können. Durch das Kombinationsmodell können u.a. die Umverteilungseffekte gemindert werden und die Zuteilung anhand der Stichtagsregelung erfolgen.

Cross Compliance

Die Gewährung der einzelbetrieblichen Zahlung und anderer Direktzahlungen in voller Höhe wird davon abhängig gemacht, dass eine Reihe gesetzlicher Standards in den Bereichen Umweltschutz, Lebensmittelsicherheit, Pflanzenschutz, Tiergesundheit sowie Tierschutz eingehalten werden. Bei Nichteinhaltung dieser Auflagen werden die Direktzahlungen im Verhältnis zum entstandenen Risiko oder Schaden gekürzt.

Betriebsberatungssystem

Bis 2006 ist die Einführung des Betriebsberatungssystems in den Mitgliedstaaten freiwillig. Danach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihren Landwirten Beratungsdienste anzubieten. Die Landwirte sind jedoch nicht verpflichtet, sie in Anspruch zu nehmen. Im Jahr 2010 wird der Rat auf der Grundlage eines Berichts der Kommission über das Funktionieren der Regelung entscheiden, ob die Landwirte verpflichtet werden sollten, die Beratungsdienste zu nutzen.

Betriebsberatungsdienste sollen die Einhaltung der Standards und der guten fachlichen Praxis im Produktionsprozess verbessern. Betriebsaudits bestehen dabei in strukturierten regelmäßigen Bestandsaufnahmen und Prüfungen der Materialbewegungen und Prozesse auf Betriebsebene, die für einen bestimmten Zielbereich (Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz) als relevant eingestuft sind. Die Beihilfe als Kostenbeitrag zu den Betriebsaudits wird im Rahmen der Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung gewährt.

Modulation

Die Modulation wird obligatorisch. Zwischen 2005 und 2007 steigt der Modulationsbetrag, um die die Direktzahlungen für Betriebe gekürzt werden, von 3 auf 5 % an. Die ersten 5.000 Euro/Betrieb bleiben ausgenommen. Die Mittel werden zur Finanzierung der zusätzlichen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums verwendet.

Bei der Verteilung der durch die Modulation frei gewordenen Mittel bleiben in der Regel 80 % in den Mitgliedstaaten, in denen die Mittel anfallen. Die den übrigen Prozentpunkten entsprechenden Beträge werden nach folgenden Kriterien unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt:

– Landwirtschaftliche Nutzfläche
– Beschäftigte in der Landwirtschaft

– Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftstandards

Weiter gehende Kürzungen der Direktzahlungen für Betriebe (Degression) erfolgen vorerst nicht. Allerdings hängt dies von der Wirkung der Beschlüsse zur „Haushaltsdisziplin“ ab.

Sicherung der Haushaltsdisziplin

Aufgrund der auf dem Brüsseler Gipfel im Oktober 2002 festgesetzten Obergrenze für die GAP-Ausgaben muss ab 2007 ein Mechanismus zur Sicherung der Haushaltsdisziplin zur Anwendung kommen. Lassen die Vorausschätzungen erkennen, dass diese mit einer Sicherheitsmarge von 300 Mio. Euro in einem bestimmten Haushaltsjahr überschritten wird, so setzt der Rat auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags eine Anpassung der Direktstützung fest.

Envelope-Regelung (fakultativ)

Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeiten, bis zu 10 % der Kulturpflanzen- und Tierprämien einzubehalten und für besondere Formen der landwirtschaftlichen Tätigkeit und der Qualitätsproduktion zu verwenden. Hierzu zählen der Schutz oder die Verbesserung der Umwelt und die Verbesserung der Qualität sowie der Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Die hierfür maßgeblichen Bedingungen sind von der EU-Kommission festgelegt (vgl. VO (EG) Nr. 468/1999, Art. 4 und 7).

Härtefall-Regelung

Betriebsinhaber, deren Produktion im Bezugszeitraum für die Festlegung der Prämien durch höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände beeinträchtigt wurde, können mit anerkannten Nachweisen von der zuständigen Behörde von der Härtefall-Regelung Gebrauch machen. Zu diesem Zweck kann der Mitgliedstaat eine nationale Reserve bilden. Die Höhe wird in der EU-Richtlinie nicht festgelegt, kann aber durchaus bis zu 3 % der gesamten Prämiensumme betragen.

2 Umsetzung der GAP-Reform in Deutschland

Seit dem 22.12.2003 liegt für Deutschland ein Gesetzentwurf zur Ausgestaltung der Entkoppelung sowie zur Umsetzung und Durchführung der GAP-Reform vor. Er umfasst das

„– Gesetz zur Durchführung einer einheitlichen Betriebsprämienregelung, das eine regionale Durchführung auf Basis eines Kombinationsmodells mit betriebsindividuellen und flächenbezogenen Referenzbeträgen für die Zahlungsansprüche vorsieht, die im Zeitablauf zu regional einheitlichen Zahlungsansprüchen angepasst werden sollen.

- Gesetz zur Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durch Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Direktzahlungen mit Regelungen zum Grünlandumbruchverbot sowie zur Verpflichtung des Betriebsinhabers, seine Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten.
- Gesetz über die Verarbeitung und Nutzung von Daten im Rahmen des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems nach Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mittels einer zentralen Datenbank, um den datenschutzrechtlichen Anforderungen zu genügen.
- Änderung des Gesetzes zur Durchführung der Gemeinsamen Marktorganisation, um seinen Anwendungsbereich auf die EU-rechtlichen Neuerungen durch die einheitliche Betriebsprämienregelung und die anderweitigen Verpflichtungen für die Landwirte zu erstrecken.
- Gesetz zur Aufhebung des Modulationsgesetzes, da mit der Einführung der EU-weiten obligatorischen Modulation das Gesetz nicht mehr erforderlich ist und die fakultative nationale Modulation 2004 letztmalig durchgeführt wird.

Die Entscheidung über die Ausgestaltung der Entkoppelung muss nach EU-Recht bis spätestens zum 01.08.2004 verbindlich getroffen sein, damit die Durchführung in Deutschland in dieser Form ab dem 01.01.2005 erfolgen kann.“ (BMVEL: Entwurf eines Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, Vorblatt, Bonn, 22.12.2003). Eile ist somit geboten, zumal der Bundesrat dem Gesetz zustimmen muss.

2.1 Prämienmodelle

Vorgesehen ist ein einheitliches Prämienmodell für alle Bundesländer. Die Konzeption beruht auf Diskussionsergebnissen der Agrarminister auf Bund-Länder-Ebene am 27.11.2003. Das Treffen hatte u.a. zum Ziel, Grundsätze für die Umsetzung der Reform zu beschließen. Mehrheitlich verständigte man sich darauf, im Jahr 2005 mit einem Kombinationsmodell aus Betriebs- und Regionalmodell zu starten, das im Zieljahr (2012) in ein reines Regionalmodell mit einer regional einheitlichen Flächenprämie je ha LF mündet. Wenige Länder sprachen sich dagegen für die Anwendung des Betriebsmodells zur Prämienverteilung aus. Nachfolgend wird auf der Grundlage des Gesetzentwurfs die Ausgestaltung des mehrheitlich konsensfähigen Kombi-Modells einschließlich Einzelfallkalkulationen dargestellt und mit dem von einer Minderheit präferierten Betriebsmodell verglichen. Anschließend werden die Auswirkungen beider Modelle auf die Boden- und Quotenmärkte analysiert. Für diese Vorgehensweise spricht, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, flächendeckend das gleiche Prämienmodell einzusetzen. Vielmehr können die unterschiedlichen Auffassungen der Länder am Ende des Gesetzgebungsprozesses auch den Einsatz regional unterschiedlicher Modelle vorsehen.

2.1.1 Kombi-Modell

Die Ausgestaltung des Kombi-Modells basiert auf den Artikeln 58 bis 63 der VO (EG) Nr. 1782/2003. Als Region werden die Länder definiert. Die in Anhang VII der Richtlinie festgelegte nationale Obergrenze der für den Bezugszeitraum 2000 bis 2002 ermittelten Direktzahlungen bzw. Referenzbeträge (ab 2005 rd. 4,479 Mrd. Euro, ab 2007 ff. 5,468 Mrd. Euro) werden nach einem festgelegten, sich im Zeitablauf nicht ändernden Schlüssel anteilig auf die Länder verteilt. Im Gesetzentwurf wurde vorab zwischen den Ländern zwecks Verminderung der im Stichzeitpunkt (voraussichtlich der 01.01.2005, bei Milchprämien der 31.03.2005) vorhandenen sehr unterschiedlichen regionalen Prämienhöhen je Flächeneinheit in gewissen Grenzen eine Umverteilung der regionalen Prämienplafonds vorgenommen. Das BMVEL hat hierfür nach Diskussion mit den Ländern bereits einen Kompromissvorschlag erarbeitet (vgl. top agrar, 1/2004, S. 26)[1]. Bei den nachfolgenden Ausführungen bleiben diese Korrekturen unberücksichtigt.

Im Gesetzentwurf werden die regionalen Prämienplafonds mit Hilfe des Kombigleitmodells wie folgt aufgeteilt:

- Bereits ab dem Kalenderjahr 2005 werden die Direktzahlungen vollständig von der Produktion entkoppelt.
- Bei der Höhe der gewährten regionalen Prämien wird zwischen Ackerland und Grünland unterschieden.
- Alle Betriebsinhaber einer Region erhalten bereits 2005 jeweils eine einheitliche Prämie je ha Ackerland und je ha Grünland, die auf der Grundlage des Regionalmodells ermittelt wird.
- Die regionale Prämie für Ackerland setzt sich zusammen aus den gesamten Prämien für Ackerkulturen, Stilllegung, Saatgut und 75 % des entkoppelten Teils der Stärkekartoffelprämie. Im Bundesdurchschnitt ergibt sich hieraus eine Prämie von 299 Euro/ha Ackerland mit einer regionalen Schwankungsbreite von 240 (Saarland) bis 349 Euro (Schleswig-Holstein und Thüringen, vgl. Tabelle 1).
- Die regionale Prämie für Grünland setzt sich zusammen aus den Schlachtprämien für Großrinder, den nationalen Ergänzungsprämien für Rinder und 50 % der Extensivie-

[1] Danach werden 81 Mio. Euro zwischen den Bundesländern umverteilt. Absolut am stärksten verlieren (gewinnen) Bayern, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen (Brandenburg, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz). Kein Land verliert jedoch mehr als 5 % der für den Bezugszeitraum ermittelten Prämienansprüche. Mit diesem politischen Kompromiss wird das Ziel verfolgt Prämien im begrenzten Umfang um zu verteilen, um durch Verringerung der regionalen Unterschiede die gewährten Direktzahlungen als so genannte „Kulturprämie“ begründen zu können. Die verbleibenden Differenzen erschweren zwar diese Begründung, noch weiter gehende Prämienumverteilungen zwischen den Ländern sind jedoch politisch offensichtlich nicht konsensfähig.

rungsprämie. Im Bundesdurchschnitt ergibt sich hieraus eine Prämie von 84 Euro/ha Grünland mit einer regionalen Schwankungsbreite von 50 (Rheinland-Pfalz) bis 119 Euro/ha (Nordrhein-Westfalen, vgl. Tabelle 1).

– Die regional einheitlichen Gründlandprämien erhalten alle Betriebsinhaber unabhängig davon, ob sie Nutzvieh halten oder nicht. Zusätzlich werden 2005 den viehhaltenden Betriebsinhabern individuell die Sonderprämie für männliche Rinder, die Mutterkuhprämien einschließlich der Zahlungen für Färsen, die Schlachtprämien für Kälber, die Mutterschaf- und Ziegenprämie, die Direktzahlungen für Trockenfutter, 25 % des entkoppelten Teils der Direktzahlungen für Stärkekartoffeln und die Beträge für Milchprämien einschließlich nationaler Ergänzungszahlungen (von 2004 bis 2006 auf 3,55 ct/kg Milchmenge ansteigend) nach den Rechtsvorschriften des Betriebsmodells zugewiesen.

– Maßgeblich für die Errechnung der Höhe der Direktzahlungen auf Basis des Regionalmodells (Betriebsmodells ohne Milchquoten) sind die bewirtschafteten beihilfefähigen Flächen am 01.01.2005 (ist der ermittelte Referenzbetrag für den Referenzzeitraum 2000 bis 2002). Der Milchprämie wird die verfügbare Milchquote am 31.03.2005 zu Grunde gelegt.

– Im Jahr 2006 wird die für 2005 betriebsindividuell ermittelte Milchprämie um weitere 50 % aufgestockt.

– Ab 2007 werden die für das Jahr 2006 mit dem Betriebsmodell ermittelten Zahlungsansprüche bis einschließlich 2012 (Anpassungsjahre) nach einem in Anlage 3 des Gesetzentwurfs festgelegten Berechnungsverfahren zu einem in jeder Region einheitlichen hohen Zahlungsanspruch je ha Ackerland und je ha Grünland umgewandelt. In Tabelle 2 wird auf Bundesebene die sukzessive Angleichung der Prämienhöhe je ha Grünland an die zunächst deutlich höhere Prämie je ha Ackerland ausgewiesen.

– Die Zahlungsansprüche bei Flächenstilllegung in Höhe der jeweiligen regionalen Ackerflächenprämie und die dazu gehörenden Flächenanteile werden gleichmäßig auf alle Betriebe unter Beachtung der Kleinerzeugerregelung verteilt[2]. Die Ansprüche können nur bei tatsächlicher Stilllegung geltend gemacht werden.

– Es ist davon auszugehen, dass Härtefälle bei Anwendung des Kombimodells insbesondere durch die teilweise Anwendung der Stichtagsregelung zur Erfassung von prämienrelevanten Betriebskennziffern nicht so häufig auftreten wie beim nachfolgend abgehandelten Betriebsmodell (hierauf wird später noch ausführlicher eingegangen).

---

[2] Die gesamte Ackerfläche im Jahr 2005 wird mit einer für alle einheitlichen Stilllegungsrate multipliziert, so dass im jeweiligen Bundesland die 10 %, bezogen auf die Prämienfläche, erreicht werden.

Tabelle 1: Prämienverteilung beim Kombimodell

Bundesland	Vorhandenes Prämienvolumen in Mio. EURO			Hektar-Prämien im Jahr 2005 und 2006 (Kombimodell)			Einheitliche Flächenprämie im Jahr 2012 EURO
	Ackerprämien	Tierprämien	Milch-prämien * (3,55 Ct/kg)	Sockelbetrag Ackerland EURO	Sockelbetrag Grünland EURO	Betriebs-bezogene Prämien	
Baden-Württemberg	249	72	79	296	54	Ein Teil der Prämien wird zunächst indi-viduell zuge-teilt. Basis: Ø 2000-2002 (Milchprämie: Quote 2005) Danach schrittweise Umverteilung auf Fläche bis 2012	283
Bayern	645	210	257	306	92		346
Brandenburg	261	56	48	250	81		274
Hessen	147	32	36	307	51		288
Mecklenburg-Vorp.	336	47	48	311	75		318
Niedersachsen	478	191	183	254	104		326
Nordrhein-Westfalen	311	117	96	295	119		357
Rheinland-Pfalz	97	30	28	250	50		246
Saarland	9	5	3	240	56		232
Sachsen	244	31	55	334	77		361
Sachsen-Anhalt	345	22	38	344	61		347
Schleswig-Holstein	217	79	83	349	95		378
Thüringen	215	31	33	349	74		354
Stadtstaaten	2	1	2	311	116		259
Bund	**3557**	**989**	**924**	**299**	**84**		**327**

* Milchprämie ab 2006 (2004 = 1,181 Ct/kg; 2005 = 2,365 Ct/kg)
Quelle: BMVEL/DBV, zitiert aus top agrar 1/2004, S. 25.

Tabelle 2: Durchschnittliche Prämienhöhe[1)] auf Bundesebene für Ackerland und Grünland in Euro je ha im Anpassungszeitraum 2006 bis 2012

Jahr	Ausgleichs-faktor[2)]	Ackerland Euro/ha	Grünland Euro/ha
2006	1,0	299,0	84,0
2007	0,9	301,8	108,3
2008	0,8	304,6	132,6
2009	0,7	307,4	156,9
2010	0,5	313,0	205,5
2011	0,3	318,6	254,1
2012	0,0	327,0	327,0

1) Ohne Prämienkürzungen durch Modulation, Haushaltsdisziplin, sogen. „Envelope“ und Landesreserve.
2) Berechnungsformel zur Bestimmung des Wertes der Zahlungsansprüche im Zeitablauf:
$Y_t = Z + [X_t + (S - Z)]$
wobei: Y_t: Wert eines Zahlungsanspruchs im jeweiligen Anpassungsjahr
S: Startwert (Wert des Zahlungsanspruchs im Jahr 2006)
Z: Zielwert (Wert des Zahlungsanspruchs ab dem Zieljahr)
X_t Angleichungsfaktor für das jeweilige Anpassungsjahr
(vgl. Gesetzentwurf... Anlage 3)

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Berechnungsformel in Anlage 3 des Gesetzentwurfs zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik vom 22.12.2003.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Höhe der mit dem Regionalmodell ermittelten Flächenprämie im Ausgangsjahr (2005) zwei Komponenten umfasst: Eine regional jeweils einheitlich hohe Prämie je ha Ackerland und je ha Grünland sowie eine betriebsindividuell zugeteilte Prämie, wenn im Referenzzeitraum 2000 bis 2002 hierfür relevante Nutztiere gehalten wurden. Diese Prämien werden auf alle vom jeweiligen Betrieb bewirtschafteten Acker- und Grünlandflächen (außer stillgelegte Flächen) gleichmäßig verteilt und erhöhen die Zahlungsansprüche je Flächeneinheit entsprechend[3]. Vor allem in den ersten Jahren können somit die Prämienansprüche je ha Ackerland und je ha Grünland von Betrieb zu Betrieb durch die betriebsindividuelle Komponente erhebliche Unterschiede aufweisen (vgl. hierzu die Ergebnisse der Überschlagsrechnungen in Abschnitt 2.1.5). Ab 2007 wird der betriebsindividuelle Prämienanteil auf regionale Ebene jährlich um einen festgelegten Berechnungsverfahren vermindert und vornehmlich zur Erhöhung der regionalen Grünlandprämie verwendet. Erst im Jahr 2012 sind die Unterschiede in der Prämienhöhe je ha prämienberechtigtes Acker- und Grünland vollständig abgebaut.

2.1.2 Betriebsmodell

Beim Betriebsmodell stehen die Direktzahlungen jedem Landwirt zu, dem im Referenzzeitraum (Kalenderjahre 2000 bis 2002) Direktzahlungen gewährt wurden. Berechtigt ist auch der (Gesamt-)Rechtsnachfolger. Bei der Ermittlung der Betriebsprämie wird wie folgt vorgegangen (vgl. Jochimsen, 2003, S. 28):

- Die entkoppelte Gesamtbetriebsprämie ergibt sich aus den bisherigen Zahlungen für Getreide, Raps, Eiweißpflanzen, Körnerleguminosen, Flächenstilllegung, Stärkekartoffeln (40 %), Rinder, Schafe, Ziegen und ab 2007 (oder ab 2005) Milch. Sie soll sich bei Umstellung der Erzeugung nicht ändern.
- Der Referenzbetrag errechnet sich als Mittelwert der im historischen Referenzzeitraum der Jahre 2000, 2001 und 2002 beantragten prämienberechtigten Flächen und Tiere multipliziert mit den Prämiensätzen 2002. Basis für die künftige Milchprämie ist abweichend davon die jeweilige Milchquote am 31.03. des Jahres der Entkopplung. Quotenänderungen nach diesem Zeitpunkt lösen somit keine Prämienänderungen aus. Bei der Zuteilung der individuellen Referenzbeträge dürfen die nationalen Prämienplafonds nicht überschritten werden, ggf. erfolgt eine lineare Kürzung.
- Für die im Bezugszeitraum 2000 bis 2002 durchgeführte obligatorische Flächenstilllegung gilt ein eigenständiger Zahlungsanspruch je ha, der nur durch eine stillgelegte

[3] Nicht auszuschließen ist, dass die EU zum Kombimodell Durchführungsbestimmungen erfasst, die nur eine gleichmäßige Verteilung der Prämiensumme je Betrieb auf dessen LF (außer Stilllegungsfläche) zulässt (vgl. top-agrar, 1/2004, S. 32).

Ackerfläche ausgezahlt werden kann[4]. Für die Rinder- und Schafhaltung ohne Bodenbindung oder Fälle, in denen der Zahlungsanspruch 5.000 Euro je ha überschreitet, gelten spezifische Regelungen, die auch beim Kombinationsmodell anzuwenden sind.

– Höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände vor oder während der 3 Referenzjahre gelten als Härtefälle. Es wird noch geprüft, inwieweit auch Vererbungen oder Erwerb von Betrieben oder Betriebsteilen, die im Referenzzeitraum verpachtet waren, zu Prämienansprüchen des heutigen Bewirtschafters führen. Gleiches gilt für im Referenzzeitraum und ggf. später geschlossene Kauf- und Pachtverträge, deren Bedingungen nicht geändert werden können. Auch Investitionen oder Landerwerb in dieser Zeit sollen evtl. als Härtefall gelten.

– Für Härtefälle und Erstniederlassungen ab 2002 ohne Prämienanspruch soll es eine staatliche Reserve geben, die durch eine bis zu 1,5 %ige Kürzung der Betriebsprämie und eventuelle Abgaben bei Prämienübertragungen geschaffen wird. Derartig zugewiesene Prämien sind 5 Jahr nicht übertragbar, aber vererbbar.

Die Höhe der Zahlungsansprüche je ha Beihilfe berechtigter Fläche wird durch Teilung der ermittelten Gesamtbetriebsprämie durch die durchschnittliche Anzahl der Hektare an Prämien berechtigten Flächen im Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2002 ermittelt. Die Werte der Betriebsprämie sind somit in der Ausgangssituation für alle Referenzflächen eines Betriebes gleich hoch, unterscheiden sich aber durch betriebsindividuelle Unterschiede in der Bodennutzung und Viehhaltung von Betrieb zu Betrieb.

2.1.3 Bestimmung und Nutzung der Zahlungsansprüche im Kombimodell und Betriebsmodell

Der begünstigte Landwirt kann ihm zugeteilte Prämienrechte nur dann geltend machen, wenn er nachweist, dass er im entsprechenden Umfang sogen. „Beihilfe fähige Flächen“ bewirtschaftet[5].

Zu unterscheiden sind deshalb zwei Begriffe: Referenzfläche (Beihilfe berechtigte Fläche) zur Bestimmung der Zahlungsansprüche und Aktivierungsfläche (Beihilfe fähige Fläche) zur Nutzung von Zahlungsansprüchen. In diesem Beitrag werden die Begriffe Beihilfe berechtigte Fläche, Zahlungsanspruch und Prämienrecht einerseits sowie Beihilfe fähige Fläche und Aktivierungsfläche andererseits synonym verwendet. Das auf den Bei-

---

[4] Zu den weiteren Bestimmungen vgl. Art. 53 der VO (EG) 1782/2003.

[5] Die Rechtsform des von dem bzw. den Begünstigten bewirtschafteten Unternehmens ist für die Inanspruchnahme der Prämienrechte nicht relevant.

hilfe berechtigten Flächen liegende Prämienrecht kann erst dann an den berechtigten Landwirt in voller Höhe ausgezahlt werden, wenn er im entsprechenden Umfang Aktivierungsflächen bewirtschaftet. Aus Abbildung 1 werden die unterschiedlichen Flächenabgrenzungen deutlich, die beim Kombi- und Betriebsmodell vorgenommen werden.

Abbildung 1: Abgrenzung von Beihilfe fähigen Flächen und Beihilfe berechtigten Flächen beim Kombimodell und beim Betriebsmodell

Modellart	**Beihilfe fähige Fläche (Aktivierungsfläche)**	**Beihilfe berechtigte Fläche (Zahlungsanspruchsfläche)**
Kombimodell	a) LF insgesamt [1)] **ohne** – Dauerkulturen – Wald [2)] – für nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzte Flächen	a) LF insgesamt [1)] **ohne** – Dauerkulturen – Wald [2)] – für nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzte Flächen
Betriebsmodell	LF insgesamt[3)] **ohne** – Dauerkulturen – Wald [2)] – für nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzte Flächen – Speisekartoffeln – Obst, Gemüse	LF insgesamt[3)] **ohne** – Dauerkulturen – Wald [2)] – für nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzte Flächen – Speisekartoffeln – Obst, Gemüse – Zuckerrüben

1) Zum Stichtag im Jahr 2005 bewirtschaftete LF
2) Wald zählt in Deutschland bei der Bodennutzungserhebung nicht zur LF, wird hier aber aus Gründen der Vollständigkeit genannt.
3) Im Referenzzeitraum 2000 bis 2002 bewirtschaftete LF.

Quelle: Eigene Darstellung.

Nach dem Kombi-Modell ist mit Ausnahme der Dauerkulturen die gesamte LF Beihilfe berechtigt. Bei der Aktivierung von Beihilfen für Flächen, die zum Anbau von Speisekartoffeln, Obst und Gemüse genutzt werden, bestehen Sonderregelungen. Eine Aktivierung ist nur innerhalb betriebsindividuell festzulegender Flächenquoten möglich. Den Mitgliedstaaten, die das Kombi-Modell oder eine andere Variante des Regionalmodells einführen, werden zu diesem Zweck nationale Quoten für den Anbau der o.g. Fruchtarten auf der Basis der durchschnittlichen Anbauflächen des Referenzzeitraums 2000 bis 2002 zugeteilt. Diese Quote wird auf Länderebene heruntergebrochen und danach auf die Landwirte verteilt, die im Jahr 2003 Obst, Gemüse oder Speisekartoffeln angebaut haben.

Wurden im Referenzzeitraum weniger Flächen mit Speisekartoffeln, Obst und Gemüse bebaut als im Jahr 2003, wird die Quote gleichmäßig bei allen betroffenen Landwirten gekürzt.

Die Anzahl der Zahlungsansprüche, die ein Landwirt im Rahmen dieser individuellen Quote bekommt, erhalten einen so genannten „Sticker“. Diese besonders gekennzeichneten Zahlungsansprüche kann der Landwirt nicht nur beim Anbau von Speisekartoffeln, Obst und Gemüse, sondern grundsätzlich bei landwirtschaftlicher Nutzung einlösen[6]. Baut ein Landwirt mehr Flächen mit diesen Fruchtarten an als er Sticker hat, bekommt er für diese zusätzlichen Anbauflächen keine Prämienrechte (vgl. Paulsen und Stamp, 2003, S. 4). Die vorgenommene Sonderregelung soll Landwirte begünstigen, die bereits vor Einführung des Kombimodells die genannten Kulturarten angebaut haben, für die keine mit den anderen Kulturarten vergleichbare Marktordnungen bestehen.

Bewirtschaften Landwirte Beihilfe berechtigtes Grünland und Ackerland, können als Aktivierungsfläche beide Nutzungsarten herangezogen werden. Prämienrechte auf Grünland können also mit Ackerflächen aktiviert werden und umgekehrt (vgl. top agrar, 1/2004, S. 33).

Beim Betriebsmodell liegen auf Ackerland, das mit Zuckerrüben, Speisekartoffeln (einschließlich Pflanzgut), Obst und Gemüse bebaut wird, keine Prämienrechte. „Ohne Prämienrechte“, aber für ihre Aktivierung einsetzbar sind vor allem die Zuckerrübenflächen und ggf. Futterflächen, für die im Referenzzeitraum keine Prämien beantragt wurden[7]. Prämienlose Flächen, die mit den anderen genannten Ackerfrüchten bestellt werden, können im Jahr des Anbaus nicht zur Aktivierung von Prämienrechten herangezogen werden. Diese Regelung wurde aus Wettbewerbsgründen getroffen[8].

Durch die verminderte Hektarzahl prämienberechtigter Flächen bei Anwendung des Betriebsmodells werden die Zahlungsansprüche für die verbleibenden Hektare „verdickt“

---

[6] Umgekehrt ist es allerdings nicht möglich, die „normalen“ Prämienrechte auf der beihilfefähigen LF für den Anbau von Obst, Gemüse oder Speisekartoffeln zu aktivieren (vgl. Jochimsen 2004, S. 33). Dadurch sollen die traditionellen Kartoffelanbauer in ihrer Wettbewerbsstellung gestärkt werden.

[7] Die Futterflächen sind in der InVeKoS-Datenbank, die nach unserer Kenntnis bei Anwendung des Betriebsmodells als Grundlage zur Vergabe von Prämienrechten herangezogen wird, häufig nicht vollständig erfasst (vgl. nächsten Abschnitt).

[8] Nur wenn das sektorale Angebot an Speisekartoffeln, Feldgemüse und Feldobst im größeren Umfang eingeschränkt wird, stehen entsprechend diesem Rückgang mehr Flächen zur Aktivierung von Prämienrechten zur Verfügung. Isermeyer (03/2003, S. 24) vermutet jedoch, dass die Preise für diese Ackerfrüchte auf hohem Niveau bleiben und somit die Anbaufläche aus Wettbewerbsgründen nicht reduziert wird.

Diese Unterschiede werden - wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird - durch die Prämienausdünnung beim Kombimodell verstärkt.

2.1.4 Prämienausdünnung im Kombimodell

Durch die Stichtagregelung (01.01.2005) beim Kombimodell werden die Prämien über die gesamte in der amtlichen Agrarstatistik erfasste LF verteilt. Möglicherweise ist die Fläche noch größer, weil hier „Kleinstbetriebe“ unterhalb eines bestimmten Produktionsvolumens bzw. unter 2 ha LF nicht mehr erfasst und ggf. gegenwärtig nicht (mehr) landwirtschaftlich genutzte Flächen (wieder) bewirtschaftet werden (siehe unten). Beim Betriebsmodell wird dagegen nach unserer Kenntnis auf die im Bezugszeitraum durch das InVeKoS erfassten Flächen zurückgegriffen. Diese Werte weichen von denen in der amtlichen Statistik teilweise erheblich ab, wie aus Tabelle 3 für die dort ausgewiesenen Länder ersichtlich wird. Die größte Abweichung zwischen den beiden Datenquellen besteht erwartungsgemäß wegen fehlender Prämienrelevanz beim Grünland, wobei zwischen den Ländern deutliche Unterschiede bestehen.

Die Verdünnungseffekte sind bei Heranziehung der Daten aus der amtlichen Agrarstatistik für die Prämienverteilung gemäß Kombimodell in Schleswig-Holstein und Niedersachsen am größten und betreffen fast ausschließlich die Futterfläche. Jochimsen (2003, S.30) führt dies in Schleswig-Holstein auf die im InVeKoS mangels bisheriger Prämienunschädlichkeit nicht erfassten Futterflächen für Pferde und auf die von Hobbylandwirten oder aus Bequemlichkeit der Bewirtschafter nicht erfassten Flächen zurück.

Tabelle 3: Erfassung der LF in der amtlichen Agrarstatistik und im InVeKoS (2001)

Land	Kennziffer	Amtliche Agrarstatistik (1000 ha bzw. Anzahl Betriebe)	Abbildung durch InVeKoS (%)
Schleswig-Holstein	LF insgesamt	1021,6	94
	Ackerfläche	616,8	95
	Grünland	395,6	78
	Betriebe insgesamt	19032	71
	Betriebe < 10 ha LF	5615	18
Niedersachsen	LF insgesamt	2622,1	95
	Ackerfläche	1804,3	102
	Grünland	796,0	83
	Dauerkulturen	19,9	17
	Betriebe insgesamt	63102	78
	Betriebe < 10 ha LF	19248	41
Nordrhein-Westfalen	LF insgesamt	1498,6	98
	Ackerfläche	1064,8	99
	Grünland	420,7	88
	Betriebe insgesamt	53649	83
	Betriebe < 10 ha LF	44364	57
Hessen	LF insgesamt	766,3	99
	Ackerfläche	486,0	101
	Grünland	274,3	98
	Betriebe insgesamt	25870	91
	Betriebe < 10 ha LF	9691	78

Quelle: Berechnungen von Roggendorf (Institut für ländliche Räume der FAL) auf der Grundlage veröffentlichter Daten aus der amtlichen Agrarberichterstattung 2001 und nicht veröffentlichten InVeKoS-Daten der genannten Länder 2001.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass eine Umwandlung von Grünland in Ackerland zwecks Erhaltung höherer Prämien auch bei Anwendung des Kombi-Modells grundsätzlich nicht möglich ist. Im Gesetzentwurf wird hierzu in Artikel 2 (Direktzahlungen – Verpflichtungsgesetz), § 3 ausgeführt: „Ein Betriebsinhaber, der Direktzahlungen beantragt, darf Flächen, die am 15. Mai 2003 Dauergrünland waren, für die Dauer des Bezuges der Direktzahlungen nicht umbrechen ...“. Als Dauergrünland werden dabei fünf Jahre oder länger ununterbrochen als Grünland genutzte Flächen definiert[9].

[9] Die Regelung ist aus der VO(EG) 1782/2003 übernommen worden und verbietet bei strenger Auslegung jeglichen Grünlandumbruch. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die seit 1999 auf EU-Ebene gültige Regelung, dass Dauergrünland in förderfähiges Ackerland umgewandelt werden kann, wenn der Betroffene hierfür zwingende und objektive Gründe für den Tausch nicht Beihilfe fähige Flächen vorbringen kann, ist nach wie vor gültig und wird auf nationaler Ebene durch die Flächenzahlungs-VO umgesetzt. So ist z.B. ein Wechsel zwischen Grünland- und Ackerlandnutzung im mehrjährigen Wechsel (sogen. „Wechselgrünland“) möglich.

Weitere Verdünnungseffekte bei Anwendung des Kombimodells durch Berücksichtigung nicht in der Agrarberichterstattung erfasste LF sind wahrscheinlich, aber schwierig zu ermitteln. Grobe Anhaltspunkte über den maximalen Verdünnungseffekt gibt ein Vergleich der Agrarberichterstattungsergebnisse mit denen aus der Statistik „Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung“[10]. Die hier für die alten (neuen) Bundesländer ausgewiesene Summe aus Ackerland und Grünland übersteigt mit rd. 13,0 (6,2) Mio. ha die in der Agrarberichterstattung ausgewiesene, noch weitere Hauptnutzungsarten umfassende LF um rd. 1,6 (0,6) Mio. ha oder 13,2 (9,9) %. Darüber hinaus weist diese Statistik in einigen Ländern noch im erheblichen Umfang Brachland aus, z.B. für

– Bayern rd. 87 000 ha
– Brandenburg 30 800 ha
– Mecklenburg-Vorpommern 42 000 ha.

Offen bleiben muss hier die Frage, inwieweit die Ergebnisse aus den beiden statistischen Quellen vergleichbar sind[11] und welcher zusätzliche Flächenumfang prämienwirksam angemeldet wird.

[10] StBA (Hrsg.): Fachserie 3, Reihe 5.1: Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2001. Wiesbaden 2002.

[11] Grundlage für die tatsächliche Flächennutzung ist das Liegenschaftskataster, für die der amtlichen Agrarberichterstattung die Betriebserhebung. Zu klären ist, ob die einzelnen Nutzungsarten nach identischen Kriterien abgegrenzt sind und inwieweit der unterschiedliche Stand der Automatisierung des Liegenschaftskatasters in den einzelnen Ländern das Ergebnis beeinflusst hat.

Tabelle 4: Ermittlung der Höhe der Prämien bei Anwendung des Kombi- sowie des Betriebsmodells für Betriebe in Schleswig-Holstein – Produktionsschwerpunkt Milchviehhaltung – (statische Betrachtung)

a) Kombimodell

Produktionsumfang	Einheit	Prämienhöhe 2005	2006	2012
25 ha Getreide	Euro/ha	349	349	378
25 ha Silomais	Euro/ha	349	349	378
5 ha Flächenstilllegung	Euro/ha	349	349	378
45 ha Grünland	Euro/ha	95	95	378
80 Kühe mit 660 t Quote (2005)	Euro/t	23,65	35,50	-
20 Bullen/Jahr (2000-2002) [1)]	Euro/Tier	210	210	-
30 Schlachttiere (26 Altkühe, 4 Färsen)	Euro/Tier	-	-	-
insgesamt (100 ha LF)	Euro/Betrieb	43279	51100	37800
Zahlungsansprüche je ha Beihilfe berechtigter Fläche				
50 ha Ackerland	Euro/ha	558	640	378
45 ha Grünland	Euro/ha	304	386	378
5 ha Stilllegungsfläche	Euro/ha	349	349	378
Durchschnittliche Prämie je ha LF	Euro/ha	433	511	378

b) Betriebsmodell

Produktionsumfang 2000-2002	Einheit	Prämienhöhe 2005	2006	2012
25 ha Getreide	Euro/ha	429	429	429
25 ha Silomais	Euro/ha	429	429	429
5 ha Flächenstilllegung	Euro/ha	429	429	429
45 ha Grünland	Euro/ha	-	-	-
80 Kühe mit 660 t Quote (2005)	Euro/t	23,65	35,50	35,50
20 Bullen/Jahr [2)]	Euro/Tier	100	100	100
30 Schlachttiere (26 Altkühe, 4 Färsen)	Euro/Tier	80	80	80
insgesamt (100 ha LF)	Euro/Betrieb	43604	51425	51425
Zahlungsansprüche je ha Beihilfe berechtigter Fläche				
50 ha Ackerland (Referenzfläche)	Euro/ha	436	519	519
45 ha Grünland (Referenzfläche)	Euro/ha	436	519	519
5 ha Stilllegungsfläche	Euro/ha	429	429	429
Durchschnittliche Prämie je ha LF	Euro/ha	436	514	514

1) Sonderprämie für männliche Rinder (210 Euro/Tier).
2) Schlachtprämie und nationale Ergänzungsprämie; Sonderprämie für männliche Rinder (210 Euro/Tier) entfällt, weil Prämie für Silomais höher ist.

Quelle: Eigene Berechnungen in Anlehnung an Jochimsen (1/2004, S. 27 f.).

Tabelle 5: Ermittlung der Höhe der Prämien bei Anwendung des Kombi- sowie des Betriebsmodells für Betriebe in Schleswig-Holstein – Produktionsschwerpunkt Bullenmast – (statische Betrachtung)

a) Kombimodell

Produktionsumfang	**Einheit**	**Prämienhöhe**		
		2005	**2006**	**2012**
30 ha Getreide	Euro/ha	349	349	378
60 ha Silomais [1)]	Euro/ha	349	349	378
10 ha Stilllegungsfläche	Euro/ha	349	349	378
200 Bullen/Jahr (2000-2002)	Euro/Tier	210	210	-
insgesamt (100 ha LF)	Euro/Betrieb	76900	76900	37800
Zahlungsansprüche je ha Beihilfe berechtigter Fläche				
90 ha Ackerland	Euro/ha	816	816	378
10 ha Stilllegungsfläche	Euro/ha	349	349	378
Durchschnittliche Prämie je ha LF	Euro/ha	769	769	378

b) Betriebsmodell

Produktionsumfang 2000-2002	**Einheit**	**Prämienhöhe**		
		2005	**2006**	**2012**
30 ha Getreide	Euro/ha	429	429	429
60 ha Silomais	Euro/ha	-	-	-
10 ha Stilllegungsfläche	Euro/ha	429	429	429
200 Bullen/Jahr	Euro/Tier	310	310	310
insgesamt (100 ha LF)	Euro/Betrieb	79160	79160	79160
Zahlungsansprüche je ha Beihilfe berechtigter Fläche				
90 ha Ackerland (Referenzfläche)	Euro/ha	832	832	832
10 ha Stilllegungsfläche	Euro/ha	429	429	429
Durchschnittliche Prämie je ha LF	Euro/ha	792	792	792

1) Flächenprämie für Silomais wird in der Übergangsphase des Kombimodells zusätzlich zur Bullenprämie gezahlt.

2) Flächenprämie für Silomais entfällt, weil die Sonderprämie für Bullen einschl. Ergänzungsbetrag und Schlachtprämie höher ist. Die Höchstzahl prämienfähiger Tiere (2 GVE/ha Futterfläche) wird gerade ausgeschöpft.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 6: Ermittlung der Höhe der Prämien bei Anwendung des Kombi- sowie des Betriebsmodells für Betriebe in Schleswig-Holstein – Produktionsschwerpunkt Marktfruchtbau – (statische Betrachtung)

a) Kombimodell

Produktionsumfang	**Einheit**	**Prämienhöhe**		
		2005	**2006**	**2012**
65 ha Getreide, Raps	Euro/ha	349	349	378
15 ha Kartoffeln, Gemüse	Euro/ha	349	349	378
10 ha Zuckerrüben	Euro/ha	349	349	378
10 ha Stilllegungsfläche	Euro/ha	349	349	378
insgesamt (100 ha LF)	Euro/Betrieb	34900	34900	37800
Zahlungsansprüche je ha Beihilfe berechtigter Fläche				
90 ha Ackerland	Euro/ha	349	349	378
10 ha Stilllegungsfläche	Euro/ha	349	349	378
Durchschnittliche Prämie je ha LF	Euro/ha	349	349	378

b) Betriebsmodell

Produktionsumfang	**Einheit**	**Prämienhöhe**		
		2005	**2006**	**2012**
65 ha Getreide, Raps	Euro/ha	429	429	429
15 ha Kartoffeln, Gemüse	Euro/ha	-	-	-
10 ha Zuckerrüben	Euro/ha	-	-	-
10 ha Stilllegungsfläche	Euro/ha	429	429	429
insgesamt (100 ha LF)	Euro/Betrieb	32175	32175	32175
Zahlungsansprüche je ha Beihilfe berechtigter Fläche				
65 ha Ackerland (Referenzfläche)	Euro/ha	429	429	429
10 ha Stilllegungsfläche	Euro/ha	429	429	429
Durchschnittliche Prämie je ha LF	Euro/ha	322	322	322

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 7: Ermittlung der Höhe der Prämien bei Anwendung des Kombi- sowie des Betriebsmodells für Betriebe in Schleswig-Holstein – Produktionsschwerpunkt extensive Mutterkuhhaltung – (statische Betrachtung)

a) Kombimodell

Produktionsumfang		**Einheit**	**Prämienhöhe**		
			2005	**2006**	**2012**
100	ha Grünland	Euro/ha	95	95	378
50	Mutterkühe (2000-2002)[1)]	Euro/Tier	200	200	-
41	Schlachttiere, Kälber (< 7 Monate)	Euro/Tier	50	50	-
50	Mutterkühe, Extensivierung (50%)	Euro/Tier	50	50	-
insgesamt (100 ha LF)		Euro/Betrieb	24050	24050	37800
Zahlungsansprüche je ha Beihilfe berechtigter Fläche bzw. LF					
100	ha Grünland	Euro/ha	241	241	378
Durchschnittliche Prämie je ha LF		Euro/ha	241	241	378

b) Betriebsmodell

Produktionsumfang 2000-2002		**Einheit**	**Prämienhöhe**		
			2005	**2006**	**2012**
100	ha Grünland	Euro/ha	-	-	-
50	Mutterkühe (2000-2002)[1)]	Euro/Tier	200	200	200
9	Schlachttiere, Mutterkühe	Euro/Tier	80	80	80
41	Schlachttiere, Kälber (< 7 Monate)	Euro/Tier	50	50	50
50	Mutterkühe, Extensivierung	Euro/Tier	100	100	100
insgesamt (100 ha LF)		Euro/Betrieb	17770	17770	17770
Zahlungsansprüche je ha Beihilfe berechtigter Fläche bzw. LF					
100	ha Grünland (Referenzfläche)	Euro/ha	178	178	178
Durchschnittliche Prämie je ha LF		Euro/ha	178	178	178

1) Einschließlich 9 Färsen (18 %).

Quelle: Eigene Berechnungen.

2.1.5 Prämienhöhe bei Anwendung des Kombimodells und des Betriebsmodells

Beispielkalkulationen für Betriebe mit gleicher Faktorausstattung auf der Basis des Kombimodells und des Betriebsmodells sollen die modellspezifischen Auswirkungen auf die betriebsindividuelle Prämienhöhe verdeutlichen. Durchgeführt werden einfache statische Berechnungen für in Schleswig-Holstein wirtschaftende Betriebe mit unterschiedlichen Produktionsschwerpunkten. Unberücksichtigt bleibt dabei die im Gesetzentwurf zur GAP-Reform vorgesehene Prämienumverteilung zwischen den Ländern. Da Schleswig-Holstein bei Umsetzung des Entwurfs ca. 5 % des Prämienvolumens abgeben muss, wird die mit dem Kombimodell ermittelte Prämienhöhe um diesen Betrag zu hoch ausgewiesen. Auf die Aussagekraft der Ergebnisse hat dieser Sachverhalt keinen entscheidenden Einfluss.

Die modellinduzierten Prämienumverteilungseffekte sind erheblich:

- Bei Betrieben mit Schwerpunkt Milchviehhaltung vermindert sich die Prämienhöhe nach 2006 beim Kombimodell im Vergleich zum Betriebsmodell bis 2012 drastisch, weil die bis dahin auch im Kombimodell betriebsindividuell gewährten Prämien für Milchquoten und für die im geringen Umfang betriebene Bullenmast sukzessive auf die gesamte LF des Landes verteilt werden und die daraus resultierende durchschnittliche Erhöhung der Flächenprämie vornehmlich für Grünland diese betriebsindividuelle Minderung nicht ausgleicht (vgl. Tabelle 4).
- Noch gravierender ist der Prämienrückgang nach 2006 im Kombimodell bei Betrieben mit Schwerpunkt Bullenmast auf Silomaisbasis, weil hier mangels Bewirtschaftung von Grünland keine wesentliche Kompensation der bis 2012 auf Null reduzierten Bullenprämie über die Gewährung erhöhter Flächenprämien erfolgt (vgl. Tabelle 5).
- Höhere Prämien erhalten dagegen bei Anwendung des Kombimodells bereits bis 2006 und danach sukzessive ansteigend Marktfruchtbetriebe, die im erheblichen Umfang Kartoffeln, Gemüse und Zuckerrüben anbauen, weil für den Anbau dieser Ackerkulturen im Betriebsmodell keine Prämien gewährt werden (vgl. Tabelle 6).
- In die gleiche Richtung weisen Ergebnisse von Betrieben, die ihr Grünland mit Mutterkuhhaltung extensiv nutzen. Die nach 2006 bis 2012 deutlich ansteigenden Prämien resultieren aus der bundesweit stark steigenden Grünlandprämie. Sie überkompensiert die individuell bis 2006 gewährten und danach auf Null abgestockten Tierprämien (vgl. Tabelle 7).

Aus dem Vergleich der Kalkulationsergebnisse zwischen den Beispielsbetrieben wird auch deutlich, wie unterschiedlich die Höhe der Prämienrechte je Hektar berechtigter Fläche aus bereits genannten Gründen bei Anwendung des Kombimodells sein kann. Insbe-

sondere vor dem Beginn der Angleichungsphase können sie sehr groß sein. Entsprechendes gilt erwartungsgemäß bei der Anwendung des Betriebsmodells mit dem Unterschied, dass die Differenzen zwischen den Modellbetrieben im Betrachtungszeitraum konstant bleiben, während die Prämienrechte je ha berechtigte Fläche beim Kombimodell im Jahr 2012 das angestrebte einheitliche Niveau (hier jeweils 378 Euro) aufweisen.

Die Fallstudienergebnisse werden durch betriebswirtschaftliche Berechnungen von Kleinhanß (2003) auf der Basis der Testbetriebe des Agrarberichts im wesentlichen bestätigt.

2.1.6 Kritische Würdigung der Umsetzung

2.1.6.1 Einkommensverteilung

Die Umverteilung der Einkommen durch die Anwendung des Kombimodells bei der Zuteilung der Prämienrechte ist unmittelbar einsichtig (vgl. Tabellen 4 bis 7). Durch eine betriebsindividuelle Auszahlung der Tier- und Milchprämien über einen längeren Zeitraum als im Gesetzentwurf vorgesehen können die starken Umverteilungseffekte zweifellos abgemildert werden. Diese Position wird vom deutschen Bauernverband vertreten, wenn das Kombimodell in Deutschland umgesetzt wird (vgl. Sonnleitner 2004, S. 34-36):

- Vor 2009 sollte es kein Abschmelzen und keine Umverteilung der Prämien geben; auch nicht im Ackerbau, weil durch die Belegung der Obst-, Gemüse-, Kartoffel- und Zuckerrübenfläche mit Prämien eine Ausdünnung der Direktzahlungen zu Lasten der Getreidebauern erfolgen würde. Außerdem würde der Bestand der Zuckermarktforderung gefährdet.
- Zum Schutz der Milcherzeuger vor Einkommensverlusten sollten die Milchprämien bis 2012 betriebsindividuell gezahlt werden, um die beschlossenen Preissenkungen zu kompensieren.
- Bei den Prämien für Rinder sollten die Schlachtprämien zwecks Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen in der EU nicht von der Produktion entkoppelt und die übrigen Rinderprämien zum Schutz der Rindfleischerzeuger vor Einkommensverlusten mindestens bis 2009 betriebsbezogen gewährt werden.

Aus Sicht der Interessenvertretung ist diese Position nachvollziehbar: Möglichst geringe Umverteilung der Prämien über einen langen Zeitraum bei Einführung des Kombimodells, um die Proteste der Mitglieder gegen die Reform der GAP in engen Grenzen zu halten.

Die gravierenden Auswirkungen der beiden Prämienmodelle auf die personelle Einkommensverteilung innerhalb der Landwirtschaft sind unstrittig. Die Aufrechterhaltung des Status quo ante muss jedoch nicht die Maxime agrarpolitischen Handelns sein, zumal die ex post Subventionstatbestände aus unterschiedlich starken staatlichen Eingriffen in das Geschehen auf den Agrarmärkten resultieren. Es ist das Primat der Politik, u.a. anlässlich der anstehenden grundlegenden Reform der GAP über eine andere Verteilung staatlicher Transferleistungen im Kontext geänderter übergeordneter Ziele auf der Basis politisch wahrgenommener Umgewichtung des gesamtgesellschaftlichen Nutzens neu zu entscheiden. Allerdings darf der politisch wahrgenommene nicht massiv und dauerhaft vom objektiv schwer messbaren tatsächlichen gesellschaftlichen Nutzen abweichen.

Bei einer bevor stehenden gravierenden Änderung der Agrarpolitik zwecks Realisierung der angestrebten Ziele ist darauf zu achten, dass die Prämienumverteilung nicht zu abrupt erfolgt, um soziale Härten zu vermeiden und die langfristige Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe in der Übergangsphase z.B. durch zwischenzeitlich auftretende Liquiditätsprobleme nicht zu gefährden. In diesem Sinne sind die beiden Prämienmodelle kritisch zu würdigen. Zunächst wird auf das mit beiden Modellen angestrebte Entkoppelungsziel eingegangen, danach auf die erweiterte politische Zielsetzung, die mit dem Kombimodell angestrebt wird.

2.1.6.2 Entkoppelung

Sowohl mit dem präferierten Kombimodell als auch mit dem Betriebsmodell wird auf nationaler Ebene von den Agrarpolitikern die vollständige Entkoppelung der Direktzahlungen angestrebt. Aus wissenschaftlicher Sicht wird diese Entscheidung im Vergleich zu einer möglichen Teilentkoppelung befürwortet (vgl. Wiss. Beirat 2003 und Isermeyer 2003 a) Isermeyer, (ebenda, S. II f.) begründet die Vorteile einer vollständigen Entkoppelung wie folgt:

„- **Einkommenslage:** Bei vollständiger Entkopplung erhalten die Landwirte die Prämie in voller Höhe und haben darüber hinaus die Chance, auf rentablere Produktionsrichtungen umzusteigen bzw. ihre Produktionsfaktoren gewinnbringender außerhalb der Landwirtschaft einzusetzen. Demgegenüber müssen sie bei der Teilentkopplung die landwirtschaftliche Produktion auch dann fortsetzen, wenn dies für sie eigentlich nicht die optimale Verwendung ihrer Arbeitskraft darstellt und sie deshalb lukrative Erwerbsalternativen verpassen. Die Teilentkopplung ist daher insbesondere für die weniger wettbewerbsfähigen Betriebe von Nachteil.

– **Wettbewerbsfähigkeit:** Teilentkopplung versorgt die Wirtschaft abermals mit falschen Signalen, was zu Fehlinvestitionen führen kann. Außerdem verursacht die Politik neue Wettbewerbsverzerrungen und Politikänderungsrisiken. Weil die gekoppelte

Förderung auf die Produktpreise drückt, unterbleiben Investitionen in den eigentlich wettbewerbsfähigen Betrieben. Die eigentlich nicht wettbewerbsfähigen Betriebe halten sich aber ebenfalls mit Investitionen zurück, weil sie nicht wissen können, wann die Politik die Unterstützung ihrer Produktion einstellt. Die Verzögerung des Strukturwandels führt dazu, dass die potenziell entwicklungsfähigen Betriebe die Flächen oder Viehställe ausscheidender Betriebe langsamer übernehmen und dadurch ihre Produktionskosten nicht so schnell senken können.

– **Verwaltungsaufwand:** Teilentkopplung führt dazu, dass der Mitgliedsstaat (a) das „alte“ Regime der noch gekoppelten Direktzahlungen und (b) zusätzlich das neue Regime der entkoppelten Direktzahlungen parallel administrieren muss. Es steht daher außer Zweifel, dass eine vollständige Entkopplung hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes deutlich besser abschneidet als die Teilentkopplung.

– **Entwicklung ländlicher Räume:** Aus regionalwirtschaftlicher Sicht kann Entkopplung eine Risiko für die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Wirtschaftszweige mit sich bringen. Dieses Risiko ist jedoch begrenzt, denn aus verschiedenen Gründen ist auch im Falle der vollständigen Entkopplung nicht mit einem drastischen Produktionsrückgang zu rechnen (Außenschutz; Weltmarktprognosen; Wanderungen der Marktanteile in der Vergangenheit; internationale Kostenvergleiche; bewiesene Anpassungsfähigkeit und verbleibende Rationalisierungspotenziale; Nachteil der Pflegekosten im Vergleich zur Agrarproduktion), und es ist notfalls mit anderen politischen Instrumenten beherrschbar (gegensteuern mit den Mitteln der 2. Säule).“

Darüber hinaus ist eine Entkopplung eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die europäischen Agrarsubventionen bei der laufenden WTO-Runde „Green-box“-fähig werden. Die Erreichung dieses Ziels ist als maßgebliche Triebkraft für die beschlossene Reform der GAP anzusehen, auch wenn sie hier nicht an erster Stelle genannt wird.

Trotz der erwähnten Nachteile wird eine Teilentkopplung im von der EG-Verordnung 1992/2003 vorgesehenen Umfang von einigen EU-Mitgliedsstaaten ernsthaft in Erwägung gezogen. Die Option, nur die Sonderprämien für Bullen und Ochsen zu entkoppeln, die Mutterkuhprämie aber zu 100 % und die allgemeine Schlachtprämie zu 40 % gekoppelt zu gewähren, trägt z.B. den Interessen der Franzosen Rechnung (vgl. Schlindwein 2003, S. 30)[12]. Die Umsetzung der zahlreichen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Teilentkopplung in verschiedenen Mitgliedsstaaten, aber auch innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten (z.B. zwischen den Bundesländern) würde zu erheblichen Konflikten führen. Insbesondere bei der Rindfleischproduktion dürfte die Diskussion um innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen zum zentralen Thema werden und das alte Problem der Extern-

[12] Etwa die Hälfte der in Frankreich insgesamt. Kühe sind Mutterkühe, in Deutschland dagegen nur 15 %.

arisierung von Kosten nationaler Politiken neu beleben (vgl. Wiss. Beirat, 2003, S. 3). Die den Zielen des gemeinsamen Binnenmarktes widersprechenden Möglichkeiten der Teilentkopplung können bei umfassender Anwendung in anderen EU-Mitgliedsstaaten auch die deutsche Position bei der Umsetzung der Reform der GAP noch verändern, wenn sich z.B. dadurch eine Verlagerung der Rindfleischproduktion in anderen Ländern abzeichnet. Die Realisierung der genannten Vorteile durch Entkopplung hängt somit auch davon ab, dass sie in allen EU-Mitgliedstaaten weitestgehend praktiziert wird.

2.1.6.3 Erweiterte Zielsetzung des Kombimodells und Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit

Vom BMVEL werden die mit dem Kombimodell verbundenen Prämien- und damit auch Einkommensumverteilungen vor allem mit der Realisierung anderer gewichtiger Ziele begründet:

– „Es gilt, **Ungleichgewichte der bisherigen Förderung zu verringern** (z.B**. Ackerfutter gegenüber Silomais**) und insbesondere eine **Verbesserung der Förderung von Grünlandstandorten und extensiv bewirtschafteten Standorten** zu erreichen – ohne dabei andere Standorte oder Gruppen übermäßig zu belasten.

– Das Entkopplungsmodell muss einfach und transparent sein. Es muss darüber hinaus deutlich machen, dass die Begründung der Zahlungen auch in der Entlohnung der vielfältigen Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft liegt“ (BMVEL, 2004, S. 2)[13].

Diese Ziele lassen sich nur mit dem Kombimodell erreichen:

– Im Gegensatz zum Betriebsmodell wird die historisch bedingte Ungleichverteilung der Prämien nicht langfristig festgeschrieben.

---

[13] Im Gesetzentwurf wird hierzu als Begründung etwas ausführlicher ausgeführt: „Durch die Einführung der Betriebsprämienregelung sind die einbezogenen Direktzahlungen nicht mehr an eine bestimmte Produktion gebunden. Alle Betriebsinhaber unterliegen insoweit künftig von der Produktionsseite her den gleichen Markt- und Wettbewerbsbedingungen. Für alle Betriebsinhaber, die Direktzahlungen erhalten, gelten zudem einheitlich für alle landwirtschaftlich genutzten Flächen die Vorschriften zur Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Tierschutz und Nahrungsmittelsicherheit sowie zur Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökonomischen Zustand. Als Gegenleistung für öffentliche Finanzhilfen wird erwartet, dass die Landwirtschaft gesunde, rückstandsfreie Lebensmittel liefert, die Kulturlandschaft pflegt, umweltfreundlich und ressourcenschonend wirtschaftet und Tiere artgerecht hält. Die Direktzahlungen sind insoweit immer weniger ein Preisausgleich, sondern zunehmend eine allgemeine Einkommensstützung, die auch den vielfältigen Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft Rechnung trägt. Dieser geänderten Zielsetzung der Direktzahlungen, den einheitlichen Anforderungen an ihre Gewährung und dem Ziel einheitlicher Wettbewerbsbedingungen tragen ein einheitlich hoher Zahlungsanspruch und damit eine einheitliche hektarbezogene Einkommensstützung angemessen Rechnung. Daher soll in Deutschland ein Regionalmodell zur Anwendung kommen“ (BMVEL, 2004, S. 37).

- Mit der erweiterten Zielsetzung lässt sich die flächenbezogene Prämienzahlung unter Hinweis auf die Honorierung der Landwirtschaft für gesellschaftliche Leistungen längerfristig legitimieren. Beim Betriebsmodell mit dem primären Ziel einer personengebundenen Kompensation von Einkommenseinbußen durch Änderung der Agrarpolitik ist dies erfahrungsgemäß nur für einen begrenzten Zeitraum möglich (vgl. Isermeyer 2003 b, S. 11).
- Bisher noch nicht in die Reform der GAP einbezogenen Marktordnungen, insbesondere die noch ausstehende Reform der Zuckermarktordnung, könnte problemloser ohne erhebliche zusätzliche Kompensationsleistungen in das Kombimodell integriert werden, weil die Zuckerrübenanbauflächen im Gegensatz zum Betriebsmodell bereits Beihilfe berechtigt sind. Inwieweit sich vergleichsweise geringe Kompensationszahlungen bei dieser äußerst deckungsbeitragstarken Kulturart politisch durchsetzen lassen, ist eine andere Frage. Der hohe Protektionsgrad und der damit verbundene hohe Einkommensbeitrag sprechen für massive Widerstände der gut organisierten Betroffenen.

Nachteile des Kombimodells sind unterschiedlich hohe Anpassungserfordernisse der Betriebsinhaber in Abhängigkeit von der Produktionsrichtung sowie das mögliche Entstehen sozialer Härten. Insbesondere sind diese Nachteile – wie gezeigt – bei Milchviehbetrieben mit hoher Milchleistung und/oder überwiegenden Ackerfutterbau und bei intensiver Bullenmast zu erwarten. Im Milchbereich haben die beschlossenen Milchpreissenkungen die nur teilweise durch Direktzahlungen ausgeglichen werden, und die Reduzierung der Prämienzahlungen im Kombimodell zum Einsatz einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zwecks Erarbeitung von Lösungsvorschlägen geführt. Ein allseits getragener Kompromiss wurde nach unserer Kenntnis noch nicht erzielt. Einige Länder präferieren eine Verlängerung der Angleichungsphase, andere fordern nicht näher spezifizierte spezielle Regelungen für den Milchsektor. Im Bereich der Rinderprämien sei auf die bereits erwähnten Forderungen des Bauernverbandes verwiesen.

Unabhängig von den einzelnen Vor- und Nachteilen der Modelle ist jedoch im Hinblick auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Landwirtschaft angesichts der zunehmenden Integration in die internationale Agrarwirtschaft festzuhalten, dass hierfür folgende Entscheidungen wichtiger sind als die verwendeten Modelle für ihre Umsetzung (vgl. hierzu auch den Wiss. Beirat (2003):

- Die Entscheidung für eine vollständige Entkopplung stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Landwirtschaft. Um Wettbewerbsverzerrungen in der EU zu vermeiden ist eine intensive Nutzung der möglichen Teilentkopplung durch andere Mitgliedsstaaten entgegen zu wirken.
- Mit den Beschlüssen in den Bereich Milch und Rindfleisch ist eine grundlegende Änderung der Agrarmarktpolitik eingeläutet worden. Insbesondere in diesen Produkti-

onsbereichen ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft im Vergleich zum Marktfruchtbau und den anderen Veredlungsbereichen als gering einzustufen und der Selbstversorgungsgrad liegt in der EU weit über 100 %, so dass die Weichen aus ökonomischer Sicht in die richtige Richtung weisen.

– Mit der Milchpreissenkung ist eine erhebliche Einkommensminderung der Produzenten verbunden, so weit sich der Milchpreis an dem zukünftigen Interventionspreis orientiert. Beim Kombimodell wird dies in intensiv wirtschaftenden Betrieben durch die Prämienumverteilung noch verstärkt[14]. Entsprechendes trifft für die intensive Bullenmast zu. Die Folge dürfte die Beschleunigung des Strukturwandels in beiden Produktionsbereichen sein. Da die künftige Wettbewerbsfähigkeit der Milch- und Rindfleischproduktion aller Voraussicht nach wie bisher maßgeblich von den durch die EU-Agrarpolitik gesetzten Rahmenbedingungen bestimmt wird, müssen diese langfristig angelegt und eindeutig sein, um Investitionsentscheidungen in diesem Bereich zu erleichtern. Abzuwarten bleibt, ob diese Mindestforderung für die Aufrechterhaltung einer effizienten Milchproduktion in dem gewünschten Umfang ausreicht. Anderenfalls ist ein Gegensteuern mit geeigneten, dann zu konkretisierenden Maßnahmen erforderlich.

Neben diesen strukturellen Auswirkungen wird die Entkopplung unabhängig von dem ausgewählten Prämienmodell die Landwirtschaft aller Voraussicht nach wesentlich verändern. Zu erwarten ist, dass Grenzertragsböden im größeren Umfang nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden, so dass die „Grundanforderungen an die Betriebsführung“ und an die „Instandhaltung von landwirtschaftlichen Flächen“ (Gesetzentwurf zur Umgestaltung der GAP, § 2) in diesen Fällen nicht mehr zumindest teilweise ein Kuppelprodukt der landwirtschaftlichen Nutzung sind, sondern eigenständige Maßnahmen erfordern. Darüber hinaus beeinflussen die geänderten Anforderungen auch die Bewirtschaftung in der landwirtschaftlichen Produktion verbleibender Flächen sowie die Nutztierhaltungen. Im übrigen dürften die gewährten Prämien für die Instandhaltung landwirtschaftlicher Flächen bzw. für die Erhaltung der Kulturlandschaft beim Kombimodell zumindest teilweise zu hoch sein und zu einem ineffizienten Einsatz öffentlicher Mittel führen.

Unabhängig von diesem Sachverhalt sind die Anforderungen, deren Erfüllung eine Voraussetzung für die Prämienzahlung ist, klar zu definieren. Dies betrifft insbesondere die Umsetzungen der Anhänge III (Grundanforderungen an die Betriebsführung gemäß Artikel 3 und 4) und IV (Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und öko-

---

[14] Kleinhanß et. al. (2003) haben u.a. für diesen Bereich auf der Basis der Legelativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 u.a. Folgenabschätzungen auf die Veränderung der Einkommen vorgenommen. Durch die zwischenzeitlich erfolgte nochmalige Verschlechterung der Rahmenbedingen im Milchbereich dürfen sich die dort ermittelte moderate Einkommensverminderung bei intensiv geführten Milchviehbetrieben deutlich stärker verschlechtern.

logischen Zustand) der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 in nationales Recht. Zu berücksichtigen ist vor allem, dass mit Kosten verbundene höhere Anforderungen als in anderen EU-Mitgliedsstaaten die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Landwirtschaft vermindern.

Vor dem Hintergrund der ordnungspolitisch bereits geregelten Mindeststandards in den der landwirtschaftlichen Produktion stuft der Wiss. Beirat (2003, S. 3-4) die skizzierte Verknüpfung der durch Cross Complicance verschärften Mindeststandards in der Produktion (z.B. Umwelt, Tierschutz) mit der Markt- und Preispolitik sowie den Prämienzahlungen als bedenklich und wenig zielgerichtet ein. Statt dessen schlägt er die Realisierung über die Mindeststandards hinausgehender Zielvorstellungen zur Landbewirtschaftung durch entsprechende in der sogen. zweiten Säule der GAP enthaltene Förderprogramme vor.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass die allokativen Wirkungen der Reform der GAP im Hinblick auf Produktion und Umwelt primär durch die Entkopplung der Prämienzahlungen und nur sekundär durch das verwendete Prämienmodell bestimmt werden. Bezüglich der Verteilungswirkungen gibt es dagegen deutliche Unterschiede: Das Kombimodell trägt zur Realisierung der angestrebten verbesserten Förderung der Grünland- und extensiv bewirtschafteten Standorte sowie anderer agrarpolitisch angestrebter Natur- und Tierschutzziele bei, führt aber andererseits zu erheblichen Über- und Unterkompensationen, wobei noch nicht abzusehen ist, ob die Anpassungsfähigkeit der Betroffenen zumindest teilweise überfordert wird. Die ermittelten starken Umverteilungen sprechen dafür, bei Anwendung des Kombimodells den Angleichungsprozess der Zahlungsansprüche im Milch- und ggf. Rindfleischbereich später als bisher vorgesehen (2007) beginnen zu lassen. Das mit dem Kombimodell angestrebte politische Ziel zu vermeiden, „... dass für den Empfang von Direktzahlungen allein historisch begründete Referenzzahlungen auch in Zukunft maßgeblich sind und in einem entkoppelten System ohne Produktionsverpflichtung zu Ungleichbehandlungen im Wettbewerb führen“ (BMVEL, Gesetzentwurf zur Umsetzung der GAP Reform, S. 45) würde dadurch zeitlich hinausgeschoben. Substanziell gefährdet wäre es, wenn auch das vorgesehene Ende der Anpassungsprozesse (2012) spürbar nach hinten verschoben würde.

3 Auswirkungen der Umsetzung der GAP-Reform auf die landwirtschaftlichen Pachtpreise

Die Diskussion der Verminderung der Produktionsanreize durch Gewährung personengebundene Zahlungen, die zumindest prinzipiell auch in den beiden Prämienmodellen im Grundsatz vorgesehen sind, hat in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus bereits eine lange Tradition, wurde allerdings regelmäßig mit der Förderung nach degressiver Staffelung der Direktzahlungen verbunden (vgl. z.B. Koester und Tanger-

mann, 1976). In jüngerer Zeit wurden die verschiedenen Vor- und Nachteile der Entkopplung vor dem Hintergrund der 1992 eingeführten und durch die Agenda 2000 erweiterten Direktzahlungen zur Kompensation von Erzeugerpreissenkungen und anderen Zielen vom Wiss. Beirat (1997) bzw. z.B. von Happe und Balmann (2002) diskutiert. Eine wissenschaftliche Begleitung der VO(EG) Nr. 1782/2003 erfolgte insbesondere durch zeitnahe Analysen auf der Basis anschaulicher Modelle von Isermeyer (2003 a, b und c) sowie durch betriebswirtschaftliche Analysen auf der Basis der in den Instituten für Betriebswirtschaft und für ländliche Räume der FAL verfügbaren Modellfamilie (vgl. Kleinhanß et. al. 2003, Kleinhanß 2003, Offermann et. al. 2003, Bertelsmeier 2003).

Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Beantwortung der Frage, inwieweit sich die zur Diskussion stehenden beiden Prämienmodelle auf die Pachtmärkte auswirken. Vorangestellt werden einige Überlegungen zum gegenwärtigen Umfang der sektoralen Überwälzung von agrarpolitischen Stützungsmaßnahmen, weil die überwälzten Mittel weder die Einkommen der aktiven Landwirte als primärer Zielgruppe der Agrarpolitik verbessern noch essentielle Beiträge zu anderen wichtigen politischen Zielen liefern (z.B. Umwelt-, Naturschutz- und Tierschutzziele). Vielmehr wird die Einkommenslage der Verpächter landwirtschaftlicher Produktionsfaktoren über erhöhte Pachtpreise verbessert. Hierzu zählen zwar auch ehemalige Landwirte, die wegen der vergleichsweise geringen Rentenhöhe aus der sektorspezifischen Alterssicherung auf zusätzliche (Pacht-) Einnahmen angewiesen sind. Dennoch sollte aus gesamtwirtschaftlicher und sektoraler Sicht mit den Prämienmodellen eine deutliche Reduzierung dieser Überwälzungseffekte angestrebt werden, um die Effektivität der agrarpolitischen Stützungsmaßnahmen durch Konzentration auf die aktiven Landwirte als primärer Zielgruppe zu verbessern. Inwieweit Hilfen für landwirtschaftliche Altersgeltempfänger bei ggf. deutlicher Minderung von Pachtannahmen notwendig sind, ist erst nach Eintreten dieser Entwicklung zu klären. Regelmäßig dürfte dann jedoch auf die im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen häufig komfortable Vermögenslage hingewiesen werden, so dass sich der Einsatz staatlicher Mittel auf durch die Politikänderung bedingte Härtefälle beschränken dürfte.

Tabelle 8: Höhe der Pachtzahlungen landwirtschaftlicher Unternehmen in v.H. der Nettowertschöpfung in Deutschland

Kennziffer	Mio. Euro
Nettowertschöpfung (NWS) zu Faktorkosten (∅ 2000-2002)	11 630
davon: Gütersubventionen	3 966
davon: sonst. Subventionen	1 548
Pachtzahlungen insgesamt (2001)	2 420
davon für Pachtflächen	1 860
davon für Milchquoten[1)]	560
davon für Zuckerrübenquotentransfer[2)]	?
Pachtzahlungen insgesamt in % der NWS	21
Pachtzahlungen insgesamt in % der Subventionen	44

1) Die Milchquote beläuft sich in Deutschland auf rd. 28 Mio. t. Bei der Überschlagsrechnung wird angenommen, dass davon im Jahr 2001 rd. 50 % auf Zupachtung bzw. Zukauf entfielen und der Pachtpreis bzw. die korrespondierende Größe beim Zukauf im Durchschnitt 4 Cent je kg Quote betrug.

2) Aus den Erläuterungen zur Agrarberichterstattung lässt sich entnehmen, dass der Pachtpreis für Zuckerrübenquoten nicht Bestandteil des Pachtpreises je ha Pachtfläche sein soll. Wegen teilweise nicht getrennter Ausweisung in den Pachtverträgen dürfte die Umsetzung dieser Anweisung zwar erhebliche Probleme bereiten. Zu vermuten ist jedoch, dass die Pachtpreiszuschläge von 1 bis 1,50 € je dz Zuckerrübenquote, die mit der Pachtfläche auf den Käufer übergeht, zumindest teilweise in den statistisch erfassten Pachtpreisen nicht enthalten sind.

Quellen: Vgl. Anlage 1 sowie Agrarbericht 2003 (S. 114) und eigene Berechnungen.

3.1 Überwälzungseffekte vor der GAP-Reform

In der Anlage 1 werden die Besitzverhältnisse und die vereinbarten durchschnittlichen Pachtpreise sowie einige Preise bestimmende Einflussgrößen in groben Zügen dargestellt. In den neuen Ländern betrug der Pachtflächenanteil an der LF im Jahr 2001 rd. 88 %, in den alten Ländern 52 % und die Pachtpreise rd. 104 bzw. 225 € je ha Pachtfläche. Bei den Betrieben über 50 ha LF lag der Pachtflächenanteil auch in den alten Ländern bereits bei 61 %. Unter Einbeziehung einer zugepachteten Milchquote und der Annahme, dass 50 % zu einem Pachtpreis (Kaufpreis) von durchschnittlich 4 Cent (4 Cent Zinsaufwand) zugepachtet (zugekauft) wurden, ergaben sich 2001 globale Pachtpreiszahlungen von rd. 21 % der Nettowertschöpfung zu Faktorkosten bzw. 44 % der dem Sektor zugeflossenen Güter- und sonstigen Unternehmen bezogenen Subventionen (vgl. Tabelle 8).

Aus diesen Anteilen wird in groben Umrissen ersichtlich, dass die agrarpolitischen Maßnahmen zu Gunsten der aktiven Landwirte durch daraus resultierende höhere Pachtpreise

auf Nichtlandwirte (Verpächter) im erheblichen Umfang überwälzt werden. Einschränkend sei allerdings darauf hingewiesen, dass die Aussagekraft der ermittelten Werte nur einen Anhaltswert darstellt. Einmal bleiben die indirekten Subventionen unberücksichtigt, die die Nettowertschöpfung durch staatliche Eingriffe auf den Produktionsmärkten zu Gunsten der Landwirtschaft erhöhen. Zum anderen sind in den Pachtpreisen Bodenrenten (z.B. Fruchtbarkeitsrente und Lagerente) enthalten, die auch ohne direkte und indirekte Subventionen erzielt würden.

Der in Anlage 1 durchgeführte Vergleich zwischen Grundrenten, Flächenprämien und Pachtpreisen in ausgewählten alten und neuen Ländern lässt die große Bedeutung der Flächenprämie für den wirtschaftlichen Erfolg durchschnittlich erfolgreich wirtschaftender Betriebe und damit auch für die Pachtpreisbildung erkennen. Darüber hinaus wird auch die starke Verhandlungsposition der Verpächter auf den Pachtmärkten (Verpächtermärkte) gegenüber diesen Betrieben durch die im Vergleich zur Grundrente sehr hohen Pachtpreise deutlich. Letztere können nur durch Verzicht des Landwirts auf eine angemessene Entlohnung seiner eigenen im Betrieb eingesetzten Produktionsfaktoren gezahlt werden. Bei den sehr erfolgreich wirtschaftenden Betrieben trifft dies allerdings nicht zu. Ein wesentliches Merkmal ihres wirtschaftlichen Erfolges dürfte sein, dass auch sie durch entsprechende Marktübersicht und Verhandlungsgeschick keine höheren als die ortsüblichen Pachtpreise vereinbaren. Dabei kommt ihnen entgegen, dass Verpächter im Allgemeinen die Verpachtung an erfolgreich wirtschaftende Landwirte präferieren, weil sie darin eine gewisse zusätzliche Sicherheit für sichere und pünktliche Zahlung des vereinbarten Pachtentgeltes und eine aus ihrer Sicht ordnungsgemäße Landbewirtschaftung sehen.
Die aus den Karten in Anlage 1 ersichtlichen sehr starken Unterschiede der Pachtpreise je ha LF, je ha Ackerland und je ha Grünland sind auf eine Fülle unterschiedlicher Bestimmungsfaktoren zurückzuführen, auf die hier nicht eingegangen wird. Sie lassen vermuten, dass der Umfang der regionalen Überwälzungseffekte stark schwankt. Unabhängig von diesen Schwankungen stellt sich die Frage, ob die Überwälzungen der zu Gunsten aktiver Landwirte vorgenommenen staatlichen Eingriffe durch den Einsatz der Prämienmodelle reduziert werden kann, um die Effektivität der Maßnahmen zu erhöhen und/oder andere wichtige sektorale bzw. gesamtgesellschaftliche Ziele zu realisieren.

3.2 Auswirkungen der Überwälzungseffekte nach der GAP – Reform

3.2.1 Übertragungsmöglichkeiten der Prämienrechte im Kombi- und Betriebsmodell

Aussagen über die Beeinflussung der GAP-Reform auf die landwirtschaftlichen Pacht- und Kaufpreise sind u.a. von den Möglichkeiten der Übertragung von Prämienrechten abhängig. Hier interessieren zunächst nicht die Übertragungen in Erb- oder Härtefällen sondern mögliche Transfers auf den Märkten. Im Betriebs- und Kombimodell[15] können Prämienrechte

- nur an andere Betriebsinhaber[16] innerhalb desselben Mitgliedstaates bzw. bei regionaler Durchführung innerhalb der Regionen des Mitgliedstaates übertragen werden; eine Übertragung an nicht mehr aktive Landwirte (Verpächter, Nichtlandwirte) ist nicht möglich;
- verkauft und erworben werden, ohne dass gleichzeitig Flächen transferiert werden müssen;
- verkauft und erworben bzw. verpachtet oder gepachtet werden, wenn gleichzeitig eine gleichwertige Hektarzahl Beihilfe fähiger Flächen transferiert wird.

Im Jahr 2005 ist ein Verkauf der Prämienrechte ohne Flächen ökonomisch allerdings nicht sinnvoll, weil der Begünstigte seine Rechte zuvor mindestens ein Jahr zu 80 % oder mehr genutzt haben muss. Daraus folgt, dass es 2005 de facto keinen Prämienhandel durch Veräußerung ohne gleichzeitigen Flächentransfer geben wird.

Ein Zahlungsanspruch wird nur ausgezahlt, wenn er von einem beihilfefähigem Hektar begleitet wird. Eine Kumulation mehrerer Zahlungsansprüche auf ein und den selben Hektar ist nicht möglich. Verfügt ein Landwirt über Zahlungsansprüche, für die keine beihilfefähige Fläche nachgewiesen werden kann, so werden diese nicht ausgezahlt. Er hat jedoch drei Jahre Zeit, Abhilfe zu schaffen. Anderenfalls werden die nicht genutzten Zahlungsansprüche der nationalen Reserve zugeschlagen. Nicht relevant für die Auszahlung des Prämienrechts ist, ob der begünstigte Landwirt die berechtigte Fläche landwirtschaftlich nutzt, stilllegt oder nur noch pflegt.

---

[15] Die in Deutschland angestrebte Umverteilung der regionalen Zahlungsansprüche wird in den Art. 58ff. der VO(EG) 1782/2003 geregelt. Nach Art. 58 Abs.(1) gelten hinsichtlich des Transfers von Prämienrechten die gleichen Bestimmungen wie beim Betriebsmodell.

[16] Die zu erfüllenden Anspruchsvoraussetzungen sind im § 33 der VO(EG) 1782/2003 festgelegt.

Die Prämienrechte sind vergleichbar mit Aktienrechten, die bei der Herausgabe an die begünstigen Landwirte einen von Betrieb zu Betrieb unterschiedlichen Nominalwert besitzen können und nur insoweit nicht an die Person gebunden sind, als für die Auszahlung die Bewirtschaftung eine Aktivierungsfläche nachgewiesen werden muss. Analytisch kann das Prämienrecht somit als quasi eigenständiges Wirtschaftsgut aufgefasst werden, für das sich auf den Prämienmärkten ein Marktpreis bildet. Der sich auf den Bodenmärkten je ha LF ohne Prämienrecht herausbildende Pachtpreis ist um diesen Wert zu erhöhen oder (bei negativem Pachtpreis) zu vermindern, um z.B. zum Pachtpreis je ha Pachtfläche einschließlich Prämienrecht zu gelangen.

Zunächst wird analysiert, inwieweit die neu geschaffenen Prämienrechte unter den skizzierten Transfermöglichkeiten die Überwälzungseffekte auf die Verpächter im Vergleich zu den vor der GAP-Reform an die Produktion gekoppelten Direktzahlungen zu Gunsten der aktiven Landwirte vermindern können und damit cet. par. auch einen Beitrag zur Verminderung der Pachtpreise leisten. Dabei wird aus Vergleichsgründen zunächst vereinfachend unterstellt, dass in jedem Fall auch ohne Direktzahlungen wirtschaftlich erfolgreiche Landwirtschaft betrieben und somit für auf den lokalen Pachtteilmärkten angebotene Flächen ein positiver Pachtpreis erzielt werden kann. Bei der Abschätzung der Pachtpreisentwicklung wird diese Annahme aufgehoben. Die Auswirkungen des Kombimodells und des Betriebsmodells werden getrennt analysiert.

3.2.2 Transfer von Prämienrechten bei Anwendung des Kombimodells

Beim Kombimodell ist zwischen dem Transfer von Prämienrechten in der Anpassungsphase (2005 bis 2012) und danach zu unterscheiden. In der Anpassungsphase sind die Überwälzungseffekte wegen der unterschiedlich hohen Prämienrechte für Ackerland und Grünland vielfältiger.

3.2.2.1 Überwälzungseffekte in der Anpassungsphase

Jedes Prämienrecht hat in der Anpassungsphase des Kombimodells bis zum Erreichen des einheitlichen regionalen Wertes im Zieljahr eine vom Startwert abhängige individuelle Wertentwicklung, die auf der Grundlage der in Tabelle 2 (Fußnote 2) zitierten Berechnungsformel ermittelt wird. Für die in Tabelle 4 (obere Hälfte) ausgewiesenen Prämienhöhen ergibt sich je ha berechtigtes Ackerland bzw. Grünland z.B. die in Tabelle 9 ausgewiesene Wertentwicklung.

Tabelle 9: Individuelle Wertentwicklung der Prämienrechte

Kalenderjahr[1)]	**Prämienhöhe**		**Barwert der Prämiendifferenz**[3)]
	Ackerland	**Grünland**	
	Euro/ha	**Euro/ha**	**Euro/ha**
2005 (ohne Tierprämien)	349	95	-
2005 (mit Tierprämien)[2)]	547	293	241,9
2006 (mit Tierprämien)[2)]	625	371	230,4
2007 (Ausgleichsfaktor 0,9)	600,3	371,7	197,5
2008 (Ausgleichsfaktor 0,8)	575,6	372,4	167,2
2009 (Ausgleichsfaktor 0,7)	550,9	373,1	139,3
2010 (Ausgleichsfaktor 0,5)	501,5	374,5	94,8
2011 (Ausgleichsfaktor 0,3)	452,1	375,9	54,2
2012 (Ausgleichsfaktor 0,0)	378,0	378,0	0,0

1) Zur Ermittlung des Zahlungsanspruchs im jeweiligen Anpassungsjahr (ab 2007) vgl. Tabelle 2, Fußnote 2

2) Die betriebsindividuellen Prämien (Milchprämie, Bullenprämie) in Höhe von 198 (2005) bzw. 276 Euro je LF (2006) lassen sich aus den Angaben in Tabelle 4 ermitteln. Sie erhöhen den Sockelbetrag für Ackerland und Grünland um den jeweils gleichen Betrag.

3) Diskontierungsfaktor $\frac{1}{1{,}05^N}$ (N = Anzahl Kalenderjahre)

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die kumulierte Differenz des Barwertes zwischen der Prämie für Ackerland und Grünland beträgt im Berechnungsbeispiel im Zeitraum 2005 bis 2011 bei einem Zinssatz von 5 % rd. 1125 Euro/ha. Der Kaufpreis je ha Ackerlandprämie kann in diesem Fall aus ökonomischer Sicht cet. par. um bis zu diesem Betrag höher sein, der jährliche Pachtpreis cet. par. maximal um die jeweiligen jährlichen nominalen Differenzen der Prämienhöhen. Höhere Prämiendifferenzen im Ausgangsjahr als in der Tabelle ausgewiesen erhöhen cet. par. die mögliche Preisdifferenz zwischen Ackerland und Grünland und umgekehrt. Ab 2012 ist durch die Berechnungsformel gewährleistet, dass die regionalen Prämienrechte für Acker- und Grünland den gleichen Wert annehmen.

An Hand aus ökonomischer Sicht rationaler Interaktionen von Marktteilnehmern lässt sich nachweisen, dass begünstigte Landwirte aus der unterschiedlichen Prämienhöhe für Acker- und Grünland unter bestimmten Voraussetzungen erhebliche wirtschaftliche Vorteile ziehen können. Insbesondere gilt dies, wie nachfolgendes Beispiel zeigt, für aufgebende Landwirte:

- Ein begünstigter Landwirt bewirtschaftet den in Tabelle 4 dargestellten Betrieb. Von den 55 ha (45 ha) bewirtschafteter Ackerfläche (Grünlandfläche) ist jeweils die Hälfte zugepachtet. Im Herbst 2005 gibt er seinen Betrieb aus Altersgründen auf, verpachtet die Eigentumsflächen und gibt die zugepachteten Flächen, deren vereinbarte Pachtdauer auf den vorhersehbaren Aufgabezeitpunkt abgestimmt ist, an den Verpächter zurück.
- Der Verpächter erwartet, dass ihm auf Grund seiner früheren Erfahrungen mit dem Landpachtrecht auch die entsprechenden Prämienrechte für die zurück gegebenen Acker- und Grünlandflächen zwecks Verpachtung an einen anderen begünstigten Landwirt überlassen werden. Der Pächter überträgt jedoch die Prämienrechte des zugepachteten Ackerlandes auf sein eigenes Grünland und verpachtet seine Eigentumsflächen unabhängig von der Nutzungsart mit den Zahlungsansprüchen für Ackerland an den meist bietenden Nachfrager.
- Darüber hinaus macht er dem Verpächter deutlich, dass der Gesetzgeber ihm auch die verbleibenden 45 (5) Prämienrechte für Grünland (Ackerland) Anfang 2005 zugewiesen hat, weil er sie als aktiver Landwirt erwirtschaftete. Eine Übertragung an den Verpächter sei allein aus rechtlichen Gründen nicht möglich, weil er kein Betriebsinhaber sei. Der Pächter habe drei Jahre Zeit, die verbleibenden Prämienrechte ohne gleichzeitigen Flächentransfer an andere Betriebsinhaber zu veräußern, könne sich aber auch vorstellen, die Rechte an den neuen Pächter der Prämien losen Flächen des Verpächters gegen angemessene Beteiligung an den vereinbarten Pachtzins zu verpachten.
- Der Verpächter sieht sich durch das Verhalten des Pächters in doppelter Hinsicht benachteiligt, muss aber die vom Gesetzgeber gewollte starke Verhandlungsposition des Pächters anerkennen. Sein Argument, dass der Pächter für Prämienrechte ohne gleichzeitigen Transfer von Aktivierungsflächen keinen Käufer bzw. Neupächter findet, begegnet dieser mit dem Hinweis, dass viele Verpächter ihre Flächen ohne Prämienrechte zurück erhalten würden, wenn sie sich einer einvernehmlichen Lösung mit dem Pächter verweigern. Im konkreten Fall müsste der Verpächter seine Flächen ohne Prämienrechte umgehend an einen Neupächter verpachten, um seinen wirtschaftlichen Nachteil durch den Verzicht auf erzielbare Pachteinnahmen ohne Prämienrechte nicht zu vergrößern[17]. An diesen Neupächter könnte der Pächter dann die einbehaltenen Prämienrechte in der gesetzten Frist von drei Jahren verpachten oder (ab 2006) veräußern.
- Der Verpächter sieht vor diesem Hintergrund ein, dass es für ihn wirtschaftlich vorteilhafter sein kann, mit dem Prämieninhaber zu kooperieren, weil der Pächter auf

[17] Es wird unterstellt, dass auf dem örtlichen Pachtmarkte auch für Flächen ohne Prämienrechte ein Pachtpreis gezahlt wird.

Grund seiner starken Marktstellung und der vermutlich zumindest teilweise konträren Auseinandersetzungen der Pachtvertragsparteien bei auslaufenden Verträgen durchaus die Chance haben könnte, seinen wirtschaftlichen Vorteil durch Verkauf seiner Prämienrechte an Betriebsinhaber zu maximieren, die von verärgerten Verpächtern Flächen ohne Prämien neu zugepachtet haben.

– Aktivierungsflächen ohne Prämienrechte werden jedoch vermutlich knapp sein, weil sie grundsätzlich nur verfügbar sind, wenn Verpächter und Pächter nicht kooperieren. Ohne Kooperation besteht jedoch das Risiko des Prämienrechtsverlustes, weil drei Jahre lang nicht genutzte Zahlungsansprüche ohne Entschädigung der staatlichen Reserve zugeschlagen werden. Der Kompromiss zwischen kooperierenden Pächtern und Verpächtern könnte so aussehen, dass sie sich den erhöhten Pachtzins durch die anfallenden Zahlungsansprüchen bei Verpachtung an einen neuen Pächter über einen vereinbarten Zeitraum teilen (nahe liegt hier bis zum Jahr 2012) und danach neu verhandeln, soweit die Prämienrechte noch werthaltig sind.

Bei den im Beispiel beschriebenen, vor der Betriebsaufgabe stehenden Landwirten oder bei solchen, die auf Nebenerwerb umstellen und die Pachtflächen jeweils nach dem Auslaufen der Pachtverträge zurückgeben, ist die skizzierte Verhaltensweise am wenigsten problematisch. Sie sind zumindest aus wirtschaftlichen Gründen nicht mehr auf eine gute Pächter-Verpächter-Beziehung angewiesen. Die Auswirkungen ihrer ausschließlich auf den eigenen finanziellen Vorteil ausgerichteten Verhaltensweise dürften zweifellos die persönlichen Beziehungen zwischen Pächter und Verpächter belasten. Hierauf müssen sie jedoch aus betrieblichen Gründen keine Rücksicht nehmen.

Laufen die Pachtverträge nach der Umsetzung des Kombimodells aus[18], dürften auch langfristig weiter wirtschaftende Landwirte versuchen, bei den Verhandlungen über eine Verlängerung der Pachtverträge die Konditionen unter Hinweis auf ihre vom Gesetzgeber gewollte starke Verhandlungsposition zu ihrem Vorteil zu nutzen. Dabei können sie auf die Verhandlungsergebnisse zwischen aufgebenden Landwirten und Verpächtern hinweisen. Sie müssen jedoch auf den Erhalt guter Pächter-Verpächter-Beziehungen achten und auf ihre Wertschätzung als potenzieller Pächter von zukünftig auf den lokalen Pachtteil-

[18] Pachtverträge mit langer Restlaufzeit lassen sich grundsätzlich nicht einseitig kündigen. So lässt § 593 BGB eine Veränderung der Laufzeit nicht zu. Auch eine Änderung der Vertragskonditionen dürfte nach § 593 BGB gegenüber dem Vertragspartner unter Hinweis auf die GAP-Reform nicht durchzusetzen sein, weil die laufende Rechtssprechung hierfür sehr strenge Maßstäbe anlegt. Im deutschen Rechtssystem gilt der Grundsatz, dass einmal geschlossene Verträge einzuhalten sind. Deshalb wird die im § 593 BGB enthaltene Forderung, „ ... dass die gegenseitigen Verpflichtungen in ein grobes Missverhältnis zueinander geraten sind“, ... damit jeder Vertragsteil eine Änderung der Vertragsbedingungen mit Ausnahme der Pachtdauer verlangen kann, sehr selten erfüllt. Möglich ist selbstverständlich eine Veränderung der Pachtdauer und Pachtkonditionen mit Zustimmung beider Vertragsparteien.

märkten angebotenen prämienberechtigten Flächen. Deshalb dürften sie mit den Altverpächtern in der Regel Pachtverträge abschließen, deren Konditionen sich an der unteren Grenze der auch auf kleinräumiger Ebene stark streuenden, im nächsten Absatz skizzierten Verhandlungsergebnisse mit Neuverpächtern nach der GAP-Reform orientieren.

Bei der vermutlich auch nach der Umsetzung des Kombimodells generell starken Konkurrenz auf der Nachfrageseite um die angebotenen Pachtflächen einschließlich Prämienrechte werden die Neuverpächter ihre Vorstellungen gegenüber den Pächtern weitgehend durchsetzen können, weil sie auf Grund der ihnen zugewiesenen Prämienrechte auf gleicher „Augenhöhe“ mit verschiedenen Pächtern verhandeln können und den Verbleib ihrer Rechte auf den verpachteten Flächen durch entsprechende privatrechtliche Klauseln im Pachtvertrag rechtlich sicher stellen werden[19]. Die günstige Verhandlungsposition kann auch dazu führen, dass sich der Agrarstrukturwandel durch das Vorziehen von Betriebsaufgaben tendenziell erhöht.

Zusammenfassend lassen die angestellten Überlegungen die Schlussfolgerung zu, dass im Vergleich zu den gegenwärtigen flächengebundenen Direktzahlungen in der Anpassungsphase des Kombimodells innerhalb der Gruppe der Verpächter fühlbare Änderungen bei den Überwälzungseffekten zu erwarten sind. Verlierer sind die sogen. „Altverpächter“, die vor der Umsetzung der GAP-Reform ihre LF verpachtet haben und zwar umso mehr, je früher die vereinbarte Pachtvertragsdauer während des Anpassungszeitraumes endet. Gewinner sind vor allem die begünstigten Landwirte mit umfangreich zugepachteten Flächen verschiedener Nutzungsart, die ihre Betriebe nach der Einführung des Kombimodells aufgeben und deren Pachtverträge auslaufen.

Hingewiesen sei noch auf die Möglichkeit eines Dreiecksgeschäfts von begünstigten Landwirten zu Lasten der Altverpächter, das vor allem kurz nach Einführung des Kombimodells attraktiv sein kann. Wenn bei einem begünstigten Landwirt mit hohen Prämienrechten je Hektar die Pachtverträge auslaufen oder ihm aus welchen Gründen auch immer Pachtflächen entzogen werden sollen, kann dieser mit einem Landwirt, der lediglich über vergleichsweise niedrige Prämienrechte je Hektar verfügt, gegen Zahlung eines angemessenen Entgeltes die Prämienrechte tauschen, dem Altverpächter die Pachtflächen zurückgeben und mit ihm lediglich bei der Verpachtung der verbleibenden niedrigen Prämienrechte kooperieren. Ob solche Dreiecksgeschäfte im Rahmen des Kombimodells entstehen und, falls ja, in welchem Ausmaß, lässt sich kaum abschätzen. Deutlich werden jedoch die erhöhten Risiken, die Altverpächter eingehen, wenn sie begünstigten Landwirten gegen deren Willen die Pachtflächen entziehen wollen.

---

[19] Auf die Probleme solcher privatrechtlichen Vereinbarungen wird später noch eingegangen. Hier wird zunächst davon ausgegangen, dass der Abschluss solcher Verträge zwischen Neuverpächtern und weiter wirtschaftenden Betriebsinhabern rechtlich zulässig ist.

3.2.2.2 Überwälzungseffekte nach der Anpassungsphase

Nach der Anpassungsphase des Kombimodells ist der Wert des Prämienrechts für alle Flächen gleich hoch, so dass sich der Verhandlungsspielraum, bei der Verteilung der Prämienzahlungen im Rahmen von Pachtvertragsverhandlungen einengt. Bestehen bleibt jedoch die starke Verhandlungsposition der begünstigten Landwirte gegenüber den Altverpächtern, die ihre Flächen vor der GAP-Reform langfristig verpachtet haben. Insbesondere gilt dies aus genannten Gründen für Landwirte, die ihre Betriebe aufgeben oder im Nebenerwerb bewirtschaften wollen und die zugepachteten Flächen nach Ablauf der Pachtvertragsdauer an die Verpächter zurückgeben.

Beim Flächentransfer zwischen Erstverpächtern nach der GAP-Reform und aufstockungswilligen Landwirten wird das Verhandlungsergebnis auch nach der Anpassungsphase sehr stark von Konkurrenzverhältnissen auf den jeweiligen Pachtteilmärkten bestimmt und wegen der Aufrechterhaltung stabiler Pächter-Verpächter-Beziehungen das Verhandlungsergebnis mit den Altverpächtern entsprechend beeinflussen. Der Erstverpächter hat auf ausgeprägten Verpächtermärkten, bei guter Marktübersicht und dem notwendigen Verhandlungsgeschick gute Chancen, dass die Prämienzahlungen weitestgehend oder sogar vollständig durch entsprechend hohe Pachtpreisvereinbarungen auf ihn überwälzt werden. Trifft jeweils das Gegenteil zu, findet ggf. nur eine geringe oder keine Überwälzung statt.

In jedem Fall wird er bestrebt sein, entsprechende vor Gericht Bestand habende Klauseln in den Pachtvertrag auf zu nehmen, die gewährleisten, dass auf seinen Flächen ruhende und ihm zugewiesene Prämienrechte nach dem Ende der Pachtdauer zwecks Wiederverpachtung an ihn zurückfallen. Anderenfalls befindet sich auch der Verpächter, der nach Einführung des Kombimodells seine Flächen erstmalig verpachtet hat, beim Verhandeln über die Konditionen nach Ablauf der Pachtdauer in der schwachen Position des Altverpächters.

Aufgebende Landwirte und Altverpächter können sich auch gegen eine Verpachtung entscheiden und mit weiter wirtschaftenden Landwirten kooperieren, um als Mitunternehmer die ihm zugeteilten Prämienrechte selbst aktivieren zu können, wenn sie dies als die beste Lösung ansehen. In welchem Umfang hiervon Gebrauch gemacht wird, hängt von zahlreichen Faktoren ab, auf die hier nicht eingegangen wird. In jedem Fall muss jedoch ein Betriebsinhaber bereit sein, eine solche Kooperation einzugehen, die formal und inhaltlich den (steuer)rechtlichen Ansprüchen genügt.

3.2.2.3 Überwälzungseffekte durch Flächenumwidmung

Da nach Einführung des Kombimodells die gesamte LF mit Ausnahme von Dauerkulturen Prämien berechtigt ist, entsteht ein Prämienüberhang, wenn LF für nicht landwirtschaftliche Zwecke umgewidmet wird. Die tägliche Inanspruchnahme der Bodenfläche insgesamt für Gebäude- und Freiflächen sowie Betriebs- Erholungs- und Verkehrsflächen betrug in Deutschland im Durchschnitt der Jahre 1997 bis 2000 täglich 129 ha. Im Jahr 2001 sank sie auf 105 ha. In Deutschland waren 2001 rd. 54 % der Bodenfläche Landwirtschaftsfläche, so dass vermutlich auch ca. 54 % der täglichen Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche LF einschl. Moor und Heide waren[20]. Für das Jahr 2001 ergibt sich daraus, dass rd. 20 700 ha LF für die genannten nicht landwirtschaftlichen Zwecke verwendet wurden.

Die hierauf nach Umsetzung der GAP-Reform liegenden Prämienrechte generieren eine Nachfrage nach Aktivierungsfläche, wobei der hierfür gezahlte Preis während der Anpassungsphase cet. par. mit steigender Höhe der Prämienrechte je Hektar ansteigt. Die Nachfrage kumuliert sich wegen des Verfalls bei Nichtaktivierung maximal über drei Jahre, so dass bei konstanter nicht landwirtschaftlicher Nachfrage nach LF ein Nachfrageüberhang nach Aktivierungsflächen von maximal 60 000 ha entsteht. Dieser Überhang stärkt die Marktposition der Verpächter, weil er die Prämienrechte entwertet. Trotz bestehender Marktunvollkommenheiten[21] wird die Marktstellung des Verpächters bereits bei einem relativ geringem Prämienrechtsüberhang verbessert, weil dieser sich mit Ausnahme der dreijährigen Nichtaktivierung nicht verbraucht, sondern immer wieder auf dem Prämienrechtsmarkt angeboten wird.

3.2.3 Transfer von Prämienrechten bei Anwendung des Betriebsmodells

Bei Anwendung des Betriebsmodells wird die bisher flächengebundene Gewährung von Direktzahlungen ähnlich wie beim Kombimodell auf personenbezogene Zahlungen umgestellt und der Flächenbezug in ähnlicher Weise aufrecht erhalten. Entscheidende Unterschiede, die sich auf die Überwälzungseffekte der Prämienzahlungen beim Flächentransfer auswirken sind folgende:

– Auf einem kleinen Anteil der LF liegen keine Prämienrechte (vgl. Abbildung 1).

---

[20] Vgl. Stat. Bundesamt, Wiesbaden (Hrsg., 2002): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Reihe 5.1: Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2001.

[21] Im Modell des vollkommenen Marktes würden die Prämienüberhänge bei unelastischem Angebot an Aktivierungsfläche vollständig entwertet.

- Die innerbetrieblichen Prämien für berechtigtes Ackerland und Grünland sind von Anfang an gleich hoch.
- Zwischen den Betrieben sind die Unterschiede in der Prämienhöhe je berechtigtem Hektar teilweise sehr groß und eine Anpassung auf ein regional einheitliches Niveau findet nicht statt.
- Im Durchschnitt sind die Prämienrechte je berechtigtem Hektar einerseits wegen der „Verdickung“ und andererseits wegen fehlender „Verdünnung“ höher.

3.2.3.1 Überwälzungseffekte beim Transfer von Flächen ohne Prämienrechte

Isermeyer (2003a) weist in einer vor dem GAP-Reformbeschluss der EU-Agrarminister in Luxemburg durchgeführten Analyse nach, dass bei Umsetzung dieses Beschlusses von den Flächen ohne Prämien ein senkender Effekt auf die Prämienüberwälzung und damit auch auf den Pachtpreis ausgegangen wäre. Der Pächter, der seinen Betrieb nach Einführung des Betriebsmodells aufgeben will, kann die zugepachteten Flächen ohne Prämienrecht an den Altverpächter zurückgeben und die Prämienrechte den Eigentumsflächen zuordnen. Soweit eine betriebsinterne Verlagerung nicht mehr möglich ist, kann er die überschüssigen Prämienrechte z.B. anderen Betrieben mit Flächen ohne Prämienrechte zum Kauf anbieten oder aber dem Verpächter zur weiteren Verpachtung zum sich herausbildenden Marktpreis überlassen. Auf Alteigentümer werden somit im Extremfall keine Prämienzahlungen überwälzt.

Vor dem Luxemburger Beschluss der Agrarminister waren ca. 6 % der LF Prämien frei, so dass sich die daraus resultierenden Pachtpreissenkungen nicht auf Einzelfälle beschränkt hätten sondern durch den Wettbewerbsmechanismus Fläche um Fläche betroffen worden wäre. „Entscheidend ist: Die prämienfreie Fläche wird in diesem Prozess nicht ... aufgebraucht, sondern bleibt immer gleich hoch. Jedes Mal, wenn ein Prämienrecht zu einer noch freien Fläche wandert und diese „besetzt“, macht es die bisher besetzte Fläche frei, die dann wieder als Nachfragefläche für andere Prämienrechte zur Verfügung steht. Im Laufe der Zeit wird daher das gesamte Pachtpreisniveau im Agrarsektor sinken. Wie schnell sich dieser Prozess vollzieht, hängt in erster Linie davon ab, wie viel „prämienfreie Fläche“ im Sektor vorhanden ist“ (Isermeyer, 2003 b, S. 19). Generell werden durch diesen Prozess zu Gunsten der aufgebenden und auch der weiter wirtschaftenden Landwirte im Durchschnitt weniger Prämienzahlungen an die Alteigentümer überwälzt, so dass cet. par. die Pachtpreise entsprechend sinken[22].

[22] Im Prinzip wirken die o.g. Übergangsrechte in gleicher Weise. Sie stärken allerdings die Marktstellung des Altverpächters.

Nach dem Luxemburger Beschluss hat sich die prämienfreie Fläche bei Anwendung des Betriebsmodells auf rd. 3 % (450 000 ha) reduziert, weil – wie bereits erwähnt – mit Speisekartoffeln, Feldobst und Feldgemüse bebaute Flächen grundsätzlich nicht zur Aktivierung von Prämienrechten herangezogen werden können. Hinzu kommt die Vergabe von Prämienrechten für Prämien lose Flächen in Härtefällen, die möglicher Weise in einem größeren Umfang als geplant erfolgt. Ebenso verknappt die Umwidmung von Flächen mit Prämienrechten für nicht landwirtschaftliche Zwecke wegen der Möglichkeit der Prämienrechtsübertragung die Hektare an Prämien losen Flächen. Im Gegensatz zum Kombimodell dürften die sich daraus ergebenden Überwälzungseffekte von Prämiezahlungen zu Gunsten der Verpächter so lange geringer ausfallen, wie der Prämienüberhang durch verfügbare Prämien lose Flächen abgepuffert werden kann. Das Zusammenwirken aller Einflussgrößen führt im Ergebnis zu einer weiteren Reduzierung der Prämien freien Fläche und damit zu einer Erhöhung der Überwälzung von Prämienzahlungen an die Verpächter.

Isermeyer (ebenda, S. 29) kommt deshalb zum Ergebnis, dass zwar im Einzelfall die Überwälzung der Prämienzahlungen auf den Verpächter durch fehlende Prämienrechte auf den zurück gegebenen Pachtflächen deutlich sinken und auch das gesamte Niveau an überwälzten Prämienzahlungen vorrübergehend eine Delle erhalten kann, mittelfristig jedoch auf hohem Niveau bleiben wird. Wegen des zu geringen Anteils an Prämien freien Flächen verbleibt somit bei Anwendung des Betriebsmodells im Vergleich zu den im Vorfeld diskutierten Reformvorschlägen ein erheblicher Teil der Prämienrechte bei den Verpächtern.

3.2.3.2 Überwälzung beim Transfer von Flächen mit Prämienrechten in unterschiedlicher Höhe

Neben der Existenz Prämien freier Flächen bestehen bei Anwendung des Betriebsmodells weitere Möglichkeiten, die Überwälzung der Prämienzahlungen auf die Verpächter zu vermindern, weil die Prämienunterschiede je Hektar Prämien berechtigter Fläche sehr groß sein können und auf Dauer angelegt sind. In den Beispielkalkulationen belaufen sich die Unterschiede bei Betrieben mit Schwerpunkt Bullenmast (792 Euro/ha, vgl. Tabelle 5) und Schwerpunkt Mutterkuhhaltung (178 Euro/ha, vgl. Tabelle 7) auf 614 Euro/ha. Bei zeitlich unbegrenzter Gewährung der für den Referenzzeitraum festgelegten Prämien ergibt sich aus dieser Differenz bei einem Kapitalisierungsfaktor von 20 ein Barwert von 12 280 Euro je Hektar. Selbst bei einer auf zehn Jahre begrenzten Gewährung beliefe sich der Barwert bei gleichem Zinssatz (5 %) noch auf rd. 4 980 Euro/ha.

Wegen dieser dauerhaft hohen Prämiendifferenz gehen vom Betriebsmodell starke und nachhaltige Anreize zum Verkauf von Prämienrechten bzw. zur Durchführung von Drei-

ecksgeschäften aus, die sich beim Kombimodell mit abnehmender Tendenz auf die Anpassungsphase beschränken. Im oben genannten Beispiel kann der aufgabewillige Bullenmäster die auf den Pachtflächen liegenden hohen Prämienrechte mit den niedrigen Prämienrechten tauschen, die auf den Eigentumsflächen des längerfristig weiter wirtschaftenden Mutterkuhhalters liegen. Die Differenz des Prämienunterschieds teilen sie nach einem zu vereinbarenden Schlüssel untereinander auf. Generell findet dadurch eine Verlagerung der hohen Prämienrechte auf die selbst bewirtschafteten Eigentumsflächen zu Lasten der zugepachteten Flachen statt. Durch diese Verlagerung vermindern sich die Überwälzungseffekte insbesondere auf Altverpächter.

3.2.4 Kritische Würdigung

Das politisch angestrebte Ziel, die Überwälzungseffekte politischer Maßnahmen zu Gunsten aktiver Landwirte zu vermindern wird mit dem Kombimodell nur im Ansatz erreicht. Nutznießer sind in erster Linie Landwirte, die ihren Betrieb nach Einführung des Kombimodells aufgeben, im erheblichen Umfang Pachtflächen bewirtschaftet haben, diese vor der Reform zugepachteten Flächen an den Altverpächter zurückgeben und die Prämienrechte an andere Betriebsinhaber verkaufen oder in Kooperation mit den Altverpächtern gegen Entgelt zusammen mit der Fläche an einen neuen Pächter verpachten. Entsprechendes gilt für Landwirte, die ihre Betriebe auf Nebenerwerb umstellen und die umfangreich bewirtschafteten Pachtflächen an Altverpächter zurückgeben. Landwirte, die ihre Betriebe langfristig bewirtschaften wollen, können die nach Einführung des Kombimodells gestärkte Verhandlungsposition gegenüber den Altverpächtern nicht so rigoros ausnutzen wie aufgebende Landwirte, weil sie um ein gutes Pächter-Verpächter-Verhältnis bemüht sein müssen. Sie profitieren jedoch zumindest mittelbar von ihrer gestärkten Verhandlungsposition, weil die Verhandlungsergebnisse der aufgebenden Betriebe mit den Altverpächtern bekannt werden. Ihre Verhandlungsposition gegenüber Landwirten, die ihre Flächen nach Einführung des Kombimodells erstmalig verpachten, wird dagegen insbesondere auf den in Deutschland gegenwärtig vorherrschenden Verpächtermärkten kaum gestärkt.

Insgesamt ergibt sich aus diesen Überlegungen, dass durch eine Umsetzung der entkoppelten Prämienzahlung mit dem Kombimodell im Vergleich zu den Verhältnissen vor der Reform keine sehr deutlich spürbare und nachhaltige Verminderung der Überwälzungseffekte zu Gunsten der langfristig aktiven Landwirte zu erwarten ist. Vielmehr kommt es innerhalb der Gruppe der Verpächter zu einer Umverteilung zu Gunsten der Neuverpächter nach der GAP-Reform. In Folge der sich daraus ggf. ergebenden vermehrten bzw. vorgezogenen Betriebsaufgaben könnte sich der Agrarstrukturwandel beschleunigen.

Die für das Kombimodell dargestellte Argumentationskette zur Skizzierung der schwachen Marktstellung der Altverpächter vor allem gegenüber den nach der Reform die Be-

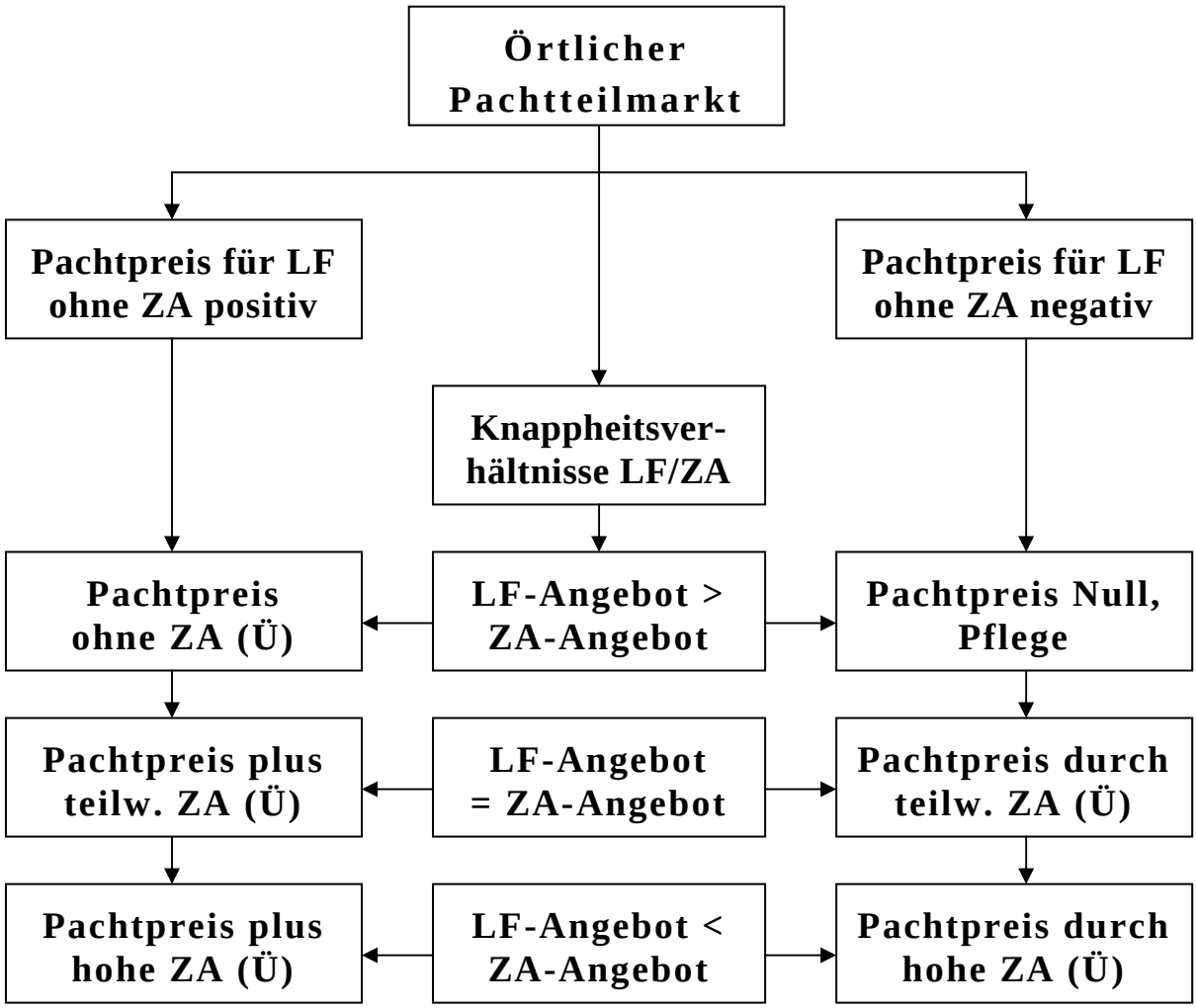
triebe aufgebenden Pächtern lässt sich prinzipiell auf das Betriebsmodell übertragen. Entsprechendes gilt auch für die anderen Argumentationsketten. Durch die unterschiedlich hohen Hektarprämien zwischen den Betrieben streuen die Überwälzungseffekte auf die Verpächter allerdings ungleich stärker als beim Kombimodell. Darüber hinaus können der Überwälzungseffekt durch nachhaltig mögliche Dreiecksgeschäfte stärker vermindert werden.

3.3 Mögliche Maßnahmen zur Verminderung der Überwälzungseffekte

3.3.1 Schematische Darstellung der Überwälzungseffekte auf den lokalen Pachtteilmärkten

Mögliche Ergebnisse der GAP-Reform auf den Pacht- und Prämienrechtsmärkten bei Anwendung des Kombimodells werden in Abbildung 2 schematisch dargestellt. Auf den örtlichen Pachtteilmärkten werden die Pachtpreise je ha LF ohne Prämienrechte durch die jeweiligen Verläufe der aggregierten Angebots- und Nachfragekurven bestimmt. Das Ergebnis kann je nach den lokalen Gegebenheiten positiv oder negativ sein. Unabhängig von diesem Ergebnis bilden sich die Pacht- und Kaufpreise für Prämienrechte auf den sehr viel größeren regionalen Märkten für Prämienrechte. Da bei Verpachtung der Prämienrechte zusammen mit den Zahlungsansprüchen eine gleichwertige Hektarzahl an Flächen mit Prämienrechten übertragen werden muss, ist zu erwarten, dass die Pachtpreise für Prämienrechte stärker von den lokalen Gegebenheiten geprägt werden als die für Kaufpreise.

Abbildung 2: Schematische Darstellung möglicher Marktergebnisse nach der GAP-Reform



Verwendete Abkürzungen in der Abbildung:

LF	=	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
ZA	=	Zahlungsansprüche aus Prämienrechten
(Ü)	=	Überwälzung von Zahlungsansprüchen aus Prämienrechten

Quelle: Eigene Darstellung.

Sollte sich wider Erwarten[23] nach Einführung des Kombimodells aus bereits genannten Gründen ein aussagekräftiger regionaler Kaufmarkt für Prämienrechte ohne LF herausbilden, würden die Ergebnisse auf die lokalen Pachtteilmärkte abfärben. Aus den Kaufpreisen ließe sich je nach gewähltem Zinsansatz sowie unterstellter Höhe und Dauer der gewährten Hektarprämien eine Bandbreite möglicher Pachtpreise auf den lokalen Pachtteilmärkten ableiten. Dieser regionale Einfluss auf das lokale Marktgeschehen kann erheblich sein, wird hier aber nicht weiter betrachtet.

Die Höhe der Zahlungsansprüche, die auf den lokalen Teilmärkten neben einem ggf. positivem Pachtpreis für die „nackte“ LF auf den Verpächter überwälzt wird, hängt von den Knappheiten der Zahlungsansprüche im Verhältnis zu den verfügbaren Aktivierungsflächen ab. In Abbildung 2 werden drei unterschiedliche Knappheiten dargestellt, die sich im Zeitablauf ergeben können:

- Das Angebot an Pachtflächen auf dem lokalen Bodenteilmarkt ist größer als das auf diesem Markt entfallende regionale Angebot an Zahlungsansprüchen. Bei dieser Konstellation findet keine Überwälzung der Zahlungsansprüche statt. Die Zahlungsansprüche verbleiben vollständig beim Pächter und der Verpächter erhält ggf. einen ortsüblichen Pachtpreis für die „nackte“ Pachtfläche.
- Bei umgekehrter Konstellation wird ein hoher Anteil der Zahlungsansprüche vom Pächter auf den Verpächter überwälzt. Bei positivem Pachtpreis kann im Extremfall eine vollständige Überwälzung stattfinden, bei negativem Pachtpreis eine Überwälzung abzüglich der Pflegekosten[24].
- Entspricht das Angebot an Pachtflächen auf dem lokalen Bodenteilmarkt dem auf diesem Markt entfallenden regionalen Angebot an Zahlungsansprüchen findet eine teilweise Überwälzung der Zahlungsansprüche auf den Verpächter statt.

Der zuletzt genannte Fall entspricht im Grundsatz der Situation bei Einführung des Kombimodells im Jahr 2005. Auf der gesamten LF mit Ausnahme der Sonderkulturen liegen Prämienrechte, die durch Nachweis der Nutzung entsprechender Hektare an LF aktiviert werden können.

---

[23] Die Veräußerung von Prämienrechten ohne gleichzeitigen Flächentransfer ermöglicht ein landesweites Angebot über entsprechende Medien oder hierauf spezialisierte Vermittler. Die Nachfrage dürfte allerdings bei Anwendung des Kombimodells mangels Prämien loser Aktivierungsfläche nicht sehr ausgeprägt sein und von anfänglich teilweise attraktiven Dreiecksgeschäften bestimmt werden.

[24] Die Möglichkeit, dass durch landwirtschaftliche Flächennutzung zwar keine Grundrente erzielt und somit kein Pachtpreis gezahlt werden kann, wohl aber die Pflegekosten zumindest teilweise abgedeckt werden, bleibt hier unberücksichtigt.

Die in Abbildung 2 dargestellten Überwälzungseffekte zeigen nur die generellen Tendenzen bei sich im Zeitablauf ergebenden unterschiedlichen Knappheitsverhältnissen auf. Das Geschehen auf den einzelnen örtlichen Teilmärkten kann von der jeweiligen generellen Tendenz erheblich abweichen: Handelt es sich bei den örtlichen Pachteilmärkten z.B. wegen des ausgeprägten Wettbewerbs auf der Nachfrageseite um ausgesprochene Verpächtermärkte (z.B. in Gebieten mit starker Konzentration der flächenunabhängigen Veredlungsproduktion) sind hohe Pachtpreise und hohe Überwälzungseffekte der Zahlungsansprüche zu erwarten. Bei Pächterteilmärkten (z.B. in Gebieten mit extensiver Grünlandnutzung) sind dagegen ggf. negative Pachtpreise und weniger hohe Überwälzungseffekte zu erwarten.

3.3.2 Maßnahmen zur Minderung der Überwälzungseffekte

3.3.2.1 Vermeidung von Prämienüberhängen

Eine grundlegende Veränderung der Überwälzungseffekte ergibt sich, wenn die Anzahl der Prämierechte auf regionaler Ebene die Anzahl der Beihilfe fähigen Hektare über- oder unterschreitet. Ersteres ist durch Umwidmung der LF für nicht landwirtschaftliche Zwecke und/oder einer zu großzügigen Herausgabe von Prämienrechten für LF aus der Landesreserve für Härtefälle möglich; letzteres durch das Herauskaufen von Prämienrechten mit öffentlichen Mitteln und/oder eine sehr restriktive Herausgabe von Prämienrechten aus der Landesreserve für Härtefälle. Bei allen Maßnahmen können die Auswirkungen auf die Überwälzungseffekte beachtlich sein, weil sich entstehende Prämienüberhänge bzw. Prämien lose Flächen nicht verbrauchen.

Um einer Verschlechterung der Einkommenslage der aktiven Landwirte durch steigende Überwälzungseffekte entgegen zu wirken, ist die Herausgabe von Prämienrechten in Härtefällen sehr restriktiv zu handhaben. Weiterhin ist zu überlegen, ob bei einer Verwendung der LF für nicht landwirtschaftliche Zwecke eine Aktivierung der auf diesen Flächen liegenden Prämienrechte nicht mehr möglich sein sollte. Insbesondere gilt dies beim Flächenerwerb für dauerhaft nicht landwirtschaftliche Zwecke. Hier könnte der Flächenerwerber verpflichtet werden, auch die Prämienrechte zu erwerben und in die Landesreserve zu überführen. Im Vergleich zur gegenwärtigen Praxis wäre damit keine Preissteigerung verbunden, weil mit der Flächenveräußerung für nicht landwirtschaftliche Zwecke (mit Ausnahme von Lieferrechten) die gekoppelt gewährten Direktzahlungen automatisch wegfallen.

Eine erhebliche Verminderung der generellen Überwälzungseffekte könnte erreicht werden, wenn mit öffentlichen Mitteln ein kleiner Anteil an auf selbstbewirtschafteten Eigen-

tumsflächen liegenden Prämienrechten herausgekauft würde[25]. Die Überwälzungseffekte würden sich dadurch nachhaltig und deutlich vermindern. Solche Möglichkeiten sind zwar in der EU-Richtlinie nicht explizit vorgesehen, dürften aber von den zuständigen EU-Stellen toleriert werden. Sie würden jedoch die Realisierung des politisch in Deutschland angestrebten Ziels, Leistungen der Landwirte für die Erhaltung der Kulturlandschaft durch eine regional zumindest annähernd gleich hohe Prämie zu honorieren, konterkarieren. Darüber hinaus würden aus ökonomischen Gründen ohne weitere Steuerung vornehmlich Prämienrechte in Gebieten mit negativem Pachtpreis heraus gekauft[26] und die Prämien losen Flächen dort brach fallen. Dadurch könnte das politisch angestrebte Ziel extensiv bewirtschaftete Standorte besser zu fördern, zumindest teilweise nicht erreicht werden.

Unter den national neben der Entkoppelung zusätzlich angestrebten Zielen dürfte somit eine Verminderung der Überwälzungseffekte durch solche Aktionen kaum möglich sein. Relativ unproblematisch ist dagegen eine Verminderung durch Vermeidung von Prämienrechtsüberhängen bei Flächenumwidmung für nicht landwirtschaftliche Zwecke, schwieriger, aber notwendig, eine enge Auslegung der Härtefallregelung. Da bereits geringfügige Prämienüberhänge prinzipiell zu einer generellen Entwertung von Zahlungsansprüchen zu Gunsten der knappen LF führen und damit die Position der Verpächter auf allen lokalen Pachtteilmärkten einer Region stärken können, ist die Vermeidung solcher Überhänge von großer Bedeutung für die Stärkung der aktiven Landwirte.

Bei Anwendung des Betriebsmodells sind die Möglichkeiten der Verminderung der Überwälzungseffekte generell günstiger einzuschätzen als beim Kombimodell. Einmal sind mit Zuckerrüben, Speisekartoffeln, Feldobst und Feldgemüse genutzte LF nicht prämienberechtigt, mit Zuckerrübenflächen können jedoch Prämienrechte aktiviert werden. Zum anderen dürften die Betriebsinhaber bei der Futterfläche im Bezugszeitraum versuchen, die Prämienrechte auf eine möglichst geringe Anzahl von Hektaren zu konzentrieren. Dadurch eröffnet sich die Möglichkeit, zugepachtete Flächen zumindest teilweise nicht mit Prämienrechten zu belegen, um die Verhandlungsposition mit dem Verpächter zu stärken.

---

[25] Würde die Aktion des Herauskaufens nicht auf selbst bewirtschaftete Eigentumsflächen beschränkt, würden die Betriebsinhaber zunächst ausschließlich die auf zugepachteten Flächen liegenden Prämienrechte veräußern, so dass die Verpächter in diesen Fällen Prämien lose Flächen zurück erhalten würden. Die Auswahl der betroffenen Verpächter würde willkürlich durch die Entscheidung der Pächter erfolgen, initiiert durch politische Maßnahmen. Diese Vorgehensweise dürfte rechtliche Fragen aufwerfen.

[26] Bei positivem Pachtpreis ist der Aufwand für die Erhaltung der Kulturlandschaft regelmäßig zumindest teilweise Bestandteil des Aufwandes für die landwirtschaftliche Nutzung, so dass Prämien lose Flächen nicht auf diesen sondern auf lokalen Pachtteilmärkten mit negativem Pachtpreis brach fallen werden

Inwieweit die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 hier Spielräume lässt, ist allerdings schwer einzuschätzen[27].

Mit dem Betriebsmodell lassen sich allerdings die in Deutschland mit dem Kombimodell neben der Entkoppelung angestrebten politischen Ziele nicht oder nur teilweise erreichen. Die hohe Gewichtung dieser Ziele geht offensichtlich zu Lasten der mit dem Kombimodell ebenfalls angestrebten Reduzierung der Überwälzungseffekte.

3.3.2.2 Restriktive Auslegung von Härtefällen

Umfang

Grundsätzlich ist beim Kombimodell mit deutlich weniger Härtefällen zu rechnen als beim Betriebsmodell, weil bei der Ermittlung der Flächenprämie für die Ackerkulturen nicht ein historischer Referenzzeitraum maßgeblich ist, sondern eine in die Zukunft gerichtete Stichtagsregelung. Entscheidend ist die vom Betriebsinhaber am 01.01. 2005 bewirtschaftete LF. Entsprechendes gilt für die volle Auszahlung der Milchprämie (ab 2006). Sie wird auf der Basis der am 31. 03. 2005 verfügbaren Milchquote festgelegt. Durch diese Regelung entfallen beim Betriebsmodell wegen des langen Zeitraums zwischen Bezugszeitraum und Anwendung der GAP-Reform[28] (vgl. hierzu z.B. von Jeinsen, 2003, S. 293 ff., Bremer, 2003, S. 48 f. und Glas, 2003, S. 33 ff.).

Für die Ermittlung der Tierprämien, des Dauergrünlandes und des prämierten Kartoffel-Feldgemüse- und Feldobstanbaus mussten historische Bezugsgrößen verwendet werden, weil die Betriebsinhaber anderenfalls die Möglichkeit gehabt hätten, entgegen der agrarpolitisch angestrebten Ziele durch Viehaufstockung, Grünlandumbruch und

---

[27] Gemäß Art. 43 Abs. 3 wird als Futterfläche die während des gesamten Kalenderjahres für die Tierhaltung zur Verfügung stehende Betriebsfläche einschl. gemeinsam genutzter Flächen und Mischkulturflächen definiert. Dabei wird auf die Verordnung (EG) 2419/2001 mit Durchführungsbestimmungen zum 1992 EU-weit eingeführten InVeKos für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen verwiesen, die 2001 geändert wurden. Auf nationaler Ebene konnte in diesem Beitrag gezeigt werden, dass die Futterfläche im InVeKos im für das Betriebsmodell relevanten Referenzzeitraum nicht vollständig erfasst wurde.

[28] Je länger der Übergangszeitraum beim Betriebsmodell ist, desto häufiger tritt der Fall ein, dass der Pächter die Fläche nach dem Referenzzeitraum zugepachtet hat und somit hierfür keine Prämienrechte erhält. Eine Verpflichtung des Verpächters, ihm die Prämienrechte zu übertragen, geht ins Leere, da er bzw. der bisherige Bewirtschafter die Prämien mangels Nutzung zum Zeitpunkt der Einführung des Betriebsmodells nicht aktivieren kann.

Änderung der Fruchtfolge zugunsten der genannten Ackerfrüchte die individuellen Prämienansprüche zu erhöhen[29].

Durch die unterschiedlichen Bezugszeiträume im Kombimodell können sich bei der Zusammenführung von Flächen- und Tierprämien auf (Teil-) Betriebsebene Probleme ergeben, wenn in der Zwischenzeit ein Bewirtschafterwechsel statt gefunden hat. Der Erstbewirtschafter hat dann Anspruch auf die Tierprämien, kann sie aber nicht aktivieren, der Nachfolger hat nur Ansprüche auf die Flächenprämien. Erfolgte dieser Wechsel durch Vererbung oder vorweg genommene Erbfolge, ist eine Übertragung der Tierprämien auf die Erben nach Art. 33 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sicherlich ohne Probleme möglich. Nicht geregelt ist die Übertragung dieser Prämien beim Bewirtschafterwechsel auf dem Wege der Pacht oder des Erwerbs. Sollten bei (Teil-)Betriebtransfers die gleichen Regeln gelten wie beim Transfer von Einzelflächen, fände keine Übertragung statt[30]. Insbesondere bei einer umfangreichen Haltung Prämien berechtigter Tiere würden aus dieser Regelung Härtefälle resultieren.

In Art. 40 der EG-Verordnung werden solche Härtefälle nicht aufgeführt. Explizite genannt werden lediglich klassische Härtefälle, die auf höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände zurück zu führen sind. Hierzu zählen u.a. Tod des Betriebsinhabers, schwere Betriebsschäden durch Naturkatastrophen, Zerstörung der Betriebsgebäude durch Unfälle und Seuchenbefall des Tierbestandes. In diesen Fällen kann der Betriebsinhaber beantragen, dass die Höhe seiner Prämienrechte auf der Basis des durch solche Einflüsse unbeeinflussten Bezugszeitraums berechnet wird.

Wegen dieser engen Auslegung der Härtefallregelung wurden auf einer Tagung des Hauptverbandes der landwirtschaftlichen Buchstellen und Sachverständigen Forderungen erhoben, neben den oben genannten für zahlreiche andere Tatbestände, die auf den Betrieben bzw. zwischen Verpächtern und Pächtern immer wieder vorkommen, ausreichend Spielräume zu schaffen (vgl. Asbrand, 2004, S. 15). Prinzipiell besteht durchaus die Möglichkeit, die nationale bzw. regionale Reserve gem. Art. 41 Abs. 2, Art. 42 Abs. 2 und 7, Art. 45 Abs. 1 und Art. 46 Abs. 3 der EG-Verordnung umfangreich mit Prämienrechten auszustatten, um solchen Forderungen nachzukommen. Ebenso sieht Art. 42 z.B. vor, die nationale Reserve bei Anwendung des Betriebsmodells auch für

---

[29] Wegen der prinzipiell nicht vermehrbaren Fläche und der Deckelung der Milchproduktion kann eine betriebliche Aufstockung in diesen Bereichen nur durch eine Abstockung in anderen Betrieben erfolgen, so dass sich die sektoralen Prämienansprüche nicht erhöhen.

[30] Betriebsinhaber, die 2003 Flächen zugepachtet oder gekauft haben bzw. dies 2004 tun werden, bekommen für diese Flächen ab 2005 zwar die hierfür relevanten Flächenprämien zugeteilt, aber nicht die betriebsindividuell ermittelte anteilige Tierprämie. Diese bleibt beim Verpächter bzw. Verkäufer, der die Prämie begründet hat, aber möglicher Weise nicht aktivieren kann.

Betriebsinhaber zu verwenden, die nach dem Bezugszeitraum eine landwirtschaftliche Tätigkeit aufgenommen haben und denen somit keine Prämienrechte zugewiesen wurden. Bei Anwendung des Kombimodells wäre diese Regelung entsprechend anzuwenden. Bei einer großzügigen Vergabe von Prämienrechten aus der nationalen Reserve sind jedoch u.a. auch die möglichen Auswirkungen auf den landwirtschaftlichen Pachtmarkt zu bedenken.

Auswirkungen auf den Pachtmarkt

Im wesentlichen wird die nationale bzw. regionale Reserve durch eine lineare prozentuale Kürzung von Prämienrechten aufgefüllt, d.h. durch Ausdünnung. Wird diese Reserve zur Herausgabe neuer Prämienrechte für Härtefälle verwendet, erhöht sich die Anzahl bereits zugeteilter Rechte entsprechend. Da bei Anwendung des Kombimodells am 01.01.2005 – unabhängig von den danach geltend gemachten Härtefällen - die gesamte LF mit Prämienrechten ausgestattet wird, kommt es dadurch zu Prämienüberhängen, die – wie bereits gezeigt – die Marktposition des Verpächters stärken. Die Folge sind flächendeckende Pachtpreis stimulierende Wirkungen. Zwecks Vermeidung solcher Tendenzen ist die Vergabe zusätzlicher Prämienrechte sehr restriktiv zu handhaben oder ganz auszuschließen und die Reserve nur zur „Verdichtung“ der Prämienrechte in Härtefällen zu verwenden.

An Hand von Fallbeispielen sollen die Möglichkeiten einer restriktiven Handhabung zusätzlicher Prämienrechte erläutert werden:

– Wenn Pächter und Verpächter bei der Verpachtung von Prämienrechten nicht kooperieren und die Zahlungsansprüche vom Pächter veräußert oder drei Jahre nicht genutzt und dann der regionalen Reserve zugeschlagen werden, sollte eine Neuzuteilung aus der Reserve generell ausgeschlossen werden. Das gilt sowohl für Prämienrechte, die mit einzelnen Parzellen als auch mit (Teil-) Betrieben transferiert werden. Systemkonform ist hier die kooperative und damit marktwirtschaftliche Lösung. Der Druck zu einer Verhandlungslösung sollte deshalb nicht durch mögliche Neuzuteilungen vermindert werden.

– Bei Pachtung oder beim Erwerb von LF ohne Prämienrechte sollte eine Zuteilung von Prämienrechten aus der nationalen Reserve zu Gunsten des Bewirtschafters ebenfalls ausgeschlossen werden, weil der Marktpreis für Prämien lose Flächen im allgemeinen entsprechend geringer ist. Somit können Prämienrechte ohne wirtschaftliche Nachteile auf dem regionalen Markt erworben oder auf den lokalen Pachtteilmärkten zugepachtet werden. Bei Neugründung ganzer Betriebe sollte wegen des prinzipiell gleichen Sachverhalts in gleicher Weise verfahren werden, weil diese Vorgehensweise die generelle Funktionsfähigkeit der Flächen- und Prämienmärkte fördert

– Sollen vor der GAP-Reform verpachtete LF nach der Reform wieder selbst bewirtschaftet werden, wird eine differenzierte Vorgehensweise vorgeschlagen. Bei der Rücknahme von verpachteten einzelnen Parzellen durch bereits aktive Landwirte sollte so verfahren werden, wie in den zuvor genannten Fällen, also Problemlösungen nach marktwirtschaftlichen Prinzipien durch die Betroffenen selbst. Bei der Rücknahme ganzer Betriebe bzw. Betriebsteile ist vermutlich allein aus rechtlichen Gründen in bestimmten Fällen die Ausstattung von Prämienrechten notwendig, weil anderenfalls mit dem juristisch starken Argument des Berufsverbots argumentiert wird. Diese Härtefälle sind eng abzugrenzen und in den noch ausstehenden nationalen Durchführungsbestimmungen möglichst eindeutig zu definieren. Hierzu dürften z.B. (als Ganzes) verpachtete Betriebe zählen, die nach Ablauf der Pachtdauer vom Eigentümer als eigenständige Einheit oder im Kooperation mit anderen Betrieben selbst bewirtschaftet werden sollen. Ebenso könnten von Betriebsinhabern wegen länger andauernder Berufsunfähigkeit erzwungene Flächenabstockungen als Härtefall angesehen werden. Abgrenzungsprobleme und die Aussicht, als Härtefall anerkannt zu werden, machen allerdings erfinderisch, und die Rückführung auf die eigentlichen Problemfälle erfordert eine hohe Regelungsdichte.

Vor diesem Hintergrund und zwecks Verminderung von Überwälzungseffekten wäre es sachgerechter, in diesen (wenigen) Fällen keine Prämienrechte aus der Landesreserve zu gewähren. sondern eine (nationale) Sonderregelung anzustreben. Auf den verpachteten Eigentumsflächen liegende Prämienrechte sollten von den neuen Bewirtschaftern zu Marktpreisen erworben und der Erwerb bis zu einer festzulegenden Grenze gegen Auflagen (z.B. Festlegung einer Mindestbewirtschaftungsdauer) durch staatliche Zuwendungen gefördert werden.

Die Landesreserve an Prämienrechten stünde dann ausschließlich zur „Verdichtung“ von Prämienrechten zur Verfügung. Vor allem bei den betriebsindividuell auf der Basis des Bezugszeitraumes 2000 bis 2002 festzulegenden Tierprämien sind aus verschiedenen Gründen Anträge auf Anerkennung als Härtefall zu erwarten. Einmal sind die bereits genannten Probleme der Übertragung von Tierprämien bei Bewirtschafterwechsel bis zum 01.01.2005 zu erwähnen, zum anderen aufgetretene Härtefälle im Sinne des Artikels 40 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie Erfahrungen, die im Zusammenhang mit der Einführung der Milchquotenregelung mit der Härtefallregelung gemacht wurden (insbesondere mit getätigten Investitionen zur Aufstockung des Tierbestandes). Eine Prämienverdickung bewirkt im Vergleich zur Herausgabe zusätzlicher Prämienrechte im Durchschnitt deutlich geringere Überwälzungseffekte.

3.4 Rechtliche Probleme bei der Übertragung von Prämienrechten

3.4.1 Unterschiedliche Rechtsauffassungen

Die Frage, inwieweit die gemeinschaftliche Verordnung in Bezug auf die Zuordnung der Prämienrechte mit dem nationalen Recht konform geht oder ob auf der Grundlage des nationalen Pacht- und Eigentumsrechts über den langen Instanzenweg eine Übertragung der Prämienrechte auf den Verpächter erstritten werden kann, wird von Fachjuristen wie folgt beantwortet:

– Dehne (2003, S. 7) ist der Auffassung, dass die Prämienrechte auf den Verpächter zu übertragen sind: „Gemäß absolut einhelliger Rechtssprechung aller deutschen Gerichte ist ein Pächter verpflichtet, Vorteile, welche ihm das Pachtrecht während der Pachtzeit gewährt hat, bei Beendigung des Pachtverhältnisses auf den Verpächter zu übertragen. Dies gilt auch in dem Fall, in dem das Recht nicht Bestandteil der Pachtgrundstücke ist, sondern an die Person des Betriebsinhabers gebunden ist. Dies gilt umso mehr, als dass die Betriebsprämienrechte nicht Gegenleistung für die Produktion bestimmter Güter sein soll, sondern unabhängig hiervon gelten sollen ...

  Die Rechtslage bezüglich der Prämienrechte ist nach Auffassung des Verfassers völlig gleichzusetzen mit derjenigen bei Zuckerrübenlieferrechten und bei Milchquoten. Entscheidender Aspekt für die Übertragungsansprüche des Verpächters ist, ob die Flächen dem Erwerb der Prämienberechtigung gedient haben oder nicht.“ Dieser Sachverhalt wird von Dehne eindeutig bejaht. Wie bei der Neuzuteilung der Milchquoten und Zuckerrübenrechte kann der Altpächter bei Beendigung des Pachtverhältnisses gemäß § 596 BGB verpflichtet werden, die neu erworbenen Prämienrechte auf seinen Verpächter zu übertragen. Das Argument, Zucker- und Milchquotenregelungen seien berufsregelnde Maßnahmen, die Prämienumstellung (Entkoppelung) aber nicht, ist für Dehne nicht relevant. Nach geltendem bundesdeutschen Recht verbleiben die Prämienrechte gemäß § 596 BGB nicht bei dem Altpächter, sondern sind an den Verpächter zu übertragen, und zwar zu Händen des Nachfolgepächters (ebenda).

– Bremer (2003, S. 49) ist der gleichen Auffassung wie Dehne. „ In der Vergangenheit hat sich der Rechtsgrundsatz gefestigt, der zusammengefasst als „Quote folgt Fläche“ beschrieben werden kann. Nachdem über viele Jahre Rechtsstreitigkeiten geführt worden sind, die immer wieder zum Bundesgerichtshof getrieben wurden, dürfte auch zur Frage der Entkoppelung eine entsprechende Bestätigung dieses Grundsatzes von der Rechtssprechung vorgenommen werden, obwohl ja gerade eine Lösung der Quote von der Fläche hin zum konkreten Betrieb angestrebt wird“.

– Auch Jeinsens (2003, S. 294) Argumente weisen in diese Richtung. „Die neue Prämie ist zwar keine „subventionsähnliche abgabenrechtliche Bevorzugung“, wie dies der Bundesgerichtshof (AgrarR 1997, 214) für die Milchquote formuliert hat. Bei den

Prämienzahlungen aufgrund der GAP-Reform handelt es sich rechtssystematisch nicht um eine Abgabe für überproduzierte landwirtschaftliche Erzeugnisse. Es bleibt aber ohne das zweite Adjektiv wohl eine „subventionsähnliche Bevorzugung“ übrig, die vielleicht „produktionstunabhängiger Wirtschaftlichkeitsbeitrag“ genannt werden kann. Die Aussage, dass landwirtschaftliche Flächen ohne diese Bevorzugung erheblich an Wert verlieren und derart kaum weiterverkauft oder -verpachtet werden können bleibt aber dieselbe. Daher wird sie der Pächter entsprechend § 596 BGB entschädigungslos bei Vertragsende an den Verpächter zurückzuübertragen haben; es sei denn, er hat (was kaum denkbar ist) eigene Aufwendungen für den Erwerb der Prämie gehabt ...“.

– Nicht so eindeutig äußert sich Glas (2003, S. 33): „Es wird auch die Auffassung vertreten, dass die gesetzlichen Vorschriften des BGB zum Landpachtrecht ausreichen, damit der Verpächter die Prämienrechte übertragen bekommt. So bestimmt § 596 BGB, dass der Pächter verpflichtet ist, die Pachtsache nach Beendigung des Pachtverhältnisses in dem Zustand zurückzugeben, der einer bis zur Rückgabe fortgesetzten ordnungsgemäßen Bewirtschaftung entspricht. ... Ob sie [die Auffassung] sich durchsetzt, wird von den nationalen Regelungen abhängen und erst durch höchstrichterliche Rechtsprechung geklärt werden. Bedenken sind allerdings angebracht. Zwar hat der Bundesgerichtshof für die Milchreferenzmenge entschieden, dass deren Beibehaltung zur ordnungsgemäßen Bewirtschaftung im Sinne des § 596 BGB gehört, das neue Prämiensystem hat jedoch eine andere Intention. Den EU-Verordnungsgebern geht es gerade um die Lösung der Prämie von der Fläche und um die Schaffung einer betrieblichen Bindung. Dieses Ziel würde teilweise unterlaufen, wenn über das gesetzliche Landpachtrecht wieder eine Koppelung der Prämien zur Fläche hergestellt wird.“

– Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Unterschiede zumindest teilweise daraus resultieren können, dass den ersten drei Zitaten vorläufige Fassungen der Gemeinschaftsrichtlinie zu Grunde lagen.

Da die gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der GAP als Verordnung verabschiedet wurden, gelten sie gemäß Art. 249 Abs. 2 Satz 2 des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft in jedem Mitgliedsstaat unmittelbar, und Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht. Insoweit hat das gemeinschaftlich angestrebte Ziel, die Prämien von der Fläche zu lösen, formal einen höheren Rang als nationale Gesetze mit gegenteiliger Intension[31]. Die endgültige rechtliche Klärung bleibt abzuwarten. Zu hoffen ist, dass

[31] In diesem Zusammenhang sei auf ein Urteil des BGH vom 11.07.03 im Zusammenhang mit der Rückgabe der Milchreferenzmenge an den Verpächter hingewiesen: „Dem Verpächter darf eine – flächengebundene oder flächenlose – Milchreferenzmenge nach Beendigung des Pachtverhältnisses nur dann übertragen werden, wenn er aktiver Milcherzeuger ist oder dies unmittelbar nach der Rückübertragung wird“ (Agrar- und Umweltrecht H. 2, 2004, S. 61 f.).

in den bevorstehenden Umsetzungsverfahren die bestehenden Unklarheiten weitestgehend ausgeschlossen werden, damit nicht wie bei der 1984 eingeführten Milchquotenregelung zahlreiche höchstrichterliche Entscheidungen notwendig werden, bis die Rechtslage geklärt ist.

Insgesamt spiegeln die unterschiedlichen Auffassungen die Unsicherheiten wider, wie sich die angestrebte Entkoppelung der Prämienrechte von der Fläche insbesondere auf die Pachtverträge auswirkt, die nach der Umsetzung der GAP-Reform in nationales Recht enden.

3.4.2 Pachtverträge

Die bisher verwendeten standardisierten Pachtvertragsvorlagen enthalten im allgemeinen keine Regelungen, die auf die Veränderung des Prämiensystems zugeschnitten sind[32]. Deshalb streben Verpächter teilweise bereits jetzt einer Ergänzung in laufenden Verträgen an, weil sie nicht der Auffassung sind, dass die Vorschriften des BGB zum Landpachtrecht zur Übertragung der Prämienrechte auf den Verpächter ausreichen, wenn eine Eigenbewirtschaftung der Flächen nicht angestrebt wird. Die Verträge werden z.B. um gesonderte Vereinbarungen ergänzt, die die Übertragung der Prämienrechte nach Ablauf der Pacht auf den nächsten Pächter gewährleisten sollen. Solche Vertragsänderungen setzen natürlich das Einvernehmen beider Vertragsparteien voraus. Als Anlage 2 ist ein Muster für bereits verwendete Vereinbarungen beigefügt. Bei Neuverpachtungen werden die Verpächter bestrebt sein, solche Vereinbarungen in die standardisierten Vertragsunterlagen zu integrieren.

Inwieweit solche Vertragsmuster vom Pächter akzeptiert werden ist – wie bereits erwähnt – vor allem von der Schärfe des Wettbewerbs auf den lokalen Pachtteilmärkten um die angebotenen Pachtflächen und von der Verhandlungsstärke der Vertragspartner abhängig. Den Verfassern ist bekannt, dass z.B. bei verpachtetem Kirchenland solche Vereinbarungen nachträglich in Pachtverträgen aufgenommen wurden. Dagegen hat die mit

---

[32] Die Rückgabe der Pachtflächen wird z.B. durch folgenden Standardtext präzisiert:
Bei Vertragsende hat der Pächter den Pachtgegenstand unbeschadet der in § ... getroffenen Regelungen in dem Zustand zurückzugeben, der einer bis zur Rückgabe fortgesetzten ordnungsgemäßen Bewirtschaftung entspricht. Die Rückgabepflicht erstreckt sich auch auf das Zubehör sowie alle mit dem Pachtgegenstand verbundenen insbesondere die in § ... aufgeführten Rechte. Die gleiche Verpflichtung gilt auch für solche öffentlich rechtlichen oder privaten, vom Pächter selbst während der Pachtzeit erworbenen Liefer- und Abnahmerechte, Preisgarantien, Renten, Prämien u.a., die auf die landwirtschaftliche Erzeugung des Pachtbetriebes zurückgehen, selbst wenn er solche Rechte durch unmittelbaren Erwerb von Beteiligungen erworben hat. In einem solchen Fall hat er Anspruch auf Ersatz des Verkehrswertes. Zug um Zug gegen Übertragung derartiger an seine Person gebundener Rechte auf den Verpächter.

der Privatisierung der ehemaligen volkseigenen LF beauftragte Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft solche Vereinbarungen mit den Pächtern nicht abgeschlossen. Hierfür maßgeblich dürften übergeordnete politische Gründe gewesen sein. Die Bundesregierung kann nicht einerseits Gesetze verabschieden, um die aktiven Landwirte zu stärken, andererseits aber bei verpachteter bundeseigener LF durch entsprechende Vereinbarungen das Gegenteil durchsetzen. In einem ähnlichen Dilemma befinden sich u.a. die neuen Länder, die teilweise im erheblichen Umfang selbst oder über beauftragte Institutionen landeseigene Flächen verpachtet haben.

Werden solche privatrechtlichen Verpflichtungen von beiden Vertragsparteien akzeptiert, stellt sich die rechtliche Frage, ob sie auch erfüllt werden können. Sollte das z.B. aus Gründen, die im übergeordneten europäischen Gemeinschaftsrecht liegen, nicht möglich sein, wäre der Pächter möglicher Weise von seiner Leistungspflicht befreit. So begründete der BGH in einem Urteil vom 11.07.03 seine Entscheidung, den Verpächter von seiner im Pachtvertrag eingegangenen Verpflichtung zu entbinden, die Milchreferenzmenge nach Beendigung des Pachtverhältnisses am 31.03.2001 zurück zu gewähren (vgl. Agrar- und Umweltrecht, H 2 2004, S. 61-62). Offen bleiben muss hier, in wie weit die rechtlichen Regelungen zur Rückgabe der Milchreferenzmenge Rückschlüsse auf entsprechende Regelungen zur Rückgabe des Prämienrechts zulassen.

3.4.3 Ökonomische Sachverhalte

Insbesondere bei Altpachtverträgen stellt sich die Frage, ob ein finanzieller Nachteil auszugleichen ist, der dadurch entstehen kann, dass eine privatrechtlich vereinbarte Verpflichtung unmöglich erfüllt werden kann, weil sie mit dem zwischenzeitlich geänderten öffentlichen Recht, insbesondere dem europäischen Gemeinschaftsrecht, nicht vereinbar ist. Diese Frage soll zunächst aus ökonomischer und danach aus juristischer Sicht unter folgenden vereinfachten Annahmen zu beantworten versucht werden:

- Die Prämienrechte verbleiben nach dem Pachtvertragsende rechtlich unstrittig beim Pächter.
- Der Pächter veräußert die Prämienrechte.
- Der Verpächter erhält die „nackte“ Fläche zurück, die dadurch erheblich an Wert verliert.

Aus ökonomischer Sicht würde sich bei dieser Rechtslage in absehbarer Zeit für die Verkehrswerte von LF eine Preisspaltung ergeben. Sofern Prämien freie Flächen in nennenswerter Zahl am Markt angeboten werden, würde sich hierfür ein eigenständiger Markt bilden, und es wäre im Vergleich zu Prämien berechtigten Flächen cet.par. mit erheblichen Preisabschlägen zu rechnen. Die Differenz zwischen den beiden Verkehrswerten

wäre der nach dem sachgerechten Vergleichswertverfahren ermittelte finanzielle Nachteil des Verpächters, der ihm durch die relevante Änderung des öffentlichen Rechts entstehen würde[33].

Aus juristischer Sicht stellt sich die Frage, ob der finanzielle Nachteil des Verpächters durch die Rechtsänderung auszugleichen ist und, falls ja, durch wen. Das bereits zitierte BGH Urteil vom 11.07.03 (Agrar- und Umweltrecht H 2, 2004, S. 62) kommt im Zusammenhang mit der ebenfalls durch Änderung des öffentlichen Rechts nicht mehr möglichen Rückgabe der Milchreferenzmenge zu folgendem Ergebnis: „... aus dem allgemeinen Sinn und Zweck der Regelung über die Zusatzabgabe für Milch folgt, dass einem Landwirt eine Referenzmenge nur dann eingeräumt werden kann, wenn er die Eigenschaft eines Milcherzeugers hat.... Dies schließt die Rückübertragung einer verpachteten Referenzmenge auf einen Verpächter ohne Erzeugereigenschaft in den Fällen der flächengebundenen und auch der flächenlosen Verpachtung aus. Gerade wenn die Referenzmenge zum alleinigen Gegenstand des Pachtvertrages gemacht worden ist, besteht die Gefahr, dass sie der Verpächter nach erfolgter Rückübertragung nicht zur Erzeugung oder Vermarktung von Milch, sondern dazu verwendet, aus ihr – sei es durch erneute Verpachtung, sei es durch Veräußerung – einen finanziellen Vorteil zu ziehen. Dies zu verhindern, ist das Hauptziel der Art. 7 Abs. 2 der Verordnung Nr. 3950/92“.

Im konkreten Fall sieht der BGH keinen finanziellen Nachteil des Klägers, der auszugleichen wäre, weder vom Beklagten (er hat das Leistungshindernis nicht zu vertreten) noch von der öffentlichen Hand. Vielmehr wird auf der Grundlage der zitierten Verordnung unterschieden zwischen finanziellen Vorteilen, die quasi durch Spekulationsgewinne erzielt werden, und solchen, die durch aktive Milcherzeugung erwirtschaftet werden. Die marktwirtschaftliche Lösung wäre eine Aufteilung möglicher wirtschaftlicher Vorteile auf den Anbieter (Kläger) und Nachfrager (Beklagten) entsprechend der jeweiligen Funktionsverläufe von Angebot und Nachfrage gewesen. Offensichtlich haben die agrarpolitischen Eingriffe zu Gunsten der aktiven Milcherzeuger und ihre rechtliche Untermauerung das BGH veranlasst, sich wie zitiert zu entscheiden und wegen der sehr hohen Regelungsdichte die Einbeziehung marktwirtschaftlicher Ergebnisse als nicht relevant anzusehen.

Das BGH-Urteil lässt zwar wegen des anderen Sachverhalts keine unmittelbaren Rückschlüsse zu, wie die Entscheidung bei einer Wertminderung der Fläche durch Abtrennung der Prämienrechte ausfallen würde. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass auch bei der

---

[33] Soweit Prämien freie Flächen nicht in ausreichender Zahl auf dem Kaufmarkt angeboten werden, müsste der Barwert herangezogen werden, der sich aus den unterschiedlich hohen Pachtpreisen bei Flächenverpachtungen mit und ohne Prämienrechten ergibt. Auf Probleme bei der Berechnung dieses Barwertes muss hier nicht weiter eingegangen werde.

Entkoppelung ein entstehender finanzieller Nachteil zumindest teilweise vom Verpächter ohne Entschädigung hin zu nehmen ist. Insoweit besteht für den Verpächter ein erheblicher Anreiz, eine Mitunternehmerschaft durch Kooperation anzustreben, um diesen möglichen Nachteil zu umgehen.

Ob das neue Prämiensystem einen Eingriff in das grundgesetzlich garantierte Eigentumsrecht darstellt, kann hier nicht beantwortet werden. Das wird sich herausstellen, wenn betroffene Verpächter vom Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit der Regelung überprüfen lassen. Ergänzend sei hinzu gefügt, dass auch das Grundgesetz weder einen Schutz vor EU-Verordnungen vorsieht noch einen uneingeschränkten Schutz vor Eingriffen in das Eigentum bietet. Inhalt und Schranken des Eigentums können durch Gesetze bestimmt werden; auch mit dem hier diskutierten Gesetzentwurf.

Wenn mit der Verabschiedung des Gesetzes und den dazugehörigen Verordnungen der genaue Inhalt der zukünftigen Regelungen fest steht, wird die endgültige Rechtslage sicherlich noch durch zahlreiche Gerichtsentscheidungen präzisiert. Pächter und Verpächter sollten daher in den bereits abgeschlossenen und zukünftig abzuschließenden Pachtverträgen einvernehmliche, von Fachjuristen entwickelte, privatrechtliche (Standard-) Vereinbarungen über den Verbleib der Prämienrechte treffen. Das Risiko, dass diese Vereinbarungen gegen das sich im Zeitablauf ändernde öffentliches Recht verstoßen, lässt sich zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt ebenso wenig vermeiden wie das damit verbundene Risiko des Verpächters, finanzielle Nachteile ohne Entschädigung hin nehmen zu müssen.

4 Ausblick über die Entwicklung der Pachtmärkte und Zusammenfassung

4.1 Beeinflussung der Markttransparenz durch die GAP-Reform

In Deutschland lässt das materielle Pachtrecht den Vertragspartnern bisher weitgehende Vertragsfreiheit. Das Geschehen auf dem Pachtmarkt wird deshalb vom Verlauf der Angebots- und Nachfragefunktion bestimmt, zumal sich die im Landpachtrechtverkehrsgesetz möglichen staatlichen Eingriffe als stumpfes Schwert erwiesen haben[34]. Nach der Umsetzung der GAP-Reform wird sich die Pachtpreisbildung aller Voraussicht nach zwar

[34] Im Grundsatz trifft dies auch für den Grundstücksmarkt zu, weil die staatlichen Eingriffe, die das Grundstücksverkehrsgesetz ermöglicht, kaum genutzt werden (vgl. hierzu Klare et.al., 2001). Die mehrmals politisch kontrovers diskutierten Nutzen und Kosten der Anwendung dieses Gesetzes haben jedoch bisher nicht zu einer Streichung der Eingriffsmöglichkeiten geführt.

ebenfalls ohne direkte staatliche Markteingriffe vollziehen. Je nach endgültiger rechtlicher Ausgestaltung wird das Marktgeschehen unter Berücksichtigung des möglichen Verkaufs von Prämienrechten ohne Fläche jedoch komplexer und intransparenter. Wahrscheinlich ist folgende Entwicklung:

– Es entsteht ein Kaufmarkt für die prinzipiell vollständig mobilen Prämienrechte. Die Preise werden durch den Verlauf der Angebots- und Nachfragefunktionen auf den (regionalen) Prämienrechtsmärkten bestimmt. Bei Anwendung des Kombimodells (Betriebsmodells) und positiven Pachtpreisen für die LF ohne Prämienrechte sind hierfür u.a. die in der Abschmelzungsphase betriebsindividuell (betriebsindividuell) unterschiedlich hohen Prämienrechte je Hektar maßgeblich; bei negativen Pachtpreisen ohne Prämienrechte die Differenz zwischen der Prämienhöhe und den Kosten, die aus den Auflagen für die Gewährung von Prämien resultieren.
– Die Pachtpreis bestimmenden Faktoren, die wegen der Unvermehrbarkeit und Unbeweglichkeit des Bodens das Geschehen auf den kleinräumig abzugrenzenden Pachtteilmärkten bestimmen, sind um einen wesentlichen Faktor zu erweitern: Höhe der auf den angebotenen Pachtflächen liegenden Prämienrechte. Beim Kombimodell ist langfristig eine Unterscheidung zwischen Pachtflächen mit oder ohne Prämienrechte(n) wegen der vorgesehenen Angleichung der Hektarprämien ausreichend, beim Betriebsmodell nicht.

Beim Transfer von Flächen mit Prämienrechten ist die Pachtung für beide Vertragspartner mit geringeren Risiken, aber auch geringeren Chancen verbunden als der Kauf. Wegen seiner prinzipiell unbegrenzten Nutzungsdauer müssen beim Kauf Kalkulationen über einen Zeitraum angestellt werden, die weit über die lediglich bis 2012 im EG-Haushalt eingeplanten Zahlungen von Hektarprämien hinaus reichen. Beim Abschluss von langfristigen Pachtverträgen mit vertraglich festgeschriebenen Pachtpreisanpassungsklauseln in regelmäßigen Abständen lassen sich dagegen die Chancen und Risiken einer Änderung der Hektarprämien vor und nach 2012 gleichmäßiger auf die Pachtvertragsparteien verteilen.

Deshalb ist zu erwarten, dass der Transfer von LF einschließlich Prämien durch Kauf cet. par. nur dann fühlbar zunehmen wird, wenn die Veräußerer bereit sind, dass damit allein auf den Käufer überwälzte und als erheblich ein zu schätzende Politikänderungsrisiko mit deutlichen Preisnachlässen zu honorieren. Insbesondere gilt dies bei der Umsetzung der GAP-Reform mit dem Betriebsmodell, weil sich die langfristige Gewährung von Hektarprämien mit gesamtgesellschaftlichen Belangen schwieriger begründen lässt. Für den Transfer von Prämienrechten ohne Flächen an aktive Landwirte gelten hinsichtlich der Höhe des Kaufpreises entsprechende Überlegungen.

4.2 Abschätzung der weiteren Entwicklung auf den Pachtmärkten

Neben der bereits ausführlich diskutierten Entkoppelung der Prämienrechte werden die Pachtpreise durch weitere Elemente der GAP-Reform beeinflusst, insbesondere die

– beschlossenen Änderungen der Marktstützungspolitik,
– Cross-Complicance-Regeln,
– zwischenbetriebliche Umverteilung der Prämienrechte im Kombimodell und
– Prämienkürzungen (z.B. durch die beschlossene obligatorische Modulation).

Zunächst werden Aussagen dieser Reformelemente auf die Entwicklung der Pachtpreise unter cet.par. Bedingungen getroffen. Dabei wird davon ausgegangen, dass verminderte Einkommenserwartungen auf die Pachtpreise überwälzt werden und umgekehrt. Danach werden Modellergebnisse zitiert, um das Zusammenwirken aller wichtigen Einflussgrößen auf die Entwicklung der Pachtpreise auf aggregierter Ebene abzuschätzen.

Anpassungen der Marktstützungspolitik

Preissenkende Effekte sind cet. par. sowohl auf den Pacht- als auch Milchquotenmärkten vornehmlich durch die Milchmarktreform zu erwarten. Durch die bereits dargestellten Beschlüsse wird das Stützungsniveau für den EU-Milchmarkt stark herabgesetzt. „Nach DRV-Berechnungen, die einen Ankaufspreis bei Butter-Intervention von 90 Prozent unterstellt, wird sich der Rohstoffwert der Milch aus der Intervention von Butter und Magermilchpulver auf etwa 21,9 ct/kg Rohmilch in der Endstufe ab dem Jahr 2007 reduzieren. Dies bedeutet gegenüber 2003 einen Rückgang von rd. 6,2 ct/kg“ (vgl. Schmidt, 2003, S. 6). Damit gleichen die gewährten Ausgleichszahlungen in der beschlossenen absoluten Höhe lediglich knapp 50 % des Preisrückgangs aus.

Regional begrenzte preissenkende Effekte sind cet. par. auch auf Standorten mit ausgeprägtem Roggenanbau zu erwarten, weil der Verzicht auf die inländische Marktstützung eine fühlbare Roggenpreissenkung zur Folge haben dürfte.

Cross-Complicance-Regeln

Durch die Bindung der Prämienzahlungen an die Einhaltung der Cross-Comliance-Auflagen können sich je nach endgültiger Ausgestaltung die Kosten für die landwirtschaftliche Flächennutzung oder die Flächenpflege erhöhen. Dadurch vermindern sich die Pachtpreise cet. par. im Vergleich zur Einhaltung der gegenwärtig geforderten guten landwirtschaftlichen Praxis entsprechend.

Umverteilung der Prämienrechte

Die Umverteilung der Prämienrechte wirkt sich cet. par. auf den lokalen Pachtteilmärkten mit Dominanz von Gewinnern (Verlierern) durch vermehrte (verminderte) Prämienüber-

wälzung tendenziell Pachtpreis erhöhend (vermindernd) aus. Gewinner sind im Marktfruchtbau alle Betriebe, die nur einen möglichst geringen Anteil ihrer Ackerflächen mit Getreide, Ölsaaten und Hülsenfrüchten angebaut haben. Verlierer sind alle Betriebe, die nur diese Fruchtarten angebaut haben. In der Milchproduktion und der Rindfleischerzeugung zählen Betriebe zu den Gewinnern, die diese Produktionsrichtungen extensiv (durchschnittliche Milchleistung, Mutterkuhhaltung) auf Grünland betrieben haben. Verlierer sind vor allem intensive Milchvieh- und Bullenmastbetriebe mit geringem Grünlandanteil. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass die Verteilungsgewinne in Ackerbauregionen mit hohem Zuckerrübenanteil möglicher Weise durch die noch ausstehende Reform des Zuckermarktes deutlich geschmälert bzw. sogar negativ werden.

Reduzierung der Hektarprämien

Generelle Prämienkürzungen führen cet. par. durch verminderte Überwälzungseffekte tendenziell zu flächendeckenden Pachtpreisabsenkungen. Bereits in den ersten Jahren nach der Umsetzung der GAP-Reform werden die Direktzahlungen durch Abzüge für die Modulation und die Auffüllung einer nationalen Reserve für Härtefälle gekürzt. Hinzu kann ein Verdünnungseffekt durch die Beantragung von Hektarprämien für mehr LF als geplant kommen. Darüber hinaus drohen Kürzungen bei Überschreitung des vorgesehenen EU-Finanzrahmens für GAP-Ausgaben. Insgesamt können sich die Kürzungen ohne Berücksichtigung der skizzierten Umverteilungseffekte und ohne die fakultativ mögliche Einführung der Envelope-Regelung bis zum Jahr 2007 durchaus über alle Bundesländer im Durchschnitt auf bis zu 10 % summieren.

Sektorale Modellergebnisse bis 2010

Unter Einbeziehung der wesentlichen Elemente der GAP-Reform hat Bertelsmeier (2003) mit Hilfe des sogen. „Betriebsgruppenmodells FARMIS“ die Auswirkungen unterschiedlicher Prämienmodelle auf die Pacht- und Milchquotenmärkte abgeschätzt. Als Referenzsystem diente die unveränderte Fortführung der Agenda 2000.

Die Ergebnisse fasst der Autor wie folgt zusammen:

„Eine Umsetzung der **Agenda 2000** bis zum Zieljahr 2010 hat zur Folge, dass die Produktionsmengen pflanzlicher Erzeugnisse aufgrund des biologisch-technischen Fortschritts steigen, die Rindfleischerzeugung aber vor allem durch starke Rindfleischpreissenkungen zurückgeht, was aus deutlichen Reduzierungen der Umfänge in der Mastbullen- und Mutterkuhhaltung resultiert. In der Veredlungsproduktion führen hingegen günstige Preisentwicklungen zu Bestandsaufstockungen. Die Nettowertschöpfung zu Faktorkosten verringert sich trotz eines Anstiegs des Direktzahlungsvolumens um etwa 15 %. Ursache dafür sind insbesondere höhere Aufwendungen für Betriebsmittel (Düngemittel, Pflanzenschutzmittel, Energie). Die Pachtaufwendungen verringern sich um 10 %, da sich im Durchschnitt eine Verminderung der Pachtpreise für Ackerflächen um 4,8 % und für

Grünlandflächen um 46 % abzeichnet. Die Pachtpreisentwicklung bei Grünlandflächen ist auf die Rückgänge der Erzeugerpreise bei Rindfleisch sowie die Bestandsabstockungen bei Milchkühen infolge des technisch-züchterischen Fortschritts zurückzuführen, wodurch die Grenzverwertung für Grünlandflächen deutlich reduziert wird“ (ebenda, S. 186-187).

Bei einer vollständigen Entkoppelung über eine Betriebsprämie ergibt sich in der pflanzlichen Produktion u.a. eine Einschränkung des Roggenanbaus. In der tierischen Produktion bewirkt die Entkoppelung bei der Mastbullen- und Mutterkuhhaltung ein Rückgang um 25 bzw. 30 %, während die Milchquoten vollständig ausgeschöpft werden. Das sektorale Einkommen erhöht sich gegenüber der Referenz durch die Erhöhung der Direktzahlungen und der Effizienz des Faktoreinsatzes geringfügig um 1,2 %. Futterbau- und Gemischtbetriebe profitieren vom Anstieg der Erzeugerpreise für Rindfleisch. Marktfruchtbetriebe weisen u.a. wegen der Kürzung des Prämienvolumens im Rahmen der Modulation Einkommensrückgänge auf. Die Auswirkungen auf die Pachtmärkte werden wie folgt beschrieben: „Eine **entkoppelte Betriebsprämie** bewirkt unter den gegebenen Modellannahmen einen deutlichen Rückgang der Pachtpreise für Acker- und Grünland. In der Realität ist mit dieser Entwicklung zu rechnen, wenn auf einem lokalen Pachtmarkt die Anzahl der Prämiennachweisflächen die Anzahl der Prämienrechte übersteigt und zudem die Prämienrecht unabhängig von der Fläche gehandelt werden können.... Aufgrund der Aggregation der Betriebe zu Betriebsgruppen und der im Modell unterstellten Größe eines Handelsgebietes für landwirtschaftliche Flächen ließ sich diese Entwicklung bei den Modellrechnungen jedoch nicht beobachten. Die Einsparungen bei den Pachtaufwendungen führen dazu, dass sich das Nettoeinkommen im Vergleich zur Referenzsituation stark erhöht, d.h. die Überwälzung von direkten Transferzahlungen an die Eigentümer des Faktors Boden ist deutlich eingeschränkt“ (ebenda, S. 189-190).

Eine regional einheitliche LF-Prämie hat vergleichbare Allokationseffekte wie eine entkoppelte Betriebsprämie zur Folge. Wegen der Verteilung der Prämienrechte auf die gesamte LF kann erwartet werden, dass kaum Acker- und Grünland brach fällt. Im tierischen Bereich führt die verstärkte Grünlandnutzung zu weniger stark ausgeprägten Bestandsabstockungen bei Mastbullen und Mutterkühen. Weil ein Teil der Tierprämien im Zuge der Angleichungsphase der Hektarprämien auf die Ackerfläche umgelegt wird und zudem vor allem Betriebe mit Zuckerrübenanbau von Mitnahmeeffekten profitieren, haben Marktfruchtbetriebe bei diesem Prämienmodell einen stärkeren Einkommenszuwachs als Futterbaubetriebe. Die Auswirkungen auf die Pachtpreise werden wie folgt eingeschätzt: „Eine **regional einheitliche LF-Prämie** hat vor allem steigende Pachtpreise für Grünlandflächen zur Folge, da die Prämien die Grenzverwertung für Grünland unmittelbar erhöhen. Für Ackerflächen ist in den meisten Regionen mit einem moderaten Anstieg der Pachtpreise zu rechnen, da das Niveau der LF-Prämien etwa in der Größenordnung der unter der Agenda 2000 beschlossenen *Grandes Cultures* – Prämien liegt. Die Pachtaufwendungen erhöhen sich dadurch deutlich (ca. 30 %). Diese Ergebnisse deuten darauf

hin, dass unter diesen Szenariobedingungen ein deutlich höherer Prämienanteil an die Grundeigentümer überwälzt wird als unter Agenda-Bedingungen. Anders herum kann die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Tierprämien, die im Referenzszenario ausgezahlt worden sind, sich in einem weitaus geringerem Maße auf die Grünlandpreise auswirken als Zahlungen mit einem direkten Flächenbezug“ (ebenda, S. 189-190). In Abhängigkeit von den untersuchten Politikoptionen wurden neben den Pachtmarkt-Wirkungen auch die Auswirkungen auf die Milchquotenmärkte untersucht: „In allen Szenarien wird die regionale Milch-Referenzmenge vollständig ausgeschöpft, was sich an Gleichgewichtspreisen für Milchquote größer Null ablesen lässt. Die Rückgänge der Quotenpreise bei Einführung einer entkoppelten Betriebsprämie sind Ausdruck von Verringerten Erzeugerpreisen für Milch sowie der Entkopplung der Direktzahlungen. Die Zahlung von flächenbezogenen Prämien (**LF- bzw. AF/GL-Prämien**) hat im Vergleich zu einer entkoppelten Betriebsprämie leicht steigende Quotenpreise zur Folge, da durch die erhöhte Grünlandnutzung in diesen Szenarien Auswirkungen auf die Nutzungskosten für betriebseigene Futtermittel zu erwarten sind. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass auch eine Teilüberwälzung von Prämienzahlungen, die an die Nutzung des Grünlands gebunden sind, auf die Quotenpreise stattfindet“ (ebenda, S. 191).

Festzuhalten bleibt somit, dass unter den Modellbedingungen die Überwälzungen der Direktzahlungen via veränderter Pachtpreise gegenüber dem Referenzsystem bei Umsetzung der GAP-Reform mit dem Betriebsmodell abnimmt, mit einer regional einheitlichen LF-Prämie dagegen vor allem wegen höherer Pachtpreise für Grünland dagegen zunimmt. Mit sektoralen Modellrechnungen lassen sich generelle Entwicklungstendenzen aufzeigen, wenn die Modellannahmen zumindest in groben Zügen die tatsächliche Entwicklung widerspiegeln. Ebenso sind regional differenzierte Aussagen möglich, jedoch keine auf meso- und mikroökonomischer Ebene. Auf Mesoebene wurden insbesondere die Verhandlungsergebnisse zwischen Pächtern und Verpächtern dargestellt. Sie weisen in die gleiche Richtung wie die sektoralen Modellergebnisse.

Einzelbetriebliche Anpassungsstrategien

Auf Mikroebene müssen sich die Betriebsinhaber ab 2005 entscheiden, ob sie die ihnen entkoppelt gewährten Hektarprämien für konsumtive Zwecke, zur Verrechnung mit dem Verlust in anderen Produktionszweigen, zum Ausbau von Gewinn trächtigen Produktionszweigen oder für außerbetriebliche Anlage – und Erwerbszwecke (private Kapitalbildung, Aufnahme einer nicht landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit) verwenden wollen. Bei der ggf. notwendigen, strategischen Neuausrichtung der Betriebe ist zwischen kurz- und langfristigen Veränderungsmöglichkeiten zu unterscheiden. Kurzfristig lassen sich nur die variablen Kosten und Erträge verändern. Längerfristig ist zu entscheiden, ob der Betrieb aufgegeben oder wie er weiter bewirtschaftet werden soll. Je früher diese Entscheidung getroffen wird, desto gezielter können die gewährten Hektarprämien für die genannten Zwecke verwendet werden.

Bei den Milchviehbetrieben lassen z.B. die schwierigen Rahmenbedingungen und die entkoppelt gewährten Direktzahlungen in den nächsten Jahren einen vermehrten Ausstieg aus der Milchproduktion erwarten, sei es durch verstärkte Aufgabe im Generationswechsel, Aufgabe des Betriebszweigs Milchkuhhaltung in Großbetrieben mit tarifär entlohnten Arbeitskräften und ggf. Ausdehnung rentabler Betriebszweige oder Aufnahme einer außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit. Durch diese voraussichtliche Entwicklung steigt das Angebot an Milchquoten sowie nicht mehr für die Milcherzeugung benötigtes, mit einem generellen Umbruchverbot belegtes Grünland.

Als Nachfrager nach Milchquoten und Grünland dürften vornehmlich sehr erfolgreich bewirtschaftete Milchviehbetriebe auftreten, die in der Lage sind, die Effizienz des Faktoreinsatzes durch umfassende Investitionen zwecks erheblicher Aufstockung der Milchbestände zu verbessern. Wegen der erheblichen Risikobereitschaft für die Durchführung solcher Investitionen ist davon auszugehen, dass die Nachfrage nach Milchquoten an der Quotenbörse nur bei einem fallenden Kaufpreis dem Angebot entspricht. Da für die Berechnung der Milchprämien die am 31.03.05 nachgewiesene Milchquote maßgeblich ist, ist danach mit einem weiterem Preisrückgang der bereits in jüngster Zeit stark gefallenen Quotenpreise zu rechnen. Gleichzeitig ist auf den Pachteilmärkten generell mit fallenden Pachtpreisen für „nacktes“ Grünland zu rechnen. Bei komparativen Standortnachteilen dürfte das Angebot die Nachfrage übersteigen, weil auch mit alternativer landwirtschaftlicher Nutzung keine positiven Grundrenten zu erzielen sein dürften. Dennoch dürfte auf Grund der gewährten Hektarprämien auf der Nachfrageseite regelmäßig noch ein Wettbewerb um die Nutzung des angebotenen Grünlandes statt finden, so dass der Verpächter dennoch im allgemeinen einen vergleichsweise hohen Pachtpreis erzielen dürfte.

Weitere Entwicklung der landwirtschaftlichen Rahmenbedingungen im globalen Kontext

Die nächste Überprüfung der Wirkungen der Agrarreform im Jahr 2009 könnte zu weiteren, vermutlich allerdings moderaten Kürzungen führen. Ebenfalls nicht auszuschließen sind Auswirkungen auf die Hektarprämien durch die Aufnahme zehn weiterer Mitgliedsstaaten in die EU. Auf der Basis der bisherigen Beschlüsse ist auf Drängen dieser Länder bei den Hektarprämien eine Umverteilung zu Lasten der alten Mitgliedsstaaten nicht unwahrscheinlich.

Die EU ist bestrebt, die WTO-Verhandlungen doch noch zu einem erfolgreichen Ende zu führen. Je weniger die Vorleistungen der EU mit der beschlossenen GAP-Reform von den anderen WTO-Mitgliedern als ausreichend angesehen werden, desto mehr sind cet. par. in der Tendenz zusätzliche Pachtpreis dämpfende Effekte zu erwarten. Noch ist z.B. nicht entschieden, ob z.B. trotz der Möglichkeit einer nur teilweisen Entkoppelung der Prämienrechte oder der Gewährung von Flächenprämien im Rahmen des Kombimodells die

Einordnung der Direktzahlungen in die „Grüne Box“ von den anderen WTO-Mitgliedern toleriert wird oder nicht.

Bei langfristiger Betrachtung werden die weiteren WTO-Verhandlungen sicherlich das Ziel einer vollständigen Liberalisierung des weltweiten Handels mit Agrarprodukten anstreben. Je umfassender dieses Ziel realisiert wird, desto mehr wirken sich komparative Standortvorteile für die Produktion bestimmter landwirtschaftlicher Produkte cet. par. Pachtpreis stimulierend aus und umgekehrt. Isermeyer (1999) sieht aus nationaler und EU-Ebene

- Standortvorteile in der pflanzlichen Produktion bei weitgehender Ausschöpfung von Kostendegressionen,
- sich abzeichnende Standortnachteile in der Schweine- und Geflügelproduktion durch höhere Auflagen und Widerstände vor Ort,
- erhebliche Standortnachteile in der Rindfleisch- und Milchproduktion, die von der Entkoppelung und dem Zollabbau besonders betroffen sein werden.

Auf lange Sicht ergeben sich hieraus im weltweiten Maßstab für Marktfruchtbaubetriebe günstigere Einkommensaussichten als für Veredlungs- und Futterbaubetriebe. Trifft diese Einschätzung zu, führt die Liberalisierung des Weltagrarhandels cet. par. auf EU- und nationaler Ebene bei sehr langfristiger Betrachtung zu einer entsprechenden Pachtpreisdifferenzierung der LF nach Nutzungsart.

4.3 Zusammenfassung

Im Juni 2003 haben die EU-Agrarminister in Luxemburg eine weitreichende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) beschlossen. Die Reformbeschlüsse eröffnet den Mitgliedsstaaten unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten. Deutschland hat sich in dem vorliegenden Gesetzentwurf für eine vollständige Entkoppelung der landwirtschaftlichen Produktion von den gewährten Direktzahlungen und gegen die Anwendung des im Regelfall vorgesehenen Betriebsmodells entschieden. Mit der Auswahl des „sogen. Kombimodells“, das als eine Variante des Regionalmodells ebenfalls zur Auswahl stand, sollen neben der Entkoppelung weitere politische Ziele verfolgt werden. In der Arbeit werden die Vor- und Nachteile der des Betriebs- und des Kombimodells zur Verteilung der Prämien dargestellt und die zusätzlichen politisch verfolgten Ziele aus ökonomischer Sicht kritisch gewürdigt. Das wesentliche Ziel dieser Arbeit ist jedoch die Beantwortung der Frage, inwieweit die Überwälzungseffekte via hohe Pachtpreise durch die nationale Vorgehensweise bei der Umsetzung der GAP-Reform vermindert wird, um die Einkommen der aktiven Landwirte als ebenfalls bedeutendes agrarpolitisches Ziel zu stärken. Aus juristischer Sicht ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass es sich sowohl bei den Be-

triebsprämien– als auch beim Kombiprämienmodell im Grundsatz um personenbezogene Prämien handelt. Die Prämien erhält der Landwirt, dem sie zugeteilt wurden oder der sie durch Kauf erworben hat. Wird einem Landwirt die Fläche entzogen, muss er dieser Fläche kein Prämienrecht mitgeben, und Flächeneigentümern, die keine Betriebsinhaber sind, können keine Prämienrechte übertragen werden. Diese Regelungen sind mit dem im BGB enthaltenen Landpachtrecht nach Meinung einiger Juristen nur schwer zu vereinbaren.

Die angestellten Überlegungen zeigen, dass es bei der Überwälzungseffekten von Prämierechten nach der Umsetzung der GAP-Reform je nach ausgewähltem Prämienmodell zahlreiche Unterschiede und Übereinstimmungen gibt. Wesentliche Unterschiede sind folgende:

- Die Möglichkeit der innerbetrieblichen Verlagerung unterschiedlich hoher Prämienrechte von Pacht- auf Eigentumsflächen zu Gunsten weiter wirtschaftender und nach der Reform aufgebender Landwirte besteht nur beim Kombimodell. Während der Anpassungsphase kann hierfür das Niveaugefälle zwischen Ackerland- und Grünland genutzt werden.
- Prämienlose Flächen gibt es nur bei Umsetzung der GAP-Reform mit dem Betriebsmodell. Mit zunehmenden Anteil vermindert sich die Überwälzung der Prämienzahlungen auf Alteigentümer und umgekehrt. Nutznießer sind vor allem nach der Reform aufgebende Landwirte und im geringerem Ausmaß auch weiterwirtschaftende Landwirte. Prämienrechtüberhänge mit gegenteiliger Wirkung gibt es dagegen vor allem beim Kombimodell.
- Die Durchführung von Dreiecksgeschäften beschränkt sich im Kombimodell auf die Anpassungsphase. Im Betriebsmodell ist sie nachhaltig und wegen der im Durchschnitt größeren Prämienunterschiede je Flächeneinheit zwischen den Betrieben auch wirkungsvoller möglich. Größte Nutznießer sind wiederum Landwirte, die ihre Betriebe nach der Reform aufgeben. Erheblich können davon auch die weiter wirtschaftenden Landwirte profitieren.
- Die Streuung der Überwälzungseffekte auf die Verpächter ist beim Betriebsmodell durch die großen zwischenbetrieblichen Unterschiede bei den Hektarprämien ungleich größer.
- Durch einheitlich hohe Hektarprämien im Kombimodell nach der Anpassungsphase resultierende Einkommensumverteilungen zwischen den Betrieben bewirken cet. par. im wesentlichen gleichgerichtete Überwälzungen auf die Verpächter. Bei Anwendung des Betriebsmodells entstehen keine vergleichbaren Umverteilungen.

Wesentliche Übereinstimmungen bestehen in folgenden Bereichen:

- Die Marktposition der Altverpächter wird deutlich geschwächt.

- Insbesondere die Marktposition der nach der GAP-Reform aufgebenden Landwirte wird deutlich gestärkt.
- Zumindest mittelbar, teilweise auch unmittelbar wird die Marktposition des weiter wirtschaftenden Landwirtes ebenfalls gestärkt.

Durch die unterschiedliche Beeinflussung der Marktpositionen verringern sich bei beiden Prämienmodellen die Überwälzungseffekte an Altverpächter vor allem zu Gunsten der Verpächter nach der GAP-Reform. Die hohen Überwälzungseffekte an die Verpächter insgesamt bleiben aber weitgehend bestehen. Beim Betriebsmodell sind sie durch das Vorhandensein Prämien freier Flächen und die vermutlich sehr viel größere Bedeutung von Dreiecksgeschäften geringer einzustufen als beim Kombimodell.

Als Maßnahmen zur Minderung der Überwälzungseffekte wird vorgeschlagen, das Entstehen von Prämienüberhängen generell so weit wie möglich zu verhindern. Vorgeschlagen wird z.B. die Prämienrechte bei Flächenumwidmung für nicht landwirtschaftliche Zwecke heraus zu kaufen und die Vergabe solcher Rechte in Härtefällen sehr restriktiv zu handhaben. Die bei der Übertragung von Prämienrechten auftretenden rechtlichen Probleme werden von Juristen unterschiedlich beurteilt. Bereits gegenwärtig ist zu beobachten, dass sogen. Altpachtverträge im Einvernehmen beider Vertragspartner mit Zusatzklauseln versehen werden, die die Position des Eigentümers stärken. Aus der Rechtssprechung zur Milchquotenregelung zeigt sich, dass juristische Entscheidungen und ökonomische Sachverhalte nicht immer deckungsgleich sind. Da eine Übertragung dieser Rechtssprechung auf die juristische Behandlung des Prämienrechts nicht ohne weiteres möglich ist, bleibt die Präzisierung der endgültigen Rechtslage durch noch zu treffende, sicherlich zahlreiche Gerichtsentscheidungen abzuwarten.

In einem Ausblick über die Entwicklung der Pachtmärkte wird verdeutlicht, dass das Geschehen auf den Pachtmärkten durch die Entkoppelung generell komplexer und intransparenter wird und auf sektoraler Ebene durch die Umsetzung der GAP-Reform mit dem Kombimodell – gemessen an der Nettowertschöpfung der Landwirtschaft – keine generelle Verminderung der Überwälzungseffekte durch verminderte Pachtpreise zu erwarten ist.

Literaturverzeichnis

ABl. der EU (2003): Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003. L 270, S. 1 ff.

Agrar- und Umweltrecht (2004): Pachtvertrag: Rückgabe der Milchreferenzmenge; BGH-Urteil v. 11.7.2003, H. 2, S. 61-62

Agrarbericht (2003): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung

Agrarrecht (1997): Pachtrückgabe, Milchrente, Herausgabeanspruch, Verjährung; BGH-Urteil v. 25.4.1997, H. 7, S. 214-216

Asbrand, A. (2004): Prämien wie übertragen? Landwirtschaftliches Wochenblatt H. 6, S. 15

Bertelsmeier, M.: Wirkungen von direkten Transferzahlungen auf Boden- und Quotenmärkte sowie Abschätzung von Überwälzungseffekten. Vorlaufiger Endbericht zum Forschungsauftrag des BMVEL. Braunschweig, Dezember 2003.

BMVEL (2003): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, Bonn, 22.12.

BMVEL (2004): Agrarreform konkret – so werden die Reformbeschlüsse in Deutschland umgesetzt, Bonn.

Bremer (2003): Bewirtschafterwechsel vermeiden. Land & Forst, 25.9., S. 48-49

Dehne, A. (2003): Die Entkoppelung macht nur Juristen glücklich. Land & Forst, 14.4., S. 6-8

Doll, H. und Klare, K. (2003): Hohe Preise für mehr Fläche. DLG-Mitteilungen 118 (2), S. 36-40.

Glas (2003): Unsichere Pachtverhältnisse. DLG-Mitteilungen, H. 12, S. 33-35

Happe, K. und Balmann, A. (2002): Struktur-, Effizienz- und Einkommenswirkungen von Direktzahlungen, Agrarwirtschaft, Jg. 51, H. 8, S. 376-388

Isermeyer, F. (2003 a): Wirkungen des Entkopplungsvorschlags der Europäischen Kommission. Arbeitsbericht 01/2003 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Braunschweig.

Isermeyer, F. (2003 b): Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 03/2003 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Braunschweig.

Isermeyer, F. (2003 c): Gleitflug in die regionale Einheitsprämie – ein Vorschlag zur Entkoppelung der Direktzahlungen. Arbeitsbericht 07/2003 des Insituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.

Jeinsen, U. (2003): Die Agrarreform 2003 – Konsequenzen für die Vertragsgestaltung. Agrar- und Umweltrecht, H. 10 S. 293-297

Jochimsen, H. (2003), Entkoppelung der Prämien (Teil 2): Pachtpreise für Sofa-Bauern?, Bauernblatt 15.11.2003, S. 34-35

Jochimsen, H. (2003): Entkoppelung der Prämien (Teil 1): Gewinner und Verlierer, Bauernblatt 1.11.2003, S. 26-31

Jochimsen, H. (2004): Bauer Meier und sein Kombi-Modell..., H. 1, S. 27-33

Klare, K., Doll, H. und Roggendorf, W. (2001): Potenzielle Auswirkungen von Bodenfonds als Kapitalanlage auf landwirtschaftliche Betriebe. Arbeitsbericht 6 des Insituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume.

Kleinhanß, W.(2003): Verteilungseffekte regionaler Acker- und Grünlandprämien im Vergleich zur Betriebsprämie. Agra-Europe 41/03, Dokumentation S. 1-8

Kleinhanß, W.; Bertelsmeier, M.; Manegold, D.; Offermann, F.; Osterburg, B.; Salomon, P. (2003): Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000. Gemeinsamer Arbeitsbericht 02/2003 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume und des Instituts für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL, Braunschweig.

Koester, U. und Tangermann, S. (1976): Alternativen der Agrarpolitik. Landwirtschaft-Angewandte Wissenschaft H. 182.

Offermann, F.; Bertelsmeier, M. und Kleinhanß, W. (2003): Teilentkopplung der Rinderprämien auf dem Prüfstand. Agra-Europe 39/03. Sonderbeilage S. 1-4.

Paulsen, P. und Stamp, H.P. (2003): Die Agrarreform (Teil 5): Besonderheiten bei einigen Kulturarten. Bauernblatt, 1.11.2003, S. 4

Schlindwein, B. (2003): EU-Agrarreform: Wohin geht die Reise? top agrar H. 8, S. 30-34

Schmidt, H. (2003): Luxemburger Beschlüsse: Milchwirtschaft wird gebeutelt. Raiffeisen Nr. 4, S. 5-7

Sonnleitner, G. (2004): „Unsere Argumente werden sich durchsetzen“. top agrar H. 1, S. 34-36

top agrar (2004): Agrarreform: Pokern, H. 1, S. 24-26

Wissenschaftlicher Beirat beim BML (1997): Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform. Entkopplung der Preisausgleichszahlungen und Umsetzung der GATT-Beschlüsse. Angewandte Wissenschaft, H. 459

Wissenschaftlicher Beirat beim BMVEL (2003): Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats zu den Luxemburger Beschlüssen. Agra-Europe 47 (03), Sonderbeilage 1-6

Anlage 1

Basisverhältnisse, Pachtpreise und Pachtmarktanspannungen

Pachtflächenanteile

In den alten Ländern nahm der Pachtflächenanteil von 1993 bis 2001 um 5 Prozentpunkt auf 52 % zu (Tabelle 1). In Niedersachsen, mit seiner günstigeren Betriebsgrößenstruktur fiel die Zunahmerate bei höherem Durchschnittsniveau vergleichsweise geringer aus als in Bayern mit einem hohen Anteil an Nebenerwerbsbetrieben. Allerdings befanden sich 2001 in den wettbewerbsfähigern Betriebsgrößenklassen 100 bis unter 200 bzw. 200 und mehr ha LF in Niedersachsen bereits knapp 30 bzw. 13 % der LF, ein Anteil, der mehr als doppelt bzw. drei mal so hoch ist wie in Bayern.

In den neuen Ländern sank der Pachtflächenanteil dagegen im gleichen Zeitraum um rund 3 % auf 88 %. Diese Entwicklung ist neben der Privatisierung ehemals volkseigener Flächen vornehmlich auf umfangreiche Verkäufe privater Bodeneigentümer an Landwirte zurückzuführen. Besonders ausgeprägt ist diese Entwicklung in Sachsen-Anhalt mit seinen besonders günstigen Standortbedingungen. Auch in Brandenburg dürfte – nachdem der begünstigte Flächenerwerb ehemals volkseigener Flächen nach dem zwischenzeitlich durch die EU verhängten Verkaufsstopp erst im November 2000 wieder aufgenommen wurde - der Pachtflächenanteil in den nächsten Jahren deutlich abnehmen. Durch die gegenläufigen Entwicklungen werden sich die Besitz- und Eigentumsverhältnisse zwischen den alten und neuen Ländern vor allem bei den größeren Betrieben annähern. So betrug der Pachtflächenanteil 2001 in den alten Ländern bei Betrieben mit über 50 (200) ha LF bereits rd. 61 (65) % mit weiter steigender Tendenz. Die Annäherung auf hohem Niveau verdeutlicht den überdurchschnittlich großen Einfluss des Pachtpreisniveaus auf den wirtschaftlichen Erfolg flächenreicher landwirtschaftlicher Unternehmen in allen Bundesländern.

Pachtpreise für LF in ausgewählten Ländern

Im folgenden wird auf die Pachtpreisbildung für landwirtschaftlich genutzte Fläche in Niedersachsen, Bayern sowie Brandenburg und Sachsen-Anhalt eingegangen. Tabelle 2 vermittelt einen Überblick über die Höhe und Entwicklung der Durchschnittspreise für die insgesamt zugepachtete LF in € je ha für den Zeitraum 1993 bis 2001. Um Aussagen über mögliche zukünftige Entwicklungstendenzen treffen zu können, werden auch die neu vereinbarten Pachtpreise im Zeitraum 1997 bis 1999 sowie 1999 bis 2001 ausgewiesen.

In den alten Ländern insgesamt erhöhte sich der durchschnittliche Pachtpreis zwischen 1993 und 2001 kontinuierlich um 8 auf 225 €/ha. Eine steigende Tendenz war bei unterschiedlichem Ausgangsniveau in allen Ländern zu beobachten. Zwischen 1999 und 2001 stieg der Pachtpreis insbesondere in den neuen Ländern und dort auf relativ hohem Niveau besonders in Sachsen-Anhalt.

Das vergleichsweise sehr hohe Pachtpreisniveau in den alten Ländern lässt sich neben wichtigen anderen Faktoren (vgl. Doll und Klare, 2003) auch mit der generell scharfen Konkurrenz um die angebotenen Pachtflächen erklären, wobei unter dem Konkurrenzdruck ein erheblicher Anteil des Gewinns auf die Verpächter überwälzt wurde. In den neuen Ländern stiegen die Pachtpreise zwischen 1993 und 2001 zwar deutlich stärker an als in den alten Ländern. Das Durchschnittsniveau war in den alten Ländern aus verschiedenen Gründen aber immer noch mehr als doppelt so hoch.

Die neu vereinbarten Pachtpreise zwischen 1999 und 2001 lassen vermuten, dass die durchschnittlichen Pachtpreise in den alten Ländern weiterhin geringfügig und in den neuen Ländern stark steigen, sofern infolge der Entkoppelung hier nicht gravierende Änderungen eintreten.

Pachtpreisunterschiede auf Kreisebene

Einen Eindruck über die erheblichen Unterschiede der durchschnittlichen Pachtpreise je ha LF innerhalb der einzelnen Länder vermittelt Karte 1, in der auf der Grundlage von für 1999 vorliegenden Ergebnisse Pachtpreise auf Kreisebene ausgewiesen sind. Die Unterschiede der durchschnittlichen Pachtpreise je ha Ackerland (Karte 2) und je ha Grünland (Karte 3) verhalten sich zwischen den Landkreisen zu den durchschnittlichen Pachtpreise je ha LF streng symmetrisch, wie sich aus den dafür berechneten Korrelationskoeffizienten von 0,95 bzw. 0,81 ergibt. Daraus ist zu schließen, dass sehr hohe (niedrige) Pachtpreise je ha LF überwiegend aus sehr hohen (niedrigen) Pachtpreisen sowohl je ha AF als auch je ha GF resultieren.

Aus Karte 1 wird der stark preissteigernde Einfluss in den alten und neuen Ländern durch günstige natürliche Verhältnisse (vgl. z.B. die ertragstarken Ackerbauregionen Ostholstein, bayerische Gäugebiete, Magdeburger Börde), gepaart mit einem hohen Zuckerrübenanteil (z.B. Hildesheimer Börde, Köln-Aachener Bucht) erkennbar; in den alten Ländern auch durch hohe Viehbesatzdichte bei durchschnittlichen (z.B. Münsterland) und auch bei unterdurchschnittliche natürlichen Verhältnissen (z.B. Emsland und Ostalb-Hohenlohe) sowie den Weinbau (z.B. die Landkreise Landau in der Pfalz, Bad Dürkheim und Neustadt an der Weinstraße).

Die niedrigsten Durchschnittspachtpreise wurden in den alten Ländern in Mittelgebirgslagen (z.B. 52 €/ha LF im Westerwaldkreis) und in den neuen Ländern für sandige Böden im östlichen Brandenburg (z.B. 27 €/ha LF in Cottbus) gezahlt. Der starke Einfluss einer hohen Viehdichte wird aus folgendem Vergleich deutlich: In den veredlungsstärksten Landkreisen Niedersachsens (Cloppenburg und Vechta) wurden im Durchschnitt auf den gering bonitierten Flächen mit rd. 400 €/ha LF höhere Pachtpreise gezahlt als in den Landkreisen mit ertragstarken Ackerbaustandorten (Hildesheim ca. 350 € und Wolfenbüttel ca. 340 €/ha LF). Vor allem wegen der anhaltenden Gülleproblematik ist eine Entspannung auf Pachtmärkten in viehstarken Gebieten nicht in Sicht.

Wirtschaftliche Tragbarkeit der Pachtpreise

Die Frage, ob die vereinbarten Pachtpreise wirtschaftlich tragbar sind, soll auf der Grundlage von Buchführungsergebnissen der Testbetriebe des Agrarberichts beantwortet werden (Tabelle 3). Verglichen wird die je ha LF erwirtschaftete Grundrente mit der durchschnittlichen Höhe der vereinbarten Pachtpreise. Die Grundrente wird aus dem Reinertrag (Betriebsertrag abzüglich Betriebsaufwand und Lohnansatz für Familienarbeitskräfte) durch Abzug des Zinsaufwandes für Fremdkapital und eines Zinssatzes für das um das Bodenvermögen verminderte Eigenkapital in Höhe von 3,5 % errechnet. Überschreitet der Pachtpreis die Grundrente wird die wirtschaftliche Tragbarkeit zumindest langfristig als gefährdet angesehen. Kurz- bis mittelfristig können dagegen insbesondere bei auslaufenden Betrieben oder aus strategischen Gründen auch deutlich über der Grundrente liegende Pachtpreise wirtschaftlich sinnvoll sein.

Trotz des vergleichsweise geringen Lohnansatzes je Unternehmer (z.B. rd. 23 000 € im Wirtschaftsjahr 2001/02 lag die durchschnittliche Grundrente in Bayern und Brandenburg in beiden betrachteten Wirtschaftsjahren 2000/01 und 2001/02 unter den im Durchschnitt vereinbarten Pachtpreisen (vgl. Tabellen 3 und 4). Im Wirtschaftsjahr 2000/01 traf dies auch für Niedersachsen und Sachsen-Anhalt mit vergleichsweise günstigen natürlichen Verhältnissen und vergleichsweise günstiger Betriebsstruktur zu. Die Höhe der gewährten Flächenzahlungen hat die Höhe der durchschnittlich erzielten Grundrente und damit zweifellos auch die der Pachtpreise maßgeblich bestimmt.

In den wirtschaftlich erfolgreichsten Betrieben (vgl. Tabelle 4) lag der Pachtpreis zwar in allen vier Ländern unter den vereinbarten Pachtpreisen, so dass auch die Familienarbeitskräfte und das Fremdkapital (teilweise) angemessen entlohnt werden kann (vgl. hierzu auch Doll und Klare, 2003, S. 36-40). Ohne Flächenzahlungen unterschreitet die Grundrente jedoch auch in diesen Betrieben die gezahlten Pachtpreise (Brandenburg, Sachsen-Anhalt) oder überschreitet diese nicht wesentlich (Bayern). Lediglich in Niedersachsen waren die Relationen deutlich günstiger.

Insgesamt lässt sich aus diesen Ergebnissen folgende verallgemeinernde Schlussfolgerungen ziehen:

– Nicht nur in den alten sondern mittlerweile auch in den neuen Ländern haben sich ausgeprägte Verpächtermärkte herausgebildet.
– Bei durchschnittlich erfolgreichen Betrieben wird der wirtschaftliche Erfolg im erheblichen Umfang über hohe Pachtpreise auf die Verpächter überwälzt.
– Auch bei den sehr erfolgreich wirtschaftenden Betrieben ist dieser Überwälzungseffekt noch beachtlich.

Die primär für die Verbesserung der Einkommen aktiver Landwirte erfolgten staatlichen Eingriffe auf den Produktmärkten sowie die unternehmensbezogenen Einkommensüber-

tragungen wurden somit im erheblichen Umfang via hohe Pachtpreise an die regelmäßig nicht mehr landwirtschaftlich aktiven Verpächter weiter gereicht.

Tabelle 1: Anteil der gepachteten LF innerhalb der LF-Klassen an der gesamten LF (%) 1995 und 2001

Land	Klasse der LF: von ... bis ... unter ha						Insgesamt	
	unter 50		50 und mehr		50 < 100	200 u.m.		
	1995	2001	1995	2001	2001	2001	1995	2001
Alte Länder	38,7	41,0	57,5	60,8	58,0	64,7	47,0	52,0
darunter:								
Niedersachsen	46,9	47,3	54,3	56,4	52,6	60,7	51,5	54,0
Bayern	29,5	32,4	55,2	59,3	56,8	65,2	35,7	41,9
Neue Länder	46,0	51,4	91,8	89,6	74,5	90,1	90,1	88,1
darunter:								
Brandenburg	43,1	52,6	88,2	90,3	76,5	90,7	86,6	88,7
Sachsen-Anhalt	55,6	52,7	95,1	90,7	74,4	91,2	94,2	89,7

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 3, Reihe 2.1.6, Besitzver hältnisse in den landw. Betrieben, div. Jge. und eigenen Berechnungen.

Tabelle 2: Pachtpreise für landwirtschaftlich genutzte Flächen

Land	Durchschnitt 1993	1997	1999	2001	Neuabschluss[1)] 1997 - 1999	1999 - 2001	Veränderung Ø-Preis in % 1993 - 2001
	jeweils in Euro				jeweils in Euro		
Alte Länder	217	218	221	225	249	251	3,5
darunter:							
Niedersachen	249	251	255	259	279	280	4,0
Bayern	224	221	227	228	248	244	1,8
Neue Länder	77	90	97	104	108	122	35,6
darunter:							
Brandenburg	48	57	63	68	78	82	41,5
Sachsen-Anhalt	116	130	140	149	151	178	28,4

1) Pachtpreise für Pachtflächen, die im Zeitraum 1.5.1999 bis 30.4.2001 neu zugepachtet wurden oder bei denen während dieser Zeit der Pachtpreis geändert wurde.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 3 (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei), Reihe 2.1.6 und 2.1.8.

Tabelle 3: Ableitung der Grundrente, Flächenprämie und Pachtpreise in je ha LF für durchschnittlich erfolgreiche Haupterwerbsbetriebe – Ackerbau - , 2001/02

Kennziffer	**Nieder-sachsen**	**Bayern**	**Branden-burg**	**Sachsen-Anhalt**
Betriebseinkommen	864	854	317	559
- Lohnaufwand + betriebliche Unfallversicherung	134	133	101	116
= Roheinkommen	730	721	215	442
- Lohnansatz für Fam.-AK	267	532	144	120
= Reinertrag	462	188	70	322
- Zinsaufwand für Fremdkapital	33	30	31	25
- Zinsansatz für Eigenkapital	30	70	17	14
= Grundrente	398	88	21	282
Flächenprämie [1]	217	239	203	274
Pachtpreis	292	300	78	176

1) Flächenzahlungen für Getreide, Mais, Hülsenfrüchte, Ölsaaten sowie Prämien für Mutterkühe, männliche Rinder, Schafe, Schlachtprämien, Extensivierungsprämien.

Quelle: Agrarbericht 2003, Buchführungsergebnisse und eigene Berechnungen.

Tabelle 4: Ableitung der Grundrente, Flächenprämien und Pachtpreise für unterschiedlich erfolgreiche Haupterwerbsbetrieben, Wirtschaftsjahr 2000/01

		Nieder-sachsen	Bayern	Branden-burg	Sachsen-Anhalt
		Sehr erfolgreiche Betriebe (++)			
Betriebseinkommen	€/ha LF	1.400	1.497	510	615
- Lohnaufwand + betriebl. Unfallvers.	€/ha LF	111	83	102	100
= Roheinkommen	€/ha LF	1.288	1.413	407	515
- Lohnansatz für Fam.-AK	€/ha LF	376	692	155	94
= Reinertrag	€/ha LF	913	720	252	421
- Zinsaufwand für Fremdkapital	€/ha LF	55	47	33	39
- Zinsansatz für Eigenkapital	€/ha LF	85	152	32	14
= Grundrente	€/ha LF	773	521	187	369
Flächenprämie[1)]	€/ha LF	196	195	197	259
Pachtpreis	€/ha LF	314	257	77	193
		Durchschnittlich erfolgreiche Betriebe (+)			
Betriebseinkommen	€/ha LF	956	1.032	360	492
- Lohnaufwand + betriebl. Unfallvers.	€/ha LF	84	60	87	103
= Roheinkommen	€/ha LF	872	972	273	389
- Lohnansatz für Fam.-AK	€/ha LF	457	771	164	150
= Reinertrag	€/ha LF	415	201	109	239
- Zinsaufwand für Fremdkapital	€/ha LF	74	63	32	43
- Zinsansatz für Eigenkapital	€/ha LF	71	143	25	17
= Grundrente	€/ha LF	270	-4	52	178
Flächenprämie[1)]	€/ha LF	196	195	197	259
Pachtpreis	€/ha LF	296	229	76	159

1) Flächenzahlungen für Getreide, Mais, Hülsenfrüchte, Ölsaaten sowie Prämien für Mutterkühe, männliche Rinder, Schafe, Schlachtprämien, Extensivierungsprämien.

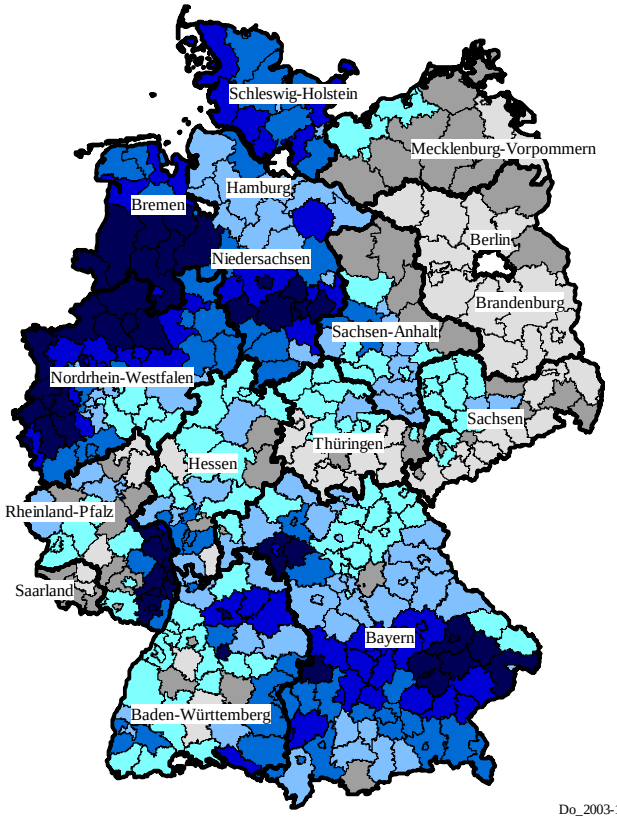
Quelle: Agrarbericht 2002, Buchführungsergebnisse und eigene Berechnungen.

Tabelle 5: Ableitung der Grundrente für unterschiedlich erfolgreiche landwirtschaftliche Unternehmen, Wirtschaftsjahr 2000/2001

		Streuungsgruppe				
		Ø	++	+	-	--
		Juristische Personen in den Neuen Ländern				
Betriebseinkommen	€/ha LF	626	816	599	558	48
- Lohnaufwand + betriebl. Unfallvers.	€/ha LF	468	539	441	443	433
= Roheinkommen	€/ha LF	157	277	157	115	-383
- Lohnansatz für Fam.-AK	€/ha LF	21	19	22	25	19
= Reinertrag	€/ha LF	136	257	135	90	-402
- Zinsaufwand für Fremdkapital	€/ha LF	22	22	18	13	34
- Zinsansatz für Eigenkapital	€/ha LF	63	73	57	58	62
= Grundrente	€/ha LF	50	162	59	19	-500
Pachtpreis	€/ha LF	98	120	99	87	80
		Personengesellschaften in Deutschland				
Betriebseinkommen	€/ha LF	784	854	871	846	434
- Lohnaufwand + betriebl. Unfallvers.	€/ha LF	130	141	100	106	155
= Roheinkommen	€/ha LF	654	713	772	740	279
- Lohnansatz für Fam.-AK	€/ha LF	311	171	385	545	401
= Reinertrag	€/ha LF	343	542	387	194	-121
- Zinsaufwand für Fremdkapital	€/ha LF	59	39	59	81	96
- Zinsansatz für Eigenkapital	€/ha LF	50	39	62	84	37
= Grundrente	€/ha LF	234	464	265	29	-254
Pachtpreis	€/ha LF	157	155	164	182	142

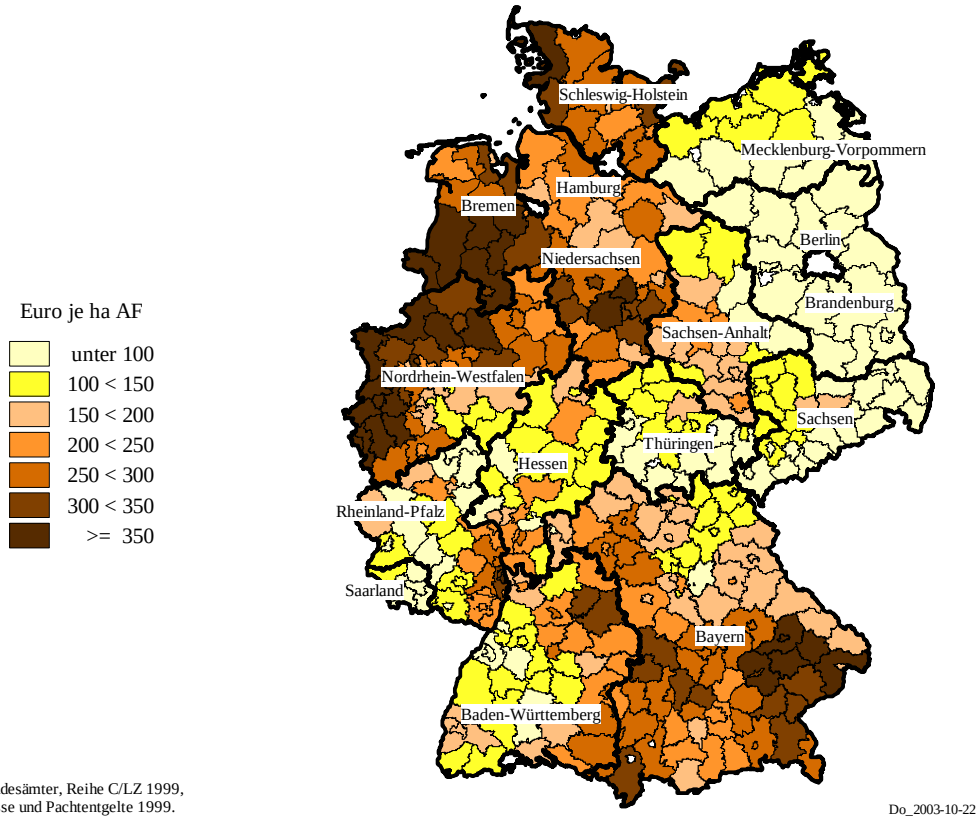
Quelle: Agrarbericht 2002, Buchführungsergebnisse und eigene Berechnungen.

Karte 1: Pachtpreise für landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) in Deutschland, 1999



Quelle: Statistische Landesämter, Reihe C/LZ 1999, Besitzverhältnisse und Pachtentgelte 1999.

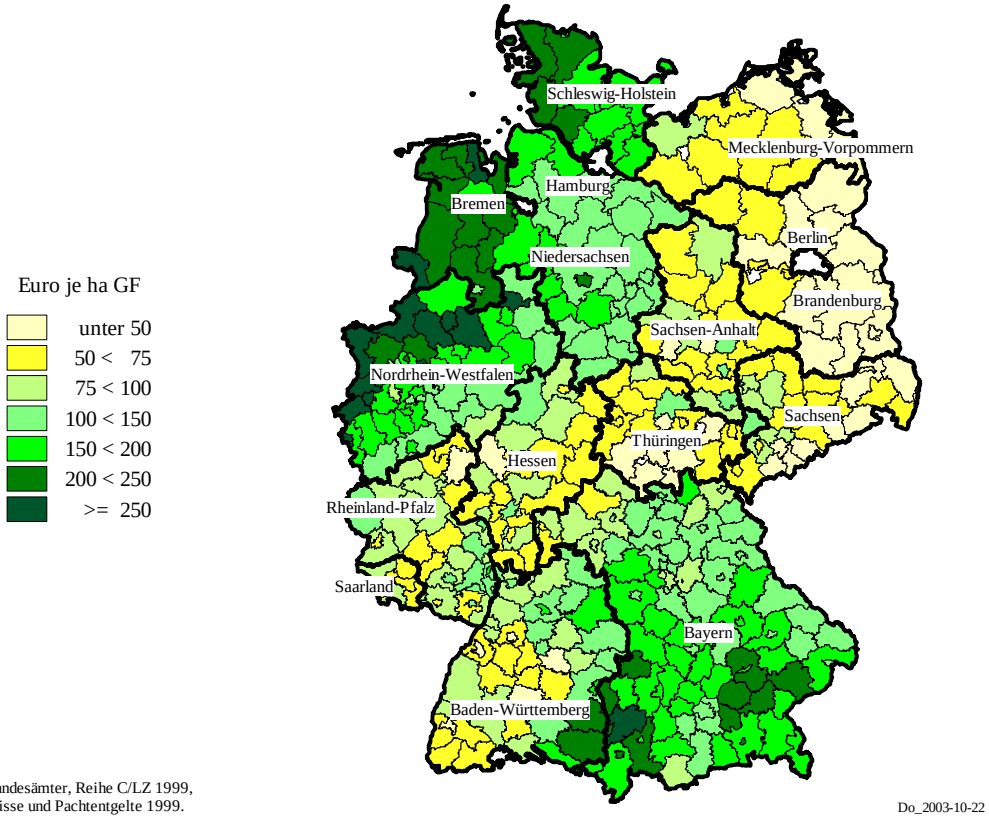
Karte 2: Pachtpreise für Ackerfläche (AF) in Deutschland, 1999



Quelle: Statistische Landesämter, Reihe C/LZ 1999, Besitzverhältnisse und Pachtentgelte 1999.

Do_2003-10-22

Karte 3: Pachtpreise für Grünland (GF) in Deutschland, 1999



Quelle: Statistische Landesämter, Reihe C/LZ 1999, Besitzverhältnisse und Pachtentgelte 1999.

Do_2003-10-22

Anlage 2:

Gesonderte Vereinbarung

Zwischen

.....als Verpächter

und

.....als Pächter

Zum Pachtvertrag beginnend am .....

über

Rechte, die mit dem Pachtobjekt verbunden sind

1. Alle zu Pachtbeginn auf den Flurstücken des Verpächters ausgeübten Lieferrechte, Quoten, Prämien und Kontingente von Personen- und Kapitalgesellschaften, Landesbehörden, Bundesbehörden oder der Europäischen Union – nachfolgend genannte Rechte – stehen dem Verpächter zu. Der abziehende Pächter hat an ihnen keinerlei Rechte.
2. Die durch EU-Verordnung von der Fläche entkoppelten anteiligen Betriebsprämien fallen ebenfalls unter die im Satz zuvor genannten Rechte.
3. Hierzu gehören auch Rechte, die seit dem ersten Tag der Pachtung durch denselben Pächter erworben worden sind, wenn der gegenseitige Pachtvertrag einen Nachfolgevertrag mit demselben Pächter oder seinen Eltern darstellt.
4. Nach Ablauf der Pacht gehen diese Rechte entschädigungslos auf den nächsten Pächter oder Bewirtschafter bei Eigenbewirtschaftung über.
5. Wenn der abziehende Pächter ausdrücklich nachweist, dass er Kosten für die Beschaffung dieser Rechte hatte, so hat er Anspruch auf Ersatz in der Höhe, in der die Kosten für die Beschaffung angefallen sind.
6. Einen Zinsanspruch hierfür hat er nicht, da die Ausnutzung der Rechte die Verzinsung darstellt.
7. Bei Rückgabe des Pachtobjektes an den Verpächter/Bewirtschafter oder Übergabe an den nächsten vom Verpächter bestimmten Pächter haben die Nachfolger das Wahlrecht, ob sie ein vom bisherigen Pächter mit Kosten verbundenes erworbenes Recht übernehmen wollen oder nicht.
8. Erklären der Verpächter und der Nachfolgepächter/Bewirtschafter gemeinsam ausdrücklich schriftlich, dass der Nachfolgepächter/Bewirtschafter keinen Anspruch auf die Rechte erhebt, kann der abziehende Pächter die Rechte mitnehmen.
9. Der abziehende Pächter hat keinen Anspruch auf die Ablösung von Rechten durch den aufziehenden Pächter/Bewirtschafter oder den Verpächter bei Rückgabe und Übergabe des Pachtobjektes.

....., den .....

....

Unterschrift Verpächter

Unterschrift Pächter