

Isermeyer, Folkhard

Working Paper

Grundlegende Reform des Prämiensystems? Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines Alternativvorschlags

Arbeitsbericht, No. 03/2002

Provided in Cooperation with:

Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

Suggested Citation: Isermeyer, Folkhard (2002) : Grundlegende Reform des Prämiensystems? Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines Alternativvorschlags, Arbeitsbericht, No. 03/2002, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-200909-zi027676-0>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/39418>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

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

Folkhard Isermeyer

**Grundlegende Reform des Prämiensystems?
Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der
Gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines
Alternativvorschlags**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2002**

Also available at: <http://www.bal.fal.de/download/AB3-2002.pdf>

**Grundlegende Reform des Prämiensystems?
Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der
Gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung
eines Alternativvorschlags**

Folkhard Isermeyer

Arbeitsbericht 03/2002

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	II
1 Einleitung	1
2 Der Vorschlag der Kommission	2
3 Offene Fragen und Risiken	3
3.1 Das Verhältnis zwischen Pächter und Verpächter bei verschiedenen Prämienmodellen	3
3.2 Modifizierungen aufgrund der Kappungsgrenze	7
3.3 Fazit	11
4 Die Suche nach einer besseren Alternative	13
4.1 Warum eine Reform des Prämiensystems unausweichlich ist	13
4.2 Wohin soll die Reise gehen? Plädoyer für eine Klärung der Grundsatzfragen	16
4.2.1 Umgestaltung der Prämien zu einem Lenkungsinstrument?	16
4.2.2 Berechnung der Prämien anhand aktueller oder historischer Kriterien?	23
4.3 Eckpunkte eines alternativen Reformvorschlags	25
4.4 Qualitative Abschätzung der Folgen	31

Kurzfassung

In ihrer Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik hat die Kommission vorgeschlagen, die gegenwärtigen Flächen- und Tierprämien in betriebsbezogene, entkoppelte Prämien zu überführen. Die Prämien sollen durch einen Freibetrag von 5.000 Euro und einen Höchstbetrag von 300.000 Euro je Betrieb („Kappungsgrenze“) moduliert werden. Die Mitgliedstaaten können eine ergänzende Modulation nach Maßgabe des Arbeitskräftebesatzes vornehmen. Die nach Modulation verbleibenden Prämien sollen nur dann in voller Höhe ausgezahlt werden, wenn die Betriebe bestimmte Kriterien bezüglich des Umwelt- und Tierschutzes sowie der Lebensmittelsicherheit erfüllen. Im Zeitablauf ist eine schrittweise Senkung der Prämien vorgesehen, und die frei werdenden Mittel sollen in die zweite Säule der EU-Agrarpolitik übertragen werden.

Im vorliegenden Beitrag wird allein die vorgeschlagene Reform des Prämiensystems untersucht. Die anderen Elemente der Halbzeitbewertung werden nicht betrachtet. Die ökonomischen Wirkungen der vorgeschlagenen Prämienreform hängen wesentlich davon ab, wie die Übertragung der Prämienrechte zwischen verschiedenen Betrieben und Personen geregelt wird. Die diesbezüglichen Ausführungen der Kommission sind recht vage ausgefallen. Daher werden im vorliegenden Beitrag die Auswirkungen verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten untersucht. Diese Analyse führt zu folgendem Ergebnis:

- Je nach Ausgestaltungsoption kommt es bei verschiedenen Personengruppen zu mehr oder weniger starken Einkommensveränderungen. Es gibt keine Option, die sich nicht auf die Einkommensverteilung im Agrarsektor auswirkt.
- Wenn die Regelung so ausgestaltet wird, dass die Verpächter beim Auslaufen der Pachtverträge eine anteilige Übertragung der Prämienrechte verlangen können, dann wird offenkundig, dass ursprünglich gleiche Flächen durch die Prämienreform einen vollkommen unterschiedlichen Wert bekommen haben. Je nach Strukturmerkmalen der Pächterbetriebe (Umfang prämienerberechtigter Verfahren) erhalten die Verpächter viele oder wenige Prämienrechte.
- Wenn entschieden wird, dass die Pächter beim Auslaufen von Pachtverträgen die Prämienrechte nicht oder nur unterproportional zu übertragen haben, dann kommt es kurzfristig zu starken Einkommenseinbußen bei den Verpächtern.
- Die Kappungsgrenze, die vor allem in Ostdeutschland zur Geltung kommt, kann unter Umständen Lenkungswirkungen haben, d. h. der Staat greift dann in das marktwirtschaftliche Prinzip „Wanderung der Faktoren zum besten Wirt“ ein.
- Wenn Flächen, die aus „kappungsbetroffenen“ Großbetrieben herausgezogen werden und an kleinere Betriebe verpachtet werden, dort wieder die volle Prämie erhalten können, dann wird die Kappungsgrenze massenhaft durch „formale“ Neugründungen von Betrieben unterlaufen. An der realen Bewirtschaftungsstruktur wird sich wenig

ändern, und es wird kein „Kappungsgeld“ in die Modulationskasse kommen. Daher stellt sich die Frage nach dem Sinn der ganzen Regelung.

- Will die Politik diese unternehmerischen Anpassungen verhindern und das Geld für die Modulationskasse sichern, dann muss sie dafür sorgen, dass sich die aus „kappungsbetroffenen“ Großbetrieben herausgezogenen Flächen nicht mehr für Prämierechte qualifizieren können. Das kann allerdings eine sehr starke Wertdifferenzierung von unmittelbar benachbarten Flächen bewirken, die allein davon abhängt, ob die Fläche „zufällig“ an einen Großbetrieb oder einen Kleinbetrieb verpachtet wurde.
- Will die Politik (a) das „Kappungsgeld“ ungeschmälert für die Modulationskasse sichern, (b) die politisch kaum zu vermittelnde Wertdifferenzierung zwischen benachbarten Flächen vermeiden und (c) zugleich ausschließen, dass die Kappungsgrenze auf den Pachtmärkten die Wanderung der Flächen zum besseren Wirt beeinflusst, dann muss sie die Prämienregelung so ausgestalten, dass die Prämien nur an die gegenwärtig existierenden Betriebe für maximal die gegenwärtig bewirtschaftete Fläche gezahlt werden. Dies hat allerdings zur Folge, dass im Laufe der Zeit immer mehr Betriebe nur noch pro forma weiter bewirtschaftet werden und der Strukturwandel verstärkt über Bewirtschaftungsverträge läuft. Außerdem können die Großbetriebe einen relativ großen Teil des Prämienausfalls an die Verpächter überwälzen, ja in Extremfällen sogar trotz Kappungsgrenze eine Einkommensverbesserung erzielen.

Aus diesen Ergebnissen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

- Eine weitere Konkretisierung der Kommissionsvorschläge ist unbedingt erforderlich, weil ansonsten keine geeignete Grundlage für eine Folgenabschätzung und für einen politischen Beschluss existiert.
- Angesichts der hier durchgeführten Analyse ist zu erwarten, dass sich keine Ausgestaltungsvariante finden lässt, deren Folgen politisch durchzuhalten sind. Das würde bedeuten, dass bereits nach kurzer Zeit grundsätzliche Nachbesserungen beschlossen werden müssten. Ein derartiger „Wackelkurs“ wäre für die Planungssicherheit und die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft schädlich.

Vor diesem Hintergrund wird im weiteren Verlauf des Beitrags der Versuch unternommen, Eckpunkte für einen verbesserten Reformvorschlag herauszuarbeiten. Dieser Vorschlag knüpft an den Zielen des Kommissionsvorschlags an, versucht aber dessen nachteilige Wirkungen zu vermeiden.

Um den Reformbedarf zu ermessen und die Zielrichtung der Reform festzulegen, werden in einem ersten Schritt die Nachteile des gegenwärtigen Prämiensystems analysiert. Im Ergebnis zeigt sich, dass erheblicher Reformbedarf besteht. Als wichtigste Nachteile des gegenwärtigen Systems sind zu nennen:

- Die Prämienverteilung orientiert sich am Kompensationsprinzip, dessen Legitimation schwindet, und steht nicht im Einklang mit verteilungspolitischen Grundsätzen.
- Die Prämien werden für die aktiven Landwirte immer weniger einkommenswirksam und erlangen immer stärker den Charakter einer Grundeigentümer-Subvention.
- Das gesamte Prämienaufkommen wird nur teilweise einkommenswirksam, weil die Prämien derzeit auch Verluste aus laufender Produktion abdecken müssen.
- Das Prämiensystem verursacht durch die jährliche Neuberechnung aller Flächen- und Tierprämien relativ hohe Administrationskosten.
- Die Prämien sind nur sehr schwach auf die gesellschaftlichen Anforderungen an die Landwirtschaft ausgerichtet (z. B. Umwelt- und Tierschutz, Lebensmittelsicherheit).
- Die Ausgestaltung der Prämien beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft erheblich (gebremster Strukturwandel, mangelnde Planungssicherheit).
- Die Prämien sind teilweise nicht produktionsneutral, d. h. nach den Kriterien der WTO nicht „green box-fähig“, so dass auch externer Reformdruck absehbar ist.

Bevor nun mit der Instrumentenwahl begonnen wird und das „Drehen an den kleinen Schrauben“ einsetzt, empfiehlt sich zunächst die Klärung einiger Grundsatzfragen. Denn für den nachhaltigen Erfolg der Reform ist es sehr wichtig, dass sie erkennbar auf eine überzeugende Vision der Agrarpolitik hinsteuert, welche im Einklang mit gesellschaftlichen Zielen und Rahmenbedingungen (z. B. WTO) steht. Ansonsten entsteht in wenigen Jahren abermals die Notwendigkeit eines grundsätzlichen Umsteuerns.

- Eine Grundsatzfrage lautet, ob die Prämien, wie der Kommissionsvorschlag dies andeutet, strategisch zu einem Lenkungsinstrument für verschiedene Politikbereiche ausgebaut werden sollten (Umwelt- und Tierschutzpolitik, Verteilungspolitik, Arbeitsmarktpolitik). Die hierzu durchgeführte Analyse führt zu dem Ergebnis, dass dies der falsche Weg wäre. Es könnte allenfalls erwogen werden, die Prämien während eines „Gleitflugs“ in Richtung Prämienabbau so zu modulieren, dass *vorübergehend* Zielbeiträge zu anderen Politikbereichen entstehen. Hierbei ist jedoch äußerste Zurückhaltung geboten, weil ansonsten eine schleichende „Umlegitimierung“ der Prämien stattfindet und damit einer Stabilisierung des bisherigen Systems Vorschub geleistet wird. Das wäre aus gesellschaftspolitischer Sicht kontraproduktiv.
- Eine zweite Grundsatzfrage lautet, ob die Prämien wie bisher anhand von betrieblichen Tatbeständen des jeweiligen Jahres bemessen werden sollten oder aber anhand von historischen Tatbeständen. Die Wahl historischer Tatbestände, wie sie in dem sogenannten Bond-Scheme erfolgt, hat unter verschiedenen Aspekten (Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit, Administrationskosten, WTO-Kompatibilität) deutliche Vorteile. Die hier durchgeführte Analyse führt jedoch zu der Einschätzung, dass eine komplette Hinwendung zum Bond-Scheme aus zwei Gründen zur Zeit wohl nur geringe Chancen auf eine politische Mehrheit hätte: Die Politik würde sich selbst unter

Druck setzen, alle Prämien in absehbarer Zeit definitiv auf null herunterfahren zu müssen, und sie würde bereits sehr kurzfristig massive Einkommensverluste bei den Verpächtern auslösen. Angesichts dieses Ergebnisses und angesichts der Probleme des gegenwärtigen Politikkonzepts liegt es nahe, über Mischformen nachzudenken.

Die Kommission hat in ihrem Vorschlag eine Mischform aus der bisherigen Politik und dem Bond-Scheme zu konstruieren versucht, allerdings – wie dargestellt – mit einem (noch) nicht überzeugenden Ergebnis.

In dem entwickelten Alternativvorschlag werden ebenfalls beide Systeme miteinander kombiniert, wobei allerdings die einzelnen Elemente in jeweils klar abgegrenzten Segmenten eingesetzt und nicht wie im Kommissionsvorschlag miteinander vermengt werden. Außerdem wird versucht, das dem Kommissionsvorschlag anhaftende Risiko einer „Umlegitimierung“ der Prämien zu minimieren. Auf diese Weise entsteht ein Alternativvorschlag mit folgenden Elementen:

- Verschiebung des Inkrafttretens einer grundlegenden Reform des Prämiensystems (Entkopplung) auf das Jahr 2007, damit (a) der markante Politikwechsel sorgfältig vorbereitet und in seinen Wirkungen untersucht werden kann und (b) gegebenenfalls die Reform der Milchmarktpolitik in das Reformpaket einbezogen werden kann.
- Schrittweise Prämiensenkung innerhalb des gegenwärtigen Prämiensystems bis zum Jahr 2007, damit der prinzipiell sinnvolle Gleitflug der Prämien unverzüglich eingeleitet wird und Mittel für die Aufstockung der zweiten Säule der Agrarpolitik frei werden. Einrichtung eines pauschalen Freibetrags, der nicht nach dem Arbeitskräftebesatz gestaffelt wird, und Verzicht auf eine Kappungsgrenze.
- Vollzug des grundlegenden Politikwechsels im Jahr 2007 mit folgenden Eckpunkten:
 - Einheitsprämie für alle landwirtschaftlich genutzten Flächen (inkl. Stilllegungsflächen) deutlich unterhalb des gegenwärtigen Prämienniveaus. Damit soll die Bevorzugung von Acker- gegenüber Grünlandflächen und von ertragreichen gegenüber ertragschwachen Standorten grundsätzlich beendet werden. Den Mitgliedstaaten sind gewisse Gestaltungsspielräume einzuräumen, um eine angemessene Lösung für die extrem extensiven Agrarregionen Europas zu finden.
 - Etablierung einer zeitlich degressiven, personengebundenen Zusatzprämie. Hiermit sollen die unterschiedlich hohen Einkommenseinbußen abgedeckt werden, welche die Betriebe beim Übergang zur Einheitsprämie und ggf. bei der Abschaffung der Quotenregelungen für Milch und Zucker erleiden. Die Zusatzprämie ist in einem vorgegebenen Zeitraum auf null abzubauen. Frei werdende Mittel können zunehmend für Maßnahmen der zweiten Säule verwendet werden.
 - Änderung der Marktordnungen für Milch und Zucker. Minimalziel ist hierbei die Vermeidung von Überkompensationen in diesen Subsektoren, Maximalziel die

Abschaffung der für die Wettbewerbsfähigkeit schädlichen Quotenregelungen im Zuge des Übergangs zur Einheitsprämie.

Der hier in Eckpunkten skizzierte Vorschlag bedarf der weiteren Konkretisierung und Überprüfung. Eine erste qualitative Folgenabschätzung zeigt, dass sich die Einkommensumverteilungen kurzfristig in engen Grenzen halten. Alle Betroffenen haben die Möglichkeit, sich über viele Jahre hinweg anzupassen.

Durch die Entkopplung der Prämien von der Produktion kann die Wirtschaft aber bereits ab dem Jahr 2007 ihre Entscheidungen ausschließlich an den Signalen des Marktes orientieren. Der Politikvorschlag verbessert damit die Planungssicherheit für die Unternehmer erheblich und schafft günstige Rahmenbedingungen für eine nachhaltig wettbewerbsfähige Landwirtschaft.

Durch die Verlagerung von Mitteln in die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik werden der Landwirtschaft gezielte Anreize zur Erzeugung öffentlicher Güter gegeben, für die eine gesellschaftliche Nachfrage besteht (Umweltschutz, Tierschutz, Landschaftsbild, etc.).

1 Einleitung

In der Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften eine weitreichende Änderung des Systems der direkten Einkommenszahlungen vorgeschlagen.

Welche Wirkungen der Vorschlag entfaltet, hängt entscheidend davon ab, wie der vorgeschlagene Übergang zu einer entkoppelten, betriebsbezogenen Einkommenszahlung konkret ausgestaltet wird. Hierzu enthält der Kommissionstext bisher nur vage Aussagen. Im vorliegenden Beitrag werden deshalb verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten vorgestellt, und es wird jeweils diskutiert, welche Wirkungen zu erwarten wären. Angesichts der teilweise erheblichen Probleme, die mit allen denkbaren Ausgestaltungsoptionen verbunden sind, wird im weiteren Verlauf ein Alternativvorschlag entwickelt.

Der Beitrag beschränkt sich auf die Analyse der vorgeschlagenen Reform des Prämiensystems und möglicher Alternativen. Die anderen Elemente der Halbzeitbewertung werden nicht betrachtet.

2 Der Vorschlag der Kommission

Zunächst sollen die wesentlichen Textpassagen des Kommissionsvorschlags zitiert werden, in denen die beabsichtigte Umgestaltung des Prämiensystems beschrieben wird:

„Die Kommission schlägt ... die Einführung einer produktionsentkoppelten, betriebsbezogenen Einkommenszahlung vor. Die Zahlung, die sich auf die historischen Direktzahlungen ... stützt, soll so viele Sektoren wie möglich abdecken. Mit dieser Regelung sind die Betriebe in Bezug auf ihre Produktionsentscheidungen vollkommen frei In einer ersten Phase werden ... Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen einbezogen, daneben aber auch Körnerleguminosen, Stärkekartoffeln sowie Rind- und Schafffleisch. ... Der Milchsektor wird nach Umsetzung der Agenda-2000-Beschlüsse einbezogen, weitere Sektoren, in denen eine Reform ansteht (Zucker, Olivenöl ...) könnten später folgen. ...

Die entkoppelte Einkommenszahlung wird betriebsbezogen berechnet. Der Gesamtbetrag, auf den ein Betrieb Anspruch hat, wird in mehrere Teile (Zahlungsansprüche) geteilt, um eine teilweise Übertragung der Zahlung zu erleichtern, wenn nur ein Teil des betreffenden Betriebs verkauft oder verpachtet wird. Diese Übertragung wäre an eine Reihe von Verpflichtungen gebunden: Es muss gewährleistet sein, dass die landwirtschaftlich genutzte Fläche in einem guten Kulturzustand erhalten und in Übereinstimmung mit verpflichtenden ökologischen Standards bewirtschaftet wird. Spekulative Zahlungen, die zur Akkumulierung von Prämienrechten ohne entsprechende landwirtschaftliche Basis führen könnten, müssen verhindert werden. ... Hierzu wird vorgeschlagen, den Gesamtbetrag der Zahlung durch die Zahl der förderfähigen Hektare des betreffenden landwirtschaftlichen Betriebs zu dividieren. Das ergäbe eine bestimmte Zahl von Zahlungsrechten über einen bestimmten Betrag, die dann zusammen mit dem Land zwischen den Betrieben transferiert werden könnten. ... Die Kommission wird weitere Einzelheiten hierzu im Kontext der entsprechenden Legislativvorschläge vorlegen. ... Um ausreichend flexibel ... reagieren zu können, stünden den Mitgliedstaaten mehrere Optionen für die Ausgestaltung der Regelung offen. ... Die ... Zahlungen werden nur dann uneingeschränkt gewährt, wenn die Landwirte eine Reihe obligatorischer Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Wohlergehen der Tiere ... einhalten. ...

[Im Rahmen der für alle Mitgliedstaaten obligatorischen, dynamischen Modulation] werden alle Direktzahlungen ... um jeweils 3 % pro Jahr bis zu einem Satz von insgesamt 20 % gekürzt. ... [Der vorgesehene] Freibetrag für bis zu zwei (vollzeitlich beschäftigte) Jahresarbeitseinheiten (JAE) [beläuft sich] auf 5.000 EUR Für jede weitere JAE können die Mitgliedstaaten einen zusätzlichen Betrag von 3.000 EUR gewähren. ... Nach Anwendung des Freibetrags und der Modulation wird sich der Höchstbetrag, der je Betrieb gezahlt werden kann, auf 300 000 EUR belaufen.“

3 Offene Fragen und Risiken

In Deutschland ist inzwischen weit mehr als die Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche Pachtland. Im Zuge des Strukturwandels wird der Pachtlandanteil ständig weiter zunehmen.

Vor diesem Hintergrund wird die Frage immer wichtiger, zu welchem Teil die agrarpolitisch gewährte Einkommensstützung von den Landwirten über die Pachtmärkte an die Grundeigentümer transferiert wird.¹ Aber auch die Lenkungsfunction der Pachtmärkte muss mit zunehmender Aufmerksamkeit beobachtet werden. Der marktwirtschaftliche Wettbewerb auf dem Pachtmarkt kann und soll die Wanderung des Bodens zum besten Wirt gewährleisten. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für eine nachhaltig wettbewerbsfähige Landwirtschaft.

Mit Blick auf den Kommissionsvorschlag zur Reform der direkten Einkommenszahlungen (nachfolgend vereinfachend „Prämien“ genannt) ist deshalb zu klären:

- Wem stehen die Prämien zu, wenn Flächen verpachtet werden oder wenn Pachtflächen zurückgenommen werden?
- Wie werden die Prämien auf den Pachtmärkten überwält, und welche Folgen ergeben sich daraus für die Einkommensverteilung?
- Hat die Veränderung des Prämiensystems eine Lenkungswirkung auf den Pachtmärkten?

3.1 Das Verhältnis zwischen Pächter und Verpächter bei verschiedenen Prämienmodellen

Gehen wir zunächst von einem Betrieb A mit 100 % Eigenland aus. Aus dem Kommissionstext geht hervor, dass die Prämien - wie bisher - an die Bewirtschafter der Flächen gezahlt werden sollen. Also erhält Betrieb A die Prämien, die sich an den historischen Zahlungen für diesen Betrieb ausrichten. Wenn der Betrieb nun einen Teil seiner Flächen an Betrieb B verpachtet, dann *kann* er einen Teil seiner Prämienrechte ebenfalls an den Betrieb B abgeben. Ob er in diesem Fall Prämienrechte abtreten *muss*, bleibt im Kommis-

¹ Im Zuge des Strukturwandels erfolgt ein gewisser Teil des Flächentransfers auch über die Kaufmärkte für landwirtschaftliche Flächen. Um den Text kurz zu halten, werden die Wirkungen der Politikvarianten auf die Kaufmärkte im Folgenden nicht gesondert analysiert.

sionsvorschlag unklar.² Das ist in diesem Beispiel auch noch nicht so wichtig. Klar ist, dass Betrieb B für alle Prämienrechte, die er von Betrieb A erhalten hat, die jährlichen Zahlungen erhält, und dass er diese Zahlungen über den Pachtpreis an Betrieb A weiterleitet. Die Prämienrente fließt also in jedem Fall an Betrieb A, gleichgültig ob er viele oder wenige Prämienrechte an Betrieb B übertragen hat.

Was geschieht, wenn Betrieb A die Landwirtschaft vollständig aufgeben und seine Flächen an Betrieb B verpachten will? Dieser Fall ist im Kommissionsvorschlag nicht explizit erwähnt; dort wird nur von einem Flächentransfer zwischen Betrieben gesprochen. Es liegt aber in der Logik des Kommissionsvorschlags, dass nicht nur der Betrieb A, sondern auch sein Eigentümer („Person A“) die Flächen und die Prämienrechte an Betrieb B verpachten kann. Ein Verpachten der gesamten Betriebsfläche *ohne* Übertragung der zugehörigen Prämienrechte ist allerdings nach dem Kommissionsvorschlag nicht zulässig, weil ja die Akkumulation von Prämienrechten ohne entsprechende landwirtschaftliche Basis verhindert werden soll. Auch wenn er die Prämienrechte an den Pächter zu übertragen hat, ist natürlich der Grundeigentümer wiederum der mittelbare Prämienempfänger, denn die Prämienrente fließt über den Pachtpreis an ihn.

Was geschieht, wenn „Person A“ Flächen, die sie bisher an Betrieb B verpachtet hat, künftig wieder selbst bewirtschaften will (Betrieb A) oder an Betrieb C verpachten will? Hier stoßen wir auf Konfliktpotenzial, denn zum einen ist nicht geklärt, ob Betrieb B die auf der gepachteten Fläche liegenden Prämienrechte zurückübertragen *muss* oder nur zurückübertragen *kann*, und zum anderen ist nicht geklärt, wie die Umlegung der Prämienrechte auf die verschiedenen Flächenarten (Ackerland, Grünland, Kartoffelfläche, Getreidefläche, Eigenland, Pachtland usw.) erfolgen soll.

Die notwendige Klärung dieser offenen Frage kann im Prinzip nur auf eine der folgenden Varianten hinauslaufen:

Variante I: Prämienrechte bleiben beim derzeitigen Bewirtschafter

Ausgestaltung: Der Betrieb B kann selbst entscheiden, wie viele Prämienrechte er mit den zurückzugebenden Pachtflächen überträgt, und gegebenenfalls auch jegliche Rückübertragung unterlassen. In einer verschärften Ausgestaltungsform könnte dem Betrieb B vorgegeben werden, Prämienrechte grundsätzlich nicht an Privatpersonen zu übertragen,

² Die folgende Analyse orientiert sich an dem Text, der von der Kommission im Juli 2002 veröffentlicht wurde. Die seither geführten Abstimmungsgespräche lassen eine gewisse Hinwendung der praktischen Politik zu den Ausgestaltungsvarianten II bzw. IV erkennen. Weil jedoch keine Beschlüsse existieren und weil alle Varianten Vor- und Nachteile aufweisen, wird im Folgenden kein Vorab-Ausschluss einzelner Varianten vorgenommen.

die ihr Land zum Zwecke der Weiterverpachtung an andere Betriebe zurückfordern (Person A), sondern nur an landwirtschaftliche Betriebe (Betrieb A).

Beide Varianten sind im Kommissionsvorschlag nicht ausgeschlossen. Es wird lediglich gesagt, die Regelung dürfe nicht zu einer Akkumulierung von Prämienrechten ohne entsprechende landwirtschaftliche Basis führen. Wie viele Prämienrechte unser Betrieb B akkumulieren darf, hängt davon ab, wie die Politik den Begriff „entsprechende landwirtschaftliche Basis“ letztlich definiert.

Folgen: Die Prämienrente der Pachtflächen bleibt ganz oder teilweise bei Betrieb B. Person A erhält Flächen zurück, auf denen nur wenige oder gar keine Prämienrechte mehr liegen. Bei einer erneuten Verpachtung wird er deshalb nur einen deutlich niedrigeren Pachtpreis erzielen als bisher. Betrieb B wird seine starke Position möglicherweise zum Anlass nehmen, unverzüglich auf die Verpächter zuzugehen, um mit ihnen über eine Senkung der Pachtpreise zu verhandeln. Für die Verpächter wäre es immer noch günstiger eine teilweise Senkung der Pachtpreise zu akzeptieren als die Fläche ganz ohne Prämienrechte zurückzubekommen.

Beurteilung: Es ist fraglich, ob die Benachteiligung von Person A bzw. Betrieb A gegenüber Betrieb B politisch durchzuhalten ist. Sie führt zu einer raschen Entwertung der verpachteten Flächen. Die Verpächter werden in der politischen Diskussion darauf hingewiesen, dass der Politikwechsel „über Nacht“ die Grundlagen ihrer bisherigen wirtschaftlichen Planung zerstört. Fraglich ist auch, ob diese Variante einer juristischen Überprüfung Stand halten könnte (vgl. die Urteile zu den Altpachtfällen bei der Milchquote).

Variante II: Prämienrechte gehen mit der Fläche (pauschale Anbindung)

Ausgestaltung: Die Regelung wird dahingehend präzisiert, dass alle Prämien in Betrieb B auf alle Flächen des Betriebs umzulegen sind, woraus sich für diesen Betrieb ein einheitlicher Prämienanspruch je Hektar ergibt. Der Betrieb wird verpflichtet, bei einer Rückgabe von Pachtflächen die zugehörigen Prämienansprüche ebenfalls an den Verpächter zu übertragen.

Folgen: Die Prämienrenten fließen im Grundsatz – wie zur Zeit auch – an die Verpächter, jedoch ergeben sich bei näherem Hinsehen erhebliche Umverteilungen. Hat Betrieb A nämlich zufällig an einen Betrieb B verpachtet, der einen hohen Anteil an Grünland-, Zuckerrüben- und/oder Kartoffelfläche hat, werden mit dem durchschnittlichen Hektar nur wenige Prämienansprüche übertragen. Hat er zufällig an einen Betrieb mit intensiver Bullenmast verpachtet, erhält er je Hektar sehr viele Prämienansprüche, jedenfalls wesentlich mehr, als wenn er zufällig an einen Betrieb mit extensiver Rinderhaltung verpachtet hat.

Beurteilung: Es ist fraglich, ob es der Politik gelingen kann, den Verpächtern die geschilderten Zufälligkeiten bei der Wertentwicklung ihrer Flächen zu erklären. Es ist ebenfalls fraglich, ob eine Regelung lange Bestand haben kann, bei der direkt benachbarte Flächen gleicher Bodengüte auf Dauer ganz unterschiedliche Prämien erhalten, bloß weil früher einmal die eine Fläche an einen Futterbaubetrieb und die andere an einen Marktfruchtbetrieb verpachtet war.

Variante III: Prämienrechte gehen mit der Fläche (flächenscharfe Anbindung)

Ausgestaltung: Die Regelung wird dahingehend präzisiert, dass der Betrieb B alle Prämien „flächenscharf“ auf die jeweils verursachenden Flächen umlegen muss. Flächenprämien müssten also auf die Basisflächen bezogen werden, Rinderprämien auf die Futterflächen usw. Auf diese Weise würde versucht, jedem Flurstück exakt seinen Prämienanspruch zuzuweisen, der dann beim Flächenübergang mit zu übertragen wäre. Diesem Versuch sind allerdings dadurch Grenzen gesetzt, dass logischerweise nicht allein die betriebliche Anbaustruktur des letzten Jahres für die Zuteilung der Prämien zu Flurstücken maßgeblich sein kann. Denn dies würde ja dazu führen, dass ein Grundeigentümer nur deshalb, weil sein Pächter im letzten Jahr zufällig Kartoffeln auf seinem Flurstück gepflanzt hat, keine Prämie erhält. Im Grundsatz sind hier zwei Auswege denkbar, nämlich (a) die Flurstücke einzelnen Fruchtfolgesystemen zuzuordnen und die Flächen- und Tierprämien für die Fruchtfolgen zu berechnen oder (b) die Flurstücke nur den Kategorien Acker- und Grünland zuzuordnen und die Flächen- und Tierprämien irgendwie auf diese beiden Kategorien aufzuteilen.

Folgen: Die bei Variante II geschilderte „Zufälligkeit“ der Wertentwicklung wird nur teilweise beseitigt, denn nach wie vor können Pachtbetriebe mit hohen Anteilen von Zuckerrüben oder Kartoffeln je Hektar Ackerfläche weniger Prämienrechte übertragen als Pachtbetriebe mit niedrigen Anteilen. Der administrative Aufwand steigt bei Variante III aber sehr stark an. In den Fällen, in denen die Bewirtschafter Nutzungsänderungen vorgenommen haben (z. B. Umwandlung von Ackerland in Grünland), käme es zu Streitigkeiten. Insbesondere in den neuen Ländern, wo der Pflugtausch (d. h. Unterverpachtung von Flächen) weit verbreitet ist, wären erhebliche Umsetzungsprobleme vorprogrammiert.

Beurteilung: Im Prinzip wie bei Variante II. Die Einkommensumverteilung ist etwas geringer, aber dafür ist der Verwaltungsaufwand und auch das Konfliktpotenzial erheblich höher. Es dürfte kaum zu vermitteln sein, warum man einen derartigen Aufwand für eine flächenscharf differenzierte Wertermittlung der Einzelflächen betreibt, wenn die Legitimation für eine regional differenzierte Prämie im Zeitablauf ohnehin immer mehr schwindet und die gesellschaftliche Diskussion sich eher in Richtung „Einheitsprämie“ bewegt (siehe Kapitel 4).

3.2 Modifizierungen aufgrund der Kappungsgrenze

Vor allem in Ostdeutschland werden die in Kapitel 3.1 geschilderten Wirkungen der Prämienregelung durch die vorgeschlagene Kappungsgrenze modifiziert. Der Vorschlag sieht vor, dass das Prämienvolumen je Betrieb das Gesamtvolumen von 300.000 € (plus Freibeträge von 5.000 bzw. 3.000 € je Arbeitskraft) nicht überschreiten darf.

Die Wirkungen dieses Vorschlags hängen wesentlich davon ab, ob die betriebsbezogenen und entkoppelten Prämien im Falle einer Beendigung der Pacht beim Betrieb bleiben (s. o.; Variante I) oder zum Verpächter wandern, der sie dann weiter verpachten kann (s. o.; Varianten II und III).

Variante I: Prämienrechte bleiben beim derzeitigen Bewirtschafter

Die Verpächter haben, wie in Kapitel 3.1 gezeigt, in dieser Variante eine ungünstige Verhandlungsposition. Ein Großbetrieb mit z. B. 3.000 ha Ackerfläche, der das Land mehrerer hundert Verpächter bewirtschaftet, kann jedem Einzelnen plausibel machen, dass er aufgrund der verringerten Prämienzahlung den Pachtpreis drastisch senken muss. Der Verpächter hat keine lukrative Alternative, denn wenn er den Pachtvertrag kündigt und die Fläche einem anderen Betrieb anbietet, kann dieser andere Betrieb für diese Flächen keine Prämieinkommen erzielen und daher nur einen sehr geringen Pachtpreis bieten.

Die Pachtanteile liegen in den ostdeutschen Großbetrieben weit über 90 %, d. h. es würde fast über jeden Hektar verhandelt. Für die ersten ca. 1.000 ha Ackerfläche werden die Betriebe aber Prämienzahlungen erhalten. Wieviel leiten sie an die Grundeigentümer weiter? Je nach Verhandlungsgeschick der Großbetriebe kann diese Variante im Extremfall dazu führen, dass Großbetriebe mit der neuen Regelung trotz Kappung besser fahren als mit der bisherigen Regelung.³

Bei den vielen Grundeigentümern in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands, die nach dem Ausscheiden aus den Ex-LPGen ihre Lebensplanung im Vertrauen auf halbwegs gesicherte Pachteinnahmen vorgenommen haben, wird diese Regelung mit Sicherheit eine herbe Enttäuschung auslösen. Letztlich müssen sie die Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Räume bezahlen, die auf EU-Geheiß mit den „modulierten Kappungsgeldern“ in Ostdeutschland zusätzlich durchgeführt werden.

³ Dieser Extremfall kann nur dann eintreten, wenn im „alten“ System bereits eine weitgehende Überwälzung der Prämien an die Verpächter stattgefunden hat. Hierzu ist anzumerken, dass nach der Wiedervereinigung in den neuen Bundesländern zunächst in den meisten Fällen relativ niedrige Pachtpreise vereinbart worden sind, d. h. ein Großteil der Prämienrente bei den Pächtern geblieben ist. Im Zuge der Neuverhandlungen von Pachtverträgen kam es im Laufe der Zeit jedoch auch in Ostdeutschland zu einer immer stärkeren Überwälzung der Prämien an die Grundeigentümer.

Aus Sicht der Umweltpolitik könnte diese Variante dann besonders attraktiv sein, wenn die Bevorzugung der derzeitigen Bewirtschafter mit letzter Konsequenz geregelt wird. Würde man die Variante I nämlich so weit verschärfen, dass die Prämienrechte grundsätzlich beim *derzeitigen* Bewirtschafter bleiben *müssen* und nicht übertragen werden können (Stichtagslösung), dann (aber auch nur dann!) könnte man wirksam verhindern, dass sich Großbetriebe der Kappungsgrenze durch formale Betriebsteilungen entziehen. Dadurch käme besonders viel Geld in die „Modulationskasse“, welches dann in die zweite Säule transferiert werden könnte. Weitere Vorteile dieser verschärften Variante wären, dass (a) die politikbedingte Wertdifferenzierung zwischen ansonsten gleichen Flächen ebenso vermieden würde wie (b) die volkswirtschaftlich bedenkliche Lenkungswirkung auf den Pachtmärkten.

Der Strukturwandel würde bei dieser verschärften Variante (Prämie *muss* beim Bewirtschafter bleiben) allerdings besonders stark verlangsamt, zumindest „auf dem Papier“. Jede Betriebsaufgabe würde ja bedeuten, dass der flächenabgebende Betrieb seine Prämienrechte verliert, ohne dass der flächenaufnehmende Betrieb entsprechende Prämienrechte hinzugewinnt. In der Realität würde sich die Wirtschaft allerdings über kurz oder lang auch an diese Regelung verlustminimierend anpassen: Die aufgebenden Betriebe würden zwar formal weitergeführt, um weiterhin die Prämien zu erhalten, faktisch würde die Bewirtschaftung jedoch von einem nahe gelegenen Betrieb per Bewirtschaftungsvertrag übernommen werden.

Variante II: Prämienrechte gehen mit der Fläche

In der Variante II ist vorgesehen, dass bei Beendigung der Pachtverträge die Prämienrechte anteilig an die Verpächter zu übertragen sind.⁴ Dieser kommt in den wirtschaftlichen Genuss der Prämien, indem er entweder selbst Landwirtschaft betreibt (ggf. mit Hilfe von Bewirtschaftungsverträgen) oder indem er die Fläche mit den darauf liegenden Prämienrechten weiterverpachtet.

In Kapitel 3.1 wurde gezeigt, dass in dieser Variante das Produktionsprogramm des bisherigen Pachtbetriebes darüber entscheidet, wie viele Prämienrechte je Hektar dem Verpächter übertragen werden. Diese differenzierende Wirkung kann in Ostdeutschland durch die zusätzliche Wirkung der Kappungsgrenze erheblich verstärkt werden. Ob dieser Fall eintritt, hängt davon ab, welche Prämienansprüche den Flächen mitgegeben werden,

⁴ Da die oben vorgestellten Varianten II und III im Grundsatz ähnliche ökonomische Wirkungen entfalten, soll an dieser Stelle hier aus Platzgründen nur eine der beiden Varianten untersucht werden. Hierfür wird die Variante II ausgewählt, da sie nach Einschätzung des Verfassers größere Aussicht auf politische Durchsetzbarkeit hat.

die bei Beendigung von Pachtverhältnissen aus „kappungsbetroffenen“ Großbetrieben herausgezogen werden.

Variante II a: Kappungsbedingte Abzüge gehen mit der Fläche

Diese Variante würde zu einer erheblichen Wertdifferenzierung zwischen den Flächen führen, wie folgendes Beispiel zeigt. Person A hat ihre Eigentumsfläche von 10 ha zu einem früheren Zeitpunkt an einen 3.000-ha-Ackerbaubetrieb verpachtet, ihr Nachbar (Person C) ihre Eigentumsfläche von 10 ha (gleicher Zuschnitt, gleiche Fruchtbarkeit) hingegen an einen 100-ha-Ackerbaubetrieb. Bei Beendigung der Pachtverträge erhält Person C ungefähr dreimal so viele Prämienrechte wie Person A, weil der Großbetrieb wegen der Kappungsgrenze für ungefähr zwei Drittel seiner Ackerfläche keine Prämie erhält.

Ursache für die starke Wertdifferenzierung der beiden Flächen ist also allein die „Zufälligkeit“ der längst vergangenen Entscheidung beider Eigentümer darüber, an wen sie ihre Flächen verpachten. Es ist fraglich, ob dieses Resultat rechtlich und politisch Bestand haben könnte.

Variante II b: Kappungsbedingte Abzüge gehen nicht mit der Fläche

In dieser Variante wird die Kappungsgrenze bei der Berechnung der Prämienrechte, die bei Beendigung des Pachtverhältnisses auf den einzelnen herausgelösten Hektar entfallen, nicht berücksichtigt. Das bedeutet in dem obigen Beispiel, dass Person A für ihre Fläche die gleichen (ungeschmälernten) Prämienrechte erhält wie Person C.

Durch diese Regelung kann die Politik zwar die starke Wertdifferenzierung der Flächen vermeiden, dafür verursacht sie aber neue Probleme, die ebenfalls zu erheblicher Kritik führen werden.

Die Variante II b wird zur Folge haben, dass die Großbetriebe – zumindest „auf dem Papier“ – in sehr kurzer Frist bis an die Kappungsgrenze heran schrumpfen. Ob dies im Wesentlichen durch Betriebsteilungen geschieht oder durch Flächentransfers auf den Pachtmärkten, hängt von den politischen Detailregelungen ab:

- Die wahrscheinliche Linie besteht darin, dass Unternehmen formal geteilt werden, indem z. B. Gesellschafter des Großbetriebes zwei neue Betriebe „auf der grünen Wiese“ gründen und mit einem Teil der Verpächter eine Umschreibung der Pachtverträge von den alten auf die neuen Betriebe vereinbaren. Wenn die neuen Betriebe mit dem verkleinert fortgeführten alten Betrieb durch Bewirtschaftungsverträge verbunden werden, können die Kostenvorteile in der laufenden Produktion aufrechterhalten werden. Derartige Anpassungen sind in dieser Politikvariante hochgradig rentabel, denn sie sichern der gesamten Fläche die ungeschmälernte Prämie. Nach den bisher

vorliegenden Erfahrungen ist es kaum vorstellbar, dass es der Politik gelingen kann, solche formalen Betriebsteilungen wirklich wirksam zu verhindern. Die Zahl der Betriebe erhöht sich, allerdings im Wesentlichen nur „auf dem Papier“.

- Sollte es der Politik auf irgendeinem Wege doch gelingen, Betriebsteilungen wirksam zu verhindern, dann erzeugt diese Politikvariante echte Lenkungswirkungen. Mittlere Betriebe mit einer Flächenausstattung von einigen hundert Hektar LF könnten dann den Verpächtern wesentlich lukrativere Pachtangebote machen als die von der Kappung betroffenen Großbetriebe. Ob die Politik gut beraten ist, das marktwirtschaftliche Grundprinzip der Wanderung der Fläche zum besten Wirt in derart drastischer Weise außer Kraft zu setzen, darf bezweifelt werden. Im Übrigen ist bei dieser Entwicklungslinie nicht zu erwarten, dass es zu zahlreichen echten Neugründungen kommt. In den meisten Fällen werden die bereits existierenden Nachbarbetriebe, die noch unter der Kappungsgrenze liegen, die Flächen aufnehmen und bis an die Kappungsgrenze heranwachsen. An der durchschnittlichen Betriebsgröße in Ostdeutschland wird sich also nur wenig ändern.

Beide Entwicklungslinien haben eines gemeinsam: Der Agrarsektor Ostdeutschlands sichert sich durch Anpassungsmaßnahmen die volle Prämie, und der erhoffte Geldstrom in die Modulationskasse bleibt aus.

Bei dieser Variante bringt die Kappungsgrenze also allenfalls ein paar zusätzliche Betriebe in Ostdeutschland, die aber im Wesentlichen nur „auf dem Papier“ stehen. Dieser mageren Ausbeute stehen erhebliche Kosten und Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber:

- Zusätzliche Administrationskosten des Staates
- Transfer eines Teils der Prämienrente an Steuerberater, Anwälte und Notare
- Umlenkung von Managementkapazität auf das Thema „Anpassung an Prämienregelungen“
- Zusätzlicher Verwaltungsaufwand in den landwirtschaftlichen Unternehmen und neue Risiken für die Unternehmensentwicklung, die sich aus komplizierten Rechtskonstruktionen ergeben
- Fehlallokation der Flächen, da die Pachtmärkte nicht mehr uneingeschränkt die „Wanderung zum besten Wirt“ gewährleisten
- Erhöhung der Politikunsicherheit: Nachdem das Prinzip „Chancengleichheit für alle Unternehmensformen“ einmal massiv durchbrochen ist, müssen die Unternehmen fürchten, dass die Politik an der neuen Stellschraube „Kappungsgrenze“ immer wieder dreht, mit ungewissem Ausgang. Langfristig getroffene unternehmerische Entscheidungen (z. B. Flächenpacht plus Stallbau) können sich dann je nach politischer

Entscheidung als Fehlentscheidungen erweisen. An diese Unsicherheit passen sich die Unternehmen durch Investitionszurückhaltung an.

3.3 Fazit

Beim Übergang zu einer betriebsbezogenen, entkoppelten Prämie muss entschieden werden, ob die Prämienrechte beim Pächter bleiben oder ob sie bei Beendigung der Pacht an den Verpächter zu übertragen sind. Ist Letzteres der Fall, müssen die Übertragungsmodalitäten geklärt werden.

Die Analyse der denkbaren Ausgestaltungsoptionen hat gezeigt, dass alle Varianten erhebliche Probleme mit sich bringen.

- Je nach Ausgestaltungsoption kommt es bei verschiedenen Personengruppen zu mehr oder weniger starken Einkommensveränderungen. Es gibt keine Option, die sich nicht auf die Einkommensverteilung im Agrarsektor auswirkt.
- Wenn die Regelung so ausgestaltet wird, dass die Verpächter beim Auslaufen der Pachtverträge eine anteilige Übertragung der Prämienrechte verlangen können, dann wird offenkundig, dass ursprünglich gleiche Flächen durch die Prämienreform einen vollkommen unterschiedlichen Wert bekommen haben. Je nach Strukturmerkmalen der Pächterbetriebe (Umfang prämienerberechtigter Verfahren) erhalten die Verpächter viele oder wenige Prämienrechte.
- Wenn entschieden wird, dass die Pächter beim Auslaufen von Pachtverträgen die Prämienrechte nicht oder nur unterproportional zu übertragen haben, dann kommt es kurzfristig zu starken Einkommenseinbußen bei den Verpächtern.
- Die Kappungsgrenze, die vor allem in Ostdeutschland zur Geltung kommt, kann unter Umständen Lenkungswirkungen haben, d. h. der Staat greift dann in das marktwirtschaftliche Prinzip „Wanderung der Faktoren zum besten Wirt“ ein.
- Wenn Flächen, die aus „kappungsbetroffenen“ Großbetrieben herausgezogen werden und an kleinere Betriebe verpachtet werden, dort wieder die volle Prämie erhalten können, dann wird die Kappungsgrenze massenhaft durch „formale“ Neugründungen von Betrieben unterlaufen. An der realen Bewirtschaftungsstruktur wird sich wenig ändern, und es wird kein „Kappungsgeld“ in die Modulationskasse kommen. Daher stellt sich die Frage nach dem Sinn der ganzen Regelung.
- Will die Politik diese unternehmerischen Anpassungen verhindern und das Geld für die Modulationskasse sichern, dann muss sie dafür sorgen, dass sich die aus „kappungsbetroffenen“ Großbetrieben herausgezogenen Flächen nicht mehr für Prämienrechte qualifizieren können. Das kann allerdings eine sehr starke Wertdifferenzierung

von unmittelbar benachbarten Flächen bewirken, die allein davon abhängt, ob die Fläche „zufällig“ an einen Großbetrieb oder einen Kleinbetrieb verpachtet wurde.

- Will die Politik (a) das „Kappungsgeld“ ungeschmälert für die Modulationskasse sichern, (b) die politisch kaum zu vermittelnde Wertdifferenzierung zwischen benachbarten Flächen vermeiden und (c) zugleich ausschließen, dass die Kappungsgrenze auf den Pachtmärkten die Wanderung der Flächen zum besseren Wirt beeinflusst, dann muss sie die Prämienregelung so ausgestalten, dass die Prämien nur an die gegenwärtig existierenden Betriebe für maximal die gegenwärtig bewirtschaftete Fläche gezahlt werden. Dies hat allerdings zur Folge, dass im Laufe der Zeit immer mehr Betriebe nur noch pro forma weiter bewirtschaftet werden und der Strukturwandel verstärkt über Bewirtschaftungsverträge läuft. Außerdem können die Großbetriebe einen relativ großen Teil des Prämienausfalls an die Verpächter überwälzen, ja in Extremfällen sogar trotz Kappungsgrenze eine Einkommensverbesserung erzielen.

Welche Ausgestaltungsoption die Politik auch wählt, sie wird große Schwierigkeiten haben, den Betroffenen die wirtschaftlichen Folgen des Politikwechsels zu vermitteln. Die Betroffenen werden sie jeweils als willkürlich und ungerecht empfinden. Dies gilt z. B. für das Nebeneinander von unterschiedlich hohen Prämienrechten auf ansonsten gleichen Flächen, für die möglicherweise sehr kurzfristig eintretenden Einkommensverluste bei den Verpächtern oder für die Etablierung eines Kappungssystems, das von der Wirtschaft weitestgehend umgangen werden wird. Bei einigen Optionen ist sogar zu bezweifeln, ob die Regelungen vor Gericht Bestand hätten. Sollten im weiteren Verlauf politisch oder rechtlich veranlasste Nachbesserungen erforderlich werden, dann beeinträchtigt dies wiederum die Planungssicherheit für die Unternehmer und schadet der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft.

4 Die Suche nach einer besseren Alternative

Wie dargestellt, birgt der Kommissionsvorschlag einige Risiken. Konkretisierungen sind erforderlich, und bei der Abschätzung der voraussichtlichen Folgen der konkreten Politikoptionen wird man wahrscheinlich feststellen, dass Nachbesserungen an dem im Juli 2002 veröffentlichten Grundkonzept vorgenommen werden müssen. Bis zu einer befriedigenden Beschlussvorlage ist es also noch ein weiter Weg.

Alles beim Alten lassen ist jedoch auf Dauer auch keine vernünftige Lösung. Denn zu Recht weist die Kommission in ihrer Halbzeitbewertung auf eine Reihe von Schwachstellen des bisherigen Prämiensystems hin und leitet daraus den Reformbedarf ab.

4.1 Warum eine Reform des Prämiensystems unausweichlich ist

Im Folgenden sollen die wichtigsten Reformziele, die man auch aus der Halbzeitbewertung herauslesen kann, aufgelistet und jeweils kurz begründet werden.

Verstärkte Orientierung des agrarpolitischen Mitteleinsatzes auf die Wünsche der Gesellschaft

Im gegenwärtigen System wird der Großteil der Agrarausgaben der EU für die erste Säule verwendet, d. h. für Marktordnungen und direkte Einkommenszahlungen. Diese Anstrengungen kommen zu einem immer geringeren Teil den „aktiven Landwirten“ zugute und erlangen immer mehr den Charakter einer „Grundeigentümer-Subvention“. Auf der anderen Seite sieht sich die europäische Landwirtschaft zunehmenden gesellschaftlichen Anforderungen in den Bereichen Umweltschutz, Tierschutz, Lebensmittelsicherheit, etc. ausgesetzt und stellt fest, dass sie diese Anforderungen mit dem traditionellen umwelt- und tierschutzpolitischen Instrumentarium (Auflagen) nicht ausreichend erfüllen kann.⁵

Daher ist es nur konsequent, wenn die Kommission mit ihrem Vorschlag anstrebt, (a) durch innerhalb der ersten Säule verschärfte Anforderungen an die Prämienszahlungen zu knüpfen⁶ und (b) Gelder aus der ersten in die zweite Säule zu transferieren, um dort Landwirte mit gezielten Anreizprogrammen zu einer Umstellung der Agrarproduktion in die von der Gesellschaft erwünschte Richtung zu bewegen.

⁵ Für weitere Erläuterungen siehe Isermeyer, F. (2001): Die Agrarwende – was kann die Politik tun? Arbeitsbericht 2/2001 aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Braunschweig.

⁶ Da das Cross-Compliance-Konzept einige Schwächen aufweist und Risiken mit sich bringt (vgl. Kapitel 4.2.1), sollte die Politik allerdings Priorität auf die Stärkung der zweiten Säule legen.

Verbesserung der Einkommenslage der landwirtschaftlichen Betriebe

Im gegenwärtigen System bewirtschaften Landwirte ihre Flächen und Viehställe auch dann, wenn die Differenz aus Verkaufserlösen und Produktionskosten negativ ist. Denn sie kommen nur dann in den Genuss der Prämien, wenn sie produzieren. In diesen Fällen wird nur ein Teil der Prämie gewinnwirksam, der andere dient zur Abdeckung der Verluste aus der laufenden Produktion. Bei einer vollkommen entkoppelten Prämie erhalten die Landwirte die Prämie auch dann, wenn sie ihre eigentlich unwirtschaftliche Produktion beenden, und zwar in voller Höhe.

Im gegenwärtigen System verbleibt ein immer geringerer Anteil der Prämien bei den „aktiven Landwirten“, ein immer größerer Anteil wird an die Grundeigentümer transferiert. Ursache ist der im Zuge des Strukturwandels permanent ansteigende Pachtlandanteil. Bei vollkommener Entkopplung der Prämien gibt es Ausgestaltungsoptionen, die diesen Transfer unterbinden (vgl. Kapitel 3.1).

Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft

Im gegenwärtigen System werden, wie soeben dargestellt, unwirtschaftliche Betriebe durch die Politik in der Produktion gehalten. Für die potenziell entwicklungsfähigen Betriebe, die „Arbeitsplätze von morgen“ schaffen, ist dies aus zwei Gründen ungünstig. Zum einen wird der Strukturwandel verlangsamt, d. h. es dauert länger, bis die potenziell entwicklungsfähigen Betriebe die Flächen oder Viehställe übernehmen und dadurch ihre Produktionskosten senken können. Zum anderen müssen diese Betriebe stets befürchten, dass die Politik die produktionsgebundenen Prämien so weiterentwickelt (durch Freibeträge, Kappungsgrenzen, Viehbesatzgrenzen, etc.), dass die eigentlich nicht wettbewerbsfähigen Betriebe wettbewerbsfähiger werden als die eigentlich wettbewerbsfähigen Betriebe. Diese Problematik betrifft im gegenwärtigen System insbesondere die Rinderhaltung. Hier können langfristig getroffene unternehmerische Entscheidungen quasi „über Nacht“ durch politische Entscheidungen unrentabel werden.

Für Unternehmer liegt es bei einem derartig hohen Politikänderungsrisiko nahe, ihr Kapital in anderen Wirtschaftszweigen zu investieren. Der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft wird auf diese Weise nachhaltig schwerer Schaden zugefügt, und Chancen zur Schaffung nachhaltig sicherer Arbeitsplätze im ländlichen Raum werden vertan.

Verbesserung der Verteilungsgerechtigkeit der Einkommenstransfers

Im gegenwärtigen System orientieren sich die staatlichen Zahlungen am Kompensationsgedanken. Bei der Einführung der Zahlungen stand das Ziel im Vordergrund, die durch die Agrarreformen seit 1992 entstandenen Einkommenseinbußen möglichst gerecht zu kompensieren oder zumindest abzufedern. Dieses Ziel ließ sich bei der Einführung der

Zahlungen überzeugend mit dem Argument des Vertrauensschutzes begründen, doch verliert diese Begründung mit zunehmendem zeitlichen Abstand von der Agrarreform immer mehr an Gewicht. Es ist kaum vorstellbar, dass jemand im Jahr 2020 noch staatliche Unterstützung für sich reklamieren kann mit dem Argument, 28 Jahre zuvor habe eine Agrarreform stattgefunden.

Daher steht die Politik in der Verantwortung, die Prämien rechtzeitig in einen Gleitflug zu bringen. Allzu abrupte Veränderungen sollten dabei allerdings vermieden werden, weil ansonsten abermals das Vertrauensschutz-Argument greift. Während der Gleitflug-Phase, die sich wahrscheinlich über viele Jahre hinziehen wird, stellt sich die Frage, ob der Gleitflug für alle Prämienempfänger gleich stark vollzogen oder nach bestimmten Kriterien modifiziert werden soll. Hier ist es legitim, verteilungspolitische Grundsätze einfließen zu lassen, indem z. B. ärmere Personen oder benachteiligte Standorte mit geringeren Prämienkürzungen bedacht werden.⁷

Wenn sich die Politik, wie dies zur Zeit in der EU der Fall zu sein scheint, noch gar nicht auf ein Langfristziel „Prämienabbau“ verständigen konnte, dann ist es besonders fragwürdig, die derzeitige Prämienverteilung im Rahmen der verschiedenen Agrarreformen ein ums andere Mal in die Zukunft fortzuschreiben. Die Politik „zementiert“ auf diese Weise die Verteilungswirkungen einer längst überwundenen Agrarpreispolitik (mit all ihren historischen Zufälligkeiten), ohne dass sich hierfür eine verteilungspolitische Legitimation finden lässt.

Verringerung der Administrationskosten

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

Verbesserung der Ausgangsposition für kommende WTO-Verhandlungen

Im gegenwärtigen System sind die Tierprämien nicht produktionsneutral, weil die Zahlungen an die Zahl der im jeweiligen Jahr gehaltenen Tiere gekoppelt sind. Durch die Plafondierung der insgesamt verfügbaren Prämien je Tierart in der EU kann man diese Kritik der Verhandlungspartner in der WTO nur teilweise entkräften. Die Flächenprämien wer-

⁷ Hierbei gilt es jedoch, die unerwünschten Nebenwirkungen im Auge zu behalten, die von einer „Umlegitimierung“ der ersten Säule ausgehen können (vgl. Kapitel 4.2.1).

den in den bevorstehenden WTO-Verhandlungen ebenfalls unter Druck geraten, solange bestimmte Ackerfrüchte eine erhöhte Prämie erhalten und solange die Obergrenze von 33 % Stilllegungsfläche beibehalten wird.

Je stärker sich die europäische Landwirtschaft an Regelungen festklammert, die auf Dauer in der WTO nicht durchzuhalten sind, desto stärker ist das von weitsichtigen Unternehmern empfundene Politikänderungsrisiko. Sie reagieren darauf, indem sie ihr Kapital in anderen Sektoren investieren. Die Politik kann auf diese Weise vielleicht kurzfristige Einkommensvorteile für Grundeigentümer und Landwirte sichern, doch fehlt es an Anreizen für jene Unternehmer, die im Vertrauen auf ihre unternehmerische Stärke nachhaltig sichere Arbeitsplätze in den ländlichen Räumen schaffen wollen.

4.2 Wohin soll die Reise gehen? Plädoyer für eine Klärung der Grundsatzfragen

Für den Erfolg einer grundlegenden Reform des Prämiensystems ist es wichtig, dass die Reform auf ein langfristig tragfähiges Politikkonzept hinausläuft. Ansonsten besteht die Gefahr, dass nach einigen Jahren erneut umgesteuert werden muss – mit entsprechend negativen Konsequenzen für die Glaubwürdigkeit der Politik und die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.

Bevor also mit dem „Drehen an den kleinen Schrauben“ begonnen wird, gilt es zunächst die langfristig wichtigen Grundsatzfragen zu identifizieren, mögliche Lösungen hierfür zu entwickeln und diese umfassend zu beurteilen. Daraus müssen dann die Eckpunkte für einen Politikvorschlag entwickelt werden, bei dem erkennbar werden sollte, auf welche langfristige Vision dieser Vorschlag hinsteuert. Je überzeugender diese Vision im Einklang mit den allgemeinen ordnungspolitischen Grundsätzen unseres Wirtschaftssystems steht, desto größer ist die Chance, Langfristinvestitionen in den Agrarsektor zu mobilisieren.

Erst im letzten Schritt sollte es dann darum gehen, die Ausgestaltung von Detailvorschriften, Übergangslösungen, etc. zu erarbeiten.

4.2.1 Umgestaltung der Prämien zu einem Lenkungsinstrument?

Die Einführung der Prämien ließ sich zu Beginn damit begründen, dass die Landwirte im Vertrauen auf die jahrzehntelangen Versprechungen der Politik in den Agrarsektor investiert haben und daher nach dem Preisbruch der 1992er Agrarreform einen Anspruch auf Ausgleichszahlungen reklamieren können (Vertrauensschutz).

Diese zunächst überzeugende Legitimation wird mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Preisbruch immer schwächer. Es wäre daher konsequent, die Prämien schrittweise zu reduzieren und auf diese Weise die Steuerzahler zu entlasten. Verständlicherweise gibt aber der landwirtschaftliche Berufsstand die einmal erworbenen Besitzstände nicht kampflos her. Ebenso verständlich ist es, dass andere Interessenvertretungen (z. B. Umweltgruppen) auf den Plan treten und versuchen, die Prämien für ihre Interessen nutzbar zu machen. Das ist erfahrungsgemäß leichter möglich als den Finanzministern „frisches Geld“ für neue, zielgerichtete Projekte zu entlocken. Also wird auf verschiedenen Seiten intensiv darüber nachgedacht, wie man die Prämien „umlegitimieren“ kann. Hierbei lassen sich vor allem drei Argumentationsrichtungen erkennen:

- **Einkommenspolitische Ziele:** Solange die Politik ein spezielles einkommenspolitisches Ziel für den Agrarsektor verfolgt, muss man dem bestehenden Prämiensystem bescheinigen, dass es zu diesem Ziel einen wichtigen Beitrag leistet. Dieser Beitrag nimmt jedoch im Laufe der Zeit wegen des stärker werdenden Überwälzungseffektes immer mehr ab.
- **Ausgleich für Wettbewerbsnachteile:** Da Landwirte in anderen Ländern zumeist mit geringeren Auflagen wirtschaften müssen und der Außenschutz sinkt, können die Prämien als Versuch einer pauschalen Kompensation der Wettbewerbsnachteile der EU-Landwirtschaft angesehen werden. Pauschal bedeutet in diesem Fall: Nicht bedarfsgerecht differenziert (da ja nicht für die einzelnen Produktionszweige untersucht wurde, wie stark die Benachteiligung ist), aber sehr verwaltungskostengünstig.
- **Beiträge der Landwirtschaft zu gesellschaftspolitischen Zielen:** Es wird auf die positiven externen Effekte der Landwirtschaft verwiesen (z. B. Landschaftsbild, ländliche Räume), und es wird in Aussicht gestellt, dass man die Landwirtschaft noch stärker in die von der EU-Bevölkerung gewünschte Richtung umorientieren kann, indem man die Prämien durch „Modulation“ und „Cross Compliance“ besser mit den gesellschaftlichen Zielvorstellungen in Einklang bringt.

Die beiden Argumente „Einkommenspolitik“ und „Wettbewerbsfähigkeit“ werden im Wesentlichen vom Berufsstand herangezogen, um die Existenz der Prämien zu verteidigen, und zielen nicht auf eine Veränderung der Prämien. Auf eine eingehende Diskussion der beiden Argumentationsversuche soll hier aus Platzgründen verzichtet werden.⁸

⁸ Zum einen wäre zu diskutieren, ob sich die genannten Ziele überhaupt sinnvoll in die übergeordnete Zielstruktur der Gesellschaftspolitik einfügen lassen, und im nächsten Schritt wäre dann zu untersuchen, ob die Ziele nicht mit anderen Politikinstrumenten effizienter erreicht werden können als mit den Prämien. Diese Analyse würde mit Sicherheit zu dem Ergebnis führen, dass die am historischen Preisbruch ausgerichteten Zahlungen nicht optimal auf die genannten Ziele ausgerichtet sind.

Das dritte Argument verdient eine eingehendere Analyse, denn auf diesem Argument basieren einige der von der Kommission vorgeschlagenen Modifikationen des Prämiensystems. Der Kommissionsvorschlag sieht vor, durch die Umgestaltung der Prämien (d. h. *ohne* Mitteltransfer in die zweite Säule) Zielbeiträge zu folgenden Politikfeldern zur erwirken:

- Umwelt- und Tierschutzpolitik sowie Ernährungspolitik (Die Zahlungen sollen an die Einhaltung bestimmter Standards geknüpft werden.)
- Verteilungspolitik (Durch die Kappungsgrenze und durch die Ausgestaltung der Freibetragsregelung sollen Großbetriebe weniger Zahlungen je Hektar erhalten als Kleinbetriebe.)
- Arbeitsmarktpolitik (Durch Freibeträge, die auf die betrieblichen Arbeitskräfte bezogen sind, sollen arbeitsintensive Betriebe besser gestellt werden.)

Diese Neuausrichtung der Prämienpolitik hat zweifellos einen gewissen Charme und lässt sich populär vermarkten: Wenn die Gesellschaft schon so viel für die Landwirtschaft zahlt, dann sollen dabei nicht nur Vorteile für die Landwirte herauspringen, sondern auch positive Zielbeiträge zu diversen gesellschaftspolitischen Zielen.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass dieser Weg die Gesellschaft in eine kostspielige Sackgasse führen *kann*. Denn auf der einen Seite sind die „modulierten“ Prämien nach wie vor nur sehr schwach auf die Einzelziele ausgerichtet, so dass der Zielerreichungsgrad jeweils gering bleibt, und auf der anderen Seite kann die „Umlegitimierung“ dazu führen, dass der eigentlich erforderliche Abbau der Prämien stagniert. Wenn dies in mehreren Wirtschaftszweigen so praktiziert wird, dann endet die Gesellschaft mit kostspieligen sektorspezifischen Verteilungs-, Arbeitsmarkt- und Umweltpolitiken, die jeweils unzureichend und nicht sektorübergreifend abgestimmt sind, und ihr fehlt das Geld zur Ausgestaltung der allgemeinen Verteilungs-, Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik.

Ob die Chancen oder die Risiken überwiegen, soll für die genannten Politikbereiche kurz diskutiert werden.

Umweltpolitische Ziele

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich in der gesamten EU ein sehr dichtes Regelwerk von Umweltauflagen entwickelt, welches die Landwirte zu befolgen haben. Dieses wurde insbesondere seit den 90er Jahren umfänglich ergänzt durch freiwillige Anreizprogramme der zweiten Säule. Diese beiden Systeme sind inzwischen in der EU mit den dazugehörigen Kontrollinstanzen flächendeckend etabliert, und sie haben das Handeln der Landwirte zum Wohle der Umwelt beeinflusst.

Wenn die Politik nun mit der Reform des Prämiensystems tatsächlich Umweltstandards durchsetzen will, die über das bestehende umweltrechtliche Regelwerk hinausgehen, dann verursacht sie damit überall in der EU zusätzliche Kosten für die Betriebe und neue Kontrollaufgaben für die Verwaltung, abzuwickeln in einem dritten System, welches parallel zu den beiden bereits bestehenden Systemen administriert wird. Das wäre nicht sinnvoll.

Wenn die vorgeschlagene Knüpfung der Prämienzahlungen an Umweltstandards hingegen so zu verstehen ist, dass die Empfänger im Wesentlichen nur auf die Einhaltung der bereits bestehenden Umweltgesetze verpflichtet werden sollen, dann provoziert man schwierige Fragen: Kann allein die Tatsache, dass man sich an Gesetze hält, Prämienansprüche begründen? Wo bleibt da der Gleichheitsgrundsatz?⁹

Mit ihrem weiterführenden Vorschlag, die Prämien unter anderem an die Durchführung eines Öko-Audits zu koppeln, hat die Kommission jedoch einen wertvollen Denkanstoß gegeben. Gerade weil die Landwirte schon jetzt mit einer kaum mehr zu überblickenden Fülle von Umweltvorschriften konfrontiert sind, kann es sinnvoll sein, nun nicht noch weitere Gesetze aufzutürmen, sondern die Landwirte zu veranlassen, in einer strukturierter Form die Anwendung des bereits bestehenden Regelwerks auf den eigenen Betrieb zu überprüfen. So gesehen stellt der Öko-Audit für jeden Betrieb eine Verbesserungschance dar.

Bevor die Öko-Audits allerdings mit Hilfe einer Agrarreform kurzfristig über ganz Europa hinweg verbreitet werden, sollte zunächst im Rahmen von Fallstudien sehr sorgfältig untersucht werden, ob der Nutzen solcher Öko-Audits tatsächlich in einem vernünftigen Verhältnis zu den gesellschaftlichen Kosten steht und wie ein massenhaft durchgeführter Öko-Audit optimal in die Landwirtschaft der EU zu implementieren ist (Umfang, Zeitabstände, Organe usw.).

Wenn der Öko-Audit diese Prüfung besteht und EU-weit eingeführt werden soll, dann kann man ihn natürlich ebenso gut allen Betrieben (warum nur den Haupterwerbsbetrieben, wie die Kommission vorschlägt?) per Verordnung vorschreiben und, wenn die Politik der Landwirtschaft nicht noch eine kostenträchtige Auflage zumuten möchte, parallel

⁹ Die Frage lässt sich natürlich auch umkehren: Kann der Staat Prämien an Landwirte zahlen, ohne zu prüfen, ob diese überhaupt die bestehenden Gesetze einhalten? Und weiter: Weshalb macht der Staat bei Umweltprogrammen der zweiten Säule die Einhaltung bestehender Umweltgesetze zur Bedingung für die Prämienzahlung, nicht jedoch bei den Prämien in der ersten Säule. Die Forderung, alle Prämien an die Einhaltung der bestehenden Umweltgesetze zu binden, erscheint unter Gerechtigkeitsaspekten verständlich. Wenn man derartige Kopplungen jedoch auf weitere Gesetze und Politikbereiche überträgt, dann geht die Politiksystematik immer mehr verloren. Alles von allem abhängig zu machen, wirkt sich nachteilig auf die Überschaubarkeit der Politik und die Administrationskosten aus. Daher sollte die Kontrolle und Sanktionierung des Umweltrechts allein mit den dort festgelegten Maßnahmen erfolgen und auf den Aufbau eines Parallelsystems in der ersten Säule verzichtet werden.

dazu in der zweiten Säule die finanzielle Unterstützung hierfür organisieren. Das hätte den großen Vorteil, dass die Gesellschaft dann tatsächlich nur die Kosten des Öko-Audits übernehmen müsste. Diese sind pro Hektar in den Großbetrieben viel kleiner als in den Kleinbetrieben. Bei der Abwicklung dieser Politik über die erste Säule würde es also zu einer unnötigen Überkompensation der Großbetriebe kommen.

Tierschutzziele

Der Tierschutz ist in der EU ebenso wie der Umweltschutz durch zahlreiche Verordnungen geregelt, die von den Landwirten zu befolgen sind. Daher ließe sich ein Tierschutz-Audit ebenfalls gut begründen. Für die Frage, ob die Anreize hierfür besser über die erste oder die zweite Säule gegeben werden sollten, gilt die soeben beim Öko-Audit vorgenommene Beurteilung analog. Es sieht auch hier nicht gut aus für die erste Säule.

Beim Tierschutz kommt verschärfend hinzu, dass die Prämien der ersten Säule vor allem für bestimmte Ackerfrüchte und für die Rindfleischerzeugung gezahlt werden. Für Betriebe, die z. B. intensive Geflügelhaltung betreiben, sind die Prämien demgegenüber nur von geringer wirtschaftlicher Bedeutung. Daher würde die Landwirtschaft von einer Politik, die die Prämien z. B. an bestimmte Tierschutzatbestände binden möchte, teilweise gar nicht erreicht werden. Auf der anderen Seite könnten viele Ackerbaubetriebe weiterhin Prämien empfangen, deren Höhe unter anderem mit dem Tierschutzargument begründet würde, obwohl sie gar keinen Beitrag zum Tierschutz leisten. Kurzum: Dieser Politikanatz würde sein Ziel teilweise verfehlen, und er wäre unnötig teuer.

Am Beispiel des Tierschutzes lässt sich die Notwendigkeit, Mittel aus der ersten in die zweite Säule zu transferieren und die Maßnahmen der zweiten Säule umfassender auf die Wünsche der Bevölkerung auszurichten, besonders eindringlich zeigen. Das traditionelle Vorgehen der Politiker bestand darin, mit Hilfe von Auflagen immer höhere Tierschutzziele durchzusetzen. Bei fortschreitender Liberalisierung und Globalisierung geht diese Politikstrategie zunehmend ins Leere, weil sich die Marktwirtschaft durch Abwanderung der Tierproduktion ins Ausland entziehen kann.¹⁰ Eine weltweite Harmonisierung der Tierschutzbestimmungen, wie sie von Politikern ab und zu gefordert wird, ist vollkommen illusorisch. Das Verhalten der Verbraucher wird sich ebenfalls nicht grundlegend ändern lassen, d. h. sie werden auch künftig mehrheitlich „über den Preis“ einkaufen. Daher bleibt der Gesellschaft, wenn sie denn moralisch hochstehende Zielvorstellungen be-

¹⁰ Um den Text kurz zu halten, werden hier nur die wichtigsten Wirkungszusammenhänge grob skizziert. In der Realität verlaufen die Prozesse selbstverständlich differenzierter. Politische Begleitmaßnahmen, unternehmerische Erwägungen und die Besonderheiten des Standorts führen dazu, dass in vielen Einzelfällen Tierhalter trotz kostenträchtiger Tierschutzaufgaben nicht abwandern, sondern weiter an ihrem Standort investieren. Die Tendenzaussage des Haupttexts bleibt aber trotz dieser Relativierung gültig.

zöglich des Umgangs mit Nutztieren politisch durchsetzen will, auf Dauer gar keine andere Wahl, als sich den erhöhten Tierschutz über die zweite Säule „einzukaufen“. Das kostet Geld und begründet einen Mitteltransfer von der ersten in die zweite Säule. Diese Reform sichert aber langfristig mehr Arbeitsplätze in der europäischen Landwirtschaft als eine Fortführung der bisherigen Politik.¹¹

Verteilungspolitische Ziele

Im Kommissionsvorschlag wird der Versuch unternommen, das Prämiensystem (a) durch die Kappungsgrenze und (b) durch die Ausgestaltung der AK-bezogenen Freibetragsregelung besser in Einklang mit den verteilungspolitischen Zielvorstellungen unserer Gesellschaft zu bringen.

Die Kappungsgrenze ist hierfür nach der in Kapitel 3.2 geführten Analyse als ungeeignet anzusehen, sowohl wegen der teilweise überraschenden Verteilungswirkungen als auch wegen der schädlichen Nebenwirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit.

Bezüglich der Freibeträge ist zu erwarten, dass zumindest der Tendenz nach ein wirksamer Zielbeitrag entsteht. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass zwischen der Prämiensumme des Betriebes und dem Einkommen der Betriebsleiterfamilie keine sehr enge Korrelation besteht. Die Freibetragsregelung ist auch deshalb eher akzeptabel als die Kappungsgrenze, weil die Freibetragsregelung nur geringe schädliche Nebenwirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft ausübt. Die Lenkungswirkung auf die Pachtmärkte hält sich in engen Grenzen: Da der Freibetrag nur zu einer Bevorzugung der „ersten Hektare“ eines jeden Betriebs führt, bringt der „letzte“ zugepachtete Hektar für den mittelgroßen Betrieb das gleiche Prämienrecht wie für den großen Betrieb.

Sollte die Freibetragsregelung allerdings durch die „Umlegitimierung“ der Prämien (weg vom Preisbruchausgleich hin zur Verteilungspolitik) dazu führen, dass der eigentlich gebotene Gleitflug der Prämien verzögert oder gar gestoppt wird, so wäre dieses Ergebnis aus verteilungspolitischer Sicht nicht befriedigend. Es entstünde ein dauerhaftes Nebeneinander von allgemeiner Verteilungspolitik und Agrareinkommenspolitik, wobei sich die Agrareinkommenspolitik aber gar nicht an den Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft orientieren würde. Wie in Kapitel 3 dargestellt, erlangen ja die Prämien zu einem immer größeren Teil den Charakter einer allgemeinen Grundeigentümer-Subvention, und Freibeträge werden hieran allenfalls marginal etwas ändern können. Daher sollte der Staat darauf achten, Verteilungspolitik primär mit verteilungspolitischen Instrumenten (vor

¹¹ Siehe ausführlich: Isermeyer, F. (2001): Die Agrarwende – was kann die Politik tun? Arbeitsbericht 2/2001 aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Braunschweig.

allem: Steuerpolitik) zu betreiben und nicht – zumindest nicht dauerhaft – mit dem hierfür ungeeigneten Instrumentarium der Agrarprämien.

Arbeitsmarktpolitische Ziele

Die in der Halbzeitbewertung vorgeschlagene Freibetragsregelung sieht optional die Einführung eines Freibetrags je Arbeitskraft vor. Damit wird im Prinzip eine Lohnsubventionierung etabliert, die einen Anreiz zur Beschäftigung von zusätzlichen Arbeitskräften bietet.

So attraktiv diese Modifizierung auf den ersten Blick wirkt, so problematisch erweist sie sich bei näherem Hinsehen:

- Wenn nämlich der finanzielle Anreiz so schwach ausgestattet wird wie dies im derzeitigen Vorschlag vorgesehen ist, dann steht auf der Positivseite des Vorschlags nur eine arbeitsplatzschaffende Wirkung von fast null, auf der Negativseite aber der erhebliche bürokratische Aufwand und der Beitrag zur „Umlegitimation“ der Prämien (wer will schon ein System abschaffen, das die Schaffung von Arbeitsplätzen belohnt?).
- Wenn der finanzielle Anreiz so stark vergrößert wird, dass die Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte wirklich betriebswirtschaftlich lukrativ wird, dann entsteht ein erhebliches Missbrauchspotenzial. Landwirtschaftliche Betriebe werden Arbeitskräfte aus benachbarten nicht landwirtschaftlichen Betrieben übernehmen und Dienstleistungen für diese Unternehmen anbieten, Familienmitglieder werden pro forma in den Betrieben eingestellt und dergleichen mehr. Solche Anpassungsreaktionen schaffen keine zusätzlichen Arbeitsplätze, und man wird sie kaum wirksam kontrollieren können.
- Eine Möglichkeit, diesem Missbrauch Einhalt zu gebieten, wäre die normative Berechnung von sogenannten „betriebsnotwendigen Arbeitskräften“ nach Maßgabe der Strukturdaten des Betriebes (Fläche, Anbauprogramm, Nutztiere). Hierbei entsteht jedoch ein neues Problem: Bei dieser Ausgestaltung wären die Prämien eindeutig nicht mehr produktionsneutral und damit nicht WTO-konform.

Zusammengenommen führen diese Ausführungen zu dem Ergebnis, dass Arbeitsmarktpolitik nicht erfolgversprechend mit einer modifizierten Agrarprämienpolitik betrieben werden kann. Sinnvoller ist es, sektorübergreifende Maßnahmen der allgemeinen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik zu verstärken.

Fazit

Für jeden einzelnen Politikbereich ergibt sich die Empfehlung, die politischen Ziele nicht über modulierte Agrarprämien anzusteuern, sondern zielgenau und effizient mit Hilfe der jeweiligen Spezialinstrumente (Steuerpolitik, Arbeitsmarktpolitik, zweite Säule der Agrarpolitik). Die Agrarprämien sollten daher nicht zu einem Lenkungsinstrument umgestaltet werden, welches parallel zu den Spezialinstrumenten strategisch ausgebaut und nachhaltig etabliert wird.

Ungeachtet dieser generellen Empfehlung kann aber erwogen werden, die Prämien während der (voraussichtlich vielen) Jahre des „Gleitflugs“ so zu modulieren, dass vorübergehend und gewissermaßen als Nebeneffekt Zielbeiträge zu anderen Politikbereichen entstehen. Hierbei ist jedoch äußerste Zurückhaltung geboten, denn es wird sich im Laufe der Zeit kaum verhindern lassen, dass dies zu einer schleichenden „Umlegitimierung“ und damit zu einer Stabilisierung der Prämien führt.

Auf gar keinen Fall sollte eine Modulation vorgenommen werden, wenn dadurch deutlich höhere Kosten (z. B. Verwaltungsaufwand) oder negative Zielbeiträge zu anderen Zielen (z. B. Wettbewerbsfähigkeit) ausgelöst werden.

4.2.2 Berechnung der Prämien anhand aktueller oder historischer Kriterien?

Bei der Gestaltung des Prämiensystems muss klar entschieden werden, ob die Prämie anhand von betrieblichen Tatbeständen des jeweiligen Jahres bemessen wird oder anhand einer historischen Bemessungsgrundlage. Jede dieser Entscheidungsvarianten hat Vor- und Nachteile.

Gegenwärtig ist die Prämie im Wesentlichen an Tatbestände des jeweiligen Jahres geknüpft (Basisfläche und Tierbestände). Die Nachteile wurden in Kapitel 4.1 ausführlich illustriert (hohe Administrationskosten, schwache Einkommenswirksamkeit, hohes Politikänderungsrisiko, schlechte Ausgangsbedingungen für die WTO-Verhandlungen).

Angesichts dieser Nachteile haben verschiedene Autoren eine radikale Entkopplung vorgeschlagen. In dem sogenannten „Bond-Scheme“ soll zu einem historischen Stichtag anhand der dann gezahlten Prämien fixiert werden, welche Prämien dem Betriebsleiter auch künftig zustehen. Dieser Prämienanspruch soll persönlich auf den jetzigen Betriebsleiter bezogen werden, d. h. er bzw. seine Erben erhalten künftig die Prämien unabhängig davon, ob sie Landwirtschaft betreiben oder nicht. Die Prämienansprüche können als kapitalmarktfähige Schuldtitel ausgestaltet werden. Es liegt in der Natur der Sache, dass der-

artige personengebundene Zahlungen irgendwann auslaufen müssen, denn eine „Umlegitimierung“ (vgl. Kapitel 4.2.1) ist hier definitiv nicht möglich.

Mit dem Bond-Scheme könnten einige Nachteile des gegenwärtigen Systems überwunden werden. Die Politik würde sich jedoch neue Konflikte einhandeln:

- Drastische Einkommensverluste für die Verpächter (Begründung siehe Kapitel 3)
- Unter Umständen drastische Einkommensverluste für Erzeuger von bisher nicht prämierten Produkten wie z. B. Kartoffeln (Begründung: Kartoffelflächen erhalten derzeit keine direkte Stützung, werden aber durch die Stützung der Konkurrenzfrüchte wie z. B. Getreide indirekt gestützt. Unternehmer bauen nur dann Kartoffeln an, wenn der Marktpreis so hoch ist, dass der Kartoffelanbau der politisch gestützten Alternativfrucht (z. B. Getreide) überlegen ist. Werden die Flächenprämien nun von der Getreidefläche entkoppelt, fallen die Kartoffelpreise, ohne dass die Kartoffelflächen einen Ausgleich erhalten. Die Argumentation gilt analog für andere Früchte, die derzeit nicht prämiert sind.)
- Zusätzlicher Streit bei LPG-Nachfolgebetrieben: Werden die Schuldtitel am Kapitalmarkt kapitalisiert, fließen vor allem den LPG-Nachfolgebetrieben auf einen Schlag enorm hohe Summen zu. Wenn diese Summe ausschließlich der (inzwischen teilweise kleinen) Eigentümergruppe zusteht, erhält der Streit um die abgelaufene Vermögensauseinandersetzung neue Nahrung.
- Potenzieller Ärger bei stark steigenden Weltmarktpreisen: Wenn sich die Weltmarktpreise in der Zukunft tatsächlich so günstig entwickeln wie in einigen Prognosen vorhergesagt wird, könnte im derzeitigen System eine entsprechend starke Kürzung der Direktzahlungen beschlossen werden. Damit würde die Politik dem Kompensationsgedanken Rechnung tragen. Beschließt hingegen die Politik im Bond-Scheme die künftigen Zahlungshöhen definitiv, könnte sie dies später nicht mehr korrigieren.

Auch wenn das Bond-Scheme unter verschiedenen Aspekten (Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit, Administrationskosten, WTO-Kompatibilität) deutlich besser abschneidet als das gegenwärtige System, muss doch bezweifelt werden, ob sich die Politik zu einem derartig starken Wechsel durchringen kann. Erfahrungsgemäß spielen Aspekte der Einkommensverteilung letztlich eine überragende Rolle, und in dieser Hinsicht impliziert das Bond-Scheme zwei wesentliche Konsequenzen, die politisch zur Zeit vermutlich nicht mehrheitsfähig sind: Mit dem Übergang auf personenbezogene Transfers setzt sich die Politik erstens selbst unter Druck, die Prämien in absehbarer Zeit auf null herunterfahren zu müssen (alles andere wäre der Öffentlichkeit später nicht zu vermitteln), und sie erzeugt bereits sehr kurzfristig massive Einkommensverluste bei den Verpächtern.

Angesichts der Probleme des gegenwärtigen Systems und der schwachen Aussichten für ein reines Bond-System ist es ebenso verständlich wie verdienstvoll, dass die Kommissi-

on in ihrem Vorschlag eine Mischform aus beiden Lösungen zu konstruieren versucht hat: eine betriebsbezogene Prämie, berechnet auf historischer Bemessungsgrundlage, aber auf die jeweils bewirtschaftete Fläche umgelegt. Dieser Kompromissvorschlag ist aber, wie in Kapitel 3 gezeigt wurde, nicht überzeugend, da er im Zuge der Umsetzung zu unerwünschten Folgewirkungen und weiteren Kurskorrekturen führen würde.

4.3 Eckpunkte eines alternativen Reformvorschlags

Der nachfolgend präsentierte Vorschlag kombiniert ebenfalls Elemente des Bond-Scheme mit Elementen des bisherigen Systems. Diese Elemente werden aber in jeweils klar abgegrenzten Segmenten eingesetzt und nicht wie im Kommissionsvorschlag miteinander vermengt. Der Vorschlag zielt darauf ab,

- die positiven Elemente des Kommissionsvorschlags aufzugreifen,
- die Nachteile des Kommissionsvorschlags zu vermeiden und
- die Erkenntnisse zu berücksichtigen, die sich aus der oben geführten Diskussion von Grundsatzfragen einer Agrarreform ergeben haben.

(1) Eine grundlegende Reform des Prämiensystems (Hineinnahme von Elementen des Bond-Scheme) sollte erst ab dem Jahr 2007 in Kraft treten.

Begründung: Es empfiehlt sich, einen derart markanten Politikwechsel, wie er von der Kommission vorgeschlagen wird, sorgfältig in all seinen Implikationen zu durchdenken und nicht unter Zeitdruck einzuführen. Außerdem wird in dem folgenden Politikvorschlag die Möglichkeit eröffnet, in einem Zuge mit der Veränderung des Prämiensystems auch die Milchquotenregelung abzuschaffen. Dies wäre frühestens zum Jahr 2007 möglich.

(2) Bis zum Jahr 2007 sollte innerhalb des gegenwärtigen Prämiensystems eine schrittweise Prämiensenkung vorgenommen werden.

Begründung: Die Verschiebung der grundlegenden Reform des Prämiensystems in das Jahr 2007 ist kein Grund, nicht jetzt schon den prinzipiell sinnvollen Gleitflug der Prämien einzuleiten und dadurch Mittel für die Aufstockung der zweiten Säule der Agrarpolitik frei zu machen.¹² Dies kann ohne großen Aufwand innerhalb des bestehenden Prämiensystems geschehen. Das Ausmaß der schrittweisen Prämienkürzung ist politisch festzulegen. Der Kommissionsvorschlag ist ein geeigneter Ausgangspunkt für die weiteren Verhandlungen.

¹² Begründung siehe Kapitel 4.1

(3) Es sollte ein Freibetrag (in € pro Betrieb) festgelegt werden, der von der Prämienenkung ausgenommen wird.

Begründung: Durch einen Freibetrag je Betrieb kann der Forderung nach einer besseren Verteilungsgerechtigkeit¹³ Rechnung getragen werden, ohne dass allzu negative Nebenwirkungen auf andere Reformziele entstehen.¹⁴ Angesichts der Risiken, die von einem Freibetrag je Arbeitskraft ausgehen, sieht der präsentierte Vorschlag keine AK-bezogene Regelung vor.¹⁵ Eine Kappungsgrenze wird ebenfalls nicht vorgeschlagen, da dieses Instrument zum einen durch Betriebsanpassungen umgangen wird, zum anderen die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors beeinträchtigt.¹⁶

(4) Im Jahr 2007 sollte der grundlegende Politikwechsel vollzogen werden, der folgende Elemente beinhaltet:

- (a) Einführung einer Einheitsprämie für landwirtschaftlich genutzte Flächen**
- (b) Vorübergehende Etablierung einer personengebundenen Zusatzprämie**
- (c) Änderung der Marktordnungen für Milch und Zucker**

Ausgestaltung und Begründung der Elemente:

(a) Einheitsprämie je Hektar LF

Bei der Festlegung der Einheitsprämie je Hektar LF ist den Mitgliedstaaten ein Prämienplafond vorzugeben und ein gewisser Gestaltungsspielraum einzuräumen, um z. B. eine Differenzierung der Prämie zwischen intensiv genutzten Agrarregionen und ausgedehnten Ödlandregionen (z. B. das schottische Hochland mit seiner extrem extensiven Landnutzung) zu ermöglichen. Im Grundsatz zielt das Konzept der Einheitsprämie aber darauf ab, die Prämienstruktur nicht mehr am Prinzip der Kompensation für längst vergangene Politikmaßnahmen zu orientieren und damit die grundsätzliche Bevorzugung von Ackerland gegenüber Grünland und von ertragsstarken gegenüber ertragsschwachen Standorten zu beenden.

Die Prämie wird den Betrieben nach Maßgabe der jeweils bewirtschafteten Flächen ausbezahlt. Sie ist entkoppelt, d. h. unabhängig von der Erzeugung bestimmter Früchte und

¹³ Begründung siehe Kapitel 4.1

¹⁴ Vgl. Kapitel 4.2.1

¹⁵ Vgl. Kapitel 4.2.1

¹⁶ Vgl. Kapitel 3.2

von irgendwelchen Unter- oder Obergrenzen der Flächenstilllegung. Allerdings müssen die Empfänger für die Pflege der Flächen sorgen.¹⁷

Die Einheitsprämie ist deutlich unterhalb der durchschnittlichen Prämie des Jahres 2006 festzusetzen, damit (a) die Zahl der überkompensierten Betriebe gering gehalten wird und (b) Mittel für die personengebundene Zusatzprämie frei werden. Ehrlicherweise sollte die Politik auch bereits bei Einführung der Einheitsprämie deutlich machen, dass eine allmähliche Absenkung dieser Prämie im weiteren Verlauf wahrscheinlich ist, weil die Legitimation für eine derartige Prämie ja im Zeitablauf weiter abnimmt.¹⁸ Für die Planungssicherheit der Betriebe wäre es günstig, einen entsprechenden Abbaupfad (x % pro Jahr) für die jeweils folgende Mittelfristperiode fest vorzugeben. Langfristige Festlegungen sind hingegen problematisch, denn die Erfahrung zeigt, dass sehr weit in die Zukunft reichende Absichtserklärungen irgendwann im Lichte aktueller Entwicklungen (Weltmarktpreise, Einkommenslage, etc.) revidiert und durch neue Beschlüsse ersetzt werden.

Gegen das Konzept „Einheitsprämie“ kann man natürlich zu Recht einwenden, dass diese Prämien unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten nur geringfügig besser abschneiden als die gegenwärtigen Prämien. Zwar verringern sie die Ungleichbehandlung zwischen den Landwirten ein wenig, aber sie erfüllen ebenso wenig wie die bisherigen Prämien die Kriterien, die an sozialpolitische Instrumente zu stellen wären, und sie vermögen auch das Problem der zunehmenden Überwälzung an die Grundeigentümer nicht zu lösen.

Für die Einheitsprämie spricht vor allem folgende Argumentationskette:

- Die von der Wissenschaft empfohlene Langfriststrategie für die Agrarpolitik lautet: Abbau der Marktordnungen (zügig) und Abbau der Prämien (im Gleitflug), begleitet von einem Ausbau der zweiten Säule, um der Landwirtschaft finanzielle Anreize zur Erzeugung der von der Gesellschaft gewünschten öffentlichen Güter zu geben (Umwelt- und Tierschutz, Landschaftsbild, Aufrechterhaltung der Landbewirtschaftung in benachteiligten Regionen usw.).¹⁹
- Die zweite Säule ist noch ein relativ junges Element der Gemeinsamen Agrarpolitik. Mit der Ausgestaltung dieses Elements müssen Erfahrungen gesammelt werden, um

¹⁷ Einer genaueren Prüfung bedarf noch die Frage, ob den Betrieben auch im Rahmen der Prämienregelung aufgegeben werden sollte, an den für sie relevanten Audits für Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit teilzunehmen, oder ob dies nicht besser über die Kombination „Auflage plus zweite Säule“ erledigt werden sollte (vgl. Kapitel 4.2.1).

¹⁸ Begründung siehe Kapitel 4.1 und 4.2.1

¹⁹ Vgl. die oben geführte Argumentation, vgl. ergänzend: Wissenschaftlicher Beirat beim BML (1998): Integration der Landwirtschaft der Europäischen Union in die Weltagrарwirtschaft. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 476.

Fehlentwicklungen erkennen und korrigieren zu können. Dies betrifft z. B. Aspekte der Evaluierung der Politik ebenso wie die komplexe Problematik der Kofinanzierung. Außerdem ist es ein erheblicher politischer Kraftakt, die Landwirtschaft von der Notwendigkeit der Mittelverlagerung aus der ersten in die zweite Säule zu überzeugen und hierfür politische Mehrheiten zu gewinnen. Drittens steht die Politik vor dem Problem, eine Balance zwischen den Einkommensinteressen der verschiedenen Gruppen (z. B. Pächter, Verpächter) zu finden und allzu starke Brüche zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass die Politik der von der Wissenschaft empfohlenen Strategie nur zögerlich und schrittweise folgt.

- Also stellt sich die Frage, wie die Prämien in der möglicherweise sehr langen Übergangsphase ausgestaltet werden sollten.
- Eine auf den ersten Blick naheliegende Variante besteht darin, die bisherige Politik im Grundsatz beizubehalten und innerhalb dieses Systems den Gleitflug zu organisieren. Diese Variante hat aber, wie in Kapitel 4.1 ausführlich begründet wurde, gravierende Nachteile. Daher sollten die Prämien schon in naher Zukunft vollständig entkoppelt werden.
- Bei der Entkopplung ist zu entscheiden, wie eine „gerechte“ Prämienverteilung für eine möglicherweise noch recht lange Übergangszeit zu gestalten ist. Da es keinen Zweifel daran gibt, dass das Kompensationsargument (Ausgleich für den Preisbruch) im Zeitablauf immer mehr an Gewicht verliert, gewinnen die in Kapitel 4.2.1 dargestellten Legitimationsansätze „pauschaler Ausgleich für auflagenbedingte Wettbewerbsnachteile“ und „pauschale Abgeltung für positive externe Effekte der Landwirtschaft“ automatisch an Bedeutung. Bei diesen Legitimationsansätzen ist ein Flächenbezug eindeutig gegeben. In dieser Hinsicht ist die Einheitsprämie dem gegenwärtigen Prämiensystem zweifellos überlegen, weil alle Flächen in gleicher Weise einbezogen werden und keine Flächen durch historische Zufälligkeiten ausgespart bleiben.²⁰
- Der Kompensationsgedanke (Ausgleich für Preisbruch) wird bei dieser Politik nicht ausgeblendet, sondern der personengebundenen Zusatzprämie überantwortet. Dadurch wird einerseits sichergestellt, dass die betroffenen Personen einen personengebundenen Ausgleich (keine Überwälzung auf Verpächter!) mit klarer zeitlicher Perspektive erhalten, und andererseits wird sichergestellt, dass eine langfristig nicht zu legitimierende Sonderbehandlung einer Personengruppe in einem definierten Zeitraum auf null

²⁰

Auf den ersten Blick wäre natürlich daran zu denken, anstelle einer pauschalen Abgeltung je Hektar LF eine Prämien differenzierung nach Maßgabe der Ziele vorzunehmen (z. B. Beitrag zum Landschaftsbild, Beitrag zur regionalen Wertschöpfung, Betroffenheit durch Wettbewerbsverzerrungen). Nach der in Kapitel 4.2.1 geführten Diskussion würde man sich damit jedoch langfristig auf den falschen Weg begeben, denn diese Politikziele sollten über die zweite und nicht über die erste Säule angesteuert werden.

heruntergefahren wird. Den Verpächtern werden ebenfalls keine abrupten Einkommensausfälle zugemutet, denn zunächst werden die Prämien innerhalb des bisherigen Systems schrittweise gesenkt, und nach dem Systemwechsel im Jahr 2007 werden die Einheitsprämien flächengebunden gezahlt, d. h. weiterhin in einem hohen und steigenden Ausmaß an die Verpächter überwält.

Fazit: Wenn die Politik den raschen und vollständigen Übergang zum Bond-Scheme aus den in Kapitel 4.2.2 genannten Gründen für zur Zeit nicht durchführbar hält und daher noch für einen längeren Zeitraum an Flächenprämien festhalten möchte, dann ist die einheitliche Flächenprämie ein pragmatischer und unter den genannten Umständen vermutlich bestmöglicher Zwischenschritt.

(b) Personengebundene Zusatzprämie

Die personengebundene Zusatzprämie wird erforderlich, weil die Betriebe beim Übergang zur Einheitsprämie unterschiedlich hohe Einkommenseinbußen erleiden. Diese individuellen Nachteile sollen kurzfristig ausgeglichen und mittelfristig abgedeckt werden. Dementsprechend steht bei der Ausgestaltung allein der Kompensationsgedanke im Vordergrund. Die Differenz zwischen dem Prämienvolumen im alten System und dem Prämienvolumen im neuen System kann für jeden Betrieb einfach ermittelt werden.²¹ Da das Kompensationsziel mit zunehmendem zeitlichen Abstand vom Preisbruch an Gewicht verliert, ist es gerechtfertigt, die Prämie von vornherein zeitlich degressiv auszugestalten.

Sofern die Politik die Verteilungsgerechtigkeit stärker in den Vordergrund rücken möchte, kann sie die personengebundene Zusatzprämie unter Berücksichtigung zusätzlicher Kriterien (z. B. Einkommen des Betriebsleiters in einer bestimmten Periode) modulieren. Es ist jedoch zu beachten, dass sich für kleinere Betriebe bereits ohne diese Modulation eine erhöhte Zusatzprämie je Hektar errechnet, weil bei ihnen das Ist-Prämienvolumen im Jahr 2007 wegen der Freibetragsregelung (s. o.) höher liegt als bei größeren Betrieben.

Empfänger der Zusatzprämie ist die Person des Betriebsleiters bzw. seine Erben. Die Zahlungen werden unabhängig von der jeweiligen Flächenausstattung des Betriebes gewährt, und die Person erhält sie auch dann, wenn der Betrieb nicht fortgeführt wird. Da es sich um personengebundene Zahlungen handelt, sollte von vornherein festgelegt werden, in welchem Zeitraum und mit welcher Geschwindigkeit diese Zusatzprämie auf null abgebaut wird.²² Bei der Bemessung des Zeitraums muss die Politik eine Entscheidung über

²¹ Es empfiehlt sich, bei dieser Berechnung die Prämien einer historischen Referenzperiode zugrunde zu legen (Stichtagslösung), um zu verhindern, dass sich Betriebe durch eine Veränderung des Produktionsprogramms bis zum Jahr 2006 einen erhöhten Prämienanspruch sichern (Ankündigungseffekt).

²² Begründung siehe Kapitel 4.2.1.

die Zumutbarkeit treffen: Sehr lange Zeiträume (z. B. 20 Jahre) wären der Gesellschaft nicht zumutbar (Bevorzugung einer Personengruppe durch den Staat), sehr kurze Zeiträume (z. B. 2 Jahre) wären den Landwirten nicht zumutbar (zu geringe Anpassungsmöglichkeiten; verletzter Vertrauensschutz).

(c) Marktordnungen für Milch und Zucker

Bei dieser Umgestaltung der Prämien wird eine Änderung der Marktordnungen für Milch und Zucker möglich. Erfolgt keine Anpassung der Marktordnungen, profitieren die Milch- und Zuckerrübenherzeuger dadurch, dass ihnen für die zuvor nicht prämierten Flächen nunmehr die Einheitsprämie gewährt wird. Im Unterschied zu Kartoffelherzeugern, die diese Prämie nun als Kompensation für die sinkenden Kartoffelpreise brauchen²³, bleiben die Preise für Milch und Zucker wegen der Quotierung konstant. Das eröffnet Spielräume für eine Reduzierung der Preisstützung bei Zucker und Molkereiprodukten. Die dadurch eingesparten Marktordnungskosten stehen für die Finanzierung der Einheits- und Zusatzprämie zur Verfügung.

Insbesondere für den Milchbereich wäre es jedoch sinnvoll, den Politikwechsel für eine weitergehende Reform der Marktordnung zu nutzen und die Milchquotenregelung abzuschaffen. Dies wäre ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dieses Wirtschaftszweiges. Verschiedene wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass der Ausstieg aus dem Milchquotensystem machbar ist und insbesondere für jene Landwirte Einkommensvorteile bringt, die nachhaltig wettbewerbsfähige Arbeitsplätze schaffen. Sollte die Politik es für gerechtfertigt halten, den Milcherzeugern als Ausgleich für den Ausstieg aus der Milchquotenregelung eine einkommenspolitische Kompensation zu geben, so steht in dem hier vorgeschlagenen Politikansatz mit dem Instrument der personengebundenen Zusatzprämie ein geeignetes Instrument bereit.²⁴ Die Zusatzprämie könnte für diesen Zweck erweitert werden, indem nach Maßgabe des früheren Lieferrechts der Betriebe ein zusätzlicher Prämienanspruch festgesetzt wird.

²³ Vgl. Kapitel 4.2.1

²⁴ Wenn die Kompensation für die Beendigung der Milchquotenregelung über die personengebundene Zusatzprämie läuft, dann kommt die gesamte Kompensation den „aktiven Landwirten“ zugute, während die Verpächter der Quoten leer ausgehen. Analog zur Diskussion der Verteilung der Prämienrente zwischen Pächtern und Verpächtern (vgl. Kapitel 3.1) wäre auch hier zu fragen, ob nicht der Vertrauensschutz der Verpächter zu stark verletzt wird. Bei der Quotenpacht ist die Situation aber insofern anders als bei der Landpacht, als die Politik immer wieder die Vorläufigkeit der Milchquotenregelung betont hat. So haben z. B. die Regierungschefs mit ihrem Berliner Beschluss des Jahres 1999 die Kommission ersucht, Politikoptionen mit dem Ziel des Ausstiegs aus der Quotenregelung zu analysieren.

4.4 Qualitative Abschätzung der Folgen

Der in seinen wichtigsten Eckpunkten skizzierte Politikvorschlag bedarf selbstverständlich der weiteren Konkretisierung und Überprüfung. Insbesondere ist es erforderlich, Vorstellungen über die quantitative Ausgestaltung einzelner Elemente zu entwickeln (z. B. Höhe der Einheitsprämie, Zeitraum der Zusatzprämie). Ohne diese Konkretisierungen ist eine quantitative Folgenabschätzung und damit auch eine abschließende Beurteilung des Politikvorschlags nicht möglich.

Eine erste qualitative Folgenabschätzung führt zu folgender Einschätzung:

Der Politikvorschlag vermeidet kurzfristige, starke Einkommensumverteilungen. Er gibt allen betroffenen Betrieben und Personen die Möglichkeit, sich über viele Jahre hinweg anzupassen. Durch die Entkopplung der Prämien von der Produktion wird die Wirtschaft aber bereits ab dem Jahr 2007 in die Lage versetzt, ihre Entscheidungen in Bezug auf die Agrarproduktion ausschließlich an den Signalen des Marktes zu orientieren.

Die Verlagerung von Mitteln in die zweite Säule stellt sicher, dass die Landwirtschaft über die Nahrungsmittel hinaus auch vermehrt öffentliche Güter erzeugt, die die Gesellschaft nachfragt (Umweltschutz, Tierschutz, Landschaftsbild, etc.). Dadurch wird auch das Risiko verringert, dass die Tierhaltung aufgrund der hohen Auflagen in Drittländer abwandert und damit die Politik ihre hohen Umwelt- und Tierschutzziele gar nicht erreicht. Die Verwaltung wird von unsinnigen Marktordnungs- und Prämienverteilungsaufgaben entlastet und kann sich dadurch besser zum Wohle der Gesellschaft einsetzen.

Es werden keine neuen kostenträchtigen Auflagen an die Prämien gebunden. Es werden keine Regelungen eingebaut, die populär und zugleich wirkungslos sind (z. B. AK-bezogene Freibeträge, Kappungsgrenze). Der Politikvorschlag ist WTO-kompatibel und steuert auf eine Vision zu, die im Einklang mit den ordnungspolitischen Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft steht. Der Strukturwandel wird nicht behindert, und wettbewerbsfähige Unternehmen müssen nicht länger befürchten, dass sie aufgrund politischer Entscheidungen über Nacht gegenüber eigentlich schwächeren Konkurrenten ins Hintertreffen geraten. Die Politik ist transparent und in ihren Folgen klar durchschaubar, so dass die Gefahr eines erneuten Umsteuerns zu einem späteren Zeitpunkt minimiert wird. Durch all diese Eigenschaften schafft die Politik eine deutlich verbesserte Planungssicherheit für Unternehmer – und damit gute Voraussetzungen für nachhaltig sichere Arbeitsplätze im ländlichen Raum.