

Isermeyer, Folkhard

Working Paper

Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland - eine erste Einschätzung

Arbeitsbericht, No. 03/2003

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Isermeyer, Folkhard (2003) : Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland - eine erste Einschätzung, Arbeitsbericht, No. 03/2003, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Braunschweig, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-200909-zi030521-9>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/39425>

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

**Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-
Agrarreform in Deutschland : eine erste Einschätzung**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

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

Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung

Folkhard Isermeyer

Arbeitsbericht 03/2003

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	II
1 Einleitung	1
2 Der Reformbeschluss im Überblick	2
3 Teilentkopplung oder vollständige Entkopplung?	4
3.1 Grundsätzliche Beurteilung	4
3.2 Entkopplung im Ackerbau	7
3.3 Entkopplung bei Stärkekartoffeln	9
3.4 Entkopplung in der Rindfleischerzeugung	9
3.5 Entkopplung bei Milch	13
4 Betriebsprämie oder regionale Einheitsprämie?	16
4.1 Ausgestaltung der Betriebsprämie	16
4.2 Wirkungen der Betriebsprämie	19
4.3 Ausgestaltung des Alternativkonzepts „Regionale Einheitsprämie“	29
4.4 Bewertung der regionalen Einheitsprämie im Vergleich zur Betriebsprämie	30
4.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen	36
5 Literatur	44
Abbildung:	Angebot, Nachfrage und Preisbildung auf den Märkten für Prämienrechte und landwirtschaftliche Flächen
	22
Tabelle	Kombinierte Betriebs- und Einheitsprämie mit einem „Phasing Out“ der Betriebsprämie in 10 Jahren
	39

Kurzfassung

Am 26. Juni 2003 haben die Agrarminister der Europäischen Union in Luxemburg eine weit reichende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik beschlossen. Der Reformbeschluss eröffnet den Mitgliedstaaten zahlreiche Ausgestaltungsmöglichkeiten.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, erste Empfehlungen zur Umsetzung der Reform in Deutschland abzuleiten. Dabei stehen zwei Fragen im Mittelpunkt:

- Soll Deutschland die Direktzahlungen teilweise oder vollständig entkoppeln?
- Soll Deutschland sich für die Betriebsprämie oder für die regionale Einheitsprämie entscheiden?

Bezüglich der ersten Frage kommt die Analyse zu einer klaren Empfehlung: Vollständige Entkopplung ist besser als Teilentkopplung. Dies lässt sich wie folgt begründen:

- **Einkommenslage:** Bei vollständiger Entkopplung erhalten die Landwirte die Prämie in voller Höhe und haben darüber hinaus die Chance, auf rentablere Produktionsrichtungen umzusteigen bzw. ihre Produktionsfaktoren gewinnbringender außerhalb der Landwirtschaft einzusetzen. Demgegenüber müssen sie bei der Teilentkopplung die landwirtschaftliche Produktion auch dann fortsetzen, wenn dies für sie eigentlich nicht die optimale Verwendung ihrer Arbeitskraft darstellt und sie deshalb lukrative Erwerbsalternativen verpassen. Die Teilentkopplung ist daher insbesondere für die weniger wettbewerbsfähigen Betriebe von Nachteil.
- **Wettbewerbsfähigkeit:** Teilentkopplung versorgt die Wirtschaft abermals mit falschen Signalen, was zu Fehlinvestitionen führen kann. Außerdem verursacht die Politik neue Wettbewerbsverzerrungen und Politikänderungsrisiken. Weil die gekoppelte Förderung auf die Produktpreise drückt, unterbleiben Investitionen in den eigentlich wettbewerbsfähigen Betrieben. Die eigentlich nicht wettbewerbsfähigen Betriebe halten sich aber ebenfalls mit Investitionen zurück, weil sie nicht wissen können, wann die Politik die Unterstützung ihrer Produktion einstellt. Die Verzögerung des Strukturwandels führt dazu, dass die potenziell entwicklungsfähigen Betriebe die Flächen oder Viehställe ausscheidender Betriebe langsamer übernehmen und dadurch ihre Produktionskosten nicht so schnell senken können.
- **Verwaltungsaufwand:** Teilentkopplung führt dazu, dass der Mitgliedstaat (a) das „alte“ Regime der noch gekoppelten Direktzahlungen und (b) zusätzlich das neue Regime der entkoppelten Direktzahlungen parallel administrieren muss. Es steht daher außer Zweifel, dass eine vollständige Entkopplung hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes deutlich besser abschneidet als die Teilentkopplung.
- **Entwicklung ländlicher Räume:** Aus regionalwirtschaftlicher Sicht kann Entkopplung ein Risiko für die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Wirtschaftszwei-

ge mit sich bringen. Dieses Risiko ist jedoch begrenzt, denn aus verschiedenen Gründen ist auch im Falle der vollständigen Entkopplung nicht mit einem drastischen Produktionsrückgang zu rechnen (Außenschutz; Weltmarktprognosen; Wanderungen der Marktanteile in der Vergangenheit; internationale Kostenvergleiche; bewiesene Anpassungsfähigkeit und verbleibende Rationalisierungspotenziale; Nachteil der Pflegekosten im Vergleich zur Agrarproduktion), und es ist notfalls mit anderen politischen Instrumenten beherrschbar (gegensteuern mit den Mitteln der 2. Säule).

Für die Beurteilung der Frage „Betriebsprämie oder regionale Einheitsprämie?“ sind sowohl juristische als auch ökonomische Aspekte zu beachten.

Aus juristischer Sicht ist vor allem von Bedeutung, dass der Luxemburger Beschluss keine (!) Flächenprämie vorsieht, welche an die Nutzung der Fläche gebunden ist und bei einem Bewirtschafterwechsel automatisch mit der Fläche geht. Bei den nun beschlossenen Optionen „Betriebsprämie“ und „regionale Einheitsprämie“ handelt es sich in beiden Fällen im Grundsatz um personengebundene Prämien, d. h., die Prämien stehen in der Verfügungsgewalt desjenigen Landwirts, dem sie zugeteilt wurden oder der sie durch Kauf erworben hat. Wenn dem Landwirt eine Pachtfläche entzogen wird, braucht er dieser Fläche kein Prämienrecht mitzugeben. Gegen diese Konstruktion wurde aus juristischer Sicht eingewandt, sie sei weder mit dem BGB noch mit Klauseln in deutschen Pachtverträgen vereinbar. Hieraus ergibt sich nun für die Bundesregierung die schwierige Aufgabe, bei der Umsetzung des Luxemburger Beschlusses in deutsches Recht für Klarheit zu sorgen. Wenn dies nicht gelingt, werden Gerichtsurteile möglicherweise nachträglich den Staat verpflichten, leer ausgegangene Grundeigentümer mit Prämienrechten aus der nationalen Reserve zu versorgen.

Für die Beurteilung aus ökonomischer Sicht wird in dem vorliegenden Beitrag ein Modell vorgestellt, anhand dessen sich die Wirkungen der Prämiensysteme (a) auf die Landnutzung und (b) auf den Pachtmarkt analysieren lassen. Diese Analyse zeigt, dass sich die ökonomischen Wirkungen von Betriebsprämie und regionaler Einheitsprämie in den ersten Jahren nach Einführung der Entkopplung deutlich unterscheiden, danach aber stark annähern. Das lässt sich folgendermaßen erklären:

Der Luxemburger Beschluss sieht vor, dass Landwirte Prämienrechte nur aktivieren können, wenn sie genügend landwirtschaftliche Flächen nachweisen. Betriebsprämie und regionale Einheitsprämie unterscheiden sich insofern, als bei der Betriebsprämie weniger Prämienrechte ausgegeben werden als landwirtschaftliche Flächen vorhanden sind, während bei der regionalen Einheitsprämie alle landwirtschaftlichen Flächen ein Prämienrecht erhalten.

- Weil Prämienrechte bei der Betriebsprämie knapp sind, befinden sich die Inhaber dieser Rechte in einer starken Stellung. Bei der Beendigung von Pachtverträgen brauchen die Altpächter den Grundeigentümern oder den Nachpächtern das Prämienrecht nicht mitzugeben, sondern sie können es auf dem Markt veräußern. Hier konkurrieren viele prämiensfreie Flächen um das Prämienrecht, so dass die Prämienrente weitgehend dem Altpächter zufließt. Wenn der Grundeigentümer seine Fläche ohne Prämienrecht zurückerhalten hat und sie weiterverpachten will, wird sich der hierfür erzielbare Pachtpreis an der Grundrente orientieren, die der Nachpächter (ohne Prämie) erwirtschaften kann. Die Pachtpreise werden also in Einzelfällen deutlich sinken.
- Die prämiensfreien Flächen werden durch diesen Prozess nicht verbraucht, denn immer dann, wenn ein Prämienrecht auf eine bisher prämiensfreie Fläche wandert, wird aus der bisher besetzten Fläche eine neue prämiensfreie Fläche, die auf dem Markt für Prämienrechte als Nachfragefläche auftritt. Daher wäre, sofern sich an der sektoralen Prämienknappheit im Grundsatz nichts ändert, im Laufe der Zeit mit einem Absinken des gesamten Pachtpreinsniveaus zu rechnen. Dieser Prozess würde umso schneller ablaufen, je mehr prämiensfreie Fläche im Agrarsektor vorhanden ist.
- Bei der regionalen Einheitsprämie wird der geschilderte Prozess nicht eintreten, weil hier von Beginn an alle Flächen ein Prämienrecht erhalten. Die Altpächter haben zwar formal das Recht, bei Beendigung der Pachtverhältnisse den Grundeigentümern bzw. Nachpächtern das Prämienrecht vorzuenthalten. Dieses Recht ist aber ökonomisch wertlos, weil es nirgendwo einen Landwirt gibt, der über prämiensfreie Fläche verfügt und daher bereit wäre, für das Prämienrecht etwas zu bezahlen. In dieser Konstellation konkurrieren die (reichlichen) Prämienrechte um die knappen Flächen. Daher werden die Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen (auch im Falle einer großflächigen Stilllegung) hoch bleiben, und die Prämienrente fällt weitgehend den Grundeigentümern zu.

Dieser wesentliche Wirkungsunterschied zwischen den beiden Prämienformen wird jedoch nach der Umsetzung des Luxemburger Beschlusses nur wenige Jahre zum Tragen kommen und in dieser Zeit auch nur ansatzweise ausgeprägt werden. Aus verschiedenen Gründen ist nämlich damit zu rechnen, dass auch bei der Betriebsprämie die Zahl der Prämienrechte schon bald höher sein wird als die Zahl der rentabel aktivierbaren Flächen:

- Der Luxemburger Beschluss sieht (im Unterschied zum Kommissionsvorschlag) vor, dass auf den mit Speisekartoffeln, Feldgemüse und Feldobst bestellten Flächen im jeweiligen Jahr keine Prämienrechte aktiviert werden können. Somit verbleibt im Wesentlichen nur noch die Zuckerrübenfläche als prämiensfreie Fläche, von der auf dem Markt für Prämienrechte Nachfragewirkung ausgehen kann. Hierbei handelt es sich um ca. 450.000 ha, das sind weniger als 3 % der gesamten LF.

- Es besteht eine realistische Aussicht, dass auch die Zuckerrübenfläche früher oder später nicht mehr als prämienfreie Fläche zur Verfügung steht (z. B. bei einer Reform der Zuckermarktordnung oder bei einem Ausschluss der Rübenflächen von der Prämienaktivierung, analog zu den Speisekartoffeln).
- Die prämienfreie Fläche wird weiter verknappt durch die Ausgabe von Prämienrechten aus der nationalen Reserve. Nach dem Luxemburger Beschluss sollen z. B. Landwirte, die in der Zeit zwischen 2000 und Mai 2003 Flächen erworben haben, hierfür Prämienrechte aus der nationalen Reserve erhalten können.
- Wenn auch den Junglandwirten das Recht zugestanden wird, aus der nationalen Reserve Prämienrechte zu bekommen, entsteht hieraus ein erheblicher Anreiz für einzel- oder überbetriebliche Anpassungsreaktionen. Diese zielen darauf ab, den kostenlosen Erwerb von Prämienrechten aus der nationalen Reserve zu maximieren.
- Des Weiteren ist nicht auszuschließen, dass der Staat durch Gerichtsurteile gezwungen wird, Ansprüche klagender Landwirte aus der nationalen Reserve zu bedienen.
- Nicht zuletzt ist zu beachten, dass auch in den kommenden Jahren die landwirtschaftliche Flächenbasis in Deutschland durch die Ausweitung der Siedlungsflächen um fast 50.000 ha pro Jahr schrumpfen wird. Allein dieser Effekt wird schon dazu führen, dass mittelfristig keine prämienfreien Flächen mehr zur Verfügung stehen.

Das bedeutet: Die Betriebsprämie wird die ursprünglich beabsichtigte Wirkung (Stärkung der aktiven Landwirte der Referenzperiode 2000 bis 2002; Verringerung der Überwälzung der Prämien an die Grundeigentümer) nur vorübergehend und in dieser Zeit auch nur ansatzweise erreichen. Mittelfristig und langfristig bleiben die Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen auf hohem Niveau, und ein Großteil der Prämienrente wird (ebenso wie bei der regionalen Einheitsprämie) an die Grundeigentümer überwält.

Zwischenfazit: Zwischen der Betriebsprämie und der regionalen Einheitsprämie sind (a) hinsichtlich möglicher juristischer Probleme und (b) hinsichtlich der funktionalen Einkommensverteilung (Fläche vs. Personen) keine grundsätzlichen Unterschiede feststellbar, sondern nur graduelle Unterschiede.

Der wirklich gravierende Unterschied zwischen beiden Prämienformen liegt somit in der Wirkung auf die personelle Einkommensverteilung innerhalb der Landwirtschaft. Die regionale Einheitsprämie führt auch dann, wenn für Acker- und Grünlandflächen unterschiedlich hohe Werte angesetzt werden, zu gravierenden Umverteilungen (gemessen an der bisherigen Prämienverteilung). Die Wissenschaft kann diese Wirkungen zwar quantifizieren, sie muss sich hier jedoch mit Bewertungen zurückhalten. Der Abgleich persönlicher Wertvorstellungen über eine „gerechte“ Verteilung staatlicher Transferzahlungen ist primär Sache der Politik. Die dort vorgetragenen Argumente zu den Umverteilungswirkungen der regionalen Einheitsprämie reichen von „gut, dass die Benachteiligung be-

stimmter Produktionszweige und Standorte endlich aufhört“, bis „schlecht, dass manchen Betrieben über Nacht ein starker Einkommensverlust zugemutet wird, während andere ohne Grund überkompensiert werden“.

Einige Erkenntnisse aus der hier durchgeführten Analyse, die für die Entscheidung zwischen Betriebsprämie und regionaler Einheitsprämie von Bedeutung sein könnten, sollen nachfolgend stichwortartig zusammengefasst werden:

- **Personelle Einkommensverteilung im Agrarsektor:** Die regionale Einheitsprämie führt zu gravierenden Umverteilungen; die Über- bzw. Unterkompensation könnte auf 20 % der Flächen jenseits der 100 €/ha-Grenze liegen. Die Betriebsprämie kann Umverteilungen auch nicht komplett vermeiden: In den ersten Jahren nach der Einführung müssen Produzenten von Speisekartoffeln, Feldobst und Feldgemüse Preissenkungen ohne Kompensation hinnehmen, mittelfristig führt die Knappheit prämiener Flächen zu einer Überkompensation der Zuckerrübenanbauer.
- **Rückfluss ungenutzter Prämienrechte:** Bei der regionalen Einheitsprämie fließen Prämienrechte für jene Flächen, auf denen Speisekartoffeln, Feldgemüse und Feldobst angebaut werden, nach drei Jahren in die nationale Reserve zurück und stehen letztlich dem Agrarsektor nicht mehr zur Verfügung. Dieser Effekt wird bei der Betriebsprämie erst nach einigen Jahren eintreten. Aber auch dann wird der jährliche Prämienabfluss bei der Betriebsprämie geringer sein, weil die Nennwerte der Prämien stärker differenziert sind und die Landwirte jeweils nur die Rechte mit den niedrigsten Werten abgeben werden.
- **Abfluss der Milchquotenrente:** Bei der Betriebsprämie werden die Quotenpreise bis zum Jahr 2007 hoch bleiben, weil die Landwirte durch den Quotenerwerb ihre betriebsbezogene Prämienzahlungen auch für die Zeit nach der Entkopplung erhöhen können. Bei der regionalen Einheitsprämie werden die Quotenpreise schon in nächster Zukunft drastisch fallen.
- **Cross Compliance:** Bei beiden Prämienformen wird der Handel mit Prämienrechten dazu führen, dass die „Flächenstilllegungsrechte“ innerhalb der von der Politik eingegrenzten Handelsgebiete auf die schwächsten Standorte wandern. Landwirte werden die Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand halten, um hierfür das Prämieneinkommen zu erzielen. Bei der Betriebsprämie kann es darüber hinaus in den ersten Jahren nach der Einführung (wahrscheinlich aber nur in Einzelfällen) dazu kommen, dass Flächen auf den schwächsten Standorten brach fallen und verwahrlosen, weil im Sektor noch nicht genügend Prämienrechte vorhanden sind, um alle landwirtschaftlichen Flächen mit Cross Compliance zu belegen.
- **Verwaltungsaufwand und Rechtsstreitigkeiten:** Bei der Betriebsprämie wird es rund um die Erstaussgabe der Rechte zu mehr Streitfällen kommen als bei der regionalen Einheitsprämie, da es für die Landwirte wirtschaftlich interessant ist, (a) für sich einen Härtefall zu reklamieren oder (b) ihre Prämiensumme auf möglichst wenige

Flächen zu „verdichten“ (vor allem bei der Futterfläche), um auf diese Weise prämiensfreie Fläche zu schaffen, die in den Folgejahren Prämienrenten erzielen kann. Sind die Prämien erst einmal rechtssicher etabliert, ist der Verwaltungsaufwand bei der Betriebsprämie unter Umständen sogar niedriger als bei der regionalen Einheitsprämie. Bei beiden Prämienformen müssen die administrativen Vorkehrungen für den Handel mit Prämienrechten, die Handhabung der Junglandwirteklause, die Flächenstilllegung, die Kontrolle der Speisekartoffelflächen usw. getroffen werden.

In der Diskussion über die Frage „Betriebsprämie oder regionale Einheitsprämie?“ werden bisweilen auch Argumente vorgetragen, die der einen oder der anderen Prämienform besondere Nachteile für die Wettbewerbsfähigkeit und die Umweltwirkungen der Agrarproduktion zuschreiben. Diese Argumente sind nicht stichhaltig, denn bei der Entscheidung über die Prämienform geht es nur um die Verteilung entkoppelter (!) Direktzahlungen, die für die späteren Produktionsentscheidungen des Betriebs nicht maßgeblich sind. Die Produktionsentscheidungen orientieren sich bei voller Entkopplung im Wesentlichen an den Produktpreisen, an den Produktionskosten und an den Signalen, die aus der 2. Säule der Agrarpolitik kommen. Was die entkoppelten Zahlungen angeht, so werden die Landwirte schon bald gar nicht mehr wissen, ob ein Prämienrecht früher einmal durch Ölsaatenproduktion, durch Flächenstilllegung, durch Mutterkuhhaltung, durch Grünland oder durch Milchquoten generiert worden ist. Vor diesem Hintergrund ist auch die bisweilen zu hörende Einschätzung abwegig, eine Grünlandprämie sei aus ökologischer Sicht besonders sinnvoll, da damit die Grünlandbewirtschaftung gefördert werde.

Sollte die Politik zu der Einschätzung kommen, dass

- (a) die Einführung der regionalen Einheitsprämie bzw. die Einführung von regional einheitlichen Ackerflächen- und Grünlandprämien nach Artikel 58 ff. wegen der allzu starken Über- bzw. Unterkompensationen politisch nicht durchsetzbar ist,
- (b) es aber auch nicht wünschenswert ist, mit der entkoppelten Betriebsprämie eine historisch bedingte Ungleichverteilung staatlicher Zahlungen bis weit in die Zukunft hinein festzuschreiben,

dann hat sie nach dem Luxemburger Beschluss die Möglichkeit, beide Prämienformen miteinander zu kombinieren. Auf diese Weise würde ein Entwicklungspfad eingeleitet, der mittelfristig in eine einheitliche Prämie je Hektar LF einmündet, kurzfristig jedoch allzu starke Einkommensverluste vermeidet.

Die Politik könnte z. B. beschließen, dass zunächst nur der kleinere Teil des gesamten regionalen Prämienvolumens für die regionale Einheitsprämie vorgesehen und gleichmäßig auf alle Flächen der Region verteilt wird. Dadurch gibt es keine prämiensfreien Flächen mehr, so dass ein Teil der geschilderten Probleme gelöst wäre. Der größere Teil des gesamten regionalen Prämienvolumens wäre zunächst als Betriebsprämie zu vergeben.

Auf diese Weise werden abrupte Einkommensumverteilungen zwischen den Landwirten vermieden. Bei der Vergabe der Prämienrechte für die Betriebsprämie wäre von vornherein festzulegen, dass die Werte dieser Rechte von Jahr zu Jahr (z. B. um jeweils 10 % des Ausgangswertes) abgeschmolzen werden. Die dadurch eingesparte Prämiensumme wird der regionalen Einheitsprämie zugeschlagen, so dass mittelfristig (im gewählten Beispiel nach 10 Jahren) ein einheitlicher Prämienatz je Hektar LF erreicht wird. Die Landwirte erhalten zum Zeitpunkt der Entkopplung für jeden Hektar ein Prämienrecht, auf dem nicht nur ein einzelner Nennwert, sondern eine Wertentwicklung über die kommenden 10 Jahre hinweg steht.

Ein Nachteil dieser Lösung ist, dass für eine Übergangszeit von 10 Jahren Prämienrechte verwaltet werden müssen, deren Wert sich von Jahr zu Jahr ändert. Außerdem kommt es im Laufe der Zeit in immer mehr Betrieben zu einer Überkompensation, während in anderen Betrieben die Unterkompensation zunimmt. Dieser zweite Aspekt ist aber nicht automatisch als Nachteil zu werten, sondern er wäre ja Ausdruck des verteilungspolitischen Ziels dieser Lösung.

In der aktuellen politischen Diskussion werden auch andere Möglichkeiten eines „sanften Einstiegs“ in die regionale Einheitsprämie diskutiert. Dabei werden nicht zwei entkoppelte Prämien miteinander kombiniert, sondern es wird als Ergänzung zur regionalen Einheitsprämie die Fortführung teilkoppelter Prämien in bestimmten Produktionsbereichen vorgeschlagen. Die Forderung richtet sich insbesondere auf die Teilkopplung der Bullenprämie, um damit die besonderen Prämieeinbußen der Bullenmäster (beim Übergang auf die regionale Einheitsprämie) abfedern zu können.

Bei näherem Hinsehen erweist sich diese Lösung aber als „fauler Kompromiss“, der aus verschiedenen Gründen nicht weiter verfolgt werden sollte:

- Der Verwaltungsaufwand ist sehr hoch, weil zwei ganz unterschiedliche Systeme parallel weiter betrieben werden müssen.
- Auch bei dieser Variante wird es einige Bullenmäster geben, die schlechter gestellt werden als bei der regionalen Einheitsprämie.
- Bei der Option „regionale Einheitsprämie“ besteht die Gruppe der Verlierer nicht nur aus Bullenmästern. Diese anderen Verlierer würden nicht kompensiert, im Gegenteil entginge ihnen durch die Besserstellung der Bullenmäster weiteres Einkommen.
- Durch die teilkoppelte Bullenprämie werden alle im Rindfleischsektor tätigen Akteure (z. B. auch die Färsenmäster) abermals mit falschen Signalen versorgt. Das beeinträchtigt die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des Sektors.

- Wenn Deutschland als großes Land nur teilentkoppelt, provoziert es „Gegenmaßnahmen“ in anderen Mitgliedstaaten. Wenn die Bullenprämie EU-weit teilgekoppelt bleibt, dann drückt dies EU-weit auf die Rindfleischpreise, während die Kälberpreise durch die zusätzliche Nachfrage gestützt werden. Mit anderen Worten: Die gekoppelten Prämien werden an die Mutterkuhhalter und an die Verbraucher überwält.

Als Alternative zur Teilentkopplung der Sonderprämie Bullen ist auch die Teilentkopplung der Schlachtpremie ins Gespräch gebracht worden. Die meisten der genannten Nachteile treffen auch auf diese Alternative zu. Die Verzerrungen innerhalb des Rindfleischsektors sind allerdings etwas geringer. Dafür tritt ein neuer Nachteil hinzu: Die EU müsste neue interne Handelsbeschränkungen errichten, um einen grenzüberschreitenden Schlachtviehtourismus zu unterbinden.

Wenn die Politik die Wettbewerbsfähigkeit der Rinderhaltung stärken möchte, dann ist die Teilentkopplung der falsche Weg. Die Politik sollte ihr Augenmerk vielmehr auf die verbesserte Ausgestaltung der Maßnahmen in der 2. Säule der Agrarpolitik richten (Schaffung verbesserter Investitionsbedingungen durch Investitionsförderung und Strukturanpassungen im ländlichen Raum). Durch den Luxemburger Beschluss steht in diesem Politikfeld mehr Finanzmasse zur Verfügung, so dass sich die Entwicklung von Konzepten in diesem Bereich wirklich lohnt.

1 Einleitung

Am 26. Juni 2003 haben die Agrarminister der Europäischen Union in Luxemburg eine weit reichende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik beschlossen. Im Unterschied zu früheren Reformen eröffnet der Luxemburger Beschluss den Mitgliedstaaten der EU zahlreiche Ausgestaltungsmöglichkeiten.

Damit stellt sich aus deutscher Sicht die Frage, welche Umsetzung unter den hiesigen Verhältnissen optimal ist. Ziel des vorliegenden Beitrages ist es, hierzu erste Empfehlungen abzuleiten.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt können Empfehlungen zur nationalen Ausgestaltung der Reform allerdings nur einen vorläufigen Charakter haben, und zwar aus zwei Gründen:

- Das genaue Ausmaß der nationalen Spielräume lässt sich derzeit noch nicht endgültig abschätzen. Weitere administrative Vorgaben sowie rechtliche Interpretationen werden hier wohl erst in den kommenden Monaten letzte Klarheit bringen.
- Je nachdem, wie die nationale Entscheidung ausfällt, wird es zu mehr oder weniger starken Einkommensumverteilungen kommen. Um beurteilen zu können, ob hierbei das zumutbare Maß überschritten wird oder nicht, sind umfangreiche quantitative Modellanalysen erforderlich. Der Modellverbund der FAL hat hierzu bereits erste Ergebnisse vorgelegt. Analysen zu weiteren Politikvarianten werden folgen, und den daraus hervorgehenden Ergebnissen kann und soll hier nicht vorgegriffen werden.

2 Der Reformbeschluss im Überblick

Aus dem umfangreichen Maßnahmenpaket werden im Folgenden nur die wichtigsten Elemente stichwortartig zusammengefasst:

- Getreide: Keine Absenkung des Interventionspreises, aber Abschaffung der Roggenintervention
- Milch: Schrittweise Absenkung des Interventionspreises für Butter um 25 % (in der Agenda 2000 waren nur 15 % vorgesehen) und für Magermilchpulver um 15 % (wie in der Agenda 2000 vorgesehen); teilweise Kompensation durch schrittweise Einführung einer Direktzahlung in Höhe von 3,55 c/kg; schrittweise Absenkung der Butterintervention von 70.000 auf 30.000 Tonnen; Quotenaufstockung gemäß Berliner Beschluss (+1,5 %), außerdem Quotenaufstockung für Griechenland und die Azoren
- Rindfleisch: Zusätzliche Prämienrechte für Österreich und Portugal (bei der Mutterkuhprämie) sowie für Italien (bei der Schlachtprämie)
- Flächenstilllegung: Rotierende Flächenstilllegung und Anbau nachwachsender Rohstoffe bleiben zulässig, Verpflichtungsumfang wird historisch abgeleitet, Generalausnahme für Ökobetriebe und Kleinlandwirte
- Cross Compliance: Anwendung von Kürzungssanktionen auf bereits rechtlich definierte Standards (gilt nur für ausgewählte Rechtsbereiche) und auf die Verpflichtung der Landwirte, ihr Land in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten
- Beratungssystem: Mitgliedstaaten müssen ihren Landwirten bis 2007 Systeme anbieten; Teilnahme bleibt zunächst freiwillig
- Modulation und Degression: Verpflichtung zur Modulation; zwischen 2005 und 2007 steigt der Modulationsbetrag von 3 auf 5 % an; die ersten 5.000 €/Betrieb bleiben ausgenommen; die zunächst vorgesehenen, weiter gehenden Prämienkürzungen (Degression) erfolgen vorerst nicht, Wirkung der Beschlüsse zur „finanziellen Disziplin“ bleibt aber abzuwarten
- Entkopplung: Einführung der Betriebsprämie ab 2005, spätestens ab 2007; Mitgliedstaaten können (auf nationaler oder regionaler Basis) bei verschiedenen Produkten bestimmte Anteile der Direktzahlung von der Entkopplung ausnehmen und innerhalb bestimmter Grenzen neue „zusätzliche Zahlungen“ einführen; aus der nationalen Reserve der Prämienrechte werden Landwirte, die bis 05/2003 Land erworben haben, bedient; Mitgliedstaaten können von der einzelbetrieblichen Prämienzuteilung gemäß historischer Referenz abweichen und gemäß Artikel 58 regional einheitliche Prämiensätze je Hektar festsetzen, wobei auch eine Unterscheidung zwischen Grünland und Ackerland zulässig ist; Milchprämie wird in 2008 entkoppelt, kann aber bei der Option „Artikel 58“ gleich ab 2005 in die regionale Einheitsprämie einfließen.

Aus diesem Beschluss ergeben sich zwei Kernfragen, über die jeder Mitgliedstaat in den kommenden Monaten entscheiden muss und zu denen im Folgenden Stellung genommen wird:

- Teilweise oder vollständige Entkopplung der Direktzahlungen?
- Bemessung der Direktzahlungen nach Maßgabe der historischen betrieblichen Referenz oder regional einheitliche Prämien je Hektar?

3 Teilentkopplung oder vollständige Entkopplung?

3.1 Grundsätzliche Beurteilung

(1) Einkommenswirksamkeit der Direktzahlungen

Aus Sicht der Landwirte ist eine vollständige Entkopplung grundsätzlich attraktiver als eine teilweise Entkopplung. Dies lässt sich folgendermaßen begründen:

- Bei der vollständigen Entkopplung erhalten Landwirte die Direktzahlung unabhängig davon, ob sie die Flächen bzw. Ställe weiter nutzen oder stilllegen. Die landwirtschaftliche Produktion werden sie nur dann fortsetzen, wenn sich daraus ein zusätzliches positives Nettoeinkommen erzielen lässt. Das Gesamteinkommen liegt daher mindestens so hoch wie die Direktzahlungen, bei den wettbewerbsfähigen Betrieben liegt es darüber.¹
- Bei der teilweisen Entkopplung erhalten Landwirte die Direktzahlung in voller Höhe nur dann, wenn sie die Flächen bzw. Ställe auch tatsächlich zur landwirtschaftlichen Produktion nutzen. Das kann dazu führen, dass Landwirte (wie bereits gegenwärtig) die landwirtschaftliche Produktion auch bei stärkeren Verlusten² fortführen, nur um an die Direktzahlungen zu kommen. Sie müssen dann einen Teil dieser Zahlungen verwenden, um den Verlust aus der landwirtschaftlichen Produktion abzudecken, und nur der verbleibende Rest der Direktzahlungen ist noch einkommenswirksam.

¹ Die Modifikationen, die sich aus der Cross Compliance ergeben, werden hierbei außer Acht gelassen, um den Text einfach zu halten. Tatsächlich ist damit zu rechnen, dass auf der landwirtschaftlichen Fläche (nicht im Stall!) die landwirtschaftliche Produktion sogar dann fortgesetzt wird, wenn dies zu einem kleinen Verlust führt. Erst dann, wenn der aus der landwirtschaftlichen Flächennutzung resultierende Nettoverlust höher ausfällt als der bei Flächenstilllegung anfallende Pflegeaufwand, wird die Fläche stillgelegt.

² Gemeint sind hier „Verluste unter Berücksichtigung der Opportunitätskosten der Familienarbeit“. Erläuterung: In vielen Familienbetrieben liegen die Erlöse (Produktpreise plus gekoppelte Prämien) **gegenwärtig** über den variablen Kosten, aber unter den Vollkosten, die sich errechnen, wenn man den unternehmenseigenen Produktionsfaktoren außerlandwirtschaftliche Entlohnungsansätze zumisst. Die tatsächlichen Opportunitätskosten dieser Produktionsfaktoren sind im Einzelfall quantifizierbar, nicht jedoch pauschal für die Masse der Betriebe (Einkommen aus alternativer Verwendung der Arbeitszeit, aus Umnutzung der Gebäude, etc.). Alle Fachleute gehen aber davon aus, dass es **bei einer Entkopplung** für viele Betriebe günstiger wird, ihre Arbeitszeit anderweitig einzusetzen. Das bedeutet: Die tatsächlichen Opportunitätskosten der Arbeit liegen in diesen Betrieben höher als das Arbeitseinkommen, das sich aus der reinen landwirtschaftlichen Produktion (ohne Prämien) erzielen lässt. Diese Möglichkeit zum alternativen Arbeitseinsatz wird ihnen durch die Kopplung (= gegenwärtige Lösung) verwehrt. Die Betriebe erzielen daher zwar gegenwärtig laut Buchführung einen Gewinn, produzieren jedoch unter Berücksichtigung (a) der Opportunitätskosten der Arbeit und (b) der Möglichkeit einer entkoppelten Prämiengewährung mit Verlust.

Das einkommenspolitische Fazit lautet somit: Im Vergleich zur vollständigen Entkopplung bringt die Teilentkopplung für keinen Landwirt einen Einkommensvorteil, aber für viele Landwirte Einkommensnachteile. Insbesondere jene Landwirte, die kleinere und mittlere Betriebe bewirtschaften und daher in geringerem Maße Größenvorteile zur Senkung ihrer Produktionskosten nutzen können, werden durch die Teilentkopplung benachteiligt.

(2) Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft

Gekoppelte Prämien beeinträchtigen die Perspektiven der potenziell entwicklungsfähigen Betriebe in mehrfacher Hinsicht:

- Wie bereits erläutert, verzögern gekoppelte Prämien die Beendigung unrentabler Produktion in den ohnehin auslaufenden Betrieben. Es dauert also länger, bis die potenziell entwicklungsfähigen Betriebe die Flächen oder Viehställe übernehmen und dadurch ihre Produktionskosten senken können.
- Solange die Mitgliedstaaten der EU die Möglichkeit haben, durch „Entkopplung“ der Direktzahlungen von der Produktion oder durch die partielle „Wiederankopplung“ der Prämien an die Produktion den Wettbewerb auf einzelnen Agrarmärkten zu beeinflussen, befinden sich die landwirtschaftlichen Unternehmer in einem Stadium permanenter Politikunsicherheit. Das beeinträchtigt das Investitionsklima und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft an allen Standorten der EU:
 - An den vollständig entkoppelten Standorten halten sich die Investoren zurück, weil die Produktpreise durch die „Teilkopplung“ in den anderen Regionen auf niedrigem Niveau bleiben und weil das Risiko besteht, dass Politiker in den anderen Regionen durch die „Teilkopplung“ den Wettbewerb noch über einen langen Zeitraum hinweg verzerren.
 - An den nicht vollständig entkoppelten Standorten halten sich die Investoren zurück, weil sie nicht wissen können, wie lange ihr produktgebundener Prämienvorteil noch bestehen wird. In der gegenwärtigen Situation wäre es naiv davon auszugehen, ein Unternehmer würde in einen Produktionszweig investieren, wenn diese Investition allein durch den noch gekoppelten Prämienrest rentabel würde.

Fazit: Bei einer Teilentkopplung läuft die Politik Gefahr, die landwirtschaftlichen Unternehmer abermals mit falschen Signalen zu versorgen, anstatt sie unmittelbar den Signalen des Marktes auszusetzen. Da die Teilentkopplung national ausgesteuert werden kann, wird außerdem eines der wichtigsten Prinzipien der EU verletzt: Es kommt zu politisch bedingten Wettbewerbsverzerrungen. Planungsunsicherheit und Investitionszurückhaltung werden die Folge sein.

(3) Verwaltungsaufwand

Wenn sich ein Mitgliedstaat für die Teilentkopplung entscheidet, muss er sowohl das „alte“ Regime der noch gekoppelten Direktzahlungen administrativ betreiben (mit allen Nebenbedingungen wie z. B. Viehbesatzregelungen, nationale Prämienplafonds usw.) und zusätzlich das neue Regime der entkoppelten Direktzahlungen.

Es steht daher außer Zweifel, dass eine vollständige Entkopplung hinsichtlich des Verwaltungsaufwandes nicht nur für die landwirtschaftlichen Betriebe, sondern auch für die Behörden deutlich besser abschneidet als die Teilentkopplung.

(4) Entwicklung ländlicher Räume

In den Fällen, in denen die landwirtschaftliche Erzeugung bisher nur durch die gekoppelten Prämien rentabel gehalten wurde, kann es bei einer schlagartigen Entkopplung zu einer Einschränkung der Produktion kommen.

Auf der Stufe der landwirtschaftlichen Betriebe ist das kein Problem. Im Gegenteil: Die Landwirte stellen ihre Produktion aus freien Stücken ein, weil sie sich davon einen Vorteil versprechen. Auf der vor- und nachgelagerten Stufe der Wertschöpfungskette kann es hingegen bei rückläufiger Agrarproduktion zu Einkommenseinbußen und Arbeitsplatzverlusten kommen.

Vor diesem Hintergrund könnte die Politik erwägen, durch Teilentkopplung gegenzusteuern. Angesichts der gravierenden Nachteile, die mit der Teilentkopplung verbunden sind (s. o., Punkte 1-3), sollte sie jedoch sorgfältig prüfen, wie groß das zu lösende Problem überhaupt ist und welchen Lösungsbeitrag eine Teilentkopplung hier überhaupt bringen könnte. Hierzu werden in den folgenden Teilkapiteln – getrennt nach Produktgruppen – einige Einschätzungen gegeben. Diese führen zu dem Fazit, dass bei einer vollständigen Entkopplung kurzfristig nicht mit einem starken Rückgang der Agrarproduktion zu rechnen ist und insofern auch kein massiver Abbau von Arbeitsplätzen im vor- und nachgelagerten Bereich zu befürchten ist. Langfristig kann die Entwicklung des vor- und nachgelagerten Bereichs ohnehin kaum mit teilgekoppelten Direktzahlungen abgesichert werden, denn diese werden spätestens bei der übernächsten WTO-Runde auf die Abschlusssliste kommen. Für die langfristige Entwicklung der Agrarproduktion ist in erster Linie die Frage der Wettbewerbsfähigkeit maßgeblich; die diesbezügliche Beurteilung fiel für die Teilentkopplung ungünstig aus (s. o., Punkt 2).

Zwischenfazit

Die allgemeine Beurteilung führt zu dem Zwischenergebnis, dass die vollständige Entkopplung im Hinblick auf die meisten Beurteilungskriterien günstiger abschneidet als die Teilentkopplung.

Im Folgenden soll die zunächst allgemein geführte Diskussion auf einzelne Produktbereiche zugeschnitten und vertieft werden. Hierdurch werden zusätzliche Aspekte erkennbar, die für die Entscheidung für oder gegen die Teilentkopplung von Bedeutung sein können.

3.2 Entkopplung im Ackerbau

Im Ackerbau wird eine bestimmte Form der Entkopplung bereits seit einigen Jahren praktiziert. Landwirte erhalten gegenwärtig Direktzahlungen auch dann, wenn sie auf ihren Flächen keine Agrarprodukte erzeugen, allerdings nur bis zu einem Stilllegungsanteil von einem Drittel. Auf den anderen zwei Dritteln der Fläche müssen die Landwirte zurzeit noch landwirtschaftliche Produkte erzeugen. Die meisten Betriebe schöpfen die 33 %-Grenze bei weitem nicht aus. Für sie ist die landwirtschaftliche Produktion (auch ohne Prämien) offenbar rentabler als die Stilllegung.

Der Luxemburger Beschluss eröffnet nun den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, maximal 25 % ihrer Prämiensumme im Bereich Getreide/Ölsaaten/Eiweißpflanzen im bisherigen Regime zu belassen und den Betrieben innerhalb dieses Regimes dann maximal 25 % ihrer bisherigen Hektarprämien zu gewähren. Das würde auf eine parallele Etablierung von zwei Regimen hinauslaufen:

- Das alte Regime würde mit drastisch gekürzten Hektarzahlungen (25 % des bisherigen Finanzbetrages je Hektar) weiter existieren.
- Daneben würde das neue System mit vollständig entkoppelten Zahlungen etabliert, entweder als Betriebsprämie oder als regionale Einheitsprämie (siehe Kapitel 4).

Warum sollte Deutschland diesen Weg beschreiten? Administrative Gründe sprechen eindeutig dagegen (zwei parallele Regime). Die Einkommensinteressen der Landwirte sprechen ebenfalls dagegen, denn durch den „Zwang zur Verlustproduktion“ (s. o.) würden die Einkommen eher negativ beeinflusst. Das Ziel, die Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten, wird durch Cross Compliance erreicht.

Aus regionalwirtschaftlicher Sicht könnte jedoch eingewandt werden, dass eine großflächig gepflegte Brache weniger günstig zu beurteilen sei als eine landwirtschaftlich-produktive Nutzung der Fläche. Bevor aus dieser Sorge heraus über Politikmaßnahmen nachgedacht wird, sollte zunächst geprüft werden, wie wahrscheinlich das Szenario einer großflächigen Flächenstilllegung überhaupt ist. Hierzu folgende Indizien und Einschätzungen:

- Die EU verfügt nur bei Weizen über einen nennenswerten Außenschutz (60 %), während das Schutzniveau bei sonstigem Getreide (10 %) und bei Ölsaaten (0 %) gering ist. Sinkende Weltmarktpreise würden daher auch auf die Binnenmarktpreise in der

EU durchschlagen. Alle Prognosen gehen jedoch von tendenziell steigenden Weltmarktpreisen aus.

- Bereits beim gegenwärtigen Preisniveau finden es die meisten Betriebe vorteilhaft, die Möglichkeit zur prämiengünstigen Stilllegung von bis zu 33 % nicht auszuschöpfen. In diesen Betrieben sind offensichtlich die Grenzerlöse der Produktion (ohne Anrechnung der Prämie) größer als die Grenzkosten. Es ist davon auszugehen, dass diese Betriebe gern weitere Flächen hinpachten und bewirtschaften. Daher ist das oft beschriebene Szenario, Ackerbauern würden bei vollständiger Entkopplung ihren Betrieb komplett stilllegen und die Flächen nur noch mulchen, wenig wahrscheinlich. Warum sollten sie die Pflegekosten tragen, wenn doch Nachbarbetriebe bereit stehen, die für diese Flächen sogar eine (wenn auch künftig ggf. sehr geringe) Pacht zahlen und darauf Ackerbau betreiben?
- Auch die vorliegenden internationalen Produktionskostenvergleiche deuten darauf hin, dass gut strukturierte Ackerbaubetriebe Deutschlands im internationalen Vergleich nicht chancenlos sind (siehe ISERMEYER, 2003 und die dort angegebene Literatur). Die Informationsbasis ist allerdings für Futtergetreide und für nachwachsende Rohstoffe noch äußerst dürftig, so dass hier gewisse Fragezeichen zu setzen sind.
- In den meisten Regionen Deutschlands bestehen im Ackerbau noch erhebliche Rationalisierungsreserven durch Betriebsgrößenwachstum. Sollten Betriebe infolge mangelnder Rentabilität nicht fortgeführt werden, werden die Flächen von Nachbarbetrieben übernommen und tragen dort zu Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bei. Es ist auch zu erwarten, dass bei knapper werdender Rentabilität der landwirtschaftlichen Erzeugung die Preise für landwirtschaftliche Produktionsmittel (z. B. Pflanzenschutzmittel, Maschinen) sinken werden, d. h. ein Teil des Anpassungsdrucks auf den vorgelagerten Sektor überwältzt wird. Internationale Vergleiche deuten an, dass auch hier noch Spielräume bestehen.

Aufgrund dieser Indizien ist nicht damit zu rechnen, dass die vollständige Entkopplung der Ackerbauprämien zu einem großflächigen Brachfallen führen würde. Ein regionales Problem für einige nord- und ostdeutsche Standorte könnte allerdings entstehen, wenn durch die Abschaffung der Roggenintervention der Roggenpreis unter Umständen sehr stark einbricht. Das Ausmaß dieser Preissenkung ist nicht leicht vorherzusehen.

Falls die Politik gezielt gegen das Brachfallen von Roggenflächen vorgehen möchte, bieten sich zwei Politikalternativen an, die zielgenauer sind als eine generelle Teilentkopplung bei Getreide:

- Eine mögliche Alternative wurde innerhalb der ersten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik durch den Luxemburger Beschluss neu geschaffen: Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, auf nationaler oder regionaler Ebene bis zu 10 % ihrer Prämien-

summe für „zusätzliche Zahlungen“ zu verwenden mit dem Ziel, die Umweltwirkungen bzw. die Qualität und die Vermarktung der Agrarprodukte zu verbessern. Welche Ausgestaltungsspielräume hier eröffnet werden, bleibt noch abzuwarten. Mit ein wenig Verwaltungsgeschick könnte es gelingen, auch die Verhinderung großflächigen Brachfallens als Fördertatbestand in diese neu geschaffene Schublade einzupassen – zugeschnitten auf die Regionen, in denen der Roggenanbau überhaupt von Bedeutung ist.

- Die zweite Alternative besteht darin, in der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik seit langem bekannte Instrumente wie z. B. die Ausgleichszulage (Förderung benachteiligter Gebiete) oder die Förderung von Verarbeitung und Vermarktung zu nutzen und hier erforderlichenfalls Anpassungen oder Mittelaufstockungen vorzunehmen.

3.3 Entkopplung bei Stärkekartoffeln

Bezüglich der Stärkekartoffeln legt der Luxemburger Beschluss fest, dass 40 % der bisher gewährten Direktzahlungen künftig in die entkoppelte Prämie aufzunehmen sind. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass auch künftig 60 % als gekoppelte Prämie fortgeführt werden.

Durch diese Entscheidung wird einerseits sichergestellt, dass die Produktion der Stärkekartoffeln fortgeführt wird. Die Produktionsrechte bleiben werthaltig, wobei durch die Teilentkopplung eine gewisse Entwertung eingeleitet wird. Bei einer vollständigen Entkopplung hätten (a) mit Sicherheit die Quoteneigentümer und (b) unter Umständen auch die Eigentümer der Verarbeitungsbetriebe einen stärkeren Wertverlust hinnehmen müssen, und entsprechend günstiger hätte sich bei einer Betriebsprämie (nicht jedoch bei der regionalen Einheitsprämie; vgl. Kapitel 4) die Einkommenssituation der aktiven Landwirte entwickelt.

3.4 Entkopplung in der Rindfleischerzeugung

Der Luxemburger Beschluss eröffnet den Mitgliedstaaten grundsätzlich drei Kombinationsmöglichkeiten zur Teilentkopplung.

- Sie können entweder die Mutterkuhprämie vollständig gekoppelt lassen. Dann müssen sie aber die Sonderprämie Bullen voll entkoppeln und die Schlachtprämie zu mindestens 60 % entkoppeln.

- Oder sie können die Sonderprämie Bullen im Umfang von maximal 75 % gekoppelt lassen. Dann müssen sie aber eine vollständige Entkopplung der Schlachtpremie und der Mutterkuhprämie vornehmen.
- Oder sie können die Schlachtpremie gekoppelt lassen. Dann ist eine vollständige Entkopplung der Mutterkuhprämie und der Sonderprämie Bullen erforderlich.

Eine Folgenabschätzung für diese Varianten ist schwierig, weil die Mutterkuhhaltung und die Rindermast über die Kälberpreise eng verkoppelt sind. Wenn wir zunächst einmal den Außenhandel aus der Analyse ausklammern, ergeben sich folgende Zusammenhänge:

- Wenn ein Mitgliedstaat die Bullenprämien teilweise gekoppelt lässt, stützt er damit auch die Nachfrage nach Kälbern. Diese indirekte Preisstützung stützt die Mutterkuhhaltung.
- Umgekehrt gilt: Bleibt die Mutterkuhhaltung gekoppelt und wird stattdessen die Bullenmast weitgehend entkoppelt, dann werden die Preise für die Absetzerkälber stark sinken; das stützt wiederum die Bullenmast.

Die Überwälzungseffekte führen also dazu, dass die gekoppelte Stützung nur teilweise im Sektor A wirksam wird, d. h. in dem Sektor, in dem sie implementiert wird. Ein Teil der Stützungswirkung kommt dem Sektor B zugute, d.h. in dem Sektor, der mit dem Sektor A über den Kälbermarkt verbunden ist. Die im Sektor B tätigen Betriebe geraten somit in eine komfortable Position: Da sie voll entkoppelt werden, haben sie die freie Wahl zwischen Produktion und Nichtproduktion, und die Variante „Produktion“ wird durch die aus Sektor A herüberschwappenden Preisvorteile begünstigt.

Allerdings können die geschilderten Überwälzungseffekte durch den Handel von Kälbern zunichte gemacht werden, wenn in den verschiedenen Regionen der EU unterschiedliche Entkopplungsmodelle realisiert werden. Der Luxemburger Beschluss eröffnet die Möglichkeit, dass verschiedene Mitgliedstaaten unterschiedliche Entkopplungsmodelle wählen. Die Mitgliedstaaten haben sogar die Möglichkeit, in einzelnen Regionen innerhalb ihres Territoriums (z. B. in verschiedenen Bundesländern) unterschiedliche Entkopplungsmodelle einzurichten.

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden kurz diskutiert werden, welche Argumente für und gegen eine vollständige Entkopplung der Rindfleischerzeugung sprechen

Einkommenswirkungen

Die Einkommensinteressen der Landwirte sprechen im Grundsatz wiederum für die vollständige Entkopplung. Im Unterschied zur Teilentkopplung wird niemand zu verlustträchtiger Produktion „gezwungen“, d. h., jeder kann in den ungeschmälernten Genuss der Direktzahlung kommen und seinen Betrieb auf die Signale des Marktes ausrichten.

Die Angelegenheit wird aber dadurch kompliziert, dass Deutschland eine Entkopplung nach Artikel 58 erwägt (vgl. Kapitel 3). Wenn eine regionale Einheitsprämie eingeführt wird, kommt es insbesondere in vielen intensiven Bullenmastbetrieben zu einer erheblichen Unterkompensation. Das könnte dazu führen, dass bei der Suche nach Kompensationsmöglichkeiten der Ruf nach einer Teilentkopplung für die Bullenmast laut wird.

Für die Einkommen der Bullenmäster wäre dies aber nur die zweitbeste Lösung. Sie würden ja künftig nur ungefähr 50 % der bisherigen Prämie gekoppelt erhalten und zusätzlich die regionale Einheitsprämie. Die beste Lösung wäre für die meisten dieser Betriebe, wenn sich Deutschland nicht für die regionale Einheitsprämie, sondern für die Betriebsprämie (nach Maßgabe der Referenzperiode 2000/02) entscheiden würde und wenn diese Prämie dann voll entkoppelt würde.³

Wettbewerbsfähigkeit

Die in Kapitel 3.1 geführte, allgemeine Diskussion zur Wettbewerbsfähigkeit trifft für die Rindermast in besonderem Maße zu. Wohl kaum ein anderer Sektor der EU-Landwirtschaft wurde in der Vergangenheit mit einem so filigran gesponnenen Netz von Prämienregelungen überzogen wie die Rindermast, und wohl kaum ein anderer Sektor steht in punkto internationale Wettbewerbsfähigkeit und in punkto Verbraucherorientierung so schlecht da.

Komplizierte Prämiensysteme sind kein geeignetes Mittel, um einen Sektor fit für den Markt zu machen. Im Gegenteil: Sie schaffen Politikunsicherheit und schrecken potenzielle Investoren ab. Investitionen in Stallgebäude sind aber unbedingt erforderlich, um den Sektor auch langfristig wettbewerbsfähig zu halten. Unabhängig davon, ob wir teilweise oder vollständig entkoppeln, ist heute schon vorprogrammiert, dass viele kleinere Rindermastbetriebe früher oder später ihre Produktion einstellen werden. Anders als in der Pflanzenproduktion führen Betriebsschließungen in der Tierproduktion aber nicht dazu, dass die nicht mehr bewirtschafteten Produktionsstätten automatisch vom Nachbarbetrieb übernommen werden und dort zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Eine derartige „passive Sanierung“ findet nur in Ausnahmefällen statt. Daher sollte eine Politik gewählt werden, die attraktiv für Investoren ist, ansonsten droht dem Sektor „permanentes Siechtum“.

Dieser Punkt spricht an sich eindeutig für eine vollständige Entkopplung. Wenn die ganze EU diesen Weg geht, wird Folgendes passieren:

³ Diese Feststellung gilt allerdings nicht ohne weiteres für Bullenmäster, die ihren Betrieb gegenwärtig deutlich aufstocken. Für sie könnte die teilgekoppelte Prämie zu einem höheren Einkommen führen, doch ist auch dies nicht sicher, denn die teilgekoppelte Bullenprämie wird zu einem anhaltenden Preisdruck auf dem Rindfleischmarkt führen (s. u.).

- Nicht entwicklungsfähige Betriebe würden eher schließen als bei Fortsetzung einer gekoppelten Prämie, d. h., der Strukturwandel würde sich beschleunigen. Dieser Prozess würde sich allerdings immer noch schrittweise und nicht schlagartig vollziehen, denn auch bei entkoppelten Prämien werden die variablen Kosten der Rindfleischherzeugung in den meisten Betrieben noch durch die Erlöse gedeckt. Da die aus der laufenden Produktion erzielbaren Arbeitseinkommen jedoch deutlich niedriger liegen als bisher, wird die Zahl der Landwirte, die ihre Arbeitszeit in anderer Verwendung rentabler einsetzen können als in der Rindermast, im Laufe der Zeit schrittweise ansteigen.⁴
- Der Rückgang des Rindfleischangebots führt dazu, dass die Rindfleischpreise auf dem durch Importzölle geschützten Binnenmarkt steigen. Dadurch verbessern sich die Investitionsanreize für die entwicklungsfähigen Betriebe.
- Wie stark sich die Produktion des gesamten Rindfleischsektors per saldo verringert, hängt in erster Linie von der Weiterentwicklung der Außenhandelsregelungen in der WTO ab. Derzeit liegt der Zollsatz der EU bei 90 %, nach Abschluss der laufenden Verhandlungen wird er voraussichtlich noch in der Größenordnung von 40 bis 50 % liegen. Daher ist damit zu rechnen, dass allein durch den Außenschutz mittelfristig ein Selbstversorgungsgrad in der Größenordnung von mindestens 90 % (Selbstversorgung abzüglich 10 % Importquote) gewährleistet werden kann.
- Ob es innerhalb des EU-Binnenmarkts zu gravierenden regionalen Verlagerungen kommt, hängt in erster Linie von den Rahmenbedingungen für Erweiterungsinvestitionen ab. Hier sind die Regionen gefordert (Genehmigungsverfahren, Investitionsförderung). Wie sich die Regionen in diesem Wettbewerb behaupten, ist schwer vorhersehbar. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass solche Regionen, die bereits in der Vergangenheit Marktanteile gewinnen konnten, auch bei verstärktem Strukturwandel gute Ausgangsbedingungen haben.

Der beschriebene marktwirtschaftliche Prozess wird empfindlich gestört, wenn sich nun einzelne Regionen in der EU für eine Teilkopplung der Prämien und andere Regionen für eine vollständige Entkopplung entscheiden. Jene Regionen, die an der Teilkopplung festhalten, stützen ihre Produktion und bremsen damit (a) den Anstieg der Rindfleischpreise und (b) die Perspektiven für Erweiterungsinvestitionen auch in allen anderen Regionen.

⁴ Erfahrungsgemäß haben die Landwirte und ihre Familien kurzfristig nur in Ausnahmefällen lukrative Erwerbsalternativen, während sich mittel- und langfristig (bei mehr Anpassungszeit) bessere Chancen bieten. Wann genau der Zeitpunkt für eine rentable Einstellung des Betriebszweigs gekommen ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Daher vollzieht sich der Rückgang der regionalen Produktion in den langfristig nicht wettbewerbsfähigen Betrieben schrittweise.

Wenn kleinere Regionen in der EU sich für die Teilentkopplung entscheiden, hat dies keine nennenswerten Auswirkungen auf den Rindfleischmarkt. Gehen aber wichtige Rindfleischstandorte diesen Weg, dann ist absehbar, dass dies von anderen Standorten als „einseitige Aufrüstung“ interpretiert wird. Ein Prozess der gegenseitigen „Hochrüstung“ bis an die Grenze dessen, was der Luxemburger Kompromiss hergibt, ist dann kaum zu vermeiden.⁵ Die Folge wird sein: Die Rindfleischpreise bleiben niedrig, der Strukturwandel wird nicht beschleunigt, die Wettbewerbsfähigkeit wird nicht verbessert, die Landwirte verlieren Einkommen.

Wohlgemerkt: Jene Regionen, die Teilentkopplung anderer Regionen durch Teilentkopplung in ihrer Region beantworten, werden ihren Landwirten damit überhaupt nicht helfen, denn gerade bei niedrigen Rindfleischpreisen gilt: Die Einkommen der Landwirte entwickeln sich bei Vollentkopplung besser. Es geht bei dieser ganzen Debatte gar nicht um das Einkommen der Landwirte, sondern um Ansehen und Einfluss regionaler Minister oder Verbandsvertreter.

Daher ist auch absehbar: Jene Politiker und Verbandsvertreter, die auch im Zeitalter der Entkopplung immer noch dem Irrglauben „Stützung = Wettbewerbsfähigkeit“ nachhängen, werden von den Landwirten ihrer Region zunehmend gefragt werden, wessen Interessen sie eigentlich vertreten.

3.5 Entkopplung bei Milch

Die Prämienregelung für die Milchproduktion unterscheidet sich von den Regelungen für die anderen Produktionszweige insoweit, als für die Milch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch gar keine Direktzahlungen etabliert sind und daher die Entkopplung auf der Grundlage der historischen Referenz 2000/02 schwierig ist.

⁵

Die „Aufrüstungsdebatte“ wird insbesondere dann entbrennen, wenn Mitgliedstaaten sich für eine Teilentkopplung bei der Sonderprämie Bullen entschließen. Ursache ist die relativ hohe Wirksamkeit dieser Prämie für die Rentabilität und die Beibehaltung des Produktionszweigs. Wenn die Prämie vollkommen entfällt, werden im Laufe der Zeit viele Betriebe auf kostengünstigere Landnutzungsformen umschwenken. Demgegenüber hat die Entscheidung zugunsten einer Teilentkopplung der Mutterkuhprämie wahrscheinlich wesentlich geringere Auswirkungen auf den Produktionsumfang und damit auch auf die Preise. Dies deshalb, weil die extensive Mutterkuhhaltung ohnehin eine der kostengünstigsten Variante der Landschaftspflege ist. Wenn diese Prämie voll entkoppelt wird, werden sich viele Betriebe mangels Alternativen dennoch für die Beibehaltung des Produktionsverfahrens entscheiden (siehe auch die Modellanalyse in Kapitel 4.2). Hinzu kommt, dass die Mutterkuhhaltung wesentlich einfacher als die Bullenmast über Agrarumweltmaßnahmen der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik stabilisiert werden kann.

Milcherzeuger erhalten gegenwärtig lediglich die Schlachtprämie für ihre Altkühe. Der Luxemburger Kompromiss sieht nun vor, in den Jahren 2004, 2005 und 2006 schrittweise eine Milchprämie einzuführen, mit der die Absenkung der Interventionspreise im Zeitraum 2004 bis 2007 zumindest teilweise ausgeglichen werden soll. Die Direktzahlung soll in der Endstufe (ab 2006) 3,55 c/kg betragen.

Die Entkopplung der Milchprämie wird im Luxemburger Beschluss an mehreren Stellen angesprochen. Daraus lässt sich folgendes Gesamtbild erkennen:

- Grundsätzlich soll die Milchprämie vollkommen entkoppelt werden. Eine Teilentkopplung ist nicht vorgesehen. Allenfalls könnten im Rahmen der neu eingeführten „zusätzlichen Zahlungen“ (vgl. Kapitel 2 und 3.1) teilgekoppelte Zahlungen auf nationaler oder regionaler Ebene auch für Milch eingeführt werden.
- Für den Fall, dass die Mitgliedstaaten die Entkopplung mittels Betriebsprämie vornehmen, soll die Entkopplung der Milchprämie erst nach vollständiger Implementierung der Reform auf einen Schlag erfolgen. Das wird im Jahr 2008 der Fall sein.
- Für den Fall, dass die Mitgliedstaaten die Entkopplung mittels regionaler Einheitsprämie vornehmen (Artikel 58), kann die Milchprämie bereits ab 2005 ganz oder teilweise in diese Prämie integriert werden. Das könnte im Extrem dazu führen, dass nur in 2004 eine gekoppelte Milchprämie gezahlt wird (1,18 c/kg) und dass ab 2005 die gesamte Milchprämie (2005: 2,37 c/kg, 2006 ff.: 3,55 c/kg) gleich in die regionale Einheitsprämie fließt, die pro Hektar entsprechend ansteigt.

Ein Referenzzeitpunkt, für den der Umfang der entkoppelten Prämienrechte je Betrieb ermittelt wird, ist im Luxemburger Beschluss nicht vorgesehen. Für den Fall, dass Mitgliedstaaten eine Entkopplung mittels Betriebsprämie vornehmen, ist daher zu vermuten, dass sich der Umfang der einzelbetrieblichen Zahlungsansprüche für die Zeit nach der Entkopplung aus der betrieblichen Milchquotenausstattung zum Zeitpunkt der Entkopplung ableitet. Das bedeutet: Die Quotenpreise werden bis dahin auf relativ hohem Niveau bleiben, denn mit jedem Kilogramm zusätzlicher Quote erwirbt der Betrieb einen Zahlungsanspruch für die Zeit nach der Entkopplung.

Für den Fall, dass Mitgliedstaaten eine Entkopplung mittels regionaler Einheitsprämie (nach Artikel 58) vornehmen, ist sofort nach Verkündung dieser Entscheidung mit einem drastischen Rückgang der Quotenpreise zu rechnen. In diesem Fall erwerben Quotenerwerber mit dem Quotenkauf nicht das Recht auf Milchprämienzahlung über den Entkopplungszeitpunkt hinaus, so dass sich die Zahlungsbereitschaft im Wesentlichen nach dem Grenzgewinn bemisst, den die Milcherzeugung nach der Entkopplung abwirft. Dieser dürfte nahe null liegen.

Diese Schlussfolgerungen machen deutlich,

- dass die Entscheidung der Mitgliedstaaten für die Betriebsprämie oder für die regionale Einheitsprämie erhebliche Bedeutung für die Entwicklung der Milchquotenpreise bis zum Jahr 2008 haben wird, und
- dass die Mitgliedstaaten Planungssicherheit für die Landwirte in diesem Bereich nur herstellen können, wenn sie sich möglichst bald zu einer eindeutigen und rechtlich tragfähigen Entkopplungsregelung durchringen.

4 Betriebsprämie oder regionale Einheitsprämie?

Der Luxemburger Beschluss sieht im Grundsatz eine Entkopplung vor, bei der die Zahlungsansprüche der Betriebe nach Maßgabe der Direktzahlungen in einer historischen Referenzperiode (2000 bis 2002) ermittelt werden („Betriebsprämie“).

Den Mitgliedstaaten wird aber freigestellt, anstelle der Betriebsprämie ein alternatives Prämienmodell zu etablieren, das in gemäß Artikel 58 ff. der Entwürfe der Legislativtexte beschrieben wird. Dieses Alternativmodell wird in der deutschen Diskussion oft vereinfachend als „Einheitsprämie“ oder „Flächenprämie“ bezeichnet, weil für alle landwirtschaftlichen Flächen einer Region (ggf. unterteilt in Grünland- und Ackerflächen) eine regional einheitliche Prämie vorgesehen ist. Im Folgenden wird es in diesem Beitrag als „regionalisierte Einheitsprämie“ bezeichnet.

Nachfolgend soll zu den Vor- und Nachteilen beider Optionen Stellung genommen werden.

4.1 Ausgestaltung der Betriebsprämie

Im Luxemburger Beschluss wurde der Entkopplungsvorschlag, den die Europäische Kommission im Januar 2003 unterbreitet hatte, im Kern bestätigt. Kleinere Änderungen betreffen vor allem (a) die veränderte Einbeziehung der Milch (kein Referenzjahr), (b) den Ausschluss von Flächen, die mit Speisekartoffeln, Feldgemüse oder Feldobst bebaut sind, (c) die Bestimmungen zur Flächenstillegung sowie (d) den expliziten Hinweis, dass aus der nationalen Reserve auch solche Landwirte bedient werden können, die bis zum Mai 2003 Flächen ohne Prämienrechte gepachtet oder gekauft haben.

Das daraus resultierende Entkopplungsmodell soll noch einmal stichwortartig vorgestellt werden:

Die Zahlungen sind im Grundsatz personengebunden, d. h., sie stehen demjenigen Landwirt zu, der die Prämien in der Referenzperiode von 2000 bis 2002 erhielt. Hierzu werden Prämienrechte nach folgendem Prinzip berechnet.

- Zunächst wird die betriebliche Prämiensumme ermittelt, indem für den Durchschnitt der Referenzperiode alle prämiensberechtigten Flächen und Tiere festgestellt und mit den in der Verordnung genannten Prämienbeträgen je Einheit multipliziert werden. Auf diese Weise wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich die Prämien je Hektar bzw. Tier im Laufe der Zeit verändert haben.
- Diese Prämiensumme wird durch die Anzahl der Hektare (= Referenzfläche) geteilt, die im jeweiligen Betrieb diese Direktzahlungen im Durchschnitt der drei Jahre be-

gründet haben (prämienbegünstigte Ackerkulturen, Flächenstilllegung und Futterfläche). Dadurch ergibt sich für jeden Hektar der Referenzfläche ein Prämienrecht (ausgestattet mit einem bestimmten Wertbetrag), welches künftige Zahlungen begründet.

Die Werte der Prämienrechte sind in der Ausgangssituation für alle Referenzflächen eines Betriebs gleich hoch, sie unterscheiden sich aber von Betrieb zu Betrieb (je nachdem, in welcher Ertragsregion die Betriebe liegen, wie viele prämienberechtigte Tiere sie gehalten haben und wie viele Futterflächen hierfür zur Anrechnung kommen).

Der begünstigte Landwirt erhält in den folgenden Jahren für alle Prämienrechte, die er hält, jährliche Zahlungen, vorausgesetzt, sein Betrieb verfügt über so viele Flächen, dass jedem Prämienrecht mindestens 1 ha „aktivierbare landwirtschaftliche Fläche“⁶ gegenübersteht.⁷ Als „aktivierbare Fläche“ kommt grundsätzlich jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs in Betracht (keine Dauerkulturflächen!), und es ist unerheblich, ob diese Fläche stillgelegt ist, ob sie bewirtschaftet wird, und welche Früchte auf der Fläche angebaut werden.⁸ Allerdings ist an dieser Stelle im Luxemburger Kompromiss eine wichtige Ausnahme neu verankert worden: Landwirte können Prämienrechte nicht auf solchen Flächen aktivieren, auf denen sie im jeweiligen Jahr Speisekartoffeln, Feldgemüse oder Feldobst anbauen. Die „aktivierbare Fläche“ kann also geringer ausfallen als die landwirtschaftliche Fläche des Betriebs.

Kann der Landwirt im jeweiligen Jahr mehr „aktivierbare Flächen“ nachweisen als er Prämienrechte hält, so erhöht sich seine Prämienzahlung nicht. Kann er nur weniger „aktivierbare Flächen“ nachweisen als er Prämienrechte hält, bleiben Prämienrechte ungenutzt. Es ist unerheblich, ob die einzelnen nachgewiesenen Flächen in der Referenzperiode zum Betrieb gehörten oder nicht, und es ist auch unerheblich, ob sie in der Referenzperiode mit Prämienfrüchten bebaut waren oder nicht. Allein ausschlaggebend ist die Tatsache, dass sie im laufenden Jahr als Pacht- oder Eigentumsfläche zum Antrag stellenden Betrieb gehören und nicht mit Speisekartoffeln, Feldgemüse oder Feldobst bebaut sind.

⁶ Der juristisch etablierte Begriff lautet „förderfähige“ Fläche. Diese kann genutzt werden, um Prämienrechte zu „aktivieren“. Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Rahmen dieses Beitrags im Folgenden weiterhin von „aktivierbaren Flächen“ gesprochen.

⁷ Der Einfachheit halber wird im Folgenden unterstellt, alle Prämienrechte seien auf die Einheit „1 ha“ bezogen, d. h., es gäbe keine Bruchteile von Hektaren.

⁸ Gewisse Modifikationen ergeben sich dadurch, dass nach Artikel 53 ff. (Entwürfe der Legislativtexte) vorgesehen ist, für die Flächenstilllegung gesonderte „set aside entitlements“ auszugeben. Diese sind vorrangig vor den anderen „entitlements“ einzulösen, und sie können nur eingelöst werden, wenn die Flächenstilllegung (bzw. der Anbau nachwachsender Rohstoffe) nachgewiesen wird.

Der Betrieb kann im Laufe der Zeit Prämienrechte käuflich erwerben oder veräußern, ohne dass damit ein Flächentransfer einhergehen muss. Für die Verpachtung von Prämienrechten sieht der Kommissionsvorschlag die Einschränkung vor, dass dann auch eine entsprechende Fläche mit verpachtet werden muss.⁹

Wenn der Betrieb Pachtfläche in geringem Umfang zurückgeben muss und er trotz dieses Flächenverlusts immer noch eine „aktivierbare Fläche“ nachweisen kann, die die Zahl seiner Prämienrechte übersteigt, dann bekommt er weiterhin die ungeschmälerzte Prämiensumme. Der Verpächter erhält zwar seine Fläche zurück, aber ohne Prämienanspruch.

Wenn der Betrieb hingegen durch die Rückgabe von Pachtflächen weniger Flächen als Prämienrechte hat und daher Gefahr läuft, seine Prämienrechte nicht mehr in vollem Umfang nutzen zu können, dann hat er folgende Verlust mindernde Anpassungsmöglichkeiten:

- Er kann die „überschüssigen“ Prämienrechte an andere Landwirte in der Region verkaufen. Als Käufer kommen Betriebe in Betracht, die „überschüssige“ Flächen haben, d. h. mehr „aktivierbare Flächen“ als Prämienrechte.
- Er kann Flächen (ohne Prämienrechte) hinzupachten, damit seine landwirtschaftliche Fläche wieder an die Zahl der Prämienrechte angeglichen wird.
- Er kann seinen ehemaligen Verpächtern den Prämienanspruch für abziehende Flächen mitgeben, indem er ihnen das Prämienrecht verkauft. Das wird er jedoch nur tun, wenn die ehemaligen Verpächter hierfür mindestens den Preis zahlen, der in den anderen beiden Verwendungsrichtungen zu erzielen ist.

Der Handel mit Prämienrechten kann von den Mitgliedstaaten regional eingegrenzt werden. Es ist davon auszugehen, dass in den meisten Regionen Deutschlands der Umfang der insgesamt verfügbaren landwirtschaftliche Fläche zum Zeitpunkt der Entkopplung zumindest geringfügig größer sein wird als der Umfang der Prämienrechte.

⁹ Dies kann in der Praxis jedoch umgegangen werden, weil Betriebe Flächen verpachten können, ohne dass die Prämie mitgehen muss. Es besteht also (notfalls über drei Ecken) die Möglichkeit, zunächst Fläche plus Prämie an den Empfänger zu verpachten und dann nur die Fläche zurückzupachten.

4.2 Wirkungen der Betriebsprämie

Die Wirkungsanalyse vom Februar 2003

Der Beitrag von ISERMEYER (2003) enthielt eine ausführliche Analyse der Betriebsprämie, wie sie von der Kommission im Januar 2003 vorgeschlagen wurde. Diese Analyse führte zu folgender Einschätzung.

Die ökonomischen Wirkungen der Betriebsprämie hängen davon ab, wie die Kauf- und Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen durch die Betriebsprämie beeinflusst werden. Die im Frühjahr 2003 durchgeführte Analyse führte zu dem Ergebnis, dass die Pachtpreise zunächst in Einzelfällen stark sinken werden, wie folgendes Beispiel zeigt:

- Ein Landwirt erreicht die Altersgrenze und gibt seinen Betrieb auf. Er benötigt daher die bisher gepachteten Flächen nicht mehr und kündigt die Pachtverträge, die er mit den Grundeigentümern aus dem Dorf geschlossen hatte.
- Die Grundeigentümer erwarten, dass ihnen auch die Prämienrechte, die mit ihren Flächen begründet worden sind, unentgeltlich übertragen werden. Der Landwirt entscheidet sich jedoch dafür, diese Rechte an andere Landwirte zu verkaufen, da er dieses Einkommen für seine Alterssicherung verwenden möchte.
- Die Grundeigentümer können nicht verhindern, dass ihre Flächen ohne Prämienrecht zurückkommen. Sie bieten die Flächen auf dem Pachtmarkt an und erzielen dabei nur einen sehr geringen Preis, da die Nachpächter bei ihrer Preiskalkulation nur das Einkommen aus laufender Produktion (ohne Prämienrecht) ansetzen können.

Steht im Agrarsektor prämiensfreie Fläche in nennenswertem Umfang zur Verfügung, beschränken sich die geschilderten Pachtpreissenkungen nicht auf Einzelsvorgänge. Nach und nach wird durch den Wettbewerbsmechanismus Fläche um Fläche im Preis „herunterverhandelt“. Entscheidend ist: Die prämiensfreie Fläche wird in diesem Prozess nicht, wie viele fälschlicherweise meinen, allmählich aufgebraucht, sondern bleibt immer gleich hoch. Jedes Mal, wenn ein Prämienrecht zu einer noch freien Fläche wandert und diese „besetzt“, macht es die bisher besetzte Fläche frei, die dann wieder als Nachfragefläche für andere Prämienrechte zur Verfügung steht.

Im Laufe der Zeit wird daher das gesamte Pachtpreisniveau im Agrarsektor sinken. Wie schnell sich dieser Prozess vollzieht, hängt in erster Linie davon ab, wie viel „prämiensfreie Fläche“ im Sektor vorhanden ist. Falls viel prämiensfreie Fläche vorhanden ist und falls die Pachtpreise tatsächlich auf breiter Front rasch fallen (hierzu wird unten noch einmal Stellung genommen), sind folgende Entwicklungen zu erwarten:

- Die in der Referenzperiode tätigen Landwirte werden kurz- und mittelfristig einen Einkommenszuwachs verbuchen, denn sie erhalten die Prämie ja nahezu ungeschmälert, während die Pachtpreise sinken.

- Die Grundeigentümer werden in Einzelfällen abrupte Einkommenseinbußen erleiden und sich darüber beklagen, dass die Politik den Grundsatz des Vertrauensschutzes missachtet.
- Es wird in Einzelfällen Streit im ländlichen Raum geben, wenn die Verpächter bei Beendigung der Pachtverträge feststellen, dass ihre ehemaligen Pächter ihnen „entwertete“ Flächen zurückgeben.

Ein Modell für die Analyse der ökonomischen Wirkungen

Das Kernergebnis „Pachtpreise sinken!“ ist in den Diskussionen der vergangenen Monate mehrfach angezweifelt worden. Daher sollen in diesem Teilkapitel die ökonomischen Wirkungsmechanismen noch einmal anhand eines einfachen Modells erläutert werden. Das Modell bildet zum einen den landwirtschaftlichen Bodenmarkt und zum anderen den neu entstehenden Markt für Prämienrechte ab. Auf diese Weise soll zugleich das theoretische Fundament gelegt werden, auf dem dann anschließend die Modifikationen durch den Luxemburger Beschluss zu diskutieren sind.

In dem Modell wird vereinfachend unterstellt, (a) alle Prämienrechte weisen den gleichen Betrag (in €/ha) auf, (b) der Handel mit Prämienrechten und Flächen vollzieht sich nur durch Pacht und nicht durch Kauf, (c) Pachtverträge werden grundsätzlich nur kurzfristig abgeschlossen (keine langfristigen Bindungen), (d) beim Handel mit Flächen und Prämienrechten spielt das spezielle Verhältnis zwischen Pächter und Verpächter keine Rolle (Betriebsentwicklungsstrategien, Präferenz für hofnahe Flächen usw.) und (e) Cross Compliance beziehe sich nur auf die prämiensberechtigten Flächen und nicht, wie tatsächlich vorgesehen, auf alle Flächen der prämiensbeziehenden Betriebe.¹⁰

Da die Prämienrechte nach dem Luxemburger Beschluss unabhängig von der Fläche gehandelt werden können, muss man die Märkte für Prämienrechte und die Märkte für landwirtschaftliche Flächen getrennt analysieren (oberer Teil der Abbildung), zugleich aber bedenken, dass eine enge Wechselwirkung zwischen beiden Märkten besteht, weil ja Prämienrechte nur aktiviert werden können, wenn der Betrieb über genügend Fläche verfügt.

Die insgesamt verfügbare landwirtschaftliche Fläche des Sektors beträgt B_L . Die Flächen sind in der Abbildung von links nach rechts mit sinkender Bodengüte abgetragen. Gibt es keine Prämien, wird Boden nur bei relativ niedrigen Pachtpreisen nachgefragt (untere Abbildung). Nur für gute und mittlere Böden gibt es eine Zahlungsbereitschaft, nicht je-

¹⁰ Außerdem wird der später erläuterte Sonderaspekt, dass Flächen, die mit Speisekartoffeln, Feldgemüse und Feldobst bebaut sind, im jeweiligen Jahr nicht für Prämienrechte aktiviert werden können, aus der Modellanalyse ausgeklammert.

doch für die weniger fruchtbaren Flächen rechts von B_4 , so dass diese Flächen brach fallen.

Wenn es nun entkoppelte Prämienrechte gibt, sind grundsätzlich alle Flächeneigentümer daran interessiert, Prämienrechte nachzufragen (obere Abbildung). Die Nachfragekurve, die die Zahlungsbereitschaft für die Prämienrechte zum Ausdruck bringt, verläuft zunächst waagerecht (einheitliche Prämienhöhe je Hektar), knickt aber bei B_4 ab, weil die Flächen jenseits zu Marktpreisen nicht mehr rentabel zu bewirtschaften sind. Die Landwirte können auf diesen Flächen die Prämienrechte nur aktivieren, wenn sie die Flächen entweder landwirtschaftlich nutzen (dann fällt der Nebennutzen „Flächenpflege“ als Kuppelprodukt an) oder wenn sie die Flächen nur pflegen (mulchen o. Ä.). In der Abbildung lassen sich die Pflegekosten je Hektar als Differenz zwischen P_1 und P_0 ablesen. Bei diesen Pflegekosten werden die Landwirte die Flächen zwischen B_4 und B_3 , sofern sie hierfür Prämienrechte haben, für die Agrarproduktion nutzen, da der Verlust aus der Agrarproduktion geringer ist als die Pflegekosten.¹¹ Sie können aber nicht mehr den vollen Preis für das Prämienrecht zahlen, sondern mit abnehmender Bodengüte einen immer geringeren. Bei den Flächen jenseits von B_3 sinkt die Zahlungsbereitschaft für die Prämienrechte nicht weiter, denn die Landwirte werden diese Flächen in jedem Fall nur pflegen, weil die Pflegekosten geringer sind als der Verlust aus landwirtschaftlicher Produktion. Die Zahlungsbereitschaft für das Prämienrecht entspricht der Differenz zwischen Prämie und Pflegekosten.

Wenn nun die Betriebsprämie so konstruiert wird, dass die Anzahl der Prämienrechte begrenzt wird auf einem Niveau (Angebotskurve R_1), das deutlich niedriger liegt als die Anzahl der insgesamt verfügbaren Hektare (B_1), dann konkurrieren die prämierten Flächen um das knappe Prämienrecht (siehe ausführlich: ISERMAYER 2003). Durch den Wettbewerb um die Prämienrechte bildet sich der Preis P_1 heraus. Die Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen bleiben auf niedrigem Niveau, weil Flächen nicht knapp sind.

Im Marktgleichgewicht, nachdem alle Anpassungsprozesse abgeschlossen sind, bildet sich folgende Landnutzung heraus: Alle Flächen links von B_3 stehen in landwirtschaftlicher Produktion, weil sich Prämienrechte auf diese Weise besser verwerten lassen als bei der Brachflächenpflege. Rechts von B_3 liegen alle Flächen brach. Nur ein Teil dieser Flächen wird allerdings gemäß Cross Compliance gepflegt, der andere Teil (das Volumen dieses Teils entspricht der Differenz zwischen R_1 und B_1) wird hingegen nicht gepflegt,

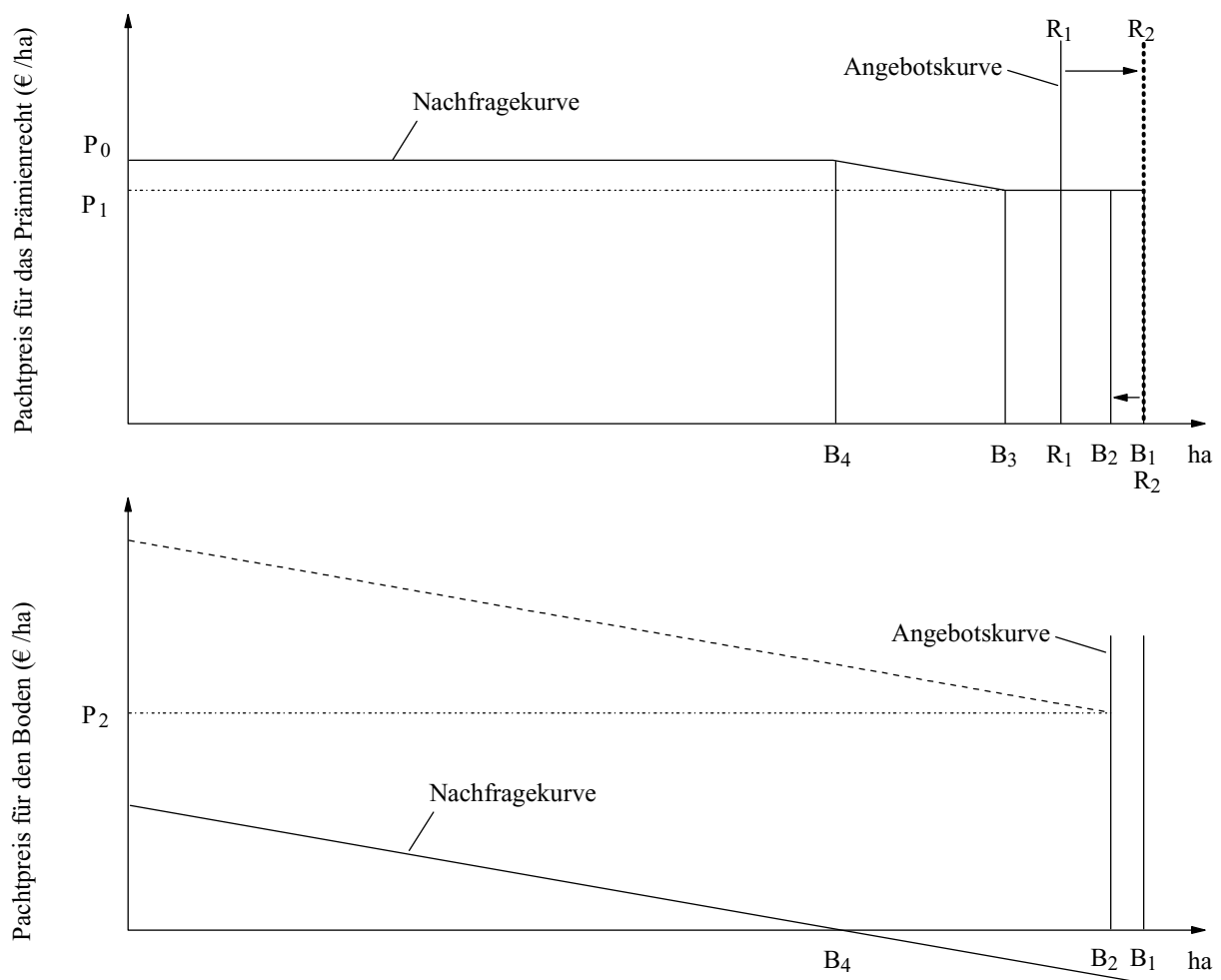
¹¹ Cross Compliance führt also dazu, dass zahlreiche Flächen in der landwirtschaftlichen Produktion gehalten werden, die ansonsten brach fallen würden (in der Abbildung die „Region“ zwischen B_4 und B_3). Das gleiche Ergebnis würde aber auch erzielt, wenn z. B. in der 2. Säule der EU-Agrarpolitik eine Förderung der Pflege brachgefallener Flächen verankert wäre.

da es hierfür keine Prämienrechte und daher (annahmengenmäßig) auch keine Pflegeverpflichtung besteht.

Bis sich dieses Marktgleichgewicht eingestellt hat, kommt es bei der geschilderten Prämienkonstellation zu einem regionalen Transfer von Prämienrechten. In der Ausgangssituation sind ja alle Prämienrechte und alle prämierten Flächen ungefähr gleichmäßig über die x-Achse der Abbildung verteilt. Der Ausdifferenzierungsprozess führt zu einem Transfer der Prämienrechte von den schlechten Standorten (rechts von B_3) zu den guten (Zuckerrüben-) Standorten, weil dort die Prämie in vollem Umfang einkommenswirksam werden kann (keine Pflegemaßnahmen nötig, da Fläche ohnehin genutzt).

Indem die Prämienrechte (und die damit verbundenen Pflegeverpflichtungen) von den schlechten Standorten abwandern, läuft eines der Hauptanliegen von Cross Compliance ins Leere. Die Mitgliedstaaten können diesem Prozess allerdings entgegenwirken, indem sie den Handel mit Prämienrechten regional einschränken.

Abbildung: Angebot, Nachfrage und Preisbildung auf den Märkten für Prämienrechte und landwirtschaftliche Flächen



Diese Wirkungen treten nicht ein, wenn die Anzahl der Prämienrechte so weit erhöht wird, bis alle Flächen über ein Prämienrecht verfügen (oberer Teil der Abbildung, Angebotskurve R_2). Dies würde z. B. bei einer regionalen Einheitsprämie der Fall sein. Das ökonomische Ergebnis ist in der Modellwelt nicht eindeutig, wenn die Flächenumfänge von B_1 und R_2 exakt identisch sind. Doch schon nach kurzer Zeit wird wegen des permanent stattfindenden Flächenentzugs durch Siedlungsmaßnahmen wieder ein eindeutiges Ergebnis erzielt. Dies ist in der Abbildung durch den Rückgang der aktivierbaren Flächen von B_1 auf B_2 dargestellt.

Stehen mehr Prämienrechte (R_2) als Flächen (B_2) zur Verfügung, können nicht mehr alle Rechte aktiviert werden. Dadurch sinkt der Preis für die Prämienrechte drastisch ab. Die Rechteinhaber können nach wie vor die Prämienrente einstreichen, doch wenn sie dieses Recht auf dem Markt veräußern wollen, bietet ihnen dafür niemand einen Preis. Die Altpächter können, wenn ihnen Pachtfläche entzogen wird, das Prämienrecht dann ebenso gut für einen kleinen Anerkennungsbetrag mit der Fläche mitwandern lassen. Es ist wertlos, weil es keine prämiensfreie Fläche mehr gibt.

In dem Maße, wie sich die Situation auf dem Prämienmarkt für die Eigentümer der Rechte verschlechtert, verbessert sich die Situation auf dem Bodenmarkt für die Eigentümer der Flächen schlagartig. Flächen sind nun knapp, der letzte Hektar ist plötzlich wertvoll geworden, weil er einem der überzähligen Prämienrechte die Möglichkeit bietet, aktiviert zu werden. Dies bringt die gestrichelte Nachfragekurve im unteren Teil der Abbildung zum Ausdruck; sie ist gestrichelt, weil sie nur existiert, wenn im oberen Teil der Abbildung die Zahl der Prämienrechte höher liegt als die Zahl der Flächen. Der Eigentümer des „letzten Hektars“ (bei B_2) kann nun für seine Flächen einen Pachtpreis in Höhe von P_2 verlangen und durchsetzen, denn die Inhaber der überzähligen (und damit wertlosen) Prämienrechte stehen im Wettbewerb zueinander und werden froh sein, wenn sie für ihre Rechte vom Eigentümer der Fläche bei B_2 wenigstens noch einen kleinen Anerkennungsbeitrag erhalten. Den allergrößten Teil der Prämienrente streicht nun aber der Bodeneigentümer ein.¹²

¹² Der Vollständigkeit halber soll an dieser Stelle noch einmal auf die Flächenstilllegung eingegangen werden. Für den Fall, dass weniger Prämienrechte als aktivierbare Flächen verfügbar sind, wurde bereits ein Transfer von Prämienrechten von den schlechten hin zu den fruchtbaren Standorten abgeleitet. Hier ist zu ergänzen, dass auch für den Fall, dass mehr Prämienrechte als aktivierbare Flächen verfügbar sind, ein interregionaler Handel von Prämienrechten eintreten wird. Grund hierfür ist die Ausgabe spezieller „set aside entitlements“ (vgl. Kapitel 4.1). Es ist zu erwarten, dass „set aside entitlements“, die für die fruchtbaren Flächen (links von B_3) ausgegeben worden sind, in die Stilllegungsgebiete (in der Abbildung: rechts von B_3) verkauft werden und im Gegenzug die „normalen“ Prämienrechte auf die fruchtbaren Flächen wandern. Cross Compliance wird dann aber weiterhin an allen Standorten praktiziert.

Verknappung prämienfreier Flächen durch den Luxemburger Beschluss

Das Absinken der Pachtpreise vollzieht sich umso langsamer, je weniger „prämienfreie Fläche“ im Agrarsektor vorhanden ist. Bei dem ursprünglich vorgelegten Kommissionsvorschlag lag die prämienfreie Fläche in einer Größenordnung von 6 % der gesamten LF. Der Luxemburger Beschluss enthält nun aber zwei wichtige Modifikationen des ursprünglichen Kommissionsvorschlags, die zu berücksichtigen sind. Die „rentabel aktivierbare prämienfreie Fläche“ verringert sich im Vergleich zum ursprünglichen Kommissionsvorschlag erheblich,

- weil Flächen, die mit Speisekartoffeln, Feldobst und Feldgemüse bebaut werden, im Jahr des Anbaues nicht zur Aktivierung von Prämienrechten herangezogen werden können¹³, und
- weil alle Flächentransfers zwischen Anfang 2000 und Mai 2003 zusätzliche Prämienrechte aus der zu bildenden nationalen Reserve erhalten können.¹⁴

Abgesehen von einigen unbedeutenden Ausnahmen verbleiben nun nur noch zwei nennenswerte Quellen für prämienfreie Flächen, nämlich (a) die Zuckerrübenflächen und (b) eventuell auch einige Futterflächen.

Die wichtigste verbleibende Quelle sind zweifellos die Zuckerrübenflächen. Die Zuckerrübenerzeuger werden mit diesen Flächen am Markt für Prämienrechte auftreten. Da die prämienfreie Fläche insgesamt nur noch gering ist und besonders in der Anfangsphase des neuen Systems viele Rechteinhaber insbesondere auf den Grenzstandorten ihre Rechte verkaufen wollen (siehe obige Modellanalyse), werden die Zuckerrübenerzeuger die Prämienrechte zu relativ niedrigen Preisen erwerben können. Das bedeutet, dass sie einen Gutteil der Prämienrente einstreichen. Dieser Umstand wiederum wird mit Sicherheit politische Debatten auslösen, an deren Ende zweierlei stehen könnte:

¹³ Formal stehen diese Flächen weiterhin als aktivierbare Flächen zur Verfügung. Tatsächlich wird es aber nicht dazu kommen, dass das sektorale Angebot an Speisekartoffeln, Feldgemüse und Feldobst in größerem Umfang eingeschränkt wird, um auf diese Weise zusätzliche Flächen zur Aktivierung von Prämienrechten zu bekommen. Hierfür sorgt der Preismechanismus auf den Produktmärkten: Die Preise auf den Märkten für die genannten Produkte werden auf dem gegenwärtig hohen Niveau bleiben und nicht, wie bei den Januar-Vorschlägen der Kommission zu erwarten war (ISERMEYER, 2003), absinken. Die indirekte Stützung des Binnenmarktpreises stellt allerdings einen permanenten ökonomischen Anreiz zur Verlagerung der Produktion der genannten Früchte in Drittländer dar. Ob daraus im Laufe der Zeit tatsächlich Produktionsverlagerungen resultieren (und dementsprechend prämienfreie Flächen in der EU geschaffen werden), hängt wesentlich (a) von der Prämienhöhe in der EU, (b) vom Außenschutz der EU bei den genannten Produkten und (c) von den Transportkosten dieser Produkte ab.

¹⁴ Die nationale Reserve soll nach den vorliegenden Entwürfen der Legislativtexte einen Umfang von maximal 3 % der Prämienrechte annehmen.

- Entweder wird der Einkommenszuwachs der Zuckerrübenzeuger als ungerechtfertigt erachtet mit der Folge, dass politisch nachverhandelt wird. Ergebnis solcher Nachverhandlungen könnte sein, dass die Zuckerrübenflächen (analog zu den Speisekartoffelflächen) ebenfalls als nicht aktivierbare Fläche eingestuft werden.
- Oder die Überkompensation der Zuckerrübenzeuger wird als vorweggenommene Entschädigung für die bevorstehende Reform der Zuckermarktordnung eingestuft. Diese Reform, die immer wahrscheinlicher wird, könnte zum Ergebnis haben, dass letztlich auch die Zuckerrübenflächen in das System der Betriebsprämie einbezogen werden, d. h. ihren Status als prämienfreie Fläche verlieren.

Aus diesen Überlegungen folgt: Es ist wahrscheinlich, dass die Zuckerrübenflächen irgendwann nicht mehr als „aktivierbare prämienfreie Fläche“ zur Verfügung stehen.

Als zweite nennenswerte Quelle „aktivierbarer prämienfreier Fläche“ kommen Futterflächen in Betracht. Der Kommissionsentwurf sieht zwar vor, dass alle Futterflächen der Referenzperiode als prämienbegründende Flächen einzustufen sind, doch bleibt die spannende Frage, ob die Verwaltung dies lückenlos durchsetzen kann. Dies setzt voraus, dass für die Referenzperiode 2000 bis 2002 eine vollständige Bestandsaufnahme aller Futterflächen vorliegt, einschließlich des Nachweises, dass diese Flächen auch tatsächlich für Fütterung prämienbegünstigter Rinder und Schafe eingesetzt wurden. Das könnte schwierig werden, weil es für die Landwirte wirtschaftlich interessant ist,

- ihre Prämienrechte für Rinder und Schafe nachträglich auf möglichst wenig Flächen zu arrondieren
- und zu behaupten, die anderen Grünlandflächen hätten in der Referenzperiode brachgelegen oder gar nicht zum Betrieb gehört.

Landwirte können, wenn sie mit dieser Strategie durchkommen, zusätzliche prämienfreie Fläche schaffen, dadurch auf den Märkten für Prämienrechte als Nachfrager auftreten und letztlich ihren Anteil an der gesamten Prämienrente mehren. Wahrscheinlich sind solche Möglichkeiten in Deutschland infolge der umfassenden agrarstatistischen Erfassung eng begrenzt, aber das beliebt abzuwarten. In den Legislativtexten ist vorgesehen, dass die nationalen Behörden den Landwirten im ersten Jahr der Entkopplung ein Formular zusenden sollen, um auf diese Weise die erforderlichen Angaben über die Prämiensumme und die betriebliche Flächenausstattung im Referenzzeitraum zu erhalten. Ob und wie diese Angaben kontrolliert werden sollen, wird nicht weiter ausgeführt. Es ist davon auszugehen, dass sich in Einzelfällen auch deutsche Verwaltungsgerichte mit dieser Problematik auseinander setzen müssen, und man darf gespannt sein, wie EU-Mitgliedstaaten mit ausgedehnten extensiven Grünlandregionen mit dieser einzelbetrieblichen Anpassungsstrategie und ihren sektoralen Resultaten umgehen werden (Verfall der Pachtpreise, Befreiung vieler Betriebe von Cross Compliance).

Zusätzliche Verknappung prämiensfreier Flächen durch das „juristische Nachspiel“

Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung des Luxemburger Beschlusses in Deutschland ein „juristisches Nachspiel“ haben wird. Im Mittelpunkt wird dabei die eigentumsrechtliche Bewertung der Prämienrechte stehen.

DEHNE (2003) vertritt in seinem Aufsatz die Auffassung, dass die dauerhafte Zuteilung der Prämienrechte an den Pächter – ein Kernpunkt des Luxemburger Beschlusses (!) – nicht mit deutschem Recht vereinbar sei. Er erwartet, dass es zu zahlreichen Prozessen kommen wird und die Altpächter per Gerichtsurteil unter Verweis auf § 596 BGB verpflichtet werden, ihre neu erworbenen Prämienrechte bei Beendigung der Pachtverhältnisse auf die Verpächter zu übertragen, so wie dies bereits bei Neuzuteilung der Milchquoten und der Zuckerrübenquoten der Fall gewesen ist.

Viele Grundeigentümer weisen ergänzend auf Klauseln in ihren Pachtverträgen hin, die ihrer Meinung nach gar keinen anderen Schluss zulassen, als dass ihnen das Prämienrecht zufallen muss. Weit verbreitet ist z. B. eine Klausel mit folgendem Wortlaut: „Bei Beendigung des Pachtverhältnisses hat der Pächter die für den Betrieb bestehenden öffentlich-rechtlichen oder privaten, vom Pächter selbst während der Pachtzeit erhaltenen Produktions- und Lieferrechte, eventuelle Preisgarantien und Ähnliches, die auf die landwirtschaftliche Erzeugung des Betriebes zurückgehen, an den Verpächter zurückzugeben“.

Um dieses Konfliktfeld bei der Umsetzung des Luxemburger Beschlusses in nationales Recht zu entschärfen, müsste der nationale Gesetzgeber klarstellen, dass es sich bei den Prämienrechten nicht um einen (die Pachtsache begleitenden) Anspruch der Fläche handelt, sondern um die Neuzuweisung eines personengebundenen Anspruchs, der unabhängig vom Land ist. Ob diese Klarstellung letztlich die Gerichte überzeugt, bleibt abzuwarten.

Neben den Grundeigentümern können auch Landwirte, die neu in die Landwirtschaft einsteigen wollen, Grund für eine Klage sehen. Der Entwurf der Legislativtexte gewährt Landwirten Zugang zu den entkoppelten Prämien, wenn sie (a) in der Referenzperiode 2000 bis 2002 Prämien erhalten haben, (b) einen Betrieb oder Teile davon geerbt haben und dieser Betrieb Prämienansprüche hatte, oder wenn sie (c) Prämienrechte aus der nationalen Reserve erhalten oder Prämienrechte kaufen. Als konfliktträchtig kann sich die Vergabe von Prämienrechten aus der nationalen Reserve erweisen. Die Mitgliedstaaten sollen die nationale Reserve in Höhe von maximal 3 % der nationalen Prämienrechte bilden, um daraus Härtefälle bedienen zu können. Um dies zu erreichen, soll die Höhe der Prämienrechte prozentual gekürzt werden. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, aus dieser nationalen Reserve auch Prämienrechte an Junglandwirte auszureichen, die einen landwirtschaftlichen Betrieb neu einrichten.

Der Streit wird um die Frage geführt werden, wer in welchem Umfang unentgeltlichen Zugang zu den Prämienrechten bekommt. Wenn die Mitgliedstaaten den Junglandwirten den Zugang zur nationalen Reserve prinzipiell schaffen (und dazu werden sie ja eventuell durch Gerichtsurteile gezwungen), dann schaffen sie zugleich ein Schlupfloch, das sich im Laufe der Zeit erheblich ausweiten kann und nachträglich kaum noch zu stopfen sein wird. Folgendes Beispiel soll dies veranschaulichen: Landwirte mit prämiensfreier Fläche (Zuckerrübenanbauer) werden es wirtschaftlich interessant finden, Junglandwirten prämiensfreie Flächen zu verpachten, wenn die Junglandwirte ihnen versprechen, für diese Fläche aus der nationalen Reserve Prämienrechte zu erlangen und die Prämienrente nur zur Hälfte auf den Pachtpreis aufzuschlagen. Werden den Junglandwirten nur wenige oder gar keine Prämienrechte zugeteilt, werden sie unter Verweis auf den Gleichheitsgrundsatz vor Gericht ziehen.

Der Staat kann dann zwar versuchen, solche Konstruktionen unter Verweis auf den Luxemburger Beschluss als unzulässigen Umgehungsversuch zu werten, doch zeigt die Erfahrung, dass er gegen die Kreativität, mit der die Unternehmer neue Unternehmenskonstellationen schaffen und begründen, oft auf verlorenem Posten steht. Die Chancen, dass die Verwaltungsgerichte den Landwirten Recht geben, stehen nicht schlecht. Im Erfolgsfall wird es schnell zahlreiche Nachahmer geben, denn die lukrativen Prämienrechte werden nur einmal vergeben: die meisten sofort, und die für die Härtefälle und für die prämiensfreien Flächen in der nahen Zukunft.

Bezüglich der Härtefälle, die sich nicht auf die beschriebene „Junglandwirtestrategie“ beziehen, wird es bei der Betriebsprämie natürlich auch einzelfallbezogene juristische Auseinandersetzungen geben. Landwirte werden versuchen, insbesondere ihre Rinderproduktion in der Referenzperiode als außergewöhnlich niedrig zu deklarieren und hierfür höhere Gewalt (Ertragsausfälle, Krankheiten, Unfälle u. Ä.) verantwortlich zu machen. Derartige Prozesse können weitgehend vermieden werden, wenn anstelle der Betriebsprämie eine regionale Einheitsprämie eingeführt wird.

Zusammenführung der Teilergebnisse zu einer Gesamteinschätzung

Zu Beginn dieses Kapitels wurde herausgearbeitet, dass die ökonomischen Wirkungen einer Betriebsprämie wesentlich davon abhängen, wie viel prämiensfreie Fläche vorhanden ist. Anschließend wurde abzuschätzen versucht, wie viel (rentabel aktivierbare) prämiensfreie Fläche nach der Umsetzung des Luxemburger Beschlusses letztlich vorhanden sein wird.

Aus diesen Analyseschritten ergibt sich folgendes Gesamtbild:

- Durch die Sonderstellung von Speisekartoffeln, Feldgemüse und Feldobst verbleibt im Wesentlichen nur noch die Zuckerrübenfläche als prämiensfreie Fläche, von der auf

dem Markt für Prämienrechte Nachfragewirkung ausgehen kann. Hierbei handelt es sich um ca. 450.000 ha, das sind weniger als 3 % der gesamten LF.

- Es besteht eine realistische Aussicht, dass auch die Zuckerrübenfläche früher oder später nicht mehr als prämienfreie Fläche zur Verfügung steht (z. B. bei einer Reform der Zuckermarktordnung oder bei einem Ausschluss der Rübenflächen von der Prämienaktivierung, analog zu den Speisekartoffeln).
- Die prämienfreie Fläche wird weiter verknappt durch die Ausgabe von Prämienrechten aus der nationalen Reserve. Nach dem Luxemburger Beschluss sollen z. B. Landwirte, die in der Zeit zwischen 2000 und Mai 2003 Flächen erworben haben, hierfür Prämienrechte aus der nationalen Reserve erhalten können.
- Wenn auch den Junglandwirten das Recht zugestanden wird, aus der nationalen Reserve Prämienrechte zu bekommen, entsteht hieraus ein erheblicher Anreiz für einzel- oder überbetriebliche Anpassungsreaktionen. Diese zielen darauf ab, den kostenlosen Erwerb von Prämienrechten aus der nationalen Reserve zu maximieren.
- Des Weiteren ist nicht auszuschließen, dass der Staat durch Gerichtsurteile gezwungen wird, Ansprüche klagender Landwirte aus der nationalen Reserve zu bedienen.
- Nicht zuletzt ist zu beachten, dass auch in den kommenden Jahren die landwirtschaftliche Flächenbasis in Deutschland durch die Ausweitung der Siedlungsflächen um fast 50.000 ha pro Jahr schrumpfen wird. Allein dieser Effekt wird schon dazu führen, dass mittelfristig keine prämienfreien Flächen mehr zur Verfügung stehen.

Zusammengenommen führen diese Effekte zu der Einschätzung, dass schon wenige Jahre nach Einführung der Betriebsprämie mehr Prämienrechte im Umlauf sein werden als (rentabel aktivierbare) Fläche zur Verfügung steht.

Die nicht aktivierten Prämienrechte sollen dann zwar mit einer zeitlichen Verzögerung von drei Jahren in die nationale Reserve eingezogen werden (Artikel 45 der Legislativtexte), und eine „Wiederausgabe“ dieser ungenutzten Rechte ist nicht vorgesehen. Eine Situation, in der mehr (rentabel aktivierbare) Fläche als Prämienrechte vorhanden ist, wird es dennoch nach diesem Zeitpunkt allenfalls in Ausnahmefällen noch einmal geben können.¹⁵

¹⁵ Es könnte sein, dass – durch welche Einflüsse auch immer – während eines Jahres die Produktion von Speisekartoffeln, Feldobst, Feldgemüse und Dauerkulturen in einer Region so stark zurückgeht, dass mehr prämienfreie Fläche zusätzlich entsteht, als in diesem Jahr der Landwirtschaft durch Siedlungsmaßnahmen entzogen wird. Dieser Fall ist aber eher von theoretischer Bedeutung.

Das bedeutet:

- Die Pachtpreise werden zwar in Einzelfällen deutlich sinken, und auch das gesamte Pachtpreisniveau kann vorübergehend eine kleine Delle erhalten, doch mittelfristig wird das Pachtpreisniveau auf hohem Niveau bleiben.
- Auch bei der Betriebsprämie wird ein erheblicher Teil der Prämienrente (ebenso wie bei der regionalen Einheitsprämie) an die Grundeigentümer überwältzt werden.

4.3 Ausgestaltung des Alternativkonzepts „Regionale Einheitsprämie“

Die Artikel 58 bis 62 eröffnen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihren Landwirten die Prämienrechte

- nicht nach Maßgabe der betrieblichen Prämiensumme in der Referenzperiode 2000 bis 2002,
- sondern nach Maßgabe der betrieblichen Flächenausstattung im Jahr der Entkopplung (2005, spätestens 2007)

zuzuteilen. Wenn sich Mitgliedstaaten für diesen Weg entscheiden, wird die für die Region ermittelte Prämiensumme einheitlich auf alle landwirtschaftlichen Flächen der Region (mit Ausnahme der Dauerkulturflächen) umgelegt. Prämienfreie Flächen gibt es dann nicht mehr.

Hinsichtlich der Prämienhöhe können die Mitgliedstaaten zwischen zwei Varianten wählen:

- Entweder erhalten alle landwirtschaftlichen Flächen der Region die gleiche Prämie je Hektar
- oder es wird eine (regional einheitliche) Prämie für Ackerflächen und eine davon abweichende (regional einheitliche) Prämie für Grünland festgelegt.

Maßgeblich für die Aufteilung in Grünland- und Ackerlandprämie soll der Flächenbestand zum 31.12.2002 sein. Die Prämien dürfen in der Summe den maximal für diese Region festgesetzten Prämienbetrag nicht überschreiten. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, die Prämienbeträge zwischen den Regionen unter Zugrundelegung „objektiver Kriterien“ umzuverteilen, d. h. einzelne Regionen besser oder schlechter zu stellen als in der Referenzperiode. Der nationale Prämienbetrag darf aber insgesamt nicht überschritten werden.

Entscheiden sich die Mitgliedstaaten dafür, die historisch festgestellten Grünland- und Ackerflächen mit unterschiedlich hohen Prämienwerten je Hektar zu versehen, dann gibt

es keine Vorfestlegung darüber, welcher Teil der insgesamt verfügbaren regionalen Prämiensumme für das Grünland und welcher Teil für das Ackerland zu verwenden ist. Hier gibt es also Umverteilungsmöglichkeiten zwischen Grünland und Ackerland.

Die Höhe der regionalen Einheitsprämie wird sich zwischen 2005 und 2008 verändern, weil in diesem Zeitraum die Milchprämie entkoppelt, d. h. schlagartig oder schrittweise in die Prämie integriert wird (vgl. Kapitel 3.5).

4.4 Bewertung der regionalen Einheitsprämie im Vergleich zur Betriebsprämie

Einkommenswirkungen

Die Einführung der regionalen Einheitsprämie wird zu einer starken Veränderung der Einkommensverteilung zwischen den Betrieben führen.

In der Summe liegt die Prämienzahlung für den Sektor genauso hoch wie bei der Betriebsprämie, doch kommt es (im Vergleich zur Betriebsprämie und im Vergleich zur gegenwärtigen Situation) bei vielen Betrieben zu einem deutlichen Anstieg der Prämienzahlungen je Betrieb, während bei vielen anderen Betrieben ein deutlicher Rückgang der Prämienzahlungen je Betrieb festzustellen sein wird. Die Analysen von KLEINHANSS et al. (2003) lassen den Schluss zu, dass möglicherweise in mehr als 20 % aller Betriebe eine Mehr- bzw. Minderzahlung von über 100 €/ha einträte.

Zur Bewertung dieser Umverteilungswirkungen der regionalen Einheitsprämie kann die Wissenschaft relativ wenig beitragen, denn das ist in erster Linie Sache der Politik. Die dort vorgetragenen Argumente reichen von „gut, dass die Benachteiligung bestimmter Produktionszweige und Standorte endlich aufhört“, bis „schlecht, dass manchen Betrieben über Nacht ein starker Einkommensverlust zugemutet wird, während andere ohne Grund überkompensiert werden“.

Die Betriebsprämie kann Umverteilungen innerhalb der Landwirtschaft aber auch nicht vollkommen vermeiden:

- Da in den ersten Jahren nach der Entkopplung voraussichtlich noch mehr aktivierbare Flächen zur Verfügung stehen als Prämienrechte im Umlauf sind, werden es Landwirte rentabel finden, verstärkt Speisekartoffeln, Feldgemüse und Feldobst anzubauen. Ihre Prämienrechte, die durch den Anbau der genannten Früchte im Anbaujahr blockiert werden, können sie ja noch auf anderen prämienfreien Flächen aktivieren. Die Preise der Produkte werden daher vorübergehend sinken, ohne dass die Erzeuger hierfür einen Ausgleich erhalten.

- Wenn aktivierbare Flächen im Laufe der Zeit immer knapper werden (vgl. Kapitel 4.2), können die Zuckerrübenanbauer auf dem Markt für Prämienrechte immer niedrigere Preise durchsetzen. Sie sichern sich damit einen entsprechend größeren Teil der Prämienrente, d. h., diese Landwirte werden längerfristig ebenso überkompensiert werden wie dies bei der regionalen Einheitsprämie schon von Beginn an der Fall ist.
- Milcherzeuger, Roggenanbauer und einige andere Landwirte müssen zur Kenntnis nehmen, dass ein Teil der ihnen durch den Luxemburger Beschluss zugemuteten Preissenkungen nicht kompensiert werden. Demgegenüber wurden zu früheren Zeiten Preissenkungen anderer Produkte voll kompensiert, und die dadurch begründeten Zahlungen werden nun durch die Betriebsprämie festgeschrieben.

Neben der Einkommensverteilung innerhalb der Landwirtschaft ist auch die Einkommensverteilung zwischen Landwirten und Grundeigentümern zu bedenken. Die Betriebsprämie hätte in der ursprünglich vorgeschlagenen Form zu einer deutlichen Umverteilung zugunsten der Landwirte der Referenzperiode 2000 bis 2002 und zum Nachteil der Grundeigentümer zur Folge gehabt, während die regionale Einheitsprämie die bisherigen Verteilungswirkungen („Durchreichen“ eines Großteils der Prämienrente an die Grundeigentümer) im Wesentlichen bestätigt hätte. Nach den Modifikationen im Luxemburger Beschluss und nach den zwischenzeitlich erfolgten juristischen Interpretationen ist jedoch zu erwarten, dass diese Umverteilungswirkung der Betriebsprämie allenfalls vorübergehend und deutlich abgemildert eintritt (vgl. Kapitel 4.2).

Bei der Bewertung der Einkommenswirkungen der beiden Optionen ist außerdem zu beachten, dass der Gesamtumfang der Prämiensumme, die dem Sektor Landwirtschaft zufließt, bei der Betriebsprämie höher sein wird als bei der regionalen Einheitsprämie. Dieser Effekt kommt folgendermaßen zustande:

- Bei der regionalen Einheitsprämie erhalten auch die mit Speisekartoffeln, Feldgemüse und Feldobst bestellten Flächen Prämienrechte. Diese Rechte können jedoch auf den Flächen, die mit den genannten Früchten bestellt sind, nicht aktiviert werden. Prämienfreie Flächen, auf die die Rechte transferiert werden könnten, gibt es bei der regionalen Einheitsprämie nicht. Also werden die nicht aktivierten Rechte nach drei Jahren in die nationale Reserve eingezogen. Der EU-Haushalt verzeichnet Minderausgaben, ein Rückfluss dieser eingesparten Mittel in das Prämiensystem ist nicht vorgesehen.
- Bei der Betriebsprämie kommt dieser Prozess erst nach einigen Jahren zustande, weil durch die in Kapitel 4.2 geschilderten Vorgänge dann auch bei der Betriebsprämie mehr Prämienrechte als aktivierbare Flächen im Umlauf sein werden. Bis dahin ist dem Agrarsektor aber eine größere Prämiensumme (Größenordnung 3 %) zugeflossen.

- Wenn weniger Prämienrechte als aktivierbare Flächen zur Verfügung stehen, werden „überschüssige“ Rechte in die nationale Reserve eingezogen. Die Landwirte werden bestrebt sein, diejenigen Prämienrechte „stillzulegen“, die den geringsten Wert haben. Hierbei hilft ihnen der Handel mit Prämienrechten, denn dadurch kann z. B. vermieden werden, dass ein Betrieb beim Verlust von Pachtflächen hochwertige Prämienrechte in die nationale Reserve abgeben muss, während in anderen Betrieben noch geringerwertige Prämienrechte aktiviert werden. Diese Möglichkeiten können jedoch bei der Betriebsprämie viel besser genutzt werden als bei der regionalen Einheitsprämie, weil die Werte der Prämienrechte viel stärker differenziert sind.¹⁶

Verwaltungsaufwand

Hinsichtlich des Verwaltungsaufwands unterscheiden sich Betriebsprämie und regionale Einheitsprämie nur geringfügig.

Um dies zu begründen, muss zunächst einmal verdeutlicht werden, welchen Charakter die im Luxemburger Beschluss verankerte regionale Einheitsprämie, die oft fälschlicherweise als „Flächenprämie“ bezeichnet wird, eigentlich hat:.

- Es handelt sich nämlich nicht (!) um die von ISEMEYER (2002, 2003) vorgeschlagene Flächenprämie, bei der die Landwirte im jeweiligen Jahr nur ihre Flächenbasis nachweisen müssen und dann von der Agrarverwaltung einen einheitlichen Betrag je Hektar Fläche erhalten.
- Stattdessen besagt der Luxemburger Beschluss lediglich,
 - dass in der Variante „Artikel 58“ bei der erstmaligen Zuweisung der Prämienrechte auf jeden (!) Hektar Fläche ein Prämienrecht ausgeteilt wird und auf allen Prämienrechten der Region der gleiche (!) Betrag steht (bei Differenzierung nach Acker- und Grünlandprämie ist das noch einmal der Fall),
 - während bei der Betriebsprämie bestimmte Flächen kein Prämienrecht erhalten und die Prämienrechte bei der erstmaligen Zuweisung unterschiedlich hohe Beträge aufweisen.

Die Unterschiede betreffen also im Wesentlichen nur die Erstausgabe der Rechte. Im Übrigen gelten für die regionale Einheitsprämie genau die gleichen Vorschriften, die mit dem Luxemburger Beschluss für das Regelverfahren „Betriebsprämie“ festgelegt wurden (Handel mit Prämienrechten, Junglandwirteklausel, Flächenstilllegung, Ausnahme der Kartoffelflächen usw.)

¹⁶

Bei einem siedlungsbedingten Flächenverlust von 50.000 ha pro Jahr und einer angenommenen anfänglichen Wertdifferenz von vielleicht 200 Euro pro Prämienrecht (stillgelegte regionale Durchschnittsprämie 300 Euro, stillgelegte Betriebsprämie 100 Euro) errechnet sich für die regionale Einheitsprämie aus Sicht der deutschen Landwirtschaft ein Nachteil von 10 Mio. Euro pro Jahr im ersten Jahr des Vergleichs.

Es wird also sowohl bei der Betriebsprämie als auch bei der jetzt beschlossenen Form der regionalen Einheitsprämie dazu kommen, dass die Landwirte in jedem Jahr der Behörde

- (a) ihre Prämienrechte, für die sie Prämien haben wollen, vorlegen und
- (b) deklarieren, welche Flächen sie im jeweiligen Jahr hierfür aktivieren wollen.

Betriebs- und regionale Einheitsprämie unterscheiden sich hier nur hinsichtlich Punkt (a): Bei der Betriebsprämie wird nach einigen Jahren Strukturwandel ein Sammelsurium unterschiedlicher Hektarwerte anfallen, aus der die Summe zu bilden ist, um die Prämie pro Betrieb zu errechnen. Bei der regionalen Einheitsprämie wird es hingegen nur maximal zwei Hektarwerte geben, einen für Grünland und einen für Ackerland. Das bedeutet aber keine nennenswerte Verwaltungsvereinfachung.

Hinsichtlich Punkt (b) sind Betriebs- und regionale Einheitsprämie gleich zu beurteilen. Die Behörde muss klären,

- (3) ob die angegebenen Flächen im laufenden Jahr nicht bereits für ein anderes Prämienrecht aktiviert worden sind,
- (4) ob der Landwirt genügend Flächen angegeben hat, um all seine Prämienrechte zur Auszahlung zu bringen,
- (5) ob er (a) in hinreichendem Maße Stilllegungstitel eingereicht hat und ob (b) die hierfür im laufenden Jahr deklarierten Flächen auch wirklich stillgelegt sind,
- (6) ob auf den angegebenen Flächen im laufenden Jahr auch tatsächlich keine Speisekartoffeln, kein Feldgemüse und kein Feldobst angebaut werden,
- (7) ob der Betrieb die Cross-Compliance-Regelungen erfüllt.

Die Punkte (1) bis (3a) können für alle Prämien und Parzellen automatisch im Datenbanksystem abgeglichen werden, während die Punkte (3b) bis (5) per Stichprobenkontrolle im Feld nachzuprüfen sind.

Es soll noch einmal betont werden, dass dieser Verwaltungsaufwand bei einer vollkommenen Entkopplung wesentlich leichter zu bewältigen sein wird als bei einer teilweisen Entkopplung, weil nicht beide Regime parallel betreut werden müssen.

Betriebsprämie und regionale Einheitsprämie weisen auch hinsichtlich der administrativen Begleitung des Handels mit Prämienrechten nur geringe Unterschiede auf. Wie in Kapitel 4.2 dargestellt, wird es bei der Betriebsprämie in den ersten Jahren nach der Einführung sicherlich einen intensiveren Handel mit Prämienrechten geben als bei der regionalen Einheitsprämie, weil prämienfreie Fläche vorhanden ist. Doch die Vorkehrungen für den Handel mit Prämienrechten müssen auch bei der regionalen Einheitsprämie getroffen werden:

- Erstens ist fest davon auszugehen, dass „Stilllegungsrechte“ in die weniger fruchtbaren Regionen transferiert werden.
- Zweitens wird es in Einzelfällen dazu kommen, dass Prämieneigentümer im Streit in einen Streit mit den Verpächtern geraten und ihnen prämiensfreie Fläche zurückgeben, die dann als Nachfragefläche auf den Markt für Prämienrechte tritt.
- Drittens wird es fortlaufend einzelbetriebliche Auf- und Abstockungen beim Flächenumfang für Speisekartoffeln, Feldgemüse und Feldobst geben, was anschließend einen zwischenbetrieblichen Transfer von Prämienrechten auslösen muss, damit diese in vollem Umfang aktiviert werden können.¹⁷
- Und viertens wird es, sofern Acker- und Grünlandprämie unterschiedlich hoch festgesetzt werden, einen zwischenbetrieblichen Prämientransfer geben, weil die Ausdehnung von Siedlungsflächen zu einer Abgabe von Prämienflächen in die nationale Reserve führt und die Landwirte bestrebt sein werden, jeweils nur die geringstwertigen Prämienrechte in die Reserve zurückzugeben (s. o.: Einkommenswirkungen).¹⁸

Juristische Bedenken

Rein formal ist die regionale Einheitsprämie, die sich aus Artikel 58 des Kommissionsvorschlags ergibt, genauso wie die Betriebsprämie in die Verfügungsgewalt der Landwirte gestellt, die in der Referenzperiode 2000 bis 2002 Prämien erhielten. Damit sind die in Kapitel 4.2 geschilderten Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich auch bei der regionalen Einheitsprämie möglich.

Es ist jedoch zu erwarten, dass bei der regionalen Einheitsprämie weniger Streitfälle entstehen als bei der Betriebsprämie. Bei der regionalen Einheitsprämie erhalten von vornherein alle Flächen einen Prämienanspruch. Da die Zahl der landwirtschaftlichen Flächen im Sektor durch Straßen- und Wohnungsbau etc. stetig abnimmt, gibt es schon wenige Monate nach Einführung der regionalen Einheitsprämie mehr Prämienrechte als aktivierbare Flächen. In dieser Situation können die Rechteinhaber zwar, wenn ihnen Pachtfläche entzogen wird, rein rechtlich das Prämienrecht behalten. Diese Option ist für sie aber wirtschaftlich nicht interessant, denn es gibt keine prämiensfreie Fläche mehr im Sektor, so dass niemand für zurückgehaltene Prämienrechte etwas zahlen wird. Daher werden

¹⁷ Es kann in Ausnahmefällen sogar bei der regionalen Einheitsprämie nach frühestens drei Jahren regional oder sektoral dazu kommen, dass mehr Flächen als Prämienrechte vorhanden sind (vgl. Fußnote 13).

¹⁸ Bei der Betriebsprämie wird sich der anfangs sehr rege Handel mit Prämienrechten nach einigen Jahren deutlich verringern, weil dann auch dort mehr Prämienrechte im Umlauf als aktivierbare Flächen vorhanden sind (vgl. Kapitel 4.2). Allerdings wird der Handel auch dann immer noch umfangreicher ausfallen als bei der regionalen Einheitsprämie, weil bei der Betriebsprämie die Möglichkeit, durch Handel nur die jeweils schwächsten Prämienrechte in die nationale Reserve abwandern zu lassen, grundsätzlich besser genutzt werden kann (s. o., „Einkommenswirkungen“).

sich die Altpächter in der Regel damit zufrieden geben, wenn sie von den Eigentümern der oder von den Nachpächtern der Flächen vielleicht einen kleinen Anerkennungsbetrag für die Übertragung des Prämienrechts erhält. Auch die Junglandwirte sehen sich bei einer regionalen Einheitsprämie von Beginn an in einer wesentlich entspannteren Situation, da sie – einmal abgesehen von der nationalen Reserve – die Prämienrechte auf dem Markt sehr günstig erwerben können.

Die regionale Einheitsprämie würde also (im Unterschied zur Betriebsprämie) in den ersten Jahren nach der Entkopplung eine wirtschaftliche Situation schaffen, die aus Sicht der Verpächter und Junglandwirte günstiger ist und insofern ihre Streitlust vielleicht mindert. Gleichwohl dürfte es früher oder später zu einem Rechtsstreit kommen, an dessen Ende möglicherweise der Staat verpflichtet wird, einen Ausgleich für jene Verpächter bzw. Nachpächter zu schaffen, denen die Altpächter keine Prämienrechte je Hektar mitgeben. Dadurch würden Elemente einer echten Flächenprämie „durch die Hintertür“ eingeführt.

In zwei Punkten wird die regionale Einheitsprämie mit Sicherheit weniger Prozesse auslösen als die Betriebsprämie, nämlich (a) beim Streit um Härtefälle und (b) beim Streit um die Zuordnung von Rindern zu Futterflächen (vgl. Kapitel 4.2). Wenn für jeden Hektar die gleiche Prämie festgesetzt wird, dann lohnt es sich nicht, nachträglich Streit darüber zu führen, ob der Rinderbesatz in der Referenzperiode durch höhere Gewalt außergewöhnlich niedrig lag, wie viele Futterflächen in der Referenzperiode der Rinderhaltung zugerechnet werden können, usw.

Wettbewerbsfähigkeit und Entwicklung ländlicher Räume

In Diskussionen über die Frage „Betriebs- oder regionale Einheitsprämie?“ werden immer wieder Argumente vorgebracht, die der einen oder anderen Entkopplungsart besondere Nachteile für die Wettbewerbsfähigkeit und die Umweltwirkungen der Agrarproduktion zuschreiben.

Diese Argumente sind nicht stichhaltig. Bei der Frage „Betriebs- oder regionale Einheitsprämie?“ geht es nur darum, welcher Betrieb künftig wie viel entkoppeltes (!) Geld erhält. Für die späteren Produktionsentscheidungen des Betriebs sind diese entkoppelten Zahlungen aber nicht maßgeblich. Die Produktionsentscheidungen orientieren sich bei voller Entkopplung nur noch am Markt, d. h., an den Produktpreisen und Produktionskosten.

Was die entkoppelten Zahlungen angeht, so wird der Betrieb schon bald gar nicht mehr wissen, ob ein Prämienrecht früher einmal durch Ölsaatenproduktion, durch Flächenstilllegung, durch Mutterkuhhaltung, durch Grünland oder durch Milchquoten generiert worden ist. Er sieht dann, bildlich gesprochen, nur noch den Coupon mit dem daraufstehenden Eurobetrag, und er weiß, dass er dafür eine Prämie erhält – unabhängig davon, was er mit dem aktivierten Hektar gerade anstellt.

Vor diesem Hintergrund ist auch die bisweilen zu hörende Einschätzung abwegig, eine Grünlandprämie sei aus ökologischer Sicht besonders sinnvoll, da damit die Grünlandbewirtschaftung gefördert werde. Richtig ist vielmehr: Eine Grünlandprämie kann (bei entsprechend hoher Dotierung) dazu führen, dass Ackerbauern ärmer und Grünlandbauern reicher werden.

4.5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Verteilungseffekte stehen im Vordergrund

Das Kernergebnis der Analyse lautet: Betriebsprämie und regionale Einheitsprämie (in der in Luxemburg beschlossenen Form) unterscheiden sich vor allem in ihrer Wirkung auf die personelle Einkommensverteilung im Agrarsektor.

Im übrigen sind die Unterschiede zwischen beiden Ansätzen bemerkenswert gering:

- Ökonomische Beurteilung: Auch bei Einführung der Betriebsprämie werden wahrscheinlich schon nach wenigen Jahren mehr Prämienrechte als „rentabel aktivierbare Flächen“ vorhanden sein. Damit bleiben sowohl bei der Betriebs- als auch bei der regionalen Einheitsprämie die Pachtpreise auf hohem Niveau, und ein erheblicher Teil der Prämie wird auf die Grundeigentümer überwälzt.
- Administrative und rechtliche Beurteilung: Die regionale Einheitsprämie wird in der Form, in der sie nun beschlossen worden ist, genauso wie die Betriebsprämie nicht an die jeweilig bewirtschaftete Fläche gegeben, sondern personengebunden nach Maßgabe der Flächenausstattung einer einmal festgelegten Referenzperiode zugeteilt. Für den anschließenden Prämientransfer zwischen Landwirten gelten bei beiden Prämienformen die gleichen Regeln. Daher hat die regionale Einheitsprämie hinsichtlich des Verwaltungsaufwands und der zu erwartenden rechtlichen Streitigkeiten wahrscheinlich nur geringfügige Vorteile gegenüber der Betriebsprämie.

Angesichts dieses Ergebnisses ist es vorhersehbar, dass sich die politische Diskussion der nächsten Monate primär um die Verteilungseffekte drehen wird.

Heftiger Streit ist vorprogrammiert, denn bis Mitte nächsten Jahres muss entschieden werden, wer künftig welchen Anteil an den über 5 Mrd. € bekommen soll, die nach der Entkopplung jährlich an die Landwirte in Deutschland ausgeschüttet werden. Die „üblichen“ Argumente (Arbeitsplätze, Wettbewerbsfähigkeit, Umweltwirkungen, usw.) können bei diesem Streit nicht überzeugend ins Feld geführt werden. Es geht um entkoppelte Gelder und daher „nur“ um eine rein verteilungspolitische Entscheidung.

Der Prozess der Entscheidungsfindung wird dadurch nicht leichter, dass Bund und Länder sich einigen müssen. Bei dieser Ausgangslage ist es vorhersehbar, dass für die weitere Diskussion der Option „regionale Einheitsprämie“ zunächst einmal eine Festschreibung der Länderquoten vereinbart wird, um den Ländern die Angst vor Umverteilungen zu ihren Lasten zu nehmen. Bei der Option „Betriebsprämie“ ist dies nicht nötig, weil sich die regionale Verteilung der Gelder in dieser Option automatisch aus der Vergangenheit ableitet.

Lässt sich bei der regionalen Einheitsprämie eine „sanfte Landung“ organisieren?

Die Einführung der regionalen Einheitsprämie bzw. die Einführung von regional einheitlichen Ackerflächen- und Grünlandprämien nach Artikel 58 ff. würde in vielen Einzelfällen zu erheblichen Über- bzw. Unterkompensationen führen. Diese würde im Jahr des Systemwechsels abrupt eintreten.

Auf der anderen Seite würde die Einführung der entkoppelten Betriebsprämie eine historisch bedingte Ungleichverteilung staatlicher Zahlungen konservieren, was von vielen als ungerecht empfunden wird. Die Legitimation für eine derartige Ungleichbehandlung von Landwirten wird mit zunehmendem zeitlichen Abstand von der Entkopplung immer mehr schwinden.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, eine Lösung zu suchen, die mittelfristig in eine einheitliche Prämie je Hektar LF einmündet, kurzfristig jedoch allzu starke Einkommensverluste vermeidet.¹⁹

Das von ISERMAYER (2002, 2003) vorgeschlagene „Kombi-Paket“ hatte genau dieses zum Ziel:

- Eine einheitliche Flächenprämie (auf niedrigerem Niveau) einführen, weil mit zunehmenden zeitlichem Abstand vom Preisbruch die Begründung für unterschiedliche Prämienhöhen je Hektar immer mehr schwindet.
- In einer mehrjährigen Übergangsphase personengebundene Zusatzzahlungen an die Verlierer der Reform geben, wobei zunächst der größte Teil des Verlusts ausgeglichen wird und die Zahlungen in einem Jahrzehnt allmählich auf null zurückgefahren werden. Die eingesparten Zahlungen in die zweite Säule der Agrarpolitik transferieren.

¹⁹ Diese Überlegung drängt sich vor allem dann auf, wenn man von der begründeten Erwartung ausgeht, dass die Direktzahlungen in der ersten Säule der EU-Agrarpolitik zwar schrittweise reduziert werden, aber wahrscheinlich noch über viele Jahre hinweg Bestand haben. Ob dieser Fortbestand wünschenswert ist oder ob nicht ein Modell „10-jähriger Gleitflug aus der ersten Säule, konsequente Umorientierung hin zur zweiten Säule der Agrarpolitik“ sinnvoller wäre, ist eine ganz andere Frage, die den Rahmen dieses Beitrags sprengen würde (ISERMAYER, 1997).

- Die Flächenprämie nicht an historische Tatbestände binden, sondern an die jeweilig bewirtschaftete Fläche, weil nur so die administrativen, sozialen und rechtlichen Probleme der jetzt beschlossenen Lösung vermieden werden können.

Der Luxemburger Beschluss lässt eine „1:1-Umsetzung“ dieses Kombi-Pakets nicht zu, denn zum einen hat der Luxemburger Beschluss den Mitteltransfer von der ersten in die zweite Säule auf unter 5 % (ab 2006) festgeschrieben, zum anderen gewährt er den Mitgliedstaaten nicht die Freiheit, ihre entkoppelten Zahlungen an die jeweilige Fläche der Landwirte zu binden.²⁰

Ein wichtiges Element des Kombi-Pakets, nämlich „langfristig einheitliche Prämien für jeden Hektar ansteuern, kurzfristig Einkommensverluste abfedern“, lässt sich aber im Rahmen des Luxemburger Beschlusses durchaus realisieren. Der Entwurf der Legislativtexte sieht in Artikel 59 die Möglichkeit vor, dass Mitgliedstaaten im Rahmen der „regional implementation“ nur einen Teil der gesamten regionalen Prämiensumme in die regional einheitliche (ggf. zwischen Grünland und Ackerland differenzierte) Prämie einfließen lassen. Den anderen Teil können sie als Betriebsprämie konzipieren. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, die Anteile der regionalen Prämiensumme, die (a) für die regionale Einheitsprämie und (b) für die Betriebsprämie verwendet werden, im Laufe der Zeit zu verändern.

Durch diese Regelungen werden Spielräume für eine Kombination von regionaler Einheitsprämie und Betriebsprämie eröffnet, die z. B. folgendermaßen ausgestaltet werden können:

- Der kleinere Teil des gesamten regionalen Prämienvolumens wird zunächst für die regionale Einheitsprämie vorgesehen und gemäß Artikel 58 auf alle Flächen der Re-

²⁰ Aus deutscher Sicht ist es bedauerlich, dass Kommission und Ministerrat den Mitgliedstaaten in diesem Punkt nicht mehr Ausgestaltungsspielräume zugebilligt haben, denn

- (a) werden durch die Bindung der Rechte an historische Tatbestände und die Zuordnung dieser Rechte an die Landwirte der Referenzperiode einige der geschilderten Probleme überhaupt erst entstehen, und
- (b) wird der vermeintliche Nachteil einer Bindung der Rechte an die jeweilig bewirtschaftete Fläche, nämlich die Überwälzung der Prämienrente an die Grundeigentümer, bei der jetzt beschlossenen Regelung früher oder später auch eintreten.

Aus ökonomischer Sicht ist es nur schwer nachvollziehbar, warum die EU den Mitgliedstaaten so detailliert vorschreiben muss, wie sie ihre entkoppelten (d. h. nicht wettbewerbsrelevanten) Zahlungen gestalten dürfen und wie nicht, während sie ihnen auf der anderen Seite durch die Teilentkopplung ganz neue Möglichkeiten eröffnet, wettbewerbsverzerrende Zahlungen zu etablieren. Andersherum hätte es den Prinzipien der EU eher entsprochen: wettbewerbsrelevante Zahlungen unmöglich machen, und die Handhabung der entkoppelten Zahlungen freistellen.

gion verteilt werden. Dadurch gibt es keine prämiensfreien Flächen mehr, so dass ein Teil der geschilderten Probleme gelöst wäre.

- Der größere Teil des gesamten regionalen Prämienvolumens wird zunächst als Betriebsprämie vergeben. Auf diese Weise würden abrupte Einkommensumverteilungen zwischen den Landwirten vermieden.
- Bei der Vergabe der Prämienrechte für die Betriebsprämie wird von vornherein festgelegt, dass die Werte dieser Rechte von Jahr zu Jahr (z. B. um jeweils 10 % des Ausgangswerts) abgeschmolzen werden. Die auf diese Weise eingesparte Prämien-summe wird der regionalen Einheitsprämie zugeschlagen, so dass mittelfristig (im gewählten Beispiel nach 10 Jahren) ein einheitlicher Prämiensatz je Hektar LF erreicht wird.

Die Landwirte erhalten bei dieser Option zum Zeitpunkt der Entkopplung für jede Fläche ein Prämienrecht. Auf diesem Prämienrecht steht ein Prämienbetrag, der sich aus zwei Komponenten zusammensetzt. Die eine Komponente ist der (zunächst niedrige) Betrag der regionalen Einheitsprämie, die andere Komponente ist ein (zunächst hoher, aber von Betrieb zu Betrieb unterschiedlicher) Zusatzbetrag, der sich aus der betriebsindividuellen Prämiensituation in der Referenzperiode 2000 bis 2002 ableitet. Auf dem Prämienrecht wird weiter vermerkt, wie sich diese beiden Komponenten (und damit der jährliche Prämienbetrag) im Laufe der nächsten 10 Jahre entwickeln werden, d. h., welche Zahlungsansprüche das Prämienrecht in jedem der folgenden 10 Jahre auslöst, wenn es durch einen Flächennachweis aktiviert wird.

Die folgende Tabelle veranschaulicht diese Option anhand eines einfachen Modells, bei dem der Agrarsektor nur aus zwei Betrieben mit je einem Hektar besteht.

Tabelle Kombinierte Betriebs- und Einheitsprämie mit einem „Phasing Out“ der Betriebsprämie in 10 Jahren

Jahr	Agrarsektor			Betrieb A			Betrieb B		
	gesamt	REP	BP	REP	BP	gesamt	REP	BP	gesamt
2005	600	200	400	100	260	360	100	140	240
2006	600	240	360	120	234	354	120	126	246
2007	600	280	320	140	208	348	140	112	252
.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
2014	600	560	40	280	26	306	280	14	294
2015	600	600	0	300	0	300	300	0	300

REP: Regionale Einheitsprämie (€/ha)

BP: Betriebsprämie (€/ha)

Ein Nachteil dieser Lösung besteht darin, dass für eine Übergangszeit von 10 Jahren Prämiennrechte verwaltet werden müssen, deren Wert sich von Jahr zu Jahr ändern. Der Verwaltungsaufwand hierfür wäre aber immer noch wesentlich geringer als bei einer Koexistenz von teilweise gekoppelten und vollkommen entkoppelten Prämien, und die Wirkungen auf landwirtschaftliche Einkommen, Wettbewerbsfähigkeit usw. wären wesentlich günstiger.²¹

Keine „faulen Kompromisse“

Wenn Deutschland an der Vision der regionalen Einheitsprämie festhalten will, und wenn – aus welchen Gründen auch immer – ein „sanfter Einstieg“ über die soeben erläuterte Kombination von Betriebs- und Einheitsprämie nicht vorgesehen wird, dann ist zu befürchten, dass im politischen Verhandlungsprozess letztlich „faule Kompromisse“ gefunden werden. Diese würden das Problem der Prämienumverteilung nur scheinbar lösen, auf der anderen Seite aber die langfristige Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Agrarsektors weiter schwächen.

Hier ist insbesondere die Variante „regionale Einheitsprämie; Ackerprämie voll entkoppeln; Bullenprämie teilweise gekoppelt lassen“ anzusprechen. Die Begründung für diese Variante lautet: „Bei der regionalen Einheitsprämie verlieren insbesondere die intensiven Bullenmäster. Wenn wir (a) die regionale Einheitsprämie wollen und (b) die Bullenmäster nicht so stark verlieren sollen, dann lässt uns der Luxemburger Beschluss nur die Möglichkeit, die Bullenmast teilgekoppelt zu belassen. Die Bullenmäster erhalten dann höhere Prämien als sie bei einer reinen regionalen Einheitsprämie erhielten“.

Diese Begründung ist einerseits zutreffend, andererseits aber auch irreführend, weil sie die Schwächen dieser Variante übersieht und andere (bessere) Varianten von vornherein ausklammert. Die wichtigsten Nachteile sollen noch einmal stichwortartig zusammengefasst werden (siehe im Einzelnen Kapitel 3.4):

- Unter dem Aspekt des Verwaltungsaufwands ist die Kombination aus teilweise entkoppelten und voll entkoppelten Prämien die denkbar schlechteste Lösung.
- Es wird auch bei dieser Variante einige Bullenmäster geben, die schlechter gestellt werden als bei der regionalen Einheitsprämie. Sie erhalten in der Kombination „niedrigere Einheitsprämie plus teilgekoppelte Bullenprämie“ zwar mehr Prämie, werden

²¹

Weiterhin kann man es als Nachteil dieser Lösung ansehen, dass im Laufe der Zeit immer mehr Betriebe eine Überkompensation erfahren, ohne dass für diese zusätzlichen Transferzahlungen ein Grund erkennbar wäre. Um dies zu vermeiden, war im oben genannten Kombi-Paket (ISERMEYER, 2002, 2003) die Flächenprämie von vornherein deutlich unterhalb des gegenwärtigen Prämienniveaus angesiedelt worden. Wie groß dieser „Nachteil“ ist, bleibt abzuwarten. Die Politik hat es in der Hand, die regionale Einheitsprämie nach Ende der nun beschlossenen Finanzperspektive allmählich weiter abzusenken.

aber zur Aufrechterhaltung der Produktion „gezwungen“. Daher entgehen ihnen die Erlöse aus alternativer Nutzung ihrer Produktionsfaktoren.

- Völlig vergessen wird bei dieser Variante, dass bei der Option „regionale Einheitsprämie“ die Gruppe der Verlierer nicht nur aus Bullenmästern besteht. Es gibt auch zahlreiche andere Verlierer, z. B. intensive Milchviehbetriebe. Für diese Betriebe würde die Teilkopplung der Bullenprämie keine Kompensation bringen. Im Gegenteil: Da die teilgekoppelte Bullenprämie bei der Berechnung der Einheitsprämie fehlt, wird der Nachteil dieser anderen Verlierer noch verstärkt.
- Durch die teilgekoppelte Bullenprämie werden alle im Rindfleischsektor tätigen Akteure (z. B. auch die Färsenmäster) abermals mit falschen Signalen versorgt. Das führt zu Fehlinvestitionen, zu Investitionszurückhaltung und beeinträchtigt die Herausbildung nachhaltig wettbewerbsfähiger Strukturen.
- Deutschland als „großes Land“ in der EU trägt in besonderem Maße Verantwortung dafür, dass es durch national unterschiedliche Teilkopplungsvarianten nun nicht zu neuen Wettbewerbsverzerrungen kommt. Wenn Deutschland als großes Land teilkoppelt, dann ist vorprogrammiert, dass dies von anderen Ländern als einseitige „Aufrüstung“ interpretiert und mit „Gegenrüstung“ beantwortet wird. Das ökonomische Resultat dieser Entwicklung wäre: Wegen der teilgekoppelten Prämien bleiben EU-weit die Rindfleischpreise niedrig und die Kälberpreise hoch, d. h., die gekoppelten Prämien kommen letztlich gar nicht den Bullenmästern zugute, sondern werden an die Mutterkuhhalter und an die Verbraucher überwälzt.
- Wenn die Politik die Wettbewerbsfähigkeit der Rinderhaltung wirklich stärken möchte, sollte sie sich auf die verbesserte Ausgestaltung der Maßnahmen in der 2. Säule der Agrarpolitik konzentrieren (Schaffung verbesserter Investitionsbedingungen durch Investitionsförderung und Strukturanpassungen im ländlichen Raum). Durch den Luxemburger Beschluss steht in diesem Politikfeld mehr Finanzmasse zur Verfügung, so dass sich die Entwicklung von Konzepten in diesem Bereich wirklich lohnt.
- Wenn die Politik die einzelbetrieblichen Einkommensverluste minimieren möchte, dann gibt es nur eine vernünftige Lösung: die Betriebsprämie. Für die Einkommen der Bullenmäster ist die voll entkoppelte Betriebsprämie in jedem Fall günstiger als die Kombination „regionale Einheitsprämie plus teilkoppelte Bullenprämie“. Wie in Kapitel 3.1 und 3.4 erläutert, gilt dies insbesondere für die kleinen und mittleren Betriebe.

Als Alternative zur Teilkopplung der Sonderprämie Bullen ist auch die Teilkopplung der Schlachtpremie ins Gespräch gebracht worden.

- Diese Alternative ist auf den ersten Blick etwas günstiger zu bewerten, weil sie innerhalb der Regionen den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Produktionsverfahren der Rinderhaltung weniger stark verzerrt als die Bullenprämie und weil sie

auch für die von der Reform tendenziell benachteiligten Milchviehhalter eine gewisse Kompensation bereit hält.

- Andererseits birgt diese Alternativen in besonderem Maß die Gefahr von Handelsströmen, die einzig und allein durch interregional bzw. international unterschiedliche Entkopplungsstrategien in Gang gesetzt werden. Schlachtreife Tiere würden über Regionen- und Nationengrenzen hinweg dorthin transportiert werden, wo es die (teilgekoppelte) Schlachtprämie noch gibt. Diesem Schlachtviehtourismus müsste die Kommission mit neuen handelshemmenden Regulierungen entgegenwirken.
- Alle übrigen Kritikpunkte, die bereits gegen die Bullenprämie ins Feld geführt wurden, gelten für die Schlachtprämie in gleicher Weise.

Betriebsprämie so ausgestalten, dass Konflikte minimiert werden

Wenn (a) die „regionale Einheitsprämie“ wegen der starken Umverteilungseffekte nicht durchsetzbar sein sollte und (b) auch die „Kombination von regionaler Einheitsprämie und Betriebsprämie“ (mit den im Zeitablauf veränderten Gewichten) keine Zustimmung findet, dann sollte die Politik der „reinen Betriebsprämie“ den Vorzug geben.

Wie die Analyse gezeigt hat, schneidet die reine Betriebsprämie unter den Vorgaben des Luxemburger Beschlusses in keinem Punkt wesentlich schlechter und in einzelnen Punkten sogar etwas besser ab als die beiden genannten Alternativen, während jede Kombination von Teilentkopplung und Vollentkopplung deutlich ungünstiger zu beurteilen ist.

Eine Hinwendung zur reinen Betriebsprämie dürfte besonders in der deutschen Politikdebatte ein schwieriges Unterfangen werden, denn vor dem Luxemburger Beschluss hatten sich Agrarpolitiker aller Parteien, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, tendenziell eher für eine Flächenprämie (mit verschiedenen Ergänzungen und Modifikationen) ausgesprochen. „Zurückrudern“ ist eine Übung, die auch unter Politikern nicht beliebt ist.

Es ist jedoch nicht sinnvoll, am Schlagwort „Flächenprämie“ festzuhalten und von dort aus irgendwelche Notlösungen zu entwickeln, wenn doch diejenige Flächenprämie, die viele für sinnvoll gehalten haben (s. o.: einheitliche Zahlungen je Hektar, gekoppelt an die jeweilige Fläche der Betriebe, mit entkoppelten Übergangshilfen für „Verlierer“), durch den Luxemburger Beschluss unmöglich geworden ist. Es ist auch nicht sinnvoll, um jeden Preis am Schlagwort „Grünlandprämie“ festzuhalten, wenn man erkennt, dass viele Grünlandbetriebe bei einer Betriebsprämie oder bei einer regionalen Einheitsprämie, die nicht nach Grünland und Ackerland differenziert, besser wegkommen.

Sollte sich die Politik letztlich doch für die Betriebsprämie entscheiden, dann wäre es wichtig, diese so auszugestalten, dass die mit ihr verbundenen Risiken minimiert werden. Dabei geht es im Kern darum, dass möglichst schnell mehr Prämienrechte im Umlauf sein

sollten als rentabel zu aktivierende Flächen, damit den Landwirten verwirrende Preissignale (erst Landpreise runter und Prämienpreise hoch, dann umgekehrt; vgl. Kapitel 4.3) erspart bleiben.

Eine zweite Kernaufgabe für die deutsche Agrarpolitik besteht darin, baldmöglichst zu klären, wie die im Luxemburger Beschluss verankerte Befreiung des Pächters von der Verpflichtung, dem Verpächter bzw. Nachpächter das Prämienrecht mit der abziehenden Fläche zu übertragen, (a) mit dem deutschen Recht und (b) mit den in vielen Pachtverträgen verankerten Übertragungsklauseln vereinbar ist und welche eigentumsrechtlichen Klarstellungen ggf. vorzunehmen sind. Diese Klärung ist in jedem Fall bald erforderlich, unabhängig davon, ob sich Deutschland für die Betriebsprämie, die regionale Einheitsprämie oder eine Kombination aus beiden entscheidet.

Den Blick auf die zweite Säule richten

Alle Wünsche der Politik im Hinblick auf die Verbesserung der Umweltwirkungen, der Tiergerechtigkeit, der Wettbewerbsfähigkeit usw. sollten besser nicht in der ersten Säule, sondern in der zweiten Säule der Agrarpolitik geregelt werden.

Hier besteht großer Bedarf, denn durch den Luxemburger Beschluss werden erhebliche Strukturanpassungen in der Landwirtschaft ausgelöst. Jene Regionen, die ihrer Landwirtschaft hierfür günstige Rahmenbedingungen schaffen, werden am Ende die Gewinner sein und sich über eine nachhaltig wettbewerbsfähige Landwirtschaft freuen können.

Durch die Modulation werden die Möglichkeiten der Politik, diesen Prozess zu unterstützen, weiter verbessert. Es liegt im Interesse der Landwirte, dass ihre Regierungen diese Möglichkeiten nutzen, indem sie die Kraft zur Kofinanzierung der Mittel aufbringen und indem sie ihre Förderprogramme inhaltlich weiterentwickeln.

Einige Regionen werden unter dem Druck ihrer Budgetprobleme versuchen, sich dieser Verantwortung zu entledigen und stattdessen auf die neu geschaffene 10 %-Regelung verweisen. Mit dieser Regelung können ohne Kofinanzierung Prämien für Betriebstypen bzw. Produktionsverfahren ausgehändigt werden, die für die Umweltverbesserung oder die Qualität und Vermarktung von Agrarprodukten besonders wertvoll sind. Hierbei handelt es sich aber um jährliche Zahlungen an Landwirte. Solche Zahlungen können Investitionsförderungen und Strukturanpassungshilfen im ländlichen Raum nicht ersetzen. Sie tragen auch nicht zur Schärfung der politischen Verantwortlichkeiten bei, denn sie führen letztlich dazu, dass in der ersten Säule der Agrarpolitik (nach den dort gegebenen Verantwortlichkeiten) Politikelemente verankert werden, die eigentlich in der zweiten Säule der Agrarpolitik (nach den dort gegebenen Verantwortlichkeiten) schon geregelt sind oder geregelt werden sollten.

5 Literatur

- DEHNE A (2003): Die Entkopplung macht nur Juristen glücklich. Land und Forst 16 vom 17.4.2003,, S. 6-8
- ISERMEYER F (1997): Agrarpolitische Konzepte - analysiert aus der Unternehmerperspektive. Arbeitsbericht 04/1997 des Instituts für Betriebswirtschaft der FAL
- ISERMEYER F (2002): Grundlegende Reform des Prämiensystems? Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines Alternativvorschlags. Arbeitsbericht 03/2002 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL
- ISERMEYER F (2003): Wirkungen des Entkopplungsvorschlags der Europäischen Kommission. Arbeitsbericht 01/2003 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL
- KLEINHANSS W, BERTELSMEIER M, MANEGOLD D, OFFERMANN F, OSTERBURG B, SALAMON P (2003): Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000. Gemeinsamer Arbeitsbericht 02/2003 des Instituts für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume und des Instituts für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik der FAL