

# Entkoppelte Direktzahlungen: Meilenstein auf dem Weg zu einer rationalen Wirtschaftspolitik und politische Entwaffnung der Agrarlobbyisten?

CHRISTIAN HENNING

Die langjährige Diskussion über Markt- und Politikversagen in der Europäischen Agrarpolitik scheint durch die jüngsten Reformvorschläge des Agrarkommissars Fischler eine neue Dimension zu erlangen. Konkret umfassen die Fischler-Vorschläge eine Reihe von Reformansätzen. Die vorgeschlagene Neuordnung der Milchmarktordnung wie auch die Anpassung der Marktordnung für Kulturpflanzen hätten signifikante Allokations- und Verteilungswirkungen insbesondere im tierischen Sektor (vgl. z.B. KOESTER, 2003), dabei können diese im Wesentlichen als logische Fortführung der 1992 eingeleiteten EU-Agrarreformen verstanden werden, da bisherige Reformen sich bislang primär auf den pflanzlichen Sektor konzentriert haben. Hingegen scheint die vorgeschlagene Entkopplung der Direktzahlungen einen Paradigmenwechsel einzuleiten. Auf der einen Seite wird diese von Ökonomen als Meilenstein in Richtung einer an wohlfahrtsökonomischen Grundsätzen orientierten rationalen Wirtschaftspolitik gelobt. Auf der anderen Seite wird die Entkopplung von Agrarlobbyisten als endgültige Entwaffnung im Kampf um eine agrarsektorspezifische politische Einkommensumverteilung interpretiert. In den folgenden Anmerkungen soll nun die ökonomische und polit-ökonomische Rationalität der vorgeschlagenen Entkopplung näher analysiert werden.

## Ökonomische Theorie entkoppelter Direktzahlungen

Die wohlfahrtsökonomische Vorzüglichkeit entkoppelter Direktzahlungen wird von Ökonomen mit der Tatsache begründet, dass entkoppelte Direktzahlungen im Gegensatz zu faktorgebundenen Direktzahlungen deutlich geringere negative intra- und intersektorale Allokationswirkungen implizieren. Im Einzelnen wird dabei wie folgt argumentiert:

(1) Da die bisherigen Direktzahlungen unmittelbar an die zur Produktion eingesetzte Fläche bzw. die Tierzahl gebunden ist, ergeben sich unmittelbar Produktionseffekte. Im Extremfall impliziert die momentane Regelung sogar, dass Landwirte produzieren, obwohl die aus der Produktion erzielten Erlöse ohne Direktzahlungen nicht einmal die Produktionskosten abdecken. Geht man wie die Expertengutachter der Kommission von einem klassischen mikroökonomischen Gewinnmaximierungsmodell aus, so ergeben sich für das neue System der Direktzahlungen keine bzw. nur geringe Produktionseffekte. Der Landwirt erhält die Betriebsprämie unabhängig davon, ob bzw. was er produziert. Lediglich die Einhaltung der Cross-compliance-Bestimmungen impliziert Produktionseffekte, die in der Regel allerdings sehr gering sind (KEYZER und MERBIS, 2003).

(2) Hinsichtlich des betrieblichen und intersektoralen Strukturwandels ergeben sich erhebliche Transaktionskosten, die einen Ausstieg ineffizienter Betriebe trotz zunehmend sinkender Faktorentlohnungen vereiteln. Ein Ausstieg ineffizienter landwirtschaftlicher Betriebe erfordert somit ein zusätzliches Anreizsystem, das diese Transaktionskosten überkompensiert. In dem bisherigen System der Direktzahlungen fehlt ein solches Anreizsystem, da Landwirte nur Zahlungen erhalten, wenn sie im Sektor verbleiben und produzieren. Hingegen scheint das neue entkoppelte System einen solchen Anreiz zu bieten, da die erworbenen Prämienrechte grundsätzlich handelbar sind. Insofern kann ein ineffizienter Betrieb seine Prämienrechte an einen anderen, effizienten Betrieb verkaufen und das erworbene Kapital zur Kompensation der Transaktionskosten verwenden. Allgemein wird somit durch den Handel von Prämienrechten der betriebliche und auch der intersektorale Strukturwandel gefördert, obwohl grundsätzlich einzuräumen ist, dass im Vergleich zu einer Situation ohne Politik eingriffe die elementare Entscheidung, Landwirt zu bleiben, durch entkoppelte Direktzahlungen beeinflusst wird und damit auch intersektorale und intrasektorale Verzerrungen auftreten, die allerdings – solange man von mikroökonomischen Standardannahmen ausgeht – erheblich geringer sind als bei nicht entkoppelten Direktzahlungen.

(3) Ein weiterer negativer Effekt der bisherigen Direktzahlungen kann in der weitestgehenden Überwälzung der Direktzahlungen auf die Boden- bzw. Pachtpreise (SCHRADER, 1998) gesehen werden. Geht man von dem proklamierten Ziel der EU-Agrarpolitik aus, den wirtschaftenden Landwirten soziale Anpassungshilfen zu geben, impliziert eine solche Überwälzung eine sehr geringe Transfereffizienz. Hier wird von Agrarökonomen argumentiert, dass die Wirkung der entkoppelten Direktzahlungen auf den Bodenmarkt stark von dem Angebot von Prämienrechten und Flächen abhängig ist (ISERMEYER et al., 2002). Ist das Angebot der Prämienrechte geringer als die für landwirtschaftliche Nutzung zur Verfügung stehende Fläche, so werden die Prämienzahlungen nicht auf die Bodenpreise überwältigt, d.h. es kommt langfristig<sup>1)</sup> zu einem starken Abfall der Pacht- und Bodenpreise auf das Niveau der Bodenrenten, die sich unter den jeweiligen Marktpreisen ohne Direktzahlungen ergeben (BRÜMMER, 2003). Die Bodenrenten werden z.T. sehr gering oder sogar negativ sein, d.h. es käme zu einem lokalen „Brachfallen“ landwirt-

1) Kurz- und mittelfristig sind auf dem Bodenmarkt aufgrund der längeren Laufzeit abgeschlossener Pachtverträge nur begrenzte Effekte zu erwarten.

schaftlicher Flächen. Entscheidend für das Absinken der Boden- und Pachtpreise im Zuge einer Entkopplung ist weiterhin, dass Prämienrechte dem Bewirtschafter und nicht dem Bodenbesitzer übertragen werden und dass diese unabhängig von der Fläche zumindest regional handelbar sind.

### Zur polit-ökonomischen Logik entkoppelter Direktzahlungen

Auf den ersten Blick scheint die Logik der wohlfahrtsökonomischen Argumente für die relative Vorzüglichkeit der Entkopplung sehr überzeugend. Allerdings werden hierbei wesentliche polit-ökonomische Aspekte vernachlässigt, die die positiven Prognosen der Entkopplung zumindest teilweise wieder einschränken. Im Kern folgt aus polit-ökonomischen Überlegungen, dass die in dem Kommissionsvorschlag garantierten Prämienzahlungen gerade für effiziente Landwirte langfristig nicht verlässlich sind. Die Logik dieser Erwartung geht auf ein grundsätzliches Commitment-Problem zwischen Politikern und Wirtschaftsakteuren in einem schrumpfenden Sektor zurück, das von DIXIT und LONDREGAN (1995) sehr schön formalisiert worden ist. Überträgt man die Logik des polit-ökonomischen Modells auf die Entkopplung der Direktzahlungen, so ergibt sich der folgende intuitive Gedankengang. Politiker, die an der Maximierung ihrer politischen Unterstützung interessiert sind, werden Einkommensumverteilungen zu Gunsten des Agrarsektors umso eher favorisieren, je höher die von den Landwirten erhaltene politische Unterstützung im Vergleich zum Verlust an politischer Unterstützung durch die Nichtlandwirte ist. Die Nettounterstützung eines Politikers hängt dabei neben der relativen Stärke der Agrarlobby von der Transparenz und der allgemeinen Legitimation der Einkommensumverteilung ab. Solange erhebliche Anpassungsschwierigkeiten im Agrarsektor bestehen und Transferzahlungen wenig transparent sind, ist die politische Nettounterstützung auch für hohe Subventionszahlungen an die Landwirte c.p. positiv. Durch die vorgeschlagene Entkopplung erhöht sich die Transparenz der Direktzahlungen, d.h. es wird offensichtlich, dass viele Betriebe massive Subventionen erhalten, obwohl sie auch ohne diese Zahlungen ein beträchtliches Einkommen erwirtschaften. Dies führt zu massiven Legitimationsproblemen. Zusätzlich würde der bei rein ökonomischer Betrachtung zu erwartende betriebliche und sektorale Strukturwandel den Anpassungsdruck im Agrarsektor zunehmend lindern. Dies wird zusätzlich die gesellschaftliche Legitimation der Direktzahlungen verringern. Als Folge wird unter den neuen Rahmenbedingungen ein Politiker, der seine politische Unterstützung maximiert, die Direktzahlungen c.p. einschränken bzw. für Betriebe mit hohem Einkommen sogar einstellen.

Antizipieren die landwirtschaftlichen Betriebe diese polit-ökonomische Dynamik, so verschiebt sich systematisch der Erwartungswert hinsichtlich des zukünftigen Wertes der Prämienrechte für ineffiziente Betriebe, die potenziell aus dem Sektor ausscheiden wollen, im Vergleich zu effizienten Betrieben, die im Sektor verbleiben. Weiterhin verringert sich der Erwartungswert der Prämienrechte systematisch mit der Anzahl der erworbenen Prämienrechte. Unter diesen Bedingungen kann ein funktionierender Markt für Prämienrechte nicht mehr unbedingt vorausgesetzt werden.

Insgesamt ergeben sich asymmetrische Erwartungen für potenzielle Käufer und Verkäufer, die zu einer erheblichen Einschränkung des Prämienhandels führen können. Es könnte sogar zu einem totalen Marktversagen kommen, d.h. Prämienrechte werden überhaupt nicht gehandelt. Diese Konstellation relativiert die bei rein ökonomischer Betrachtung gezogenen positiven Schlussfolgerungen zum Teil erheblich. Einerseits wird die prognostizierte positive Wirkung der Entkopplung auf einen forcierten betrieblichen und intersektoralen Strukturwandel eingeschränkt. Weiterhin folgt, dass es aufgrund eines eingeschränkten Handels mit Prämienrechten selbst unter der Annahme eines regionalen Flächenüberangebotes häufig zu einem lokalen Angebotsüberhang von Prämienrechten und damit zu einer zumindest teilweisen Überwälzung der Direktzahlungen auf den Bodenmarkt kommen kann. Unverändert führt die vorgeschlagene Neuordnung der Direktzahlungen auch unter Berücksichtigung der polit-ökonomischen Dynamik zu einer Entkopplung und damit zu einem signifikanten Abbau bestehender verzerrter innerbetrieblicher Produktionsstrukturen. Berücksichtigt man aber, dass gerade der Abbau sektoraler Allokationsverzerrungen bzw. der Aufbau effizienter Betriebsstrukturen das Hauptproblem einer sachkompetenten Agrarpolitik darstellt, so muss die Interpretation entkoppelter Direktzahlungen als Meilenstein auf dem Weg zu einer rationalen Wirtschaftspolitik zumindest relativiert werden.

Ein vermeintlicher Ausweg aus dem polit-ökonomischen Dilemma könnte in dem Vorschlag gesehen werden, die Prämienzahlungen vollkommen unabhängig von der landwirtschaftlichen Nutzfläche zu gestalten. Diese Alternative kommt dem u.a. von SWINBANK und TANGERMANN (2001) vorgeschlagenen „Bond-System“ sehr nahe. Allerdings lässt sich auch für diese Alternative zeigen, dass ähnliche Commitment-Probleme zwischen Politikern und Landwirten entstehen, die eine effektive politische Umsetzung dieser Systeme am Ende verhindern (HENNING, 2002).

### Entkopplung als politische Entwaffnung der Agrarlobby?

Die vorgeschlagene größendegressive Ausgestaltung der Direktzahlungen ist ein erster Schritt, die gesellschaftlich gewünschte soziale Abfederung einkommensschwacher Betriebe von der allgemeinen Unterstützung aller Betriebe abzukoppeln. Die erhöhte Transparenz der Transferzahlungen verändert empfindlich die zukünftige polit-ökonomische Dynamik, die eine unveränderte Fortführung der Prämienzahlungen an einkommensstarke Betriebe mittelfristig sehr unwahrscheinlich erscheinen lässt. Unter der neuen Regelung ist es für die Agrarlobby nicht mehr so einfach, wenn nicht gar unmöglich, bewährte lukrative politische Tauschgeschäfte im Windschatten der sozialpolitischen Legitimation abzuwickeln. Insofern scheint die Agrarlobby die politische Brisanz der Entkopplung, die einer politischen Entwaffnung gleichkommt, durchaus realistisch einzuschätzen. Eine mögliche Strategie, diese politischen Tauschgeschäfte trotz erhöhter Transparenz entkoppelter Prämienzahlungen auch zukünftig erfolgreich durchzuführen, könnte in der Hochstilisierung der Multifunktionalität als Leitbild zukünftiger Agrarpolitik gesehen werden. Die Multifunktionalität bietet jenseits sozialpolitischer Erwägungen eine potenzielle Grundlage, Transferzahlungen auch an einkom-

mensstarke Betriebe gesellschaftlich zu legitimieren und damit politisch durchzusetzen. Allerdings hängt die „Schlagkraft“ dieser neuen politischen Waffe entscheidend von den tatsächlichen gesellschaftlichen Präferenzen für multifunktionale Leistungen ab.

### Sind die Reformvorschläge politisch durchsetzbar?

Auch wenn die Kommission ihre Reformvorschläge primär mit der unzureichenden Verwirklichung interner Ziele, u.a. nachhaltige Landwirtschaft, Stärkung des Ländlichen Raumes (Kommission der Europäischen Gemeinschaft, 2003) begründet, so sind aus polit-ökonomischer Sicht die Ursachen für eine erneute Agrarreform im Prinzip die gleichen wie für die vergangenen Reformen.

Auf der einen Seite ergibt sich ein externer Reformdruck aufgrund der zu erwartenden zusätzlichen Beschränkungen, die die laufenden WTO-Verhandlungen der EU hinsichtlich der externen Protektion des Agrarsektors auferlegen werden. Insbesondere wird die EU nicht umhin können, ihre externe Protektion insbesondere für die immer noch hoch protektionierten tierischen Produkte, vor allem Rindfleisch und Milch, aber auch für pflanzliche Produkte, vor allem Zucker, aber auch Getreide, weiter abzusenken. Dies erscheint allein schon deshalb notwendig, um die bereits in den Verhandlungen gemachten Zusagen, u.a. eine Absenkung der Exporterstattungen um 45 % und eine Absenkung der Zölle um 36 %, glaubhaft einhalten zu können. Neu hinzu kommt der zusätzliche Reformdruck, der sich aus dem von der EU mit den ärmsten Ländern abgeschlossenen „Alles-außer-Waffen-Abkommen“ ableitet. Konkret sichert das Abkommen den ärmsten Ländern eine abgabenfreie Einfuhr aller Produkte außer Waffen in die EU zu. Insofern werden ohne Absenkung der Protektionsraten die Einfuhren gerade für hoch protektionierte Produkte aus diesen Ländern in die EU stark ansteigen, was unter Einhaltung der WTO-Restriktionen zu dramatischen Ungleichgewichten auf den EU-Agrarmärkten führen würde. Insofern ist die EU gezwungen, das hohe Protektionsniveau mittelfristig abzubauen (KOESTER, 2003). Weiterhin werden die gegenwärtigen Direktzahlungen im Rahmen der WTO neu verhandelt werden. Es ist zu erwarten, dass Direktzahlungen zukünftig im Rahmen der WTO nur noch akzeptiert werden, wenn diese vollkommen entkoppelt sind, d.h. keine wesentlichen Produktionseffekte mehr haben und damit in die so genannte *green box* fallen.

Neben dem externen Reformdruck geht ein interner Reformdruck in erster Linie von steigenden Agrarbudgetausgaben aus. Insbesondere die anstehende EU-Osterweiterung, die für 10 Länder für das Jahr 2004 beschlossen ist, würde bei einer unveränderten Übertragung der Agenda 2000 auf die neuen Mitgliedstaaten zu einer starken Erhöhung der Budgetausgaben führen. Darüber hinaus würde dies aufgrund der besonderen Finanzierungsregeln der GAP zu einer signifikanten Verschlechterung der Ein- und Auszahlungsrelationen für eine qualifizierte Mehrheit der EU-15-Mitgliedstaaten, die neben Deutschland und dem Vereinigten Königreich als größte Nettozahler auch bisherige Nettoempfänger wie Spanien oder Griechenland umfasst. Dies allein verändert empfindlich das jeweilige interne nationale polit-ökonomische Gleichgewicht in diesen Ländern und damit den nationalen Druck auf eine weitere Anpassung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik.

### Fazit

Insgesamt scheinen vor dem Hintergrund der bestehenden externen und internen Reformzwänge die vorgeschlagenen Reformvorschläge für eine Mehrheit der Mitgliedsländer in der EU-15 die beste Alternative für eine zukünftige Ausgestaltung der EU-Agrarpolitik darzustellen. Deshalb ist zu erwarten, dass auch gegen den massiven Widerstand der Agrarlobby die Fischler-Vorschläge zumindest im Kern vom Ministerrat angenommen werden. Dabei ist der Zeitpunkt der Reform entscheidend, da in einer erweiterten EU-25 nicht zuletzt aufgrund der niedrigen Finanzierungsanteile der neuen Mitgliedsländer die Reformvorschläge an dem geschlossenen Veto der neuen Mitglieder scheitern würden. Aus Sicht der klassischen Wohlfahrtsökonomie sind die Vorschläge eindeutig ein Schritt in die richtige Richtung. Dabei werden zwar die fundamentalen Probleme betrieblicher und intersektoraler Anpassungshemmnisse nicht maßgeblich verbessert, dafür aber politikbedingte Verzerrungen innerbetrieblicher Produktionsstrukturen entscheidend abgebaut. Der wesentliche Vorteil und eigentliche Paradigmenwechsel der vorgeschlagenen Entkopplung ist allerdings in der Trennung gesellschaftlich erwünschter sozialer Anpassungshilfen an bedürftige Betriebe von politisch ausgehandelten Subventionszahlungen an gut positionierte Spezialinteressen zu sehen.

### Literaturverzeichnis

- BRÜMMER, B. (2003): Auswirkungen vorgeschlagener Politikänderungen in der EU-Agrarpolitik auf die Märkte für pflanzliche Produkte. Vortrag auf der 53. Hochschultagung der Agrar- und Ernährungswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.
- DIXIT, A.; LONDREGAN, J. (1995): Redistributive Politics and Economic Efficiency. *American Political Science Review* 89 (4).
- HENNING, C.H.C.A. (2002): On the political economy of economically efficient compensation schemes. *EuroChoices*, Vol. 1, No. 2, S. 44, 2002.
- ISERMEYER, F. (2003): Wirkungen des Entkopplungsvorschlags der Europäischen Kommission. Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesanstalt für Landwirtschaft Braunschweig, Arbeitspapier 01/2003.
- KEYZER, M.A.; MERBIS, M.D. (2002): The CAP-reform Proposal of the Mid-term Review: Decoupling with strings attached. Centre for World Food Studies, Amsterdam; The Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2003): Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und Förderungsregeln für Erzeuger bestimmter Kulturpflanzen, COM (2003) 23 final, Brüssel.
- KOESTER, U. (2003): EU-Agrarreform: Endlich ein Durchbruch? Wirtschaftsdienst, im Druck.
- SCHRADER, J.-V., (1998): Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten? Von Butterbergen zu Ökotälern. Institut für Weltwirtschaft. Kieler Diskussionsbeiträge 325. Kiel.
- SWINBANK, A., TANGERMANN, S. (2001): The Future of Direct Payments under the CAP: A Proposal. *EuroChoices*, Spring 2001.

Verfasser: Prof. Dr. Dr. CHRISTIAN HENNING, Institut für Agrarökonomie, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, D-24098 Kiel, (E-Mail: chenning@agric-econ.uni-kiel.de)