

# Grundsätzliche Überlegungen zu einer Entkopplung der Direktzahlungen in der EU

GUNNAR BREUSTEDT

Basic Considerations  
of a Decoupling of Direct Payments within the EU

This paper analyses theoretically the consequences of decoupling and argues for a wider discussion among agricultural economists and the public. Quantitative work on forecasting the consequences seems to be problematic in general. We ask, if the allocation of land will change that dramatically, in particular, we wonder whether set-aside will increase that much as some research and statements argue if direct payments are abolished or decoupled from land use. Taking into account economies of scale that can be realised because of faster change in the farming structure, adapted behaviour of farmers due to dramatic changes in the subsidisation scheme, technological progress, and price changes of factors and products in farmers' benefit we conclude that most quantitative forecasts probably overestimate the changes in land allocation. Social objectives that may be incorporated with agricultural land use are analysed as well as the efficiency of direct payments to achieve these objectives. Distributional effects of income are taken into consideration, too. We recommend that politicians should decide as soon as possible to abolish direct payments stepwise over some years. Farmers should be aware of an end for the direct payments and should keep high flexibility to adapt to the future as easy as possible. Therefore, they should avoid investments with a high portion of sunk costs and they should analyse their capital use, especially on marginal land. Further on, they should try to reduce costs by increasing the size of farms and acres.

Keywords: Direct payments; decoupling; Lucas critique; policy advice

## Zusammenfassung

Im vorliegenden Beitrag werden theoretisch mögliche Folgen eines Wegfalls bzw. einer Entkopplung der Direktbeihilfen untersucht; es wird dafür plädiert, die Diskussion darüber sowohl zwischen den wissenschaftlichen Agrarökonomen als auch zwischen ihnen und der Öffentlichkeit zu erweitern. Generell erscheint eine Quantifizierung der Folgen einer Entkopplung der Direktzahlungen problematisch. Werden die Folgen auf die Landallokation so gravierend sein, wie einige Untersuchungen und Stellungnahmen dies nahe legen? Berücksichtigt man economies of scale, die durch verstärkten Strukturwandel hervorgerufen werden, Verhaltensanpassungen der Landwirte, weil sich die Rahmenbedingungen drastisch ändern, technischen Fortschritt, Produkt- und teilweise auch Faktorpreisänderungen zugunsten der landwirtschaftlichen Produktion, so ist davon auszugehen, dass die bisher quantifizierten Folgen, insbesondere das Brachfallen von Ackerfläche, überschätzt werden. Darüber hinaus werden mögliche gesellschaftliche Ziele, die als Erhaltung von Landbewirtschaftung zusammengefasst werden können, sowie Direktzahlungen als ein Mittel und alternative Mittel zur Zielerreichung analysiert. Die Einkommensproblematik einer veränderten Regelung wird ebenso berücksichtigt. Der Beitrag mündet in der Politikempfehlung, möglichst schnell einen Beschluss über das Auslaufen der Direktzahlungen zu fassen. Den Landwirten wird dazu geraten, auf Flexibilität, insbesondere die Vermeidung versinkender Investitionen zu achten, die Kapitalintensität auf Grenzflächen zu hinterfragen und Bewirtschaftungseinheiten zu vergrößern.

Schlüsselwörter: Direktzahlungen; Entkopplung von der Produktion; Lucas-Kritik; Politikberatung

## 1 Einleitung

Die letzte Ausgabe der Agrarwirtschaft im Jahr 2002 beschäftigte sich schwerpunktmäßig mit der „Zukunft der Direktzahlungen in der Landwirtschaft“. Ein hochaktuelles und brisantes Thema für Landwirte und Politiker, ein komplexer und schwieriger Problembereich für die wissenschaftliche Agrarökonomie. Es wird in der momentanen Diskussion häufig das teleologische Werturteil gefällt und implizit als Politikempfehlung gegeben, wer substanzielle Landbewirtschaftung in Deutschland erhalten wolle, müsse zur Beibehaltung der Direktzahlungen bereit sein. So beispielsweise auch KÖHNE (2002)<sup>1</sup>). Nach POPPER (1966, zitiert bei KOESTER, 1992) ist dieses Vorgehen aus wissenschaftlicher Sicht angemessen, wenn die Argumentation intersubjektiv nachvollziehbar ist, d.h. alle Annahmen transparent gemacht werden und die Ableitungen daraus logisch konsistent sind. Nach GIERSCH (1990) muss für eine nützliche Politikempfehlung darüber hinaus das unterstellte Ziel tatsächlich vorhanden sowie relevant sein. Zudem sollten sowohl Annahmen als auch Ableitungen realistisch sein (HERRMANN, 1991).

Im vorliegenden Beitrag erfolgt zunächst eine allgemeine Analyse des *möglichen* gesellschaftlichen Ziels „Substanzielle Erhaltung der Landwirtschaft“ (im Folgenden kurz „Substanzielle Landwirtschaft“ genannt) und der notwendigen Bedingungen dafür, dass die Erreichung dieses Zieles den Wohlstand erhöht (Zielanalyse). Anschließend wird untersucht, ob die Direktzahlungen ein effizientes Mittel zur Zielerreichung sein können (Effizienzbetrachtung). In der bisherigen Diskussion wird zwischen zwei Szenarien verglichen, der Beibehaltung und dem Wegfall bzw. der Entkopplung der Direktzahlungen. In diesem Beitrag werden weitere Alternativen vorgeschlagen, die dem gesellschaftlichen Optimum möglicherweise näher kommen. Danach wird dargestellt, dass in der bisherigen Diskussion einige Bestimmungsgründe für die Folgen einer Entkopplung bzw. eines Wegfalls nicht hinreichend berücksichtigt wurden bzw. auf zweifelhaften Annahmen beruhen. Es wird gezeigt, dass die Auswirkungen deshalb insgesamt wahrscheinlich überschätzt werden und damit auch die Vorzüglichkeit der bisherigen Prämienregelung für die Erreichung des unterstellten gesellschaftlichen Ziels. Da eine Veränderung des Systems der Direktzahlungen erhebliche Verteilungsfolgen hat, schließt sich eine Betrachtung der damit verbundenen sozialen Probleme an. Die Ergebnisse der Zielanalyse, der Betrachtung von Effizienz und Einkommensproblematik münden in Schlussfolgerungen über die

1) KÖHNES Beitrag hat ein umfassendes, weitgehend positives Echo in der landwirtschaftlichen Fachpresse gefunden (z.B. Grüne Zeitung vom 5.12.2002).

Argumente und Interpretationen der bisherigen Diskussion, aus denen schließlich Empfehlungen für Politiker und Landwirte abgeleitet werden. Doch zunächst wird der normative Standpunkt des Verfassers erläutert.

Damit Direktzahlungen in einer demokratischen Gesellschaft mit wenigen Landwirten wohlstandserhöhend sein können, muss die Zustimmung zu Direktzahlungen eine möglichst rationale Wahl der Nichtlandwirte ausdrücken, für die sie notwendigerweise auf unabhängige, sachgerechte Information zurückgreifen können müssen. Folgt man GIERSCHS Norm (1990), dass ein Wirtschaftswissenschaftler auch ein public economist sein solle oder zumindest sein dürfe, liegt eine gesellschaftliche Aufgabe oder wenigstens ein Arbeitsbereich der deutschen Agrarökonomie darin, der Öffentlichkeit nach bestem Wissen und Gewissen solche unabhängigen Informationen über relevante Fragestellungen zur Verfügung zu stellen. Sie können u.a. in Fakten, Analysen, Prognosen, Schlussfolgerungen, Interpretationen und Empfehlungen bestehen und damit auch Werturteile enthalten (HERRMANN, 1991; KOESTER, 1992). Da diese Informationen von verschiedenen Menschen kommen, werden sie nicht deckungsgleich und stellenweise sogar widersprüchlich sein. Deshalb gehört nach Meinung des Autors, der sich zu den Normen von GIERSCHE (1990), HERRMANN (1991) und KOESTER (1992, 2001) bekennt, auch die anschließende Diskussion der Informationen zur gesellschaftlichen Aufgabe der Agrarökonomien. Ob die Wissenschaftler ihr bisher schon gerecht werden, soll im vorliegenden Beitrag beleuchtet werden. Inwieweit die politische Durchsetzbarkeit untersuchter Alternativen in die Politikempfehlung einfließen sollte, ist eine weitere normative Entscheidung des Empfehlenden. Sie kann von Problem zu Problem unterschiedlich ausfallen. Der Verfasser wird sie in dieser Abhandlung nicht berücksichtigen und dies im Weiteren begründen.

## 2 Analyse des Ziels „Substanzielle Landwirtschaft“

Es ist eine Faktenfrage, in wie weit ein gesellschaftliches Ziel „Substanzielle Landwirtschaft“ existiert. Als Ausgangspunkt der Analyse wird im Weiteren „Substanzielle Landwirtschaft“ als landwirtschaftliche Bodennutzung verstanden, die im Vergleich zur gegenwärtigen Situation im Flächenumfang nur wenig zurückgeht. Es wird aufgezeigt, dass nach Meinung des Verfassers berechtigte Zweifel an der Existenz dieses Ziels bestehen. Daraus wird ein weniger strittiges, allerdings regional unterschiedlich stark ausgeprägtes Ziel „Offene Landschaft“ abgeleitet. Es bleibt darauf hinzuweisen, dass weder die Ziele noch ihre gesellschaftlichen Nutzen hinreichend sicher bestimmbar sind<sup>2)</sup>. Es kann daher kein eindeutiges Urteil zugunsten eines der Ziele gefällt werden. Dennoch erfolgen qualitative Aussagen, die zusammen mit der anschließenden Analyse einzelner Bestimmungsfaktoren der sozialen Kosten der Direktzahlungen stärker in die gegenwärtige Diskussion einfließen sollten.

Es ist zunächst sehr unwahrscheinlich, dass die Gesellschaft flächendeckenden Ackerbau möchte, oder mit anderen Worten, eine höhere Präferenz für Weizenfelder als für

Wiesen hat. Wahrscheinlich wünschen sich die meisten Menschen, dass Deutschland nicht vollständig mit Wald bedeckt ist, sondern Teile der Landschaft offen gehalten werden. Aber deshalb müssen die Nichtwaldflächen nicht notwendigerweise mit Getreide bebaut werden. Warum sollen sie nicht durch Weiden genutzt werden? Wenn eine positive Grundrente mit Ackerbau nicht zu erreichen ist, kann sie aber vielleicht mit extensiver Rinder- oder Schafhaltung mit Verfahren, die bisher in Deutschland kaum angewendet wurden, erzielt werden. Damit wäre die Landschaft auch offen gehalten. Direktzahlungen, um den Ackerbau flächendeckend zu erhalten, sind daher nicht notwendig. Man kann noch weitergehen und argumentieren, dass eine Subvention ausreichend wäre, die nur das Offenhalten der Flächen sicherstellt und bei der die Landwirte dann entscheiden, wie sie das am günstigsten, z.B. durch Mähen, Beweiden oder Ackerbau, realisieren. Die Gesetzesvorschläge der Kommission (2003) vom Beginn diesen Jahres zur Entkopplung und Pflege der Flächen stellen daher in dieser Hinsicht eine eindeutige Verbesserung gegenüber der bisherigen Direktzahlungspraxis dar.

Allerdings kann eingewendet werden, dass die offene Landschaft Abwechslung bieten sollte. Die gegenwärtigen Direktzahlungen stellen dies jedoch auch nicht sicher, und noch niemand hat ernsthaft die Forderung gestellt, die Direktzahlungen an Schlaggrößen und abwechslungsreiche Fruchtfolgen zu binden. Der Wunsch nach unverändert offener und abwechslungsreicher Landschaft gilt gewiss nicht in jeder Region. Die Existenz subventionierter Aufforstungsprogramme kann als Indiz für gesellschaftlichen Bedarf nach geschlossener Landschaft aufgefasst werden<sup>3)</sup>. Die gegenwärtige Landschaft wird nicht als Optimum betrachtet, lokal wird auch eine stärkere Bewaldung, also geschlossener Landschaft gewünscht. Eine regionalisierte Betrachtung des Offenhaltens und der Heterogenität der Landschaft erscheint hier effizienter (s. 3.1). Ob die zusätzlichen Kosten der mit einer Regionalisierung verbundenen komplexeren Regelung den Effizienzgewinn wieder aufzehren, erscheint unwahrscheinlich, da die Zahlungen je Hektar in den Anträgen mit moderner Datenverarbeitung relativ einfach änderbar sein sollten. Letztlich handelt es sich jedoch um eine Faktenfrage, die hier nicht beantwortet werden kann. Das abwechslungsreiche Offenhalten bzw. stärkere Schließen der Landschaft scheint zudem für die 2. Säule der Agrarpolitik und für eine nationale Finanzierung prädestiniert zu sein, wenn der Produktionseffekt begrenzt ist, da dann nur wenige überregionale Wirkungen zu erwarten sind. Es soll hier aber ausdrücklich nicht einem Ausbau der 2. Säule das Wort geredet werden. Der empirische Nachweis, dass Steuergelder dort wirklich effizient und wohlfahrtserhöhend eingesetzt werden, steht noch aus, zumindest wenn man eine budgetäquivalente Steuer-senkung als Referenz heranzieht.

Das Ziel „Substanzielle Landwirtschaft“ existiert bei den Nichtlandwirten wahrscheinlich nicht mit der bisher angenommenen Intensität, möglicherweise existiert es sogar nicht. Am ehesten könnte von einem Ziel „Offene Landschaft“ gesprochen werden, und selbst dieses weniger umfassende Ziel kann als unsicher gelten, zumindest dürften regional sehr unterschiedliche Zahlungsbereitschaften

2) Ein privater Markt ist nicht vorhanden. Empirische Ergebnisse, die aus Umfragen Zahlungsbereitschaften für ein neues Gut ableiten, sind unsicher, da sich gezeigt hat, dass sie z.T. sehr stark von den realisierten Ausgaben für das Gut nach „Markteinführung“ abweichen.

3) Zumindest in einer Situation, in der landwirtschaftliche Bodennutzung subventioniert wird.

der Nichtlandwirte vorhanden sein. Es ist sehr wahrscheinlich, dass Regionen existieren, in denen die Zahlungsbereitschaft nicht die sozialen Kosten der Direktzahlungen deckt.

In den bisherigen Diskussionsbeiträgen wird kaum von diesen sozialen Kosten der Direktzahlungen gesprochen. Ihre Höhe, ihre Struktur und ihre Verteilung zwischen den gesellschaftlichen Gruppen sind für die Menschen aber wichtige Informationen<sup>4</sup>), um sich eine eigene Meinung über Direktzahlungen bilden und dann Einfluss auf den politischen Willensbildungsprozess nehmen zu können. Diese Kosten lassen sich gliedern in

- Verlust an Spezialisierungsgewinn,
- Verzicht auf Effizienzgewinn,
- negative Terms-of-trade-Effekte,
- negative externe Effekte des Ackerbaus,
- Verzerrungen durch Steuererhebung,
- Transaktionskosten der öffentlichen Verwaltung und
- Transaktionskosten der Privaten Haushalte.

Die Direktzahlungen müssen zu Wohlstandsverlusten führen, wenn, wie häufig argumentiert wird, sonst Flächen brach fielen. Denn dann können die Prämien nicht komplett in die Pachten überwältigt werden, sondern müssen negative Deckungsbeiträge der Produktion kompensieren (Verlust an Spezialisierungsgewinn). Das heißt, je wichtiger die Direktzahlungen für den flächendeckenden Ackerbau sind, desto höher sind auch die sozialen Kosten. Aufgrund der herrschenden Agrarpolitik führen sie auch noch zu weiteren Budgetausgaben, beispielsweise für Exportsubventionen und im Zusammenhang mit Interventionskäufen, die überwiegend von Nichtlandwirten finanziert werden müssen.

Wenn man annimmt, dass bei Wegfall der Direktzahlungen nur ein begrenzter Anteil der Flächen aus der ackerbaulichen Produktion fällt (vgl. HAPPE und BALMANN, 2002<sup>5</sup>); GÖMANN, 2002) und man aus der Beobachtung für viele Landwirte nicht Einkommen maximierendes, sondern nur satisfizierendes Verhalten unterstellt, hemmen die bisherigen Direktzahlungen den Strukturwandel, mit anderen Worten: Sie verhindern eine effizientere Landbewirtschaftung durch größere und damit wahrscheinlich effizientere Betriebe. Beispielsweise kommt GÖMANN (2002) zu dem überschlägigen Ergebnis, dass in der EU fast 50 Mio. Arbeitskraftstunden pro Jahr eingespart werden könnten, wenn die Modellbetriebsgröße der spezialisierten Ackerbaubetriebe von 125 ha auf 300 ha ansteigen und keine obligatorische Stilllegung gelten würde, obwohl gegenüber der Referenzsituation mit 20% obligatorischer Stilllegung fast 10% mehr Fläche bewirtschaftet werden würde. Die Kostendegression im Ackerbau ist beispielsweise in KTBL-Übersichten dargelegt, sowie in aktuellen Analysen von BREITSCHUH (2000) und KUHLMANN und BERG (2002), zitiert bei HAPPE und BALMANN (2002). Die Gesellschaft verzichtet also auf Effizienzgewinne. Dieser Verzicht muss im Kalkül der Nichtlandwirte für eine optimale Entscheidung als Teil der sozialen Kosten mitberücksichtigt werden.

4) Verteilungseffekte der Budgetausgaben werden hier nicht berücksichtigt, da darüber vergleichsweise viel Information zur Verfügung steht und überwiegend Konsens in der Wissenschaft besteht.

5) Bei einer Prämie von 50 €/ha fällt keine Fläche in der Unersuchungsregion (s. 3.1) aus der Produktion. Die relativ viehstarke Region liegt in Mittelfranken, es dominieren Familienbetriebe im Haupt- und Nebenerwerb.

Für ein so großes (Agrar-)Exportland (im Sinne der Außenhandelstheorie) wie die EU sind negative Terms-of-trade-Effekte zu erwarten. Je größer der Produktionseffekt der Direktzahlungen ist, desto größer (absolut) sind auch die Terms-of-trade-Effekte und damit die Kosten des flächendeckenden Ackerbaus. Zudem müssen eventuelle negative externe Effekte des Ackerbaus miteinbezogen werden, wie die Stickstoffauswaschung und die Rückstände von Pflanzenschutzmitteln, auch wenn diese Probleme in den letzten Jahrzehnten verringert worden sind und ein signifikanter Teil von der Viehhaltung verursacht wird. Bei alledem sind noch nicht einmal die sozialen Kosten der Steuererhebung für die Mittel der Direktzahlungen berücksichtigt und die Kosten der Subventionsauszahlung und der Kontrolle. Die Stichworte „Antragslandwirt“ und „rent-seeking“ mögen an die Transaktionskosten erinnern, die bei den Landwirten entstehen, und bei Bewertung mit Schattenspreisen den sozialen Kosten einzubeziehen sind.

### 3 Effizienzbetrachtung

KÖHNE (2002) stellt bereits ökonomische Effizienzüberlegungen an, die aber verständlicherweise in einem Leitartikel auf einzelne Ausgestaltungsoptionen begrenzt sind. Im folgenden Kapitel fasst der Verfasser diese Effizienzbetrachtungen weiter und fragt, ob Direktzahlungen ein effizientes Mittel sind, um eine Landwirtschaft substanziell erhalten bzw. offene Landschaften effizient gewährleisten zu können. Neben dem angenommenen Ziel (s.o.) hängt dieses Urteil von der Auswahl der Alternativen und vom Ausmaß ihrer erwarteten Folgen ab. Die gegenwärtigen empirischen Analysen eines Wegfalls der Direktzahlungen fußen auf mehr oder weniger restriktiven Annahmen, deren Beschränkungen bei der Interpretation der Ergebnisse aber häufig nicht hinreichend berücksichtigt werden. Es gibt Ausnahmen (z.B. HAPPE und BALMANN, 2002), deren Ergebnisse aber bisher kaum ihren Niederschlag in der Diskussion gefunden haben. Eine selektive Diskussion kann nicht optimal sein, zumal wenn zu weit gehende Interpretationen zu Argumenten werden. Der vorliegende Abschnitt untergliedert sich in eine Betrachtung von Alternativen zu Direktzahlungen und in eine Diskussion der erwarteten Folgen eines Wegfalls bzw. einer Entkopplung letzterer.

#### 3.1 Alternativen zu Direktzahlungen

Es gibt wahrscheinlich effizientere Alternativen zu den EU-weiten Direktzahlungen (s. SWINBANK und TANGERMANN, 2001<sup>6</sup>); ISERMEYER, 2002), um Landschaften offen zu halten. Im Folgenden sollen Alternativen zur Erreichung dieses Zieles aufgezeigt werden. Das Problem brachliegender Flächen wird regional sehr unterschiedlich sein (KREINS, GÖMANN, HENRICHSMEYER, 2002). In den bisherigen Hohertragsregionen mit hohem Ackerbauanteil fallen vielleicht (Grenz-) Flächen brach, die die Gesellschaft lieber bewaldet oder beweidet sehen möchte. Dort ist für das Offenhalten der Landschaft vermutlich keine Zahlungsbereitschaft der Nichtlandwirte zu erwarten, also kann auch das oben angenommene Ziel nicht als Rechtfertigung dienen, dort Prämien zu zahlen. Im Gegenteil, aufgrund der

6) Die Autoren beziehen sich allerdings nicht auf ein Einzelziel wie „Offenhalten der Landschaft“.

Terms-of-trade-Effekte sind die Kosten des Brachfallens relativ gering, die relative Vorzüglichkeit für nicht ackerbauliche Nutzung demnach relativ hoch<sup>7</sup>). Eine regionale Ausgestaltung der Zahlungen, die nicht dem Primat des Preisausgleichs folgt, erscheint zielgerichteter. In weniger wettbewerbsfähigen Regionen kann eine Zahlungsbereitschaft der Nichtlandwirte für landwirtschaftliche Bewirtschaftung vorhanden sein, weil ohne Zahlungen vergleichsweise viel Fläche brach fallen würde. Es lassen sich aber wahrscheinlich alternativ zu Direktzahlungen Programme konzipieren, bei denen die öffentliche Hand eine niedrige Pacht für einzelne, sonst brach liegende Flächen zahlt<sup>8</sup>), und diese dann mit der Auflage der Bewirtschaftung weiterverpachtet. HAPPE und BALMANN (2002) kommen zu dem Ergebnis, dass in einer kleinstrukturierten, viehstarken Untersuchungsregion das Herausfallen von Flächen aus der Produktion mit einer Zahlung von 50 €/ha und Jahr verhindert werden könne. Bewirtschafter und der Preis, den die öffentliche Hand zahlen muss, ließen sich über Auktionen finden. Dann fielen die Ausgaben nur für Flächen an, die die Gesellschaft wirklich in Produktion sehen möchte. Dies erscheint realistisch und umsetzbar. Probleme der asymmetrischen Information und der Wahl des Auktionszeitpunktes sowie der Marktmacht der Flächeninhaber und -bewirtschafter scheinen bei überlegter Auswahl der Pacht- und Weiterverpachungskriterien und -regularien beherrschbar zu sein. So könnte zumindest eine effizientere, möglicherweise sogar eine effiziente Bewirtschaftung, d.h. eine Bewirtschaftung zu Grenzkosten, sichergestellt werden.

Beschränkt man sich nur auf das Ziel des Offenhaltens der Landschaft, so reichen Subventionen in Höhe der „Herstellungskosten“ der bisherigen Branche aus. Die Pflege der offenzuhaltenden Flächen könnte dann im großen Rahmen über Ausschreibungen von spezialisierten Betrieben zu Kosten von ca. 50 €/ha pro Jahr erfolgen. Höhere Direktzahlungen sind daher zum Offenhalten der Landschaft nicht notwendig. Möglicherweise werden Flächen von Naturschützern gepachtet, wenn diese mehr als die Landwirte zahlen. Der Wohlstand ist höher, wenn die private Zahlungsbereitschaft der Naturschützer höher ist als die der Landwirte und keine größere Divergenz zwischen ihr und dem sozialen Grenznutzen vorliegt als bei der privaten Zahlungsbereitschaft der Landwirte. Gleiches gilt und besserer Übereinstimmung der Zahlungsbereitschaft der Naturschützer als derjenigen der Landwirte mit der tatsächlichen Zahlungsbereitschaft der Gesellschaft. Die Bevorzugung der Landbewirtschaftung in den gesetzlichen Rahmenbedingungen des Bodenmarktes sollte unter diesem Gesichtspunkt überdacht werden<sup>9</sup>). Auch hier müsste für Teilflächen, je nach Vorgehen der Naturschützer, das Ziel des „Offenhaltens der Landschaft“ in Frage gestellt werden.

Fazit: Neben einer regionalen Ausgestaltung der Direktzahlungen, die sich am Ausmaß des Brachfallens orientieren, kann auch einfaches Mähen zum Offenhalten der Landschaft effizienter sein als das bisherige System der Di-

rektzahlungen, wenn das gesellschaftliche Ziel weniger in flächendeckender Landwirtschaft als in offener Landschaft besteht. Alternative Verwendungen, z.B. für den Naturschutz werden vorzüglicher. Es besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass eine solche Nutzung der Flächen den gesellschaftlichen Wohlstand erhöht.

Der Verfasser geht explizit nicht auf die politische Durchsetzbarkeit der Alternativen ein. HENNING (2002, 2003) fordert dies in der gegenwärtigen Diskussion zu den Kommissionsvorschlägen und in einer Reaktion auf einen Vorschlag zur Entkopplung von SWINBANK und TANGERMANN (2001). Die politische Durchsetzbarkeit wird bei ISERMAYER (2002) und auch MANN (2002) berücksichtigt. Nach Meinung des Verfassers sind mindestens zwei Ebenen von Politikempfehlung zu unterscheiden. Eine unmittelbare, die in erster Linie den Trägern der Agrarpolitik, den im unmittelbaren Wortsinn entscheidenden Politikern bzw. ihren Beamten, Lobbyvertretern u.ä. dienen soll (z.B. Auftragsgutachten, Analysen von Ausgestaltungsoptionen). Und eine mittelbare, die (darüber hinaus mindestens gleichrangig) das Ziel hat, die Menschen, die nicht unmittelbar am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt sind, zu informieren, damit diese versuchen können, auf den Prozess Einfluss zu nehmen, wenn sie das für sich wünschen. Da diese Art der Einflussnahme maßgeblich über die öffentliche Meinung läuft, kann sie vor allem langfristig wirken. Optionen, die gegenwärtig politisch nicht durchsetzbar erscheinen, werden dann möglicherweise später durchsetzbar, weil ein public economist sie mehr oder weniger lange vorher in die öffentliche Diskussion eingebracht hat oder, wie GIERSCH (1990) überzeugt ist, „ideas can be powerful in changing the socio-economic climate.“ Diese „Ideen“ zu entwickeln und dem politischen Willensbildungsprozess im weitesten Sinne zugänglich zu machen, ist nach Norm des Verfassers auch Aufgabe eines public economist. Die unmittelbare und die mittelbare Ebene können parallel in der Diskussion auftreten. Da sich gerade in der Agrarpolitik der EU viele Regelungen als langlebig erwiesen haben, weil abrupte Änderungen nicht durchsetzbar waren, hat die mittelbare Ebene, die Änderungen der gesellschaftlichen Präferenzen und ihre Artikulation ermöglichen soll, nach Meinung des Verfassers ihre Berechtigung. Der Verfasser betrachtet daher seine Vorschläge zum „Offenhalten der Landschaft“ als langfristigen Diskussionsbeitrag. Sie werden sich kaum im Rahmen der Mid-term Review durchsetzen lassen, können jedoch den Verfechtern der Direktzahlungen eine bedenkenswerte Alternative bieten.

### 3.2 Annahmen über die Folgen einer Entkopplung / eines Wegfalls der Direktzahlungen

Es wird in vielen empirischen Analysen und in der Diskussion bisher explizit oder implizit angenommen, dass

- Allokationsentscheidungen hinreichend genau anhand von Durchschnittskosten prognostiziert werden können,
- Technologie, Preise und Kosten unverändert bleiben bzw. sich in ähnlichen Pfaden entwickeln wie in der Vergangenheit,
- Entscheidungen über den Anbau der prämierten Produkte isoliert vom Restbetrieb erfolgen und
- Verhaltensweisen sowie Qualifikation der Landwirte unverändert bleiben.

7) Möglicherweise liegen hier negative externe Landschaftseffekte des Ackerbaus vor. Dann wäre statt einer Subvention sogar eine Steuer vermünftig. Für diesen Gedanken möchte sich der Verfasser bei einem der Gutachter bedanken.

8) Sie könnten über Auktionen beschafft werden.

9) Dieser Vorschlag geht auf eine Anmerkung einer Gutachterin bzw. eines Gutachters zurück.

Es wird in der gegenwärtigen Diskussion häufig behauptet, dass der Produktpreis unter dem Minimum der totalen Durchschnittskosten liegt und Produktion daher nur langfristig gewinnbringend ist, wenn eine Prämie gezahlt wird, die auf eine Produkteinheit umgelegt mindestens die Differenz zwischen Preis und Minimum der totalen Durchschnittskosten ausgleicht. Daraus folgt jedoch, dass die beobachtbaren Durchschnittskosten für viele Flächen über dem Minimum der Durchschnittskostenfunktion liegen. Es ist daher nicht unbedingt notwendig, dass der Produktpreis auf das Niveau der gegenwärtig beobachtbaren Durchschnittskosten steigt, damit auch ohne Prämien rentable Produktion stattfindet.

Der Hinweis, die meisten Betriebe in den meisten Regionen würden im Getreidebau zur Zeit unter Weltmarktbedingungen keine positiven Grundrenten erwirtschaften, ist für eine Prognose, wo wieviel Fläche brach fällt, aus folgenden Gründen problematisch:

- Die optimale Produktionstechnologie und ihre Kostenfunktion sind für so stark veränderte, bisher nicht beobachtbare Rahmenbedingungen unbekannt. Historische Analysen beobachteter Kosten haben daher für solch extreme Änderungen nur eingeschränkte Aussagekraft.
- Der Strukturwandel, der bei Wegfall der Flächenprämien beschleunigt würde, ermöglicht größere Betriebe und Flächen<sup>10</sup>). Economies of scale und damit Kostenreduktionen würden realisiert werden (GÖMANN, 2002; HAPPE und BALMANN, 2002). Dies kann regional zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen.
- Faktorpreise für ackerbauliche Spezialbetriebsmittel sind nicht vollständig exogen und liegen momentan z.T. weit über ihren kurzfristigen Grenzkosten, weil ihre Entwicklungskosten versunken sind. Beispiele sind Pflanzenschutz, Saatgut und ein Teil der Agrartechnik. Ein Nachfragerückgang aufgrund brachfallender Flächen kann dann ebenfalls zu einem wahrscheinlich aber nur begrenzten Preisrückgang dieser Faktoren führen.
- Der Erzeugerpreis für einige Ackerbauprodukte kann steigen, wenn die Mengeneffekte in der EU Auswirkungen auf den Weltmarktpreis haben oder wenn WTO-Exportmengenrestriktionen wegen des Produktionsrückganges nicht mehr bindend sind und die EU dann pro Produkteinheit höhere Exportsubventionen zahlt oder wenn Überschussregionen zu Defizitregionen werden. Je bedeutender der Landallokationseffekt der Direktzahlungen, desto größer im Allgemeinen auch der kompensatorische Effekt der Preissteigerungen.

Die Ergebnisse von KREINS, GÖMANN, HENRICHSMEYER (2002) bezüglich einer Zunahme der Flächenstilllegung bzw. Brache in einzelnen Regionen in Deutschland sind daher als Obergrenzen zu sehen. Insbesondere für die Regionen mit starker Zunahme des Anteils der Flächenstilllegung (mehr als 20 %-Punkte Zuwachs) muss die Möglichkeit einer Überschätzung aufgrund der ersten beiden Argumente in Erwägung gezogen werden. GÖMANN (2002) betrachtet vergleichsweise extreme Strukturwandelszenarien, die zeigen, dass bei Änderung der Betriebsstruktur auf vielen Flächen auch ohne Direktzahlungen positive Grundrenten möglich sind.

10) Zum Effekt einer „Betriebsleiterselektion“ siehe weiter unten.

Berücksichtigt man den Mehrprodukt- und Verbundcharakter der meisten landwirtschaftlichen Unternehmen, so müssen in die Rentabilitätsanalysen der Ackerkulturen (grandes cultures) noch zusätzliche Leistungen für

- die Entsorgung der tierischen Fäkalien (Gülle usw.),
- die Bereitstellung von Stroh und
- die Verbesserung und Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit für z.B. Zuckerrüben<sup>11</sup>) und Kartoffelanbau

berücksichtigt werden. Auch müssen Kostenpositionen korrigiert werden, wie die festen (nutzungsunabhängigen) Kosten von Maschinen, die z.B. auch für die Grundfutterproduktion oder im Zuckerrübenanbau genutzt werden. Zudem dürfen nicht ausgelastete Arbeitskräfte aus anderen Betriebszweigen immer nur mit ihren Grenzopportunitätskosten berücksichtigt werden<sup>12</sup>). Diese können sehr niedrig sein, weil beispielsweise die so gewonnene Zeit für eine Dauerstellung außerhalb der Landwirtschaft nicht ausreicht oder es nur wenige Stunden am Tag sind, für die die Transaktionskosten einer Arbeit, die weit vom Hof entfernt aufzunehmen wäre, zu groß sind, oder weil frei verfügbare Tage nur zu bestimmten Jahreszeiten anfallen.

Wenn es schwieriger wird, eine positive Grundrente zu erzielen, werden primär die weniger qualifizierten und ineffizienteren Betriebsleiter dem Strukturwandel zum Opfer fallen. Die verbleibenden wirtschaften schon allein wegen des Sample-Effektes im Durchschnitt effizienter als die Gesamtgruppe vorher (vgl. Modellergebnisse von HAPPE/BALMANN (2002)). Eine Prognose, die auf der gegenwärtigen Grenzproduktivitätskurve des Bodens basiert, überschätzt damit zwingend den Rückgang der bewirtschafteten Fläche. Des Weiteren kann Einkommensdruck auch die Effizienz der verbleibenden Landwirte erhöhen, wenn diese nun ihre Wirtschaftsweise optimieren oder sie ihr Verhalten ändern müssen, um das für sie satisfizierende Einkommen zu erzielen. Dieses Argument ist ein Beispiel für die sog. LUCAS-Kritik (1976), deren Schlussfolgerung in den Worten HERRMANNs (1991) zusammengefasst werden kann: „Wirkungsanalysen und Politikempfehlungen können deshalb irreführend sein, wenn sie auf einem historisch beobachteten Verhaltensmuster aus der Situation ohne Politik beruhen“ bzw. aus der Situation mit einer anderen Politik.

#### 4 Einkommensproblematik bei Wegfall / Entkopplung der Direktzahlungen

Es wird argumentiert, dass die Einkommen der Landwirte sinken, wenn die Prämien wegfallen. Hier wird die personale und funktionale Einkommensverteilung vermischt. Implizit wird in der bisherigen Diskussion damit angenommen, dass die Veränderung der funktionalen Einkommensverteilung einen guten Hinweis für die Veränderung der personellen Einkommensverteilung gibt. Das Einkommen des landwirtschaftlichen Sektors wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit sinken, wenn man von der Produktion entkoppelte Zahlungen als soziale Transfers

11) Änderungen der Zuckermarktordnung würden im Extrem dieses Argument auf die Regionen beschränken, die auch unter Weltmarktbedingungen Zuckerrüben anbauen und verarbeiten würden. Allerdings sind dann für die Kosten der Rübenproduktion die Opportunitätskosten des Bodens den geänderten Regelungen der grandes cultures anzupassen.

12) Ähnlich Fußnote 11 sind auch hier Änderungen der anderen Marktordnungen zu berücksichtigen.

und nicht als sektorspezifische Subvention ansieht oder sie sogar wegfallen. KREINS, GÖMANN, HENRICHSMEYER (2002) zeigen mögliche Änderungen der funktionalen Einkommensverteilung. GÖMANN (2002) beschränkt sich auf Grundrenten, HAPPE und BALMANN (2002) weisen zudem die Gewinne der Betriebe aus. Aber aus dem Rückgang des Sektoreinkommens muss kein soziales Problem folgen. Dazu werden im Folgenden die möglichen Änderungen

- der Grundrenten,
- der Kapitaleinkommen und
- der Arbeitseinkommen

im landwirtschaftlichen Sektor betrachtet.

Wenn die Grundrenten sinken, sinkt i.d.R. das Faktoreinkommen im landwirtschaftlichen Sektor. Die einzigen Menschen jedoch, die verlieren, sind die Bodeneigentümer. In diesem Zusammenhang erlangen die Direktzahlungen für ISERMAYER (2002) „immer stärker den Charakter von Grundeigentümer-Subventionen“. Eine Bedürftigkeit, die in einem Sozialstaat das Eingreifen der Gesellschaft rechtfertigt, folgt aber nur aus der gesamten Einkommens- und Vermögenssituation einer Person oder Familie. Die Betrachtung des sektoralen Faktoreinkommens kann hier nur wenig Aufschluss geben. Arbeitslosenunterstützung bzw. Sozialhilfe sind effizientere Mittel, Bedürftigen zu helfen, als Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe, weil sie direkt am materiellen Problem der Betroffenen ansetzen und nicht „das Geld mit der Gießkanne verteilen“. Zahlungen an Unternehmen sind weit entfernt vom sozialen Problem und können zu erheblichen Marktverzerrungen führen. Oder in den Worten GROSSKOPFS (2001): „[Einkommens]verteilung und effiziente Allokation ... sind nicht unabhängig ..., es [gibt] konfliktäre Beziehungen.“ Der Tinbergen-Regel folgend, seien „beide Politikfelder mit getrennten Maßnahmen zu steuern“. Zudem ist es mit den üblichen Normen in Sozial- und Verteilungsfragen kaum zu rechtfertigen, dass die Bodeneigentümer zeitlich unbegrenzte Transfers erhalten, auch wenn diese der Altersversorgung dienen. Kapitalisiert finden sie sich in den Bodenpreisen wieder. Deren Höhe ist folglich genauso wenig zu rechtfertigen, wie die der Transfers. Individuell können existenzielle Probleme entstehen, wenn Boden zur Besicherung von Krediten dient. Bei einer Entkopplung der Direktzahlungen dürfte zumindest für den selbst wirtschaftenden Bodeneigentümer ein Großteil dieses Problems kompensiert werden. Denn er erhält weiter Transfers, die zur Besicherung herangezogen werden können. Insgesamt erscheinen Bürgschaftsprogramme hier effizienter als ein Festhalten an den bisherigen Direktzahlungen. Jedoch kann es aus Gründen des sozialstaatlichen Vertrauensschutzes und bei Berücksichtigung von Anpassungskosten gerechtfertigt werden, dass diese Transfers nicht sofort und vollständig abgebaut werden, sondern erst nach Ankündigung und über einen angemessenen Zeitraum gestreckt. KÖHNE (2002) fordert ähnlich, dass „sich besitzstandswahrende Übergangsregelungen nur auf Härtefälle beschränken [sollten]“, wenn die Verteilung der Direktzahlungen über mehrere Jahre gestreckt geändert wird. Aus sozialen Gründen kann daher nur ein zeitlich begrenztes Weiterlaufen der Prämien gerechtfertigt werden. Andere Optionen müssen anders begründet werden.

Für mobiles Kapital kann kein Problem vorliegen. Es verlässt den Sektor, sein Eigentümer erhält nach der neo-

klassischen Theorie den selben Zins wie zuvor. Denn Residualeinkommen gehen in der Landwirtschaft an den Faktor Boden und den Faktor Unternehmer, Kapital wird also nur zu Opportunitätskosten und um Risikoerwägungen korrigiert entlohnt. Immobiles Kapital muss als versunken gelten, es hat aus gesellschaftlicher Sicht nur noch den Wert, der sich aus der Kapitalisierung seines Wertgrenzproduktes bei Schattenpreisen ergibt. Dieses wird durch einen Wegfall der Direktzahlungen nicht berührt, also auch nicht der Wert des immobilien Kapitals. Der Wohlstand der betroffenen Menschen wird allerdings beeinflusst. Eine Amortisation ist kaum noch oder gar nicht mehr zu erwarten, die erwartete Verzinsung fällt geringer aus oder wird nicht mehr realisiert werden. Die Eigentümer verlieren ihr Kapital und können die erwarteten Erträge nicht realisieren. Es entsteht wieder ein Bedürftigkeitsproblem, für dessen Lösung Direktzahlungen nicht effizient sind. Allerdings kann auch hier wieder mit sozialstaatlichem Vertrauensschutz argumentiert werden, zusätzlich noch mit einem Vertrauensschutz, der der Allokationseffizienz dient. Bricht der Staat das Vertrauen, das Investoren in seine Ankündigungen und Politiken setzen, verliert er einen Teil seiner Reputation, die für private Investitionsentscheidungen von Bedeutung ist. Private Kapitalanleger werden bei der nächsten Investition eine höhere Prämie für Politikrisiken berücksichtigen. Der Wohlstand sinkt langfristig, weil in diesem Land real weniger investiert wird. Daher scheint auch hier ein zeitlich begrenztes Weiterlaufen besser zu sein als ein abrupter Wegfall der Direktzahlungen. Je früher allerdings die Ankündigung der Politikänderung erfolgt, desto weniger versinkende Investitionen werden noch getätigt. Wie lange die Direktzahlungen dann noch weiterlaufen sollten, hängt vom Grad der Immobilität der Investitionen ab. Die meisten Maschinen werden über ungefähr zwölf Jahre abgeschrieben. Der Zeitwert dürfte im Durchschnitt beim halben Anschaffungswert liegen. Der Restwert wird häufig größer als null sein, insbesondere wenn die Produktion vor der normalen Abschreibungsfrist beendet wird und die Maschinen in Gunstregionen innerhalb der EU verkauft oder aus der EU exportiert werden können. Unter dem Gesichtspunkt der Sachinvestitionen erscheint ein Zeitraum von sechs bis zehn Jahren vertretbar für das Auslaufen der Direktzahlungen, in Produktionsverfahren mit Spezialgebäuden, die kaum anders nutzbar sind, sind etwas längere Zeiten vertretbar. Letztlich handelt es sich aber um eine rein politische Entscheidung. Wählt man andere Referenzszenarien, z.B. starke Marktschwankungen oder unerwartete technische Fortschritte, die viele Investitionen entschädigungslos entwerten, so sind auch kürzere Übergangszeiten vertretbar.

Der Rückgang der Arbeitseinkommen hängt zum einen davon ab, wieviel von der bisherigen Ackerfläche ohne jegliche Nutzung bleibt bzw. wie arbeitsintensiv künftige Nutzungen sind, wie arbeitsintensiv auf den Flächen vorher produziert wurde und welcher Lohn angesetzt wird. Für die funktionale Einkommensverteilung ist der Schattenpreis der Arbeit anzusetzen. Für den personellen Einkommensrückgang muss die Differenz zwischen dem Wertgrenzprodukt und den persönlichen Opportunitätskosten der Arbeit berechnet werden. Diese Größe kann ein soziales Problem für die landwirtschaftlichen Arbeitskräfte darstellen. Denn je schlechter die Opportunitäten einer Person sind, desto höher ist der persönliche Einkommensverlust, d.h. damit aber auch, dass junge, mobile und gut ausgebildete Landwirte

nur ein relativ kleines, wohl lösbares Problem haben. Wenn sie dennoch Landwirte bleiben möchten, obwohl sie in einem anderen Sektor besser verdienen, folgt daraus nicht, dass die Gesellschaft das landwirtschaftliche Einkommen stützen muss. Denn diese Personen haben Alternativen und entscheiden sich freiwillig dafür, mit geringerem Verdienst auszukommen. Ein persönlicher Einkommensverlust sollte darüber hinaus auch für Vermögende kein soziales Problem, bei dem die Gesellschaft helfen müsste. Schwieriger ist es bei den älteren, außerhalb der Landwirtschaft schwer vermittelbaren Arbeitskräften in strukturschwachen Regionen mit wenigen alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten. Aber auch hier gibt es wesentlich effizientere Maßnahmen des Sozialstaates.

Auf vielen Flächen wird andere Produktion (Wald, Schafhaltung u.ä.) stattfinden, die auch den Faktor Arbeit benötigt. Bedenkt man die geringe Arbeitsintensität des Ackerbaus besonders auf Flächen, die nur wegen der Prämien beackert werden, so kann selbst extensive Tierhaltung u.U. in erheblichem Umfang Kompensation bieten. Auch Neuaufforstungen, deren Subventionierung bei Entkopplung / Wegfall der Direktzahlungen mindestens um den Effekt der Preisverzerrung durch die gegenwärtigen Direktzahlungen gekürzt werden sollte, sind gerade in den ersten Jahren verhältnismäßig arbeitsintensiv und stellen damit eine gute, vorübergehende, u.U. bis zur Rente hinreichende Beschäftigungsmöglichkeit für viele der immobilen, vornehmlich älteren landwirtschaftlichen Arbeitskräfte dar. Zudem wird die Anpassung der Produktion allmählich erfolgen, weil die tatsächlichen, kurzfristigen Produktionskosten aufgrund hoher versunkener Kosten für Maschinen und Gebäude relativ gering sind. Entlassungen und Betriebsaufgaben geschehen also nicht sofort, sondern zeitlich gestreckt. So bestehen also Möglichkeiten, den Arbeitsplatzabbau für einige Menschen ohne größere soziale Härten zu gestalten.

Da man eine Ausbildung als Investition in Humankapital betrachten kann, die einen hohen Anteil versunkener Kosten enthält, und da andere Lebensentscheidungen (Wahl des Lebensortes, Familiengründung) ebenfalls versunkene Kosten in sich tragen und die Mobilität hemmen können, gelten auch hier die Argumente des sozialstaatlichen Vertrauensschutz und der staatlichen Reputation für Investoren. Allerdings rechtfertigen sie keine lebenslange Alimentation junger Menschen. Die Gesellschaft erwartet eine gewisse Mobilität ihrer Mitglieder, wie sie sich z.B. in den Zumutbarkeitskriterien für Arbeitslose ausdrückt.

Die optimale spezielle Intensität der Arbeit auf den weiter ackerbaulich genutzten Flächen dürfte nicht zurückgehen. Im Gegenteil, wenn viel Fläche brach fällt, kann u.U. der Preis für einige Ackerbauprodukte steigen und damit der Arbeitseinsatz auf diesen Flächen.

## 5 Schlussfolgerungen

Die bisherige Diskussion über das Für und Wider sowie mögliche Auswirkungen einer Entkopplung der Direktzahlungen hat in erster Linie auf der unmittelbaren Ebene der Politikempfehlungen stattgefunden. Wenn es ein Ziel der Agrarökonomien als public economists ist, auch der breiten Gesellschaft nützliche Informationen zur Verfügung zu stellen, sollte die Diskussion um Überlegungen und Vorschläge verbreitert werden, die momentan zwar noch nicht

politisch durchsetzbar erscheinen, aber eine effizientere Politik erwarten lassen. Denn eine öffentliche Diskussion über diese Vorschläge kann sowohl andere als die bisher erwarteten gesellschaftlichen Präferenzen zutage fördern als auch diese Präferenzen durch Information ändern. Damit kann sich die politische Durchsetzbarkeit von Vorschlägen in der Zukunft ändern. Vorschläge werden politisch nur dann durchsetzbar sein, wenn sie hinreichend bekannt sind.

Berücksichtigt man die LUCAS-Kritik (1976), dass Politikänderungen auch zu Änderungen der Verhaltensmuster der Betroffenen führen können und diese neuen Verhaltensmuster nur schwer bis gar nicht in Modellen abgebildet werden können, weil sie bisher nicht beobachtet werden konnten, so ist Vorsicht gegenüber den quantitativ prognostizierten Folgen von drastischen Politikänderungen angebracht. Denn sowohl eine Entkopplung als auch ein Wegfall der Direktzahlungen stellen für den Ackerbau in der EU eine drastische Veränderung der Rahmenbedingungen dar. Wie die Menschen darauf reagieren, kann qualitativ noch vermutet werden, dürfte quantitativ aber äußerst schwierig zu fassen sein. So einfach verständlich eine Prognose ist, wenn man sie auf eine Zahl reduzieren kann, und so reizvoll sie damit für Politiker, Beamte, Lobbyisten und Journalisten wird, so gefährlich kann sie werden, wenn sie von jenen als „Wahrheit“ interpretiert und als Argument instrumentalisiert wird, weil weder Vertrauensgrenzen angegeben noch die Problematik der Annahmen erwähnt werden. Diese Zahlen „können daher nur als Aufhellung der Dunkelheit der ungewissen Zukunft betrachtet werden“ (KOESTER und TANGERMANN, 1976), aber nicht als Licht der Wahrheit. Nützlich sind diese Quantifizierungen, wenn sie als Ober- oder Untergrenze interpretiert werden können. So ist der bisher erwartete Zuwachs an Brachflächen als Obergrenze zu verstehen, wenn man die restriktiven Annahmen berücksichtigt, auf denen einige solcher Analysen beruhen. Damit müssen auch die Wohlstandsänderungen, die die Auswirkungen einer veränderten Landallokation nach sich ziehen, eher als obere Grenze verstanden werden. Dieser Effekt wird verstärkt, wenn andere Präferenzen der Gesellschaft in Erwägung gezogen werden, die keinen flächendeckenden Ackerbau benötigen. Diesen Präferenzen kann mit anderen Mitteln, die regional differenziert konzipiert werden, wahrscheinlich effizienter Rechnung getragen werden als mit produktbezogenen oder entkoppelten Direktzahlungen.

Sollten soziale Probleme, wie Arbeitslosigkeit bei einer Entkopplung bzw. einem Wegfall der Direktzahlungen entstehen, sind die dafür generell vorgesehenen Instrumente des Sozialstaates anzuwenden, um den Menschen zu helfen. Mit diesen Problemen kann kein unbegrenztes Weiterlaufen der Direktzahlungen begründet werden. Je schneller der landwirtschaftliche Strukturwandel in einem marktconformen agrarpolitischen Umfeld mit sozialer Abfederung verläuft, desto eher sind diese Probleme gelöst. Eine effiziente Agrarpolitik sollte deshalb als wichtigen Kernpunkt eine Sozial- und Weiterbildungspolitik haben, die den Ausstieg von Arbeitskräften aus dem landwirtschaftlichen Sektor ermöglicht. Auf diese Weise ließen sich viele der Probleme verringern und möglicherweise lösen, mit denen die EU-Länder seit Jahrzehnten ringen. Auch die Beitrittsländer werden verstärkt vor diesem Problem stehen. Alle anderen gesellschaftlichen Pflichten, die die Landwirtschaft hat, und gesellschaftliche Ziele, die sie mithelfen soll zu erreichen,

bleiben davon praktisch unberührt. Lebensmittelsicherheit, schonende Landbewirtschaftung, tiergerechte Haltung, Offenhalten der Landschaft werden nicht dadurch erreicht, dass viele Menschen in der Landwirtschaft arbeiten. Gesellschaftlich geforderte Mindeststandards sind durch Gesetze festzulegen<sup>13</sup>), darüber hinausgehende Ziele, die durch Märkte nicht effizient erreicht werden können, sollten mit einigen wenigen Anreizprogrammen angestrebt werden.

Vertrauensschutz aus sozialstaatlicher und Investorensicht spricht gegen ein abruptes Ende und für ein zeitlich gestrecktes Auslaufen der Direktzahlungen. Es sollte so schnell wie möglich beschlossen werden, damit Menschen nicht unnötige Investitionen in Sach- und Humankapital tätigen, die vermieden würden, wenn es keine Direktzahlungen gäbe. Die sozialen Folgeprobleme solcher politikinduzierten Fehlinvestitionen würden damit begrenzt werden. Zügige Beschlüsse, deren langfristigem Fortbestand vertraut werden kann, senken das Politikrisiko für die Landwirte. Die Verringerung dieses Risikos (vgl. SCHMITZ (2002)) kann für viele wachstumswillige Landwirte bedeutender sein als ein Wegfall der Direktzahlungen.

Solange dieses Risiko besteht, ist den Landwirten anzuraten, flexibel zu bleiben und Investitionen zu meiden, die hohe versinkende Kosten beinhalten. Ebenso sollten sie sich schon jetzt vorbereiten auf eine Situation ohne Direktzahlungen und Alternativen zur jetzigen Bewirtschaftung erwägen. Insbesondere die Kapitalintensität auf Grenzflächen ist kritisch unter die Lupe zu nehmen, größere Bewirtschaftungseinheiten und Kostensenkungen sind anzustreben.

Die Anpassungsfähigkeit der unternehmerischen Landwirte, ihre Innovationsbereitschaft für bisher nicht angewendete Produktionsverfahren machen genaue Prognosen fast unmöglich, weil die daraus resultierenden Verhaltensweisen der Menschen kaum modellmäßig erfasst werden können. Aussagen über die Prognosequalität sind für eine Interpretation der Zahlen essentiell. Die technischen Grenzen der Prognostizierbarkeit müssen anerkannt werden, unabhängig davon, wie hoch die Nachfrage nach einfachen Zahlen ist. Public economists können dennoch ein fruchtbares Betätigungsfeld in der qualitativen Analyse und in der quantitativen Analyse von Politiken finden. Wenn die Ergebnisse letzterer hinreichend vor Fehlinterpretationen geschützt sind, können sie in unmittelbare Empfehlungen münden. Aber gerade in der europäischen Agrarpolitik sind grundlegende Änderungen nur langfristig zu erwarten, wenn die Einsicht in die Notwendigkeit von Änderungen hinreichend gewachsen ist. Diese Einsicht durch Information der Öffentlichkeit zu fördern, ist nach Meinung des Verfassers eine zentrale Aufgabe der Agrarökonomie. Deshalb sollten Agrarökonomien die politische Diskussion grundsätzlicher Ziele und Mittel sowie kaum bekannter Alternativen immer wieder anstoßen und forcieren und sich nicht mit der Analyse und Bewertung von Ausgestaltungsoptionen zufrieden geben.

#### Literaturverzeichnis

- BREITSCHUH, G. (2002): Kostenvergleich bei der pflanzlichen Produktion zwischen Ost und West. Arbeitsbericht. Thüringische Landesanstalt für Landwirtschaft.
- GIERSCHE, H. (1990): On Being a Public Economist. Institut für Weltwirtschaft, Kiel. S. 15–31.
- GÖMANN, H. (2002): Auswirkungen einer Entkopplung von Ausgleichszahlungen auf den EU-Getreidemarkt. *Agrarwirtschaft* 51, H. 8. S. 389–395.
- GROSSKOPF, W. (2001): Agrarpolitik und der Pfad der Tugend. *Agrarwirtschaft* 50. H. 8, S. 498–504.
- HAPPE, K.; BALMANN, A. (2002): Struktur-, Effizienz- und Einkommenswirkungen von Direktzahlungen, *Agrarwirtschaft* 51, H. 8, S. 376–388.
- HENNING, C. (2002): On the political economy of economically efficient compensation schemes. *EuroChoices* Vol. 1, No. 2, Letters, S. 44.
- HENNING, C. (2003): Entkoppelte Direktzahlungen: Meilenstein auf dem Weg zu einer rationalen Wirtschaftspolitik und politische Entwaffnung der Agrarlobbyisten? *Agrarwirtschaft* 52, H. 3, S. 137–139
- HERRMANN, R. (1991): Werturteile und wissenschaftliche Agrarpolitik, *Agrarwirtschaft* 40, H. 7. S. 199–205.
- ISERMEYER, F. (2002): Alternative zu den Reformvorschlägen der Europäischen Kommission. *Agra-Europe* 36/02 vom 26. August 2002, Dokumentation.
- KÖHNE, M. (2002): Die Zukunft der Direktzahlungen an die Landwirtschaft. *Agrarwirtschaft* 51, H. 8, S. 369.
- KOESTER, U. (1992): Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre. 2. Auflage. München.
- KOESTER, U. (2001): Grundsätze für eine Neuausrichtung der Agrarpolitik. *Agrarwirtschaft* 50, H. 4, S. 229–231.
- KOESTER, U.; TANGERMANN, S. (1976). Alternativen der Agrarpolitik. Münster.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften(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.
- KREINS, P.; GÖMANN, H.; HENRICHSMeyer, W. (2002): Auswirkungen der Vorschläge der EU-Kommission im Rahmen der Agenda 2000 Halbzeitbewertung auf Produktion, Faktoreinsatz und Einkommen der deutschen Landwirtschaft. *Agra-Europe* 31/02 vom 29. Juli 2002, Sonderbeilage.
- Kuratorium Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL): Datensammlung Landwirtschaft, Darmstadt.
- KUHLMANN, F.; BERG, E. (2002): The Farm as an Enterprise – The European Perspective. 13<sup>th</sup> International Congress of Farm Management. 7.-12. Juli 2002, Arnhem (Niederlande).
- LUCAS, R. E. (1976): Econometric Policy Evaluation: A Critique. In: Brunner, K; Meltzer, A.H. (Hrsg): *The Phillips Curve and Labor Markets*. Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Ausgabe 1. Amsterdam, New York, Oxford. S. 19–46.
- MANN, S. (2002): Konzeptionelle Potenziale des schweizerischen Direktzahlungsregimes für die EU. *Agrarwirtschaft* 51, H. 8, S. 370–375.
- POPPER, K. R. (1966): *Logik der Forschung*. 2. erweiterte Auflage. Tübingen.
- SCHMITZ, P. M. (2002): Halbzeitbewertung der Agenda 2000: Chancen und Risiken von Fischlers Reformkurs. *Agrarwirtschaft* 51, H. 6, S. 289–291.
- Verfasser: Dipl.-Ing. agr. GUNNAR BREUSTEDT, Institut für Agrarökonomie, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Olshausenstraße 40, D-24118 Kiel, Tel. +49 431 880 4438 (E-Mail: gbreustedt@agric-econ.uni-kiel.de)

Ich möchte mich bei Herrn Prof. Dr. KOESTER für anregende Diskussionen zu diesem Thema und die ersten kritischen Durchsichten des Manuskriptes sowie bei einem der Gutachter und Herrn Dr. MANEGOLD für die hilfreichen und verbessernden Anmerkungen bedanken. Verbleibende Unzulänglichkeiten sind selbstverständlich von mir zu verantworten.

13) Auch wenn dieser politische Prozess schwierig ist, solange er demokratisch vonstatten geht und verfassungsmäßige Rechte gewahrt bleiben, erscheint er als der effizienteste Weg. Dass sein Ergebnis von einzelnen Gruppen, z.B. den Landwirten, als ungerecht empfunden werden kann, ist in einer Demokratie unvermeidlich.