

Entkoppelte Prämien, Bodenpreise und Wettbewerbsfähigkeit

Stefan Kilian und Klaus Salhofer
Technische Universität München

Die Liberalisierung der landwirtschaftlichen Märkte führt zu steigendem Kostendruck auf die heimischen Landwirte, da die internationale Konkurrenz zunimmt. Von Seiten landwirtschaftlicher Interessensvertreter werden daher immer wieder Unterschiede in den Faktorkosten im Vergleich zu beispielsweise Entwicklungsländern als Argument für die Aufrechterhaltung von Protektion und Subventionen geäußert (z.B. BAUERNBUND ÖSTERREICH, 2003). Einen wesentlichen Kostenfaktor der landwirtschaftlichen Produktion stellt Boden dar. Höhere Bodenpreise bedeuten höhere Produktionskosten. Dies gilt aus ökonomischer Sicht unabhängig davon, ob sich der Boden im Eigenbesitz befindet (kalkulatorische Opportunitätskosten) oder gepachtet wird (pagatorische Kosten für Pachtaufwand). Allerdings mindert teures Pachten landwirtschaftlicher Fläche direkt den betriebswirtschaftlichen Gewinn und damit die Überlebenschance des Betriebs. Mittlerweile beträgt der Pachtanteil in Deutschland mehr als 60 % (DBV, 2008) und ist auch in vielen anderen EU Ländern sehr hoch. So weisen beispielsweise Belgien und Frankreich Pachtanteile von über 65 % auf. In fast allen EU Ländern liegt der Pachtanteil über 30 % mit einer steigenden Tendenz (SWINNEN et al., 2008).

Die Wettbewerbsfähigkeit und Überlebensfähigkeit von Betrieben hängt also zu einem bestimmten Grad von den Bodenpreisen ab. Diese wiederum können stark durch die Agrarpolitik beeinflusst werden. Die Beobachtung, dass sich Protektionsmaßnahmen, wie zum Beispiel Einfuhrbeschränkungen, zu einem guten Teil in den Bodenpreisen kapitalisieren, geht bereits auf Arbeiten von Adam Smith und David Ricardo zur Grundrente zurück und wird auch im Zusammenhang mit modernen agrarpolitischen Maßnahmen, wie Preisstützungen oder später Direktzahlungen, immer wieder und seit sehr langer Zeit von Agrarökonomen thematisiert (FLOYD, 1965; HERDT and COCHRANE, 1966; OECD, 2008). Protektion und Subvention unterstützen damit, abhängig vom Pachtanteil, nicht unbedingt die aktiven Landwirte, sondern die Besitzer von Boden (genau genommen jene Personen, die bei Einführung einer Stützungsmaßnahme bzw. zum Referenzzeitpunkt den Boden in Besitz hatten). Dieses Argument ist natürlich nicht neu, wird aber in der politischen Diskussion wie auch in der wissenschaftlichen Evaluierung von alternativen agrarpolitischen Maßnahmen immer wieder gerne übersehen oder wegdefiniert. So gut wie alle Studien zur Transfereffizienz (Verhältnis des Nutzens für die Landwirte zu den Kosten aller anderen Bevölkerungsgruppen, ausgelöst durch eine agrarpolitische Maßnahme) der Agrarpolitik nehmen an, dass eine Erhöhung der Grundrente gleichbedeutend mit einer Erhöhung des landwirtschaftlichen Einkommens zu

setzen ist (z.B. GISSER, 1993; DEWBRE et al., 2001) oder gleichbedeutend, dass die gesamte Produzentenrente dem landwirtschaftlichen Einkommen entspricht (z.B. GARDNER, 1983; SALHOFER, 1996). Beide Ansätze berücksichtigen nicht, dass ein Teil dieser Rente nicht den aktiven Landwirten zugute kommt. Will man aber die Effizienz einer Agrarpolitik oder deren Reform richtig beurteilen, nimmt die Frage des Grads der Kapitalisierung vor dem Hintergrund hoher und stetig steigender Pachtanteile einen immer größeren Stellenwert ein, so auch im Hinblick auf die letzte Reform der EU-Agrarpolitik im Jahre 2003. Konkret stellt sich die Frage, welchen Einfluss diese Reform auf die Kapitalisierung der Zahlungen in die Pacht- und Kaufpreise für Boden hat. Trägt sie zu einer stärkeren Wettbewerbsfähigkeit der aktiven Landwirte bei oder profitieren weiterhin die Eigentümer des Landes?

Bei der so genannten Fischler-Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, die ab dem Jahre 2005 umgesetzt wurde, kam es zu einer Umstellung der Flächen- und Tierprämien auf so genannte entkoppelte Zahlungen. Der Terminus „entkoppelt“ soll darauf hinweisen, dass die Zahlungen nicht mehr von der produzierten Menge abhängen. Dieser Systemwechsel sollte vor allem die Verhandlungsposition der EU in der laufenden WTO-Runde stärken, da eine höhere Konformität mit dem vorgegebenen Ziel der Produktionsneutralität erreicht werden konnte.

Umgesetzt wurde der Kernpunkt der Fischler-Reform, die Entkopplung, durch die Betriebsprämienreglung. Landwirte erhalten ihre Betriebsprämie, die sich entweder von den durchschnittlichen Zahlungen der Jahre 2000 – 2002 (Historisches Modell) oder von einem regionalen Durchschnitt (Regionalmodell) oder von beidem (Hybrid-Modell) ableitet, in Form von so genannten Zahlungsansprüchen. Da die Zahlungsansprüche auf ein Hektar landwirtschaftliche Fläche lauten, wurde die Betriebsprämie durch die Zahl der im Jahr 2005 bewirtschafteten Hektare dividiert und innerbetrieblich gleichwertige Zahlungsansprüche errechnet. Diese sind, ähnlich wie herkömmliche Finanztitel, losgelöst vom Boden handelbar. Dieses Instrument der Agrarpolitik ist völlig neu und erinnert an das sogenannte Bond-System, das von TANGERMANN (1991) vorgeschlagen wurde. Durch die Möglichkeit, die Zahlungsansprüche auch ohne Boden zu handeln, könnte man vermuten, dass sich dadurch die Zahlungen auch vom Faktor Boden entkoppeln und damit mittel- und langfristig zu einer Senkung der Boden- und Produktionskosten führen. Allerdings, und diese Einschränkung erweist sich als sehr bedeutsam, können diese Zahlungsansprüche nur aktiviert und damit monetarisiert werden, wenn einem Zahlungsanspruch auch ein entsprechender Hektar an bewirtschafteter Fläche gegenübersteht. Als

bewirtschaftet gilt in diesem Zusammenhang auch die Erhaltung des Bodens in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand. Eine Produktion ist nicht erforderlich.

Agrarökonomien haben schon sehr früh ihre Bedenken bezüglich der Auswirkungen dieser handelbaren Zahlungsansprüche auf die Pachtpreise geäußert. ISERMEYER (2003) sieht bereits völlig richtig, dass im Falle des Regionalmodells die Prämienrente weitgehend den Grundeigentümern zufällt. KILIAN und SALHOFER (2008) erweitern die Arbeit von ISERMEYER (2003) auf den Kaufmarkt von Boden und zeigen, dass im Endeffekt immer das Verhältnis zwischen der Zahl der ausgegebenen Zahlungsansprüche und der Zahl der Hektare, mit der diese Zahlungsansprüche aktiviert werden können, ausschlaggebend sind. Sind Zahlungsansprüche im Überschuss vorhanden, so kapitalisiert sich zumindest ein Teil der Zahlungen weiterhin im Faktor Boden. Am stärksten ist die Kapitalisierung im Fall des Regionalmodells und am schwächsten im Fall des Historischen Modells. Gibt es weniger Zahlungsansprüche als Fläche, so ist damit zu rechnen, dass sich die zukünftigen Zahlungen im Wert dieses „Finanztitels“ kapitalisieren und vom Preis für Boden entkoppeln. Zu ähnlichen Ergebnissen mit Hilfe anderer theoretischer Modelle kommen CORLEUX et al. (2008) und CIAIAN et al. (2008).

Nicht ganz leicht zu beantworten ist jedoch die Frage, ob Zahlungsansprüche oder die Fläche im Überschuss vorhanden sind. So ist zwar die Zahl der ausgegebenen und aktivierten Zahlungsansprüche bekannt, die für eine Aktivierung potenziell zur Verfügung stehende Fläche ist jedoch viel schwieriger zu berechnen. So basieren beispielsweise in Deutschland die Datenbanken, die Informationen zur landwirtschaftlichen Fläche beinhalten (u.a. Kataster und Agrarstatistik) auf unterschiedlichen Grundgesamtheiten und ermöglichen keine vollständige bzw. stichtagsgenaue Erfassung der Fläche. SALHOFER et al. (2009) versuchen das Verhältnis von Zahlungsansprüchen zur Fläche für Deutschland auf verschiedene Arten zu ermitteln und kommen zu dem Ergebnis, dass eher von einem Überschuss an Zahlungsansprüchen ausgegangen werden muss. Ihre Berechnungen werden auch von folgenden Beobachtungen unterstützt. Der tatsächliche Handel mit Zahlungsansprüchen ist sehr gering. Sieht man vom Transfer der Zahlungsansprüche aufgrund einer Hofübergabe oder des Wechsels des Flächenbesitzes ab, so wurden zwischen 2005 und 2008 lediglich ca. 1,5 % der Zahlungsansprüche gehandelt. Noch aussagekräftiger scheint jedoch, dass die Preise, die für Zahlungsansprüche bezahlt werden, gemessen an ihrem Barwert, sehr gering sind. So wurde im Jahre 2007 im Durchschnitt in den einzelnen Handelsregionen (Bundesländer) Deutschlands in etwa das 1-1,5-fache des Nennwerts bezahlt. Dies entspricht in keinsten Weise dem Barwert eines Zahlungsanspruches, der in etwa beim 5-10-fachen (SALHOFER et al., 2009) des Nennwertes liegt. Diese offensichtlich sehr geringe Nachfrage nach Zahlungsansprüchen deutet darauf hin, dass sie im Überschuss vorhanden sind. Ein weiteres Indiz für einen Überschuss erscheint die Tatsache, dass nicht alle ausgegebenen Titel aktiviert werden. So wurden im Jahre 2008 in Deutschland ca. 1 % der Zahlungsansprüche nicht aktiviert. Ähnliche Ergebnisse bzgl. der Preise und Aktivierung wie für Deutschland werden in SWINNEN et al. (2008) auch für viele andere EU-

Länder dokumentiert. Der durchschnittliche Preis von Zahlungsansprüchen im Vergleich zum Nennwert ist demnach in den meisten Mitgliedsstaaten ähnlich hoch wie in Deutschland. Der Prozentsatz der nicht aktivierten Zahlungsansprüche liegt in den meisten Mitgliedsstaaten (für welche Daten vorliegen) wesentlich höher als in Deutschland (z.B. Frankreich 2,2 %, Spanien 1,2 %, Belgien 6,8%, Schottland 2,4 %). In keinem der Mitgliedsstaaten wird eine Zahlungsanspruchsknappheit dokumentiert. Darüber hinaus kann die Studie von SWINNEN et al. (2008) keine Indizien dafür finden, dass sich die Kauf- und Pachtpreise, so wie deren Entwicklung durch die Reform, verändert hätten.

Diese Indizien dafür, dass sich die Betriebsprämien wahrscheinlich weiterhin in einem gewissen Ausmaß im Faktor Boden kapitalisieren, beantworten aber noch nicht die Frage, wie hoch die Kapitalisierung im Vergleich zu den früheren Flächen- und Tierprämien ist. Dieser Frage gehen KILIAN et al. (2008) nach. Sie vergleichen die Stützungssysteme vor und nach der Fischler-Reform 2003 theoretisch und empirisch. Theoretisch argumentieren sie, dass die Flächenprämien vor der Reform als Subvention an den Faktor Boden gesehen werden können (Inputsabvention), die Tierprämien als eine Art Outputsubvention, die über die Höchstbesatzdichte auch in gewisser Weise an Land gekoppelt war. Im Falle eines Überschusses von Zahlungsansprüchen sind nun nach der Reform alle Subventionen eng an den Faktor Boden gebunden, und die Betriebsprämie kann in ihrer Gesamtheit als eine Subvention an den Faktor Boden gesehen werden. Laut Theorie kapitalisieren sich aber Subventionen an den Faktor Boden stärker im Bodenpreis als Outputsubventionen (OECD, 2008). Es ist also damit zu rechnen, dass der Grad der Kapitalisierung mit der Umstellung auf die Betriebsprämien gestiegen ist. Empirisch können die Autoren diese theoretischen Überlegungen auch für Pachtpreise auf Gemeindeebene für Bayern bestätigen. Sie zeigen zuerst, dass ein zusätzlicher Euro an Flächen- und Tierprämien vor der Reform den Pachtpreis im Durchschnitt um 40 – 50 Cent erhöht hat. Nach der Reform steigt die Kapitalisierung zusätzlich um etwas weniger als 20 Cent.

Ein weiteres Problem ergibt sich durch die unterschiedliche Implementierung der Reform in den einzelnen Mitgliedsstaaten. Während viele Staaten (z.B. Frankreich, Spanien) das Historische Modell wählten, haben zum Beispiel Deutschland und England ein dynamisches Hybrid-Modell gewählt, das nach einer bestimmten Zeit in ein Regionalmodell übergeht. Darüber hinaus ist auch der Grad der Entkopplung zwischen den Mitgliedsstaaten sehr unterschiedlich. Während Frankreich und Spanien nur das geforderte Minimum an Entkopplung umsetzten, kam es in Deutschland oder England zu einer vollständigen Entkopplung aller Prämien. Unterschiedliche Implementierungsvarianten und Entkopplungsgrade führen aber zu unterschiedlichen Kapitalisierungsraten und Auswirkungen auf die Bodenpreise und damit auf die Wettbewerbsfähigkeit.

Die so genannte Entkopplung der Direktzahlungen durch die letzte Agrarreform erscheint auf den ersten Blick als ein großer Reformschritt. Tatsächlich bleiben die Zahlungen aber an den Faktor Boden gebunden und damit sind die Auswirkungen in vielerlei Hinsicht jenen vor der Reform ähnlich. Durch die starke Bindung der Aktivierung der

Zahlungsansprüche an den Faktor Boden muss sogar noch von einer stärkeren Kapitalisierungsrate, als vor der Reform ausgegangen werden. Die Kapitalisierung der Subventionen im Faktor Boden scheint aber aufgrund des bereits sehr hohen und kontinuierlich steigenden Pachtanteils ein zunehmendes Problem für die aktiven Landwirte und die Transfereffizienz der Agrarpolitik zu sein. Die Kapitalisierung könnte beträchtlich vermindert werden, wenn die Zahlungsansprüche vom Land entkoppelt würden. Diese Forderung ist auch ein wichtiges Element des Bond-Systems (SWINBANK and TRANTER, 2004). Erreicht werden könnte diese Entkopplung dadurch, dass die Anzahl der Zahlungsansprüche im Vergleich zur Zahl der Hektare, die zur Aktivierung herangezogen werden können, vermindert wird. Der politische Widerstand gegen das Bond-System, das bereits bei der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 1992 diskutiert wurde (DAUGBJERG, 2004), lassen allerdings bezweifeln, ob die völlige Entkopplung der Zahlungen vom Faktor Boden politisch überhaupt erwünscht ist.

Literatur

- BAUERNBUND ÖSTERREICH (2003): WTO, kurz und bündig. Wien.
- CIAIAN, P., A. KANCS and J. SWINNEN, J. (2008): Static and Dynamic Distributional Effects of Decoupled Payments: Single Farm Payments in the European Union. LICOS Discussion Paper Series 207/2008. Katholieke Universiteit Leuven.
- COURLEUX, F., H. GUYOMARD, F. LEVERT and L. PIET (2008): How the EU Single Farm Payment Should Be Modelled: Lump-sum Transfers, Area Payments or... What Else? Working Paper SMART – LERECO N°08-01. INRA, Rennes.
- DAUGBJERG, C. (2004): Why the Bond Scheme Was Not Adopted in 1992. In: Swinbank, A. and R. Tranter (eds.) (2004): A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform. CABI Publishing, Cambridge: 93-110.
- DBV (Deutscher Bauernverband) (2008): Situationsbericht 2009. Berlin.
- DEWBRE, J., J. ANTÓN and W. THOMPSON (2001): The Transfer Efficiency and Trade Effects of Direct Payments. In: American Journal of Agricultural Economics 83 (5): 1204-1214.
- FLOYD, J.E. (1965): The Effects of Farm Price Support on the Returns on Land and Labor in Agriculture. In: Journal of Political Economy 73 (2): 148-158.
- GISSER, M. (1993): Price Support, Acreage Controls, and Efficient Redistribution. In: Journal of Political Economy 101 (4): 584-611.
- GARDNER, B.L. (1983): Efficient Redistribution through Commodity Markets. In: American Journal of Agricultural Economics 65 (2): 225-234.
- HERDT, R.W. and W.W. COCHRANE (1966): Farm Land Prices and Farm Technological Advance. In: Journal of Farm Economics 48 (2): 243-271.
- ISERMAYER, F. (2003): Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 03/2003, Braunschweig.
- KILIAN, S. and K. SALHOFER (2008): Single Payments of the CAP: Where Do the Rents Go? In: Agricultural Economics Review 9 (2): 96-106.
- KILIAN, S., J. ANTON, N. RÖDER and K. SALHOFER (2008). Impacts of the 2003 CAP Reform on Land Prices and Capitalization: from Theory to Empirical Results. Paper presented at the 109th EAAE Seminar, Viterbo.
- OECD (2008): Agricultural Support, Farm Land Values and Sectoral Adjustment: the Implications for Policy Reform. Paris.
- SALHOFER, K. (1996): Efficient Income Redistribution for a Small Country Using Optimal Combined Instruments. In: Agricultural Economics 13 (3): 191-199.
- SALHOFER, K., N. RÖDER, S. KILIAN, M. ZIRNBAUER und S. HENTER (2009): Märkte für Zahlungsansprüche. Unveröffentlichte Studie für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Technische Universität München.
- SWINBANK, A. and R. TRANTER (eds.) (2004): A Bond Scheme for Common Agricultural Policy Reform. CABI Publishing, Cambridge.
- SWINNEN, J., P. CIAIAN and A. KANCS (2008): Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy. Unpublished Report to the European Commission, Centre for European Policy Studies, Brussels.
- TANGERMANN, S. (1991): A Bond Scheme for Supporting Farm Incomes. In: Marsh, J., B. Green, B. Kearney, L. Mahé, S. Tangermann and S. Tarditi (1991): The Changing Role of the Common Agriculture Policy: the Future of Farming in Europe. Belhaven Press, London: 95-101.

Kontaktautor:

PROF. DR. KLAUS SALHOFER

Technische Universität München

Lehrstuhl für VWL – Umweltökonomie und Agrarpolitik

Alte Akademie 14, 85350 Freising-Weißenstephan

Tel.: 081 61-71 34 07, Fax: 081 61-71 34 08

E-Mail: salhofer@wzw.tum.de