Die Folgen für den Pachtmarkt

Wie wirkt sich das Kombimodell auf die Preise aus? Jan-Christoph Friedrichs und Nils Banse haben drei mögliche Zukunftsszenarien entwickelt.

Die bisher diskutierte Ausgestaltung des Kombimodells könnte negative Effekte vor allem für wachstumsorientierte Landwirte mit sich bringen. Um speziell den Pachtmarkt unter die Lupe nehmen zu können, hier noch ein Mal kurz die wichtigsten Fakten:

- Die bisherige Ausgestaltung des Kombimodells sieht einen Referenzzeitpunkt für die Gewährung der Prämienrechte vor.
- Die Prämienrechte sollen dem Landwirt zugesprochen werden, der die betreffenden Flächen zum 1. Januar 2005 bewirtschaftet. Entscheidend ist dabei, dass die Zahlungsansprüche dem Bewirtschafter und nicht dem Grundeigentümer zugeteilt werden.

Erfolgt in den kommenden Jahren ein Bewirtschafterwechsel, stellt sich die Frage, bei wem das Prämienrecht verbleibt, zu welchen Konditionen ein Übergang erfolgt, und welche Auswirkungen auf die Pachthöhe zu erwarten sind.

Nach der Verordnung (EU) 1782/2003 können die Prämienrechte innerhalb der Mitgliedstaaten übertragen werden. Zusätzlich können die Mitgliedstaaten die Übertragbarkeit von Zahlungsansprüchen auf Regionen beschränken.

In Deutschland ist davon auszugehen, dass mit Ausnahme der Länder Berlin und Brandenburg, die zusammen eine Region bilden, die Bundesländer die einzelnen Regionen darstellen werden, innerhalb deren Grenzen gehandelt werden darf. Wichtig ist, dass die künftige Übertragung der Prämienrechte voraussichtlich mit oder ohne Fläche möglich sein wird.

Die Handelbarkeit von Prämienrechten ist aus Sicht der landwirtschaftlichen Unternehmer prinzipiell zu begrüßen. Den Förderungsempfängern wird ein höheres Maß an Flexibilität eingeräumt. Beispielsweise könnte aus zukünftigen Prämienzahlungsansprüchen durch Veräußerung oder Beleihung des Rechtanspruches kurzfristig Liquidität für neue unternehmerische Entwicklungen gewonnen werden. Darüber hinaus wird durch die Möglichkeit des Handels grundsätzlich vermieden, dass dem landwirtschaftlichen Sektor bei Flächenverlusten (z. B. Bauland und Straßenbau) das jeweilige Fördervolumen verloren geht. Bei einer abnehmenden landwirtschaftlichen Nutzfläche wird der Anteil geförderter Fläche zunehmen bzw. (Anpassungen im Agrarhaushalt unberücksichtigt) der durchschnittliche Förderbetrag pro Hektar wachsen.

Damit Prämienrechte handelbar werden, müssen allerdings zunächst Märkte entstehen. Eine ausreichende Anzahl von Anbietern und Nachfragern ist erforderlich, damit sich ein Preis bilden kann.

Mit der Beschränkung des Handels auf die Regionen entstehen mehrere kleine Märkte. Dabei sind die Preisbildungen in einem Markt nicht auf andere Märkte übertragbar. Das liegt an den unterschiedlichen Prämienniveaus und variablen Gewichtungen von Angebot und Nachfrage wegen unterschiedlichen Flächenverbrauchs für Siedlungs- und Straßenbau in den Regionen.

Hinzu kommt, dass selbst innerhalb der Regionen die einzelnen Zahlungsansprüche bis zum Ende des Abschmelzungsprozesses im Jahr 2012 unterschiedliche Höhen aufweisen, da sich – neben einer Differenzierung in Acker- und Grünlandprämien – die Prämienrechte aus den regionalen Sockelbeträgen plus den betriebsindividuell zugeteilten Beträgen ergeben. Zersplitterte regionale Teilmärkte mit unterschiedlichen Handelsprodukten werden die Bildung eines transparenten Marktgeschehens deutlich erschweren. Die administrative Einrichtung von Prämienbörsen – entsprechend der Milchquote – dürfte

Übersicht 1: Musterkalkulation für den Wert eines Prämienrechtes? (in €/ha)

Süd-Niedersachsen	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ackerprämie	259	259	266	269	272	276	292	326
Grünlandprämie	102	102	124	135	147	158	214	326
Differenz	157	157	141	134	126	118	79	0
Zinssatz (%)	6	6	6	6	6	6	6	6
abgezinste Differenzen	148	140	119	106	94	83	52	0
Barwert der Differenzen	742							
geschätzter Marktwert	400							

Foto: hapo

schwierig werden, wenn sie überhaupt gewollt ist.

Wenn in einer Region sämtliche Flächen prämienberechtigt sind und Prämienrechte frei werden, können sich Marktwerte für diese freien Prämienrechte bilden. Da grundsätzlich freie Ackerprämienrechte auch auf Grünland aktiviert werden können, ist anzunehmen, dass frei werdende Ackerprämien Grünlandzahlungsansprüche verdrängen werden.

Ein maximaler Kaufpreis lässt sich aus der Summe der abgezinsten Differenzen ableiten (Übersicht 1). Es ist allerdings anzunehmen, dass der Marktwert deutlich unter diesem Ergebnis liegen wird. Denn nur bei deutlichen Wertabschlägen dürfte das Interesse der Landwirte an diesen risikobehafteten Kapitalanlagen geweckt werden.

Was kann ein Landwirt tun, der beispielsweise 2005 eine Fläche ohne Prämienrecht erhält? Ihm bleibt die Möglichkeit, sich selbst auf die Suche nach freien Prämienrechten zu machen. Dies kann auf verschiedenen Wegen geschehen. Denkbar sind vom Umhören im Kreis der Berufskollegen über das Schalten einer Anzeige in der landwirtschaftlichen Fachpresse bis hin zum Beauftragen von Personen, die hieraus ein Maklergeschäft entwickeln könnten, verschiedene Varianten. Die Suche wird jedenfalls in vielen Fällen mit Kosten verbunden sein. Es werden nahezu allen landwirtschaftlich genutzten Flächen Prämienrechte zugeteilt. Jährlich gehen in Deutschland jedoch rund 50 000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche durch Siedlungs- und Straßenbau verloren. Die auf diesen Flächen aktivierten Prämienrechte werden frei und können nur noch genutzt werden, wenn sich andere Flächen zu deren Aktivierung finden. Daher wird mittelfristig mit einem Angebotsüberschuss an Prämienrechten gerechnet, da überzählige Prämienrechte aufgrund der fehlenden Flächen nicht mehr aktiviert werden können. Der Preis für Prämienrechte dürfte sich auf sehr niedrigem Niveau einpendeln, oder die Rechte dürften gar wertlos werden.

Die Fragen, welches Preisgefüge für Prämienrechte zu erwarten ist, wird derzeit von unterschiedlichen Spekulationen genährt. Die kontroversen Erwartungen werden in den folgenden Szenarien zusammengetragen.

Szenario 1. Der Verpächter hat seinem Pächter eine Fläche von 100 ha gekündigt und überlegt, ob es nicht vorteilhaft wäre, sie an einen Interessenten – einen besonders erfolgreichen Landwirt – zu verpachten. Wenn der Pächter nun dem Interessenten die ihm für seine gepachteten Flächen zugeteilten Prämienrechte bei Übergabe des Pachtlandes vorenthält, kann der Interessent von anderen Landwirten für einen sehr geringen Preis Prämienrechte kaufen. Die Pachtforderung vom Verpächter wird insoweit nicht beeinflusst werden. Für ihn wäre es nicht einsichtig, weniger Pacht vom Interessenten zu verlangen als vom Pächter. Es wäre also eine Konservierung der derzeitigen Situation auf dem Pachtmarkt für landwirtschaftliche Flächen zu erwarten. Die Prämienzahlungen an den Bewirtschafter werden weiterhin an die Bodeneigentümer durchgereicht. Eine Erhöhung der Effizienz der Förderung landwirtschaftlicher Betriebe würde also nicht erreicht.

Bei der Betrachtung dieses Szenarios stellt sich die Frage, warum überhaupt ein Referenzzeitpunkt gesetzt wird und die komplexe und rechtlich umstrittene Zuteilung auf einen – langfristig betrachtet – historischen Bewirtschafter erwogen wird, statt die Prämie so wie bisher auch dem jeweils aktuellen Bewirtschafter zukommen zu lassen. Der Umverteilungseffekt ist der Gleiche wie bei einer starren Bindung des Prämienrechtes an die Fläche. Allerdings würde die mit den derzeit diskutierten Modellen einhergehende Rechtsunsicherheit und Verunsicherung vermieden. Ein unverändertes Pachtpreisniveau bzw. ein weiterhin stattfindendes Weiterreichen der Prämien, dürften zweifellos die Grundeigentümer begrüßen. Dieses sollte allerdings nicht allzu streng als Misserfolg der Agrarreform gewertet werden. Letztlich befinden sich rund 46 % bzw. 12 % (West- bzw. Ostdeutschland) der landwirtschaftlichen Nutzflächen im Eigentum der landwirtschaftlichen Unternehmer. Bezogen auf diese Flächenanteile sind also keine Förderungsverluste zu befürchten. Darüber hinaus profitieren zahlreiche ehemalige Landwirte, die ihre Flächen im Rahmen der Betriebsaufgabe als Baustein der Altersicherung im Vertrauen auf eine verlässliche Agrarpolitik und ein in seinen Grundsätzen unstrittiges Pachtrecht verpachtet haben. Da die Alterssicherung der Landwirte generell auf öffentliche Zuwendungen angewiesen ist, ist auch diesbezüglich der vermeintliche Förderungsverlust relativ zu beurteilen.

Szenario 2. Der Pächter ist nach der Kündigung seiner Pachtflächen derart verstimmt, dass er dem Interessenten bzw. zukünftigen Pächter die

Übersicht 2: Alternativen zur Verpachtung

Bewirtschaftungsvertrag	mit Haftung
Gesellschaftsgründung (GbR)	mit Haftung
Gesellschaftsgründung (KG, GmbH)	mit Haftungsbeschränkung

Prämienrechte nicht übertragen will. Unter der Annahme, dass die Märkte, an denen Prämienrechte gehandelt werden, erst einmal entstehen müssen, stellt sich die Situation grundlegend anders dar.

Wenn es für den Interessenten unsicher ist, ob er für die zu pachtenden Flächen irgendwo Prämienrechte erwerben kann, wird er ein deutlich geringeres Pachtangebot abgeben. Die Verpachtung der Flächen an den Interessenten würde dadurch für Verpächter wenig attraktiv. Der Verpächter dürfte darüber hinaus über den Verlust des Prämienrechtes seiner Flächen ungehalten reagieren und den Sachverhalt als Vertrauensverlust in das Landpachtrecht werten. Die Landpacht, die über Generationen für beide Seiten Planungs- und Rechtssicherheit bedeutet hat, würde unterhöhlt. Zukünftig werden Landwirte, die ihre aktive unternehmerische Tätigkeit altersbedingt oder aufgrund anderer Erwerbsmöglichkeiten aufgeben wollen, Alternativen zur Verpachtung prüfen, die sie vor negativen Auswirkungen der Agrarpolitik verschonen (Übersicht 2, S. 27).

Foto: Esser

Planungssicherheit ist bei anstehenden Verpachtungen nicht gegeben. Doch die flexible Reaktion z. B. auf das Angebot eines Bewirtschaftungsvertrags vom Eigentümer kann eine Chance sein.

Szenario 3. Der Verpächter, Pächter und Interessent setzen sich zur Neuverpachtung der derzeit vom Pächter bewirtschafteten Flächen an einen Tisch. Beide Landwirte haben zuvor ihr maximales Pachtgebot kalkuliert.

Der Interessent muss aufgrund der Unsicherheit der Übertragung der Prämie sein Pachtgebot ohne Prämie kalkulieren. Sein Vorgehen würde dem grundsätzlichen politischen Willen einer entkoppelten Prämie entsprechen. Sein Pachtgebot (Übersicht 3) errechnet sich bei langjährig überdurchschnittlichen Leistungen im Ackerbau ohne Prämie mit einem erzielbaren Reinertrag von 180 €/ha. Nach Abzug eines Zinsansatzes für das Besatzkapital ergibt sich eine erzielbare Grundrente und damit sein maximales Pachtgebot von 80 €/ha.

Der Pächter ist bei der Berechnung seines Pachtangebots ebenso vorgegangen. Da seine ackerbaulichen Fähigkeiten geringer sind, bringt ihm der zusätzliche Hektar nur einen zusätzlichen Reinertrag über die Fruchtfolge von 130 €/ha. Ohne die Prämie mit zu kalkulieren kann er – auch aufgrund einer höheren Kapitalbindung – nur zehn €/ha Pacht bezahlen. Ihm ist klar, dass die wirtschaftliche Verwertung durch Verkauf des ihm zugeteilten Prämienrechtes unsicher erscheint. Bei Verlust der Pachtfläche entgehen ihm die Prämienzahlungen. Deshalb wird er bereit sein, auf einen Teil der entkoppelten Prämie zu verzichten, um damit sein Pachtangebot zu erhöhen. Wenn ihm eine Veräußerung des Rechts unmöglich erscheint, kann er sein Pachtgebot maximal um den Betrag der Prämie von 300 €/ha erhöhen, ohne wirtschaftlich unvernünftig zu handeln. Daraus ergibt sich sein maximales Pachtgebot von 310 €/ha.

Damit kann der Pächter seinen Mitbewerber überbieten. Der Verpächter erteilt dem Pächter den Zuschlag. Der Boden bleibt beim schwächeren Bewirtschafter.

Wie dieses dritte Szenario zeigt, kann sich als Effekt der Agrarreform einstellen, dass der Boden keineswegs zum besten Wirt wandert, sondern beim Eigentümer des Prämienrechts bleibt. Der Strukturwandel würde dadurch gehemmt, die Entwicklung leistungsstarker und wachstumswilliger Betriebe geschwächt.

Fazit. Derzeit sind die landwirtschaftlichen Unternehmer sehr verunsichert. Wegen der künftigen Regelungen der Prämienrechte ist ein Klima entstanden, in dem wachstumswilligen Betrieben die Möglichkeit zur Pachtung von Flächen sehr schwer gemacht wird. Diese Konservierung der überkommenen Strukturen kann sicherlich nicht das Ziel der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik sein.

***Nils Banse**, Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen, und*
***Dr. Jan-Christoph Friedrichs,** Betriebswirtschaftliches Büro Göttingen*

Übersicht 3: Wie hoch werden die Gebote für die Pachtflächen sein? (in €/ha)

	Erfolgreicher Landwirt	Weniger erfolgreicher Landwirt
+ zusätzlicher Reinertrag ohne Prämie	180	130
– Zinsansatz für Besatzkapital	–100	–120
Grundrente (ohne Prämie) = maximal zahlbare Nettopacht	80	10
+ Prämie		300
maximal zahlbare Nettopacht = bei Unveräußerbarkeit des Prämienrechts		310