

Thesen zur Entwicklung der Verkehrswerte landwirtschaftlicher Flächen durch die Prämienentkopplung

Dipl.-agr.-Ing. (FH) Karsten Beck, ö.b.v. SV, Gütter & Schein,
Bischof-Wedekin-Str. 1, D-31162 Bad Salzdetfurth, www.gs-gutachter.de

Die gemeinsame Agrarpolitik zeigt, wie schwierig es ist, den unterschiedlichen Interessen der verschiedenen europäischen Länder gerecht zu werden. Zielsetzung des im Juli diesen Jahres in Luxemburg geschnürten Kompromisspaketes war es die Ausgleichszahlungen an die Landwirte von der Produktion zu entkoppeln. Damit sollen die flächengebundenen Transferzahlungen, die im Rahmen der Agrarreform von 1992 eingeführt worden sind und mit der Agenda 2000 fortgeschrieben wurden, abgelöst werden. In den folgenden Ausführungen wird der Frage nachgegangen, welche Auswirkungen die geplante Prämienentkopplung auf die Werthaltigkeit von landwirtschaftlichen Flächen hat.

Vielzahl von Optionen

Die Beschlüsse der Agrarminister räumen den Mitgliedsstaaten eine Vielzahl an Entscheidungsmöglichkeiten ein. Zunächst ist eine Betriebsprämie vorgesehen, die sich an den betriebspezifischen Prämienzahlungen in der Vergangenheit orientiert. Daneben wird den Mitgliedsstaaten - nach der bisher noch nicht ratifizierten Ratsverordnung - die Möglichkeit eingeräumt, für regional einheitliche Prämiensätze je Hektar (Einheitsprämie) zu optieren. Entscheidet sich ein Mitgliedsstaat für das Verfahren der Einheitsprämie, hat dieses Land darüber hinaus die Wahl, zwischen Acker- und Grünland zu differenzieren, die zukünftige Milchprämie individuell auszu zahlen oder in die Einheitsprämien einfließen zu lassen und außerdem die Freiheit, zwischen vier unterschiedlichen Modellen bei den Rinderprämien zu wählen. Anhand der Vielzahl von Entscheidungsmöglichkeiten wird schon deutlich, wie schwer es momentan ist, den zukünftigen Weg im Detail einzuschätzen, zumal einige Optionen auch untereinander kombiniert werden können. Relevante Änderungen der gefassten Beschlüsse für die zukünftige Entwicklung der Verkehrswerte landwirtschaftlicher Flächen, sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst.

Tab. 1 – Verkehrswertbeeinflussende Unterschiede zwischen Betriebsprämie und regionale Einheitsprämie

Betriebsprämie	Regionale Einheitsprämie
Referenzperiode 2000 - 2002	Referenzjahr 2005 (2007)
Prämienrechte < LF ⇒ Anpassung durch Flächenverlust	Prämienrechte = LF ⇒ zunächst keine prämiensfreien Flächen
	Regionale Umverteilung

Maßgeblich für die Höhe der Betriebsprämie sollen die im Durchschnitt der Referenzjahre 2000 bis 2002 gewährten Flächenzahlungen sein. Demgegenüber ist bei der Einheitsprämie vorgesehen, das Jahr der Entkopplung als Referenzjahr für das Prämienvolumen zu Grunde zu legen. Die Entkopplung sieht vor, dass die Landwirte Prämienrechte erhalten, die sie aktivieren können, sofern sie pro Prämienrecht mindestens 1 ha landwirtschaftliche Fläche bewirtschaften. Generell ist es egal, was der Betrieb auf den Flächen produziert oder ob er die Flächen stilllegt. Allerdings lässt sich das Prämienrecht nicht durch den Anbau von Speisekartoffeln, Feldgemüse und Feldobst aktivieren.

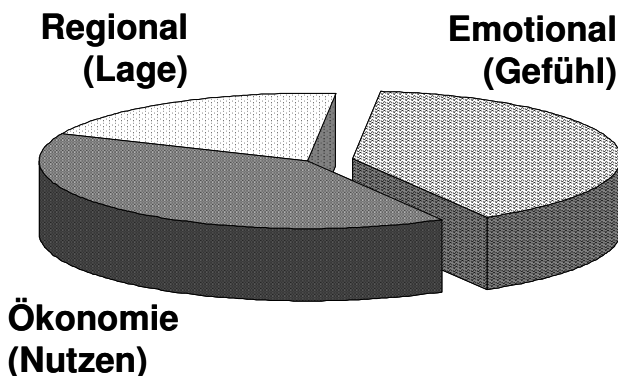
Landwirtschaftlich genutzte Flächen, mit denen grundsätzlich Prämien aktiviert werden könnten, die Aktivierung jedoch aufgrund fehlender Prämienrechte scheitert, nennt man (Prämien-)„freie Flächen“. Da vorgesehen ist, dass Prämienrechte unabhängig von der Fläche gehandelt werden dürfen, kann ein Landwirt, der über prämierefreie Flächen verfügt, Prämienrechte hinzuerwerben. Einen entscheidenden Einfluss auf den Verkehrswert der landwirtschaftlichen Flächen hat die Anzahl der Prämienrechte einer Region, die der landwirtschaftlich genutzten Fläche gegenüber steht. Sobald „freie Flächen“ vorhanden sind, ergibt sich eine Nachfrage nach Prämienrechten, die dann in Abhängigkeit von deren monetären Umfang gehandelt werden. Der Prämienwert wird somit zu einem Großteil vom Boden losgelöst. Stehen andererseits keine „freien Flächen“ zur Verfügung, wird der Prämienwert gegen Null tendieren und der Einkommenseffekt der Prämien verbleibt beim Boden (vgl. ISERMEYER [4]).

Die momentane Diskussion geht dahingehend, dass bei der Variante **Betriebsprämie** im größeren Umfang „freie Flächen“ generiert werden sollen. Es ist nämlich vorgesehen, dass Zuckerrübenflächen - obwohl sie bei der Verteilung der Prämienrechte unberücksichtigt bleiben - zur Aktivierung von Prämienrechten herangezogen werden dürfen. Durch die damit vorhandenen „freien Flächen“ entsteht eine Nachfrage nach Prämienrechten, so dass sich ein eigenständiger Prämienwert entwickeln würde. Die Einkommenseffekte der Prämie werden somit vom Boden losgelöst. Bei der angedachten **Einheitsprämie** sollen die Prämienrechte auf die gesamte LF verteilt werden. Somit würden zunächst keine prämierefreien Flächen existieren. Der Einkommenseffekt der Prämie bleibt am Boden kleben. Langfristig wird sich die Anzahl der Prämienrechte verändern. So verfallen Prämienrechte, die über drei Jahre nicht genutzt werden. Findigen Landwirten wird es jedoch sicherlich gelingen, den Verlust an Prämienrechten in Grenzen zu halten. Andererseits wird dem System landwirtschaftliche Flächen durch Straßen- und Siedlungsbau entzogen, so dass langfristig auch bei der Variante **Betriebsprämie** mit einem Rückgang der „freien Flächen“ zu rechnen ist. Zwischenfazit: Während die neuen agrarpolitischen Maßgaben die Produktionsentkopplung weitgehend umsetzen, erfolgt nur eine bedingte Flächenentkopplung. Die Loslösung der Prämie von der Fläche ist abhängig von dem Umfang an prämierefreien Flächen.

Mehrere Preiskomponenten

Ein weiteres Dilemma besteht darin, dass bei der Preisfindung für landwirtschaftlicher Nutzflächen mehrere Preiskomponenten ausschlaggebend sind. Die Nobelpreisträger des Jahres 2002 SMITH [7] und KAHNEMAN haben aufgezeigt, dass der „homo oeconomicus“ – also der rein rational

Abb. 1 – Unterschiedliche Preiskomponenten



handelnde und auf Eigennutz bedachte Mensch – in der Praxis nicht existiert. Wirtschaftende Personen schätzen Situationen falsch ein und machen unbewusst Fehler. Entscheidungen werden oft spontan getroffen und sind häufig weniger rational, sondern eher situationsbedingt. Auf den Bodenmarkt übertragen, bedeutet dies, dass neben der rein ökonomischen Komponente und den Lagefaktoren auch eine emotionale Komponente bei der Einschätzung von Preisentwicklungen berücksichtigt

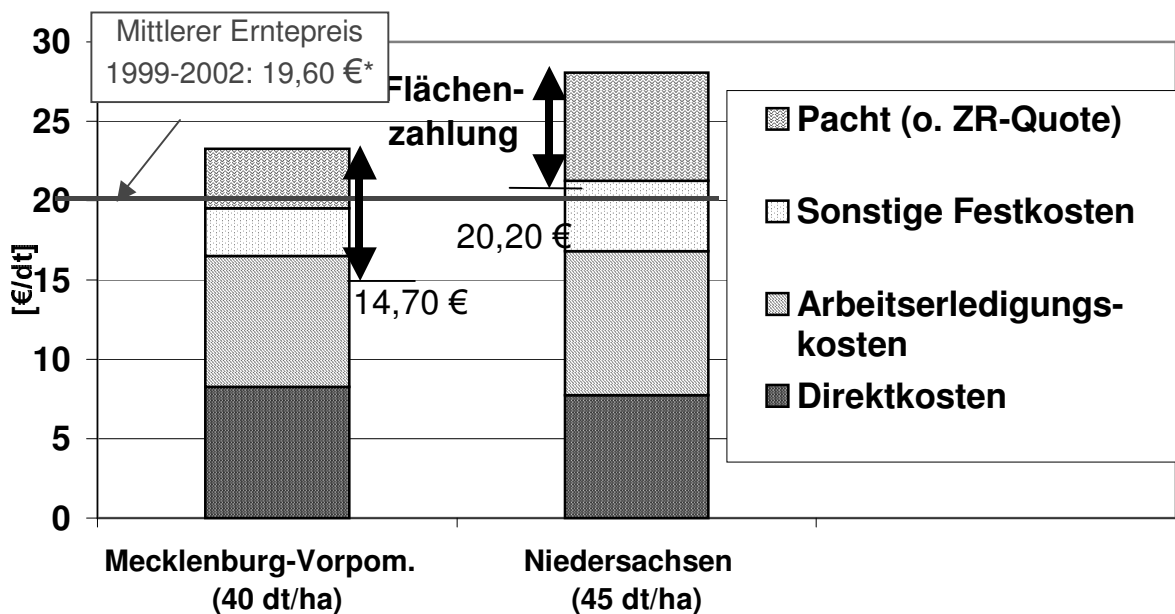
werden muss. Bodenkäufe werden nicht nur von ökonomischen Berechnungen und eventuell der Spekulation auf steigende Bodenpreise beeinflusst, sondern auch von Gefühlen, wie

beispielsweise der Furcht gegenüber den Berufskollegen ins Hintertreffen zu geraten. Die einzelnen Preiskomponenten können dabei regional ganz unterschiedlich gewichtet sein. Während in der einen Region ausgelöst durch eine Vielzahl von Stadtverdrängten eine regelrechte Hatz nach den letzten angebotenen Grundstücken ausbricht, überwiegt in einer anderen, rein ländlichen Region die ökonomische Komponente.

Teilweise wichtiger Rentabilitätsbeitrag

Auf die Ökonomische Komponente wirken z.B. die Preisentwicklung für landwirtschaftliche Produkte und Produktionsmittel, der Mechanisierungsgrad oder Neuerungen beim Produktionsverfahren. Die bisher im Rahmen der Flächenzahlungs-Verordnung [1] gewährten Transferzahlungen stellen somit nur einen Teilaspekt der ökonomischen Komponente dar. Die Bedeutung

Abb. 2 – Vollkosten der Rapsproduktion im Jahre 2003 (ohne MwSt.)



Quellen: *LANDWIRTSCHAFTSKAMMER HANNOVER [5], eigene Berechnungen

der Ausgleichszahlungen für die einzelnen Produktionsverfahren sind dabei sehr unterschiedlich. Während bei Produktionsverfahren wie Speisekartoffeln und Zuckerrüben die Flächenzahlungen keine Rolle spielen, ist die Rentabilität anderer Verfahren sehr stark von den Flächenzahlungen abhängig. Dies wird anhand der Rapsproduktion verdeutlicht (siehe Abbildung 2): Die Vollkosten der Rapsproduktion für das Jahr 2003 betragen für einen Modellbetrieb in Mecklenburg-Vorpommern - bei einem kalkulierten Ertrag von 40 dt/ha - rund 23,30 €/dt. Abzüglich der Ausgleichszahlungen von umgerechnet 8,60 €/dt ergeben sich bereinigte Vollkosten von 14,70 €/dt. Etwas schlechter steht der Modellbetrieb aus Niedersachsen da. Selbst bei einem kalkuliertem Ertragsniveau von 45 dt/ha ergeben sich Vollkosten von rund 28,00 €/dt, so dass nach Abzug der Ausgleichszahlung von rund 7,80 €/dt (Region 3) bereinigte Vollkosten von 20,20 €/dt verbleiben. Demgegenüber stehen die Ernteerlöse. Diese betragen im Mittel der Jahre 1999 bis 2002 in Niedersachsen 19,60 €/dt. Soll eine rentable Rapsproduktion ohne Flächenzahlungen erfolgen, müssen beide Betriebe ihre Bodenkosten (Pacht bzw. Pachtansatz) senken und hart an der Reduzierung der übrigen Kosten arbeiten.

Freie Flächen: Pachtpreisreduzierung ökonomisch erforderlich

Für die Variante **Betriebsprämie** wird im Folgenden der Wert des Prämienrechts untersucht. Für den Modellbetrieb in Niedersachsen werden dazu angemessene Pachtentgelte für eine Fläche mit und eine Fläche ohne Prämienrecht kalkuliert. Dies geschieht unter Zugrundelegung einer hypothetischen Fruchtfolge mit Kartoffeln, Weizen, Gerste, Raps und bei der prämierten Fläche mit anteiliger Stilllegung, da diese auch weiter gefordert wird. Um den geplanten Kürzungen wie z.B. der Modulation gerecht zu werden, erfolgt ein pauschaler Abschlag von 5 % auf das derzeitige Prämienniveau. Die Berechnung erfolgt als funktionelle Einkommensanalyse und Grenzkostenbetrachtung mit flächenabhängigen Abgaben von 50 €/ha sowie zusätzlichen jährlichen Festkosten von 80 €/ha. Die Berechnungen sind in Tabelle 2 zusammengefasst. Billigt man dem Verpächter einen Anteil am Reinertrag von 60 % zu, ergibt sich ein angemessenes Pachtentgelt von 321 €/ha für die prämierten Fläche und von 181 €/ha für die prämiertfreie Fläche. Dies entspricht einem **Abschlag von 44 %**.

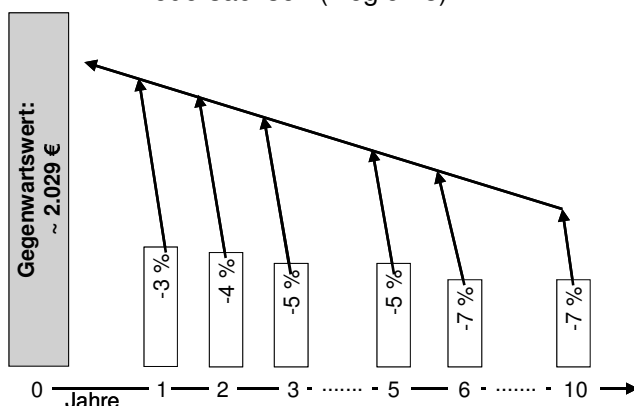
Tab. 2 – Funktionelle Einkommensanalyse zur Ermittlung des Pachtpreises für eine beihilfefähige und eine nicht beihilfefähige Ackerfläche in Niedersachsen (Region 3)

	Fruchtfolge: Kartoffeln, Weizen, Gerste und Raps (ggf. Stilllegung)	Prämienberechtigt	
		Ja [€/ha]	Nein [€/ha]
1	Umsatzerlöse Fruchtfolge*	1.552	1.608
2	Flächenzahlung Fruchtfolge	251	
3	Erlöse gesamt	1.803	1.608
4	Variable Kosten Fruchtfolge	-712	-743
5	Deckungsbeitrag Fruchtfolge	1.091	865
6	Flächenabhängige Abgaben	-50	-50
7	Zusätzliche Festkosten	-80	-80
8	Roheinkommen	961	735
9	abzüglich Lohnansatz (15 €/Akh)*	-426	-434
10	Reinertrag	535	301
11	Pächteranteil (Risiko, EK) 40%	214	120
12	Verpächteranteil 60%	321	181
13	Angemessenes Pachtentgelt	321	181

* Die Umsatzerlöse und der Lohnansatz sind auf den nicht beihilfefähigen Flächen etwas höher, weil hier keine anteilige Stilllegung erforderlich ist.

Freie Flächen: Kaufpreisreduzierung ökonomisch erforderlich

Abb. 3 – Gegenwartswert der Flächenzahlungen je ha in Niedersachsen (Region 3)



Weil der berechnete Abschlag beim Pachtentgelt die Endlichkeit der Ausgleichszahlungen nicht berücksichtigt, ist dieser Abschlag nicht auf die Kaufpreise übertragbar. Um eine Annäherung an einen angemessenen Kaufpreis von prämiertfreien Flächen in der Variante **Betriebsprämie** zu finden, erfolgt eine weitere Kalkulation. Dabei wird unterstellt, dass in einer Fruchtfolge zu 75 % ausgleichsberechtigte Kulturen stehen.

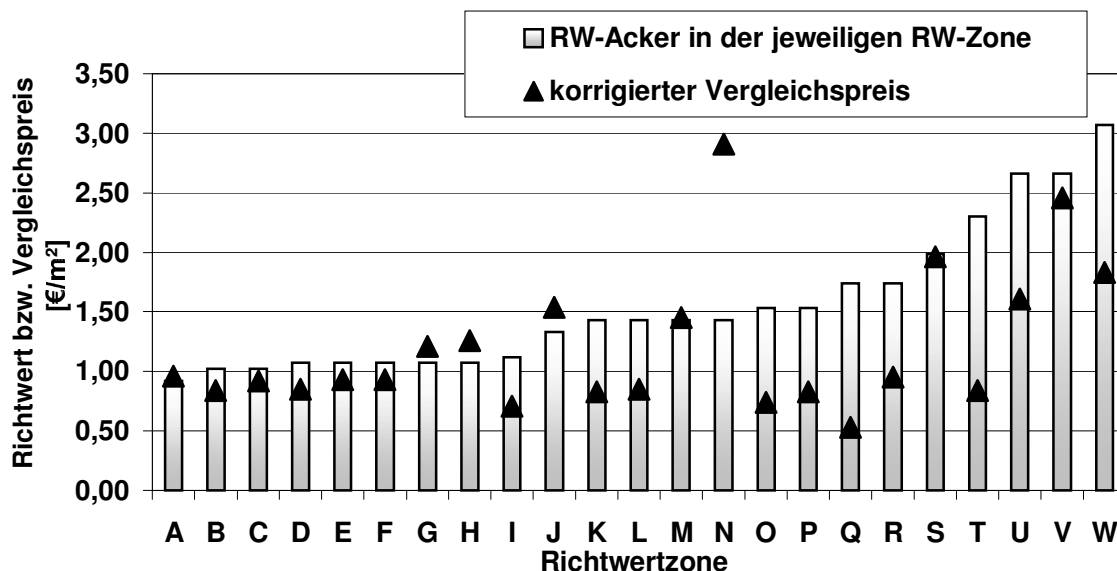
Entsprechend wird die gegenwärtige Preisausgleichszahlung der niedersächsischen Region 3 in Höhe von 353 €/ha um 25 % auf rund 265 €/ha korrigiert. Weiter wird eine schrittweise Prämienkürzung von 3 bis 5 % in den ersten 3 Jahren berücksichtigt. Eine weitere Prämienkürzung ab dem 6. Jahr von insgesamt 7 % wird unterstellt. Kapitalisiert bei einem Zinssatz von 4 %, errechnet sich daraus ein Gegenwartswert von rund 2.029 €/ha. Diese Berechnung ist in der Abbildung 3 schematisch dargestellt. Bei einem Preisniveau von z.B. 15.000 €/ha für prämienerberechtigtes Ackerland entspricht dies einem **Anteil von 13,5 %** am Verkehrswert der Fläche.

Erhebung von Marktdaten

Die Berechnungen in den Modellbetrieben führen zu der Hypothese, dass der Bodenmarkt mit Preisabschlägen auf prämienerfreie Flächen reagieren müsste. Schon heute werden Flächen gehandelt, die nicht beihilfefähig sind. Dabei handelt es sich beispielsweise um Ackerflächen, die am 31.12.1991 als Dauergrünland genutzt und erst später umgebrochen worden sind. Da die Gutachterausschüsse i.d.R. das Kriterium Beihilfefähigkeit in ihren Datensammlungen nicht berücksichtigen, hat das Sachverständigenbüro **Gütter & Schein** die im Folgenden beschriebene Auswertung vorgenommen. Vom Gutachterausschuss für den Landkreis Hannover konnte eine nennenswerte Anzahl von Vergleichspreisen für ackerfähiges Grünland zur Verfügung gestellt werden. Diese Verkehrswerte basieren auf Verkaufsfällen von Grünlandflächen, die in der Vergangenheit als Ackerland bonitiert worden sind und entsprechend eine Ackerzahl ausweisen. Es wird unterstellt, dass diese Flächen grundsätzlich ackerfähig, aber auf Grund ihrer langjährigen Nutzung als Grünland nicht beihilfefähig sind.

In einem ersten Schritt werden die Vergleichspreise, die durch ungewöhnliche Verhältnisse beeinflusst sind, ausgesondert. In einem zweiten Schritt erfolgt eine Korrektur hinsichtlich abweichender Bonitäten mit Hilfe der gängigen Umrechnungskoeffizienten. Dabei werden die Vergleichspreise auf die Bonität der regionalen Bodenrichtwerte korrigiert. In der Abbildung 4 ist das Ergebnis dieser

Abb. 4 – Vergleichspreise nicht beihilfefähiger Flächen im Vergleich mit den regionalen Richtwerten (RW) für Ackerland



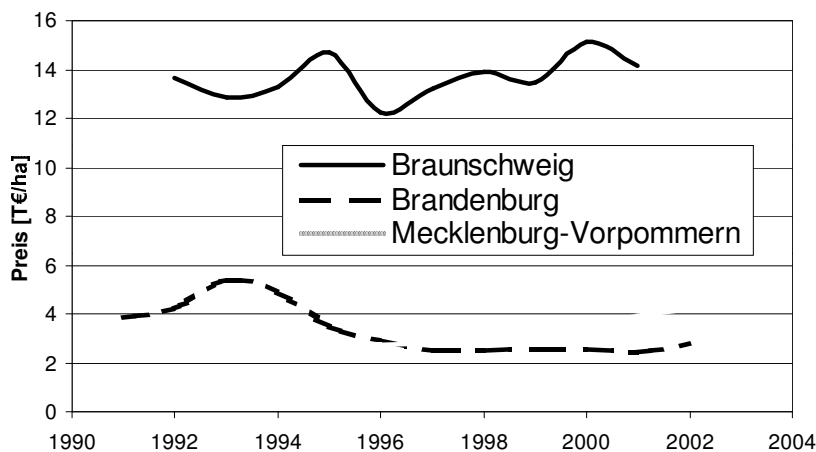
Untersuchung grafisch dargestellt. Die Säulen repräsentieren die Richtwerte für Ackerland in unterschiedlichen Richtwertzonen. Die Dreiecke stehen für die Vergleichspreise von Kauffällen aus

den jeweiligen Richtwertzonen. Es wird deutlich, dass die Vergleichspreise in der Tendenz unter den regionalen Richtwerten für Ackerland valutieren. Im Durchschnitt aller Fälle liegt das Wertniveau der korrigierten Vergleichspreise um **22 %** unter den jeweiligen Richtwerten für Ackerland. Leider konnte nicht festgestellt werden, ob den untersuchten Vergleichspreisen ausschließlich nicht beihilfefähige Flächen zu Grunde liegen. Sollten einige der ackerfähigen Grünlandflächen beihilfefähig sein, würde sich das Wertgefälle zwischen beihilfefähigen und nicht beihilfefähigen Flächen noch weiter vergrößern. Darüber hinaus müssen jedoch noch die Kosten des Grünlandumbruches gegengerechnet werden.

Einheitsprämie: Regionale Unterschiede können sich verstärken

In der Vergangenheit konnte man regional unterschiedliche Preisentwicklungen bei den Verkehrswerten für landwirtschaftliche Flächen beobachten (siehe Abbildung 5). Sollte sich das System der

Abb. 5 – Verkehrswerte für landwirtschaftliche Flächen

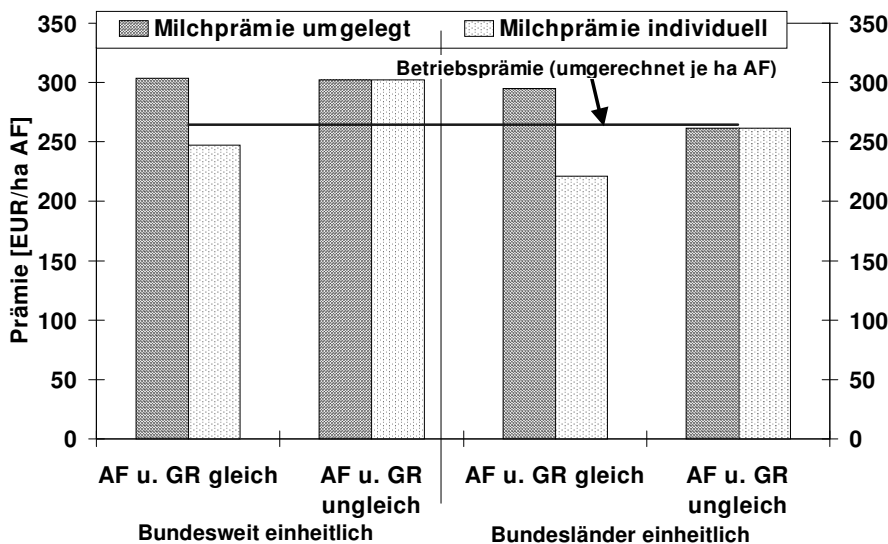


Quelle: STATISTISCHES BUNDESAMT [8]

regionalen Einheitsprämie durchsetzen, in dem sämtliche Prämien einer Region auf die LF verteilt werden, würde dies die unterschiedlichen Entwicklungen zwischen den Regionen verstärken. Eine Region, die z.B. über eine große Dichte an Milchkühen verfügt, würde eine höhere Einheitsprämie je Hektar erhalten, als eine Region mit vergleichbarer Bodengüte aber geringeren Rind-

viehbesatz. Die unterschiedlichen Einheitsprämien zwischen den Regionen können dazu führen, dass die landwirtschaftlichen Flächen der Region mit den hohen Prämienrechten präferiert werden.

Abb. 6 – Optionen der regionalen Einheitsprämie für das Jahr 2007 im Vergleich (Modellbetrieb Niedersachsen, 200 ha AF, 25 % Kartoffeln,)



Quellen: DBV [3], eigene Berechnungen

In der Abbildung 6 werden unterschiedliche Optionen der regionalen Einheitsprämie miteinander verglichen. Außerdem werden die Ergebnisse der Betriebsprämie für unseren niedersächsischen Beispielsbetrieb mit 25 % Kartoffelanteil in der Fruchtfolge gegenüber gestellt. Deutlich wird, dass die einzelnen Opti-

onen zu sehr unterschiedlichen Prämienansprüchen je Hektar führen. Sollte die Milchprämie in die Einheitsprämie einfließen (dunkle Säulen), führt dies in fast allen Varianten zu einer Prämienerrhöhung für die Ackerfläche des Beispielbetriebes.

Ebenfalls zu unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Regionen dürfte der geplante Wegfall der Roggenintervention bewirken. Besonders die Standorte die aufgrund ihrer geogenen und klimatischen Bedingungen auf dieses Produktionsverfahren angewiesen sind, werden weitere Einschnitte bei der ökonomischen Komponente verkraften müssen.

Sollte sich die Bundesregierung für die Einführung von regionalen Einheitsprämien entscheiden, würde dies zu regional unterschiedlichen Umverteilungen führen. Dies könnte ebenfalls einen geringfügigen Einfluss auf die Verkehrswerte ausüben.

Fazit

Die Entkopplung der landwirtschaftlichen Transferzahlungen von der Fläche ist nur teilweise gelungen. Die Wirkung der Luxemburger Beschlüsse auf die Entwicklung der Verkehrswerte landwirtschaftlicher Flächen ist wesentlich abhängig von dem Vorhandensein prämienerfreier Flächen. Sofern diese in nennenswerter Zahl am Markt auftreten, führt dies zu einer Abspaltung der Prämienrechte von den Flächen mit einem eigenständigen Markt. Prämienfreie Flächen sind aus ökonomischer Sicht mit deutlichen Abschlägen zu bewerten. Allerdings ist die Ökonomie nur eine Preiskomponente in der die Transferzahlungen nur einen Teilaspekt darstellen. Dies führt dazu, dass ökonomische Bedenken schnell durch andere Faktoren überlagert werden können. Kurzfristig könnte beispielsweise der verstärkte Wachstumsdruck und die Furcht im Konkurrenzkampf den Anschluss zu verlieren, ansteigende Verkehrswerten verursachen.

- [1] Verordnung über eine Stützungsregelung für Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher Kulturpflanzen (Flächenzahlungs-Verordnung) vom 06.01.2000 (BGBl. I, S. 15) – vormals: Kulturpflanzen-Ausgleichs-Verordnung
- [2] BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT: Agenda 2000 – Pflanzlicher Bereich, Agrarumweltmaßnahmen. Bonn 2002
- [3] DEUTSCHER BAUERNVERBAND (DBV): EU-Prämienrechner. Download von www.bauernverband.de am 29.08.2003
- [4] ISERMEYER, F.: Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. Arbeitsbericht 03/2003, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig 2003
- [5] LANDWIRTSCHAFTSKAMMER (LWK) HANNOVER: Richtwertdeckungsbeiträge der Jahre 1999 bis 2002
- [6] LANDWIRTSCHAFTSKAMMER (LWK) WESER-EMS: Sonderauswertung der Flächenanträge 2002
- [7] SHMITH, V.: Handeln in zwei Welten – Interaktion auf Märkten und im persönlichen Austausch. Neue Züricher Zeitung vom 10.08.2001
- [8] STATISTISCHES BUNDESAMT: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei – Kaufwerte für landwirtschaftliche Grundstücke. Fachserie 3 / Reihe 2.4, Wiesbaden 2003