

Auswirkungen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auf die Preise von Agrarland

„Angebot und Nachfrage von und nach Grundbesitz folgen (...) den Ertragsschwankungen der Landwirtschaft nur sehr langsam und unvollkommen und mit ihnen die Güter- und Bodenpreise sowohl als die Taxwerte, welche der Taxator ihnen beizumessen hat. Die Güterpreise sind eben nicht allein ein Ausdruck der Möglichkeiten des Geldverdienens. Auch wenn man aber diese Möglichkeiten des Geldverdienens allein als Maßstab für die Güterpreise benutzen wollte, so würden die letzteren den (...) Konjunkturen nur langsam folgen, denn sie bringen nicht die augenblicklichen derartigen Möglichkeiten zum Ausdruck. Hoffnungen, Erwartungen und Befürchtungen für die Zukunft sind es, die hier vornehmlich entscheidend wirken, und zwar sowohl diejenigen der einzelnen Kauflustigen als diejenigen der einzelnen Verkaufslustigen.“
(aus Friedrich Aereboe: Die Beurteilung von Landgütern und Grundstücken. Parey, Berlin, 1924)

Vorbemerkung

Im Juni 2003 haben die EU-Agrarminister eine weitreichende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) beschlossen. Grundsätzlich soll mit der Reform der Einkommensbeitrag der im Referenzzeitraum 2000 bis 2002 im Mittel für die Produktion eines konkreten Betriebs gewährten Preisausgleichszahlungen auf einer neuen, flächen- und nicht mehr produkt- und tierbezogenen Berechnungsgrundlage kompensiert werden. Damit erfolgte in der EU-Agrarpolitik ein Paradigmenwechsel. Voraussetzung für den Erhalt von staatlichen Transferzahlungen ist heute im Wesentlichen nicht mehr die tatsächliche Produktion von Nahrungsmitteln, sondern eine mittels flächenbezogener Zahlungs-

ansprüche (Bezugsrechte) nachgewiesene Prämienberechtigung (Auszahlung von staatlichen Einkommensbeihilfen).

Mit der Zuteilung der Zahlungsansprüche der GAP-Reform erhielten die Flächen für die Landwirtschaft ein neues werterhebliches Zustandsmerkmal.

Auf dem ausgeprägt heterogenen landwirtschaftlichen Grundstücks- und Pachtmarkt ist der empirische Nachweis von kausalen Zusammenhängen zwischen den Agrarsubventionen und der Preisbildung kaum möglich. Nur kurze Zeit nach dem Inkrafttreten der GAP-Reform bildet das Marktgeschehen die geänderten Rahmenbedingungen auch noch nicht zuverlässig ab. Die rein rechnerische Berücksichtigung der Zahlungsansprüche bei der Wertermitt-

lung wäre aber weder sachgerecht noch plausibel. Der Verkehrswert von Landwirtschaftsflächen ist grundsätzlich im Vergleichsverfahren aus dem Marktgeschehen zu ermitteln. Das gilt auch in Enteignungsverfahren und hat ggf. durch Marktsimulation zu erfolgen.

Die Prognose künftiger Boden- und Pachtpreise ist immer mit Risiken verbunden. Die nachstehenden Ausführungen zu den Auswirkungen der GAP-Reform beruhen auf den aus den Rahmenbedingungen der Reform abgeleiteten überwiegenden Entwicklungserwartungen.

Agrarstrukturentwicklung

Von den unterschiedlichen Umsetzungsmöglichkeiten der GAP-Reform hat sich Deutschland für eine Variante des Regionalmodells, das sogenannte Kombinationsmodell mit im Grundsatz personenbezogenen Flächenprämien entschieden.

In der Vergangenheit wurden produkt- und tierbezogene staatliche Beihilfen für die Erzeugung einer Reihe von landwirtschaftlichen Produkten gewährt. Landwirte führten auch unrentable Betriebszweige fort, denn ohne die Produktion hätte es die Beihilfen nicht gegeben. Sie mussten dann mit einem Teil der Direktzahlungen die entstandenen Verluste ausgleichen und nur der Rest war einkommenswirksam.

Mit der GAP-Reform wurden die Direktzahlungen größtenteils von der Produktion entkoppelt und durch Betriebsprämien ersetzt. Die wirtschaftliche Entscheidung für die Erzeugung bestimmter landwirtschaftlicher Produkte hängt jetzt im Wesentlichen von deren Markterlösen und Produktionskosten ab.

Hauptziele der Agrarreformen der EU sind neben der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft auch der

Umweltschutz, die Landschaftspflege und die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum. Voraussetzung für die Gewährung der Direktzahlungen ist daher heute die Einhaltung einer Vielzahl von Bewirtschaftungsaufgaben (Cross-Compliance-Regelungen, d.h. „Überkreuzverpflichtungen“) in den Bereichen Umwelt, Tierschutz, Lebens- und Futtermittelsicherheit (19 EG-Richtlinien und Verordnungen), die Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand und die Erhaltung des Dauergrünlands.

In der Startphase der Reform wird das Kombinationsmodell bis 2009 über die unterschiedliche Höhe der „Kombination“ der flächenbezogenen Zahlungsansprüche mit einer betriebsindividuell zugeteilten Komponente die bereits vorhandenen Betriebsstrukturen weitgehend erhalten.

In der Angleichungsphase von 2010 bis 2013 wird das Kombinationsmodell in ein reines Regionalmodell überführt. Die pro Bundesland (Region) je Hektar beihilfefähigen Acker- oder Dauergrünland (Region Brandenburg/Berlin: 269,65 €/ha bzw. 68,49 €/ha) und betrieblich unterschiedlich hoch zugeteilten Zahlungsansprüche (betriebsindividueller Startbetrag) werden schrittweise an einen 2009 zu berechnenden, am Ende der Angleichungsphase 2013 regional einheitlichen, d.h. nur noch flächenbezogenen Prämienwert, angeglichen (regionaler Zielwert Brandenburg/Berlin: ca. 292 €/ha Landwirtschaftsfläche). Diese Umschichtungen zwingen die Betriebe unter Beachtung der Cross-Compliance-Regelungen zunehmend zur Marktorientierung der Erzeugung, was zu regionsweiten Änderungen der Struktur der landwirtschaftlichen Produktion führen wird.

Zahlungsansprüche

Zahlungsansprüche aus der GAP-Reform sind die an bestimmte Voraussetzungen gebundenen Bezugsrechte auf Direktzahlungen (staatliche Einkommensbeihilfen), die den Betriebsinhabern bei Antragsstellung bezogen auf die von ihnen am 17.05.2005 bewirtschafteten Flächen zum 1.01.2005 zugeteilt wurden.

Die Höhe der zugeteilten Zahlungsansprüche hatte keinen Bezug zu der natürlichen Ertragsfähigkeit der Böden und auch die Nutzungsart als Acker- oder Grünland (80 bzw. 20 % der Landwirtschaftsfläche in Brandenburg) war nur im Zusammenhang mit der Entstehung der Zahlungsansprüche von Bedeutung.

Die Zahlungsansprüche sind nicht an eine landwirtschaftliche Erzeugung gebunden, können aber nur über die Bewirtschaftung einer entsprechenden beihilfefähigen Fläche aktiviert, d.h. zur Auszahlung beantragt werden. Für die Beihilfeberechtigung genügt die Beachtung der mit der Reform eingeführten Cross-Compliance-Regelungen und die Beibehaltung des landwirtschaftlichen Charakters der Flächennutzung.

Mit den Zahlungsansprüchen wurde ein von der landwirtschaftlichen Produktion unabhängiger Vermögenswert geschaffen. Die Zahlungsansprüche stellen eigenständige immaterielle Wirtschaftsgüter dar, die innerhalb der Prämienrechtregionen (Bundesländer) selbständig handelbar sind. Der Eigentümer eines Zahlungsanspruchs kann frei darüber verfügen. Neben der Eigennutzung kann er die Zahlungsansprüche durch privatrechtlichen Vertrag endgültig (mit oder ohne Fläche) oder zeitlich befristet (nur zusammen mit Fläche) an andere Betriebsinhaber übertragen.

Verkäufer von Zahlungsansprüchen können Bodeneigentümer oder Pächter mit einem Überschuss an Prämienrechten, d.h. einem Mangel an aktivierbaren Flächen sein:

- Selbstwirtschaftende Bodeneigentümer, die Flächen ohne die zugeteilten Zahlungsansprüche verpachtet oder verkauft haben (z.B. als Bauland), die von Landenzug für den Gemeinbedarf betroffen sind, die den landwirtschaftlichen Betrieb aufgeben usw.
- Pächter, die Pachtflächen zurückgeben und dabei ihre Zahlungsansprüche zurückbehalten.

Ohne individuelle Vereinbarungen sind Pächter nicht zur Herausgabe der ihnen zugeteilten Zahlungsansprüche an den Verpächter bzw. einen von diesem zu benennenden Dritten verpflichtet. Die Herausgabepflicht der Zahlungsansprüche gemäß der VO (EG) 1782/2003 an den Bodeneigentümer durch Pächter, die Pachtflächen zurückgeben, wurde in Berufungsverfahren vor dem OLG Rostock (Urteil vom 7.03.2006 – 12 U 7/05 -) und dem OLG Naumburg (Urteil vom 30.03.2006 – 2 U 127/05 -) verneint. Das OLG Rostock hat wegen der grundsätzlichen Bedeutung dieser Rechtsfrage die Revision zum Bundesgerichtshof zugelassen.

Die Urteile haben die Rechtsauffassung der Bundesregierung bestätigt, wonach die EU-rechtlichen Bestimmungen nur die Auslegung zulassen, dass die dem Pächter als Betriebsinhaber während der Laufzeit seines Pachtvertrags originär zugewiesenen Zahlungsansprüche bei Pachtvertragsende nicht auf den Verpächter übertragen werden müssen. Vielmehr verbleiben diese beim Pächter, der darüber frei verfügen kann. Das deutsche Pachtrecht und die Rechtsprechung des BGH

zur Rückgabe von Milchreferenzmengen und Zuckerrübenlieferrechten in Pachtsachen kommt bei Zahlungsansprüchen nicht zur Anwendung. Zahlungsansprüche sind weder im Rahmen einer ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Pachtsache zu beantragen noch stellen sie einen Annex zu den bei Pachtende herauszugebenden Flächen dar.

Käufer von Zahlungsansprüchen können Bewirtschafter und Bodeneigentümer mit einem Überschuss an aktivierbaren Flächen, d.h. einem Mangel an Prämienrechten sein:

- Bewirtschafter, die den Antrag am 17.05.2005 versäumt haben, die Flächen ohne Zahlungsansprüche kaufen oder pachten, die Neuland in Kultur nehmen (z.B. rekultivierte Tagebauflächen), die das betriebliche Prämienvolumen durch den Erwerb höherwertiger Zahlungsansprüche optimieren wollen (Ersatz von Zahlungsansprüchen mit geringem Auszahlungsvolumen durch solche mit hohem Auszahlungsvolumen) sowie Bodeneigentümer, deren Pächter bei der Rückgabe von Pachtflächen die Zahlungsansprüche nicht auf den Verpächter übertragen haben usw..

Wert der Zahlungsansprüche

Der Markt für Zahlungsansprüche lässt sich bisher nicht vorausschauen. In Deutschland haben die Auszahlungen der Zahlungsansprüche mit einem jährlichen Volumen von annähernd 5,5 Milliarden Euro bei einer Laufzeit bis 2013 einen geschätzten Kapitalbarwert von 30 Milliarden Euro.

Der Handel mit Zahlungsansprüchen ist ein reines Finanzgeschäft. Entscheidend für den Erwerb von Zahlungsansprüchen sollte die Rendite der Kapitalanlage und

ihr Beitrag zum Betriebseinkommen sein. Allein nach finanzmathematischen Ansätzen kann der Marktwert eines Zahlungsanspruchs und sein Einfluss auf die Boden- und Pachtpreise jedoch nicht prognostiziert werden.

Die Übertragung von Zahlungsansprüchen muss schriftlich erfolgen und wird behördlich mittels einer zentralen Datenbank überwacht (www.zi-daten.de). Jeder Zahlungsanspruch hat eine bundesweit einmal vergebene Registriernummer. Da es aber keine Pflicht zur Anzeige der Kaufpreise gibt und auch keine Auswertung der Transaktionen erfolgt, ist der Markt für Zahlungsansprüche nur schwer nachvollziehbar.

Werden beim Verkauf von Landwirtschaftsflächen auch die Zahlungsansprüche mitveräußert, ist der auf das Grundstück entfallende Kaufpreis gesondert auszuweisen. Der Erwerb von Zahlungsansprüchen unterliegt nicht wie bei Grundstücken der Grunderwerbssteuer, ihre Veräußerung jedoch im Gegensatz zu Grundstücken der Umsatzsteuer. Das eröffnet den Gutachterausschüssen für Grundstückswerte die Möglichkeit, bei der Auswertung von Kaufverträgen über Agrarland zumindest zwischen Flächen mit oder ohne Prämienrechten zu unterscheiden.

Gegenwärtig sind erste Preistrends nur auf Handelsplattformen im Internet (z.B. www.praemienboerse.de) nachvollziehbar. Auf den regionalen Prämienrechtmärkten werden Zahlungsansprüche zwischen dem zwei- bis vierfachen des Nennbetrags des Förderbescheids (Auszahlungsbetrag des Zahlungsanspruchs) angeboten.

Im Verlauf der Reform ist zu erwarten, dass das Angebot an Zahlungsansprüchen in Deutschland allein durch die Schrumpfung der Landwirtschaftsflächen

infolge von Bau- und Ausgleichsmaßnahmen (jährlich um etwa 50 000 ha) die Nachfrage übersteigt und es langfristig zu einem Überschuss an nicht aktivierten (nicht zur Auszahlung beantragten) Zahlungsansprüchen kommt. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erwartet, dass sich bereits 2008 ein ausreichender Markt für die Zahlungsansprüche etabliert.

Boden- und Pachtpreise

Das Niveau und die Entwicklung der landwirtschaftlichen Boden- und Pachtpreise unterliegt einer Vielzahl inner- und außerlandwirtschaftlicher Einflussfaktoren. Dazu zählen auch die von der Agrarpolitik gesetzten Rahmenbedingungen, insbesondere das jeweilige System der landwirtschaftlichen Einkommensstützung.

Entgegen den verteilungspolitischen Zielen fließen staatliche Subventionen in der Regel nicht vollständig der jeweiligen Zielgruppe zu. Das gilt auch für Agrarsubventionen. Mit der GAP-Reform sollen die Bewirtschafter (Betriebsinhaber) gestärkt werden. Sie erhielten als Eigentümer oder Pächter beihilfefähiger Flächen die Zahlungsansprüche zugeteilt. Durch Überwälzungseffekte beim Kauf und vor allem bei der Pacht von Agrarland partizipieren aber auch die nicht selbst wirtschaftenden Bodeneigentümer (Nichtlandwirte) an den Einkommensbeihilfen. Das Boden- und Pachtpreisniveau wird, wie schon vor der aktuellen Agrarreform, von den Agrarsubventionen mitbestimmt.

Die Einführung der Zahlungsansprüche trennte zwar die Prämienrechte vom Bodeneigentum, sie bleiben jedoch eng mit dem Bodenbesitz verknüpft. Der verfügbare Boden ist als sogenannte beihilfefähige Fläche die wesentliche Voraussetzung für

die Aktivierung der Zahlungsansprüche, d.h. für die Beantragung der Direktzahlungen. Die Auszahlungen erhält, wer den Zahlungsanspruch besitzt und eine Fläche nach dem Zeitpunkt der Antragsstellung mindestens zehn Monate im Jahr bewirtschaftet. Das wirkt einer erheblichen Veränderung der Boden- und Pachtpreise entgegen. Zahlungsansprüche ohne aktivierbare Fläche sind wertlos. Andererseits ist die Bewirtschaftung von beihilfefähigen Flächen ohne Zahlungsansprüche zwar möglich, ihre Rentabilität jedoch unwahrscheinlich. Zu prämienfreien Flächen können die Zahlungsansprüche jedoch zu Marktpreisen hinzuerworben werden.

Die Auswirkungen der GAP-Reform werden kurzfristig nicht zu erheblichen Veränderungen der Boden- und Pachtpreise von Agrarland führen:

- Außer den Überwälzungseffekten aus Agrarsubventionen bestimmen die von den regionalen Wirtschaftsverhältnissen und Betriebsstrukturen, den natürlichen Standortverhältnissen und außerlandwirtschaftlichen Faktoren geprägten langfristigen Einkommenserwartungen wesentlich die örtlichen Boden- und Pachtpreise.
- Die Beihilfezahlungen der GAP-Reform erfolgen annähernd auf dem Niveau der bisherigen staatlichen Einkommensstützung in den Prämienrechtregionen (Bundesländer). Das Übertragungsgebiet, d.h. der Handel von Zahlungsansprüchen ist daher auch auf ihre Entstehungsregion beschränkt. Die Zahlungsansprüche können nur mit beihilfefähigen Flächen aus dem jeweiligen Bundesland aktiviert werden.
- Die Auszahlungen aus den Zahlungsansprüchen sind zeitlich bis 2013 befristet und von der zukünftigen Agrarpolitik

abhängig. Die für 2009 geplante Überprüfung der Auswirkungen der Agrarreform (Midterm-Review) macht die begrenzte Planungssicherheit deutlich. Die Aufnahme weiterer Staaten in die EU wird beim Erreichen der finanziellen Obergrenze im EU-Haushalt zu Umverteilungen und Kürzungen der Transferzahlungen führen. Langfristig soll allein der Markt die Rentabilität der landwirtschaftlichen Produktion bestimmen.

- Potentielle Käufer prämienberechtigter Flächen werden bei der Preisfindung das erhebliche Politikänderungsrisiko berücksichtigen. Neupächter werden bestrebt sein, in langfristigen Pachtverträgen über individuelle Pachtpreisanpassungsklauseln die Risiken der Entwicklung der staatlichen Einkommensstützung zumindest teilweise auf die Bodeneigentümer zu überwälzen.

Bodenpreise

Das örtliche Bodenpreisniveau von Agrarland als Produktionsfaktor und zugleich Vermögensobjekt wird heute hauptsächlich durch die Gesamtwirtschaftlichkeit und Eigenkapitalausstattung der Landwirtschaftsbetriebe einer Region, deren Nachfrage nach der örtlich begrenzt verfügbaren landwirtschaftlichen Nutzfläche und durch außerlandwirtschaftliche Faktoren bestimmt.

Landwirtschaftlicher Bodenerwerb erfolgt in der Regel mit Planungshorizonten, die über die Dauer der Zeiträume zwischen Agrarreformen weit hinaus gehen. Die zeitlich befristeten Zahlungsansprüche aus der GAP-Reform werden deshalb für sich allein kaum Einfluss auf das Angebot und die Nachfrage auf dem landwirtschaftlichen Grundstücksmarkt haben. Allenfalls

der Beleihungswert von Agrarland verbessert sich ggf. um den Auszahlungsbetrag der Zahlungsansprüche.

Das landwirtschaftliche Bodenpreisniveau war auch in der Vergangenheit schon von der Agrarpolitik mitbestimmt. Mit einiger Verzögerung bildet es die Agrarstrukturentwicklung ab. Der direkte Einfluss der jeweiligen staatlichen Einkommensstützung ist jedoch mangels Markttransparenz von den übrigen wertbeeinflussenden Faktoren in der Regel nicht eindeutig zu trennen.

Beim Verkauf von Agrarland zusammen mit den Zahlungsansprüchen werden die Vertragsparteien ihren Gestaltungsspielraum nutzen. Die Kaufpreise von Grundstück und Zahlungsansprüchen sind zwar wegen der unterschiedlichen Besteuerung gesondert auszuweisen, ob ggf. Anteile des Werts der Zahlungsansprüche in den Bodenwert (oder umgekehrt) einfließen, wird in der Regel nicht nachzuvollziehen sein.

Dennoch spaltet sich der Grundstückswert von beihilfefähigem Agrarland mit der GAP-Reform in den Bodenwert und den Wert des selbständig handelbaren Zahlungsanspruchs. Der selbst wirtschaftende Bodeneigentümer verfügt über den Boden und erhält auch die Zahlungsansprüche zugeteilt. Der verpachtende Bodeneigentümer erhält bei Pachtende die Flächen u.U. ohne die dem Pächter als Bewirtschafter zugeteilten Zahlungsansprüche zurück.

- Die Zahlungsansprüche sind bei der Grundstückswertermittlung zu berücksichtigen (§ 14 WertV 88). Ein Kaufinteressent, der die Wahl zwischen zwei gleichermaßen für seine Zwecke geeigneten Flächen hätte, würde erfahrungsgemäß die Flächen mit Zahlungsansprüchen oder einen Abschlag auf

den geforderten Kaufpreis zumindest in Höhe des Marktwerts der Zahlungsansprüche fordern.

- Das landwirtschaftliche Bodenpreinsniveau wird sich nur in dem unwahrscheinlichen Fall des Entstehens großer prämierechtfreier Flächen, weil z.B. Pächter in großem Umfang Flächen ohne die ihnen zugeteilten Zahlungsansprüche an die Bodeneigentümer zurückgeben, nachvollziehbar in prämierechtfreie und -freie Flächen spalten.
- Nur bei einem geringen Ausgangsniveau, z.B. in Naturschutzgebieten und Naturparks, ist mit dem Ansteigen der Bodenpreise zu rechnen. Für den Erhalt der Direktzahlungen reicht nämlich schon die Beibehaltung des landwirtschaftlichen Charakters der Flächennutzung aus. Verbleibt nach Abzug der Pflegekosten ohnehin ertragschwacher Flächen noch ein positives Ergebnis, kann man die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte auch einstellen. Wenn eine Naturschutz- oder Ausgleichsmaßnahme jedoch dazu führt, dass eine Fläche nicht mehr als landwirtschaftliche Fläche gilt, geht der Zahlungsanspruch für diese Fläche verloren und ihr Wert sinkt entsprechend.

Pachtpreise

Die Höhe der örtlichen Pachtpreise orientiert sich in der Regel an dem mit der Bodennutzung nachhaltig erzielbaren zusätzlichen Einkommen. Vor allem die Unterschiede in den betrieblichen Möglichkeiten der Bodennutzung und den unternehmerischen Konzepten der Pächter führen zum Wettbewerb um die Pachtflächen.

Das Vorhandensein und der Wert der auf den Pachtflächen liegenden Zahlungsansprüche aus der GAP-Reform sind wesentliche pachtpreisbestimmende Faktoren. Das jeweilige regionale Pachtpreinsniveau war jedoch auch in der Vergangenheit schon von erheblichen Überwälzungen auf die Bodeneigentümer aus Preisausgleichszahlungen, Stilllegungs- und anderen Flächenprämien mitbestimmt. Im Vergleich zum Referenzzeitraum 2000 bis 2002 wird durch die Prämienzahlungen für die meisten Betriebe kein zusätzlicher Einkommensbeitrag generiert, der an die Bodeneigentümer über höhere Pachten weitergereicht werden könnte. Mit dem Übergang zum Regionalmodell vermindern sich zudem die Einkommenseffekte der Transferzahlungen stetig bis zu den regionalen Zielwerten 2013.

- Die Überwälzungseffekte aus dem Prämieeinkommen der Bewirtschafter an die Bodeneigentümer haben eine erhebliche pachtpreisstützende Wirkung. Die meisten flächenabhängigen Betriebe können mangels ausreichender Rentabilität und Kapitalausstattung auf den Einkommensbeitrag der Beihilfen jedoch nicht vollständig verzichten. Bei vielen Betrieben stammt das Betriebseinkommen wie vor der aktuellen Reform zu mehr als der Hälfte aus staatlichen Transferzahlungen. Solche Betriebe können aus dem Prämieeinkommen der Zahlungsansprüche kaum höhere Pachten zahlen.
- Die Umsetzung der GAP-Reform hat keine erheblichen pachtpreissteigernden Effekte. Die Kopplung der Auszahlung der Zahlungsansprüche an die Bewirtschaftung beihilfefähiger landwirtschaftlicher Fläche stabilisiert die Pachtpreise. Die Agrarstrukturen wer-

den sich auch aus diesem Grund den Marktbedingungen weiter in Richtung der Vergrößerung der bewirtschafteten Einheiten anpassen. Bei pachtflächenreichen Großbetrieben hat das Pachtpreisniveau einen überdurchschnittlichen Einfluss auf das Betriebsergebnis. Betriebe mit über 1 000 ha Fläche bewirtschaften im Land Brandenburg etwa 50 % der Landwirtschaftsfläche. Etwa 90 % der Fläche aller Betriebe sind hier Pachtflächen. Das bremst den weiteren Anstieg der Pachten.

- Die langjährige regionale Pachtpreisentwicklung wird sich allein durch die Umsetzung der Agrarreform nicht sprunghaft verändern. Die Pachtpreise von Ackerland werden in Gebieten mit einem bisher vergleichsweise geringen Pachtpreisniveau weiter steigen. Auf niedrigem Niveau stagnierende Pachtpreise für Dauergrünland werden im Zuge der schrittweisen Angleichung der Prämien für Acker- und Grünland an einen nur noch flächenbezogenen Prämienwert ansteigen. Das Maß der Überwälzung aus dem Prämieeinkommen wird in diesem Fall langfristig möglicherweise auch nachvollziehbar sein.
- Da die Prämienzahlungen produktionsunabhängig erfolgen, kann es an ertragsschwachen Standorten auch zur Extensivierung der Produktion und zu umfangreichen Flächenstilllegungen kommen. Nach Abzug der Kosten der vorgeschriebenen Minimalpflege kann auch ohne Produktion noch ein Einkommensbeitrag aus den Zahlungsansprüchen erwirtschaftet werden. Das wird in Gebieten mit ungünstigen natürlichen Standortbedingungen und einem entsprechend geringen Pachtpreisniveau

ggf. zu verstärkter Nachfrage nach Pachtflächen mit Zahlungsansprüchen führen. Auch an den Grenzertragsstandorten werden die Pachtpreise nicht sinken.

- Die Flächenbewirtschaftung ohne Zahlungsansprüche ist zwar möglich, ihre Rentabilität aber unwahrscheinlich. Prämienrechtfreie beihilfefähige Flächen werden erst bei einem erheblichen Überschuss von Zahlungsansprüchen auf dem regionalen Prämienrechtmarkt und einem örtlichen Mangel an aktivierbaren Flächen einen Nutzer finden.

Entschädigungsbemessung beim Landentzug für öffentliche Zwecke

Neben der Entschädigung für den durch die Enteignung eingetretenen Rechtsverlust nach § 95 BauGB ist auch für die anderen Vermögensnachteile nach § 96 BauGB Entschädigung zu gewähren. Dabei ist zu beachten, dass nur die als Eigentum geschützten Rechtspositionen der Grundstückseigentümer und Pächter zu entschädigen sind und keine Doppelentschädigung erfolgt.

Nur kurze Zeit nach dem Inkrafttreten der GAP-Reform bildet der landwirtschaftliche Grundstücksmarkt die geänderten Rahmenbedingungen noch nicht zuverlässig ab. Dennoch sind die Zahlungsansprüche bei der Wertermittlung für den freihändigen Erwerb von enteignungsbedrohtem Agrarland als auch bei der Entschädigungsbemessung in Enteignungsverfahren zu berücksichtigen. Das hat ggf. durch Marktsimulation zu erfolgen.

Die enteignungsrechtliche Qualität von Agrarland ändert sich durch die Zuteilung, den Erwerb oder Verlust von Zahlungs-

ansprüchen nicht. Die Flächen erhielten mit den Zahlungsansprüchen jedoch ein neues werterhebliches Zustandsmerkmal als „Prämienrechtaktivierer“. In bereits länger dauernden Enteignungsverfahren kann sich im Ergebnis der Umsetzung der GAP-Reform der Marktwert der Entzugsflächen zum Zeitpunkt der Zahlung der Entschädigung verändert haben. Auch die Zahlungsansprüche selbst sind als eigenständige immaterielle Wirtschaftsgüter unter Beachtung der Schadenminderungspflicht zu entschädigen.

Die Zuteilung der Zahlungsansprüche erfolgte zum 1.01.2005. Der Antrag auf Festsetzung der Zahlungsansprüche musste bis zum 17.05.2005 gestellt werden. Der Antrag konnte, abgesehen von wenigen Ausnahmen, nach diesem Zeitpunkt nicht nachgeholt werden. Entscheidend für die Größe der beihilfefähigen Flächen waren die Flächen, die dem Antragsteller am 17.05.2005 zur Verfügung standen.

Für die Zuteilung der Zahlungsansprüche war es unerheblich, ob es sich bei den beihilfefähigen Flächen um Eigentums- oder Pachtflächen handelte. Anspruchsberechtigter war der Betriebsinhaber, der eine beihilfefähige Fläche am 17.05.2005 bewirtschaftete. Die einem Pächter während der Laufzeit seines Pachtvertrags zugewiesenen Zahlungsansprüche müssen bei Vertragsende nicht auf den Verpächter übertragen werden. Pächter und Verpächter steht es jedoch frei, privatrechtlich andere Regelungen zu vereinbaren.

Der betriebsindividuelle Teil der Zahlungsansprüche wurde nach den im Referenzzeitraum 2000 bis 2002 im Mittel für die Produktion eines konkreten Betriebs gewährten Preisausgleichszahlungen bemessen. Anspruchsberechtigt war am

17.05.2005 derjenige, welcher im Bezugszeitraum entweder selbst entsprechende betriebsindividuelle Direktzahlungen erhalten hatte oder nachweisen konnte, dass die Ansprüche aus dem Bezugszeitraum auf ihn übergegangen waren. Bei Flächenverkäufen vor dem 17.05.2005 konnten die Vertragspartner z.B. Regelungen in den Kaufvertrag aufnehmen, wonach die betriebsindividuellen Beträge dem Käufer angerechnet werden. Bei Flächenverkäufen nach der Antragstellung, aber vor Zuteilung der Zahlungsansprüche, konnte unter bestimmten Voraussetzungen die Übertragung der Zahlungsansprüche auf den neuen Grundstückseigentümer erfolgen.

Umsetzung der Reform – Stichtage für die Entschädigungsermittlung

Bei der Ermittlung der Enteignungsent-schädigung sind die zugeteilten Zahlungsansprüche (bzw. ihr Fehlen) als werterhebliches Zustandsmerkmal der Entzugsflächen zu berücksichtigen. Bei der Ermittlung der Pachtaufhebungsentschädigung ist der Erwerbs- bzw. Einkommensverlust für den Pachtzeitraum vor der Reform aus dem Wegfall der Produktion und danach auch aus dem Wegfall des Prämienrechts zu berücksichtigen.

Für die Wertermittlung im Zusammenhang mit dem Entzug von Agrarland sind der Zeitpunkt des Inkrafttretens der GAP-Reform als auch die Etappen ihrer Umsetzung von Bedeutung.

- Endgültiger Flächenentzug bis zum 17.05.2005: Die Anzahl der flächenbezogenen Zahlungsansprüche richtete sich nach dem Umfang der bis zu diesem Stichtag angemeldeten beihilfefähigen Fläche der Betriebsinhaber. Für die Zuteilung der Zahlungsansprüche war es unerheblich, ob

es sich bei den beihilfefähigen Flächen um Pacht- oder Eigentumsflächen handelte. Für bis zum 17.05.2005 endgültig entzogene Flächen wurden keine Zahlungsansprüche zugewiesen. Allein die Verhinderung des Entstehens der Zahlungsansprüche ist in Enteignungsverfahren nicht zu berücksichtigen. Nicht zugeteilte Zahlungsansprüche können auch nicht entzogen und dafür Entschädigung verlangt werden.

- Flächenentzug nach dem 17.05.2005: Bereits zugeteilte Zahlungsansprüche können mangels Flächennachweis nicht aktiviert werden und sind dem bis zum Landentzug wirtschaftenden Eigentümer oder Pächter unter Berücksichtigung der Schadenminderungspflicht (z.B. Verkauf der freiwerdenden Zahlungsansprüche zum Marktwert) zu entschädigen.

- Zeitweiliger Flächenentzug nach dem 17.05.2005: Auch ein zeitweiliger Flächenentzug kann einen Entschädigungsanspruch des Betriebsinhabers für vorübergehend nicht nutzbare Zahlungsansprüche begründen. Um die Beihilfen ausbezahlt zu bekommen, muss ein Zahlungsanspruch mit einem jährlich bis zum 15. Mai zu wiederholenden Nachweis der beihilfefähigen Fläche aktiviert werden. Die Zahlungsansprüche gelangen nur dann zur Auszahlung, wenn die Flächen über einen Zeitraum von jährlich mindestens 10 Monaten dem Antragsteller (Bewirtschafter) zur Verfügung standen (Ausnahme höhere Gewalt oder außergewöhnliche Umstände). Nach einem nicht länger als drei Jahre andauernden vorübergehenden Entzug können die Zahlungsansprüche bei Erfüllung des Zehnmonatszeitraums wieder aktiviert werden. Zahlungsansprüche, die drei aufeinanderfolgende Jahre nicht genutzt wurden, verfallen zugunsten einer nationalen Reserve.

Fazit

Mit der Zuteilung von Zahlungsansprüchen aus der GAP-Reform erhielten die Flächen für die Landwirtschaft ein neues werterhebliches Zustandsmerkmal. Die Zahlungsansprüche stellen flächenbezogene Bezugsrechte der Bewirtschafter auf die Auszahlung von staatlichen Einkommensbeihilfen dar.

Der Grundstückswert von beihilfefähigem Agrarland spaltet sich mit der GAP-Reform in den Bodenwert und den Wert des selbständig handelbaren Zahlungsanspruchs. Die Zahlungsansprüche sind bei der Grundstückswertermittlung zu berücksichtigen (§ 14 WertV 88). In Enteignungsverfahren sind die Zahlungsansprüche unter Beachtung der Schadenminderungspflicht zu entschädigen.

Die Auswirkungen der GAP-Reform werden kurzfristig nicht zu erheblichen Veränderungen der Boden- und Pachtpreise von Agrarland führen. Die Beihilfezahlungen erfolgen annähernd auf dem Niveau der bisherigen staatlichen Einkommensstützung. Das Boden- und Pachtpreinsniveau wurde auch vor der aktuellen Reform bereits von Agrarsubventionen mitbestimmt.

Quellenangabe:

BMELV: Die EU-Agrarreform – Umsetzung in Deutschland, Berlin 2006

