



**AgEcon** SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

---

Köhne, M.: Flächenwidmung und Flächenstilllegung – Ergebnisse der Gruppenveranstaltungen. In: Henrichsmeyer, W., Langbehn, C.: Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen unterschiedlicher agrarpolitischer Konzepte. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 24, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1988), S. 651-658.

---



# FLÄCHENUMWIDMUNG UND FLÄCHENSTILLEGUNG - ERGEBNISSE DER GRUPPENVERANSTALTUNGEN -

von

M. KÖHNE, Göttingen

Es sind drei Formen der Flächenumwidmung oder -stillegung zu unterscheiden und zwar

- (vorrangig) für die Marktentlastung
- (vorrangig) für den Natur- oder/und den Wasserschutz
- für Siedlung, Verkehr, Freizeit usw.

Für die letztgenannten Zwecke - einschließlich der vermehrten Anlage von Golfplätzen, für die in diesem Rahmen der größte Flächenbedarf erwartet wird - wird in der Bundesrepublik auf absehbare Zeit nur etwa 1 v. H. der zur Zeit noch landwirtschaftlich genutzten Fläche beansprucht werden (KAPPELMANN)<sup>1)</sup>. Der Beitrag zur Lösung der anstehenden Probleme, insbesondere zur Marktentlastung, bleibt damit gering. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich daher, wie es auch auf der Tagung der Fall war, auf die beiden anderen Formen der Umwidmung und Stillegung. Dabei wird aus Gründen der Übersichtlichkeit, trotz teils bestehender Interdependenzen, eine getrennte Abhandlung vorgenommen.

## Flächenumwidmung für den Naturschutz

Da der Wasserschutz in den Beiträgen und Diskussionen nur am Rande angesprochen wurde, ist hier nur auf den Naturschutz einzugehen. Dessen Ziele, die u. a. den Naturschutzgesetzen von Bund und Ländern zu entnehmen sind, wurden nicht diskutiert, folglich wohl auch akzeptiert. Dasselbe gilt für den quantitativen Flächenanspruch des Naturschutzes, nämlich zukünftig durchschnittlich etwa 10 v. H. der agrarisch genutzten Kulturlandschaft im Sinne des Naturschutzes

---

<sup>1)</sup> Die in Klammern angegebenen Autorennamen beziehen sich auf deren Beiträge in diesem Band.

völlig umzuwidmen (für Hecken, Feldgehölze, Feuchtflächen u. a.) oder nur noch sehr extensiv landwirtschaftlich zu nutzen. Umstritten ist dagegen die weitergehende Forderung des Naturschutzes, über das soeben Dargelegte hinaus zu einer allgemeinen Rückführung der Intensität der gesamten Landwirtschaft zu gelangen. Dies sei weniger mit dem Naturschutz i. e. S. als mit Argumenten des Wasserschutzes zu begründen. Außerdem werden die Aussichten auf Verwirklichung in der EG zur Zeit als gering eingeschätzt und werden im Falle eines nationalen Alleinganges (auch bei Gewährung von Ausgleichszahlungen) langfristig schwerwiegende Wettbewerbsnachteile für die Landwirtschaft der Bundesrepublik gesehen.

Zu den Maßnahmen zur völligen oder teilweisen Umwidmung von Flächen für den Naturschutz (vgl. den Überblick bei KÖHNE) wurde in der Diskussion besonders betont, daß möglichst marktwirtschaftlichen Lösungen der Vorzug vor hoheitlichen Maßnahmen gegeben werden sollte. Ferner wurde dafür plädiert, wo möglich, Naturschutz und Wasserschutz zu kombinieren - insbesondere um die eng begrenzten finanziellen Mittel für Ausgleichszahlungen möglichst effektiv zu nutzen.

Im übrigen konzentrierte sich die Diskussion auf einige mit der Umwidmung verbundene Probleme. Die wichtigsten Ergebnisse dazu sind folgende:

- Die Bedeutung der Landschaftsplanung wurde besonders hervorgehoben. Hier sind die Kommunen aufgefordert, ihrem Auftrag zügiger als bisher nachzukommen. Außerdem muß die Landschaftsplanung auch über die kommunalen Grenzen hinweg großräumiger erfolgen.
- Programme zur Flächenumwidmung für Naturschutzzwecke müssen durch eine ökologische Erfolgskontrolle begleitet und gegebenenfalls rechtzeitig modifiziert werden.
- Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete sollte verstärkt für Naturschutzzwecke genutzt werden.
- Sollen Ausgleichszahlungen für naturschutzbedingte Auflagen außer durch die bisherigen Finanzierungsquellen auch durch einen intrasektoralen Finanzausgleich gedeckt werden? Dazu wurde argumentiert, daß alle Landwirte zur Gefährdung der Natur beigetragen haben. Werden nun einige mit Auflagen belegt, dann wäre es aus dieser Sicht folgerichtig, die übrigen (also die nicht mit Auflagen belasteten) mit zur Finanzierung der Ausgleichszahlungen heranzuziehen. Hiergegen erheben sich jedoch schwerwiegende Bedenken: Die Mitverursachung ist oft nicht und insbesondere nicht individuell nach-

zuweisen. Denn Gefährdungen der Natur gehen auch von anderen Ursachen (z. B. Versiegelung von Flächen, Emissionen, Freizeitaktivitäten) aus. Außerdem sind Gefährdungen oft nur lokaler Art, so daß es schwierig ist, den Kreis möglicher Mitverantworteter abzugrenzen. Ferner ist darauf hinzuweisen, daß einige Naturschutzaufgaben nicht zur konkreten Schadensabwehr, sondern im Sinne der Vorsorge erfolgen. Bei letzterer gilt jedoch nach h. M. nicht das Verursacher-, sondern das Gemeinlastprinzip. Die Abgrenzung von konkreter Schadensabwehr und Vorsorge ist gerade beim Naturschutz schwierig. Aufgrund der skizzierten Probleme ist daher zu erwarten, daß der angestrebte intrasektorale Finanzausgleich im juristischen und politischen Widerstand der Betroffenen hängenbleiben wird und daß dem Naturschutz durch solche Konfrontationen mehr Schaden als Nutzen erwächst. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Naturschutz aus guten Gründen seit einigen Jahren mehr auf Kooperations- als auf Konfrontationslösungen mit den Grundeigentümern und Nutzungsberechtigten setzt. Allerdings muß das Verursacherprinzip greifen, wenn den Landwirten konkrete Schädigungen nachgewiesen werden und wenn dementsprechend Maßnahmen zur Schadensbeseitigung und zur künftigen Schadensvermeidung ergriffen werden - z. B. bei der Gülle.

Der diskutierte intrasektorale Finanzausgleich ist auch nicht mit dem Nutznießerprinzip zu begründen. Zwar ist davon auszugehen, daß die Landwirte von einer intakten Natur profitieren. Jedoch gibt es bei bestimmten Schutzmaßnahmen eine regional unterschiedliche Betroffenheit. Außerdem ist der Nutzen (bisher) kaum zu quantifizieren.

- Schließlich wurde das Problem der Messung des gesellschaftlichen Nutzens von Naturschutzprogrammen angesprochen. Die bisherigen Ansätze zur Nutzenmessung sind völlig unvollkommen (KAPPELMANN). Hier besteht ein erheblicher Forschungsbedarf für die Zukunft, der die Kooperation von Ökonomen und Ökologen erfordert. Beim gegenwärtigen Erkenntnisstand wird bei der Vorbereitung von Naturschutzprojekten zweckmäßigerweise folgendermaßen vorgegangen: Es werden keine expliziten Kosten-Nutzen-Analysen angestellt. Ist ein einzelnes Projekt zu beurteilen, dann werden die dem Finanzierungsträger entstehenden Kosten projiziert. Sodann wird anhand verschiedener Kriterien die Frage beantwortet, ob der Nutzen als über den Kosten liegend eingeschätzt werden kann oder nicht. Sind mehrere Projekte miteinander zu vergleichen, dann erfolgt ein Kostenvergleich und darüber hinaus ein Vergleich des Nutzens anhand einer (im wesentlichen qualitativ orientierten) Nutzwertmatrix.

## Flächenumwidmung und -stillegung zur Marktentlastung

Flächenumwidmungen und -stillegungen für Naturschutzzwecke bringen - zumindest bei den zur Zeit betroffenen Standorten und den eng begrenzten Dimensionen - wenig für die Marktentlastung. Soll eine solche erreicht werden, dann müssen in wesentlich größerem Umfang Flächen aus der Produktion genommen werden. Dabei sind zunächst zu unterscheiden

- die Aufforstung und
- die vorübergehende Herausnahme aus der Nutzung.

Die Aufforstung wurde auf der Tagung nicht sehr intensiv erörtert. Sie wurde allgemein für zweckmäßig gehalten. Jedoch wurde auch auf Probleme hingewiesen, die einer rascheren Ausbreitung entgegenstehen. Neben der mangelnden Rentabilität und der ungünstigen Liquiditätswirkung für die Grundeigentümer wurden in diesem Zusammenhang auch erwähnt (SPITZER): an einigen Standorten bereits hoher Waldanteil, nicht genügend Fachpersonal für die Durchführung, Engpässe beim Pflanzgut.

Im Mittelpunkt der Erörterungen in den Beiträgen und Diskussion stand die vorübergehende Flächenstillegung zur Marktentlastung. Bezüglich der Ziele sind folgende Ergebnisse herauszustellen: Wenn zunächst auch nur eine vorübergehende Stillegung im Vordergrund steht, darf nicht übersehen werden, daß es sich um eine langfristige Notwendigkeit handelt. Die Agrarwissenschaft ist wohl (fast) einheitlich der Meinung, daß es nicht nur um einige Jahre des Wartens auf die nachwachsenden Rohstoffe geht, die es zu überbrücken gilt. Sie steht damit im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Meinung in der praktischen Agrarpolitik. Ferner herrscht in der Wissenschaft die Meinung vor, daß Flächenstillegungen kein Ersatz für eine restriktive Preispolitik sind. Sie können eine restriktive Preispolitik lediglich ergänzen, damit die Agrarpreise nicht weiter abrupt abstürzen, sondern sich im Gleitflug entwickeln und möglichst nicht weiter sinken als mit der wirtschaftlichen Existenzfähigkeit eines Kerns der Landwirtschaft (m. E. etwa des bisher erfolgreichsten Drittels der Betriebe) vereinbar ist. Bei Vorgabe dieses Ziels ist die untere Grenze allerdings bereits jetzt erreicht.

Neben diesen mehr grundsätzlichen Zielen von Flächenstillegungen wurden folgende Einzelziele herausgestellt (HAGEDORN und KLARE, SCHULZE-WESLARN, WOLFFRAM): Markt- und Haushaltsentlastung, Einkommenssicherung, Förderung oder zumindest nicht Behinderung des Strukturwandels, Minderung sozialer Probleme insbesondere soziale Abfederung des Preisdrucks, Umweltverbesserung. Diese Ziele sind in unterschiedlichem Maße erreichbar. Außerdem

bestehen teilweise Zielkonflikte. Darüber war jedoch relativ wenig Diskussion. Im Vordergrund standen die Maßnahmen, deren Beurteilung und mögliche Alternativen. Bevor hierauf näher eingegangen wird, sollte folgendes bedacht werden: Zur Lösung der gegenwärtigen Agrarprobleme besteht nur die Wahl zwischen unschönen Alternativen!

Zu den Maßnahmen wurde zunächst folgendes herausgestellt:

- Das Niedersächsische Grünbracheprogramm wird 1987/88 mit gegenüber dem Vorjahr veränderten Konditionen fortgeführt.
- Im Jahre 1988 wird ein bundesweites Teilflächenstilllegungsprogramm sowie ein Programm zur Produktionseinschränkung bei Rindfleisch und Wein eingeführt.
- In der EG ist in den nächsten Jahren mit der Einführung einer Vorruhestandsregelung zu rechnen. Dabei wird es zwei Varianten geben und zwar mit und ohne Flächenstilllegung (SCHOPEN).

Als wichtige Alternative, insbesondere zu einer Vorruhestandsregelung mit Flächenstilllegung, wurde die "Neue Landabgaberechte" (HAGEDORN und KLARE) erörtert. Dagegen wurde die Beeinflussung der speziellen Intensität und damit der Naturalerträge als Ansatzpunkt der Produktionsdrosselung nicht diskutiert.

Für Teilflächenstilllegungen wurden folgende Vor- und Nachteile herausgearbeitet:

- Vorteile:
  - gute Akzeptanz und damit Wirksamkeit bei hinreichend dotierten Ausgleichszahlungen
  - im Vergleich zum subventionierten Export finanziell vertretbar
  - relativ wenig Dirigismus
  - nach den bisherigen Erfahrungen administrierbar. Allerdings bestehen hier Zweifel, ob das auch für andere EG-Länder gilt.
- Nachteile:
  - Eine subventionierte Stilllegung von Kapazitäten ist grundsätzlich bedenklich. Als Präzedenzfall kann sie Kettenreaktionen bei vor- und nachgelagerten Unternehmen nach sich ziehen, indem diese auch entsprechende Forderungen stellen.
  - Die Teilflächenstilllegung ist finanziell nicht sehr effektiv, insbesondere weil vorzugsweise weniger ertragreiche Flächen stillgelegt werden (modifizierte Erfahrung bei WILSTACKE), weil freigesetzte Arbeits- und Maschinenkapazitäten Produktionssteigerungen im restlichen Betrieb

bewirken können und weil (bei einjähriger Rotationsbrache) Ertragssteigerungen bei der Folgefrucht eintreten. Es gibt jedoch Möglichkeiten, die finanzielle Effektivität zu erhöhen. Hinzuweisen ist hier auf die Festlegung eines Mindestflächenanteils sowie auf die mehrjährige Brachlegung wie im zukünftigen Bundesprogramm vorgesehen (SCHULZE-WESLARN) sowie auf die Bemessung der Ausgleichszahlungen anhand eines Ausschreibungsverfahrens (SCHOPEN).

- Teilflächenstillegungen halten die Pachtpreise höher und beeinträchtigen damit die Weiterentwicklung der verbleibenden Betriebe.
- Solche subventionierten Flächenstillegungen beeinträchtigen die Aufzucht wie auch die Umwidmung für Naturschutzzwecke.

Anzumerken ist, daß die aufgeführten Nachteile alle geringer sind, wenn die Ausgleichszahlungen möglichst zutreffend bemessen werden, d. h. im wesentlichen nur den Einkommensausfall ausgleichen und nicht auch (wie zur Zeit an manchen Standorten) einen wesentlichen einzelwirtschaftlichen Vorteil verschaffen. Als Mittel zur richtigen Bemessung der Ausgleichszahlungen wurde auf der Tagung wiederholt auf die Ausschreibung hingewiesen. Wenn auch Bedenken vorgetragen wurden - mögliche Kartellbildung der Landwirte, mangelnde Realisierbarkeit in der EG - sollte eine Ausschreibung in einem Pilotprojekt (wie dem Niedersächsischen Grünbracheprogramm) empirisch getestet werden.

Für eine Vorruhestandsregelung mit Flächenstillegung (Soziales Marktentlastungsprogramm) wurden folgende Vor- und Nachteile herausgestellt (vgl. auch BÜHNER und GOCHT im vorjährigen Tagungsband):

- Vorteile:

- Die Betriebsstillegung ist finanziell günstiger als Teilflächenstillegungen, da die Ausgleichszahlungen geringer sein können und da neben Getreide auch besonders finanzaufwendige Produktionszweige (Rindfleisch, Milch, Raps) eingeschränkt werden (WOLFFRAM, SCHULZE-WESLARN). Aber möglicherweise führt ein solches Programm mittelfristig wegen der Einschränkung der Wachstumsmöglichkeiten der verbleibenden Betriebe c. p. zu höheren Preisforderungen und damit auch zu höheren Agrarpreisen (HAGEDORN und KLARE), wodurch der relative finanzpolitische Vorteil wieder eingeschränkt wird.
- Ein solches Programm fördert den Strukturwandel. Allerdings führt es, wie soeben angesprochen, mittelfristig zu stärkeren Entzügen am Pachtmarkt.

- Ein solches Programm ist besser zu administrieren (SCHULZE-WESLARN, BÜHNER und GOCHT). Hier bestehen allerdings Zweifel, wenn man an die Möglichkeit der Verpachtung von Teilflächen und Gebäuden eigentlich stillgelegter Betriebe denkt.
  - Ein Betriebsstillegungsprogramm ist eine sozial angemessene Lösung für viele Landwirtschaftsfamilien. Dies gilt allerdings nur für die Vorruhestandsregelung als solche, nicht unbedingt auch für die begleitende Flächenstilllegung.
- Nachteile:
- Die Akzeptanz und damit die Marktentlastung eines Betriebsstillegungsprogramms ist voraussichtlich gering. (WILSTACKE gibt die Größenordnung von 2,5 bis 4 v. H. Produktionseinschränkung an.)
  - Das Programm bringt mittelfristig Wellenbewegungen und Unsicherheiten in den Pacht- und Bodenmarkt (HAGEDORN und KLARE). Auch werden Aufforstungen und Umwidmungen für den Naturschutz beeinträchtigt.
  - Ein solches Programm ist ein erheblicher bürokratischer Eingriff. Wie bei jedem Dirigismus sind dessen Auswirkungen a priori nicht voll zu übersehen. Da ein solches Programm sinnvollerweise nur für einen längeren Zeitraum betrieben werden kann, ist es kurz- und mittelfristig irreversibel.
  - In der EG dürfte es schwierig sein, alle Länder dazu zu bewegen, eine Vorruhestandsregelung mit gleichzeitiger Betriebsstilllegung tatsächlich durchzuführen. Die meisten Länder werden wahrscheinlich eine Regelung ohne Stilllegung vorziehen. Damit wäre auf diesem Wege wenig Marktentlastung erreichbar. Außerdem führt ein nationaler Alleingang zum Verlust an Marktanteilen und damit bald dazu, daß das Programm national nicht weitergeführt wird.

Insgesamt bestehen gegen eine Vorruhestandsregelung mit Betriebsstilllegung erhebliche Vorbehalte. Jedoch gilt dies auch für mögliche Alternativen wie die Teilflächenstilllegung oder die Neue Landabgaberente. Welcher Maßnahme man den Vorzug gibt, hängt nicht zuletzt von der subjektiven Einschätzung der absoluten und relativen Vor- und Nachteile ab.

M. E. werden die anstehenden Probleme ohnehin nicht (mehr) durch Einzelmaßnahmen zu lösen sein. Es ist vielmehr ein Maßnahmenbündel notwendig. In diesem werden neben einer restriktiven Preispolitik und flankierenden sozialen Maßnahmen Flächenstilllegungen wohl unumgänglich sein. Wenn jedoch nicht auch auf die weiteren Naturalertragssteigerungen eingewirkt wird, werden die Markt-

probleme dadurch auch nicht zu lösen sein (SCHNIEDERS), es sei denn, daß die nachwachsenden Rohstoffe entgegen den augenblicklichen Erwartungen rasch an Bedeutung gewinnen werden.