



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

*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.

Bohner, Th., Gocht, H.: Flächenfreisetzung – Ein Weg zu Lösung von Überschuss- und Umweltproblemen in der EG? In: von Urff, W., Zapf, R.: Landwirtschaft und Umwelt – Fragen und Antworten aus der Sicht der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 23, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1987), S. 121-132.

FLÄCHENFREISETZUNG - EIN WEG ZUR LÖSUNG VON
ÜBERSCHUSS- UND UMWELTPROBLEMEN IN DER EG ?

von

Theodor B O H N E R und Henry G O C H T, Bonn

1. Probleme der Agrarpolitik

Die EG-Agrarmärkte sind seit Jahren durch wachsende Oberschüsse gekennzeichnet. Für die Lagerhaltung und den Export bzw. die inferiore Inlandsverwendung überschüssiger Produktionsmengen werden immer mehr Finanzmittel benötigt, weil die Lagerhaltungszeit zunimmt und die Weltmarktpreise bei stärker werdendem Angebotsdruck tendenziell zurückgehen.¹⁾ Gleichzeitig verschärft sich der Konkurrenzkampf der Hauptexporteure um die begrenzten Weltmärkte.

Bei verschlechterter Arbeitsmarktlage und verminderten außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten wächst die Zahl von Problembetrieben mit unzureichendem Einkommen. Mit überschußbedingt steigendem Preis- und Einkommensdruck sind trotz der je Produkteinheit bestehenden Festkostendegression auch größere Betriebe zunehmend in ihrer Existenz gefährdet. Zugleich dürfte mit den verschlechterten Rahmenbedingungen die Preiselastizität des Angebots an Agrarprodukten zurückgegangen sein, so daß eine Anpassung der Produktion an die Nachfrage durch Preissenkungen zunehmend problematischer erscheint. Preissenkungen als Instrument zur Angebotssteuerung und zur Nachfragebelebung werden von den in der Regierungsverantwortung stehenden Politikern nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern - mit Ausnahme von Großbritannien - auch in den anderen Mitgliedstaaten aus einkommens- und gesellschaftspolitischen Grün-

¹ Finanzmittelbedarf im mehrjährigen Durchschnitt (1980-1983):
Getreide rd. 240 DM/t bei einjähriger und 320 DM/t bei zweijähriger Lagerzeit (davon 160 DM/t Ausfuhrerstattung);
Milch rd. 680 DM/t;
Rindfleisch rd. 5 100 DM/t; 50 % Frischfleischausfuhren zu rd. 3 150 DM/t Ausfuhrerstattung und 50 % Ausfuhren nach zweijähriger Lagerzeit zu rd. 7 000 DM/t.
Im Jahre 1986 war der Mittelbedarf bereits erheblich höher.

den abgelehnt. Eine Verminderung der Erzeugung ist aber unumgänglich, solange sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Agrarproduktion in weiten Teilen der EG lediglich über Exporterstattungen erreichen läßt. Nur so werden Haushaltsmittel für direkte Hilfen zur Einkommenssicherung landwirtschaftlicher Betriebe freigesetzt, lassen sich die Marktordnungs- ausgaben in finanzierbaren Grenzen halten.

2. Grundsätzliche Überlegungen zum Kapazitätsabbau in der Landwirtschaft durch Flächenstillegung

Nach Auffassung der Bundesregierung könnte neben anderen Maßnahmen vor allem auch eine EG-weite Stilllegung landwirtschaftlich genutzter Flächen zur direkten kurzfristigen Verminderung von bisher in der Nahrungsmittelproduktion eingesetzten Produktionskapazitäten beitragen. Maßnahmen zur Flächenstillegung böten zugleich einen großen Gestaltungsspielraum, um struktur-, verteilungs- und umweltpolitische Ziele zu erreichen (SCHMITT und THOROE, 11). In Form eines auf finanziellen Anreizen beruhenden staatlichen Angebotskonzepts zur Marktentlastung könnten sie eine vorsichtige, die Marktverhältnisse stärker berücksichtigende Preispolitik zwar nicht ersetzen, aber wirkungsvoll ergänzen. Dabei ist von besonderem Interesse, daß sich durch Umwidmung überschüssiger Ressourcen bei gegebenem Budget gerade einkommensschwachen Betrieben zusätzliche, über den Markt nicht mehr realisierbare Einkommensmöglichkeiten erschließen ließen, weil der Einkommensbeitrag aus der Produktion von Überschüssen ¹⁾ zum Teil erheblich unter dem Finanzmittelbedarf für ihre Verwertung liegt.

Grundsätzlich kann die Flächenstillegung auf zwei Wegen erfolgen:

- gesamte Betriebe (einschl. Einstellung der Veredlungsproduktion)
- Teilflächen (mit und ohne Rotation).

Beide Formen der Flächenstillegung unterscheiden sich vor allem in dem Mittelbedarf für die Ausgleichszahlungen, in den sozial-, struktur- und

¹ Der Einkommensbeitrag (Deckungsbeitrag) betrug in der Bundesrepublik Deutschland im Durchschnitt der Wirtschaftsjahre 1981/82-1983/84 bei Getreide rd. 240 DM/t, Milch rd. 370 DM/t, Rindfleisch rd. 2 240 DM/t. Bei gesamtbetrieblicher Betrachtung liegt der Einkommensbeitrag unter Berücksichtigung der Festkostenbelastung jedoch weit unter den angegebenen Werten. Zum Finanzmittelbedarf für die Überschußverwertung vgl. Abschnitt 1.

regionalpolitischen Wirkungen sowie dem Aufwand für Durchführung und Kontrolle.

Im Rahmen freiwilliger Flächenstilllegungsprogramme muß der mit dem Produktionsverzicht verbundene Einkommensentgang (Einkommenserwartung) durch die Ausgleichszahlung mindestens ausgeglichen werden. In Abhängigkeit von der Agrarpreisentwicklung (Preiserwartung) hätten sich die Ausgleichszahlungen bei kurzfristiger Teilflächenstilllegung am Deckungsbeitrag je ha und bei langfristiger Stilllegung bzw. Gesamtbetriebsstilllegung (auslaufende Betriebe) mehr am niedrigeren Pachtpreis bzw. Roheinkommen¹⁾ je ha zu orientieren. Die geringsten Ausgleichszahlungen würden für Problem Betriebe mit unzureichendem Einkommen (CRAMER, DEERBERG, JOCHIMSEN, 4) benötigt. Unter Berücksichtigung der einsparbaren Ausgaben für die Überschußverwertung bzw. bei gegebenem Budget ließe sich somit über diese Betriebe der höchste Einkommenstransfer bzw. stärkste Kapazitätsabbau erzielen.²⁾

In der seit Monaten anhaltenden Diskussion um die Neuausrichtung der EG-Agrarpolitik wird immer wieder eine Reihe von Argumenten gegen die Einführung eines EG-weiten Flächenstilllegungsprogramms vorgetragen (z.B. HENZE, 7 und 8; KRAUSE, 10; SCHMITT und THOROE, 11). Viele dieser Probleme könnten jedoch durch entsprechende Maßnahmengestaltung vermindert oder gelöst werden (GOCHT, 6)³⁾:

(1) Struktur- und sozialpolitische Aspekte

Ein grundsätzliches Problem der Marktentlastung durch Flächenstilllegung resultiert aus dem Entzug des knappen Faktors Boden. Eine auch künftig erforderliche Verbesserung der man-land-ratio bedeutet allerdings nicht

¹ Das Roheinkommen ist um die nach der Stilllegung weiterhin anfallenden Aufwandspositionen (z.B. Gebäudekosten, Betriebssteuern, Abgaben und Versicherungen) und außerordentlichen Einnahmen (z.B. Zinseinnahmen durch Auflösung des Umlaufvermögens, zusätzliches Arbeitseinkommen) zu korrigieren. Zu berücksichtigen sind weiter eventuelle Aufwendungen für Mindestpflege der stillgelegten Flächen.

² Spezifische über die Offenhaltung der Flächen hinausgehende Auflagen des Umweltschutzes und der Landschaftspflege müßten unabhängig von den genannten Ausgleichszahlungen gesondert vergütet werden.

³ Zur Bewertung der Flächenstilllegung vgl. auch WOLFFRAM (13).

zwangsläufig Verzicht auf Flächenentzug, sondern lediglich eine qualitativ und quantitativ vergleichsweise bessere Ausstattung der in der Landwirtschaft Verbleibenden mit dem Faktor Boden. Ansatzpunkte hierzu böte die Stilllegung ganzer Betriebe, die wegen der im allgemeinen geringen außerlandwirtschaftlichen Erwerbsmöglichkeiten vorrangig als eine Lösung für ältere Betriebsleiter im Sinne eines vorgezogenen Ruhestandes gesehen wird.

Um die vielfach erwarteten negativen Auswirkungen auf den Pachtmarkt zu begrenzen, dürfte es im allgemeinen ausreichen, die Pachtflächen von der Stilllegung auszuschließen (im Bundesdurchschnitt rd. 34 % der LF). Ausnahmen sollten lediglich für Pachtflächen im Rahmen eines noch nicht abgelaufenen Pachtvertrages mit Zustimmung des Verpächters (für die restliche Pachtzeit) gewährt werden. Ausgleichszahlungen sollten nur die Landwirte erhalten, die die angemeldeten Flächen in den letzten Jahren selbst bewirtschaftet haben (Ausschluß von Verpächtern).

Die Pachtflächen würden bei attraktiver Ausgestaltung der Flächenstilllegung vorzeitig (spätestens nach Ablauf des Pachtvertrages) freigesetzt und stünden zusammen mit den im Zuge des Strukturwandels freigesetzten Flächen¹⁾ für die Aufstockung anderer Betriebe zur Verfügung. Voraussetzung für eine auch langfristig positive strukturpolitische Bewertung wäre allerdings, daß auch die stillgelegten Flächen nach einem bestimmten Zeitraum im Prinzip wieder für die landwirtschaftliche Produktion genutzt werden können.

(2) Markt- und regionalpolitische Aspekte

Das Ausmaß der Marktentlastung hängt außer von der Inanspruchnahme des Programms letztlich entscheidend von der Marktleistung der stillgelegten Flächen bzw. Betriebe ab. Ein auf Problembetriebe mit unzureichendem Einkommen ausgerichtetes Konzept bedeutet dabei nicht, daß die Flächenstilllegung vorwiegend auf Standorten mit geringer natürlicher Ertragskraft

1

Es wird davon ausgegangen, daß die nicht an der Flächenstilllegung beteiligten Betriebe auch weiterhin dem normalen Strukturwandel (Ab- und Aufstockung) unterliegen. Nach den Ergebnissen der EG-Strukturerhebung 1983 dürfte in den nächsten Jahren ein beschleunigter Strukturwandel im Zuge des Generationswechsels einsetzen (fast jeder zweite Landwirt ist über 55 Jahre alt).

erfolgen würde. Im übrigen könnten die Ausgleichszahlungen in Verbindung mit einem Ausschreibungsverfahren nach der Ertragsfähigkeit der Böden gestaffelt werden, um auch ertragsstärkere Standorte anzusprechen.

Die Stilllegung ganzer Betriebe würde Substitutionsmöglichkeiten in der Produktion verhindern, da auch die hinsichtlich der Kosten der Überschußverwertung teure Veredlungsproduktion aufgegeben werden müßte. Gleichzeitig wäre die Nutzung der freiwerdenden Stallplätze für die Veredlungsproduktion durch andere Betriebe zu untersagen. Bei gegebener Preispolitik bestünde daher - im Gegensatz zu der häufig vorgebrachten Meinung - in den verbleibenden Betrieben im allgemeinen kein zusätzlicher Anreiz, die Produktion auszudehnen oder zu intensivieren.

Bei Milch ist im übrigen durch die Garantiemengenregelung eine Produktionsausweitung ausgeschlossen; bei anderen Überschußprodukten sprechen vor allem Fruchtfolgegründe (z.B. bei Getreide) und die mangelnde Wirtschaftlichkeit (z.B. bei Rindfleisch) gegen eine Ausdehnung der Erzeugung (Nutzungskosten der Arbeit nehmen zu).

Bei Teilflächenstilllegung ließe sich dagegen nicht ausschließen, daß vorwiegend ertragsschwache Flächen aus der Produktion genommen werden (wäre nur durch kontrollaufwendige Stilllegungsvorschriften zu verhindern) und daß die freigesetzte Arbeitskraft in anderen Betriebszweigen bzw. auf der restlichen Fläche tendenziell produktionserhöhend eingesetzt wird. Eine Intensivierung der verbleibenden pflanzlichen Produktion dürfte dagegen in der überwiegenden Zahl der EG-Mitgliedstaaten weitgehend nur noch in dem Maße möglich sein, wie weitere technische Fortschritte dies zulassen. Darüber hinaus stößt eine Erhöhung der Intensität zunehmend an ökologische Grenzen bzw. wird durch Umweltauflagen begrenzt (ASG, 1).

Trotz dieser Nachteile wird die Teilflächenstilllegung u.a. aus regional-politischer Sicht wegen der geringeren unmittelbaren Folgewirkungen in bezug auf die Infrastruktur und die Kapazitätsauslastung in den vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereichen im allgemeinen vergleichsweise positiv beurteilt. Durch ein Ausschreibungsverfahren ließe sich allerdings auch die Stilllegung ganzer Betriebe regional in tragbaren Grenzen halten, so daß die vielfach befürchtete soziale Erosion strukturschwacher Gebiete verhindert werden könnte. Im übrigen deutet eine neuere Untersuchung des Instituts für Strukturforchung in Braunschweig-Völkenrode darauf hin,

daß in allen Regionen ein etwa gleich hohes Interesse an der Stilllegung ganzer Betriebe besteht (WILSTACKE, 12). Die Teilflächenstilllegung dürfte bei entsprechender Dotierung auch von wirtschaftlich gesunden Betrieben in Anspruch genommen werden und könnte die Stilllegung ganzer Betriebe ergänzen (ASG, 2).

Bei einem Vergleich der Konsistenz von Flächenstilllegungsprogrammen mit anderen Politikbereichen ist auf den Widerspruch mit der derzeitigen Begründung sowie Ausgestaltung der Ausgleichszulage im Rahmen der Bergbauernförderung hinzuweisen. Im Sinne der zur Zeit diskutierten Ansätze, die Ausgleichszulage mit höherer Dotierung für extensive Formen der Landbewirtschaftung zu gewähren, erscheint es konsequent, Flächenstilllegungsprogramme auch in Ausgleichszulagegebieten anzubieten, zumal wenn die Programme nur als zeitlich befristete Übergangsmaßnahme einer auf einen längerfristigen Marktausgleich ausgerichteten Agrarpolitik durchgeführt werden.

(3) Umweltpolitische Aspekte, Durchführung und Kontrolle

Umweltpolitische Aspekte müssen in einem EG-weiten, freiwilligen, auf finanziellen Anreizen basierenden, zeitlich befristeten Angebotskonzept zur Flächenstilllegung zwangsläufig eine nachrangige, aber gleichwohl wichtige Bedeutung (positiver Begleiteffekt) einnehmen. Im Gegensatz zu Flächenstilllegungsprogrammen müßte ein primär auf den Umwelt- und Naturschutz ausgerichtetes Konzept nachfrageorientiert sein, einen langen Zeitraum umfassen und a priori besonders schutzwürdige Flächenkategorien festlegen. Die Flächenstilllegung könnte als Einstieg in regional begrenzte ökologische Anschlußprogramme verstanden werden.

In Abhängigkeit von der konkreten Maßnahmengestaltung würde sich der Aufwand für Durchführung und Kontrolle von Stilllegungsprogrammen bei Verbesserung der Umweltwirkungen im allgemeinen mit zunehmender Stilllegungsdauer (vor allem bei langfristiger Aufforstung der Flächen) vermindern. Bei Nichteinhaltung der Bedingungen für die Ausgleichszahlungen wären Sanktionen (z.B. Rückzahlung der Ausgleichsbeträge) anzudrohen.

3. Bisherige Überlegungen des BML und praktische Ansätze zur Flächenstilllegung

Unter Berücksichtigung der in den vorhergehenden Abschnitten dargestellten Überlegungen wurde Ende 1985/Anfang 1986 im BML ein Konzept für ein EG-weites Marktentlastungsprogramm (MP) entwickelt (KIECHLE, 9). Dieses Konzept sieht Ausgleichszahlungen (Marktentlastungsprämie) für ältere Landwirte (ab 55 Jahre) vor, die vorzeitig aus dem aktiven Erwerbsleben ausscheiden und freiwillig auf jegliche landwirtschaftliche Marktproduktion verzichten. Die Marktentlastungsprämie sollte sich aus einem Sockelbetrag (individuelles Altersgeld zum Zeitpunkt der Antragsgenehmigung, mindestens aber des Altersgeldgrundbetrages sowie Übernahme der Beiträge zur agrarsozialen Sicherung) und einem Flächenzuschlag zusammensetzen, der sich am örtlichen Pachtpreis bzw. der Ertragsmeßzahl orientiert (200 - 600 DM/ha Stilllegungsfläche).

Die mit einem derartigen Programm in der EG erzielbare Marktentlastung ist abhängig von der konkreten Ausgestaltung (z.B. Höhe des Sockelbetrages und Flächenzuschlages) in den einzelnen EG-Mitgliedstaaten und der finanziellen Attraktivität der Maßnahme im Vergleich zum bisher verfügbaren Einkommen sowie zu sonstigen Alternativen der Existenzsicherung. Rationales Verhalten der Anspruchsberechtigten unterstellt, könnte nach Ablauf von fünf Jahren damit gerechnet werden, daß in der EG-10 ein jährlicher Kapazitätsabbau um bis zu 10 Mio. t Getreide, bis zu 0,5 Mio. t Rind- und Kalbfleisch und bis zu 6,6 Mio. t Milch erfolgen würde.

Dadurch würden - auf das fünfte Jahr der Anwendung projiziert - in der Bundesrepublik Deutschland MO-Ausgaben je ha stillgelegte Fläche von 2 160 DM und im EG-Durchschnitt von etwa 1 260 DM eingespart. Diesen einsparbaren Ausgaben stünde in der Bundesrepublik Deutschland ein Mittelbedarf (Sockel und Flächenzuschlag) je ha stillgelegte Fläche in Höhe von rd. 1 250 DM gegenüber. Der entsprechende Mittelbedarf im Durchschnitt der EG ist wegen der unterschiedlichen Niveaus der sozialen Sicherung und der Pachtpreise derzeit nicht hinreichend abschätzbar. Er dürfte aber ebenso wie in der Bundesrepublik Deutschland deutlich niedriger sein als die einsparbaren MO-Ausgaben.

Der Nutzen der stillgelegten Flächen für den Umweltschutz hängt von der weiteren Behandlung der Flächen und der Dauer der Stilllegung ab; er läßt

sich nicht in Geld ausdrücken und kann daher bei der monetären Bewertung nicht berücksichtigt werden. Nach Auffassung von Naturschutzsachverständigen wäre der Nutzen selbst dann beträchtlich, wenn die aus der Produktion herausgenommenen Flächen lediglich liegengelassen und nicht Bestandteil spezieller Naturschutzprogramme würden. Vielfach wird jedoch eine gewisse Mindestpflege (z.B. einmaliges Mähen) für erforderlich gehalten. Der mit der Stilllegung und der Kontrolle der Maßnahme verbundene hohe Verwaltungsaufwand dürfte von den zuständigen Behörden durchaus zu bewältigen sein.

Die Bundesregierung hält ebenso wie das BML ein in der EG abgestimmtes Marktentlastungsprogramm mit Flächen- und Produktionsstilllegungen für erforderlich, das den dargestellten Zielsetzungen Rechnung trägt und bei dem die völlige Freiwilligkeit der Teilnahme gewährleistet ist. Die EG-Kommission hat dieses Konzept aufgegriffen und in ihr sozio-strukturelles Maßnahmenpaket einbezogen (vgl. Abschnitt 4).

Im Wirtschaftsjahr 1986/87 wird die niedersächsische Landesregierung im Rahmen eines Großversuchs erstmalig Zuwendungen an landwirtschaftliche Betriebe gewähren (1 000 DM/ha und Jahr bei einer Acker-/ Grünlandzahl bis 40; bei höherer Bonität 1 200 DM/ha und Jahr), wenn diese einen Teil ihrer Ackerflächen aus der Produktion nehmen und die stillgelegten Flächen begrünen (Grünbrache). Ausgeschlossen von der Förderung sind Flächen, für die eine Zuwendung nach den Richtlinien "Ausgleichszulage" oder vergleichbaren Programmen gewährt wird.

Ziel des Großversuchs "Grünbrache" ist es, festzustellen, ob Teilflächenstilllegungen einen sinnvollen Beitrag zur Lösung der Überschuß- und Umweltprobleme leisten können, welche sonstigen Wirkungen (z.B. auf den Pachtmarkt) sie haben und ob sie später EG-weit eingeführt werden sollten. Der Großversuch wird überwiegend vom Bund finanziert (35 Mio. DM in 1987; jährlich 100 Mio. DM in den Folgejahren bis 1990).

Eine erste Analyse der bisher eingegangenen Anträge zeigt, daß bei der jetzigen Ausgestaltung vorwiegend Betriebe aus Regionen mit geringer bis mittlerer Ertragsfähigkeit Flächen stilllegen. Um das Angebot attraktiver zu machen, müßten in Abhängigkeit von der Flächenbonität auch höhere Ausgleichsbeträge als 1 200 DM/ha gezahlt werden.

4. Neue sozio-strukturelle Vorschläge der EG-Kommission

Im Frühjahr 1986 wurden von der EG-Kommission neue sozio-strukturelle Maßnahmen (EG-Dokument 6466/86 vom 23. April 1986, 5) vorgelegt. Sie entsprechen in weiten Bereichen den Vorstellungen der Bundesregierung und dem im BML entwickelten Konzept für ein Marktentlastungsprogramm. Dies gilt insbesondere für die Vorruhestandsregelung mit Flächenstilllegung, von der nicht nur eine Marktentlastung, sondern auch eine Minderung sozialer Härten bei älteren Landwirten und landwirtschaftlichen Arbeitnehmern erwartet werden kann. Kritikpunkte setzen bei der konkreten Ausgestaltung der Maßnahme an: So sollte z.B. die Produktion nicht nur mindestens für fünf Jahre, sondern wenigstens für zehn Jahre eingestellt werden, die erlaubte Rückbehaltsfläche möglichst gering (weniger als 2 ha) sein und auch NE-Landwirten die Möglichkeit zur Teilnahme an diesem Programm eröffnet werden.

Positiv sind im Hinblick auf Marktentlastung und Verbesserung des Umweltschutzes auch die vorgeschlagene Förderung von Produktionsumstellung und Extensivierung zu bewerten, die zu einer substantiellen Verminderung der Erzeugung je ha führen soll. Offen bleibt allerdings, ob und wie die mit dieser Maßnahme verbundenen Verwaltungs- und Kontrollprobleme befriedigend gelöst werden können.

Abzulehnen ist dagegen die Vorruhestandsregelung mit Abgabe der Flächen an Hofnachfolger. So wünschenswert die beabsichtigte Verjüngung der Betriebsleiter in einigen Mitgliedstaaten sein mag, eine Verminderung des Angebots oder aber eine Betriebsstrukturverbesserung ist damit nicht zu erreichen. Möglicherweise werden die Flächen von den in der Regel besser ausgebildeten Hofnachfolgern sogar noch intensiver als vorher bewirtschaftet.

Die Bundesländer sind wie die Bundesregierung der Auffassung, "daß angesichts der derzeitigen schwierigen Marktsituation Maßnahmen zur Marktentlastung eindeutig Vorrang haben müssen und keine Maßnahmen eingeleitet werden dürfen, die unmittelbar oder mittelbar zu einer weiteren Steigerung der Intensivierung der Produktion beitragen können" (BUNDESRAT, 3). Die Vorruhestandsregelung mit Flächenstilllegung ganzer Betriebe wird von den Bundesländern aber mehrheitlich (ausgenommen Schleswig-Holstein und Niedersachsen) abgelehnt.

Auf EG-Ebene stehen ebenfalls vor allem die südlichen Mitgliedstaaten (insbesondere Italien und Frankreich) und Irland der Vorruhestandsregelung mit Flächenstilllegung bisher ablehnend gegenüber. Für Flächenstilllegungen sind außer der Bundesrepublik Deutschland lediglich Großbritannien und Dänemark. Großbritannien hat im Herbst 1986 eigene Vorschläge zur Flächenstilllegung vorgelegt, die auf eine Teilflächenstilllegung bei Getreide abzielen.

Nach der ursprünglichen Zeitplanung sollte der EG-Ministerrat bereits zum 1. August 1986 über die sozio-strukturellen Maßnahmen beschließen. Vor dem Hintergrund der überwiegend ablehnenden Haltung der Bundesländer und der meisten EG-Mitgliedstaaten war aber im Oktober noch nicht absehbar, ob es überhaupt gelingen wird, ein zugkräftiges Flächenstilllegungsprogramm zur Verminderung der Überschußproduktion auf EG-Ebene zu beschließen. Bei den weiteren Beratungen auf EG-Ebene kommt es vor allem darauf an, jene Vorschläge der EG-Kommission noch attraktiver (für die Landwirte) zu gestalten, von denen eine besonders große marktentlastende Wirkung erwartet werden kann (d.h. insbesondere die Vorruhestandsregelung mit Stilllegung der Flächen). Wichtig ist es aber auch, Vorkehrungen zu treffen, daß die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Richtlinien die in den Kommissionsvorschlägen vorgesehenen erstattungsfähigen Höchstbeträge mindestens ausschöpfen, um einen möglichst hohen Anreiz für die Inanspruchnahme der marktentlastenden Maßnahmen zu schaffen. Sollten sich einzelne Mitgliedstaaten weigern, der Flächenstilllegung eine ausreichende Attraktivität einzuräumen, so besteht die Gefahr, daß die marktentlastenden Maßnahmen aus politischen Gründen (Verlust nationaler Marktanteile in Mitgliedstaaten mit attraktiver Stilllegung) im Agrarrat nicht beschlossen werden. Gelingt es nicht, EG-weit ein wirksames Flächenstilllegungsprogramm einzuführen, dann dürfte sich der Druck zur Einführung umfassender Kontingentsregelungen für weitere Produkte spürbar verschärfen, um die ausufernden Kosten der EG-Marktordnungen in Grenzen zu halten.

5. Zusammenfassung

EG-weite Flächenstilllegungsprogramme auf freiwilliger Basis stellen eine unter mehreren Möglichkeiten dar, um die Agrarmärkte zu entlasten. Sie weisen hinsichtlich ihrer Umweltschutzwirkungen zwar nicht die Vorteile spezieller nachfrageorientierter Umweltprogramme auf, sind aber umwelt-

politisch gleichwohl positiv zu beurteilen. Betriebs- und Teilflächenstilllegungen können sich ergänzen und sollten als zeitlich befristete Übergangslösung im Rahmen einer primär auf das Marktgleichgewicht ausgerichteten Agrarpolitik konzipiert werden. Die von der EG-Kommission vorgelegten sozio-strukturellen Maßnahmenvorschläge bedürfen noch der konkreten Weiterentwicklung in diese Richtung.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

1. ASG: Flächenstilllegungsmaßnahmen in den USA - Auswirkungen und Übertragbarkeit -. In: Ländlicher Raum. Rundbrief der Agrarsozialen Gesellschaft e.V., Jg. 37, Nr. 3/86 (1986), S. 39-43.
2. ASG: Flächenstilllegung - eine Möglichkeit zur Marktentlastung, zur Verbesserung des Natur- und Umweltschutzes sowie zur Verminderung sozialer Härten. In: Ländlicher Raum. Rundbrief der Agrarsozialen Gesellschaft e.V., Jg. 37, Nr. 4 bis 5/86 (1986), S. 72-83.
3. BUNDESRAT, Beschluß des Bundesrates zum Entwurf einer Verordnung (EWG) Nr. 797/85, Nr. 270/79, Nr. 1360/78 und Nr. 355/77 im Bereich der Agrarstrukturen und zur Anpassung der Landwirtschaft an die neuen Marktgegebenheiten sowie zur Erhaltung des ländlichen Raums; Entwurf für einen Beschluß des Rates zur Änderung des Beschlusses 83/641/EWG zur Festlegung von gemeinsamen Forschungsprogrammen und Programmen zur Koordinierung der Agrarforschung; KOM (86) 199 endg.; Ratsdok. 6466/86. Bundesratsdrucksache 285/86 vom 11. Juli 1986.
4. CRAMER, N., DEERBERG, K.-H., JOCHIMSEN, H., Probleme und Lösungsansätze des Getreidebaus in Schleswig-Holstein. Betriebswirtschaftliche Mitteilungen der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, Nr. 360, Kiel 1985.
5. EG-KOMMISSION, EG-Dokument 6466/86 vom 23. April 1986.
6. GOCHT, H., Sind Flächenstilllegungen in größerem Umfang möglich? In: Meinungen zur Agrar- und Umweltpolitik, Heft 13, Bonn 1986; herausgegeben von der Deutschen Gesellschaft für Agrar- und Umweltpolitik e.V..
7. HENZE, A., Flächenstilllegung mittels finanzieller Anreize als Instrument zur Marktentlastung in der EG? In: Agrarwirtschaft, Jg. 34 (1985), S. 329-336.
8. HENZE, A., Das vorgesehene soziale Marktentlastungsprogramm und soziale, ökonomische sowie ökologische Prinzipien. In: Agra-Europe 13/86 (1986).
9. KIECHLE, I., Agra-Europe 50/85 (1985).
10. KRAUSE, K.P.K., Subventionen für Nichtstun. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. Februar 1986.
11. SCHMITT, G. und THÖROE, C., Flächenstilllegungen: Lösung für die EG-Agrarprobleme? In: Agra-Europe 9/86 (1986).

12. WILSTACKE, L., Flächenstilllegung und Aufforstung in der Sicht praktischer Landwirte. Arbeitsbericht (3/86) aus dem Institut für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode 1986.
13. WOLFFRAM, R., Kosten-nutzen-analytischer Vergleich unterschiedlicher Getreidemarktordnungssysteme. In: Agra-Europe 10/85 (1985).