



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.*

Schulze-Weslarn, K.-W.: Erste Erkenntnisse aus dem Grossversuch „Grünbranche“ in Niedersachsen. 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. 237-249.

ERSTE ERKENNTNISSE AUS DEM GROSSVERSUCH "GRÜNBRACHE" IN NIEDERSACHSEN

von

K.-W. SCHULZE-WESLARN, Bonn

I Einleitung

Vor dem Hintergrund wachsender struktureller Überschüsse auf den meisten Agrarmärkten und den daraus resultierenden Kosten der Überschußverwertung, die die Grenzen der Finanzierbarkeit zu sprengen drohen, sind dringend Maßnahmen zur Verringerung der Überschußproduktion erforderlich.

Eine Lösung vornehmlich oder allein über die Preispolitik wird von der Bundesregierung abgelehnt, da die Preissenkungen, die eine fühlbare Einschränkung der Produktionsmengen bewirken würden, so drastisch ausfallen müßten, daß die damit verbundenen sozialen, gesellschaftspolitischen und regionalen Folgen unvertretbar wären.

Die Erschließung von Produktions- und Verwendungsalternativen im Nahrungs- und Nichtnahrungssektor kann auch nur einen Beitrag zur Minderung des Problems leisten, aber nicht das Problem lösen. Vor wenigen Jahren noch als "Defizitprodukte" bezeichnete Früchte wie Raps und Körnerleguminosen haben aufgrund verbesserter relativer Vorzüglichkeit gegenüber Getreide in den letzten Jahren einen solchen Anbauschub erfahren, daß auch diese Produkte bereits an die Grenzen, insbesondere an die der Finanzierbarkeit, stoßen.

Insofern bleiben nur mengenbegrenzende Maßnahmen, die bereits bei Zuckerrüben seit Beginn der Europäischen Gemeinschaft in Form von Quoten und bei der Milch seit 1984 als Milchgarantiemengenregelung praktiziert werden. Beide Regelungen lassen sich nicht ohne weiteres auf den derzeit im Vordergrund der Probleme stehenden Getreidemarkt übertragen, da

1. das Getreide nicht über einen sogenannten Flaschenhals - wie beispielsweise Zuckerfabrik oder Molkerei - erfaßt wird und
2. eine einzelbetriebliche Quotierung beim Getreide zwingend eine vergleichbare Regelung bei allen anderen marktordnungsgestützten Produkten, wie z. B. Raps, Körnerleguminosen u. a., bedingen würde, um Ausweichreaktionen auf diese Produkte mit den bekannten Folgen zu verhindern. Abgesehen von anderen negativen Begleiterscheinungen wäre der damit verbundene Verwaltungsaufwand nicht durchführbar.

2 Flächenstillegung

Überlegungen zur Verringerung der Produktion von Ackerbauerzeugnissen - außer Zuckerrüben - gehen deshalb zwangsläufig in Richtung Verringerung des Faktors Boden. Grundsätzlich gibt es zwei verschiedene Möglichkeiten, wobei die Entscheidungsfreiheit des Landwirts und die Freiwilligkeit der Teilnahme in jedem Fall im Vordergrund zu stehen haben:

1. die Herausnahme der Fläche ganzer Betriebe aus der landwirtschaftlichen Produktion, z. B. in Verbindung mit einer Vorruhestandsregelung für den aufgebenden Landwirt. Dieses vom BML unter dem Titel "Soziales Marktentlastungsprogramm" diskutierte Modell wurde im vergangenen Jahr von BÜHNER und GOCHT¹⁾ auf der GeWiSoLa-Tagung in Weihenstephan vorgestellt. In Brüssel befindet sich ein vergleichbarer Denkansatz unter dem Stichwort "Vorruhestandsregelung" in der Diskussion, jedoch mit sehr viel stärker strukturverbessernder Tendenz, so daß eine Marktentlastung kaum erwartet werden kann,
2. die befristete Herausnahme von Teilflächen aus der landwirtschaftlichen Erzeugung in fortgeführten landwirtschaftlichen Betrieben. Hierzu gehören der Großversuch "Grünbrache" des Landes Niedersachsen und die am 4. März dieses Jahres vom Ministerrat in Brüssel verabschiedeten und am 26. Juni 1987 im Amtsblatt der EG veröffentlichten sogenannten Extensivierungsregelungen im Rahmen der sozio-strukturellen Maßnahmen der Verordnung (EWG) 1760/87 vom 15. Juni 1987. Danach müssen innerhalb von neun Monaten alle Mitgliedstaaten ihren Landwirten Programme für die Reduktion der Erzeugung von Getreide, Rindfleisch und Wein um mindestens 20 % für die Dauer von mindestens fünf Jahren auf freiwilliger Basis gegen entsprechende Ausgleichsleistungen anbie-

ten. Bei Getreide muß dies auch über eine Verringerung der Anbaufläche erfolgen können.

3 Großversuch "Grünbrache" in Niedersachsen

3.1 Ziel

Der Großversuch "Grünbrache" des Landes Niedersachsen wurde im Sommer 1986 gestartet, nachdem sich Bundesminister KIECHLE bereits am Rande der Preisverhandlungen 1986/87 im April 1986 das grundsätzliche Einverständnis der Kommission der Europäischen Gemeinschaft zu einem solchen Versuch geholt hatte, da sich abzeichnete, daß das Paket der sozio-strukturellen Maßnahmen, das auch einen Teil Extensivierung mit Teilflächenstillegung bei Getreide beinhaltet, nicht kurzfristig vom Ministerrat verabschiedet werden würde. Der Versuch sollte über vier Jahre laufen. Das Land Niedersachsen sah 20 Mio. DM und der Bund 100 Mio. DM/Jahr vor.

Ziel des Versuchs ist es festzustellen, in welchem Maße über eine zeitliche Herausnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen aus der Nahrungsgüterproduktion ein Beitrag

- zur Marktentlastung
- zur Haushaltsentlastung
- zur Verbesserung der ökologischen Situation intensiver Ackerbaustandorte sowie
- zur Entspannung der Weltgetreidemärkte

bei gleichzeitiger Einkommenssicherung der sich beteiligenden Landwirte geleistet werden kann. Zugleich sollten die mit einem solchen Programm verbundenen Verwaltungs- und Kontrollaufgaben praktisch erprobt werden.

Die "Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen an landwirtschaftliche Betriebe für die Produktionsstillegung landwirtschaftlich genutzter Ackerflächen durch Grünbrache (Grünbrache-Programm)" vom 04.06.1986 des Ministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Niedersachsen sehen im wesentlichen folgendes vor:

- Gewährung von Zuwendungen an landwirtschaftliche Betriebe, die landwirtschaftlich genutzte Ackerflächen vorübergehend als Grünbracheflächen verwenden und somit zur Verringerung der Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und zur Verbesserung der ökologischen Situation beitragen

- Zuwendungsempfänger können Haupt- und Nebenerwerbslandwirte sein
- die Fläche muß mindestens 1 ha groß sein und darf maximal 20 % der Ackerfläche bis zu 20 ha ausmachen
- das Brachejahr läuft in der Regel vom 01.09. bis 31.08.
- die Fläche ist zu begrünen, nicht zu düngen, auch nicht mit Gülle oder Klärschlamm, nicht mit Pflanzenschutzmitteln zu behandeln
- der Aufwuchs darf nicht zu Futterzwecken verwendet oder in irgendeiner Form vermarktet werden
- der Zuschuß beträgt bei einer Acker-/Grünlandzahl bis 40 1 000 DM/ha/Jahr, bei höher bonitierten Flächen 1 200 DM.

3.2 Teilnahme 1986/87

Die Beteiligung der Landwirte an dem Versuch war im ersten Jahr geringer als erhofft. Insgesamt beteiligten sich 7 706 Betriebe mit einer Fläche von 33 467 ha und einem Mittelbedarf von knapp 35,3 Mio. DM. Die durchschnittliche Grünbrache­fläche je Betrieb betrug 4,35 ha, der durchschnittliche Zuschuß 1 047 DM/ha und 4 557 DM/Betrieb.

Regional konzentriert sich die Teilnahme auf Standorte mit schlechterer Bodenqualität, d. h. vor allem auf das Gebiet der Heide mit 35,9 % der Antragsteller insgesamt. In dieser Region sind das 30,5 % der Antragsberechtigten. Es sind vor allem die Landkreise Gifhorn, Celle, Harburg, Lüneburg, Soltau-Fallingb. und Ülzen. Besonders gering war die Beteiligung in den Küstenregionen und im Weser-Ems-Gebiet.

Vermutliche Gründe für die geringe Beteiligung waren

- eine psychologische Hemmschwelle der Landwirte, Flächen brachliegen zu lassen und nicht zu produzieren
- relativ kurze Antragsfrist im ersten Jahr (ab Juni), die jedoch später verlängert wurde
- Befürchtung einer Benachteiligung für den Fall, daß auch für Getreide einzelbetriebliche Quoten eingeführt würden
- Nachteile für vor- und nachgelagerte Bereiche wie Landhandel und Genossenschaften

- Begüllungsverbot in Gebieten mit viehstarken Betrieben
- Verbot der Nutzung des Aufwuchses
- Höhe der Ausgleichsleistung.

Aus einer Untersuchung der FAL²⁾ wissen wir, daß von 80 % der interessierten Landwirte die zu geringe Höhe der Ausgleichsleistung als Hauptgrund für die Nichtteilnahme genannt wurde. Das war vorauszusehen, da die Deckungsbeiträge beim Getreide von weniger als 800 DM/ha bis deutlich über 2 000 DM/ha reichen. Bei einer freiwilligen Maßnahme ist eine Beteiligung für den Landwirt aber nur interessant, wenn er den bei Nichtbewirtschaftung entgangenen Deckungsbeitrag erstattet bekommt. Der Durchschnittsbetrag von 1 050 DM Zuschuß je ha zeigt, daß überwiegend Flächen mit weniger als 40 Bodenpunkten in das Programm eingebracht wurden. Zur Verbesserung der Akzeptanz eines solchen Marktentlastungsprogramms muß also in erster Linie der Ausgleich je ha besser an den jeweils erzielbaren Deckungsbeiträgen orientiert werden und ggf. Zuschläge für Bearbeitungsaufgaben, falls diese vorgesehen werden, gemacht werden.

Ob und inwieweit die anderen Hemmfaktoren bereinigt werden können, bleibt weiteren Beratungen vorbehalten.

Das Verbot der Nutzung des Aufwuchses sollte auch bei einer bundesweiten Maßnahme aufrechterhalten bleiben, da irgendeine Verwendung als Futtermittel oder dergleichen Produktionskapazitäten an anderen Orten in anderen Betrieben freisetzen würde, die möglicherweise dort dann wieder zur Getreideproduktion genutzt werden könnten, wodurch der marktentlastende Effekt insgesamt verringert würde.

Ebenfalls ist die ganzjährige Begrünungspflicht unbedingt aufrecht zu erhalten als Schutz gegen Wind- und Wassererosion, aber auch zur Verhinderung von Nährstoffauswaschungen. Allerdings sind offenbar noch weitere Überlegungen zur sinnvollen Ausgestaltung der Begrünung erforderlich. Im Bezirk der Landwirtschaftskammer Hannover zeigte sich im ersten Brachejahr folgendes Bild:

Selbstbegrünung	9 %
Leguminosen und deren Gemenge	22 %
Kleegrasgemische	17 %
reine Graseinsaat	14 %
Raps, Senf, Ölrettich	24 %
Sonstiges (im Frühjahr gedrilltes Wintergetreide, Phacelia, Wildackergemische)	14 %

Das kostengünstigste Verfahren ist zweifellos die Selbstbegrünung, die auch aus ökologischer Sicht im Hinblick auf Artenreichtum sicher positiv zu bewerten ist. Allerdings scheinen in der Praxis zum Teil Schwierigkeiten im Hinblick auf Problemunkräuter oder auch die ausreichende Begrünung aufgetreten zu sein.

Der starre Brachezeitraum kann sicher besonderen Anbaubedürfnissen angepaßt werden. Allerdings sollte - auch aus Gründen der Gleichbehandlung - grundsätzlich an einem 12-Monatszeitraum für das Brachejahr festgehalten werden.

Auf das Verbot der Gülleausbringung sollte ebenfalls nicht verzichtet werden, obwohl dadurch von vornherein Betriebe, die mit ihrem Viehbesatz an die Grenzen, die in Gülleregelungen festgelegt sind, stoßen, ausgeschlossen sind. Aber ohne ein solches Verbot wäre nicht zu vermeiden, daß die Brachefläche als Güllekloake mißbraucht wird, da sie ganzjährig problemlos befahrbar ist.

3.3.2 Brachejahr

Für das Brachejahr 1987/88 wurden die Richtlinien des Grünbracheprogramms aufgrund der Erfahrungen des ersten Jahres angepaßt. Insbesondere wurden folgende Änderungen vorgenommen:

- es können bis zu 33 % der AF und bis zu 35 ha angemeldet werden
- auf Antrag kann ein anderer zwölfmonatiger Zeitraum (01.09. bis 31.08.) festgesetzt werden. Erfordert die nachfolgende Hauptfrucht eine frühzeitige Räumung des Aufwuchses der Grünbrache, kann der Zwölfmonatszeitraum ausnahmsweise auf elf Monate gekürzt werden
- der Zuschußbetrag errechnet sich aus einem Grundbetrag von 700 DM/ha und einem Zuschlag von 15 DM pro Bodenpunkt/ha. Bei den gestaffelten Beträgen werden als Mindestbetrag 1 000 DM/ha und als Höchstbetrag 1 400 DM/ha (= 47 Bodenpunkte) gewährt. Bei mehr als 55 Bodenpunkten werden einheitlich 1 600 DM/ha gewährt
- die als Grünbrache verwendeten Ackerflächen gelten im Sinne anderer Bestimmungen als Getreidefläche.

Durch die letztgenannte Ergänzung soll den Befürchtungen der Landwirte entgegengewirkt werden, daß sie im Fall einzelbetrieblicher Mengenregelungen für Getreide als Teilnehmer schlechter gestellt werden als Nichtteilnehmer.

Die ursprünglich vom Land Niedersachsen vorgesehene Staffel - 700 DM/ha plus 15 DM/Bodenpunkt; mindestens 1 000 DM, maximal 1 800 DM/ha - konnte der Bund aus verschiedenen Gründen nicht akzeptieren. Insbesondere ergab sich durch das Inkrafttreten der o. g. Verordnung EWG 1760/87 eine neue Rechtslage, da alle Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bis Ende März 1988 u. a. für Getreide entsprechende Extensivierungsregelungen mit Teilflächenstillegung anzubieten. Um also die ab 1988 geltende bundesweite Maßnahme nicht unnötig zu präjudizieren und die Beratungen mit den Bundesländern nicht zu erschweren, hat der Bund das Land Niedersachsen gebeten, den Großversuch mit unveränderten Konditionen fortzuführen. Unter diesen Voraussetzungen konnte davon ausgegangen werden, daß die Teilnahme sich etwa im Rahmen des ersten Brachejahres halten würde und dafür 35 Mio. Bundesmittel in 1988 wie auch 1987 ausreichend sein würden.

Um die Aussagekraft des Großversuches zu verstärken, hat das Land Niedersachsen dennoch die Richtlinien in der o. g. Form angepaßt und zusätzlich zu den 7 Mio. DM Komplementärmitteln zu den vorgesehenen 35 Mio. DM Bundesmitteln weitere 5 Mio. DM bereitgestellt. Damit sind für das Brachejahr 1987/88 insgesamt 47 Mio. DM vorgesehen. Der Bund beteiligt sich jeweils nur bis zu 1 200 DM/ha im ursprünglichen Verhältnis von 5/6 zu 1/6. Alle über 1 200 DM/ha hinausgehenden Beträge werden allein vom Land Niedersachsen getragen.

3.4 Teilnahme 1987/88

Daß durch die dargelegten Richtlinienänderungen die Bedenken der Landwirte gegen eine Teilnahme weitgehend ausgeräumt wurden, zeigt das Antragsverfahren in diesem Jahr sehr deutlich. Erst mit Schreiben vom 17. Juli 1987 an die Landwirtschaftskammern eingeleitet, sollte es bis zum 1. Oktober 1987 laufen. In der zweiten Augushälfte mußte das Verfahren bereits gestoppt werden, weil die vorgesehenen Finanzmittel überzeichnet waren.

Bis zum 15. August 1987 lagen bereits 7 920 Anträge mit einer Fläche von 50 623 ha und einem Mittelbedarf von 57,8 Mio. DM vor. Das entspräche einer Durchschnittsgröße von 6,39 ha (1986: 4,35 ha) und einem Durchschnittsbetrag von 1 142 DM/ha (1986: 1 047 DM/ha).

Das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Niedersachsen schätzt, daß etwa weitere 3 000 bis 4 000 Anträge mit einer Fläche von 25 000 bis 30 000 ha und einem Mittelbedarf von über 30 Mio. DM eingegangen wären, wenn das Antragsverfahren nicht gestoppt worden wäre. Ich halte diese

Schätzung für vorsichtig angesichts der Pressekampagnen in niedersächsischen Fachblättern gegen den Bund mit der Forderung, die ursprünglich mittelfristig vorgesehenen 100 Mio. DM Bundesmittel bereitzustellen.

Hinsichtlich der regionalen Verteilung und der Aufteilung der Flächen nach der Höhe des Zuschusses liegen z. Zt. nur vorläufige Auswertungen der Landwirtschaftskammer Hannover vor. Dort waren bis zum 26.08.1987 insgesamt 5 935 Anträge mit einer Gesamtfläche von knapp 38 000 ha angemeldet. Davon entfielen etwa 47 % auf Flächen bis 1 200 DM/ha (ungefähr bis 33 Bodenpunkte), 35 % auf Flächen mit einem Zuschuß von 1 200 bis 1 400 DM/ha und 18 % auf solche mit 1 600 DM/ha. Auffallend ist, daß im Regierungsbezirk Braunschweig die angemeldete Fläche von ca. 6 450 ha 1987 auf 10 900 ha, d. h. um 70 % anstieg, daß im Regierungsbezirk Lüneburg die Fläche von 13 900 ha nochmals um 25 % auf 17 430 ha zunahm, während der Regierungsbezirk Hannover mit 6 700 ha wenig mehr Fläche als im Vorjahr verzeichnen konnte.

Alles in allem zeigt dieses Ergebnis - vorbehaltlich näherer Analysen -,

- daß die finanziellen Anreize für 1987/88 für weite Bereiche Niedersachsens auch auf günstigeren Standorten ausreichend waren
- daß der finanzielle Anreiz für die Entscheidung des Landwirtes der ausschlaggebende Faktor ist und
- daß alle anderen Gründe, die angeblich gegen eine Beteiligung an einem solchen Programm sprechen, hinter diesem Kriterium zurückstehen.

4 Beitrag zur Zielvorgabe und Schlußfolgerung für eine bundesweite Maßnahme

4.1 Marktentlastung

Geht man davon aus, daß bei einem auf Freiwilligkeit beruhenden Programm der Landwirt zunächst die Früchte nicht mehr produziert und die Flächen brach legt, die ihm den niedrigsten Deckungsbeitrag bringen, dann wird das in aller Regel Getreide sein, und zwar in der Rangfolge Sommergetreide, Roggen, Wintergerste und Winterweizen. Dies wird auch durch die Untersuchung von WILSTACKE³⁾ bestätigt. Fast die Hälfte der von den Befragten genannten Fruchtarten entfiel auf Sommergetreide und Roggen. Auf letzteren sogar 25 % in Abhängigkeit von den vor allen Dingen in der Heide vorherrschenden Standortvoraussetzungen. Im übrigen weist die Anbaustatistik Niedersachsen in die gleiche Richtung. Daß für knapp 8 % der Brachefläche Kartoffeln und Zuckerrüben als beabsichtigte Anbau-

arten genannt wurden, steht meines Erachtens der grundsätzlichen Überlegung nicht entgegen, da es sich wahrscheinlich um Überkapazitäten in den jeweiligen Betrieben für diese Produkte gehandelt haben wird.

Rechnet man vorsichtig nur mit einem Durchschnittsertrag von 4 t/ha, dann ergibt sich in Niedersachsen 1987 aufgrund dieses Programms eine Verringerung der Getreideerzeugung um knapp 135 000 t. Wenn das Getreideproblem EG-weit ausschließlich über eine vergleichbare Maßnahme gelöst werden sollte, ergäbe sich folgende Kalkulation:

Überschußerzeugung in der EG ab 1990 voraussichtlich 10 Mio. t, die überhaupt nicht mehr abgesetzt werden können (unter Berücksichtigung traditioneller Exporte in der Größenordnung von 17 Mio. t).

Davon entfallen etwa 1,6 Mio. t auf die Bundesrepublik Deutschland.

Bei durchschnittlich 4 t/ha müßten 400 000 ha bundesweit in eine solche Maßnahme einbezogen werden.

Eine fühlbare Marktentlastung in der EG wäre erreichbar, wenn ein solches Programm EG-weit entsprechend ausgestaltet und praktiziert würde.

4.2 Haushaltsentlastung

Das erste Jahr hat gezeigt, daß im Durchschnitt für 1 050 DM/ha etwa 4 t Getreide nicht produziert wurden, d. h., bei einem Angebot von rund 260 DM/t war ausreichend Anreiz für die Landwirte gegeben, kein Getreide zu produzieren. WILSTACKE⁴⁾ errechnet aufgrund der Befragungsergebnisse Beträge in der Größenordnung von 205 bis 267 DM/t. Ich gehe davon aus, daß das zweite Jahr diese Schätzung bestätigen wird, wobei die in Niedersachsen im März 1987 auf der Basis des Getreidepreisniveaus 1986/87 festgelegten Staffeln möglicherweise etwas hoch ausgefallen sind, da die Preisbeschlüsse für 1987/88 noch nicht vorlagen.

Inzwischen zeichnet sich ab, daß die Getreideerzeugerpreise im Schnitt etwa 8 % unter denen des Vorjahres liegen, was zu einer Verringerung des Deckungsbeitrages etwa um das Doppelte in v. H. führen dürfte.

Insofern kann davon ausgegangen werden, daß 250 DM/t bei dem derzeitigen Preisstützungsniveau ausreichenden Anreiz zur Nichtproduktion bieten würden. Für 1,6 Mio. t Getreide oder 400 000 ha wären 400 Mio. DM bundesweit erforderlich. Geht man davon aus, daß die Tonne Überschußgetreide überhaupt nicht mehr abgesetzt werden kann, würden in dem Falle Kosten der Überschußverwertung in Höhe des Warenwertes anfallen = etwa 400 DM/t derzeit. Mit einer Entlastung von 150 DM/t nichterzeugten Getreides für den EAGFL könnte dann mindestens gerechnet werden, wobei nicht berücksichtigt ist, daß Brüssel im Rahmen des EG-Extensivierungsprogramms lediglich 25 % eines noch festzulegenden Höchstbetrages (ungefähr 220 DM/t sind in der Diskussion) erstatten wird. Falls trotz der Überschüsse Exporte auf dem Weltmarkt möglich sein sollten, wäre ein solches Programm solange - fiskalisch betrachtet - interessant, solange Exporterstattungen plus Lagerhaltungskosten über 250 DM/t liegen würden. In direkter Abhängigkeit vom Stützungsniveau des Getreidepreises oder der Betriebsmittelpreise kann dieser Wert darunter oder auch darüber liegen.

4.3 Verbesserung der ökologischen Situation

Die Ansichten und Erwartungen, inwieweit eine Teilflächenstilllegung insbesondere in Form einer Rotationsbrache wie beim Großversuch Grünbrache in Niedersachsen positive ökologische Auswirkungen vor allem auf intensiven Ackerbaustandorten haben kann, sind unterschiedlich. Wissenschaftliche Untersuchungen dazu werden weitere Erkenntnisse bringen. Dennoch läßt sich jetzt schon sagen, daß eine Fläche, die ein Jahr lang unbearbeitet und ohne Düngung und Behandlung mit Pflanzenschutzmitteln brachliegt, hinsichtlich Artenreichtum und Wildflora und Fauna sicher so positiv zu bewerten ist, wie die inzwischen weit verbreiteten und von Ökologen gelobten Ackerrandstreifenprogramme.

Eine fünfjährige Dauerbrache, die zukünftig im Rahmen eines bundesweiten Programms auch vorgesehen ist, bringt möglicherweise größeren ökologischen Gewinn.

4.4 Entspannung der Weltgetreidemärkte

Eine Entspannung auf den Weltgetreidemärkten wäre nur zu erzielen, wenn die Maßnahmen, wie unter dem Abschnitt Marktentlastung beschrieben, EG-weit greifen und die EG-Erzeugung um etwa 10 Mio. t nachhaltig verringert würde.

4.5 Einkommenssicherung der Landwirte

Solange das Programm auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht, ist die Einkommenssicherung für die beteiligten Landwirte bei gegebenem Preisstützungsniveau bei Getreide sichergestellt, da kein Landwirt sich an dem Programm beteiligen wird, wenn der gewährte Zuschuß nicht den entgangenen Deckungsbeitrag zumindest ausgleicht. Die richtige Bemessung dieses Zuschusses durch den Staat wird nicht einfach sein. Vielleicht kann auch eine Art Ausschreibungsverfahren zur richtigen Dotierung beitragen.

Der Effekt, den Druck bei den Getreidepreisen zu verringern und damit mittelfristig eine Einkommenssicherung oder gar -verbesserung anzustreben, wird wiederum nur erreicht werden können, wenn tatsächlich die EG-weite Marktentlastung erzielt wird.

4.6 Verwaltungsaufwand

Die Landwirtschaftskammer Hannover hat eine Aufstellung über den Gesamtverwaltungsaufwand für

- Annahme und Bearbeitung der Anträge an Kreis- und Außenstellen
- Abwicklung der Maßnahme in der Hauptverwaltung
- Durchführung der stichprobenartigen Überprüfung durch Mitarbeiter der Hauptverwaltung

vorgelegt. Danach ergaben sich

6 310 Stunden für die Beratung und

5 350 Stunden für die Verwaltung, d. h.

282 500 DM Personal- sowie 69 700 DM Sachkosten

oder insgesamt etwa 1,5 Std. und 60 DM je Antrag oder 10,50 DM/ha.

Bei der stichprobenartigen Überprüfung, die gemarkungsweise von der Zentrale durchgeführt wurde, wurden in 2,2 % der Fälle Regelwidrigkeiten im Sinne der Richtlinien festgestellt (keine Begründung, unrichtige Größenangabe, Einsaat zu Futterzwecken, Mietenplatz).

Nach Ansicht des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Hannover ist der Aufwand hoch, aber vertretbar.

5 Ausblick auf EG- und bundesweite Maßnahme

Nach der o. g. Verordnung (EWG) 1760/87 des Rates vom 15. Juni 1987 müssen ab 1988/89 in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Maßnahmen zur Verringerung der Getreideerzeugung, die unter dem Stichwort "Extensivierung" laufen, angeboten werden.

Entscheidender Unterschied zum Großversuch Grünbrache in Niedersachsen ist, daß sich teilnehmende Landwirte auf mindestens fünf Jahre verpflichten müssen, ihre Getreideerzeugung um mindestens 20 % zu verringern. Bei Getreide muß dies, gemäß der Verordnung, auch über eine Verringerung der Getreidefläche um mindestens 20 % möglich sein.

Ein erster auf Arbeitsebene vorliegender Entwurf des BML sieht vor, daß das sowohl in Form der Rotationsbrache - d. h. jedes Jahr wird eine andere Fläche im Rahmen der Fruchtfolge brach gelegt - als auch durch eine Form der Dauerbrache - d. h. dieselbe Fläche wird über mindestens fünf Jahre der landwirtschaftlichen Nutzung entzogen - als auch durch die Umstellung auf eine Form des alternativen Landbaus, wie z. B. organisch-biologisch, biologisch-dynamisch, ANOG u. ä. möglich sein soll. Bei der Umstellung der Bewirtschaftung des Betriebes auf eine der letztgenannten Formen wird die Förderung auf fünf Jahre begrenzt, da davon ausgegangen werden kann, daß die Betriebe nach der Umstellung die höheren Preise für Produkte aus anerkanntem Anbau erzielen können, wodurch der Tatbestand des Einkommensausfalls entfällt. Zwischenstufen mit teilweiser Verringerung des Einsatzes produktionssteigernder und -sichernder Produktionsmittel, d. h. eine Extensivierung im eigentlichen Sinne, sind bisher nicht vorgesehen, da eine Kontrolle nach dem derzeitigen Kenntnisstand nicht gewährleistet werden kann und zugleich in die Mengenerfassung in den einzelnen Betrieben eingestiegen werden müßte, was mit einem unververtretbaren Verwaltungsaufwand verbunden wäre.

Wesentliche Bestandteile der niedersächsischen Richtlinie werden für die Rotationsbrache übernommen. Wichtig ist, daß der Aufwuchs nicht genutzt werden darf.

Bei der Dauerbrache sollen nichtlandwirtschaftliche Nutzung - Freizeit und Erholung, Naturschutz - möglich sein. Regelmäßige Einnahmen daraus sind bei der Berechnung des Zuschusses gegenzurechnen.

6 Schluß

Die Verringerung des Produktionsfaktors Boden durch Teilflächenbrache als Instrument zur Mengenreduktion ist zwar nicht die kostengünstigste Lösung, vor dem Hintergrund der vorhandenen und zu erwartenden Überschüsse insbesondere beim Getreide jedoch eine sinnvolle Möglichkeit. Eine Vorruhestandsregelung mit Betriebsstilllegung im Sinne des sozialen Marktentlastungsprogramms wäre aus finanzpolitischer und verwaltungsmäßiger Sicht positiver zu sehen. Solange jedoch auf EG-Ebene eine Einigung in dieser Hinsicht nicht erzielt wird, sollte die sogenannte Extensivierung auf der Grundlage der Verordnung (EWG) 1760/87 konsequent in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Alle Mitgliedstaaten arbeiten daran, die genaue Ausgestaltung, die für die Wirksamkeit ausschlaggebend sein wird, bleibt jedoch abzuwarten. Ausschlaggebend ist dabei für die Akzeptanz auf freiwilliger Basis der Zuschußbetrag je ha, der sich am entgangenen Deckungsbeitrag orientieren muß und in Abhängigkeit vom Stützungs niveau vom Getreide festzulegen ist. Bei richtiger Dotierung greift ein solches Programm und kann sowohl zur Marktentlastung als auch zur Haushaltentlastung sowie zur Einkommenssicherung der beteiligten Landwirte beitragen. Dies ist die wichtigste Erkenntnis aus dem Großversuch Grünbrache Niedersachsen.

Im übrigen muß bei einer bundesweiten Maßnahme darauf geachtet werden, daß das Programm einfach und verwaltungsmäßig mit möglichst geringem Aufwand durchführbar sein muß und daß ökologische Belange möglichst optimale Berücksichtigung finden.

Auswirkungen von Bracheprogrammen auf die der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Wirtschaftsbereiche und den ländlichen Raum bedürfen weiterer Untersuchungen und entsprechender Beachtung bei der Gestaltung der Programme.

Fußnoten

- 1) Th. BÜHNER, H. GOCHT, GeWiSoLa 1986, Schriften der GeWiSoLa e. V., Band 23, S. 121
- 2) L. WILSTACKE, R. PLANKL, Institut für Strukturfor schung, "Untersuchung von Akzeptanz, Wirkung und Verbesserungsmöglichkeiten staatlicher Angebote zur Flächenstilllegung und Produktionsminderung 1987", unveröffentlicher Zwischenbericht
- 3) L. WILSTACKE, Manuskript GeWiSoLa 1987, "Maßnahmen zur gezielten Reduktion der Landwirtschaftlichen Faktorkapazität"
- 4) ebenda, S. 13