
Wilsacke, L.: Maßnahmen zur gezielten Reduktion der landwirtschaftlichen Faktorkapazität.
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. 183-200.

MASSNAHMEN ZUR GEZIELTEN REDUKTION DER LANDWIRTSCHAFTLICHEN FAKTORKAPAZITÄT

von

Ludger WILSTACKE, Braunschweig-Völkenrode

I Einleitung

In der europäischen Agrarpolitik besteht weitgehende Einigkeit darüber, daß eine unveränderte oder nur geringfügig modifizierte Fortführung der bisherigen Politik nicht länger möglich sei. Über die einzuschlagenden Wege und die einzusetzenden Instrumente gehen die Meinungen jedoch weit auseinander.

So wird in der Bundesrepublik zunehmend über neue und ergänzend einzusetzende agrarpolitische Instrumente diskutiert, um eine ausschließlich oder überwiegend über Markt- und Preismechanismen bewirkte Anpassung des Produktionsvolumens und des Umfangs landwirtschaftlich genutzter Produktionsfaktoren zu vermeiden. Mittels finanzieller Anreize sollen Landwirte dazu bewegt werden, ihre Produktion vorübergehend oder auch dauerhaft zu verringern bzw. ganz einzustellen. Die Überlegungen umfassen neben dem Boden (Flächenstillegung) und dem AK-Besatz (Vorruhestand) auch die Nutzung des Kapitals (Milchrente, Prämie für weniger gehaltene Mastrinder) oder bei Betriebsstillegungsprämien sämtliche Produktionsfaktoren gleichzeitig.

Abgesehen von der früheren Landabgaberente sowie den seit 1969 jeweils befristet durchgeführten verschiedenen Programmen zur Einstellung bzw. Umstellung der Milchproduktion, die allerdings teilweise unter anderen landwirtschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen als heute wirksam waren, liegen für bundesdeutsche Verhältnisse keinerlei Kenntnisse über die voraussichtlichen Wirkungen dieser neuartigen Instrumente vor. Dieses bezieht sich nicht nur auf Langzeiteffekte, Nebenwirkungen und erst nach Durchlauf von Zwischenstufen entstehende indirekte Effekte, sondern es besteht bereits weitgehende Unklarheit darüber, wie groß der voraussichtliche Teilnehmerkreis und dessen Produktions-

bzw. Faktorpotential sein könnte. Letztgenannter Aspekt ist Gegenstand der im folgenden wiedergegebenen Untersuchung:

Welche staatlichen Angebote würden in welchem Umfang, bei welchen Betrieben, in welchen Regionen und zu welchen Bedingungen auf positive Resonanz stoßen, vermutlich zu einer Teilnahme führen und welche Auswirkungen auf Faktoreinsatz und Produktionsvolumen wären damit verbunden?

Die Untersuchung erstreckt sich auf das Land Niedersachsen und stützt sich auf drei Informationsquellen: Eine Auswertung der Antragsunterlagen sämtlicher 1986/87 am niedersächsischen Grünbracheprogramm teilnehmenden Landwirte, Sonderauswertungen der Agrarberichterstattung 1986 sowie eine Befragung von rund 2 200 praktischen Landwirten im Winter 1987¹⁾.

2 Flächenstillegung

2.1 Grünbrache Niedersachsen

Im Frühsommer 1986 wurde der sogen. "Grünbrachegroßversuch" gestartet. Das Programmangebot richtete sich an alle Landwirte ab 5 ha Ackerfläche und sah im wesentlichen folgendes vor: Landwirte, die für die Dauer eines Jahres auf einem Teil ihrer Ackerfläche - mindestens 1 ha, höchstens jedoch 20 % der Ackerfläche bzw. 20 ha - die Produktion einstellen, erhalten als finanziellen Ausgleich einen Zuschuß von 1 000,- DM pro ha bei einer Ackerzahl bis 40 und von 1 200,- DM pro ha bei höher bonitierten Böden. Die brachgelegten Flächen sind zu begrünen, die Aufbringung von Gülle, Klärschlamm, Dünge- und Pflanzenschutzmitteln ist untersagt und der Pflanzenaufwuchs darf nicht zu Futterzwecken genutzt oder verkauft werden.

2.1.1 Tatsächliche Inanspruchnahme

Insgesamt standen für das Grünbracheprogramm 1986/87 120 Mill. DM zur Verfügung, die jedoch bei weitem nicht ausgenutzt wurden. Von den rund 61 000 antragsberechtigten Landwirten, die 96,4 % der gesamten Ackerfläche des Landes bewirtschaften, nahmen 7 706 (12,6 %) am Programm teil (Tabelle 1). Während die Beteiligungsquoten der Haupt- und Nebenerwerbsbetriebe nicht nennenswert differierten, bestanden deutliche regionale und betriebsgrößenabhängige Unterschiede. In den Betriebsgrößenklassen bis unter 50 ha LF nahmen zwischen

8 und 11 % der Antragsberechtigten teil. Demgegenüber lag in der Klasse 50 bis unter 100 ha die Beteiligungsquote mit 21,7 % etwa doppelt so hoch und in der Klasse ab 100 ha LF nahmen sogar 38,5 % der Antragsberechtigten am Programm teil.

Tabelle 1: Grünbracheantragsteller, -antragsberechtigte und Beteiligungsquote nach Betriebsgröße und Region

Betriebsgröße von ... bis unter ... ha LF Region	Antragsteller		Antragsberechtigte ¹⁾		Beteiligungs- quote in % (5) = (1) : (3)
	abs.	%	abs.	%	
	(1)	(2)	(3)	(4)	
5 - 10	396	5,1	4 680	7,7	8,5
10 - 20	1 063	13,8	12 532	20,5	8,5
20 - 30	998	12,9	12 418	20,3	8,0
30 - 50	1 938	25,1	17 637	28,9	11,0
50 - 100	2 562	33,2	11 827	19,4	21,7
100 u. m.	750	9,7	1 947	3,2	38,5
Küste	376	4,9	6 910	11,3	5,4
Nordw. Geest	543	7,0	5 502	9,0	9,9
Emsland	541	7,0	7 738	12,7	7,0
Südoldenb./Mittelw.	1 498	19,4	17 712	29,0	8,5
Heide	2 771	35,9	9 097	14,9	30,5
Hildesh./Braunsch.	1 081	14,0	7 276	11,9	14,9
Weser/Leine Bergland	896	11,6	6 806	11,2	13,2
Insgesamt	7 706	100,0	61 041	100,0	12,6

¹⁾ Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe mit 5 und mehr ha Ackerfläche (Stand: 1986)

Quelle: Antragsunterlagen der Grünbracheteilnehmer; Sonderauswertung Agrarberichterstattungsstatistik.

Regional lag die Beteiligung in der Küstenregion mit einer Quote von 5,4 % am niedrigsten und in der Heide, wo fast jeder Dritte das Programmangebot nutzte, bei weitem am höchsten. In den anderen Landesteilen mit ebenfalls überwiegend niedrigeren Ackerzahlen (Nordwestliche Geest, Emsland, Südoldenburg/Mittelweser) lag dagegen die Beteiligungsquote nicht nur unter dem Landesdurchschnitt, sondern auch deutlich niedriger als in der Hildesheim/Braunschweiger Lößbörde und im angrenzenden Weser/Leine Bergland, wo überwiegend bessere Flächenqualitäten vorherrschen und 14,9 bzw. 13,2 % der Antragsberechtigten sich zu einer Teilnahme entschlossen.

Bei Verwendung der Ackerzahl als Maßstab für die Bodenqualität der Brache-
flächen ergibt sich, daß in überproportionalem Umfang Flächen geringerer Güte in
das Programm eingebracht worden sind. Gut zwei Drittel der Bracheflächen
wiesen eine Ackerzahl zwischen 20 und 40 auf im Vergleich zu 57 % bei der
antragsberechtigten Ackerfläche.

2.1.2 Teilnahmepotential

Gemessen an den zunächst bereitgestellten Haushaltsmitteln fiel die tatsächliche
Beteiligung wesentlich niedriger als erwartet bzw. erhofft aus. Den Befragungs-
ergebnissen zufolge wurde offensichtlich nur der kleinere Teil der prinzipiell
interessierten Landwirte erreicht. Fast die Hälfte der befragten Nichtteilnehmer
hatte seinerzeit eine Beteiligung erwogen und wiederum bei 45 % von diesen
waren die Teilnahmeerwägungen eingehender bis intensiver Art. Umgerechnet auf
die Antragsberechtigten Nichtteilnehmer ergibt dies knapp 12 000 zwar ernsthaft
interessierte, aber dennoch nicht teilnehmende Landwirte. Ähnlich wie bei der
tatsächlichen Programmteilnahme stieg auch hier mit zunehmender Betriebsgröße
sowohl der Anteil der Landwirte mit Teilnahmeerwägungen als auch der Anteil
derjenigen mit intensiven Überlegungen deutlich an. Regionale Schwerpunkte eines
zwar vorhandenen, aber nicht realisierten Interesses sind insbesondere die Hildes-
heim/Braunschweiger Lößbörde und auch die Heide. Herausragender Grund bei der
Entscheidung gegen eine Teilnahme war vielfach die Höhe des Zuschusses, die für
über 80 % der interessierten Landwirte "teilweise" bzw. "sehr starke" Bedeutung
bei der Entscheidung gegen eine Teilnahme hatte. Mit großem Abstand folgen als
Gründe "Verbot der Aufwuchsnutzung" (42,9 %), "Ganzjährige Begrüpfungspflicht"
(40,3 %), "Starrer Brachezeitraum" (33,6 %) und "Verbot der Gülleausbringung"
(31,1 %). Die geäußerten Vorstellungen über die erforderliche Mindestzahlung
liegen mit durchschnittlich fast 1 700,- DM pro ha erheblich über den Zuschüssen
des Jahres 1986/87. Zwar hegen Landwirte mit besseren Böden durchaus höhere
Zahlungserwartungen, aber die Unterschiede sind wesentlich kleiner als diejenigen,
die schließlich bei den verschiedenen Sätzen für das Brachejahr 1987/88 Berück-
sichtigung fanden.

2.1.3 Produktionsmindernde Effekte

Da es sich bei der Grünbrache lediglich um eine einjährige Teilflächenstilllegung
handelt, wird vielfach befürchtet, daß vor allem oder überwiegend Flächen mit
weit unterdurchschnittlichen Erträgen vorübergehend aus der Produktion genom-

men würden und der Marktentlastungseffekt somit wesentlich geringer sei als die Reduzierung des Flächennutzungsumfanges. Diese Erwartungen werden durch die Untersuchungsergebnisse nur in sehr begrenztem Maße gestützt. So wurden zwar mehr Flächen mit geringerer Ackerzahl brachgelegt als ihrem Anteil an der Ackerfläche entspricht. Dies beruht auf zwei Gegebenheiten. Die nicht am Grünbracheprogramm teilnehmenden Landwirte bewirtschaften Ackerflächen, die im Durchschnitt geringfügig (8,5 %) besser bonitiert sind als die Ackerflächen der Teilnehmer. Weiterhin weisen bei den Teilnehmern die brachgelegten Flächen um etwa 10 % niedrigere Ackerzahlen als die gesamten Ackerflächen der Betriebe auf.

Zieht man jedoch die in der Vergangenheit auf den jetzt brachgelegten Flächen erzielten Erträge heran und vergleicht diese mit den Durchschnittserträgen der Teilnehmer und der Nichtteilnehmer, so zeigen sich bei allen Fruchtarten nur relativ geringe Abweichungen (Tabelle 2). Die in der Befragung erhobenen durchschnittlichen Erträge weisen bis auf einen geringen Niveaueffekt bei fast allen Fruchtarten eine gute Übereinstimmung mit den Ertragsangaben der amtlichen Statistik auf und spiegeln auch die erwarteten Unterschiede zwischen den Erträgen der Teilnehmer und der Nichtteilnehmer sowie zwischen den betriebsdurchschnittlichen Erträgen der Teilnehmer und ihren Erträgen auf den brachgelegten Flächen wider. Aus den daraus errechneten Ertragsrelationen wird jedoch ersichtlich, daß das Ausmaß der Unterschiede zwischen diesen Gruppen nur relativ gering ist. Angesichts der Schlüssigkeit der gesamten diesbezüglichen Befragungsergebnisse kann diesen Werten eine hohe Aussagefähigkeit zugemessen werden. Demnach dürften die Erträge der brachgelegten Flächen im Durchschnitt etwa bei rund 90 % der Durchschnittserträge gelegen haben.

Flächenstilllegungsprogramme zielen zumindest implizit vorrangig auf eine Verringerung der Getreideproduktion ab. Die Befragungsergebnisse geben allerdings Anlaß zu deutlichen Vorbehalten. Anders als erwartet nannten die befragten Betriebsleiter für fast 30 % der Brachefläche andere Pflanzen, die auf diesen Flächen angebaut worden wären, wenn keine Teilnahme am Grünbracheprogramm erfolgt wäre, und durch Änderungen des Anbauprogramms auf den übrigen Flächen wurde dieses Ergebnis allenfalls geringfügig kompensiert, denn drei Viertel der Befragten gaben an, das Anbauprogramm auf diesen Flächen wegen der Grünbrachebeteiligung nicht geändert zu haben.

Tabelle 2: Getreide- und Hackfruchterträge auf den Grünbracheflächen im Vergleich zu anderen Flächen

Ertrag	Einheit	angebaute bzw. verdrängte Fruchtart						
		Getreide					Hackfrucht	
		Weizen ⁴⁾	Sommergerste	Wintergerste	Roggen	Hafer/Menggetr. ⁵⁾	Zuckerrüben	Kartoffeln
Bundesrepublik ¹⁾	dt/ha	63,1	41,7	51,6	42,7	44,9 ⁵⁾	518,8	360,7
Niedersachsen ¹⁾	dt/ha	73,2 ⁶⁾	45,6	52,9	42,4	46,4 ⁵⁾	476,7	386,2
Grünbracheteilnehmer: Bracheflächen ²⁾	dt/ha	56,0	40,3	50,6	38,4	41,5	423,2	344,9
Betriebsdurchschnitt ³⁾	dt/ha	57,8	42,8	51,4	42,7	43,9	449,8	347,0
Nichtteilnehmer: Betriebsdurchschnitt ³⁾	dt/ha	61,3	43,8	52,3	44,6	44,5	471,7	345,2
Brachefläche zu Betriebsdurchschnitt Grünbracheteilnehmer	%	96,9	94,2	98,4	89,9	94,5	94,1	99,4
Brachefläche zu Betriebsdurchschnitt Nichtteilnehmer	%	91,4	92,0	96,7	86,1	93,3	89,7	99,9

1) 1986. - 2) Jahr vor der Grünbrache (1986). - 3) Dreijahresdurchschnitt. - 4) Sommer- und Winterweizen. - 5) Hafer. -

6) Vorjahr nur 57,8.

Quelle: SBA: Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung, 1986. Reihe 3, S. 14-19. Befragung. - Eigene Berechnungen.

Ausgehend von diesen Befragungsergebnissen sind in Tabelle 3 die Marktentlastungseffekte der Grünbrache zusammenfassend dargestellt. Die größten Reduktionseffekte sind demzufolge bei Roggen und Sommergerste mit 4,4 bzw. 3,2 % Verringerung der Ernte zu verzeichnen, während die Einschränkung bei den anderen Getreidearten 1,3 und bei Weizen sogar nur 0,9 % beträgt. Da der Zuschuß zur Grünbrache flächenbezogen gewährt wird und gleichzeitig die Erträge der Getreidearten je ha variieren, ergeben sich auch für die Getreidearten unterschiedliche Zuschußbeträge je dt nicht produzierten Getreides.

2.2 Interesse an anderen Formen der Flächenstilllegung

Bei der Durchführung von Flächenstilllegungsprogrammen besteht grundsätzlich eine Vielzahl von Ausgestaltungsmöglichkeiten, von denen im Zuge der Befragung nur wenige Varianten berücksichtigt werden konnten, um Verwirrung und Überforderung der Befragten zu vermeiden. Es wurden bei einheitlicher Unterstellung einer fünfjährigen ununterbrochenen Beteiligung vier Varianten vorgelegt, die sich zum einen hinsichtlich des Merkmals stationäre versus Rotationsbrache sowie zum anderen hinsichtlich der Bewirtschaftungs- und Nutzungsaufgaben unterschieden. Die Ergebnisse (Schaubild 1) weisen aus, daß eine Rotationsbrache, die den Landwirten im Vertragszeitraum noch einen etwas größeren Entscheidungsspielraum beläßt, wesentlich eher akzeptiert wird als eine stationäre Brache; die Beteiligungsbereitschaft liegt bei ihr fast doppelt so hoch. Ferner wird bei diesen Varianten ersichtlich, daß der Frage der Aufwuchsnutzung offensichtlich eine höhere Entscheidungsrelevanz zukommt als dem Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln und jeglicher Düngung. Bei beiden Bracheformen (rotierend/stationär liegt das bekundete Interesse bei untersagter Aufwuchsnutzung um etwa ein Drittel niedriger. Der Kreis der Interessenten schrumpft bei der Rotationsbrache von 31,4 % mit erlaubter Aufwuchsnutzung auf 21,2 % mit untersagter Nutzung und umfaßt bei stationärer Brache ohne Aufwuchsnutzung nur noch 12,3 %. Zwischen der Beteiligungsneigung und den Merkmalen Erwerbsform und Alter des Betriebsinhabers bestehen bei diesen Angebotsformen keine eindeutigen Zusammenhänge. Demgegenüber wächst der Anteil interessierter Landwirte mit zunehmender Betriebsgröße bei allen hier erfragten Stilllegungsformen in mehr oder weniger eindeutiger Form an, und auch zwischen den Regionen liegen bei den einzelnen Varianten teilweise erhebliche Abweichungen vor.

Der Flächenumfang, den interessierte Landwirte bei diesen Formen voraussichtlich in ein Programm einbringen würden, ist ähnlich wie bei der Grünbrache

Tabelle 3: Verringerung von Anbaufläche und Ernte durch Grünbrache im Jahre 1986/1987 sowie Zuschuß nach Fruchtarten

Merkmal	Einheit	Weizen	Sommergerste	Wintergerste	Roggen	Hafer/Menggetr.	Zuckerrüben	Kartoffeln
Anteil an der Grünbrachefläche ¹⁾²⁾	%	9,9	16,2	12,8	25,8	5,9	2,2	5,7
Verringerung ³⁾								
Anbaufläche	%	1,14	3,58	1,42	4,90	1,49	0,50	2,61
Ernte ⁴⁾	%	0,88	3,17	1,36	4,44	1,34	0,45	2,33
Zuschuß je ha Brache- fläche	DM	1,145	1,015	1,104	1,026	1,082	1,149	1,000
Zuschuß je dt Produktions- verringering	DM	20,5	25,2	21,8	26,7	26,1	2,7	2,9

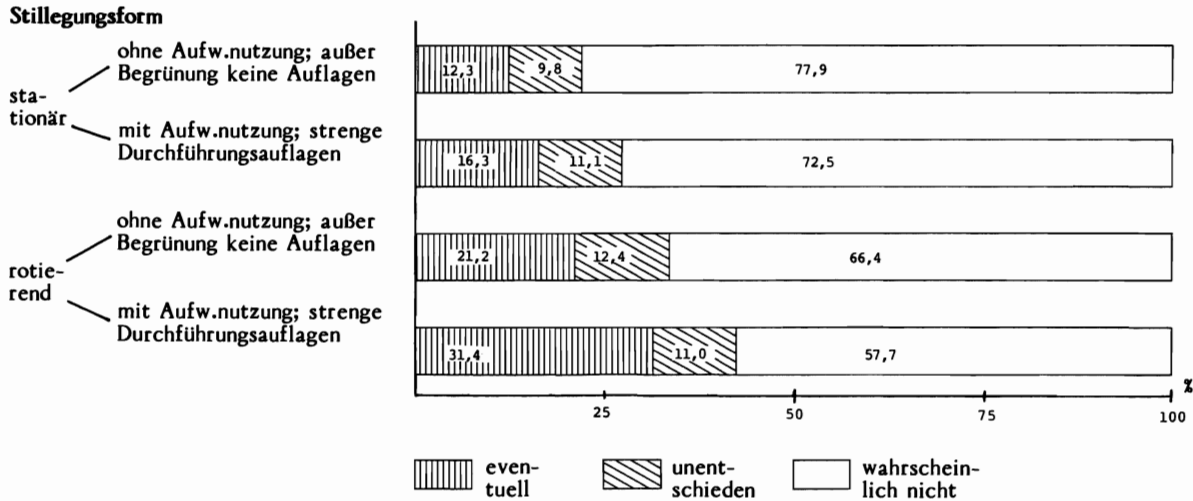
1) Anbau falls keine Teilnahme an der Grünbrache.

2) Übrige Fruchtarten: 21,5 %.

3) Im Vergleich zum Vorjahr bzw. zur Ernte 1987/88, die aus Anbau 1986/87 und Ertrag 1986 geschätzt wurde.

4) Ernteeffekt leicht unterschätzt, da ein geringfügiger, unkorrigierter Niveauunterschied zwischen den beiden Datenbasen besteht. Erträge aus der Befragung liegen bei fast allen Fruchtarten leicht unter den Erträgen der amtlichen Statistik.

Schaubild 1: Interesse an anderen Formen der Stilllegung von Ackerflächen



1986/87 je Betrieb relativ gering. Jeweils 70 bis 80 % der Interessenten nennen einen potentiellen Stilllegungsumfang von weniger als 6 ha, so daß sich ein Durchschnitt zwischen 4,3 ha (Rotationsbrache mit Aufwuchsnutzung) und 5,8 ha (stationäre Brache ohne Aufwuchsnutzung) errechnet. Dies ergibt einen durchschnittlichen Anteil von rund 16 bis 19 % an der Ackerfläche der Interessenten. Lediglich in Betrieben mit absolut geringem Ackerflächenumfang liegt der Anteil um ein Mehrfaches darüber. Bezogen auf die gesamte Ackerfläche ergibt sich ein Anteil an potentieller Flächenstilllegung von 2,7 bis 5,3 %.

3 Verringerung der tierischen Produktion

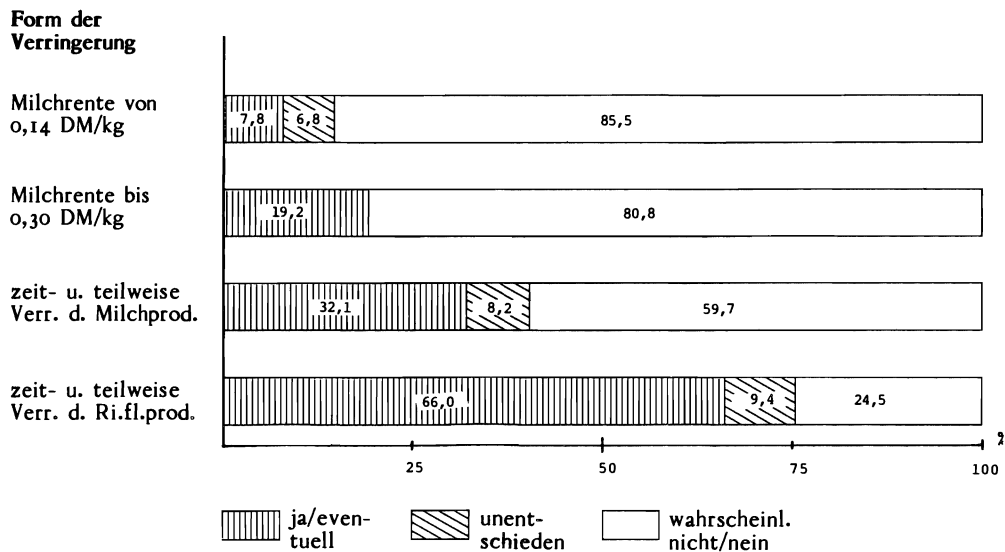
Erhebliche Marktungleichgewichte und kostenträchtige Überschüsse bestehen auch bei der Erzeugung tierischer Produkte, insbesondere bei Milch und Rindfleisch. Geht man davon aus, daß große Teile des in der Tierproduktion eingesetzten Kapitals gar nicht oder nur mit erheblichen Verlusten anderweitig verwertet werden können, so knüpfen Vorschläge zur freiwilligen Produktionsminderung zwar am Produktionsvolumen an, aber sie bedeuten letztendlich eine Verringerung bzw. zeitweise Nichtnutzung des in der landwirtschaftlichen Produktion gebundenen Kapitals.

3.1 Milcherzeugung

Trotz der seit 1984 bestehenden Kontingentierung sahen die Agrarpolitiker im letzten Jahr weiteren Handlungsbedarf zur Verminderung der Milchüberschüsse und kürzten linear die Quoten aller Milcherzeuger vorübergehend bzw. dauerhaft gegen Gewährung eines einheitlichen Einkommensausgleiches. Dies beinhaltete erneut eine erhebliche Einengung der betrieblichen Entscheidungsmöglichkeiten. Es stellt sich daher die Frage, ob sich dieser Reduktionseffekt evtl. auch auf weniger schematischen Wegen, nämlich durch finanzielle Anreize zur freiwilligen vorübergehenden oder dauerhaften Nichtnutzung der Quoten hätte erreichen lassen.

Aus den Fragen zur Bereitschaft der Milchkuhhalter zur Beteiligung an Milchrentenprogrammen ergibt sich, daß man sich von einer lediglich geringfügigen Verbesserung (0,14 DM pro kg für sieben Jahre) zwar ein gewisses Echo (7,8 % eventuell interessierter Milchkuhhalter) versprechen könnte, aber der Anteil interessierter Milcherzeuger erst bei einer kräftigen Aufstockung der Zahlung auf bis zu 0,30 DM pro kg auf insgesamt etwa ein Viertel ansteigen würde. Landwirte

Schaubild 2: Interesse von Milch- und Rindfleischerzeugern an Formen freiwilliger Produktionsminderung in %



mit kleineren Milchkuhbeständen bis unter 20 Tieren bekundeten in erheblich größerer Zahl ein Teilnahmeinteresse als Milchkuhalter mit größeren Betrieben. Sie sind in der Stichprobe deutlich unterrepräsentiert, so daß mit den vorliegend genannten Zahlen das Potential ansprechbarer Milchproduzenten unterschätzt wird. Besonders groß ist das Interesse in den Ackerbaugebieten, bei älteren Landwirten ab 55 Jahren und bei Nebenerwerbslandwirten.

Eine weitere, im Vergleich zur linearen Quotenkürzung weniger starre Form der Produktionsverringeringung könnte in dem Versuch bestehen, Landwirte zur zeitweiligen Nichtnutzung ihrer Milchproduktionsrechte gegen Gewährung einer Ausgleichszahlung zu bewegen, wobei die Beteiligung freiwillig wäre und der Umfang der Minderung vom Teilnehmer individuell gewählt werden könnte. Jeder zehnte Kuhhalter antwortete auf diese Frage mit "ja, sicher" und weitere 21,4 % mit "eventuell". Im Gegensatz zur Milchrente lag hier bei den (überrepräsentierten) Haltern mit größeren Beständen eine größere Beteiligungsbereitschaft vor. Auch zur Flächenausstattung der Betriebe besteht ein positiver Zusammenhang, während die Gliederung nach Altersstufen ausweist, daß jüngere Betriebsleiter ein weit überdurchschnittliches Interesse für diese Form aufweisen. Regional liegt der Anteil interessierter Kuhhalter genau wie bei der Milchrente besonders hoch in der Lößbörde und zusätzlich in der Heide. Neben der Teilnahmequote hängt der erzielbare Mengeneffekt von dem Ausmaß der von den Interessenten angestrebten Minderung ab. Der größte Teil derselben (44,5 %) nennt hier Minderungen von lediglich bis zu 10 %. Fast jeder fünfte gab jedoch auch drastische Minderungen von 40 % und mehr an.

3.2 Rindfleischerzeugung

In der Mastrinderhaltung dürften die Chancen, die Gesamtproduktion mittels finanzieller Anreize nachhaltig zu verringern, wesentlich kleiner sein als bei der Bodenproduktion, wo mit der Flächenstillegung der knappe und nicht vermehrbare Faktor Boden aus dem Produktionsprozeß ausscheidet, und als bei der Milch, bei der einzelbetriebliche Quoten die Produktionsmöglichkeiten der Erzeuger begrenzen. Ungeachtet dieser ungünstigeren Voraussetzungen wird auch für die Rindfleischerzeugung über die Gestaltung diesbezüglicher Angebote nachgedacht.

Unter den in der Befragung vorausgesetzten Bedingungen - fünfjährige Laufzeit, voller Einkommensausgleich sowie Festlegung des Umfanges der Produktionsverringeringung durch den interessierten Landwirt selbst - ergab sich eine im Vergleich zur Stillegung von Flächen bzw. Milchquoten erheblich höhere Resonanz.

Nur jeder vierte Mastrinderhalter lehnt dieses Angebot zur vorübergehenden Produktionsminderung eindeutig ab, während zwei Drittel ihre Bereitschaft zur evtl. Teilnahme artikulieren. Dieser hohe Interessiertheitsgrad gilt fast durchgängig, denn die Aufgliederung nach betrieblichen und personellen Merkmalen weist nur relativ geringfügige Nuancierungen aus. Für die einzelnen Gruppen schwanken die Angaben ohne eindeutige Tendenz in der Regel etwa zwischen 60 und 70 % eventueller Bereitschaft. Ein hiervon abweichend höheres Interesse läßt sich lediglich bei den Betrieben über 100 ha LF (78,4 %) sowie in den Regionen Hildesheim/Braunschweiger Lößbörde und Weser/Leine Bergland erkennen. Neben der sehr hohen Teilnahmebereitschaft zeigt sich, daß die Produzenten dabei nicht nur an geringfügige, sondern überwiegend an ganz erhebliche Verringerungen ihrer Produktion denken. Rund die Hälfte nannte Reduzierungen zwischen 10 und 50 % und fast ein Drittel gab an, die Produktion dann ganz einstellen zu wollen. Auch bei diesem Aspekt weisen die Verteilungsmuster nur relativ geringfügige Unterschiede auf.

Neben prinzipieller Teilnahmebereitschaft und potentielltem Verringerungsumfang sind die Vorstellungen über die erforderliche Prämienhöhe entscheidend für die Erfolgchancen eines staatlichen Angebotes zur Produktionsminderung. Unter vollem Ausgleich für den Einkommensausfall je nicht produziertem Tier verstanden die meisten Interessenten (66 %) Beträge bis zu 750,- DM und nannten somit keineswegs irrealer Größenordnungen. Unter Einbeziehung auch der Extremwerte errechnet sich eine Durchschnittsprämie von 756,- DM je nichtproduziertem Tier.

Aus der evtl. Teilnahme und dem Umfang der jeweiligen Produktionsverringerung errechnen sich die in Tabelle 4 aufgeführten Potentiale zur Produktionsreduzierung mittels finanzieller Anreize. Die hier für die einzelnen Formen ausgewiesenen Werte sind jeweils in dem in der Befragung zugrunde gelegten Kontext zu sehen. Bei der Mastrindererzeugung können demnach fast 30 % der Gesamtproduktion als prinzipiell erreichbar angesehen werden. Regionale Schwerpunkte der Produktionsminderung würden in den Regionen Hildesheim/Braunschweiger Lößbörde und Weser/Leine Bergland liegen, während in Süddoldenburg/Mittelweser die Produktionsverminderung relativ am geringsten sein würde. Demgegenüber fällt die Bereitschaft zur freiwilligen, kurzfristigen und vorübergehenden Verringerung der Milchproduktion mit 7,5 % der Gesamterzeugung vergleichsweise gering aus. Weit über dem Durchschnitt liegt auch hier der Wert für die Region Hildesheim/Braunschweig. Hieraus kann jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß die Quoteninhaber nicht mehr mit entsprechend gestalteten staatlichen Angeboten erreichbar wären. Zwar bliebe die voraussichtliche Resonanz auf ein gegenüber den bisherigen Milchrentenprogrammen geringfügig verbessertes Ange-

bot (sieben Jahre lang jeweils 0,14 DM pro kg) mit 4,7 % Produktionsrückgang auch nur gering, aber bei einer höheren Zahlung (bis zu 0,30 DM pro kg) beträgt das Potential mit 14,1 % das Dreifache dieses Wertes.

Tabelle 4: Umfang der potentiellen Produktionsminderung in Prozent der Gesamtproduktion bei unterschiedlichen finanziellen Anreizen für Mast- rinder- und Milchkuhalter nach Regionen

Region	Angebot zur Verringerung			
	Mastrinder- erzeugung ¹⁾	Milcherzeugung		
		vorüber- gehend ²⁾	dauerhaft	
			0,14 DM/kg	bis 0,30 DM/kg
Küste	31,9	8,6	2,5	12,5
Nordw. Geest	32,5	5,8	4,1	18,0
Emsland	28,1	4,8	5,7	17,1
Südoldenb./Mittelweser	22,7	5,6	4,5	11,0
Heide	31,7	7,6	7,0	13,7
Hildesh./Braunschweig	49,8	14,4	14,7	13,9
Weser/Leine Bergland	35,1	8,9	9,0	26,0
Insgesamt	28,7	7,5	4,7	14,1

1) Für fünf Jahre gegen Erhalt eines vollen Einkommensausgleichs.

2) Dieses und/oder nächstes Jahr gegen Erhalt von 0,30 DM/kg.

Im Weser/Leine Bergland umfaßt dieses Stilllegungspotential gut ein Viertel der gesamten Produktion, während in den Regionen Südoldenburg/Mittelweser und Küste, in denen zusammen rund 60 % der gesamten Milch erzeugt werden, die prozentuale Reduzierung mit 11,0 bzw. 12,5 % nicht einmal halb so groß sein würde. Angesichts der trotz mehrjähriger Quotenregelung immer noch erheblichen Marktordnungskosten bei Milch liegen hier, sofern die Quotenregelung beibehalten wird, offensichtlich noch Chancen zur weiteren Eindämmung der Überschüßmengen und der dadurch verursachten Haushaltsbelastungen.

4 Vorruhestand und Betriebsstilllegung

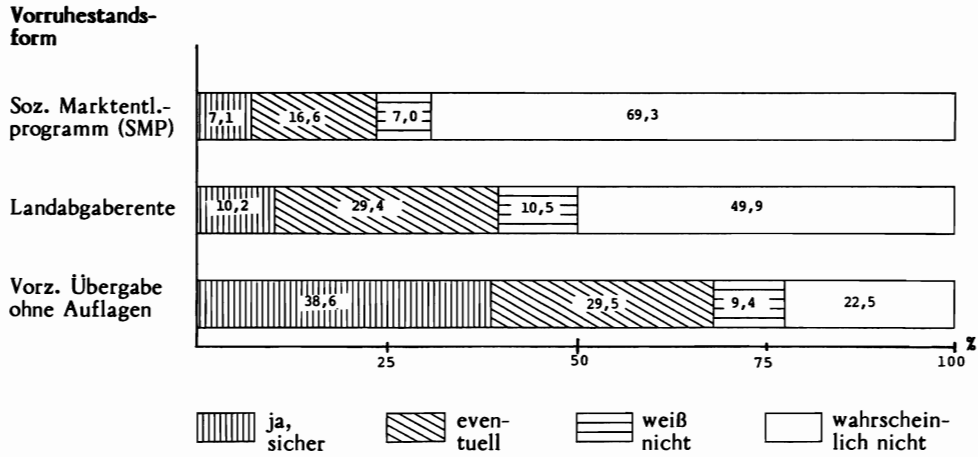
Seit längerer Zeit in der Diskussion, aber auf EG-Ebene in der Ausgestaltung bislang noch nicht konsensfähig, sind Überlegungen zur Verringerung des Faktoreinsatzes und der Produktion mittels Anreizen zum vorzeitigen Ruhestandseintritt

älterer Betriebsinhaber. Je nach Vorschlag unterscheiden sich die Auflagen zur Betriebsstilllegung bzw. Flächenverwendung so stark, daß teilweise keinerlei Marktentlastungseffekte mehr davon erwartet werden können. Zu den drei wichtigsten Konzepten wurden die Betriebsinhaber jeweils befragt: zehnjährige Betriebs- und Flächenstilllegung in Anlehnung an das Konzept des "Sozialen Marktentlastungsprogramms" des BML (SMP), Betriebsstilllegung ohne Auflagen zur Flächenverwendung in Anlehnung an das Konzept der Landabgaberente sowie vorzeitige Betriebsübergabe an einen Nachfolger ohne Auflagen.

In der Regel wird daran gedacht, diese Möglichkeiten Landwirten ab dem 55. Lebensjahr zu eröffnen. Auch die Landwirte aus der darunterliegenden Altersklasse würden in den nächsten Jahren in wachsendem Maße antragsberechtigt werden, so daß in die Auswertung alle befragten Inhaber ab 45 Jahren einbezogen wurden (Schaubild 3). Erwartungsgemäß lag das Teilnahmeinteresse um so höher, je weniger einschränkend die Auflagen zur künftigen Nutzung der Betriebe und der Flächen sind. Der Interessentenkreis wächst von etwa 24 % beim SMP über 40 % (Landabgaberente) auf schließlich 58 % bei der vorgezogenen Betriebsübergabe ohne jegliche Auflagen an. Für die beiden Formen der Betriebsstilllegung gilt ferner, daß mit abnehmender Flächenausstattung das Interesse zunimmt. Dies trifft beim SMP besonders für die Inhaber kleinerer Betriebe mit 5 bis 10 ha LF zu, wo fast jeder zweite und damit doppelt so viele Befragte wie im Durchschnitt ein prinzipielles Interesse bekundete. Aber auch von den Inhabern größerer Betriebe ab 50 ha LF zeigte sich noch ein erheblicher Prozentsatz von gut 14 % interessiert. Bei der vorzeitigen Betriebsübergabe ohne Auflagen war dagegen der Anteil interessierter Inhaber nicht mit der Betriebsgröße korreliert.

Von der Bundesregierung wird das Konzept der Betriebsstilllegung in Verbindung mit obligatorischer Stilllegung der zugehörigen Flächen aus Gründen der Marktentlastung favorisiert. Welcher Anteil des insgesamt vorhandenen Produktionsvolumens bzw. der Faktorausstattung mit diesem Konzept in etwa stillgelegt werden könnte, zeigt Tabelle 5 auf. Es ist unmittelbar ersichtlich, daß wegen des überdurchschnittlichen Interesses der kleineren Betriebe die prozentuale Verringerung bei allen Merkmalen wesentlich niedriger liegt als die der Zahl der Betriebe. Bei Zusammenfassung aller Interessenten ab 45 Jahren und ohne Eliminierung evtl. Mitnahmeeffekte würde sich die Zahl der Betriebe um 14 % verringern lassen. Besonders niedrig würde mit Ausnahme der Zuchtsauenhaltung die Produktionsminderung in der tierischen Produktion ausfallen, bei der die Abnahmerate nur halb so hoch läge. Bei der Bodennutzung würde die Abnahmerate etwa 75 % der Abnahmerate der Zahl der Betriebe betragen. Berücksichtigt man, daß Grünbracheteilnehmer ein größeres Interesse am SMP bekundeten und

Schaubild 3: Interesse von Landwirten ab 45 Jahren an Vorruhestandsformen in %



in der Stichprobe überrepräsentiert waren, so daß hier tendenziell eine Überschätzung vorliegt, und zieht man in die Betrachtung nur das aktuell erreichbare Potential von Landwirten ab 55 Jahren ein, so ergibt sich, daß mit dieser Angebotsform vermutlich nur ein sehr geringer Reduktionseffekt zwischen 2 und 4 % der Gesamtproduktion zu erzielen sein dürfte. Dies ist deutlich weniger, als von den Befürwortern dieses Konzepts in der Regel erwartet wird, und impliziert überdies, daß auch alle "eventuell" Interessierten das SMP in Anspruch nehmen.

Tabelle 5: Umfang der Produktion/Faktorausstattung in Prozent der Gesamtproduktion/-ausstattung bei Landwirten mit unterschiedlichem Interesse an vorgezogenem Ruhestand mit zehnjähriger Betriebsstillegung (SMP) nach Alter des Betriebsinhabers und Interessiertheitsgrad

Produktion bzw. Faktorausstattung	45 bis 54 Jahre			55 Jahre und älter			Insgesamt		
	Interessiertheitsgrad			Interessiertheitsgrad			Interessiertheitsgrad		
	in jedem Fall	eventuell	insgesamt	in jedem Fall	eventuell	insgesamt	in jedem Fall	eventuell	insgesamt
LF	1,5	5,0	6,4	1,3	2,6	3,9	2,8	7,6	10,4
AF	1,4	4,9	6,4	1,4	2,4	3,8	2,8	7,4	10,2
Getreidefläche	1,7	5,4	7,1	1,4	2,8	4,2	3,1	8,2	11,3
Getreideproduktion	1,6	5,0	6,6	1,3	2,7	4,0	2,9	7,7	10,6
Mastrinderproduktion	0,8	2,9	3,7	1,1	2,3	3,4	1,9	5,2	7,1
Mastschweineproduktion	0,9	2,7	3,6	1,4	1,3	2,7	2,3	4,0	6,3
Zuchtsauenbestand	1,8	5,2	7,0	0,9	2,3	3,1	2,7	7,4	10,2
Milchkuhbestand	1,1	4,2	5,3	0,8	1,7	2,5	1,9	5,9	7,8
Milchproduktion	1,1	4,1	5,2	0,7	1,7	2,4	1,7	5,8	7,5
Anzahl Betriebe	2,1	6,2	8,2	2,1	3,6	5,6	4,2	9,7	13,9

5 Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag behandelt die voraussichtliche Inanspruchnahme verschiedener Formen staatlicher Angebote zur freiwilligen Produktionsverringerung bzw. -einstellung gegen Erhalt einer Einkommensausgleichszahlung. Er stützt sich auf die Ergebnisse einer Befragung praktischer Landwirte in Niedersachsen und leitet hieraus Potentiale und Wirkungen ab. Hiernach hat das Gros der praktischen Landwirte grundsätzlich keine Vorbehalte gegen diese neue Form der Politikgestaltung zur Verringerung der Überschüsse. Die Teilnahmebereitschaft unterliegt je nach Produktionsbereich, Angebotsform und Dotierung jedoch erheblichen Schwankungen. Die Chancen zur Produktionseinschränkung dürften bei spezifischen Angeboten, die vorrangig auf ein Produkt bzw. einen Faktor ausgerichtet sind, größer sein als bei umfassenden betriebsorientierten Programmen, da letztgenannte in der Regel eine Beschränkung auf den Personenkreis älterer Betriebsinhaber vorsehen.

Die hier vorgestellten Befragungsergebnisse zur voraussichtlichen Inanspruchnahme staatlicher Stilllegungsangebote und die daraus errechneten möglichen Effekte beinhalten natürlich keine umfassende agrarpolitische Analyse und Wertung dieses neuen Politikansatzes. Hierzu bedarf es weiterer und anders angelegter Forschungsarbeiten.

Fußnote

- 1) Diese Fragen sind Bestandteil der sogen. ökonomischen Begleitforschung zum niedersächsischen Grünbracheprogramm. Eine ausführliche Darstellung des Untersuchungskonzeptes und der Datengrundlage erfolgt in: WILSTACKE, L., R. PLANKL: Untersuchung von Akzeptanz, Wirkungen und Verbesserungsmöglichkeiten staatlicher Angebote zur Flächenstilllegung und Produktionsminderung. Arbeitsbericht aus dem Institut für Strukturforchung (in Vorbereitung).