LANDBAUFORSCHUNG VÖLKENRODE, 42. JAHRGANG (1992), HEFT 3, SEITE 176 - 192

Gründe für eine Beteiligung am EG-Flächenstillegungsprogramm - Anhaltspunkte aus Trier-Saarburg und Rheinland-Pfalz -

FERDINAND FASTERDING, ALUN JONES und RAINER PLANKL

Institut für Strukturforschung

1. Einleitung

Der agrarstrukturelle Anpassungsprozeß in der EG wurde unter dem Einfluß der gut organisierten Interessenvertretung der Landwirte in der Vergangenheit gebremst. Seit Mitte der 80er Jahre erfolgten zwar Absenkungen der Marktordnungspreise für Getreide, diese Preissenkungen erwiesen sich jedoch als nicht ausreichend, um die Zunahme der Getreideüberschüsse in der EG zu beenden. So war die Einführung von Flächenstillegungsprogrammen 1988 (VO (EWG) Nr. 1094/88 und 1272/88) eine notwendige Folge der Behinderung der Anpassungsprozesse durch die Agrarpolitik. Mit Hilfe der Flächenstillegung sollte weiter beigetragen werden zu "the continued existence of small and marginal producers to avoid depopulation and dereliction in rural areas" (Potter, 1991). Offenbar hofften viele Politiker, Überkapazitäten an Ackerland abbauen zu können, ohne die häufig befürchteten regionalpolitischen Nebenwirkungen eines Strukturwandels mit stark beschleunigtem Abbau der Zahl der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen in Kauf nehmen zu müssen. Erst nachdem sich auch die Einführung von Flächenstillegungsprogrammen sowie von Programmen zur Förderung der Extensivierung der Produktion als nicht ausreichend zur Entlastung der Agrarmärkte erwiesen hatten, legte die EG-Kommission im Februar 1991 erste Ansätze zu einer grundlegenden Reform dieser Politik vor (COM (91) 100 vom 01.02.1991). Und inzwischen wurden Beschlüsse zur Reform durch den Ministerrat gefaßt (Agra - Europe, 22/92). Wesentlicher Bestandteil dieser Reform im Bereich der pflanzlichen Produktion sind deutliche Senkungen von Marktordnungspreisen, die allerdings durch flächenbezogene Ausgleichszahlungen ausgeglichen werden sollen. Sofern es sich nicht um "Kleinerzeuger" (mit einer Jahresproduktion von höchstens 92 t Getreide) handelt, soll allerdings Voraussetzung für die Gewährung von Ausgleichszahlungen die Teilnahme an Flächenstillegungsmaßnahmen werden. Durch die Verknüpfung der Flächenstillegung mit den Ausgleichszahlungen für die Preissenkung wird die formal freiwillige Teilnahme an der Flächenstillegung aus ökonomischen Gründen für viele der Getreideerzeuger obligatorisch, weil die Nutzung der verbleibenden Flächen andernfalls unrentabel wäre (Fasterding, 1992). Mit der Umsetzung der Reformvorstellungen werden die seit 1988 in der EG bestehenden Flächenstillegungsprogramme weiterentwickelt und vermutlich auch harmonisiert werden.

Auf die Reform der Agrarpolitik kann hier ebensowenig wie auf die 1991 vorübergehend eingeführte einjährige Flächenstillegung zur Marktentlastung für das Jahr 1992 (VO (EWG) Nr. 2069/91) näher eingegangen werden. Die folgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf das 5-jährige Flächenstillegungsprogramm, das seit 1988 in der EG angeboten wird. Dieses Programm erlaubt den Landwirten echte Entscheidungen über eine Teilnahme oder Nichtteilnahme. Da die Politiken zur Flächenstillegung in den Mitgliedstaaten der EG - bedingt durch unterschiedliche kurz- und mittelfristige nationale Strategien zur Entwicklung des Agrarsektors - sowohl politisch als auch ökonomisch unterschiedlich beurteilt werden, unterscheiden sich auch die Flächenstillegungsprämien, die den Landwirten angeboten werden, deutlich (Jones, 1991). Wegen des unterschiedlichen Nutzens, den Prämienzahlungen für die verschiedenen Gruppen von Landwirten in verschiedenen Regionen haben können, ist es unter den gegenwärtigen Bedingungen unvermeidlich, daß sich auch die Bereitschaft zur Teilnahme zwischen den und innerhalb der Mitgliedstaaten unterscheidet (Potter, 1991).

Bis 1990/91 wurden in der EG etwa 1,9 Mio. ha Ackerflächen stillgelegt. Nahezu die Hälfte davon lag im vereinigten Deutschland (Agrarbericht 1992). Erste Erfahrungen aus dem Grünbrachegroßversuch, vergleichsweise hohe Flächenstillegungsprämien und eine breite Unterstützung für das Programm sowie der Umstrukturierungsprozeß der Landwirtschaft in der ehemaligen DDR waren die Hauptgründe für die hohen Anteile stillgelegter Flächen an den Ackerflächen. Allerdings zeigen sich anhand von Karte 1 auch innerhalb von Deutschland deutliche Unterschiede. Außerhalb der neuen Bundesländer, in denen 1990/91 diese Anteile sehr hoch waren, war die Beteiligung am EG-Flächenstillegungsprogramm in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg vergleichsweise hoch (Fasterding, 1992).

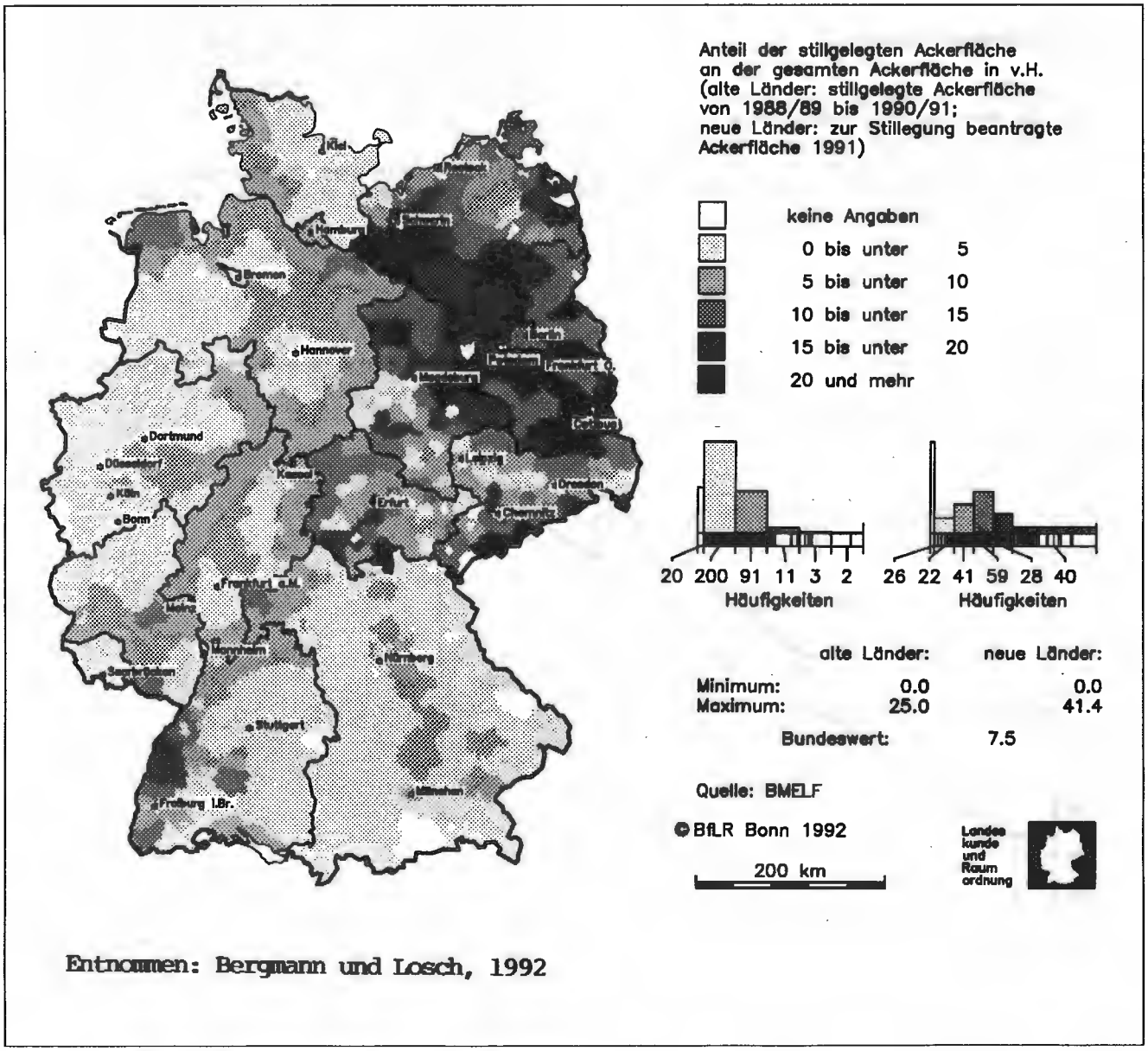
Über die Zahl der Teilnehmer am EG-Flächenstillegungsprogramm und die stillgelegte Fläche gibt es erheblich mehr Informationen als über die sozio-ökonomischen Bedingungen, die Landwirte bei Entscheidungen über Teilnahme oder Nichtteilnahme an diesem Programm beeinflussen. Da diese Entscheidungen das Ergebnis des komplexen Zusammenspiels einer Vielzahl von Einflußgrößen, z. B. der Haushaltszusammensetzung, den Hofnachfolgeplänen, der Konkurrenz um die verfügbare Zeit, den Möglichkeiten zur alternativen Einkommenserzielung sowie der Gesundheit der Landwirte und anderer Mitglieder ihrer Haushalte, darstellen, müßte eine Analyse der Wirksamkeit der Flächenstillegungspolitik möglichst alle diese Sachverhalte und ihr Zusammenwirken einbeziehen.

Der Versuch zu einer Analyse, die dieser Forderung zumindest teilweise gerecht wird, wurde für den Landkreis Trier-Saarburg im Vergleich zum Bundesland Rheinland-Pfalz, in dem dieser Landkreis liegt, und im Vergleich zur (alten) Bundesrepublik Deutschland (ohne das Saarland und die Stadtstaaten) durchgeführt. Im Anschluß an die Beschreibung von Agrarstrukturen werden Unterschiede hinsichtlich der Ausgestaltung und Akzeptanz der unterschiedlichen Programmvarianten diskutiert. Es folgt eine Prüfung von Thesen zu Bestimmungsgründen für die Teilnahme an Flächenstillegungsmaßnahmen anhand einer im Frühjahr 1990 im Auftrag des Instituts für Strukturforschung durchgeführten Befragung einer repräsentativen Stichprobe von Teilnehmern und Nichtteilnehmern am EG-Flächenstillegungsprogramm im (alten) Bundesgebiet, u. a. Rheinland-Pfalz, und anhand von ebenfalls 1990 von Jones durchgeführten vertiefenden detail-

lierten Befragungen in Trier-Saarburg, durch die Wirkungen dieser Maßnahmen in einem Gebiet mit hohem Dauerkulturanteil besonders deutlich gemacht werden können.

2. Ausgestaltung des EG-Flächenstillegungsprogramms in der Bundesrepublik Deutschland und in Rheinland-Pfalz

Mit Beginn des Wirtschaftsjahres 1988/89 wurde nach einer zweijährigen Erprobungsphase mit dem Grünbrachegroßversuch in Niedersachsen allen Landwirten in der alten Bundesrepublik das EG-Flächenstillegungsprogramm angeboten. Mit diesem primär auf die Entlastung des EG-Getreidemarktes abzielenden Programm erhalten Landwirte, wenn sie sich freiwillig verpflichten, mindestens 20 % ihrer mit Marktordnungsprodukten bestellten Ackerfläche für die Dauer von 5 Jahren stillzulegen, einen am Einkommensausfall orientierten finanziellen Ausgleich. Die Prämienhöhe ist für Betriebe, die sich bis 1990/91 an diesem Programm beteiligt haben, gestaffelt nach der Bodenqualität und liegt zwischen 700 und 1416 DM/ha pro Jahr (Abbildung 1). Ab dem Wirtschaftsjahr 1991/92 wurde im Rahmen der Angleichung der Flächenstillegungskonditionen in den alten und neuen Bundesländern und aufgrund niedrigerer Agrarpreise eine Senkung der Stillegungsprämie - bei Beibehaltung der Staffelung nach der Bodenqualität und der Höchstprämie von 1416 DM/ha - und eine degressive Staffelung der Prämie in Abhängigkeit von der Betriebsgröße eingeführt. Die neuen Antragskonditionen sehen ferner eine 10 %-ige Verminderung der Prämie im Fall der Selbstbegrünung vor. Es ist den Ländern freigestellt, die Prämie für Flächen, die für einen Zeitraum von 5 Jahren stillgelegt werden (Dauerbrache), um bis zu 25 % abzusenken. An den Stillegungsvarianten selbst hat sich abgesehen davon, daß die Variante Umwandlung in extensiv genutztes Grünland derzeit aufgrund fehlender EG-Rechtsgrundlage nicht angeboten werden kann, nichts geändert. Es ist daher, sofern bestimmte Auflagen eingehalten werden, erlaubt, die Flächen in Form der Dauerbrache oder über die Ackerfläche des Betriebes rotierend (Rotationsbrache) brachzulegen. Außerdem ist eine dauernde Umwidmung durch Aufforstung möglich.



Entnommen: Bergmann und Losch, 1992

Karte 1: **Anteil der stillgelegten Fläche an der Ackerfläche**

Unter bestimmten Bedingungen dürfen Brachflächen auch zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken genutzt werden.

Die Konditionen des Flächenstillegungsprogramms unterscheiden sich zwischen den Bundesländern. So wurde z. B. in Rheinland-Pfalz der in der Durchführungsverordnung des Bundes vorhandene Handlungsspielraum dahingehend umgesetzt, daß bereits nach Ablauf des ersten Stillegungsjahres zur Verwirklichung von Naturschutz- und ökologischen Zielen die Dauerbracheprämie um 20 % gekürzt und die Rotationsbrache auf einen Umfang von 20 bis 35 % der Ackerflächen begrenzt wurde. Von der Verpflichtung zur Wahl einer speziellen Stillegungsvariante, bspw. wie in Wasserschutzgebieten der Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, wurde abgesehen, dafür wurde jedoch aus Gründen des Naturschutzes die Stillegungsprämie zu ökologischen Zwecken aus Landesmitteln durch Zusammenarbeit der beiden Ministerien für Umwelt und für Landwirtschaft um 200 DM/ha angehoben. Das dürfte sich bei der Akzeptanz des Programms, die im Anschluß an eine Beschreibung der agrarstrukturellen Situation diskutiert wird, ausgewirkt haben.

3. Agrarstrukturelle Situation

Der strukturelle Anpassungsprozeß in Rheinland-Pfalz hat sich, wie die Abnahme der landwirtschaftlichen Betriebe im Zeitraum 1977 bis 1987 (Tabelle 1) zeigt, etwas schneller als im Bundesdurchschnitt vollzogen. Im Zehnjahreszeitraum zwischen 1977 und 1987 ist eine Abnahme der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe um rd. 25 % zu verzeichnen. Trotzdem lag die durchschnittliche Flächenausstattung je Betrieb 1987 in Rheinland-Pfalz mit 11,9 ha und in Trier-Saarburg mit 9,0 ha noch deutlich unter der bundesdurchschnittlichen Betriebsgöße von 16,6 ha.

Die Verteilung der Betriebe auf Größenklassen zeigt deutliche Abweichungen. In Rheinland-Pfalz und im Landkreis Trier-Saarburg lagen 1987 die Anteile der Betriebe mit einer landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) unter 5 ha mit 46,1 bzw. 67,2 % deutlich über dem Bundeswert von 29,3 %. Dies spiegelt sich auch bei der Verteilung der Betriebe nach der betrieblichen Einkommenskapazität (Standardbetriebseinkommen, StBE) wider. Die Anteile der Betriebe mit weniger als 10 000 DM StBE lagen in Rheinland-Pfalz mit 52,1 % um rd. 4 %-Punkte und in Trier-Saarburg mit 49,8 % um rd. 2 %-Punkte höher, die größerer Betriebe mit einem StBE von mehr als 50 000 DM mit 17,4 % um rd. 3 bzw. 6 %-Punkte niedriger als der Bundesdurchschnitt.

In rd. 43 % der landwirtschaftlichen Betriebe in Rheinland-Pfalz waren die betrieblichen Einkommen 1987 größer als die außerbetrieblichen Einkommen des Betriebsinhabers und seines Ehegatten und in rd. 34 % dieser Betriebe hatte das Inhaberehepaar keine weiteren Einkünfte. Diese Zahlen weisen aus, daß in Rheinland-Pfalz die Nebenerwerbslandwirtschaft eine noch größere Bedeutung hat als im Bundesgebiet insgesamt.

Für die Abschätzung der Akzeptanz des EG-Flächenstillegungsprogramms ist der Anteil der antragsberechtigten

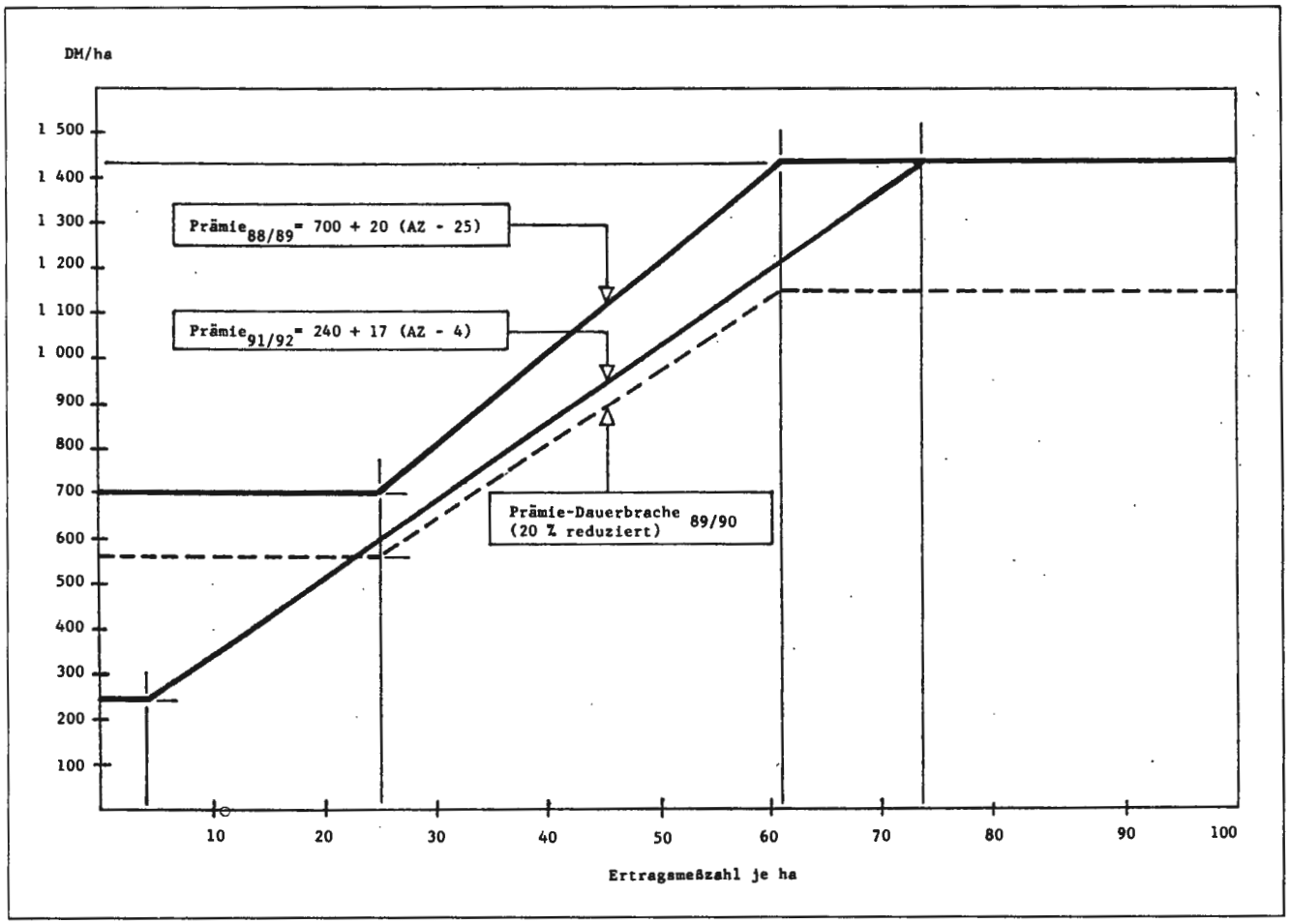


Abbildung 1: **Staffelung der Stillegungsprämie in der Bundesrepublik seit 1988/89**

KENNGRÖSSE	Bundesrepublik (alt)	Rheinland-Pfalz	Trier-Saarburg
Durchschnittsgröße je Betrieb in ha LF	16,6	11,9	9,0
Abnahme der Anzahl ldw. Betriebe zwischen 1977 und 1987 (%)	22,0	24,6	24,7
Anteil ldw. Betriebe < 5 ha LF an d. ldw. Betrieben insgesamt (%)	29,3	46,1	67,2
Anteil ldw. Betriebe mit einem StBE ≤ 10 000 DM an den ldw. Betrieben insgesamt (%)	47,9	52,1	49,8
Anteil ldw. Betriebe mit einem StBE > 50 000 DM an den ldw. Betrieben insgesamt (%)	17,4	14,2	11,3
Anteil ldw. Betriebe, in denen das betriebliche Einkommen größer ist als das außerbetriebliche Einkommen (%)	45,9	42,9	40,6
Anteil ldw. Betriebe ohne außerbetriebl. Einkommen (%)	35,7	33,7	32,7
Anteil ldw. Betriebe mit Ackerland an den ldw. Betrieben insgesamt (%)	82,4	66,5	53,5
Anteil ldw. Betriebe mit Getreide (%)	74,8	60,8	49,0
Anteil ldw. Betriebe mit Dauergrünland (%)	79,7	49,2	47,1
Anteil ldw. Betriebe mit Viehhaltung (%)	81,2	53,1	43,5
Anteil ldw. Betriebe mit Milchkühen (%)	46,3	24,3	19,2
Anteil ldw. Betriebe mit Schweinen (%)	50,3	29,4	28,7
Anteil Marktfrucht-Betr. an den Betrieben des Betriebsbereichs Landwirtschaft (%)	28,1	23,6	11,6
Anteil Dauerkultur-Betr. an den Betrieben des Betriebsbereichs Landwirtschaft (%)	8,9	44,1	69,9
Dauergrünlandanteil an d. ldw. genutzten Fläche (%)	37,2	30,9	34,1
Ackerlandanteil an d. ldw. genutzten Fläche (%)	61,1	58,7	51,5
Getreideflächenanteil am Ackerland (%)	64,6	73,9	79,5

Quellen: Ergebnisse der Agrarberichterstattung 1987, Hrsg.: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 1990 und Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad Ems 1988. - Eigene Berechnungen.

Tabelle 1: **Vergleich ausgewählter sozioökonomischer Merkmale der landwirtschaftlichen Betriebe in der Bundesrepublik, Rheinland-Pfalz und im Landkreis Trier-Saarburg 1987**

Betriebe an den Betrieben insgesamt eine wichtige Bezugsgröße. Vor diesem Hintergrund sind die Anteile der Betriebe mit Ackerland, die mit 66,5 % in Rheinland-Pfalz und 53,5 % in Trier-Saarburg deutlich unter dem Vergleichswert von 82,4 % für die Bundesrepublik liegen, von besonderem Interesse. Ähnliches gilt auch für die - vergleichsweise niedrigen - Anteile landwirtschaftlicher Betriebe mit Getreideanbau in Rheinland-Pfalz und besonders in Trier-Saarburg.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Ausrichtung der Betriebe zeigt sich, daß 44,1 % der Betriebe in Rheinland-Pfalz und 69,9 % in Trier-Saarburg als Dauerkulturbetriebe anzusehen sind, die den überwiegenden Teil ihres Einkommens aus Dauerkulturen erzielen. Entsprechend war der Anteil an Marktfruchtbetrieben, die überwiegend Getreide, Zuckerrüben, Ölsaaten usw. erzeugen, mit 23,6 % bzw. 11,6 % niedriger als im Bundesgebiet (28,1 %). Die sehr hohen Dauerkulturanteile erklären sich aus dem bedeutenden Weinbau in diesen Gebieten.

In Rheinland-Pfalz lag der Ackerflächenanteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche um rd. 2,5 %-Punkte und in Trier-Saarburg gar um rd. 10 %-Punkte niedriger als im Bundesgebiet. Der Getreideflächenanteil an der Ackerfläche lag dagegen in Rheinland-Pfalz mit rd. 74 % und in Trier-Saarburg bei knapp 80 % deutlich über dem Bundesvergleichswert von 64,6 %. Letzteres deutet auf eine sehr starke Spezialisierung im Ackerbau hin.

4. Ausgestaltung und Akzeptanz des Flächenstillegungsprogramms

Im vierten Stillegungsjahr 1991/92 haben sich in Rheinland-Pfalz insgesamt 4 883 landwirtschaftliche Betriebe am 5-jährigen Flächenstillegungsprogramm beteiligt, und die Indices der Zahl der teilnehmenden Betriebe weisen aus, daß die Zunahmen zwischen 1988/89 und 1991/92 erheblich höher waren als im Gebiet der alten Bundesrepublik. Diese Zunahmen waren im Landkreis Trier-Saarburg bis 1990/91 dagegen unterdurchschnittlich. Für das letzte Stillegungsjahr 1991/92 lagen für diesen Kreis noch keine Informationen vor (Tabelle 2).

Die Beteiligungsquote am Flächenstillegungsprogramm, ausgedrückt als der Anteil beteiligter Betriebe an den antragsberechtigten Betrieben, ist ein Indikator für die Akzeptanz des

STILLEGUNGS-JAHR	Beteiligte Betriebe		Anteil beteiligter Betriebe an antragsberechtigten Betrieben 1) (%)	Durchschnittsprämie je ha (DM)
	Anzahl	(1988/89 = 100)		
	Bundesrepublik (alt)			
1988/89	24 469	100,0	4,5	.
1989/90	34 313	140,2	6,5	1 097
1990/91	45 661	186,6	8,9	1 118
1991/92	55 501	226,8	11,3	.
	Rheinland-Pfalz			
1988/89	1 815	100,0	4,9	1 121
1989/90	2 623	144,5	7,8	1 090
1990/91	3 345	184,3	10,6	1 074
1991/92	4 883	269,0	16,6	.
	Trier-Saarburg			
1988/89	172	100,0	8,2	1 009
1989/90	220	127,9	11,3	.
1990/91	279	162,2	15,3	.

1) Betriebe mit Ackerland und einer landwirtschaftlich genutzten Fläche von 1 u.m. ha LF (Daten der Agrarberichterstattung 1987 bzw. 1989 fortgeschrieben).

Quellen: Nicht veröffentlichte Auswertungen von Antragsunterlagen durch das Rheinland-Pfälzische Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten. - KÖNIG, M., Flächenstillegung und Flächenumwidmung: Eine Bestandsaufnahme. Unterlagen für das Expertengespräch "Flächenstillegung - Desaster oder Chance für den ländlichen Raum" am 27/28. November 1991 in Bonn-Bad Godesberg. - DERS., Endgültige Ergebnisse der Flächenstillegung 1988/89 in der Bundesrepublik Deutschland, AID-Informationen, 39. Jg., Nr. 27, Bonn-Bad Godesberg 1990. - DERS., Flächenstillegung - Ergebnisse 1989/90, Agra-Europe 25/90, Sonderbeilage vom 18. Juni 1990. - Bodennutzung der Betriebe 1987 und 1989, Reihe 2.1.7, Hrsg.: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 1988 und 1990. - Agrarberichterstattung 1987 - Bodennutzung und Viehhaltung - Teil 1: Bodennutzung, Hrsg.: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad Ems 1988. - Eigene Berechnungen.

Tabelle 2: **Anzahl der Flächenstillegungsteilnehmer, Beteiligungsquote und durchschnittliche Stillegungsprämie in der Bundesrepublik, Rheinland-Pfalz und im Landkreis Trier-Saarburg**

Programms. Diese Quote stieg im Beobachtungszeitraum in Rheinland-Pfalz von 4,9 % (1988/89) auf 16,6 % (1991/92), in der Bundesrepublik dagegen lediglich von 4,5 % auf 11,3 % an. In Trier-Saarburg deuten die Beteiligungsquoten für die ersten drei Jahre auf eine breitere Akzeptanz, denn bereits 1990/91 wurde eine Beteiligungsquote von 15,3 % erreicht, während in Rheinland-Pfalz diese Quote damals nur 10,6 % betrug und erst 1991/92 16,6 % erreicht wurden. Dies läßt darauf schließen, daß gerade in Trier-Saarburg Weinbaubetriebe Ackerflächen in das Stillegungsprogramm eingebracht und sich möglicherweise völlig aus dem Ackerbau zurückgezogen haben.

Die hohen Beteiligungsquoten in Rheinland-Pfalz ab dem dritten Flächenstillegungsjahr überraschen zunächst, denn Rheinland-Pfalz hatte damals als einziges Bundesland von der Absenkung der Stillegungsprämie um 20 % für Dauerbrache Gebrauch gemacht. Trotz dieser Regelung und trotz einer um etwa 15 %igen Prämienreduzierung für Neuanträge für das Jahr 1991/92 im Vergleich zu den Anfangsjahren boten die Prämien offensichtlich noch genügend Anreize, um sich an dem Programm vermehrt zu beteiligen, denn die Beteiligungsquoten nahmen noch zu (Tabelle 2). Das kann auf zwei Gründe zurückgeführt werden: Erstens hat aufgrund der anhaltenden Getreidepreissenkungen die Wettbewerbsfähigkeit der Flächenstillegung im Zeitablauf zugenommen und zweitens hat Rheinland-Pfalz aus verwaltungstechnischen Gründen als Bezugsgröße für die Prämienhöhe die durchschnittliche Ertragsmeßzahl in der Gemeinde der Teilnehmer ausgewählt. Dies führt möglicherweise dazu, daß die gewährten Prämien vielfach höher ausfielen als dem tatsächlichen Ertragspotential der stillgelegten Flächen entsprochen hätte. Möglicherweise ist einer größeren Zahl von Landwirten deutlich geworden, daß aus diesem Grunde die mit der Flächenstillegung zunächst verbundenen Einkommensverluste überkompensiert werden können.

Detaillierte Auswertungen der Verteilung der beteiligten Betriebe nach Betriebsgrößenklassen (Tabelle 3), die leider nicht für alle Jahre vorgenommen werden konnten, weisen für das Land Rheinland-Pfalz und den Landkreis Trier-Saarburg höhere Beteiligungsquoten in der Betriebsgrößenklasse unter 30 ha LF aus als im Bundesgebiet insgesamt. Mit zunehmender Betriebsgröße nehmen diese Quoten ab. Das dürfte mit der kleinbetrieblichen Struktur, die aus der Realteilungssitte resultiert und mit der Bildung kleiner Parzellen verbunden ist, zusammenhängen.

Die Antragsbedingungen des 5-jährigen EG-Flächenstillegungsprogramms schreiben einen Mindestanteil der stillgelegten Fläche von 20 % der bisher mit Marktordnungsprodukten bestellten Ackerfläche vor. Diese Mindestbeteiligung wird in Rheinland-Pfalz in den ersten beiden Antragsjahren zumeist deutlich übertroffen, denn immerhin 50 % der Stillegungsanträge entfallen auf Betriebe, die mehr als 30 %, jedoch weniger als 100 % ihrer Ackerflächen in das Stillegungsprogramm einbrachten. Der Anteil der Flächenstillegungsteilnehmer, die unter 30 % ihrer Flächen stillegten, lag bei knapp 30 %, und ihre gesamte mit Marktordnungsfrüchten bestellte Fläche legten immerhin rd. 20 % der Antragsteller still. Die Zahlen im Landkreis Trier-Saarburg weisen mit rd. 13 % einen noch niedrigeren Anteil an Teilnehmern mit einem Stillegungsanteil von weniger als 30 % aus. Der um mehr als 10 % höhere Anteil an Teilnehmern, die ihre gesamte Ackerfläche stillegen, ist ein weiterer Hinweis darauf, daß Dauerkulturbetriebe häufig die Flächenstillegung dazu benutzen, aus der ackerbaulichen Produktion auszusteigen.

STILLEGUNGS-JAHR	Beteiligte Betriebe nach Betriebsgrößenklassen (ha LF)				Anträge mit einem Stillegungsanteil von ... (%)		
	unter 30 (%)	30-50 (%)	50-100 (%)	100 u.m. (%)	unter 30 (%)	über 30 (%)	100 (%)
	Bundesrepublik (alt)						
1988/89	77,0	10,5	12,5 2)		34,1	65,9 3)	
	Rheinland-Pfalz						
1988/89	82,4	9,9	5,9	1,8	29,9	49,9	20,2
1989/90	83,8 1)	9,2 1)	5,5 1)	1,5 1)	26,5	50,5	23,0
	Trier-Saarburg						
1988/89	93,6	4,1	0,6	1,7	13,4	54,0	32,6
1989/90	93,2	4,9	0,5	1,4	12,7	52,7	34,6

1) Bezogen auf die vorläufige Anzahl teilnehmender Betriebe von 2 400.
2) 50 u.m. ha LF.
3) Über 30 % und einschließlich 100 % Stillegungsanteil.

Quellen: Siehe Tabelle 2.

Tabelle 3: **Flächenstillegungsteilnehmer nach Betriebsgrößenklassen und nach Stillegungsanteil in der Bundesrepublik, Rheinland-Pfalz und im Landkreis Trier-Saarburg**

Als Grundlage für die Abschätzung der Marktentlastungseffekte des Flächenstillegungsprogramms ist der Anteil stillgelegter Flächen an der Ackerfläche geeignet. Hatte sich in Rheinland-Pfalz die Anzahl der beteiligten Betriebe von 1988/89 bis 1991/92 auf das 2,7-fache erhöht (Tabelle 2), so hat sich in dem gleichen Zeitraum die stillgelegte Fläche auf fast das 3-fache erhöht (Tabelle 4) und liegt mittlerweile bei 31,5 Tsd. ha. Dies entspricht einem Anteil an der Ackerfläche von 7,6 %, im Anfangsjahr hatte er nur bei 2,5 % gelegen. Trotzdem war er in Rheinland-Pfalz in allen vier Stillegungsjahren höher als die Vergleichswerte für die Bundesrepublik. Das gilt in noch größerem Maße für den Landkreis Trier-Saarburg. Bereits nach drei Stillegungsjahren konnte dort ein Anteil der stillgelegten Fläche an der Ackerfläche von 7,0 % erzielt werden.

Die durchschnittlich stillgelegte Fläche je Teilnehmer lag mit 5,9 bzw. 5,6 ha in Rheinland-Pfalz in den ersten beiden Antragsjahren zwar rd. 1 ha unter den Werten für die Bundesrepublik (6,7 bzw. 6,5 ha). Im dritten Stillegungsjahr wurde jedoch trotz der kleinstrukturierten Landwirtschaft mit 7 ha eine mit dem Bundesgebiet vergleichbare durchschnittliche Fläche je Teilnehmer stillgelegt. In Trier-Saarburg mit der sehr niedrigen durchschnittlichen Betriebsgröße von 9 ha LF betrug die durchschnittlich stillgelegte Fläche 1990/91 immerhin rd. 4,5 ha.

Die Verteilung der stillgelegten Fläche auf die verschiedenen Stillegungsvarianten (Tabelle 4) zeigt in der Bundesrepublik insgesamt eine geringe Akzeptanz für die Sonderformen der Stillegung, nämlich die Aufforstung, die Umwandlung in extensives Grünland und die Nutzung zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken. Auf diese Varianten entfielen lediglich 2 % der stillgelegten Fläche. Die Konditionen dieser Stillegungsvarianten boten also offensichtlich nur geringe Anreize zu ihrer Akzeptanz. Der Schwerpunkt der Stillegung lag eindeutig bei der Brachlegung in Form der Dauerbrache, auf die rd. 2/3 der stillgelegten Fläche entfielen.

Die Situation in Rheinland-Pfalz und speziell in Trier-Saarburg wich zum Teil erheblich hiervon ab. In Rheinland-Pfalz lag der Dauerbracheanteil in allen drei Jahren, für die Informationen vorliegen, um rd. 6 % niedriger, während in den ersten beiden Stillegungsjahren eine etwas höhere Akzeptanz der Rotationsbrache und der Nutzung zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken festzustellen war. Für letztere Variante lag der Anteil bereits 1989/90 bei 3,8 %. Im dritten Stillegungsjahr

STILL-LEG.-JAHR	Stillgelegte Fläche insgesamt (ha)	Stillgelegte Fläche insgesamt (1988/89=100)	Durchschnittlich stillgelegte Fläche je Teilnehmer (ha)	stillgelegte Fläche in % der Ackerfläche 2) (%)	Anteile der in Form von ... stillgelegten Flächen: Rotationsbrache (%)	Dauerbrache (%)	Aufforstung (%)	extens. Grünland-Nutzung (%)	nichtldw. Nutzung (%)
				Bundesrepublik (alt)					
1988/89	167 775	100,0	6,7	2,3	32,0	66,2	0,4	1,1	0,3
1989/90	219 983	131,1	6,5	3,1	31,4	66,9	0,4	1,0	0,3
1990/91	299 837	178,7	6,9	4,1	33,3	64,6	0,3	0,8	1,0
1991/92	471 321	280,9	.	6,5	.	.	.	.	.
				Rheinland-Pfalz					
1988/89	10 683	100,0	5,9	2,5	33,9	60,9	0,7	1,2	3,3
1989/90	14 734	137,9	5,6	3,5	34,2	60,5	0,6	0,9	3,8
1990/91	22 049	206,4	7,0	5,3	30,7	58,2	0,4	0,6	10,1
1991/92	31 511	295,0	.	7,6	.	.	.	.	.
				Trier-Saarburg					
1988/89	720	100,0	4,2	4,0	26,2	69,0		4,8 1)	
1989/90	962	133,6	4,4	5,4	20,8	75,4		3,8 1)	
1990/91	1 253	174,0	4,5	7,0	18,1	78,9	0,7	2,0	0,3

1) Übrige Stillegungsformen.
2) Bezogen auf die Ackerfläche 1989 der landwirtschaftlichen Betriebe mit Ackerland und einer landwirtschaftlich genutzten Fläche von 1 u.m. ha LF.

Quellen: Siehe Tabelle 2.

Tabelle 4: **Stillgelegte Fläche und deren Änderung, durchschnittlich stillgelegte Fläche, Anteil der stillgelegten Fläche an der Ackerfläche und Verteilung der stillgelegten Fläche nach Stillegungsformen in der Bundesrepublik, Rheinland-Pfalz und im Landkreis Trier-Saarburg**

MERKMAL		Anzahl der Nennungen 1)	Verteilungen (Spalten %)		Signifikanz der Unterschiede zwischen den Verteilungen 2)
			Nicht-Teilnehmer	Teilnehmer	
Betriebsgröße	unter 30 ha LF	105	81,3	81,8	-
	30 oder m. ha LF	24	18,7	18,2	
Pachtflächenanteil an der LF	unter 25 %	73	53,6	58,6	-
	25 % oder mehr	56	46,4	41,4	
Durchschnittl. Ackerzahl 3) des Betriebes	kleiner als 50	73	69,1	67,6	0
	50 oder mehr	34	30,9	32,4	
Betriebsform	Marktfruchtbetriebe	82	48,8	73,3	**
	andere Betriebe	47	51,2	26,7	
Dauergrünlandanteil an der LF	unter 50 %	121	86,0	98,2	**
	50 % oder mehr	8	14,0	1,8	
Dauerkulturanteil an der LF	unter 5 % an der LF	98	78,4	74,2	-
	5 oder m. % an der LF	31	21,6	25,8	
Viehbesatz je ha LF	unter 1 Dungeinheit 4)	125	92,9	98,6	-
	1 oder mehr Dungeinheiten 4)	5	7,1	1,4	
Überbetriebl. Maschineneinsatz im Getreidebau	nein	34	33,3	31,0	-
	ja	71	66,7	69,0	
Vorhandensein eines Mähdreschers	nein	78	57,9	62,3	-
	ja	51	42,1	37,7	
Vorhandensein einer Getreidetrocknung	nein	110	81,5	87,0	-
	ja	20	18,5	13,0	

1) Die Anzahl der Nennungen kann wegen fehlender Angaben zu Fragen nach einzelnen Merkmalen variieren; es wurden Gewichtungen vorgenommen, um die durch die Schichtung der Betriebe entstandenen Verzerrungen auszugleichen. - 2) Die Tests wurden anhand der ungewichteten Stichprobe vorgenommen. Verteilungen zwischen denen Signifikanz festgestellt werden konnte, wurden durch Sterne kenntlich gemacht. Ein bzw. zwei Sterne haben folgende Bedeutung: Die Hypothese, daß sich die Verteilungen in Abhängigkeit vom jeweiligen Merkmal nicht unterscheiden, kann gemäß Chi-Quadrat-Test bei einem Signifikanzniveau von $\alpha = 0{,}1$ (*) bzw. $\alpha = 0{,}05$ (**) zurückgewiesen werden. "0" bedeutet, daß keine Signifikanz festgestellt werden konnte und "-" weist darauf hin, daß wegen zu geringer Zellenbesetzungen oder zu großen Abweichungen zwischen der gewogenen und ungewogenen Stichprobe der Chi-Quadrat-Test nicht sinnvoll wäre. - 3) Die durchschnittliche Ackerzahl des Betriebes ist ein Indikator für die Ertragsfähigkeit der Flächen; beste Ertragsfähigkeit = 100. - 4) Dungeinheiten (DE) sind ein Indikator für den Viehbesatz. 1 Milchkuh entspricht z.B. etwa 0,7 DE.

Quellen: Ergebnisse einer Befragung, die im Frühjahr 1990 von der Firma Produkt + Markt im Auftrag des Instituts für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig-Völkenrode, durchgeführt wurde. - Eigene Berechnungen.

Tabelle 5: **Verteilungen der Stichproben der Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer am EG-Flächenstillegungsprogramm nach betrieblichen Merkmalen in Rheinland-Pfalz**

MERKMAL		Anzahl der Nennungen 2)	Verteilungen (Spalten %)		Signifikanz der Unterschiede zwischen den Verteilungen 3)
			Nicht-Teilnehmer	Teilnehmer	
Betriebsgröße	unter 30 ha LF	1 459	79,0	80,3	-
	30 oder m. ha LF	370	21,0	19,7	
Pachtflächenanteil an der LF	unter 25 %	1 250	62,5	76,3	-
	25 % oder mehr	514	37,5	23,7	
Durchschnittl. Ackerzahl 4) des Betriebes	kleiner als 50	925	52,9	57,1	*
	50 oder mehr	743	47,1	42,9	
Betriebsform	Marktfruchtbetriebe	1 135	42,3	75,8	**
	andere Betriebe	694	57,7	24,2	
Dauergrünlandanteil an der LF	unter 50 %	1 632	84,2	92,8	**
	50 % oder mehr	196	15,8	7,2	
Dauerkulturanteil an der LF	unter 5 % an der LF	1 663	91,9	90,3	0
	5 oder m. % an der LF	166	8,1	9,7	
Viehbesatz je ha LF	unter 1 Dungeinheit 5)	1 471	65,0	91,3	**
	1 oder mehr Dungeinheiten 5)	357	35,0	8,7	
Überbetriebl. Maschineneinsatz im Getreidebau	nein	494	-33,1	29,9	0
	ja	1 077	66,9	70,1	
Vorhandensein eines Mähdreschers	nein	1 267	65,3	72,1	-
	ja	562	34,7	27,9	
Vorhandensein einer Getreidetrocknung	nein	1 530	82,1	84,7	-
	ja	299	17,9	15,3	

1) Ausgewählte Bundesländer: Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern. - 2) Die Anzahl der Nennungen kann wegen fehlender Angaben zu Fragen nach einzelnen Merkmalen variieren; es wurden Gewichtungen vorgenommen, um die durch die Schichtung der Betriebe entstandenen Verzerrungen auszugleichen. - 3) Die Tests wurden anhand der ungewichteten Stichprobe vorgenommen. Verteilungen zwischen denen Signifikanz festgestellt werden konnte, wurden durch Sterne kenntlich gemacht. Ein bzw. zwei Sterne haben folgende Bedeutung: Die Hypothese, daß sich die Verteilungen in Abhängigkeit vom jeweiligen Merkmal nicht unterscheiden, kann gemäß Chi-Quadrat-Test bei einem Signifikanzniveau von $\alpha = 0{,}1$ (*) bzw. $\alpha = 0{,}05$ (**) zurückgewiesen werden. "0" bedeutet, daß keine Signifikanz festgestellt werden konnte und "-" weist darauf hin, daß wegen zu geringer Zellenbesetzungen oder zu großen Abweichungen zwischen der gewogenen und ungewogenen Stichprobe der Chi-Quadrat-Test nicht sinnvoll wäre. - 4) Die durchschnittliche Ackerzahl des Betriebes ist ein Indikator für die Ertragsfähigkeit der Flächen; beste Ertragsfähigkeit = 100. - 5) Dungeinheiten (DE) sind ein Indikator für den Viehbesatz. 1 Milchkuh entspricht z.B. etwa 0,7 DE.

Quellen: Ergebnisse einer Befragung, die im Frühjahr 1990 von der Firma Produkt + Markt im Auftrag des Instituts für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig-Völkenrode, durchgeführt wurde. - Eigene Berechnungen.

Tabelle 6: **Verteilungen der Stichproben der Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer am EG-Flächenstillegungsprogramm nach betrieblichen Merkmalen in der Bundesrepublik Deutschland**

ist eine Abnahme bei der Rotations- sowie der Dauerbrache zugunsten der Stillegung zu nichtlandwirtschaftlichen Zwekken zu verzeichnen. Der mit 10,1 % sehr hohe Anteil der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung stillgelegter Flächen erklärt sich aus dem in Rheinland-Pfalz genutzten Handlungsspielraum der Durchführungsrichtlinie zur Flächenstillegung: Rheinland-Pfalz hat als einziges Bundesland die Stillegungsprämie um 200 DM/ha erhöht, wenn die Landwirte einen speziellen Bewirtschaftungsvertrag mit den unteren Landespflegebehörden abschließen. Von dieser Möglichkeit, die Flächenstillegung verstärkt für ökologische bzw. Naturschutzziele zu nutzen, haben insbesondere in den Landkreisen Alzey-Worms, Donnersbergkreis, Germersheim, Südliche Weinstraße und in den kreisfreien Städten Landau und Speyer (König, 1991) viele Landwirte Gebrauch gemacht. Der im dritten Stillegungsjahr feststellbare Rückgang der Rotationsbrache um 3,5 und der Dauerbrache um rd. 2,5 %-Punkte dürfte jedoch nicht ausschließlich auf die Wettbewerbsverbesserung der Nutzung zu nichtlandwirtschaftlichen Zwecken zurückzuführen sein, sondern auch ein Ergebnis der in Rheinland-Pfalz durchgesetzten Verminderung der Prämien für die Dauerbrache um 20 % sowie der Begrenzung der Rotationsbrache auf einen Umfang zwischen 20 % und 35 % an der Ackerfläche und der damit bei Rotationsbrache implizit vorgeschriebenen Dreifelderwirtschaft sein.

Im Landkreis Trier-Saarburg konnte keine dominierende Präferenz für die Stillegung zwecks nichtlandwirtschaftlicher Nutzung festgestellt werden, dagegen zeigen die Ergebnisse eine hohe und zeitlich ansteigende Akzeptanz bei der Dauerbrache. Das dürfte ein weiterer Hinweis auf die fortschreitende Spezialisierung von Weinbaubetrieben sein. Als Folge dieser Entwicklung war die Beteiligung bei der Rotationsbrache rückläufig.

5. Bestimmungsgründe für Teilnahmeentscheidungen

Da es sich bei dem EG-Flächenstillegungsprogramm in seiner bisherigen Ausgestaltung um ein freiwilliges Programm handelt, kann man erwarten, daß die Landwirte Vor- und Nachteile einer Beteiligung am Programm gegeneinander abwägen und bei einer positiven Gesamteinschätzung Ackerflächen ihres Betriebes stillegen. Um Hinweise auf Bestimmungsgründe für Entscheidungen zur Teilnahme am Programm abzuleiten, wurden in den Tabellen 5 bis 8 Verteilungen der Stichproben von Teilnehmern und Nichtteilnehmern am Programm nach Merkmalen der landwirtschaftlichen Betriebe sowie Merkmalen der Inhaber dieser Betriebe selbst bzw. ihrer Familien dargestellt.

Da mindestens 20 % der mit Marktordnungsfrüchten bestellten Flächen stillgelegt werden mußten und die Mindeststillegungsfläche 1 ha beträgt, ist zu erwarten, daß Inhaber kleiner Betriebe unter sonst gleichen Bedingungen vom Angebot des Flächenstillegungsprogramms in geringerem Maße Gebrauch machen (können) als die Inhaber größerer Betriebe. Diese These, die man auch aus Ergebnissen der Begleitforschung zum Grünbracheprogramm in Niedersachsen (Wilstacke und Plankl, 1989) sowie weiteren Befragungen zur Akzeptanz von Flächenstillegungsprogrammen, die in Deutschland vor der Einführung des EG-Flächenstillegungsprogramms durchgeführt wurden (Bremer et al., 1988), ableiten kann, läßt sich anhand der Beteiligungsquoten im ersten Jahr des EG-Flächenstillegungsprogramms allerdings nicht im vollen Umfang stützen, denn in einigen Bundesländern waren die Anteile der Teilnehmer an den teilnahmeberechtigten Inhabern kleinerer Betriebe sogar deutlich höher als in größeren Betrieben (Plankl und Fasterding, 1990). Aus diesem Grund ist es nicht verwunderlich, daß sich aus den Ergebnissen der repräsentativen Befragung sowohl für Rheinland-Pfalz als auch für das alte Bundesgebiet bei den Verteilungen nach der Betriebsgröße zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern am EG-Flächenstillegungsprogramm nur unwesentliche Unterschiede ergaben (Tabellen 5 und 6).

Um die bei der Ziehung der Stichprobe bewußt vorgenommene Überquotierung in den größeren Betriebsgrößenklassen zu korrigieren, wurde eine Gewichtung der befragten Fälle nach der Betriebsgröße und für die Teilnehmer zusätzlich nach dem Stillegungsanteil vorgenommen. Wegen der in den Stichproben vorgenommenen Verminderung des Gewichts der größeren Betriebe und unterschiedlicher Mitteilungsbereitschaft in den einzelnen Gruppen weichen die Verteilungen der gewogenen und der ungewogenen Stichproben voneinander ab. Ein Chi-Quadrat-Test zur Prüfung der Verteilungen auf Gleichheit der Verteilungen nach der Betriebsgröße war aus diesem Grunde nicht sinnvoll, aber auch nicht notwendig, denn durch die Gewichtung wurden lediglich die durch die Stichprobenziehung bedingten Verzerrungen ausgeglichen.

Auf die Entscheidungen über die Teilnahme oder Nichtteilnahme am Flächenstillegungsprogramm dürften sich auch die im Rahmen laufender Pachtverträge zeitlich begrenzten Nutzungsrechte an gepachteten Ackerflächen ausgewirkt haben. Dies ist besonders dann der Fall, wenn die Verpflichtung, Flächen stillzulegen, über die Laufzeit der Verträge hinausgeht und die Verpächter wegen anderer Pläne hinsichtlich der künftigen Flächennutzung nicht zur Vertragsverlängerung bereit sind. Darüber hinaus haben Ergebnisse der Begleitforschung zum Grünbracheprogramm in Niedersachsen gezeigt, daß sehr viele Pächter bei einer Beteiligung an Flächenstillegungsmaßnahmen Schwierigkeiten mit ihren Verpächtern befürchteten und aus diesem Grunde von einer Beteiligung Abstand nahmen (Wilstacke und Plankl, 1988). Aus diesen Gründen kann man vermuten, daß Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe eher an Flächenstillegungsprogrammen teilnehmen, wenn ihr Pachtflächenanteil klein ist. Diese These läßt sich anhand der in den Tabellen 5 und 6 ausgewiesenen Verteilungen der Teilnehmer und der Nichtteilnehmer nach dem Pachtflächenanteil sowohl für Rheinland-Pfalz als auch das alte Bundesgebiet stützen, allerdings konnten die im Vergleich zu den Nichtteilnehmern höheren Anteile der Teilnehmer in Betrieben mit weniger als 25 % Pachtflächen anhand des Chi-Quadrat-Tests statistisch nicht abgesichert werden.

In der Diskussion über mögliche Wirkungen von Flächenstillegungsprogrammen wird zumeist angenommen, daß überwiegend Flächen mit geringer Ertragsfähigkeit stillgelegt würden. Auch die Kommission der EG geht bei einer Analyse der Wirkungen des Flächenstillegungsprogramms von dieser These aus (Jones, 1991). Die Erfahrungen mit dem Grünbrachegroßversuch in Niedersachsen (Wilstacke und Plankl, 1989) deuten allerdings darauf hin, daß diese These zu relativieren ist, denn die Ausgestaltung der Prämienzahlungen und die Art der Stillegung beeinflussen wesentlich die Ertragsfähigkeit der in die Flächenstillegung einbezogenen Flächen. In Rheinland-Pfalz waren in der Stichprobe der Teilnehmer am EG-Flächenstillegungsprogramm höhere Anteile von Betrieben mit durchschnittlichen Acker- (bzw. Grünland-) zahlen von 50 oder mehr anzutreffen als in der Stichprobe der Nichtteilnehmer. Auch hier muß also die These von der relativ geringen Ertragsfähigkeit der in die Stillegung eingebrachten Flächen relativiert werden. Allerdings konnten die Unterschiede zwischen den Verteilungen statistich nicht abgesichert werden (Tabelle 5).

MERKMAL		Anzahl der Nennungen 1)	Verteilungen (Spalten %)		Signifikanz der Unterschiede zwischen den Verteilungen 2)
			Nicht-Teilnehmer	Teilnehmer	
Der Betrieb wird vom Inhaber im ... geführt	Nebenerwerb	91	61,2	76,6	-
	Haupterwerb	38	38,8	23,4	
Alter des Betriebsinhabers und Hofnachfolge	Alter 45 bis unter 55 J. oder 55 J. u. älter ohne Hofnachfolger	67	52,2	58,5	-
	Alter unter 45 J. oder 55 Jahre u. älter mit Hofnachfolger	53	47,8	41,5	
Der Inhaber schätzt die Chancen, Probleme zu meistern ... ein als in Betrieben seiner Umgebung	etwa gleich gut oder schlechter	112	96,1	81,6	*
	besser	16	3,9	18,4	
Der Inhaber verfügt über eine nicht-ldw. Ausbildung	nein	77	65,1	55,8	-
	ja	52	34,9	44,2	
Die ldw. Ausbildung des Betriebsinhabers ... über Fachschule bzw. Gehilfenprüfung hinaus	geht nicht	104	80,6	80,1	-
	geht	26	19,4	19,9	
Der Inhaber ... Buchführung für den Betrieb	erstellt keine	87	61,8	70,2	-
	erstellt eine	43	38,2	29,8	
Der Inhaber nimmt regelmäßig oder gelegentl. Betriebsberatungen in Anspruch	nein	69	49,2	56,3	-
	ja	60	50,8	43,7	
Der Inhaber hat sich hinsichtl. der Teilnahme am EG-Flächenstilllegungsprogramm beraten lassen	nein	100	86,1	72,0	-
	ja	29	13,9	28,0	
Der Inhaber erwartet ... Getreidepreise	steigende o. gleichbleibende	40	40,3	24,9	*
	weiter fallende	89	59,7	75,1	

Fußnoten und Quellen siehe Tabelle 5.

Tabelle 7: **Verteilungen der Stichproben der Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer am EG-Flächenstillegungsprogramm nach Merkmalen der Betriebsinhaber in Rheinland-Pfalz**

In den in die Untersuchung einbezogenen Bundesländern insgesamt waren die Anteile im Durchschnitt ertragsschwächerer Böden bei den Teilnehmern höher. Diese Unterschiede konnten, wenn auch auf niedrigem Signifikanzniveau, statistisch abgesichert werden (Tabelle 6). Da in den meisten Bundesländern die Höhe der Stillegungsprämien an der durchschnittlichen Ertragsfähigkeit der Flächen des jeweiligen Betriebes oder sogar der Gemeinden, in denen die Betriebe liegen, bemessen wird, werden darüber hinaus innerhalb der Betriebe eher unterdurchschnittlich ertragsfähige Flächen stillgelegt. Darüber hinaus gilt eine obere Begrenzung der Prämienhöhe (Abbildung 1). Diese Effekte zusammengenommen bewirken, daß die durchschnittliche Ertagsfähigkeit der im Rahmen des EG-Stillegungsprogramms in Deutschland brachgelegten Flächen niedriger sein dürfte als die der nicht stillgelegten (Fasterding, 1992).

Da im Rahmen des EG-Flächenstillegungsprogramms lediglich die Stillegung von Ackerflächen und nicht die von Dauergrünland prämiert wird, ist zu erwarten, daß Inhaber von Marktfruchtbetrieben, in denen 50 % oder mehr der Standarddeckungsbeiträge, d. h. der um variable Kosten verminderten Erlöse, aus Getreide, Zuckerrüben, Kartoffeln usw. stammen, zu größeren Anteilen teilnehmen als die anderer Betriebe und entsprechend der Dauergrünlandanteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche bei den Teilnehmern am Programm niedriger ist als bei den Nichtteilnehmern. Bereits aus den Erfahrungen mit dem Grünbracheprogramm in Niedersachsen (Wilstacke und Plankl, 1988) läßt sich diese These bestätigen. Durch die hier vorliegenden Befragungsergebnisse wird sie im vollen Umfang gestützt, denn in Rheinland-Pfalz waren in der Stichprobe der Teilnehmer erheblich höhere Anteile von Marktfruchbetrieben vertreten als in der der Nichtteilnehmer. Entsprechend hatte auch die weitaus größte Zahl der Teilnehmer einen Grünlandanteil an der LF von weniger als 50 % (Tabelle 5). Ähnliche Unterschiede sind auch in den alten Bundesländern insgesamt zu verzeichnen (Tabelle 6). Die Unterschiede zwischen den Verteilungen nach der Betriebsform und dem Dauergrünlandanteil ließen sich trotz der vergleichsweise kleinen Fallzahlen auch für Rheinland-Pfalz statistisch sichern.

In Betrieben mit einem hohen Dauerkulturanteil wie z. B. Wein kann die Stillegung von Ackerflächen eine Spezialisierung auf diese häufig besonders arbeits- und kapitalintensiven Dauerkulturen ermöglichen. Es ist daher die These zu prüfen, daß Betriebe mit einem vergleichsweise hohen Dauerkulturanteil eher zur Teilnahme am EG-Flächenstillegungsprogramm neigen als andere Betriebe. In den Tabellen 5 und 6 spiegelt sich die Bedeutung des Weinbaues in Rheinland-Pfalz in vergleichsweise hohen Anteilen von Betrieben mit einem Dauerkulturanteil von 5 % an der LF oder mehr sowohl in der Stichprobe der Teilnehmer als auch der der Nichtteilnehmer wider. Da diese Anteile bei den Teilnehmern noch größer sind als bei den Nichtteilnehmern, wird die oben genannte These durch die Ergebnisse der Befragung gestützt. Die Unterschiede zwischen den Verteilungen konnten allerdings statistisch nicht gesichert werden.

Bei einer zunehmenden Anzahl der in einem landwirtschaftlichen Betrieb je Flächeneinheit gehaltenen Tiere vermindert sich der Wert des anfallenden Wirtschaftsdüngers. Wenn ein bestimmter Viehbesatz überschritten wird, werden die anfallenden tierischen Exkremente häufig sogar als lästige Abfälle angesehen. Da die Ausbringung von Wirtschaftsdünger auf stillgelegten Flächen nicht erlaubt ist, vermindert sich bei einer Teilnahme an Stillegungsprogrammen die für diese Ausbringung verfügbare Fläche. Das spricht - wie auch Erfahrungen aus der Begleitforschung zum Grünbracheprogramm in Niedersachsen (Wilstacke und Plankl, 1988) zeigen - für die These, daß die Bereitschaft zur Teilnahme am EG-Flächenstillegungsprogramm mit zunehmendem Viehbesatz abnimmt. Es ist also zu erwarten, daß in den Stichproben der Teilnehmer am Stillegungsprogrammm die Anteile von Betrieben mit einem Viehbesatz von 1 oder mehr Dungeinheiten (DE) kleiner sind als in den Vergleichsstichproben. Das ist in Rheinland-Pfalz auch der Fall, ließ sich wegen niedriger Fallzahlen statistisch allerdings nicht absichern (Tabelle 5). In den alten Bundesländern insgesamt sind dagegen signifikante Unterschiede zwischen den Verteilungen zu verzeichnen (Tabelle 6). Die Knappheit von Flächen für die Gülleausbringung in vielen Betrieben kann also als wesentlicher Hinderungsgrund für eine Beteiligung am EG-Flächenstillegungsprogramm angesehen werden.

Wenn in landwirtschaftlichen Betrieben häufig oder gelegentlich Arbeiten im Getreidebau durch Lohnunternehmer oder Maschinenringe ausgeführt werden, weil keine (ausreichende) eigene Mechanisierung vorhanden ist, kann man - wie sich auch aus früheren Untersuchungen andeutet (Bremer et al., 1988) - erwarten, daß die Inhaber solcher Betriebe eher zur Stillegung von Ackerflächen bereit sind als die mit Maschinen im Gemeinschafts- oder im Alleineigentum, denn sie können durch die Teilnahme an Flächenstillegungsprogrammen den Einsatz fremder Dienstleistungen im Betrieb vermindern. Aus diesem Grund ist die durch die Flächenstillegung bewirkte Verminderung der Kosten hier höher als in Betrieben mit eigener Mechanisierung, in denen lediglich die variablen und nicht die fixen Maschinenkosten eingespart werden können. Ähnliches gilt auch für das Vorhandensein einer Getreidetrocknung im Betrieb.

Erwartungsgemäß sind daher die in Tabelle 5 für die Stichprobe der Teilnehmer in Rheinland-Pfalz ausgewiesenen Anteile der Betriebe, in denen die Inhaber auf den überbetrieblichen Maschineneinsatz im Getreidebau zurückgreifen, höher als bei den Nichtteilnehmern, während sich das Verhältnis beim Vorhandensein eines eigenen Mähdreschers oder einer Getreidetrocknung umkehrt. Auch beim Vergleich mit den in Tabelle 6 für das alte Bundesgebiet insgesamt ausgewiesenen Werten zeigt sich ein ähnliches Bild. Zwar erwiesen sich die Unterschiede zwischen den Verteilungen weder für Rheinland-Pfalz noch für das Bundesgebiet als statistisch signifikant, doch liegt dennoch der Schluß nahe, daß Entscheidungen für eine Teilnahme am EG-Flächenstillegungsprogramm durch das Fehlen spezieller maschineller Ausstattungen für den Getreidebau begünstigt werden.

Wenn ein Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes oder sein Ehegatte neben der Tätigkeit im Betrieb noch anderen Erwerbstätigkeiten nachgeht, ist die zeitliche Belastung häufig sehr hoch. Man kann daher erwarten, daß Inhaber von Haupterwerbsbetrieben, also Betrieben, in denen der Betriebsinhaber überwiegend im landwirtschaftlichen Betrieb tätig ist und mehr als 50 % des Einkommens des Inhaberehepaares aus dem landwirtschaftlichen Betrieb stammen, nicht so häufig wie die von Nebenerwerbsbetrieben, in denen dies nicht der Fall ist, das Angebot von Flächenstillegungsprogrammen annehmen. Diese These wurde anhand der Stichproben der Teilnehmer und der Nichtteilnehmer geprüft; Ergebnisse dieser Prüfung werden in Tabelle 7 für Rheinland-Pfalz sowie in Tabelle 8 für das alte Bundesgebiet ausgewiesen. Die Verteilungen deuten darauf hin, daß diese These zutrifft. Die Unterschiede der Anteile von Neben- bzw. Haupterwerbsbetrieben zwischen den Stichproben der Nichtteilnehmer und der Teilnehmer waren allerdings nicht signifikant. Trotzdem scheint die Schlußfolgerung zulässig, daß in Nebenerwerbsbetrieben die Teilnahme am Flächenstillegungsprogramm häufig dazu genutzt wird, Arbeitsbelastungen zu vermindern.

MERKMAL		Anzahl der Nennungen 2)	Verteilungen (Spalten %)		Signifikanz der Unterschiede zwischen den Verteilungen 3)
			Nicht-Teilnehmer	Teilnehmer	
Der Betrieb wird vom Inhaber im ... geführt	Nebenerwerb	1 163	52,2	71,6	-
	Haupterwerb	666	47,8	28,4	
Alter des Betriebsinhabers und Hofnachfolge	Alter 45 bis unter 55 J. oder 55 J. u. älter ohne Hofnachfolger	1 036	55,8	66,1	-
	Alter unter 45 J. oder 55 Jahre u. älter mit Hofnachfolger	639	44,2	33,9	
Der Inhaber schätzt die Chancen, Probleme zu meistern ... ein als in Betrieben seiner Umgebung	etwa gleich gut oder schlechter	1 591	85,6	90,6	0
	besser	207	14,4	9,4	
Der Inhaber verfügt über eine nicht-ldw. Ausbildung	nein	1 064	63,8	54,3	-
	ja	764	36,2	45,7	
Die ldw. Ausbildung des Betriebsinhabers ... über Fachschule bzw. Gehilfenprüfung hinaus	geht nicht	1 551	83,2	85,9	-
	geht	278	16,8	14,1	
Der Inhaber ... Buchführung für den Betrieb	erstellt keine	1 231	62,5	70,8	-
	erstellt eine	597	37,5	29,2	
Der Inhaber nimmt regelmäßig oder gelegentl. Betriebsberatungen in Anspruch	nein	953	51,7	52,5	-
	ja	874	48,3	47,5	
Der Inhaber hat sich hinsichtl. der Teilnahme am EG-Flächenstilllegungsprogramm beraten lassen	nein	1 449	89,5	72,1	**
	ja	379	10,5	27,9	
Der Inhaber erwartet ... Getreidepreise	steigende o. gleichbleibende	472	28,4	24,3	**
	weiter fallende	1 346	71,6	75,7	

Fußnoten und Quellen siehe Tabelle 6.

Tabelle 8: **Verteilungen der Stichproben der Teilnehmer und Nicht-Teilnehmer am EG-Flächenstillegungsprogramm nach Merkmalen der Betriebsinhaber in der Bundesrepublik Deutschland**

Junge Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe wollen ihre Betriebe in der Regel noch über einen langen Zeitraum weiterbewirtschaften und sind aus diesem Grunde zumeist daran interessiert, die Produktionskapazität aufzustocken, um ihre Einkommensbasis zu verbessern. Es ist daher zu vermuten, daß diese Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe vom Angebot des EG-Flächenstillegungsprogramms seltener Gebrauch machen als ältere Betriebsinhaber ohne Hofnachfolger, die ihre Betriebe nur noch auf absehbare Zeit weiterbewirtschaften wollen. Ältere Betriebsinhaber, die einen Hofnachfolger haben, der den Betrieb auch weiterbewirtschaften möchte, dürften sich hinsichtlich ihres Bestrebens, die betriebliche Einkommenskapazität auszuschöpfen, nicht wesentlich von den jüngeren Betriebsinhabern unterscheiden. Aus diesem Grund wurden Betriebsinhaber im Alter von unter 45 Jahren mit Betriebsinhabern, die 55 Jahre oder älter waren und angaben, einen Hofnachfolger zu haben, der den Betrieb weiterbewirtschaften möchte, zu einer Gruppe zusammengefaßt. Dieser Gruppe von Betriebsinhabern stehen Inhaber im Alter von 45 bis 55 Jahren sowie 55 Jahren oder älter, aber ohne Hofnachfolger, gegenüber. Die zuletzt genannte Gruppe von Betriebsinhabern, deren Betriebe entweder nur noch auf absehbare Zeit bewirtschaftet werden oder in denen wegen des Alters des Hofnachfolgers die Frage der Hofnachfolge vielfach noch nicht endgültig geklärt ist, dürfte sich dagegen häufiger an Flächenstillegungsmaßnahmen beteiligen. Entsprechend ist zu erwarten, daß in den Stichproben der Teilnehmer kleinere Anteile jüngerer bzw. älterer Inhaber mit Hofnachfolgern, die den Betrieb weiterbewirtschaften wollen und häufig bereits im Betrieb arbeiten, zu verzeichnen sind als in den Stichproben der Nichtteilnehmer. Diese These wird für Rheinland-Pfalz und die zum Vergleich herangezogene Bundesrepublik (alt) durch die Befragungsergebnisse auch gestützt. Die Unterschiede zwischen den Verteilungen erwiesen sich aber wieder als statistisch nicht signifikant (Tabellen 7 und 8). Es läßt sich daher anhand der ausgewiesenen Werte nicht ausreichend belegen, daß das EG-Flächenstillegungsprogramm in größerem Außmaß dazu verwendet wird, den Eintritt in den Ruhestand mit gleichzeitiger Betriebsaufgabe vorzubereiten.

Im Rahmen der im Frühjahr 1990 durchgeführten Befragung wurden sowohl die Teilnehmer als auch die Nichtteilnehmer am EG-Flächenstillegungsprogramm danach gefragt, ob sie glauben, daß sie die zu erwartenden schlechteren Zeiten für die Landwirtschaft besser meistern würden als Inhaber von Betrieben in ihrer Umgebung. Wenn die Flächenstillegung als Teil einer Strategie für auslaufende Betriebe angesehen wird, müßten Nichtteilnehmer ihre Chancen günstiger einschätzen als Teilnehmer. Diese These läßt sich auch wieder durch Ergebnisse der Begleitforschung zum Grünbracheprogramm in Niedersachsen (Wilstacke und Plankl, 1988) stützen. Sie wird allerdings für Rheinland-Pfalz nicht bestätigt, denn als Antwort auf diese Frage ergab sich hier, daß in der Stichprobe der Teilnehmer statistisch signifikant höhere Anteile von Betriebsinhabern waren, die ihre eigenen Chancen als besser ansahen als in der Stichprobe der Nichtteilnehmer (Tabelle 7). Das hängt möglicherweise mit den vergleichsweise großen Anteilen von am Flächenstillegungsprogramm teilnehmenden Inhabern von Betrieben mit einem bedeutenden Dauerkulturanteil, also z. B. Weinbau, und daraus resultierenden hohen Einkommen, zusammen, denn für das alte Bundesgebiet insgesamt wurde die oben genannte These gestützt. Die Unterschiede zwischen den Verteilungen waren allerdings statistisch nicht signifikant (Tabelle 8).

In den Tabellen 7 und 8 werden darüber hinaus auch Merkmale der Betriebsinhaber zur Prüfung der These herangezogen, daß Teilnehmer am EG-Flächenstillegungsprogramm zumeist besser ausgebildet sind als Nichtteilnehmer. Auch diese These kann bereits aus der Begleitforschung zum Grünbracheprogramm in Niedersachsen (Wilstacke und Plankl, 1988) abgeleitet werden. Da sich die Verteilungen nach der landwirtschaftlichen Ausbildung der Betriebsinhaber zwischen den Nichtteilnehmern und den Teilnehmern in Rheinland-Pfalz nicht (Tabelle 7) und im alten Bundesgebiet (Tabelle 8) nur marginal voneinander unterscheiden, läßt sich die oben genannte These zunächst nicht stützen. Die Anteile der Betriebsinhaber mit einer nichtlandwirtschaftlichen Ausbildung sind allerdings in den Stichproben der Teilnehmer höher als in denen der Nichtteilnehmer. Auch wenn dies statistisch nicht abgesichert werden konnte, wird die oben genannte These gestützt, und es deutet sich auch hier an, daß viele Inhaber, die ihren Betrieb neben einer qualifizierten außerbetrieblichen Erwerbstätigkeit weiterführen, die Flächenstillegung zur Verminderung der mit der Erwerbskombination verbundenen Arbeitsbelastung nutzen.

Die Anteile der Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, die für ihren Betrieb eine Buchführung machen, sowie die derjenigen, die zumindest gelegentlich eine Betriebsberatung in Anspruch nehmen, sind in den Stichproben der Teilnehmer am EG-Flächenstillegungsprogramm (statistisch nicht signifikant) kleiner als in denen der Nichtteilnehmer (Tabellen 7 und 8). Die These von den vergleichsweise besser informierten Teilnehmern wird also hier nicht gestützt. Das kann damit zusammmenhängen, daß in den Stichproben der Teilnehmer eine größere Zahl von aus steuerlichen Gründen nicht zur Führung von Büchern verpflichteten Inhabern von kleinen (Nebenerwerbs-) Betrieben vertreten ist, könnte aber auch bedeuten, daß tatsächlich vergleichsweise weniger informierte und interessierte Inhaber von landwirtschaftlichen Betrieben in den Stichproben der Teilnehmer dominieren. Gegen diese These sprechen allerdings sowohl in Rheinland-Pfalz als auch in den alten Bundesländern insgesamt die (in den letzteren signifikant) höheren Anteile derjenigen Betriebsinhaber, die sich hinsichtlich des Entschlusses, am Flächenstillegungsprogramm teilzunehmen, beraten lassen hatten, in den Stichproben der Teilnehmer, sowie die in diesen Stichproben im Vergleich zu den Stichproben der Nichtteilnehmer (signifikant) höheren Anteile derjenigen, die zur Zeit der Befragung realistischerweise von weiter fallenden Getreidepreisen ausgingen (Tabellen 7 und 8).

6. Motive und Auswirkungen individueller Teilnahmeentscheidungen

Die Flächenstillegung in der EG zielt zwar auf eine Verminderung von Agrarüberschüssen, hat allerdings keine spezifischen Produktionsbegrenzungsziele und richtet sich auch nicht an eine spezielle Gruppe von Erzeugern von Ackerfrüchten. Die Flächenstillegungspolitik kann man vielmehr als eine pragmatische Anpassungsoption auffassen, die den Landwirten in der EG eine große Zahl von Reaktionen erlaubt, wie z. B. eine graduelle Entlastung der Arbeitskräfte, die Spezialisierung auf besonders produktive Betriebszweige und die Umstellung der Betriebe mit dem Ziel, sie den Wünschen und Fähigkeiten von Hofnachfolgern anzupassen.

Diese Vielzahl möglicher Anpassungen sind der Grund dafür, daß die Reaktionen der Landwirte auf das Angebot von Flächenstillegungsprämien nicht allein von der tatsächlichen Prämienhöhe, sondern auch von veränderten Bedingungen, denen sich die Familien der Betriebsinhaber gegenübersehen, abhängen. Das gilt insbesondere für die regionale Wirtschaftssituation, von der die Möglichkeit, außerbetriebliche Einkommensquellen zu erschließen oder zu sichern, nicht weniger abhängt als von der Situation im eigenen Betrieb und der Notwendigkeit für Änderungen der Organisation (Jones, 1991).

Die folgenden ausgewählten Fallstudien basieren auf einer Befragung von 50 am EG-Flächenstillegungsprogramm beteiligten Haushalten von Landwirten im Landkreis Trier-Saarburg durch einen der Verfasser. Sie beleuchten einige der Motive für die Teilnahme:

Erwin S. bewirtschaftet einen landwirtschaftlichen Betrieb mit 23 ha Getreide- und Weinbau in P., einer kleinen Weinbaugemeinde an der Mosel. Er übernahm den Betrieb nach dem Tod seines Vaters im Jahr 1970. Erwin lernte den Weinbau von seinem Vater und er hat ihn in seinem Betrieb auch nach dem Tod seines Vaters aufrechterhalten. Er ist 37 Jahre alt, verheiratet und hat drei Kinder. Seine Frau ist ebenfalls im landwirtschaftlichen Betrieb beschäftigt. Sie führt die Bücher und ist an der Weinvermarktung sowie an zahlreichen Handarbeiten einschließlich der Traubenernte beteiligt. Im Jahr 1988 beschloß Erwin, 4,9 seiner 18 ha Getreideflächen stillzulegen. Er wählte die Form der Dauerbrache und legte 6 Teilstücke still. Diese Teilstücke befanden sich in seinem Eigentum und hatten eine mit den anderen Teilstücken vergleichbare Ertragsfähigkeit, wurden aber ausgewählt, weil sie weiter verstreut lagen.

Das Familieneinkommen resultiert ausschließlich aus dem Betrieb und stammt zu 10 % aus dem Getreideanbau und zu 90 % aus dem Weinverkauf. Die Teilnahme am Flächenstillegungsprogramm war die Voraussetzung für die stärkere Orientierung des Betriebes auf die Weinvermarktung, bei der Erfolge wesentlich von günstigen Abschlüssen von Verträgen mit Käufern abhängen. Voraussetzung dafür sind Marketingstrategien, die auch die Gestaltung der Etiketten einschließen. Obwohl sich die Getreideproduktion im Betrieb durch die Flächenstillegung um ungefähr 1/3 verminderte, konnte Erwin sein Einkommen durch Einkommenszuwachs aus dem Weinbau insgesamt steigern. Erwin betrachtet die Teilnahme am Flächenstillegungsprogramm als notwendige Voraussetzung für die Umstrukturierung seines landwirtschaftlichen Betriebes.

Adolf W. ist 52 Jahre alt und bewirtschaftet seit 1970 einen landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieb von 11 ha mit Getreide- und Weinbau in der Nähe von I.. Im Jahr 1988 legte er 2 seiner 8 ha Getreideflächen still. Dieses Land war seit 1981 gepachtet und der Pachtvertrag lief im Dezember 1991 aus. Um die Bedingungen des EG-Flächenstillegungsprogramms einzuhalten, mußte Adolf eine Vertragsverlängerung um 2 Jahre sicherstellen, ehe er das Land in das Programm einbringen konnte. Als dies erfolgt war, beschloß er, auch die sich in seinem Eigentum befindlichen Flächen stillzulegen. Für seine Teilnahme nannte er die folgenden fünf Hauptgründe:

(1) Die abnehmende Preisstützung im Rahmen der EG-Agrarpolitik und die sich daraus ergebenden Erzeugerpreissenkungen in Deutschland sowie die Prämie von 1000 DM/ha, die ihm im Rahmen des Flächenstillegungsprogramms angeboten wurde und die die Teilnahme zu einem sehr guten Geschäft machte (Überkompensation);

(2) die Tatsache, daß der Betrieb ein erhebliches Maß an Investitionen benötigt hätte, die aufgrund der Teilnahme am Flächenstillegungsprogramm zurückgestellt werden konnten;

(3) den Entschluß, sich stärker auf den Weinbau zu konzentrieren;

(4) den Glauben, daß die letzten zwei Jahre wieder auf eine günstigere Situation für die Weinbauern der Region hindeuteten und daß die Aussichten für Verkäufe auf dem deutschen Weinmarkt voraussichtlich gut bleiben würden;

(5) den Wunsch, seine Bindung an den Betrieb abzubauen und seine Freizeit zu erhöhen.

Eine ähnliche Stellungnahme wurde von Joseph S. abgegeben, der in der Nähe wohnt und seinen Betrieb seit 1963 bewirtschaftet. Joseph ist 60 Jahre alt, verheiratet und hat zwei Kinder, von denen keines den Betrieb übernehmen möchte, wenn der Vater in den Ruhestand eintritt. Er hat seine 2 ha Getreideflächen, die verstreut lagen und ein niedriges Ertragsniveau hatten, stillgelegt und bewirtschaftet lediglich seinen 3 ha großen Weinberg weiter.

Für diese drei Landwirte und die anderen 27 Weinbauern in der Betriebs- bzw. Haushaltsstichprobe ist die Flächenstillegung eine wichtige Voraussetzung für Anpassungen in ihren Betrieben und Haushalten. Die Flächenstillegung erlaubt ihnen, die Bindung an den landwirtschaftlichen Betrieb zu vermindern und dadurch beispielsweise die außerbetriebliche Einkommenserzielung zu verstärken (6 Landwirte) oder eine Spezialisierung auf den Weinbau und die Weinvermarktung vorzunehmen (21 Landwirte). Die genannten Auswirkungen des Flächenstillegungsprogramms sind also regionsspezifisch und hängen von der Organisation der Betriebe ab.

In den befragten landwirtschaftlichen Betrieben bzw. Haushalten außerhalb des Weinanbaugebiets gelten teilweise andere Gründe für die Teilnahme am Flächenstillegungsprogramm:

Albert B. bewirtschaftet seinen landwirtschaftlichen Betrieb seit 1957. Er ist 59 Jahre alt, verheiratet und hat keine Kinder. Sein Betrieb ist 186 ha groß und liegt in der Nähe von F. im Hunsrück, einer Region mit sehr ungünstigen landwirtschaftlichen Produktionsbedingungen. Sein Betrieb ist seit 1978 völlig auf den Getreidebau spezialisiert. Im Jahr 1988 hat er 60 ha in die Flächenstillegung eingebracht und dabei die Rotationsbrache gewählt. Er bemerkte, wenn er die ertragsschwächsten Böden hätte stillegen wollen, hätte er die Dauerbrache gewählt. Die Rotationsbrache habe ihm die Möglichkeit eröffnet, durch eine Brachephase einer Ertragsverminderung auf den Ackerflächen entgegenzuwirken. Er würde für etwas bezahlt, das er ohnehin hätte tun müssen. Darüber hinaus habe er auch den Arbeitseinsatz vermindern können und bereits eine halbe Arbeitskrafteinheit eingespart. Dadurch hätten sich die Arbeitskosten in seinem Betrieb vermindert. Albert B. ist also ein plastisches Beispiel für die Mitnahmeeffekte, die bei der Flächenstillegung zu erwarten waren (Harvey, 1987) und die die Steuerzahler lediglich Geld kosten, ohne einen wesentlichen Beitrag zum eigentlichen Ziel der Flächenstillegung, einer Produktionsverminderung, zu leisten.

Alfons M. ist 64 Jahre alt und bewirtschaftet einen kleinen landwirtschaftlichen Betrieb von 5 ha in H.. Er hat 4,5 ha als Dauerbrache stillgelegt. Vor 5 Jahren war seine Frau gestorben und obwohl sein Sohn und seine Tochter auf dem Hof lebten, war er mit der Situation konfrontiert, daß sein Sohn nicht an der Landwirtschaft interessiert war und seine Tochter beabsichtigte, zu heiraten und aus dem Dorf wegzuziehen. Alfons war sich bewußt, daß der Betrieb beträchtliche Investitionen in Land und Maschinen benötigen würde und führte aus, daß sein Alter sowie das Fehlen von Kapital und von Arbeitsentlastung durch die Familie ihn zwangen, den Betrieb auslaufen zu lassen. Zunächst hörte er mit der Milchproduktion auf, und 1988 folgte im Zusammenhang mit der Flächenstillegung auch die Aufgabe der Schweineproduktion. Er klagte, er sei 40 Jahre Landwirt gewesen, und alles was ihm

geblieben sei, sei sein landwirtschaftliches Altersgeld und 4600 DM Flächenstillegungsprämie pro Jahr.

In Z., einem Dorf, das in der Nähe liegt, erzählt der 55 Jahre alte Peter M. eine ähnliche Geschichte. Er und seine Frau bewirtschaften einen 7 ha landwirtschaftlichen Betrieb. Peter hat eine außerbetriebliche Erwerbstätigkeit als Automechaniker im Dorf. Auch für ihn war die Teilnahme am Flächenstillegungsprogramm Teil des Prozesses zur Aufgabe des landwirtschaftlichen Betriebes. Er gab an, daß er bereits als das Flächenstillegungsprogramm eingeführt wurde, mehr Zeit für seine Arbeit in der Automobilwerkstatt einsetzte als im landwirtschaftlichen Betrieb, daß sein Betrieb unrentabel gewesen sei, daß seine Kinder kein Interesse gehabt hätten, im Betrieb zu helfen, und daß darüber hinaus sein Gesundheitszustand nicht gut gewesen sei. Die Flächenstillegungsprämie entsprach ungefähr dem, was er auch bei der Bewirtschaftung des Ackerlandes erzielt hätte. Aus diesem Grunde zögerte er nicht, teilzunehmen; auch würde er wahrscheinlich beantragen, die verbleibenden Flächen ebenfalls in das Programm einbringen zu dürfen.

Die vorausgehenden zwei Berichte beleuchten die Rolle des Flächenstillegungsprogramms als eine verdeckte Form von Einkommenstransferzahlungen und sind Beispiele für solche Teilnehmer am EG-Flächenstillegungsprogramm, die sich einen Verzicht auf die Teilnahme gar nicht leisten können, weil sie dann zur völligen Aufgabe ihrer Betriebe gezwungen gewesen wären (Harvey, 1987). Diese Beispiele stehen aber auch nicht im Widerspruch zu Potters These, daß die Flächenstillegung Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe bzw. ihren Familien Anpassungen erlaubt, die bereits geplant, aber noch nicht erfolgt waren (Potter, 1990).

Umgeben vom Wald des Hunsrücks liegt der Weiler B., in dem Winfried H. beschrieb, wie sein Sohn die Bewirtschaftung des 10 ha Betriebes übernommen hatte. Winfried ist 66 Jahre alt und hat den Betrieb seit 1965 von seiner Tante gepachtet. 1988 erhielt er ihre Erlaubnis zur Übergabe des Betriebes an seinen Sohn und zur Umorganisation des Betriebes. Die Schweineerzeugung wurde eingestellt und die Milchviehherde verkleinert. Darüber hinaus wurde durch die Teilnahme am Flächenstillegungsprogramm die Getreidefläche um 1,5 ha auf 4,5 ha vermindert. Obwohl nach Winfried H.'s Einschätzung die Flächenstillegung die Weiterführung des landwirtschaftlichen Betriebes ermöglichte, dürfte sich die verminderte Produktionskapazität des Betriebes als keine tragfähige Lösung für die Zukunft erweisen. Winfrieds Kommentar, er könne nun seine Zeit glücklich im Wald verbringen, wissend, sein Sohn könne den Betrieb führen, erscheint in diesem Licht kurzsichtig.

7. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die EG-Flächenstillegungsprogramme zielen auf eine Verminderung der Agrarüberschüsse mittels einer Prämierung von Flächenstillegungen. Da die Teilnahme an den Programmen freiwillig ist, kann man erwarten, daß die Landwirte Vor- und Nachteile einer Beteiligung gegeneinander abwägen. Ob eine Teilnahme sinnvoll ist, hängt von einer Vielzahl von Einflußgrößen ab. Um Hinweise auf die Art dieser Einflußgrößen zu gewinnen, wurden im Frühjahr 1990 Befragungen in repräsentativen Stichproben von Teilnehmern und Nichtteilnehmern am 5-jährigen EG-Flächenstillegungsprogramm in der alten Bundesrepublik Deutschland, u. a. auch in Rheinland-Pfalz, durchgeführt. Dabei wurden verschiedene Merkmale der landwirtschaftlichen Betriebe sowie der Inhaber dieser Betriebe bzw. ihrer Familien hinsichtlich ihrer möglichen Einflußnahme auf die Entscheidungen zur Teilnahme am Flächenstillegungsprogramm geprüft. Die massenstatistischen Auswertungen wurden durch Hintergrundinformationen aus einer Reihe intensiver Befragungen von Landwirten im in Rheinland-Pfalz gelegenen Landkreis Trier-Saarburg ergänzt.

Aus den Befragungen ergab sich u. a.:

- daß die These, die Flächenstillegung werde von Inhabern kleinerer landwirtschaftlicher Betriebe in geringerem Maß in Anspruch genommen, nicht im vollen Umfang gestützt werden konnte;
- daß Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe mit geringerem Pachtflächenanteil vermutlich eher an freiwilligen Flächenstillegungsprogrammen teilnehmen (können) als Inhaber von Betrieben mit hohem Pachtflächenanteil;
- daß die Ertragsfähigkeit der im Rahmen des EG-Flächenstillegungsprogramms wegen der in den meisten Bundesländern nicht an der Ertragsmeßzahl der tatsächlich stillgelegten Flächen orientierten Prämien niedriger sein dürfte als im Durchschnitt der Ackerflächen;
- daß sich Marktfruchtbetriebe häufiger am EG-Flächenstillegungsprogramm beteiligt haben als andere Betriebe;
- daß in Dauerkulturbetrieben, wie z. B. in den Weinbaubetrieben in Rheinland-Pfalz, die Flächenstillegung häufig dazu benutzt wird, die Betriebsorganisation zu vereinfachen und dadurch die Einkommenskapazität der Betriebe zu erhöhen;
- daß aufgrund der knappen Flächen für die Ausbringung tierischer Exkremente eine Teilnahme am EG-Flächenstillegungsprogramm mit zunehmendem Viehbesatz schwieriger wird;
- daß in landwirtschaftlichen Betrieben fehlende eigene Maschinenausstattung für den Getreidebau die Teilnahme am EG-Flächenstillegungsprogramm begünstigen dürfte;
- daß Inhaber von Nebenerwerbsbetrieben die Teilnahme am EG-Flächenstillegungsprogramm häufig dazu benutzen, Arbeitsbelastungen zu vermindern;
- daß Inhaber von auslaufenden Betrieben häufiger am EG-Flächenstillegungsprogramm teilnehmen dürften als jüngere Betriebsinhaber oder Inhaber von Betrieben mit gesicherter Hofnachfolge und
- daß auch gut ausgebildete und informierte Betriebsinhaber am EG-Flächenstillegungsprogramm teilnehmen.

Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, daß zumeist durchaus begründete Teilnahme- bzw. Nichtteilnahmeentscheidungen getroffen werden. Das kann als Voraussetzung dafür angesehen werden, daß die Teilnehmer am EG-Flächenstillegungsprogramm von dieser Teilnahme "profitieren" bzw. daß die Teilnahme ihnen im betrieblichen oder privaten Bereich Anpassungen erlaubt, durch die sie ihre Wohlfahrt verbessern konnten. Die Art dieser Wohlfahrtsverbesserungen in den Haushalten von Inhabern landwirtschaftlicher Betriebe wird insbesondere anhand der Fallstudien im Landkreis Trier-Saarburg deutlich. Man kann also davon ausgehen, daß das EG-Flächenstillegungsprogramm die Getreideüberschußproduktion zwar auch in Deutschland nicht wirksam reduzieren konnte (Fasterding, 1992), daß es den Landwirten aber eine zusätzliche Option für Anpassungen und damit zur Verbesserung ihrer Situation eröffnet hat.

Da die freiwilligen EG-Flächenstillegungsprogramme durch ein Programm abgelöst wurden, bei dem die Teilnahme für viele Getreideerzeuger aus ökonomischen Gründen quasi obligatorisch wird, entfällt zwar eine Option für freiwillige Anpassungen. Durch solch ein Programm wird allerdings in allen teilnehmenden Betrieben Arbeitszeit und auch Maschinenkapazität frei. Auch solch ein Programm dürfte also dazu führen, daß der agrarstrukturelle Wandel durch Schaffung besserer Möglichkeiten für Erwerbskombinationen und betriebliche Umorientierungen sowie die Nutzung freiwerden-

der Maschinenkapazitäten in verbleibenden Betrieben gefördert werden kann. Diesem - den Strukturwandel fördernden - Effekt steht allerdings die Befreiung von sog. Kleinerzeugern von der Verpflichtung, Flächen stillzulegen, gegenüber; denn sie sind dadurch zumeist besser gestellt als ihre potentiellen Pächter, die wegen Überschreitung der Produktionsschwelle von 92 t Getreide Flächen stillegen müssen, um von den Flächenprämien zu profitieren. Das führt zu einer Vergrößerung des Abstands zwischen in den Kleinbetrieben erzielbaren Deckungsbeiträgen und den Pachtpreisen und könnte dazu führen, daß die Aufgabe von Kleinbetrieben gebremst wird.

Reasons for participation in the EC's Set Aside Programme - Evidence from Trier-Saarburg and Rheinland-Pfalz

In 1988 the European Community introduced a five-year programme for the voluntary set aside of arable land. In 1990/91 1.9 million hectares have been enrolled in the scheme, though there are considerable variations both between and within EC member states regarding farmers' participation.

In 1990/91 nearly 900.000 hectares have been set aside in Germany where the programme has received enthusiastic backing from Farm Ministries and Farmers' Unions. Outside of the new Länder with a very high share of set-asided arable land the highest levels of participation have been recorded in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz and Baden-Württemberg.

While considerable information is known about the numbers of farmers participating and the actual area of land enrolled, little material concerning the types of farm businesses involved and the motives for farmer participation is available.

This paper provides a detailed analysis of the impact of the programme in Rheinland-Pfalz and specifically focuses upon the Kreis of Trier-Saarburg where indepth surveys of participating farm businesses have been conducted. The paper demonstrates that the motivations for participation are varied and complex, and relate to a range of circumstances surrounding the farm household and business including the availability of family labour, succession plans, alternative income sources and credit/investment cycles.

Literatur

Agra - Europe 22 (1992): EG-Agrarpolitik vor der Wende, 25.5.1992. - Europanachrichten, S. 8-15.

Bergmann, E. und Losch, S.: Flächenstillegung - Desaster oder Chance für den ländlichen Raum? - BfLR-Mitteilungen (1992), H. 1, S. 1-2.

Bremer, U. et al.: Siedlungsstrukturelle, ökonomische und ökologische Wirkungen von Flächen- und Produktionsstillegungen in der Landwirtschaft und deren raumordnerische Bewertung. - Schriftenreihe Forschung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, H. 462. Bonn-Bad Godesberg 1988.

Dokument der EG-Kommission COM 91/100 vom 01. Februar 1991.

Fasterding, F.: Perspektiven von Flächenstillegungsprogrammen. - Agrarwirtschaft 41 (1992), S. 87-90.

Harvey, D.: Extensification schemes and agricultural economics. - In: Jenkins, N.R. (ed.): Farm Extensification Research, Paper No. 12, 1987.

Jones, A.: The impact of the EC's set-aside programme. The response of farm businesses in Rendsburg-Eckernförde, Germany. - Land use policy (1991), S. 108-124.

König, M.: Endgültige Ergebnisse der Flächenstillegung 1988/89 in der Bundesrepublik Deutschland. - AID-Informationen, Nr. 27. Bonn-Bad Godesberg 1990.

König, M.: Flächenstillegung - Ergebnisse 1989/90. - Agra-Europe 25 (1990), Sonderbeilage, S. 1-10.

König, M.: Flächenstillegung und Flächenumwidmung: Eine Bestandsaufnahme. Unterlagen für die Expertengespräche "Flächenstillegung - Desaster oder Chance für den ländlichen Raum". Bonn-Bad Godesberg 1991.

Plankl, R. und Fasterding, F.: Flächenstillegung 1988/89 in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt sowie in Niedersachsen im Vergleich zum Grünbracheprogramm. - Agra-Europe 38 (1990), Sonderbeilage, S. 1-17.

Potter, C.: Conservation under a farm survival policy. - Journal of Rural Studies, 1990, S. 1-7.

Potter, C. et al: The Diversion of Land. Conservation in a Period of Farming Contraction, Rontledge 1991.

Statistisches Bundesamt: Bodennutzung der Betriebe 1987 und 1989. Wiesbaden 1988 und 1990.

Statistisches Bundesamt: Ergebnisse der Agrarberichterstattung 1987. Wiesbaden 1990.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Agrarberichterstattung 1987 - Bodennutzung und Viehhaltung - Teil 1: Bodennutzung. Bad Ems 1988.

Verordnung (EWG) Nr. 1094/88 der Kommission vom 25. April 1988, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Nr. L 106/28.

Verordnung (EWG) Nr. 1272/88 der Kommission vom 29. April 1988, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Nr. L 121/36.

Verordnung (EWG) Nr. 2069/91 der Kommission vom 11. Juli 1991, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, Nr. L 191/19.

Wilstacke, L. und Plankl, R.: Freiwillige Produktionsminderung - Empirische Analyse, Akzeptanz und Wirkungen des niedersächsischen Grünbracheprogramms und anderer Angebote zur freiwilligen Produktionsminderung. - Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 357, Hiltrup 1988.

Wilstacke, L. und Plankl, R.: Erprobung der Flächenstillegung in Niedersachsen. Inanspruchnahme und Wirkungen des niedersächsischen Grünbracheprogramms 1987/88. - Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 369. Hiltrup 1989.

Verfasser: Jones, Alun, Dr., Department of Geography, University College London; Fasterding, Ferdinand, Dr. sc. agr., Plankl, Rainer, Dr. sc. agr., Institut für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Leiter: Ltd. Dir. u. Prof. Dr. E. Neander.