

Positive agrarpolitische Rahmenbedingungen für eine Ausdehnung des ökologischen Landbaus aus Sicht der Ökolandwirte

Madsen G¹ & Sanders J¹

Keywords: organic farming, agricultural policy, support, framework conditions.

Abstract

The aim of the study was to find out what is needed for agricultural policy framework from the perspective of organic farmers in Germany so that organic farming increases to 20% as politically intended. Therefore a survey of 92 organic farmers was conducted in the beginning of 2016. For organic farmers a sufficient organic area payment is necessary for a positive development of organic farming and a clear political commitment that there is such a payment in long term. Furthermore is necessary a guaranteed distribution channels for organic produce as well as an increase in demand and affordable consulting services, so that more conventional farmers convert their holdings to organic farming.

Einleitung und Zielsetzung

Um dem Ökolandbau in Deutschland zusätzliche Wachstumsimpulse zu geben, hat das BMEL die Erarbeitung einer Zukunftsstrategie Ökologischer Landbau initiiert. Am Thünen-Institut gibt es ein Begleitforschungsprojekt zur Zukunftsstrategie, in dem unter anderem erfolgreiche Förderstrategien sowie günstigen Rahmenbedingungen für den ökologischen Landbau erarbeitet werden. In den Jahren 2002/2003 wurde vom Thünen-Institut ein bundesweites Praxis-Forschungs-Netz von ökologisch wirtschaftenden Betrieben aufgebaut. Dieses Netz von Betrieben wurde genutzt, um aktuelle betriebliche Entwicklungen, die Einschätzung dieser Entwicklungen sowie Einstellungen zur agrarpolitischen Themen zu identifizieren. Das Ziel des folgenden Beitrags besteht darin darzustellen, wie aus Sicht der Öko-Landwirte² die agrarpolitischen Rahmenbedingungen sein sollten, damit der ökologische Landbau sich in Deutschland weiter ausdehnen kann.

Methoden

Für eine umfangreiche Situationsanalyse des ökologischen Landbaus wurden in den Jahren 2002/2003 218 zufällig ausgewählte Öketriebe mündlich befragt. Im Jahr 2006 wurde eine schriftliche Befragung durchgeführt. Anfang 2016 wurden die Betriebe erneut um die Teilnahme an einer schriftlichen Befragung gebeten. 92 der Betriebe nahmen teil. Davon sind 73 % Haupterwerbsbetriebe und 27 % Nebenerwerbsbetriebe. Fast die Hälfte der Betriebe sind Futterbaubetriebe, 28 % Marktfurchtbetriebe, 21 % Gemischtbetriebe und 2 % Veredelungsbetriebe. Um ein Bild von den

¹ Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig, gudula.madsen@thuenen.de, www.thuenen.de/bw/.

² Aus Gründen der Lesbarkeit wird in diesem Bericht auf die zusätzliche Verwendung der weiblichen Form bei personenbezogenen Bezeichnungen verzichtet. Gemeint sind immer Frauen und Männer.

für den ökologischen Landbau notwendigen Rahmenbedingungen aus Sicht der Landwirte zu bekommen wurden alle Fragen zur Agrarpolitik ausgewertet. Die geschlossenen Fragen wurden mit SAS deskriptiv ausgewertet. Die offenen Fragen wurden in Excel kategorisiert und zusammengefasst.

Ergebnisse

Die Landwirte wurden gefragt, worin sie die Hauptursachen für die Stagnation der Ausweitung der ökologisch bewirtschafteten Fläche in Deutschland sehen (offene Frage, Mehrfachnennungen, n=71). 28 % der Landwirte sehen die Ursachen darin, dass der ökologische Landbau anspruchsvoll sowie der Umstellungsprozess schwierig ist und die konventionellen Landwirte zu wenig Wissen haben. Ein Fünftel der Landwirte sehen die Marktbedingungen als Ursache für die Stagnation. Sie halten den Absatz für unsicher oder die Nachfrage für zu gering. Diese Hemmnisse wurden auch in einer schriftlichen Befragung von 3000 Öko-Landwirten im Frühjahr 2009 identifiziert (Sanders et al. 2012). Hier gaben 36 % der Landwirte an, die unsichere Marktentwicklung für Ökoprodukte sei ein großes bis sehr großes Problem für die weitere Betriebsentwicklung. Ein direkter Vergleich der Befragungsergebnisse ist aufgrund der unterschiedlichen Stichprobengröße allerdings nicht möglich. Betriebswirtschaftliche Gründe als Ursache der Stagnation sehen in der aktuellen Untersuchung ein Fünftel der Landwirte. Diese nennen die schlechte betriebswirtschaftliche Situation der Ökolandwirte, ein zu geringes Preisniveau von Ökoprodukten oder zu hohe Gewinne der konventionellen Landwirte. Im Jahr 2009 hielten sogar 45 % der Landwirte zu niedrige Erzeugerpreise für ein großes bis sehr großes Problem. Ein knappes Fünftel der Landwirte sieht die Ursachen der Stagnation im Bereich der Förderung, wobei die Hälfte die Förderung von Biogas angibt. Landwirte nennen außerdem eine generell falsche Förderpolitik, die Ungewissheit bezüglich der Förderung und die Kurzfristigkeit. Im Jahr 2009 hielten gut die Hälfte der Ökolandwirte die Unsicherheit bezüglich der Förderpolitik für den Ökolandbau für ein Problem. 16 % der Landwirte hält hohe Pachtpreise bzw. Flächenkonkurrenz für eine Ursache der Stagnation. Explizit danach gefragt schätzen 87 % der Betriebsleiter den Pachtmarkt als eher negativ bis sehr negativ ein. Diese Hemmnisse wurden auch 2009 identifiziert.

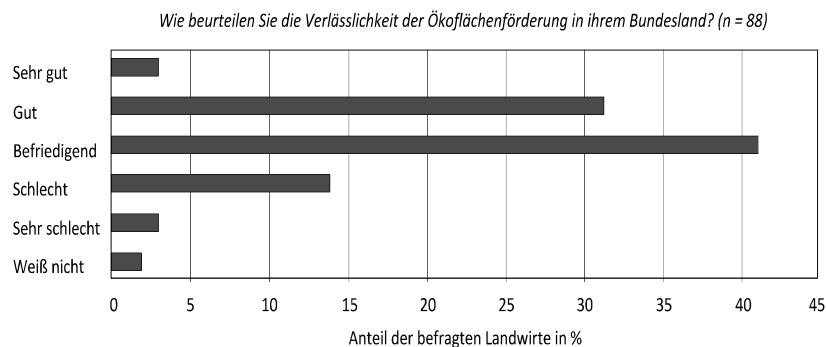


Abbildung 1: Verlässlichkeit der Ökoflächenförderung

Gefragt nach den Problemen und Hindernissen für die Betriebsentwicklung hielten 44 % der Landwirte die fehlende Möglichkeit zur Flächenausweitung und 39 % hohe Pacht- oder Bodenpreise für ein großes bis sehr großes Problem. Auch wenn ein

direkter Vergleich der Ergebnisse aufgrund der unterschiedlichen Fragestellung und Stichprobengröße nicht möglich ist, ist zu vermuten, dass die Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes im Jahr 2014 zu einer Abschwächung der Bodenproblematik geführt hat. Die Landwirte bewerten die Verlässlichkeit der Öko-Flächen-Förderung als mittel-mäßig. So lag der Mittelwert aller Landwirte auf einer Skala von 1 für sehr gut bis 5 für sehr schlecht bei 2,8. Die genauen Ergebnisse zeigt Abbildung 1. Die Ökoprämie hat eine große Bedeutung für die Wirtschaftlichkeit der ökologisch wirtschaftenden Betriebe. Das zeigen Auswertungen von Buchhaltungskennzahlen der letzten Jahre (Sanders, 2016).

Die Landwirte wurden aufgefordert, Vorschläge für eine zukünftige Prämien-gestaltung zu machen (offene Frage, Mehrfachnennungen, n=73). 38 % der Landwirte präferieren bei der Frage nach der Prämien-gestaltung eine Förderung für das Erbringen von Leistungen. Mit Abstand am meisten nennen sie hier die Entlohnung von ökologischen Leistungen. Sie fordern, dass nur noch Umweltleistungen gefördert werden, dass Umweltschutz mehr gefördert wird oder dass die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen ausgebaut wird. Etliche Landwirte wünschen, dass die Prämien an die Beschäftigung von Arbeitskräften gebunden werden. 20 % der Landwirte halten eine degressive Förderung für notwendig. Die Landwirte nennen in diesem Zusammenhang meistens die bevorzugte Förderung von kleinen oder von Familienbetrieben, niedrigere oder gar keine Förderung von Großbetrieben, eine Staffelung der Förderung nach Betriebsgröße oder eine Deckelung der Förderung ab einer bestimmten Betriebsgröße. 9 % der Landwirte halten höhere Prämien oder eine höhere Förderung des Öko-Landbaus für notwendig. 6 % fordern bei der Frage nach der Prämien-gestaltung höhere Preise für Öko-Produkte.

In der Bewertung einzelner agrarpolitischer Maßnahmen wird ebenfalls deutlich, dass die Landwirte eine Förderung von Umweltleistungen befürworten. Die meisten der Landwirte bewerten die Modulation, also die Kürzung der 1. Säule zugunsten der 2. Säule, positiv. 34 % kreuzen an, dass sie die Modulation positiv bewerten, da generell nicht ohne Leistungserbringung gefördert werden sollte. 36 % befürworten die Modulation, wenn durch sie mehr Umweltleistungen gefördert werden. 58 % der Landwirte bewerten die Modulation positiv, wenn der ökologische Landbau dann im Rahmen der 2. Säule stärker gefördert wird und 15 % sagen, dass die Modulation in Ordnung ist, wenn sie dadurch nicht weniger Förderung bekommen. 16 % sprechen sich gegen die Modulation aus, da die Direktzahlungen aus der 1. Säule wichtig sind und 5 % lehnen sie ab, da ihr Betrieb dann weniger Fördergelder bekommen würde. 13 % sind generell für die Abschaffung der 1. Säule. Bei der Bewertung der agrarpolitischen Maßnahmen konnten mehrere Antworten angekreuzt werden. Die Einführung der von der Produktion entkoppelten Betriebsprämie im Jahr 2005 bewerten die Landwirte insgesamt mit befriedigend, wobei die Landwirte sie für den eigenen Betrieb mit 2,7 noch besser bewerten als für die Entwicklung des ökologischen Landbaus generell, wo sie mit 2,9 bewertet wurde (Mittelwerte auf Skala von 1 für sehr gut bis 5 für sehr schlecht). Das Greening der letzten Agrarreform wird eher negativ gesehen. 36 % der Betriebe kreuzen an, dass sie das Greening positiv sehen, da dann die Landwirtschaft insgesamt umweltfreundlicher wird. Dagegen lehnen es 33 % ab, da die Maßnahmen für den Umweltschutz nicht ausreichen würden und 16 % da sich der ökologische Landbau dann weniger abgrenzen bzw. profilieren kann. Unter Sonstiges geben 11 % der Landwirte an, dass sie das Greening generell für schlecht halten. So wird es als „Verblendung der Verbraucher“ oder „Scheinökologisierung“ bezeichnet. Ein Landwirt schreibt, „Wenn Greeningflächen mit Round-Up behandelt werden, dann ist das Unfug“. 10 % kritisieren zusätzlich den hohen bürokratischen Aufwand.

Die Landwirte wurden aufgefordert für ihren Betrieb notwendige Unterstützungen und Förderungen zu nennen (offene Frage, Mehrfachnennungen, n=73). Ein knappes Viertel fordert weniger Bürokratie, weniger Kontrollen, praxisrelevantere Verordnungen und eine flexiblere Förderung. Die Gefahr von zu viel Bürokratie sahen die Landwirte auch in der Befragung aus dem Jahr 2009. 67 % der Landwirte gaben an, die Zunahme der Bürokratie als ein großes bis sehr großes Problem für die Betriebsentwicklung zu sehen. Ein gutes Fünftel der Landwirte äußert sich zur Öko-Förderung. Insgesamt 14 % halten eine höhere Öko-Förderung und 7 % eine langfristige, zuverlässige Förderung für notwendig. Auch bei der Frage nach notwendigen Unterstützungen und Förderungen befürworten immerhin 16 % der Landwirte die Förderung für das Erbringen von bestimmten Leistungen, und auch hier überwiegt die Forderung nach mehr Agrarumweltmaßnahmen oder einer besseren Förderung von Umweltschutz. 14 % der Landwirte halten ein besseres Beratungsangebot bzw. eine bessere Förderung der Beratung für wichtig. Vereinzelt wünschen sie auch mehr ökologische Inhalte in der Ausbildung und mehr Forschung im Bereich Ökolandbau. 10 % der Landwirte halten eine Förderung von Vermarktung, Verarbeitung oder Verbraucheraufklärung für notwendig. 8 % der Ökolandwirte fordern höhere Preise.

Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass es Ökolandwirte präferieren, in Form einer Entlohnung für erbrachte Umweltleistungen gefördert zu werden. Als wichtig für eine weitere Ausdehnung des ökologischen Landbaus sehen die Landwirte ein gutes bezahlbares Beratungsangebot, Ausbildung, Weiterbildung und Forschung, damit Landwirte bei der Umstellung unterstützt werden. Des Weiteren halten die befragten Landwirte eine ausreichend hohe Ökoförderung und ein klares politisches Bekenntnis, dass es eine solche auch mittel- und langfristig geben wird, für wichtig. Die Ökoprämie ist für die Wirtschaftlichkeit vieler Ökobetriebe notwendig. Auch die Förderung von Vermarktung, Verarbeitung und Verbraucheraufklärung wird als wichtig erachtet, da die Steigerung der Nachfrage und die Verbesserung des Absatzes für eine weitere Ausdehnung des Ökolandbaus notwendig sind.

Danksagung

Vielen Dank an die Teilnehmer der Studie für ihre engagierte Mitarbeit; zudem bedanken wir uns beim BMEL sowie bei der BLE für die Finanzierung des Forschungsvorhabens (15OE034, 15OE009) im Rahmen des Bundesprogramms Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN).

Literatur

- Rahmann G, Nieberg H, Drengemann S, Fenneker A, March S & Zurek C (2004) Bundesweite Erhebung und Analysen der verbreiteten Produktionsverfahren, der realisierten Vermarktungswege und der wirtschaftlichen sowie sozialen Lage ökologisch wirtschaftender Betriebe und Aufbau eines bundesweiten Praxis-Forschungs-Netztes. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 276, Braunschweig.
- Sanders J, Offermann F & Nieberg H (2012) Wirtschaftlichkeit des ökologischen Landbaus unter veränderten agrarpolitischen Rahmenbedingungen. Thünen-Institut, Sonderheft, Braunschweig.
- Sanders J (2016) Zukunftsstrategie Ökologischer Landbau. Thünen-Institut, Braunschweig. Online verfügbar: <https://www.thuenen.de/de/thema/oekologischer-landbau/zukunftsstrategie-oekologischer-landbau/> (31.08.2016).