

## **Auswirkung der 1. und 2. Säule der EU Agrarpolitik auf ökologische Betriebe im Vergleich zu konventionellen Betrieben**

### **Impacts of 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup> pillar measures of the Common Agricultural Policy of the EU – A comparison between organic and conventional farms**

A. M. Häring<sup>1</sup>, F. Offermann<sup>2</sup>

**Key words:** Common Agricultural Policy, Rural Development Programmes, Organic Farming, European Union

**Schlüsselwörter:** Gemeinsame Agrarpolitik, Programme zur ländlichen Entwicklung, ökologische Landwirtschaft, EU

#### **Abstract:**

*Farms in the EU receive considerable support via the Common Agricultural Policy. Support to organic and conventional farms are analysed covering a wide range of different support measures of the Common Agricultural Policy. Results show that the design of the Common Market Organisations can pose a disadvantage to organic farming systems, even though developments of the last two CAP Reforms (year 1992 and 2000) and the latest reform (2003) have reduced the discrimination of extensive farming systems and provide an opportunity to design suited measures to meet part of the needs of organic farms.*

#### **Einleitung und Zielsetzung:**

Die Landwirtschaft in der EU wird in vielfältiger Weise von der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) beeinflusst. Dies gilt auch für ökologisch wirtschaftende Betriebe, die mittlerweile in fast allen Mitgliedsstaaten spezifische Förderung erhalten. Ziel dieses Beitrag ist es, eine möglichst umfassende Analyse der Förderung landwirtschaftlicher Betriebe unter Berücksichtigung sowohl der Maßnahmen der ersten Säule als auch der zweiten Säule der GAP zu liefern und die Auswirkungen auf Betriebe des konventionellen und des ökologischen Landbaus zu vergleichen und zu bewerten. Dabei sollen Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten und Regionen herausgearbeitet werden.

#### **Methoden:**

Die Auswirkungen von Maßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wurden aufbauend auf Daten des Europäischen Testbetriebsnetzes (EU-FADN) verglichen und bewertet. Dazu wurden die Direktzahlungen an ökologische Betriebe den Zahlungen an vergleichbare konventionelle Betriebe (d.h. Betriebe mit ähnlichen Standortbedingungen und vergleichbarer Faktorausstattung) gegenübergestellt (vgl. OFFERMANN und NIEBERG 2001). Für die Auswahl von Vergleichsbetrieben wurden die Region, die Höhenlage, die Klassifizierung nach (nicht) benachteiligtem Gebiet, die Betriebsform sowie die Flächen- und Quotenausstattung herangezogen.

Vertiefend hierzu wurden die Maßnahmen zur Förderung des Ökologischen Landbaus im Rahmen der Programme zur ländlichen Entwicklung in der EU in sechs ausgewählten Mitgliedsstaaten bzw. Beispielsregionen (Österreich, Deutschland

---

<sup>1</sup> Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre (410A), Universität Hohenheim, 70593 Stuttgart und Fachhochschule Eberswalde, 16225 Eberswalde

<sup>2</sup> Institut für Betriebswirtschaft, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, 38116 Braunschweig

(Baden-Württemberg), Italien (Marche), Spanien, Großbritannien (England, Wales) und Frankreich) qualitativ und quantitativ bewertet. Die relative Attraktivität der Maßnahmen Agrar-Umwelt, Investitionsbeihilfe, benachteiligtes Gebiet, Verarbeitung, Vermarktung und Ausbildung für ökologisch wirtschaftende Betriebe im Vergleich zu konventionell wirtschaftenden Betrieben wurde analysiert. Als Datenquellen wurden EU, nationale und regionale Gesetzgebung, relevante Literatur, statistische und finanzielle sowie Daten des FADN herangezogen.

### Ergebnisse und Diskussion:

In der Summe erhalten ökologische Betriebe pro Hektar im Schnitt 20 % höhere Direktzahlungen aus der Gemeinsamen Agrarpolitik als vergleichbare konventionelle Betriebe, da sie eine deutlich überdurchschnittliche Förderung aus der 2. Säule der Agrarpolitik erhalten, insbesondere aus den Agrarumweltprogrammen. Jedoch erhalten ökologische Betriebe pro Hektar im Schnitt 18 % weniger Direktzahlungen aus den Gemeinsamen Marktordnungen als vergleichbare konventionelle Betriebe (Tabelle 1). Zwischen den Ländern bestehen hinsichtlich der Höhe dieser Differenz bei den Direktzahlungen aus der 1. Säule deutliche Unterschiede: In Finnland und Österreich beträgt sie 6-8 %, in Spanien, Dänemark und Portugal 33 % und mehr.

Tabelle 1: Direktzahlungen aus der 1. Säule der GAP an ökologische und vergleichbare konventionelle Betriebe in verschiedenen Ländern der EU in Euro/ha LF in 2000

Prämien für	Finnland		Portugal		Österr.		Spanien		Deutschl.		Dänem.	
	Öko	Kon	Öko	Kon	Öko	Kon	Öko	Kon	Öko	Kon	Öko	Kon
<b>Grandes Cultures</b>	113	148	15	58	62	81	92	103	110	181	122	182
<b>Oliven</b>	0	0	41	132	0	0	38	67	0	0	0	0
<b>Flächenstilllegung</b>	17	15	0	9	5	7	13	17	13	22	15	23
<b>Bullen</b>	23	24	2	6	9	18	0	7	6	11	6	13
<b>Schlachtung</b>	5	5	0	1	5	6	0	2	3	3	7	10
<b>Mutterkuh</b>	15	2	5	10	24	14	0	0	34	11	3	1
<b>Extensivierung</b>	13	7	4	7	34	25	0	0	15	0	2	0
<b>Schafe+Ziegen</b>	3	0	18	18	0	0	4	23	4	0	1	0
<b>Summe</b>	188	201	85	240	139	151	146	220	186	229	155	230

Quelle: OFFERMANN (2003) auf der Grundlage von FADN-EU-GB AGRI/G.3

Ökologische Betriebe erhalten deutlicher weniger Zahlungen für die sogenannten Grand Cultures (Getreide, Ölssaat, Proteinpflanzen). Konventionelle Betriebe profitieren bisher überproportional von den Zahlungen, die für den Anbau von Silomais und die Bullenmast gewährt werden. Die Benachteiligung ökologischer Landbausysteme im Bereich der Rindfleischproduktion wird nur zu einem Teil durch die verfügbaren Extensivierungsprämien ausgeglichen. Die höchsten Unterschiede in den erhaltenen Prämien sind bei Betrieben mit Olivenproduktion zu beobachten. Dies ist auf die derzeitige Ausgestaltung der Olivenmarktordnung zurückzuführen, nach der die Beihilfen pro erzeugte Tonne gewährt werden und damit intensiv wirtschaftende Betriebe mit hohen Erträgen bevorzugen. Auch die in der EU immer noch sehr bedeutsame Preisstützung für landwirtschaftliche Produkte kommt vornehmlich konventionellen Erzeugern zu Gute: Nach ersten Abschätzungen liegt der Nutzen für ökologische Betriebe 20-25 % niedriger als für vergleichbare konventionelle Betriebe.

Die Agrarumweltprogramme waren bisher das wichtigste Förderinstrument für den Ökologischen Landbau. Für ökologisch bewirtschaftete Flächen wurde mehr ausgegeben als für den Durchschnitt der Flächen aller Agrarumweltmaßnahmen: 186 Euro/ha im Vergleich zu 89 Euro/ha (Abbildung 1). So wurden in allen EU-15-Ländern, außer Portugal und Großbritannien, durchschnittlich pro Hektar ökologisch bewirtschaftete Fläche mehr ausgegeben als für alle anderen Agrarumwelt-

maßnahmen (Abbildung 1). Auch fast alle osteuropäischen Beitrittsstaaten haben seit 1997 sukzessive Förderprogramme für ökologische Bewirtschaftung eingeführt, teilweise mit beachtlichen durchschnittlichen Fördersätzen (z.B. Slowenien mit ca. 250 €/ha) (HÄRING et al. 2004). In Deutschland liegen die Ausgaben von 163 Euro/ha Öko-Fläche deutlich unter dem europäischen Durchschnitt, während die durchschnittlichen Ausgaben für andere Agrarumweltmaßnahmen mit 80 Euro/ha näher am EU Durchschnitt liegen.

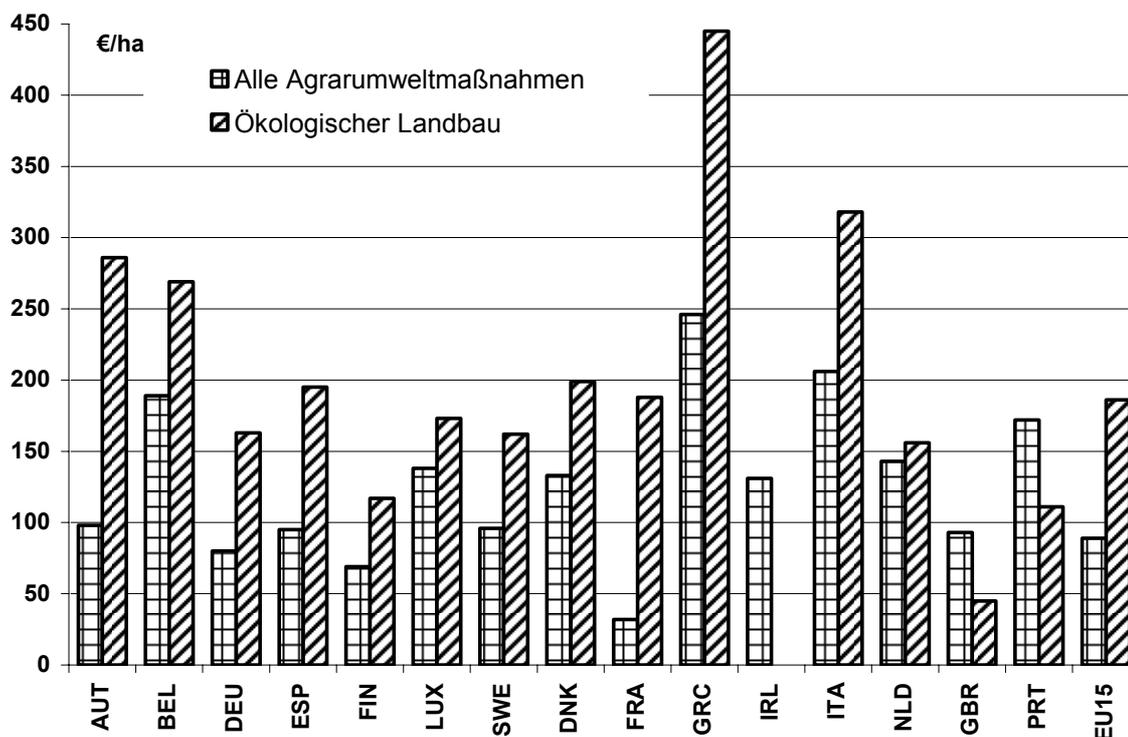


Abbildung 1: Ausgaben im Rahmen der Agrar-Umweltprogramme der EU (2001) (EC 2004)

Im Vergleich zu den Agrar-Umweltmaßnahmen (VO (EC) 2078/92) der Agrarreform von 1992 sind die durchschnittlichen Zahlungen pro Hektar für ökologische Betriebe leicht gestiegen: von 183 Euro/ha auf 186 Euro/ha. In einigen Ländern sind die durchschnittlichen Ausgaben pro ökologisch bewirtschafteten Hektar jedoch gesunken (z.B. Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien, den Niederlanden und in Portugal) (EC 2004). Weiterhin bieten einige Länder der nächsten Alternative zum ökologischen Landbau, z.B. dem integrierten Landbau oder dem reduzierten Betriebsmitteleinsatz, ähnlich hohe Zahlungen (HÄRING et al. 2004). Diese Landbausysteme stellen daher für Landwirte eine interessante Alternative dar.

Obwohl Agrarumweltmaßnahmen bisher die wichtigsten Maßnahmen zur Förderung des ökologischen Landbaus waren, bieten auch andere Maßnahmen der Programme zu ländlichen Entwicklung interessante Möglichkeiten. **Investitionsförderung:** In einigen Regionen werden spezifische Maßnahmen für den Öko-Landbau angeboten. Beispielsweise werden in Marche (Italien) ökologischen Betrieben eine 10 % höhere Investitionsbeihilfe angeboten als konventionelle Betrieben. Jedoch profitieren Öko-Betriebe im Allgemeinen stärker von dieser Maßnahme, da diese im Rahmen einer Umstellung stärker davon Gebrauch machen als konventionelle Betriebe. In einigen Ländern werden spezifische Maßnahmen für die **Verarbeitung und die Vermarktung** von ökologischen Produkten angeboten. Beispielsweise werden in Österreich

Maßnahmen zur Förderung der Vermarktung von ökologischer Milch und Milchprodukten, von Absatzstrukturen und der Verarbeitung von Frischgemüse und Kartoffeln sowie für Ölkürbis, Gewürze und Medizinalpflanzen angeboten. In Marche (Italien) hingegen wird dem ökologischen Landbau eine gewisse Priorität eingeräumt, jedoch wird dieser nicht mit höheren Fördersätzen bedacht. In einigen Ländern werden spezifische **Ausbildungselemente** für ökologisch wirtschaftende Landwirte angeboten (z.B. England und Wales (UK), Kärnten und Steiermark (Österreich)). In anderen Ländern gibt es zwar keine spezifischen Ausbildungsangebote, Angebote zu Agrarumweltbelangen sind jedoch so entworfen, dass diese hauptsächlich von ökologisch wirtschaftenden Landwirten in Anspruch genommen werden (z.B. in Frankreich). Maßnahmen in **Benachteiligten Gebieten** bieten i.d.R. keine spezifische Förderung ökologischer Betriebe. Trotzdem profitieren diese Betriebe z. T. überproportional von dieser Maßnahme, da sie verstärkt in solchen Gebieten liegen. In England und Wales gibt es spezifische Maßnahmen für ökologische Betriebe - solange diese nicht an der Agrarumweltmaßnahme für den ökologischen Landbau teilnehmen. In Marche (Italien) wird diese Maßnahme nur Betrieben angeboten, die keine GVO verwenden.

### **Ausblick:**

Die Analyse zeigt, dass die derzeitige Ausgestaltung der ersten Säule der Agrarpolitik den ökologischen Landbau tendenziell benachteiligt, auch wenn die Agrarreform von 1992 sowie die Agenda 2000 die Diskriminierung extensiver Anbausysteme durch den teilweisen Abbau der Preisstützung und die Einführung von Direktzahlungen reduziert hat. Die im vergangenen Jahr beschlossene Reform der EU-Agrarpolitik wird sich insgesamt günstig für den Ökologischen Landbau auswirken. Der weitere Abbau der Preisstützung, die weitgehende Entkopplung und die Kürzung der Direktzahlungen sowie die Stärkung der 2. Säule werden im Schnitt die relative Wettbewerbsfähigkeit des ökologischen Landbaus erhöhen. Die endgültigen Auswirkungen hängen jedoch stark von den nationalen Ausgestaltungen bei der Umsetzung der Reform ab. Für die Förderung des Ökologischen Landbaues ist es am günstigsten, wenn eine Entkopplung nach dem Regionalmodell, ein Verzicht auf Teilentkopplung und eine effektive Nutzung der Modulationsmittel in den ländlichen Entwicklungsprogrammen zur Förderung umweltschonender Anbausysteme wie z.B. des Ökologischen Landbaus beschlossen wird.

### **Literatur:**

EC (European Commission) (2004) Commission Staff Working Document EU Rural Development Monitoring Data. Synthesis Report for 2001

Häring AM, Dabbert S, Aurbacher J, Bichler B, Eichert C, Gambelli D, Lampkin N, Offermann F, Olmos S, Tuson J, Zanolini R (2004) Organic farming and measures of European agricultural policy. Organic Farming in Europe: Economics and Policy, Volume 11

Offermann F (2003) An analysis of organic farms in the European FADN. Unpubl.

Offermann F, Nieberg H (2001) Wirtschaftliche Situation ökologischer Betriebe in ausgewählten Ländern Europas: Stand, Entwicklung und wichtige Einflussfaktoren. Agrarwirtschaft 50 (7), 2001: 421-427