

Kein Patentrezept für die Ausweitung des ökologischen Landbaus

Wissenschaftliche Studie weist unterschiedliche Bedingungen in den europäischen Ländern mit hohen Anteilen an Ökolandbau aus – Förderung als wesentlicher Faktor – Aktionsplan und quantitative Vorgaben durch die Politik hilfreich

Nachfolgend veröffentlichen wir einen Beitrag von Dr. Hiltrud Nieberg und Frank Offermann<sup>1)</sup> von der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) sowie von Susanne Padel<sup>2)</sup> von der University of Wales über die Entwicklung und Förderung des ökologischen Landbaus in ausgewählten Ländern Europas. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass es keine Patentrezepte gibt, um eine Ausweitung des Ökolandbaus zu erreichen. So haben in den untersuchten Ländern Österreich, Schweden, Schweiz, Italien, Finnland und Dänemark jeweils spezifische Bedingungen und Faktoren die Entwicklung des ökologischen Landbaus begünstigt. Allerdings hat nach Darstellung der Wissenschaftler die betriebliche Förderung durch Direktzahlungen einen erheblichen Einfluss. Neben der Förderhöhe sind dabei insbesondere die Förderbedingungen von Bedeutung. Jedoch dürfen auch andere Förderbereiche wie Ausbildung, Beratung, Forschung und Marktentwicklung nicht vernachlässigt werden. Bewährt hat sich der Studie zufolge das Instrument eines Aktionsplans, wie er in Dänemark erstmals im Jahr 1995 beschlossen wurde. Dieser Aktionsplan enthält ein Bündel von Empfehlungen und umfasst neben dem Angebot auch die Beratung, die Forschung und vor allem die Vermarktung. Charakteristisch für die Förderung des Ökolandbaus sei, dass nur ein Drittel der Fördergelder über Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe ausgezahlt werde, der Löwenanteil jedoch in die Unterstützung des Absatzes fließe, so die Autoren. Als hilfreich habe sich eine quantitative Zielvorgabe von Seiten der Politik erwiesen. Eine solche Vorgabe könne - wenn sie realistisch getroffen werde - ein Zeichen für die Berechenbarkeit und Verlässlichkeit der Politik darstellen.

Der Anteil der zertifizierten ökologisch bewirtschafteten Fläche in Deutschland betrug Ende 1999 etwa 2,6 %. Deklariertes Ziel der Bundesregierung ist eine Ausdehnung dieses Flächenanteils auf 10 % in fünf und auf 20 % in zehn Jahren. Inwieweit diese Zieldefinition überhaupt sinnvoll ist, ob und auf welchem Wege dieses Ziel erreicht werden kann, wird derzeit bundesweit kontrovers diskutiert. Fertige Rezepte gibt es nicht, und ein integratives Strategiekonzept liegt noch nicht vor. Um den Prozess der Maßnahmenentwicklung zu befördern, kann es hilfreich sein, den Blick auf diejenigen Länder zu richten, in denen der ökologische Landbau eine im europäischen Maßstab überdurchschnittliche Bedeutung hat.

In Europa gibt es derzeit sechs Länder, in denen die ökologisch bewirtschaftete Fläche mehr als 5 % der LF beträgt. Spitzenreiter sind Österreich (8,5 % bzw. über 10 % bei Berücksichtigung der Almf Flächen), Schweden (8,4 %) und die Schweiz (8,3 %). Darauf folgen Italien (6,5 %), Finnland (6,3 %) und Dänemark (6,1 %). Dieser Beitrag gibt einen kurzen Überblick über die Entwicklung des ökologischen Landbaus in den zuvor genannten Ländern seit Ende der achtziger Jahre und stellt diese in Zusammenhang mit wichtigen Ereignissen, die potenziell einen Einfluss auf die Entwicklung gehabt haben können. In den Graphiken sind links der Kurve wichtige Politikereignisse aufgezeigt, wobei insbesondere auf die Ausgestaltung der betrieblichen Förderung eingegangen wird. Rechts der Kurve sind einige Marktereignisse dargestellt wie z. B. Eintritte von Supermärkten in die Vermarktung von Ökoprodukten. Bei diesen Marktereignissen ist es häufig schwierig, den genauen Zeitpunkt des Ereignisses festzulegen. Darüber hinaus ist das Ausmaß des Effektes auf die Umstellung kaum quantitativ zu ermitteln. Eine detaillierte Analyse, unter besonderer Berücksichtigung der verschiedenen institutionellen Arrangements im Entwicklungsprozess, erarbeitet von Michelsen, Lynggaard, Padel und Foster, wird demnächst in der Buchreihe „Organic Farming in Europe: Economics and Policy“ (siehe <http://www.uni-hohenheim.de/~i410a/ofeurope/>) erscheinen<sup>3)</sup>.

Die Entwicklung des ökologischen Landbaus in Österreich

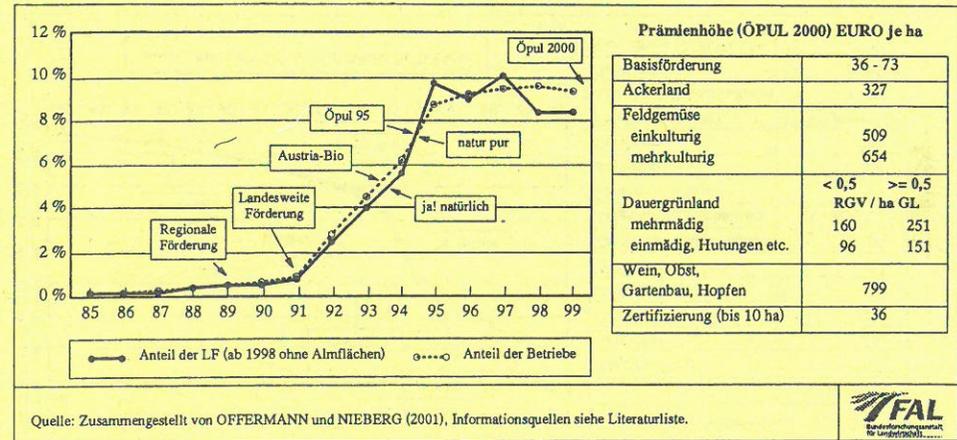
In Österreich gab es schon Ende der achtziger Jahre erste regionale Programme zur Förderung der Umstellung auf ökologischen Landbau. Eine nationale, landesweite Förderung, die sowohl die Umstellungs- als auch die Beibehaltungsförderung umfasste, wurde 1991/92 eingeführt. In den darauf folgenden Jahren bis hin zum Jahr 1996 stieg die ökologisch bewirtschaftete Fläche deutlich an. In diesen Zeitraum fallen eine Reihe weiterer politischer Ereignisse: Einführung eines nationalen Labels für Ökoprodukte (das Austria-Bio-Zeichen), der Beitritt Österreichs zur EU und die Umsetzung der EU-Verordnung 2078/92 durch das Programm ÖPUL 95. Die Förderung des ökologischen Landbaus im Rahmen von ÖPUL 95 ist durch vergleichsweise hohe Prämien gekennzeichnet. Bemerkenswert ist, dass die Zahl der

<sup>1)</sup> Frank Offermann und Dr. Hiltrud Nieberg, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume; Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

<sup>2)</sup> Susanne Padel, University of Wales, Institute of Rural Studies, Organic Farming Unit, Llanbadarn Campus, UK-Aberystwyth SY 23 3AL

<sup>3)</sup> In Lampkin et al. (1999) werden die in den verschiedenen Ländern umgesetzten Fördermaßnahmen ausführlich erläutert.

Graphik 1: Entwicklung und Förderung des ökologischen Landbaus in Österreich



Antragsteller auf Förderung im Rahmen der Ökoprogramme Anfang 1995 wesentlich höher war als die Zahl der dann Ende 1995 tatsächlich teilnehmenden Betriebe. Die Differenz betrug etwa 6.000 Betriebe, das sind fast 25 % der Betriebe, die Anfang 1995 einen Antrag gestellt hatten. Diese Betriebe sind auf andere Fördermaßnahmen mit ähnlich hohen Prämien, aber deutlich geringeren Auflagen (vor allem im Tierbereich) umgeschwenkt. Der Erfolg der Ökoförderung hätte also durch einen deutlicheren Prämienabstand zwischen den verschiedenen Extensivierungsvarianten erheblich höher ausfallen können.

Seit 1996 ist die Zahl der Betriebe mehr oder weniger konstant geblieben. Der Rückgang der ökologisch bewirtschafteten Fläche, der in der Grafik hier im Jahr 1998 zu erkennen ist, hat rein statistische Gründe, da ein Teil der Almf lächen nicht mehr in der Flächenerhebung auftaucht. Während der Wachstumsjahre des ökologischen Landbaus in Österreich waren neben der staatlichen Förderung auch Marktereignisse von Bedeutung. Hier ist insbesondere der Eintritt der Handelskette BILLA in die Vermarktung von Bioprodukten zu nennen, und zwar mit der Biomarkte „Ja - natürlich“, die intensiv beworben wurde. Später zog dann SPAR mit dem Zeichen „Natur pur“ nach.

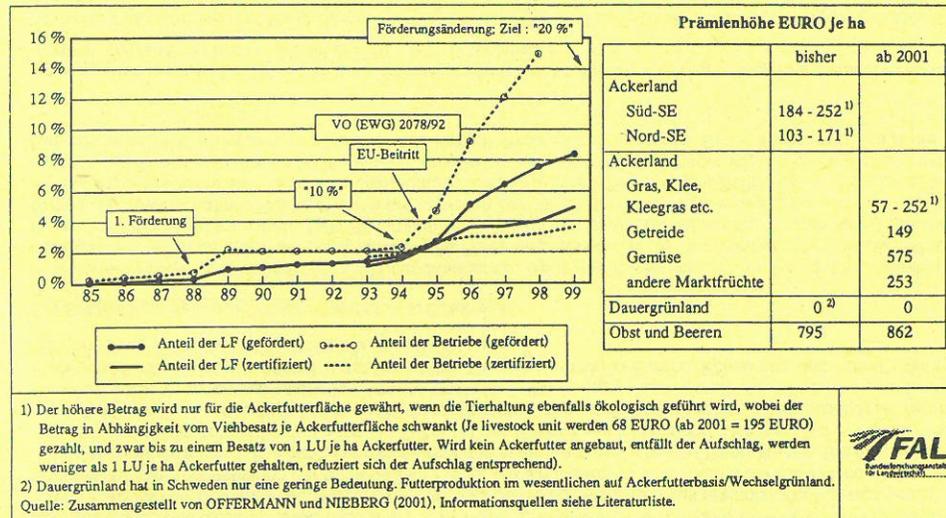
Seit Ablauf der ersten „Fünf-Jahres-Förderperiode“ wird die Förderung des ökologischen Landbaus im Rahmen von ÖPUL 2000 fortgeführt. Die Prämien sind fast unverändert geblieben. Lediglich für Dauergrünland, Feldgemüse und Sonderkulturen wurden als Reaktion auf die Kritik die Prämien leicht angehoben und damit der Förderabstand zu anderen Extensivierungsmaßnahmen erhöht. Trotzdem ist Ende 1999 ein Rückgang der Anzahl ökologisch bewirtschafteter Betriebe zu beobachten. Dieser Rückgang wird sich Umfragen zufolge im Jahr 2000 verstärkt fortsetzen. Besonders hohe Rückumstellungsraten sind in den Regionen Tirol und Steiermark zu erwarten. Als Gründe für die Rückumstellung werden insbesondere schlechte Vermarktungsbedingungen, aber auch mangelnde Beratung, die Konkurrenz durch andere Agrarumweltmaßnahmen und die zu geringe Einbindung dieser Betriebe in die Verbände genannt.

Die Entwicklung des ökologischen Landbaus in Schweden

Auch in Schweden gab es schon Ende der achtziger Jahre die erste „Ökoförderung“. Es handelte sich dabei um eine Umstellungsförderung, die allerdings für Neueinsteiger nur ein Jahr offen war. In diesem Jahr kam es zu einer sichtbaren Steigerung der ökologisch bewirtschafteten Fläche. Danach blieb dieser Anteil bis 1994 mehr oder weniger konstant (Graphik 2). 1993 wurde von den Ökoverbänden der Slogan „10 % Ökolandbau“ in die Diskussion gebracht. Dieses Ziel wurde 1994 vom schwedischen Parlament übernommen und 1995 im „Aktionsplan 2000“ festgeschrieben. Diese Entwicklung wird als eine wesentliche Determinante für die Akzeptanz des ökologischen Landbaus in der schwedischen Gesellschaft gesehen. Der EU-Beitritt 1995 und die damit verbundene Implementation von Agrarumweltprogrammen im Rahmen der EU-Verordnung 2078/92 wurden von der schwedischen Regierung zum Anlass genommen, dem gesetzten Ziel konkrete Maßnahmen folgen zu lassen. Mit der Einführung neuer Fördermaßnahmen stieg die Anzahl der ökologisch bewirtschafteten Betriebe und die ökologisch bewirtschaftete Fläche deutlich an. Ein weiterer wichtiger Einflussfaktor für die starke Zunahme des ökologischen Landbaus war der Umstand, dass mit dem Beitritt Schwedens zur EU die Preise für konventionell erzeugte landwirtschaftliche Produkte stark gefallen sind, wodurch sich die relative Vorzüglichkeit des ökologischen Landbaus verbesserte. Schließlich wird die gute Zusammenarbeit zwischen den ökologischen und konventionellen Anbauverbänden als positiver Einflussfaktor genannt<sup>4)</sup>.

<sup>4)</sup> Inzwischen hat sogar der Präsident des konventionellen Anbauverbandes seinen 800ha großen Betrieb auf ökologischen Landbau umgestellt.

Graphik 2: Entwicklung und Förderung des ökologischen Landbaus in Schweden



1) Der höhere Betrag wird nur für die Ackerfutterfläche gewährt, wenn die Tierhaltung ebenfalls ökologisch geführt wird, wobei der Betrag in Abhängigkeit vom Viehbesatz je Ackerfutterfläche schwankt (Je livestock unit werden 68 EURO (ab 2001 = 195 EURO) gezahlt, und zwar bis zu einem Besatz von 1 LU je ha Ackerfutter. Wird kein Ackerfutter angebaut, entfällt der Aufschlag, werden weniger als 1 LU je ha Ackerfutter gehalten, reduziert sich der Aufschlag entsprechend).  
 2) Dauergrünland hat in Schweden nur eine geringe Bedeutung. Futterproduktion im wesentlichen auf Ackerfütterbasis/Wechselgrünland.  
 Quelle: Zusammengestellt von OFFERMANN und NIEBERG (2001), Informationsquellen siehe Literaturliste.



Wie in der Graphik 2 zu erkennen ist, betrug der Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche Ende 1999 etwa 8,4 %. Neuere Zahlen liegen noch nicht vor, es ist jedoch anzunehmen, dass im Jahr 2000 das proklamierte Ziel von 10 % Flächenanteil nahezu erreicht sein dürfte. Auffallend ist der wesentlich höhere Anteil ökologisch bewirtschafteter Betriebe im Vergleich zur umgestellten Fläche. Dies deutet darauf, dass vor allem kleinere Betriebe und Nebenerwerbsbetriebe auf Ökolandbau umgestellt haben. Eine Besonderheit der Förderung des ökologischen Landbaus in Schweden ist, dass Betriebe gefördert werden können, ohne nach der Verordnung 2092/91 zertifiziert zu sein<sup>3)</sup>. Ein Großteil der geförderten Betriebe ohne Zertifizierung ist vergleichsweise klein und wirtschaftet auf eher marginalen Standorten, so dass die Vermarktung dort eine relativ geringe Bedeutung hat. Daher scheinen sich die Aufwendungen für die Zertifizierung in diesen Betrieben nicht zu lohnen. Die Förderung des ökologischen Landbaus kann in Schweden somit als ganz klassische Agrarumweltmaßnahme eingestuft werden. Ziel ist unter anderem die Aufrechterhaltung und Ökologisierung der Landwirtschaft in benachteiligten Regionen.

Die in Schweden angebotenen Maßnahmen zur Förderung des ökologischen Landbaus zeichnen sich durch einige Besonderheiten aus:

- Wie in fast allen skandinavischen Ländern wird Dauergrünland im Rahmen der Ökoförderung nicht prämiert. Hierbei ist zu bedenken, dass Dauergrünland in diesen Ländern eine vergleichsweise geringe Bedeutung hat. Die Futterproduktion erfolgt in der Regel auf Ackerfutterbasis oder Wechselgrünland.
- Für die Ackerfutterflächen (Klee, Klee-Gras, Gras, Wechselgrünland) wird ein Aufschlag gewährt, wenn die Tierhaltung ebenfalls ökologisch geführt wird (in Schweden ist eine Teilumstellung erlaubt; die Pflanzenproduktion muss umgestellt werden, während die Tierproduktion weiterhin konventionell erfolgen kann). Der Zuschlag schwankt in Abhängigkeit vom Viehbesatz bezogen auf die Ackerfutterfläche (weitere Erläuterungen hierzu siehe Graphik 2).

Die Förderung des Ackerlandes erfolgte bisher regionsspezifisch, differenziert nach der Ertragsfähigkeit. In der ertragsreicheren Südregion wurden höhere Prämien gezahlt als in den nördlichen Regionen. Die gewährten Prämien lagen bislang etwas unterhalb des europäischen Durchschnitts und sind von der Höhe her in etwa vergleichbar mit den in den verschiedenen Regionen Deutschlands gewährten Prämien.

Nach dem Ende der ersten Förderperiode wurde das Programm mit wesentlich veränderter Förderstruktur neu aufgelegt. Die Differenzierung der Prämien nach Regionen wurde aufgegeben. Statt dessen wird jetzt nach Kulturarten differenziert. Die Prämie für den Futteranbau wurde deutlich abgesenkt. Im Gegenzug dafür wurde der Aufschlag für Ackerfutter bei ökologischer Tierhaltung, der an die Vieheinheiten gebunden ist, deutlich angehoben. Dies spiegelt die Intention wider, den Anreiz für die Umstellung der Tierproduktion deutlich zu erhöhen. Mit Beginn der neuen Förderperiode

<sup>3)</sup> Die Kontrolle erfolgt, wie bei den anderen Agrarumweltmaßnahmen auch, im Rahmen von Stichproben von mindestens 5% der Teilnehmer.

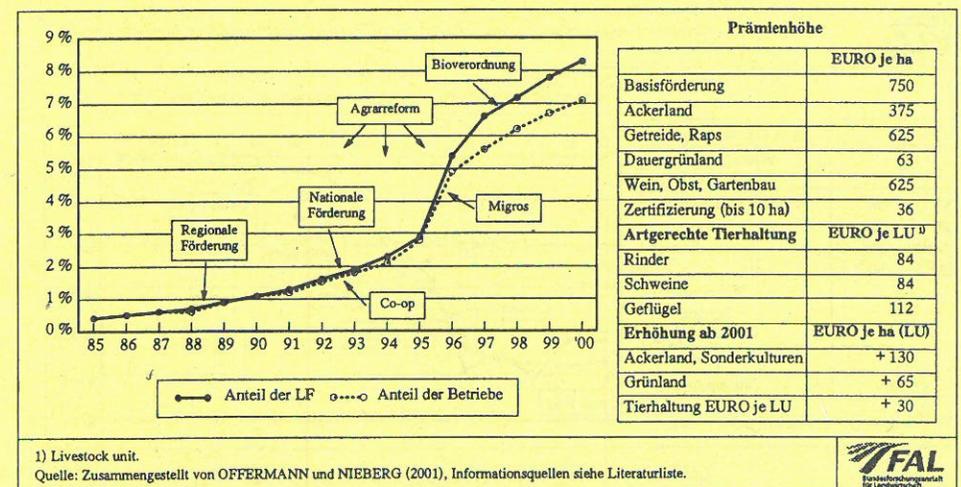
wurde auch das quantitative Ziel für den Ökolandbau angepasst. Das neue Ziel lautet „20 % bis 2005“. Die genannten 20 % beziehen sich hierbei auf die Anbaufläche, die quantitativen Zielvorgaben für die Umstellung der Tierproduktion liegen deutlich niedriger. Eine Zielgröße von 20 % ökologisch bewirtschafteter Fläche ist allerdings auch in Schweden äußerst umstritten.

Die Entwicklung des ökologischen Landbaus in der Schweiz

Der ökologische Landbau hat in der Schweiz eine lange Tradition. Dennoch wurden bis Ende der achtziger Jahre nicht mehr als 1 % der LF ökologisch bewirtschaftet. Mit den ersten regionalen Förderprogrammen Ende der achtziger Jahre stieg die Umstellungsrate leicht an. Für die Entwicklung des ökologischen Landbaus seit Anfang der neunziger Jahre sind mehrere Aspekte von Bedeutung: Zum einen wird seit 1993 der ökologische Landbau in der gesamten Schweiz gefördert. Zum anderen ist der Umbau des allgemeinen Agrarstützungssystems in den Jahren 1993 bis 1996 zu nennen, der wie in der EU einen Abbau der hohen Preisstützungen und die Förderung über Direktzahlungen umfasste. Wichtig in diesem Zusammenhang ist der Volksentscheid von 1996, in dem bestimmt wurde, dass die Direktzahlungen in Zukunft an Umweltleistungen zu binden sind. Der Umbau des Agrarstützungssystems resultierte in seiner Endphase mit 750 Euro/ha in einer sehr hohen Basisförderung. Für Biobetriebe wurden darüber hinaus kräftige Aufschläge gewährt (z. B. für Ackerland 375 Euro/ha). Die Prämien sind kumulierbar mit einigen anderen Förderprogrammen, so dass für Biogroßbetriebe zusätzlich zur Basisförderung Prämien in Höhe von 625 Euro/ha erzielt werden können. Für artgerechte Tierhaltung, in der Regel üblich in Biobetrieben, gibt es Zusatzprämien in Höhe von 84 bis 112 Euro je Vieheinheit (ab 2001: 114 bis 142 Euro je VE). Auch auf der Marktseite lassen sich in den Jahren 1993 bis 1996 einige wichtige Ereignisse beobachten. Hier ist vor allem der Eintritt der Handelskette Co-op in das Biogeschäft im Jahr 1993 und von Migros im Jahr 1996 zu nennen. Interessant sind die deutlich unterschiedlichen Marketingstrategien dieser beiden Handelsketten. Während Co-op die ökologischen Dachmarken konsequent als Kommunikationsflaggschiff einsetzt, platziert Migros die Bioprodukte im Wellness- und Fitnessbereich, um insbesondere jüngere Kunden anzusprechen. Die Entwicklung des ökologischen Landbaus in der Schweiz ist ganz allgemein durch ein relativ gleichmäßiges, kontinuierliches Wachstum gekennzeichnet.

Der in der Graphik deutlich erkennbare Wachstumssprung von 1995 bis Ende 1996 wird von Beobachtern der Bioszene in der Schweiz zum Teil darauf zurückgeführt, dass im Jahr 1995 verschiedene Studien veröffentlicht wurden, die auf die ökonomische Vorteilhaftigkeit des ökologischen Landbaus unter den damaligen Bedingungen hinwiesen. Außerdem wurden mit Beginn des gleichen Jahres als Reaktion auf den allgemeinen Einkommensdruck in der gesamten schweizerischen Landwirtschaft die Prämien erhöht. Von dieser Prämienhöhung haben insbesondere Biobetriebe profitiert. So wurden die Prämien für ökologisch bewirtschaftetes Ackerland um weitere 130 Euro je ha angehoben. In der Summe ergeben die gewährten Direktzahlungen für einen ökologisch bewirtschafteten Hektar Ackerland etwa 2 400 DM (für Getreide sogar 2 900 DM/ha). Abschließend sei noch einmal hervorgehoben, wie vergleichsweise gleichmäßig sich der ökologische Landbau in der Schweiz entwickelt hat. Das deutet darauf hin, dass die einzelnen Bereiche, also Angebot, Nachfrage, Verarbeitung, Vermarktung, sehr organisch miteinander gewachsen sind.

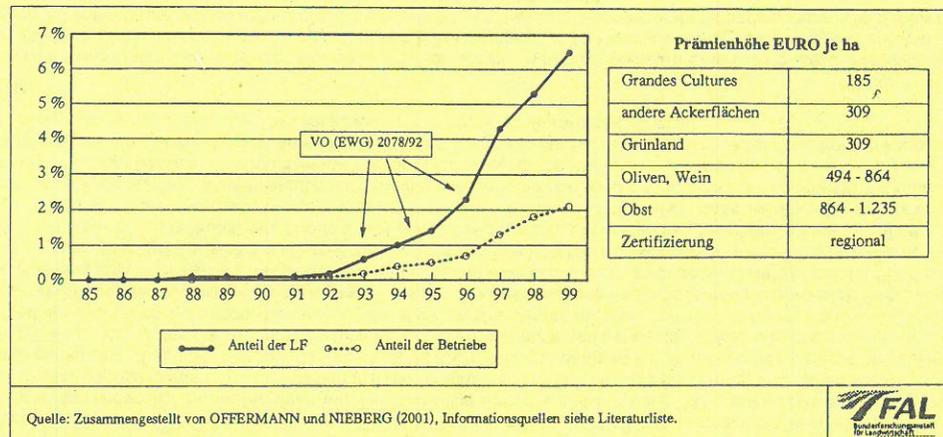
Graphik 3: Entwicklung und Förderung des ökologischen Landbaus in der Schweiz



1) Livestock unit.  
 Quelle: Zusammengestellt von OFFERMANN und NIEBERG (2001), Informationsquellen siehe Literaturliste.



Graphik 4: Entwicklung und Förderung des ökologischen Landbaus in Italien



Die Entwicklung des ökologischen Landbaus in Italien

Für Italien liegen trotz des enormen Wachstums der ökologischen Landwirtschaft nur relativ wenig Informationen vor, so dass die Analyse für Italien leider recht mager ausfallen muss. Der ökologische Landbau hat sich in Italien seit Anfang der neunziger Jahre rasant entwickelt, wobei vor allem einige südliche Regionen sehr hohe Wachstumsraten aufweisen. Inzwischen werden fast 7 % der Fläche ökologisch bewirtschaftet. In absoluten Zahlen sind das fast 1 Mio ha.

Italien weist demnach den größten "Ökosektor" in Europa auf. Auffallend ist der große Unterschied zwischen dem Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche und dem Anteil der ökologisch bewirtschafteten Betriebe. Es wirtschaften demnach vor allem überdurchschnittlich große Betriebe nach den Kriterien des ökologischen Landbaus.

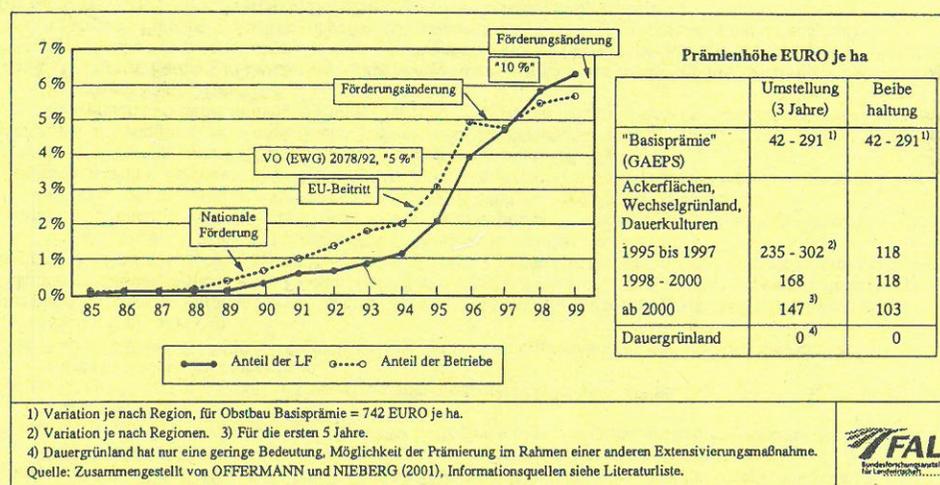
Mit der Umsetzung der EU-Verordnung 2078/92 begann in Italien die staatliche Förderung des ökologischen Landbaus. Die Einführung der Ökoförderung zog sich über mehrere Jahre hin, da die Agrarumweltprogramme, in deren Rahmen die ökologische Wirtschaftsweise gefördert wurde, in den verschiedenen Regionen zu unterschiedlichen Zeitpunkten implementiert worden sind. Der Einfluss der Förderung auf die Ausbreitung des ökologischen Landbaus ist deutlich sichtbar. Dies gilt vor allem für Regionen mit extensiver Weidewirtschaft, wo die Förderung ein willkommenes Zusatzeinkommen darstellt (z.B. Sardinien). Andererseits fällt nach den uns zur Verfügung stehenden Zahlen auf, dass von der zertifizierten Fläche nur ca. 50 % im Rahmen der EU-Verordnung 2078/92 gefördert werden. Obwohl wahrscheinlich nicht allein verantwortlich, so deutet dies doch auf den zweiten wichtigen Einflussfaktor für die Ausbreitung des ökologischen Landbaus in Italien hin: eine stark gestiegene Nachfrage auf dem Markt für Ökoprodukte und hier in erster Linie auf dem Exportmarkt. Experten gehen davon aus, dass ca. 50 % der Ökoerzeugung exportiert werden. Es handelt sich dabei insbesondere um Südrüchte und Gemüse, vor allem aus den südlichen Regionen (z.B. Sizilien), aber auch um Olivenöl, Wein und andere Spezialitäten.

Die Entwicklung des ökologischen Landbaus in Finnland

Der ökologische Landbau in Finnland bekam Ende der achtziger Jahre mit der Einführung einer nationalen Umstellungsförderung einen deutlichen Aufschwung. Das nächste wichtige Ereignis ist der EU-Beitritt Finnlands im Jahr 1995 mit einer ganz starken Absenkung der Preise für konventionelle Produkte als Folge. Quasi über Nacht fielen die Preise um 46 %. Dadurch erhöhte sich die relative Vorzüglichkeit des ökologischen Landbaus schlagartig. Von Bedeutung ist weiterhin die mit dem Beitritt verbundene Einführung von Agrarumweltprogrammen gemäß EU-Verordnung 2078/92. In damaligen Schätzungen wurde davon ausgegangen, dass im Jahr 2000 etwa 5 % der Fläche ökologisch bewirtschaftet werden. Wie aus der Graphik 5 ersichtlich ist, wurde dieses Ziel schon 1997 erreicht. Aufgrund budgetärer Begrenzungen wurde daraufhin das Förderprogramm für Neueinsteiger geschlossen. 1998 wurde dann ein neues Förderprogramm mit deutlich abgesenkten Förderprämien eröffnet. Während in den Jahren 1995 bis 1997 zusätzlich zur regional unterschiedlichen Basisförderung Prämien zwischen 235 und 300 Euro/ha gezahlt wurden, betrug die Prämien in den Jahren 1998 bis 2000 nur noch 168 Euro/ha. Damit wurde der Anreiz zur Umstellung leicht gesenkt.

Die Agrarumweltprogramme wurden mit Ablauf der ersten Förderperiode neu aufgelegt. Das neue Umsetzungsziel für Ökolandbau lautet 10 % im Jahre 2006. Aufgrund der Annahme, dass sich mit den beschlossenen Preissenkungen und der Ausweitung der Direktzahlungen unter der Agenda 2000 die relative Vorzüglichkeit des Ökolandbaus weiter erhöhen wird, wurden die Ökopremien im neuen Förderprogramm erneut leicht nach unten korrigiert.

Graphik 5: Entwicklung und Förderung des ökologischen Landbaus in Finnland

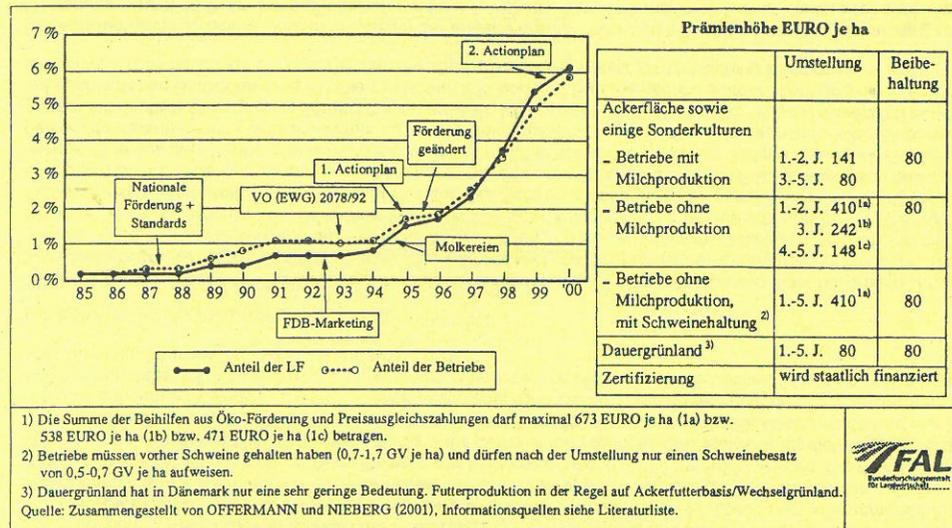


Die Entwicklung des ökologischen Landbaus in Dänemark

Dänemark hat als erstes Land Europas 1987 eine Förderung der Umstellung auf Ökolandbau eingeführt. Im gleichen Jahr wurden nationale Richtlinien beschlossen. In der Folge kam es zu einem leichten Anstieg der ökologisch bewirtschafteten Fläche, der 1991 jedoch zum Erliegen kam. 1993 sind die nächsten wichtigen Ereignisse zu beobachten. Dies war zum einen die Umsetzung der Förderung im Rahmen der Agrarumweltprogramme gemäß VO (EWG) 2078/92, zum anderen der Einstieg von FDB, einer der großen Handelsketten in Dänemark, in das Geschäft mit Ökoprodukten. Dieser Einstieg wurde einerseits von einer groß angelegten Marketingkampagne begleitet, andererseits wurden die Preise für den Endkonsumenten deutlich abgesenkt. Aus dieser Zeit wird von leer geräumten Bioregalen und Schlangen vor den Bioläden berichtet. Auffallend aber ist, dass es trotz dieser beiden Ereignisse, einem „Push“ durch die Förderung des Angebots auf der einen Seite und einem „Pull“ durch die Förderung der Nachfrage auf der anderen Seite, zu keiner direkten Erhöhung der ökologisch bewirtschafteten Fläche kam. Erst als 1995 die Zwischenstufe, in diesem Fall größere Molkereien, in den Ökomarkt einstieg, kam es zu einem deutlichen Anstieg der ökologisch bewirtschafteten Fläche. Die Molkereien boten umstellungswilligen Milchviehbetrieben sehr günstige Konditionen. Es wurde ein Preisaufschlag von 20 % für fünf Jahre garantiert. Dieser Öko-Aufschlag wurde sogar schon in den ersten zwei Umstellungsjahren gezahlt, obwohl die in diesen Jahren erzeugte Milch noch gar nicht ökologisch vermarktet werden konnte. Dieses „Projekt Ökomilch“ war für die Molkereien und damit letzten Endes auch für die konventionellen Lieferanten mit einem erheblichen Risiko verbunden. Es war nämlich nicht abzusehen, ob sich die Vermarktung von Biomilch im Endeffekt tatsächlich rechnen würde. Vor diesem Hintergrund ist die genaue Ausgestaltung der Verträge von besonderem Interesse. So wurde in den Verträgen vereinbart, dass ein genereller Aufschlag gezahlt wird, wenn mehr als 50 % der angelieferten Ökomilch auch tatsächlich ökologisch vermarktet werden (Bonusmodell von MD-Foods und Kloever). Bei Erreichung dieses Ziels bekommen alle Milchlieferanten einen Bonus, der für die liefernden Biobetriebe allerdings etwas niedriger ausfällt als für die konventionellen Milchlieferanten. Dies entspricht quasi einer Risikoprämie für die konventionellen Landwirte. Wer das Risiko trägt (z.B. durch zusätzliche Investitionen bei der Entwicklung von Bioprodukten und durch den garantierten Bioaufschlag), soll bei Erfolg später auch beteiligt werden.

Das nächste wichtige Ereignis fand im Jahr 1995 statt: die Verabschiedung des ersten Aktionsplans. Der Aktionsplan wurde vom Nationalen Rat für Ökologische Landwirtschaft erarbeitet. Diesem Rat gehören neben Ökoverbänden auch eine Reihe von anderen Organisationen, wie beide Bauernverbände, an. Dieser Plan wurde fast unverändert von der dänischen Regierung übernommen und verabschiedet. Er sah eine Förderung des ökologischen Landbaus zur Befriedigung der Nachfrage vor. Der Plan ist sehr umfassend, er enthält eine Reihe von Empfehlungen. Der gesamte Sektor sollte gefördert werden, d. h. neben dem Angebot auch die Beratung, die Forschung und vor allem die Vermarktung. Charakteristisch für die Förderung des Ökolandbaus in Dänemark ist, dass nur ca. ein Drittel der Fördergelder über die Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe ausgezahlt wurde. Sollte der Aktionsplan mit einer einzigen Überschrift bezeichnen werden, so wäre „Ökolandbau als Marktchance“ am treffendsten.

Graphik 6: Entwicklung und Förderung des ökologischen Landbaus in Dänemark



Die Umsetzung des Aktionsplans wurde regelmäßig evaluiert. Dies führte 1996 zu einer Anpassung der Förderung als Reaktion auf eine sehr ungleichgewichtige Umstellung von Betriebstypen. Die Umstellung beschränkte sich nämlich in erster Linie auf die Milchviehbetriebe. Um eine Umstellung auch von anderen Betriebstypen und dadurch eine erweiterte Angebotspalette zu erreichen, wird seit 1996 an Marktfruchtbetriebe und Schweine haltende Betriebe<sup>1)</sup> ohne Milchquote während der Umstellungszeit eine erhöhte Förderung ausbezahlt (410 Euro/ha). Für Betriebe mit Milchquote wird dagegen mit 141 Euro/ha in den ersten zwei Umstellungsjahren und 80 Euro/ha ab dem dritten Jahr eine im europäischen Durchschnitt recht niedrige Prämie gewährt. Seit 1996 ist wieder ein starker Anstieg der ökologisch bewirtschafteten Fläche zu beobachten. Obwohl die Förderung für Marktfruchtbetriebe und Schweine haltende Betriebe ohne Milchquote deutlich erhöht worden ist, sind es in der Mehrzahl weiterhin Milchviehbetriebe gewesen, die aufgrund von Marktpulsen umgestellt haben. Als ein Hemmnis für die Umstellung von Schweine haltenden Betrieben wird der in der Richtlinie geforderte und nach der Umstellung nachzuweisende Viehbesatz von 0,5 bis 0,7 GV/ha genannt. Diese Spanne wird als viel zu eng angesehen; die Betriebsleiter hätten Angst, bei kurzfristigem Unter- oder Überschreiten dieser Marge ihren Prämienanspruch zu verlieren.

1999 wurde ein zweiter Aktionsplan verabschiedet. Dieser Plan enthält abermals ein Produktionsziel, und zwar 10 % ökologisch bewirtschaftete Fläche bis zum Jahr 2003. Darüber hinaus steht an sehr prominenter Stelle ein Exportziel. In dem Plan finden sich Formulierungen wie: Der derzeitige Entwicklungsvorsprung Dänemarks bei ökologischen Produkten soll genutzt werden, um die Position in Exportmärkten zu sichern, solange die Barrieren für einen Markteintritt noch gering sind, d. h. also, solange die Exportmärkte noch nicht von dortigen Anbietern oder Handelszeichen belegt sind. Damit wird auf den Ökomiilchsee in Dänemark reagiert. Schätzungen gehen davon aus, dass heutzutage ca. zwei Drittel der ökologisch erzeugten Milch konventionell vermarktet werden müssen. Der zweite Aktionsplan könnte also die Überschrift „Ökolandbau als Exportmarktchance“ tragen. Als Zielländer des Exportes werden ausdrücklich England und Deutschland identifiziert. Interessanterweise wird im zweiten Aktionsplan aber auch dem Umweltziel bei der Förderung des ökologischen Landbaus eine größere Bedeutung zugemessen. Schließlich enthält der Aktionsplan eine Reihe von Empfehlungen, die darauf abzielen, Größen- und Spezialisierungseffekte auch im ökologischen Landbau zu nutzen, natürlich ohne die ökologischen Prinzipien zu kompromittieren. Konkret bedeutet dies, dass derzeit in Dänemark umfangreiche Forschungsprojekte finanziert werden, in deren Rahmen praxisnahe Konzepte zur Kooperation Vieh haltender und viehloser Betriebe entwickelt werden sollen. Dies ist ein gutes Beispiel für die Herangehensweise Dänemarks, die im Vergleich zu vielen anderen europäischen Ländern als wesentlich unideologischer bezeichnet werden kann und auf breiter Kooperation zwischen den verschiedenen Akteuren im Agrarbereich basiert.

**Fazit**

Alle hier beleuchteten Länder weisen eine sehr unterschiedliche, individuell geprägte Entwicklung auf. Die Möglichkeit, ein allgemeingültiges Fazit zu ziehen, aus dem sich Empfehlungen für die Politikgestaltung in Deutschland ableiten ließen, ist daher begrenzt - zu unterschiedlich sind die historischen und aktuellen Rahmenbedingungen. Die Schlussfolgerungen bleiben daher auf folgende Beobachtungen der Analyse begrenzt:

<sup>1)</sup> Diese Betriebe müssen vor der Umstellung Schweine gehalten haben, und zwar mit einem Besatz zwischen 0,7 bis 1,7 GV/ha, und nach der Umstellung einen Besatz von 0,5 bis 0,7 GV/ha vorweisen können.

- Die Klärung des Politikziels ist eine wesentliche Voraussetzung für eine sinnvolle und erfolgreiche Förderpolitik, wobei die damit verbundenen Hintergrundziele ebenso die Wahl und Ausgestaltung der Instrumente bestimmen. Unabhängig davon, ob der Schwerpunkt des Politikziels im Markt-, Umwelt- oder Einkommensbereich liegt, ist die Implementierung eines Mix von unterschiedlichen Förderinstrumenten sicherlich in jedem Falle sinnvoll. Auch bei einer eher umweltorientierten Förderung (wie z.B. in Schweden), die auf die Umstellung einer möglichst hohen Quantität an Fläche abzielt, ist es sinnvoll, die Marktentwicklung nicht völlig außer Acht zu lassen, weil durch eine Förderung auch in diesem Bereich die Umstellungskosten gesenkt und Ungleichgewichte vermieden werden können.
- Quantitative Ziele sind aus Sicht der ökonomischen Theorie zwar sehr kritisch zu beurteilen. Die Formulierung von quantitativen Zielvorstellungen seitens der Politik wie z.B. die Erhöhung des Flächenanteils auf 10 %, möglichst basierend auf einem breiten gesellschaftlichen Dialog, kann für die Entwicklung des ökologischen Landbaus hilfreich sein. So weisen die Erfahrungen einiger Länder darauf hin, dass quantitative Zielvorgaben oder Zielvorstellungen wichtige psychologische Symbole sein können. Sie sind ein Zeichen für die Berechenbarkeit und Verlässlichkeit der Politik. Entscheidend ist, dass eine solche Zielvorgabe von der Gesellschaft als realistisch und als in einem überschaubaren Zeitrahmen umsetzbar empfunden wird.
- Die betriebliche Förderung durch Direktzahlungen hat in vielen Fällen einen ganz deutlichen Einfluss auf die Entwicklung des ökologischen Landbaus gehabt. Neben der Förderhöhe sind hierbei auch die Förderbedingungen zu beachten. Allein mit finanziellen Anreizen für landwirtschaftliche Betriebe ließen sich hohe Umstellungsraten erzielen. Um jedoch ein kontinuierliches und organisches Wachstum zu erreichen und Entwicklungssprünge mit ihren jeweiligen Anpassungsproblemen zu vermeiden, sollten andere Förderbereiche wie Ausbildung, Beratung, Forschung und Marktentwicklung nicht vernachlässigt werden.
- In diesem Zusammenhang ist vor allem der Aktionsplan als Instrument zu nennen, der auf einer Analyse des Sektors beruht. Dieser erscheint sehr geeignet, um die Förderung zu strukturieren und zu koordinieren. Die Erstellung einer Liste von Einzelempfehlungen erlaubt darüber hinaus das regelmäßige Monitoring der Umsetzung eines solchen Aktionsplanes. Dieses Vorgehen ermöglicht eine rasche und gezielte Formulierung von Anpassungsmaßnahmen.

**Literatur- und Datenquellen**

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (2000): ÖPUL 2000. Sonderrichtlinie für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft; ZI.25.014/37-II/B8/00 vom 27.7.2000, C I.

Danish Directorate for Development, Ministry of Food, Agriculture and Fisheries (1999): Action plan II. Developments in organic farming. English summary. <http://www.dffe.dk/publikationer/Actionplan-II-UK/actindex.htm>

Einarsson, Peter; EKOLOGISKA LANTBRUKARNA (Swedish Association of Ecological Farmers); persönliche Mitteilungen im März 2001.

Compagnoni, A., Pinton, R. and R. Zanolì: Organic Farming in Italy ([http://www.organic-europe.net/country\\_reports/italy/default.asp](http://www.organic-europe.net/country_reports/italy/default.asp))

Fibiger Nørreft, T.: Organic Agriculture in Denmark ([http://www.organic-europe.net/country\\_reports/denmark/default.asp](http://www.organic-europe.net/country_reports/denmark/default.asp))

Foster, C. and N. Lampkin (2000): European organic production statistics, 1993-98. Organic Farming in Europe, Vol 9. Stuttgart: Universität Hohenheim.

Graf, S. and H. Willer (Ed.) (2000): Organic Europe (<http://www.organic-europe.net>); Stiftung Ökologie & Landbau (SÖL): Bad Dürkheim.

Heinonen, S.: Organic Farming in Finland ([http://www.organic-europe.net/country\\_reports/finland/default.asp](http://www.organic-europe.net/country_reports/finland/default.asp))

Källander, I.: Organic Agriculture in Sweden ([http://www.organic-europe.net/country\\_reports/sweden/default.asp](http://www.organic-europe.net/country_reports/sweden/default.asp))

Lampkin, N., Foster, C., Padel S. and P. Midmore (1999): The policy and regulatory environment for organic farming in Europe. Organic Farming in Europe, Vol. 1, Stuttgart: Universität Hohenheim.

Lampkin, N., Foster, C. and S. Padel (1999): The policy and regulatory environment for organic farming in Europe: Country reports. Organic Farming in Europe, Vol. 2, Stuttgart: Universität Hohenheim.

Michelsen, J. and V. Soegaard (1999): Policy Instruments for Promoting Conversion to Organic Farming and their Effects in Europe 1985-96. Research report EU project Fair3-CT96-1794.

Michelsen, J., Lynggaard, K., Padel, S. and C. Foster (2000): Institutional factors influencing variations in the rate of conversion to organic farming in Europe 1985-96. In-depth studies of selected nations/regions. Research report EU project Fair3-CT96-1794.

Niggli, U.: Organic Farming in Switzerland ([http://www.organic-europe.net/country\\_reports/switzerland/default.asp](http://www.organic-europe.net/country_reports/switzerland/default.asp))

Petersen, Christian vom Landwirtschaftlichen Hauptverein für Nordschleswig; persönliche Mitteilungen im März 2001.

Pohl, A.: Organic Farming in Austria: ([http://www.organic-europe.net/country\\_reports/austria/default.asp](http://www.organic-europe.net/country_reports/austria/default.asp))

Wehland, W. (1996): Milch: Warum in Dänemark die Biowelle rollt. In: top agrar 9/96, S. 24 – 28.