

**Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und Ländliche Räume**

Hiltrud Nieberg

**Ansätze für einen Ausbau der staatlichen Förderung der
Produktion**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2001**

Also available at:
http://www.bal.fal.de/download/Tagung_2001_Nieberg.pdf

Ansätze für einen Ausbau der staatlichen Förderung der Produktion

*Dr. Hiltrud Nieberg, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume, Braunschweig*

Der ökologische Landbau wird in der Bundesrepublik Deutschland seit 1989 finanziell gefördert. Er weist seitdem eine sehr dynamische Entwicklung auf. In den letzten elf Jahren hat sich die ökologisch bewirtschaftete Fläche mehr als verzehnfacht. Inzwischen wird eine Vielzahl von Maßnahmen angeboten, die auf die Förderung des ökologischen Landbaus abzielen. Zu nennen sind hier neben der Förderung der Betriebe über Flächenprämien und Kontrollkostenzuschüsse die Förderung von Erzeugergemeinschaften, Förderung der hofeigenen Verarbeitung und Vermarktung, Investitionsförderung, Öffentlichkeitsarbeit und Verbraucheraufklärung, Förderung von Ausbildung, Beratung und Forschung im Bereich des ökologischen Landbaus sowie eine Reihe von Pilot-, Modell und Demonstrationsvorhaben auf den Gebieten von Verarbeitung und Vermarktung von Ökoprodukten. Schwerpunkt der Förderung ist nach wie vor die Förderung der Betriebe mit Hilfe von Flächenprämien.

Seit dem Jahr 2000 werden ökologisch wirtschaftende Betriebe im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums (VO (EG) Nr. 1257/1999) gefördert. Die EU-Verordnung ist nicht nur in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU, sondern auch innerhalb Deutschlands je nach Bundesland sehr unterschiedlich umgesetzt worden. Es variieren nicht nur die Förderbedingungen, sondern auch die Förderhöhen zum Teil beträchtlich.

Die Höhe der Beihilfen für die *Einführung des ökologischen Landbaus* variiert für Ackerflächen von 250 DM/ha in Mecklenburg-Vorpommern bis 450 DM/ha in Sachsen und Bayern, wobei in Sachsen in den ersten zwei Umstellungsjahren ein Aufschlag in Höhe von 100 DM/ha und in Hamburg von 300 DM/ha gewährt wird. Auf Grünlandflächen variiert die Beihilfe von 250 DM/ha in Mecklenburg-Vorpommern bis 450 DM/ha in Bayern und Thüringen bzw. 600 DM/ha in Hamburg (allerdings nur in den ersten zwei Jahren). Für Dauerkulturflächen werden zwischen 1000 DM/ha (Bayern) und 1900 DM/ha (Nordrhein-Westfalen) gewährt. Hamburg zahlt in den ersten zwei Umstellungsjahren sogar 2800 DM/ha. Die in Hamburg gewährte Sonderbeihilfe ist auf einen Maximalbetrag von 30.000 DM je Unternehmen begrenzt.

Die Förderung der *Beibehaltung des ökologischen Landbaus* variiert zum Teil noch stärker als die Förderung der Einführung. Die höchsten Beibehaltungsprämien für Ackerflächen werden in Sachsen und Bayern mit 450 DM/ha gewährt, die niedrigsten in Berlin, im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern mit 200 DM/ha. Die Förderung der Grünlandflächen variiert zwischen 450 DM/ha in Bayern und 200 DM/ha in den Ländern Berlin, Saarland und Mecklenburg-Vorpommern. Die Dauerkulturflächen werden am höchsten in Nordrhein-Westfalen mit 1400 DM/ha prämiert, am niedrigsten im Saarland mit 800 DM/ha.

Hervorzuheben ist weiterhin, dass in einigen Ländern das Fördervolumen je Unternehmen beschränkt ist. Der Förderhöchstbetrag je Unternehmen und Jahr beträgt in Bayern 24.000 DM und in Rheinland-Pfalz 35.000 DM.

Europaweit betrachtet werden in den meisten Regionen Deutschlands Prämien gewährt, die etwas unterhalb des europäischen Durchschnitts liegen. Die hohe Varianz der Flächenprämie sowohl innerhalb Deutschlands als auch innerhalb Europas und die damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen sowie das proklamierte Ziel „10 bzw. 20 % Flächenanteil in fünf bzw. zehn Jahren“ legen eine Modifizierung der für die Erzeugung gewährten Prämien nahe. Das Problem dabei ist, dass es die eine, für alle Betriebe angemessene Prämie nicht gibt, da die Umstellung in verschiedenen Unternehmen unterschiedliche hohe Kosten verursacht (z. B. je nach Standortgüte, Betriebstyp, Fähigkeiten des Betriebsleiters). Über die Prämienhöhe lässt sich c. p. das Flächenangebot steuern. Ist das Flächenangebot im Sinne der Zielsetzung der Regierung zu niedrig, wäre eine Erhöhung der Prämien zu erwägen, ist

es zu hoch, können die Prämien abgesenkt werden. Bei der Durchschnittskalkulation wird es immer Betriebe geben, für die die angebotene Prämie zum Ausgleich der Anpassungskosten nicht ausreicht, und solche, bei denen die Anpassungskosten überkompensiert werden. Um die beispielsweise je nach Standort und Betriebstyp variierenden Umstellungskosten besser zu berücksichtigen, sollte über eine stärkere Differenzierung der Prämien nachgedacht werden.

Durch eine Differenzierung könnte bei einem gleich hohen Finanzbudget ein höherer Flächenanteil ökologisch bewirtschafteter Fläche erzielt und damit die Effizienz der staatlichen Zahlungen erhöht werden. Bei diesen Überlegungen sind jedoch die mit zunehmender Differenzierung teilweise ansteigenden Administrations- und Kontrollkosten zu berücksichtigen.

Zur weiteren Ausgestaltung der Prämierung des ökologischen Landbaus werden folgende Vorschläge zur Diskussion gestellt:

- Deutliche Erhöhung der Prämie in den ersten zwei Umstellungsjahren, da in den ersten beiden Jahren nach der Umstellung die Erzeugnisse in der Regel nur zu konventionellen Preisen vermarktet werden können.
- Differenzierung der Prämienhöhe für Ackerflächen während der ersten fünf Umstellungsjahre nach der Produktivität des Standortes (z.B. gemessen am durchschnittlichen Getreideertrag der Region). Sowohl der relative als auch der absolute Ertragsrückgang nach der Umstellung nimmt mit zunehmender Ertragskraft des Betriebs bzw. der Region zu. Das führt vor allem in der Umstellungsphase bzw. bei niedrigen Erzeugerpreisen zu deutlich unterschiedlichen Umstellungskosten.
- Differenzierung der Grünlandprämie nach dem rauhutterfressenden Großviehbesatz je ha Hauptfutterfläche (RGV/ha HFF). Die Kosten der Umstellung bei Betrieben mit Wiederkäuern werden zu einem erheblichen Teil durch den Rückgang der Erträge bei den Futterpflanzen bedingt, der durch Zupacht, Ausdehnung des Ackerfutteranbaus oder Bestandsreduzierung ausgeglichen werden muss. Eine Einheitsprämie vernachlässigt, dass diese Kostensteigerung bei Betrieben mit hoher Besatzdichte größer ausfällt.
- Erhöhte Flächenprämien für Veredlungsbetriebe. Die Umstellung von Veredlungsbetrieben kann potentiell einen hohen Beitrag zu den Zielen der Agrarumweltprogramme leisten. Veredlungsbetriebe sind im Ökobereich jedoch bisher unterrepräsentiert. Die derzeit gewährten Flächenprämien sind für die meisten Veredlungsbetriebe nicht attraktiv (hohe Kosten durch Bestandsreduzierung, Anstieg der Futterkosten je Tier, Umbau der Gebäude etc.). Eine erhöhte Flächenprämie wird jedoch allein häufig nicht ausreichen. Gefragt sind deshalb vor allem Investitionsbeihilfen und Spezialberatungsangebote.
- Erzeugerpreisabhängiger Prämienaufschlag in Anlehnung an das „Deficiency payments system“. Die Gefahr, dass bei einer starken Ausdehnung des Angebots die Preise sinken und somit die auf derzeitigen Preisen basierenden Prämien nicht mehr zur Kompensation ausreichen, halten Landwirte von der Umstellung ab. Dieser hohen Risikoaversion könnte mit einer sehr hohen Prämie, die potentielle Preisänderungen berücksichtigt, begegnet werden. Effizienter wäre es, das Umstellungsrisiko durch einen erzeugerpreisabhängigen Prämienaufschlag zu vermindern. Konkret könnte das so lauten: Wenn der durchschnittliche Getreidepreis auf 35 DM/dt und weniger fällt, dann wird ein nachträglicher Prämienaufschlag von 200 DM/ha gewährt.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass eine alleinige Erhöhung der Flächenförderung, unabhängig davon, wie sie ausgestaltet ist, für eine deutliche Ausdehnung des ökologischen Landbaus wenig sinnvoll ist. Gebraucht werden integrative Strategiekonzepte. Im Hinblick auf die Ausdehnung der Produktion darf der vermehrte Beratungsbedarf seitens der Landwirte nicht vernachlässigt werden.