

Wirkungsanalyse von Steuerungselementen zur Stimulierung des Biologischen Landbaus – Akzeptanz und Erfordernisse aus Sicht der Bäuerinnen und Bauern

Leopold KIRNER und Michael EDER

Zusammenfassung

Die Akzeptanz des Biologischen Landbaus seitens der BetriebsleiterInnen wird, je nach Betriebsausrichtung, in unterschiedlichem Ausmaß direkt oder indirekt von ordnungspolitischen, ökonomischen und horizontalen Instrumenten beeinflusst. Sollen in Zukunft Steuerungselemente in Hinblick auf eine Ausweitung des Biologischen Landbaus erfolgreich sein, müssen sie wesentlich mehr auf die einzelnen Erfordernisse in den Betriebsgruppen Bedacht nehmen und auf deren spezielle Problembereiche ausgerichtet sein. Das kann z.B. die Ausgestaltung von Prämien, Beihilfen für notwendige Investitionen bei der Umstellung oder die Unterstützung in der Vermarktung sein. Daneben spielen auch persönliche Motive und das soziale Umfeld eine entscheidende Rolle. Diese Aspekte können durch kurzfristig eingesetzte Steuerungselemente nicht von heute auf morgen neu gestaltet und schon gar nicht verordnet werden. Hierfür ist ein länger dauernder Prozess unter Einbindung von allen im ländlichen Raum agierenden Kräften nötig.

Schlagnworte: Biologischer Landbau, Politische Steuerung, Instrumente, Akzeptanz, Wirkungsanalyse.

Summary

The acceptance of organic farming by farmers is influenced directly or indirectly and to a varying degree depending on the farm type, by market, economic and horizontal policy instruments. If in future policy tools aim at being successful in promoting organic farming, they must distinguish various farm types and target their specific needs. This can

take the form of requirements for direct payments, financial support for investments necessary at conversion or marketing support. Personal motives and the social framework also play a decisive role. However, these aspects cannot be changed in the short term using policy tools, nor can they be prescribed. To influence these aspects, a long term process under inclusion of all rural actors is necessary.

Keywords: organic farming, policy measures, instruments, acceptance, impact assessment.

1. Einleitung und Problemstellung

Die Gesellschaft erwartet sich von der Landwirtschaft eine umweltschonende und risikoarme Erzeugung qualitativ hochwertiger aber auch preisgünstiger Lebensmittel bei gleichzeitig artgerechter Haltung der Tiere. Der Biologische Landbau ist durch seine Richtlinien eindeutig definiert und kommt den Erwartungen eines Großteils der Bevölkerung sehr nahe. Die umweltschonende und tiergerechte Produktionsweise verursacht in der Regel geringere Ertragsleistungen, erhöht das produktionstechnische und ökonomische Risiko und erfordert diverse Anpassungen der Betriebsorganisation und -Ausstattung zur Einhaltung der Richtlinien. Viele Komponenten der ökologischen Qualität des Biologischen Landbaus sind jedoch nicht marktfähig. Außerdem geben die aktuellen Preis-Kosten-Verhältnisse nicht die ökologische Wahrheit wieder, negative externe Effekte der konventionellen Landwirtschaft bleiben meist außer Ansatz (vgl. Heißenhuber 2001, 11ff).

Der Biologische Landbau wird von Bauern und Bäuerinnen praktiziert. Damit eine größere Anzahl von ihnen unter den Bedingungen des Biologischen Landbaus wirtschaftet, muss diese Wirtschaftsweise durch bestimmte Anreize attraktiv gestaltet werden. Im Folgenden wird für Österreich untersucht, welche Steuerungselemente die Akzeptanz der Bauern und Bäuerinnen zum Biologischen Landbau erhöhen. Dazu werden theoretische Überlegungen zur Akzeptanz am Biologischen Landbau und dessen Steuerungselemente angestellt. Dann wird die Entwicklung und die gegenwärtige Situation des Biologischen Landbaus in Österreich beleuchtet. Anschließend werden die Hemmnisse von Bäuerinnen und Bauern zum Biologischen Landbau analysiert und die Wirkung ausgewählter Steuerungselemente auf die Wettbewerbsfähigkeit des Biologischen Landbaus untersucht. Daraus sollen geeig-

nete Steuerungselemente zur Stimulierung der biologischen Wirtschaftsweise in Österreich abgeleitet werden.

2. Theoretische Überlegungen

2.1 Akzeptanz der Bauern und Bäuerinnen zum Biologischen Landbau

Nach SCHNEEBERGER und KIRNER (2001, 350f) wird die Entscheidung für oder gegen die Teilnahme am Biologischen Landbau in einer Region zu einem bestimmten Zeitpunkt aus dem Zusammenwirken der jeweils bestehenden Rahmenbedingungen für den Biologischen Landbau mit den betrieblichen Voraussetzungen stark beeinflusst. Als wesentliche Rahmenbedingungen für den Biologischen Landbau werden die Agrarstruktur, der Wissensstand über die Bioproduktion, die Biorichtlinien und die Bioorganisationen, das Förderungssystem, die Märkte für Bioprodukte sowie die Einstellung und das Wissen der Betriebsleiter angesehen. Der Know-how-Bedarf für eine erfolgreiche Bewältigung der Umstellung sowie die wirtschaftlichen Auswirkungen der biologischen Wirtschaftsweise ergeben sich aus den betrieblichen Bedingungen. Diese einzelbetrieblichen Voraussetzungen für die Umstellung unterscheiden sich von Region zu Region (z. B. die Agrarstruktur), sie ändern sich darüber hinaus im Zeitablauf (z. B. Preise, Förderungssystem, Wissen und Einstellung der Betriebsleiter).

Wohlbefinden und Lebensfreude aufgrund landwirtschaftlicher Tätigkeit werden nach WEINSCHENK (1997, 253) durch folgende Kriterien hervorgerufen: einerseits durch den Wirtschaftserfolg - also durch Gewinne und Einkommen und deren Verwendung - und andererseits durch den Umgang mit Tieren und Pflanzen, durch die Bewahrung der Schönheit der Landschaft und durch das Gefühl, seiner ökologischen Verantwortung gerecht zu werden. Zwischen diesen Kriterien muss der Betriebsleiter und seine Familie wählen. Dem Verzicht auf Gewinn zugunsten anderer Ziele - beispielsweise ökologische Ziele - sind nach dem Autor natürliche Grenzen gesetzt.

Um den Biologischen Landbau in einer Region erfolgreich auszuweiten, sind nach MICHELSEN et al. (2001) fünf Schritte erforderlich: Im Schritt eins muss sich eine „Gesellschaftsgruppe Biologischer Landbau“ bilden, die sich von der „Gesellschaftsgruppe konventioneller

Landbau“ unterscheidet. Im nächsten Schritt sollte die Politik die ökologischen Produktionsstandards einheitlich festlegen. In Schritt drei geht es um die finanzielle Unterstützung für den Biologischen Landbau, Schritt vier erfordert den Aufbau von Beziehungen zwischen den Biobauern und den konventionell wirtschaftenden Bauern. In einem fünften Schritt sollte ein Markt für Öko-Lebensmittel als Teil des gesamten Lebensmittelmarktes geschaffen werden.

2.2 Steuerungselemente für den Biologischen Landbau

LAMPKIN (2001, 5) nennt als Hauptwachstumsfaktor des Biologischen Landbaus in den letzten Jahren vor allem die Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der Erzeugnisse, ein gestiegenes Verbraucherinteresse – nicht zuletzt unter dem Eindruck großer Unsicherheiten im konventionellen Bereich – und die politische Unterstützung durch die Agrarumweltmaßnahmen (Verordnung (EWG) Nr. 2078/92). Neben diesen Steuerungselementen zur Stimulierung des Biologischen Landbaus bzw. den begleitenden Faktoren gibt es noch eine ganze Reihe von weiteren Instrumenten die in unterschiedlichem Ausmaß auf die Entwicklung und Akzeptanz der biologischen Wirtschaftsweise wirken. Nach WYTRZENS et al. (2001, 45) lassen sich grundsätzlich drei Kategorien von Instrumenten (Steuerungselementen) unterscheiden: ordnungspolitische, ökonomische und horizontale Instrumente. In Tabelle 1 wird eine Zuordnung aktueller, den Biologischen Landbau tangierender Instrumente zu diesen drei Kategorien vorgenommen.

Die angeführten Instrumente wirken in unterschiedlichem Maße direkt oder indirekt auf die Attraktivität der biologischen Wirtschaftsweise ein. So sind z.B. Änderungen bei den Richtlinien oder bei den Prämien-sätzen für den Biologischen Landbau direkt an den Biologischen Landbau adressiert. Wird die Bioprämie je ha Ackerfläche gegenüber anderen Maßnahmen erhöht, so erhöht sich die Wettbewerbskraft des Biologischen Landbaus. Andere Instrumente, bei denen sich auf den ersten Blick keinerlei Zusammenhang zur biologischen Wirtschaftsweise herstellen lässt, üben bei genauer Betrachtung allerdings teils beträchtlichen Einfluss auf die Attraktivität – meist in ökonomischer Hinsicht – des Biologischen Landbaus aus. Ein Beispiel dafür ist die verpflichtende Flächenstilllegung im Rahmen der Kulturpflanzenflächenzahlung. An sich bietet die Flächenstilllegung eine Möglichkeit zur Förderung

des Nährstoffaufbaus im Boden für viehlose oder vieharme Biobetriebe, ist also durchaus positiv zu sehen. Im Zusammenwirken mit den Regelungen im Umweltprogramm ÖPUL (es werden keine ÖPUL-Prämien auf Stilllegungsflächen gewährt) ergibt sich jedoch speziell für die Biobetriebe ein erheblicher finanzieller Nachteil.

Tab. 1: Kategorisierung von Instrumenten zur Steuerung des Biologischen Landbaus

Ordnungspolitische Instrumente	Ökonomische Instrumente	Horizontale Instrumente
Richtliniengestaltung	Marktordnungsprämien	Beratung
Kontrollwesen	Bioprämien	Aus- und Weiterbildung
Kennzeichnung	Investitionsförderung	Forschung und Entwicklung
Umweltprogramm	Regionalprogramme	Wissenstransfer
Vertragsnaturschutz	Infrastrukturentwicklung	Öffentlichkeitsarbeit
Flächenstilllegung	Markenpolitik	Verbraucheraufklärung
Modulation	Vermarktungsprojekte	
Viehbesatzgrenzen	Beschaffungspolitik	
Quotenregime		
Hygieneverordnung		

3. Entwicklung des Biologischen Landbaus in Österreich

Der Beginn der Biobewegung in Österreich ist auf das Engagement von Pionierbauern und -Bäuerinnen zurückzuführen. Der erste Biobetrieb wird auf das Jahr 1927 datiert, erste Verbandsgründungen gab es ab 1962. Die Zahl der Biobetriebe wächst in der Anfangsphase nur langsam, im Jahr 1980 waren es rund 200 Betriebe. Von 1980 bis 1991 steigt die Biobetriebszahl auf knapp 2000, in dieser Zeit werden die verbandsartigen Organisationsstrukturen gefestigt und ausgebaut, Forschungsaktivitäten gesetzt und der Name „biologisch“ wird gesetzlich geregelt. Ab 1989 werden die Richtlinien intensiver bearbeitet und Umstellungsbeihilfen bereitgestellt. 1992 wird die Förderung auf alle Betriebe mit biologischer Wirtschaftsweise ausgedehnt („Biobauernzuschuss“), die Zahl der Biobetriebe steigt ab diesem Zeitpunkt rasant an. Ab 1994 setzt die bisher stärkste Entwicklungsphase des biologischen Landbaus ein, gefördert durch höhere Direktzahlungen im Rahmen des Österreichischen Agrar-Umweltprogramms sowie durch den Absatz von Bioprodukten über Handelsketten (vgl. FREYER et al. 2001). Mit rund 20.300 erreicht die Zahl der Biobetriebe im Jahr 1998 den vorläufigen Höhepunkt. 1999 sank die Anzahl der Biobetriebe um rund

200, im Jahr 2000 war eine weitere Abnahme um rund 1100 Betriebe zu verzeichnen (vgl. Abb. 1).

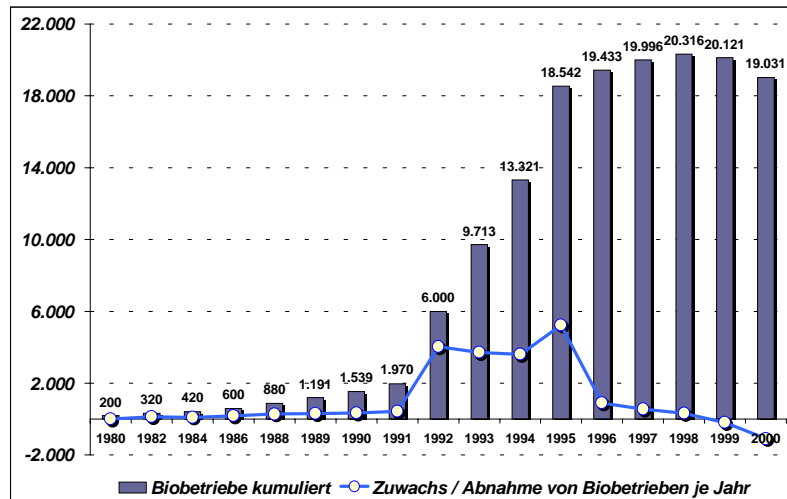


Abb. 1: Anzahl sowie jährliche Zu- bzw. Abnahme der Biobetriebe von 1980 bis 2000

Jedoch stellten in Österreich auch in den Jahren 1999 und 2000 Betriebe auf den Biologischen Landbau um. Von 1998 auf 1999 kamen 557 Betriebe neu hinzu, jedoch stiegen 752 Betriebe aus. Im darauffolgenden Jahr stellten 656 Betriebe um, 1746 Betriebe verließen diese Wirtschaftsweise. Von der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Jahr 2000 bewirtschafteten die Biobetriebe 25% Ackerland und 74% Grünland, der Rest waren Weingärten oder Obstanlagen. Davon unterscheidet sich die Kulturartenverteilung der Umstellungsbetriebe bzw. Ausstiegsbetriebe der vergangenen Jahre. Die Umstellungsbetriebe im Jahr 1999 bewirtschafteten 45% Ackerland, jene im darauffolgenden Jahr 56%. Demgegenüber hatten die Ausstiegsbetriebe im Jahr 2000 einen Ackerflächenanteil von 13%. Diese Zahlen lassen den Schluss zu, dass gegenwärtig die Umstellung im Grünlandgebiet an Attraktivität verloren hat, während Betriebe mit Ackerkulturen zunehmend an einer Umstellung interessiert sind.

3. Rahmenbedingungen, Umfeld und Wirtschaftlichkeit

3.1 Institutionen und Richtlinien

In Österreich gibt es zwei Bio-Dachverbände, elf Bioverbände und acht akkreditierte Kontrollstellen. Der Verband ERNTE für das Leben ist mit Abstand der größte Verband. Nicht Mitglied bei einem Verband sind die sogenannten „Codex-Betriebe“, sie wirtschaften nach den Richtlinien der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 und der Verordnung (EG) Nr. 1804/99 bzw. des Österreichischen Lebensmittelbuches (Codex Alimentarius).

Die österreichischen Anbaurichtlinien durchliefen einen vierstufigen Entwicklungsprozess, der vorläufig mit der Einführung des Tiergerechtheitsindex abgeschlossen ist. Durch das Lebensmittelbuch sind in Österreich über die Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 hinausgehend weitere Bestimmungen gültig. Biobetriebe mit Teilnahme an der ÖPUL-Maßnahme biologische Wirtschaftsweise müssen die Förderungsvoraussetzungen für den gesamten Betrieb erfüllen. Einzelne Betriebszweige können nicht umgestellt werden (z.B. die Weingärten des Betriebes). Weitere Regelungen ergeben sich für Mitgliedsbetriebe von Verbänden durch die Verbandsrichtlinien.

3.2 Förderungen

Die finanzielle Förderung der biologischen Wirtschaftsweise begann 1989 durch die Länder. Ab 1990 förderte der Bund Umstellungsbetriebe im Rahmen von Extensivierungsprojekten. Im Jahr 1991 wurde die "Umstellungsförderung" geschaffen. Ab 1992 erfolgte die Förderung der Biobetriebe unabhängig davon, ob sie sich in Umstellung befanden oder bereits anerkannt waren. Die Förderungsbedingungen, darunter der maximale Förderungsbetrag je Betrieb, änderten sich in den einzelnen Jahren. Seit 1995, dem ersten Jahr nach dem EU-Beitritt, wird der Biologische Landbau im Rahmen des Österreichischen Agrar-Umweltprogramms (ÖPUL) gefördert. Die Förderungsbedingungen verbesserten sich, auch der Förderungshöchstbetrag je Betrieb fiel weg, die Laufzeit des Programms wurde erstmals für fünf Jahre fixiert.

Der Großteil der Biobetriebe erhält eine Förderung im Rahmen des ÖPUL. Im Jahr 2000 waren es fast 97%, davon wählten 95% die ÖPUL-Maßnahme biologische Wirtschaftsweise und 5% andere ÖPUL-

Maßnahmen. Die Prämien bei der biologischen Wirtschaftsweise werden in Form von Flächenprämien gewährt. Je Hektar Ackerland betragen diese 4500 ATS (327 Euro) und je Hektar Grünland bei einem Viehbesatz von mehr als 0,5 GVE je ha förderbares Grünland ATS 3450 (251 Euro), darunter ATS 2070 (150 Euro), für Weingärten, Erwerbsobst- und Gartenbauflächen ATS 11000 (799 Euro). Bei richtlinienkonformer Kontrolle wird für die ersten 10 ha ein Zuschuss von ATS 500 je ha (36 Euro) gewährt.

Neben der biologischen Wirtschaftsweise enthält das ÖPUL 2000 noch 30 andere Maßnahmen. Unter anderem kann auf Ackerflächen und auf Grünlandflächen auf bestimmte ertragssteigernde Betriebsmittel verzichtet werden. Die Prämien betragen je Hektar Ackerland ATS 3000 (218 Euro) und je Hektar Grünland ATS 2200 (160 Euro). Aufgrund der Tatsache, dass bei dieser Maßnahme keinerlei Auflagen im Bereich der Tierhaltung und Fütterung bestehen, ist sie im Grünland in Bezug auf die Prämien eine Alternative bzw. Konkurrenz zur biologischen Wirtschaftsweise. Die detaillierten Förderungsrichtlinien können der Sonderrichtlinie des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW, 2000) entnommen werden. Die Maßnahmen sind teilweise kombinierbar, pro Hektar sind Prämienobergrenzen festgelegt.

3.3 Markt für Bioprodukte

Die Produktionsmengen der Biobetriebe werden teils am Hof verbraucht (Fütterung, Eigenverbrauch), teils direkt und teils indirekt abgesetzt. Die Absatzwege für die österreichischen Bio-Lebensmittel sind nach SCHÖPPL (2001) 73% allgemeiner Handel, 9% Naturkostläden & Reformhäuser, 18% Direktabsatz. Im Vergleich zur BRD ist die Naturkostbranche schwächer entwickelt. Der Umsatz wird für das Jahr 2000 auf ca. 250 Mio. Euro geschätzt, rund 20% gehen in den Export (WUTTE 2001).

Während bei Milch und Rindfleisch ein Angebotsüberhang besteht, ist sowohl bei Ackerbauprodukten (Getreide, Körnerleguminosen, Kartoffeln, Feldgemüse) als auch bei Wein und Obst die Nachfrage größer als das Angebot. Gute Absatzmöglichkeiten bestehen auch bei Schweine- und Geflügelfleisch und Eiern. Dies schlägt sich auch in den Preisen für anerkannte Bioware dieser Produktgruppen nieder. So liegen die Produzentenpreise bei Milch und Rindfleisch aus biologischer Landwirt-

schaft nur um rund 15-25% über den konventionellen Preisen. Zudem muss ein Teil der Ware zu konventionellen Preisen abgesetzt werden. Fleisch von Bioschweinen erzielt je nach Höhe des konventionellen Preises Zuschläge zwischen 30 und 60%, der Preis von Biomasthühner liegt 150-250% über der konventionellen Ware. Bei Speisegetreide werden Zuschläge von 150-180% gewährt, bei Kartoffeln und Zwiebeln bis zu 300%.

3.4 Wirtschaftlichkeit

Die natürlichen Voraussetzungen der Betriebe, deren Ausstattung mit Produktionsfaktoren, die Absatzbedingung und -möglichkeiten sowie die produktionstechnischen Kenntnisse und Fähigkeiten der Betriebsleiter sind sehr verschieden. Daher lassen sich zu den wirtschaftlichen Konsequenzen einer Umstellung kaum allgemein gültige Aussagen treffen.

Eine Möglichkeit um die Auswirkungen der biologischen Wirtschaftsweise im Vergleich zur konventionellen Wirtschaftsweise auf das Einkommen abzuschätzen, stellen die Buchführungsergebnisse der rund 2.400 Betrieben im Testbetriebsnetz für den „Grünen Bericht“. Davon waren im Jahr 1999 rund 450 Betriebe – überwiegend Futterbaubetriebe - als biologisch wirtschaftend gemeldet. SCHNEEBERGER et al. (2001a) führten getrennt Betriebsvergleiche für Futterbau- und für Marktfruchtbetrieben durch. Die Betriebsvergleiche mit Futterbaubetrieben, gegliedert nach den Lagen für das Informationsnetz landwirtschaftlicher Betriebe (Basis: NUTS III-Gebiete gemäß EU) und den Zonen 1 bis 4, ergaben keine einheitlichen Tendenzen hinsichtlich des erwirtschafteten Einkommens aus Land- und Forstwirtschaft (Gewinn). In vier von sieben untersuchten Vergleichsgruppen schnitten die Biobetriebe besser ab als die konventionellen Betriebe. Bei einem Vergleich von 29 Futterbaubetriebspaaren aus verschiedenen Lagen und Zonen erzielten die biologisch wirtschaftenden Betriebe um 20% höhere Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, wobei sich 5% durch unterschiedliche Erträge aus der Forstwirtschaft erklären lassen. Für Marktfruchtbetriebe weisen die Betriebsvergleiche von Buchführungsergebnissen darauf hin, dass die biologisch wirtschaftenden Betriebe im Durchschnitt bessere Ergebnisse erzielen als die konventionellen Vergleichsbetriebe. Modellrechnungen für ausgewählte Marktfruchtbetriebe führen ebenfalls zu dem Schluss, dass eine Umstellung auf biologische Wirt-

schaftsweise ökonomische Vorteile bringen kann (siehe z. B. EDER 1999 und HADATSCH et al. 2000). In spezialisierten Schweinmastbetrieben muss - vor allem in der Umstellungsphase - teils mit beträchtlichen Einkommenseinbußen gerechnet werden (siehe EDER et al. 1997).

Als Schluss lässt sich aus den Ergebnissen der Betriebsvergleiche und Modellrechnungen ziehen, dass bei entsprechenden betrieblichen und personellen Voraussetzungen mit der biologischen Wirtschaftsweise unter den derzeitigen finanziellen Förderungen und den bestehenden Preiszuschlägen ein höheres Einkommen erzielt werden kann als bei konventioneller Wirtschaftsweise. Allerdings werden nicht in allen Regionen und Betrieben diese Voraussetzungen erfüllt.

4. Befragungsstudien zur Akzeptanz am Biologischen Landbau

Welche Gründe gegenwärtig die konventionellen Bauern und Bäuerinnen von einer Teilnahme am Biologischen Landbau abhalten, war in der jüngeren Vergangenheit Gegenstand von mehreren schriftlichen Befragungsstudien. Die Hemmnisse wurden entweder im gesamten Bundesgebiet erhoben oder in einzelnen Regionen. Details zu den bundesweiten Studien können bei KIRNER und SCHNEEBERGER (1999) sowie SCHNEEBERGER und KIRNER (2001) nachgelesen werden. Die Betriebsgruppen wurden hier nach ÖPUL-Maßnahmen und Betriebschwerpunkt ausgewählt. Die Gründe gegen den Biologischen Landbau wurden vorgegeben und die Befragten konnten die Bedeutung eines Grundes auf einer vierteiligen Skala von „trifft voll zu“ bis „trifft nicht zu“ einstufen.

Die vorgegebenen Gründe gegen den Biologischen Landbau wurden von den konventionellen Bauern und Bäuerinnen je nach Betriebsgruppe unterschiedlich eingestuft. Die Betriebe mit Betriebsmittelverzicht auf Acker- und Grünlandflächen (BV-Betriebe) haben in der Bodennutzung ähnliche Auflagen wie die Biobetriebe, die Tierhaltung ist jedoch nicht gesondert geregelt. Diese Betriebe hatten im Jahr 2000 einen Grünlandanteil von mehr als 90%, sie bewirtschafteten durchschnittlich rund 10 ha je Betrieb und die Milchproduktion bildete den wichtigsten landwirtschaftlichen Produktionszweig. Die Befragten dieser Betriebsgruppe nannten den erforderlichen Stallumbau in der Rinderhaltung zur Einhaltung der Bio-Richtlinien als wichtigstes Umstellungshemmnis, fast 60% stuften diesen Grund als voll zutreffend ein.

Die hohen Futtermittelkosten wurden von 47% der Befragten, der hohe bürokratische Aufwand von 45% sowie der Stallumbau bei sonstigen Tieren und die zu geringen Bioproduktpreise von 42% als voll zutreffend eingeschätzt.

Die Gründe gegen den Biologischen Landbau aus der Gruppe der übrigen ÖPUL - Betriebe (weder Biobetriebe noch BV-Betriebe) werden nach Produktionsschwerpunkten dargeboten. Von diesen rund 100.000 Betrieben zählte rund ein Drittel zu den Betrieben mit Milchproduktion. Die landwirtschaftliche Nutzfläche betrug im Durchschnitt 18 ha, davon je zur Hälfte aus Ackerland und Grünland. Als wichtigster Grund wurden der Unkraut-, Krankheits- und Schädlingsdruck im Ackerbau bezeichnet (voll zutreffend in 59% der Antworten). Die Arbeitsmehrbelastung bzw. die Ertragseinbußen im Ackerbau wurden von 45% der Befragten, der erforderliche Stallumbau von 44% und die Bio-Kontrollen von 40% als voll zutreffend eingestuft. Die höheren Futtermittelkosten bei einer Umstellung spielten eine geringere Rolle.

Etwa 20.000 Betriebe zählen in Österreich zu den Marktfruchtbetrieben. Die Befragungsstichprobe bewirtschaftete rund 31 ha landwirtschaftliche Nutzfläche, darunter 30 ha Ackerland. Der Unkraut-, Krankheits- und Schädlingsdruck wurde von 59%, die Arbeitsmehrbelastung von 57% als voll zutreffend eingestuft. Mit einigem Abstand folgten die Ertragseinbußen im Ackerbau (39%), die Bio-Kontrollen (34%) und die Aufzeichnungspflichten (32%).

Eine regionale Befragungsstudien in der NUTS III - Region Weinviertel zeigt ähnliche Ergebnisse (siehe SCHNEEBERGER et al. 2001b). Betriebe mit Schweinehaltung nannten Einkommensverluste und ein höheres Risiko als wichtigste Hemmnisse, bei Betrieben mit Weingärten zählten vor allem Probleme in der Produktionstechnik, wie der Krankheits- und Schädlingsdruck, als Hauptargumente gegen eine Umstellung auf biologische Wirtschaftsweise.

5. Wirkungsanalyse ökonomischer Steuerungselemente zur Stimulierung des Biologischen Landbaus

In der Milchproduktion und dem Marktfruchtbau soll geprüft werden, wie ausgewählte ökonomische Steuerungselemente die Wettbewerbsfähigkeit des Biologischen Landbaus im Vergleich zur konventionellen Wirtschaftsweise beeinflussen. Abb. 2 zeigt die Ergebnisse von Modell-

rechnungen in der Milchproduktion, als konventioneller Vergleichsbetrieb dient ein Betrieb mit Betriebsmittelverzicht (BV-Betrieb). Unterstellt sind Betriebe mit 75 Tonnen Milchquote, mit 15 ha landwirtschaftliche Nutzfläche (ausschließlich Grünland) und mit einer Milchleistung der Herde von 6500 kg je Kuh und Jahr. Der Biobetrieb muss zur Einhaltung der Richtlinien einen Laufstallbau vornehmen. Die weiteren Annahmen zur Ausgangssituation können der Studie von KIRNER (2001) entnommen werden. Unter den derzeitigen Förderungsbedingungen im ÖPUL und ohne Biomilchpreiszuschlag erzielt der Biobetrieb ein um 75 Groschen (5,5 Cent) je kg Milch niedrigeres Einkommen. Bewertet man die Mehrarbeit mit rund ATS 120 (8,7 Euro) je Arbeitskraftstunde und das eingesetzte Eigenkapital mit 5,5%, resultieren zusätzlich kalkulatorische Kosten von rund 33 Groschen (2,4 Cent) je kg Milch. Der kalkulatorische Gewinn ist im Biobetrieb somit um 108 Groschen (7,8 Cent) je kg Milch niedriger. Die Verdoppelung des Investitionszuschusses für den Biobetrieb reduziert den Einkommensverlust um 14 Groschen (1 Cent) je kg Milch, eine höhere Förderdifferenz um ATS 1000 (73 Euro) je ha landwirtschaftliche Nutzfläche zugunsten des Biobetriebes verringert die Einkommensdifferenz um 20 Groschen (1,5 Cent) je kg Milch. Wird ein Biomilchpreiszuschlag von 75 Groschen (5,5 Cent) je kg gezahlt, kann im Biobetrieb das gleiche Einkommen wie unter konventioneller Wirtschaftsweise erzielt werden. Bei einem Biomilchpreiszuschlag von 100 Groschen (7,3 Cent) je kg Milch ist das Einkommen im Biobetrieb um 25 Groschen (1,8 Cent) je kg Milch höher. Erst wenn zusätzlich zu diesem Biomilchpreiszuschlag der Investitionszuschuss ausgeweitet wird, erzielt der Biobetrieb auch einen höheren kalkulatorischen Gewinn als der BV-Betrieb.

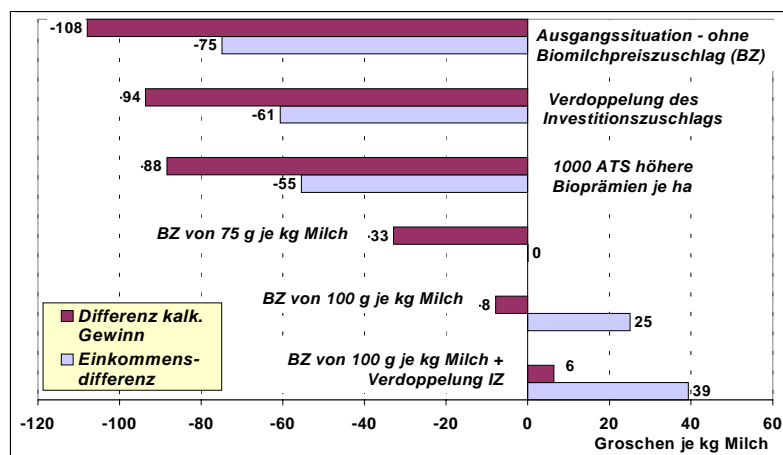


Abb. 2: Wirkung ökonomischer Steuerungselemente auf die Gewinn- bzw. Einkommensdifferenz je kg Milch zwischen Biobetrieb und BV-Betrieb

Im Ackerbau zeigt sich – wie eingangs ausgeführt – eine zum Grünland konträre Entwicklung. Hier scheinen die direkten oder indirekt wirkenden Steuerungselemente erst allmählich auf die Umstellungsbereitschaft einen positiven Einfluss auszuüben. Gestützt ist diese Entwicklung vorwiegend auf die sehr hohen und in den vergangenen Jahren stabilen Preise für Bio-Erzeugnisse aus dem Ackerbau. Parallel dazu kam es mit der Agenda 2000 zu einer Ausweitung der Direktzahlungen bei gleichzeitigem Rückgang der Erzeugerpreise. Der Beitrag der Produkterlöse am Gesamtdeckungsbeitrag bzw. Gewinn eines Betriebes wird damit zunehmend reduziert. Gerade unter den in Österreich vorherrschenden Bedingungen mit relativ niedrigen Getreideerträgen und einem breit angelegtem Umweltprogramm verlieren mögliche Ertragseinbußen durch die Umstellung auf biologische Wirtschaftsweise vor allem bei den Leitkulturen Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen an Bedeutung.

Wie unter Punkt 3.4 erwähnt, ist für viele Marktfruchtbetriebe unter den derzeitigen Förderungsbedingungen und Preisen für Bioprodukte die Wettbewerbsfähigkeit bei biologischer Wirtschaftsweise gegeben. Mit ein Grund für die dennoch geringe Umstellungsbereitschaft in diesem Bereich sind – wie die erwähnten Befragungen zeigen – Bedenken hinsichtlich eines erhöhten Unkraut-, Krankheits- und Schädlingsdruckes sowie ein vermeintlich zu hohes Risiko.

Aus den nachfolgenden Berechnungen sollen Aussagen über den Einfluss von Änderungen ausgewählter Steuerungselemente auf das Betriebsergebnis von Marktfruchtbetrieben getroffen werden. In den Analysen werden die Ergebnisse konventioneller Modellbetriebe, bei denen die Teilnahme an den gängigsten Maßnahmen im ÖPUL 2000 unterstellt wird, mit entsprechenden biologisch wirtschaftenden Modellbetrieben verglichen. Um ein größeres Spektrum abzubilden und damit die Ergebnisse auf eine breiter Basis zu stellen, wird zwischen einem spezialisierten Marktfruchtbetrieb (mit Zuckerrüben, Kartoffeln und Feldgemüse) und einem getreidebetonten Marktfruchtbetrieb differenziert. Die Modellbetriebe verfügen über eine Ackerfläche von jeweils 50 ha. Die vorhandene Zuckerquote des spezialisierten konventionellen Marktfruchtbetriebes wird durch den Anbau von 7,5 ha Zuckerrübe

erfüllt. Darüber hinaus werden noch 2,5 ha Kartoffeln und 1 ha Feldgemüse kultiviert. Für den vergleichbaren Biobetrieb kommt der Anbau von Zuckerrübe nicht in Frage (zu arbeitsintensiv, kein Preiszuschlag für Bio-Zucker), Kartoffeln werden weiterhin im Umfang von 5 ha kultiviert und der Feldgemüsebau wird auf 0,5 ha eingeschränkt. Auf dem getreidebetonten Marktfruchtbetrieb ist der Getreideanteil aufgrund der Auflagen bei der ÖPUL-Maßnahme Begrünung von Ackerfläche mit 75% begrenzt, der Rest wird mit Ölsaaten kultiviert bzw. ist Stilllegungsflächen. Der vergleichbare Biobetrieb baut 60% Getreide und 15% Eiweißpflanzen an, die verbleibende Restfläche ist Stilllegungsfläche bzw. wird mit Luzerne kultiviert und dient dem Nährstoffaufbau.

Als Vergleichmaßstab dient der Gesamtdeckungsbeitrag des Betriebes. Es wird angenommen, dass hinsichtlich der Fixkostenbelastung und des zusätzlichen Arbeitsaufwandes zwischen den beiden Produktionssystemen keine gravierenden Unterschiede bestehen.

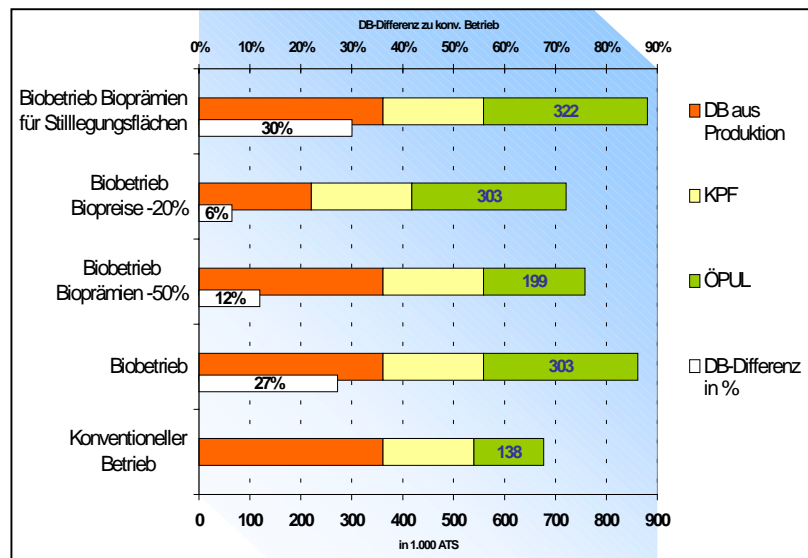


Abb. 3: Gesamtdeckungsbeitrag von konventionell und biologisch geführten Marktfruchtbetrieben bei unterschiedlicher Ausgestaltung ökonomischer Steuerungselemente

Unter den derzeitigen Förderungs- und Preisbedingungen erzielt der auf biologische Wirtschaftsweise umgestellte spezialisierte Marktfruchtbetrieb einen um 27% höheren Gesamtdeckungsbeitrag als der vergleichbare konventionelle Modellbetrieb (siehe Abb. 3).

Ein Kürzung der Bioprämien je ha Ackerfläche um 50% reduziert diesen wirtschaftlichen Vorteil auf rund die Hälfte. Fallen die Erzeugerpreise für Bioprodukte um 20% ergibt sich nur mehr ein geringfügig höherer Gesamtdeckungsbeitrag. Die Gewährung von Bioprämien auch auf Stilllegungsflächen würde das Ergebnis des Biobetriebes gegenüber der Ausgangsvariante um 3% bzw. ca. ATS 400 (Euro 29) je ha Ackerfläche verbessern.

Der Anteil der Direktzahlungen am Gesamtdeckungsbeitrag ist beim getreidebetonte konventionellen Marktfruchtbetrieb mit knapp 80% gegenüber ca. 50% beim spezialisierten Marktfruchtbetrieb deutlich höher. Der Gesamtdeckungsbeitrag eines vergleichbaren biologisch wirtschaftenden Marktfruchtbetriebes ist um rund ein Drittel höher. Die Senkung der Bioprämie um die Hälfte verringert den wirtschaftlichen Vorteil auf 10%. Eine Erzeugerpreissenkung in der Höhe von 20% wirkt sich in geringerem Umfang aus als in der Variante mit Spezialkulturen.

Allgemein kann festgestellt werden, dass die Direktzahlungen auch in konventionellen Marktfruchtbaubetrieben einen erheblichen Anteil am Gesamtdeckungsbeitrag ausmachen. Die ertrags- bzw. produktionsunabhängigen Direktzahlungen können auch von den Biobetrieben in Anspruch genommen werden, darüber hinaus erhalten sie noch Prämien für die biologische Wirtschaftsweise. Diese haben in den vorliegenden Beispielen einen Anteil von 41% an der Summe der Direktzahlungen bzw. 68% an den ÖPUL - Prämien. Eine moderate Anhebung bzw. Senkung der Bioprämien im Ackerbaubereich kommt in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit des Biologischen Landbaus keine so große Bedeutung zu als Änderungen bei den Preisen für die erzeugten Bioprodukte.

6. Folgerungen für den Einsatz geeigneter Steuerungselemente

Neben den Hemmnissen für den Biologischen Landbau wurde in den schriftlichen Befragungen auch nach dem tatsächlichen Umstellungsinteresse gefragt. Danach wollten etwa ein bis zwei Prozent der Befrag-

ten sicher auf die biologische Wirtschaftsweise umstellen. Darüber hinaus konnten sich je nach Betriebsgruppe 10 bis 30% der Betriebsleiter eine Umstellung bei verbesserten Bedingungen für den Biologischen Landbau vorstellen. Daraus wird ersichtlich, dass in Österreich nach wie vor ein Potential zur Ausweitung des Biologischen Landbaus existiert.

Wie die Befragungen gezeigt haben, hemmen zahlreiche Gründe die Teilnahme am Biologischen Landbau. Viele Maßnahmen müssen daher gleichzeitig gesetzt werden, damit die Akzeptanz der Bauern und Bäuerinnen am Biologischen Landbau zunimmt. Das kann als Voraussetzung dafür angesehen werden, dass die Anzahl der Biobetriebe in Österreich wieder ansteigt. Die Befragungsstudien und auch die Modellrechnungen offenbarten ebenso, dass die Maßnahmen bzw. Steuerungselemente je nach Betriebsausrichtung bzw. Betriebsgruppe und Region unterschiedlich zu setzen sind.

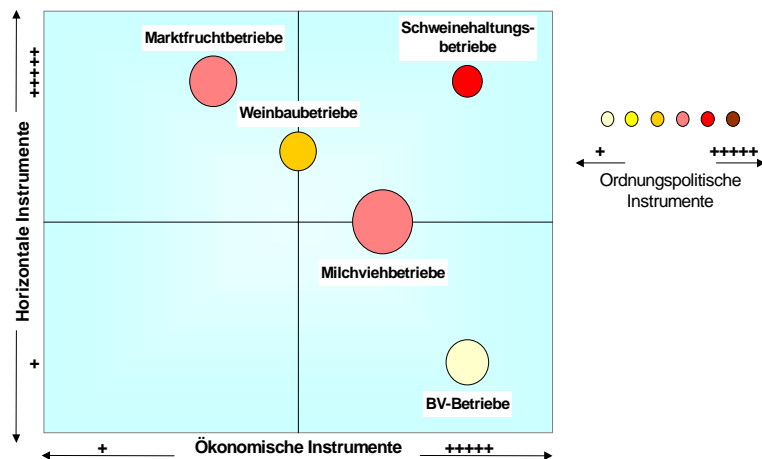


Abb. 4: Einstufung von Instrumenten nach deren Bedeutung hinsichtlich der Steigerung der Akzeptanz des Biologischen Landbaus

In Abbildung 4 wird in Anlehnung an die Portfolieanalyse versucht, die Bedeutung der Steuerungselemente je nach Betriebsausrichtung bzw. Betriebsgruppe qualitativ einzustufen. Die horizontalen Instrumente und die ökonomischen Instrumente bilden das Koordinatensys-

tem. Je höher nun eine Betriebsgruppe bei den horizontalen bzw. ökonomischen Instrumenten eingestuft ist, desto wichtiger sind diese Instrumente zur Akzeptanzsteigerung der biologischen Wirtschaftsweise bei der jeweiligen Betriebsgruppe. Die Bedeutung der ordnungspolitischen Instrumente je nach Betriebsgruppe wird in Graustufen angedeutet.

Exemplarisch werden für die Gruppen Marktfruchtbetriebe und BV-Betriebe Ansatzpunkte für den Einsatz von Steuerungselementen zur Steigerung der Akzeptanz des Biologischen Landbaus ausgeführt. Bei den Marktfruchtbetrieben liegt das Hauptaugenmerk auf dem Einsatz horizontaler Instrumente:

- Vermehrte und gezielte Beratung und Weiterbildung, um das fehlende Know-how zu vermitteln und damit verbundenen Fehleinschätzungen über die Produktion zu korrigieren.
- Intensivierung der Forschung und Entwicklung, um Lösungsansätze für spezifische Probleme im biologischen Ackerbau zu entwickeln.
- Intensivierung des Wissenstransfers innerhalb der Produzenten (funktionierende Beispielsbetriebe) und zwischen Praxis und Forschung (in beiden Richtungen)

Von sekundärer Bedeutung ist der Einsatz von ordnungspolitischen Instrumente. Die Leistungen der biologischen Wirtschaftsweise in Bereich des Natur- und Umweltschutz gerade im Ackerbau sollten in einer besseren Positionierung im Rahmen von Umweltprogrammen im Bereich des Vertragsnaturschutz finden. Die erwähnte Problematik im Bereich der Flächenstilllegung und die Ausgestaltung der Modulation von Prämien sind weitere Ansatzpunkte.

Über die ökonomischen Instrumente in Form von Prämien sind derzeit die Anreize für eine Umstellung in vielen Fällen bereits gegeben. Zielrichtung sollte hier vor allem der Ausbau der Markenpolitik (Positionierung im Hochpreissegment) und die Unterstützung von Vermarktungsprojekten zur Absicherung des Absatzes und der Biopreiszuschläge sein.

Für die Gruppe der BV-Betriebe haben die ökonomischen Instrumente oberste Priorität. Die Forcierung von Vermarktungsprojekten und Re-

gionalprogrammen sollen zu besseren Absatzmöglichkeiten für Bio-produkte verhelfen. Eine Anhebung der Bioprämien im Grünland bzw. eine Vergrößerung der Prämien Differenz zu konkurrierenden Maßnahmen sowie eine besser auf die Erfordernisse des Biologischen Landbaus abgestimmte Investitionsförderung sind weitere Ansatzpunkte. Maßnahmen in der Beschaffungspolitik (z.B. gemeinsamer Einkauf von Futtermitteln) helfen bei der Senkung des Mehraufwandes in Produktion.

Der Einsatz von ordnungspolitischen bzw. horizontalen Instrumenten ist von untergeordneter Bedeutung. Eine Bevorzugung von biologisch wirtschaftenden Biobetrieben im Bereich der Milchquotenregelung ebenso wie Erleichterungen im Bereich der häufig von Biobetrieben ausgeübten Direktvermarktung (Hygieneverordnung, steuerliche Aspekte) wäre eine Möglichkeit. Die Forcierung der Forschung im Bereich der Unkrautproblematik im Grünland (Ampfer) könnte zur Minderung eines oft genannten Hemmnisses für die Umstellung auf Biologischen Landbau beitragen.

Neben Art und Umfang der eingesetzten Steuerungselemente spielen auch persönliche Motive und das soziale Umfeld eine entscheidende Rolle. Diese Aspekte können durch kurzfristig eingesetzte Steuerungselemente nicht von heute auf morgen neu gestaltet und schon gar nicht verordnet werden. Hierfür ist ein länger dauernder Prozess unter Einbindung von allen im ländlichen Raum agierenden Kräften nötig.

Literatur

- BMLFUW (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) (2000): ÖPUL 2000: Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft für das Österreichische Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft.
- EDER, M. (1999): Wird die Umstellung auf Bio noch interessanter?. In: top agrar, top Journal Nr. 8/99, 6-8.
- EDER, M., LINDENTHAL, T. und AMON, T. (1997): Gundwassersanierung als Chance. Gundwassersanierung in der Welser Heide und Traun-Enns Platte mit Maßnahmen des Biologischen Landbaues und Biogas. WWF, Studie 31, Wien.

- FREYER, B., EDER, M., SCHNEEBERGER, W., DARNHOFER, I., KIRNER, L., LINDENTHAL, T. und ZOLLITSCH, W. (2001): Der biologische Landbau in Österreich – Entwicklungen und Perspektiven. *Agrarwirtschaft*, Jahrgang 50, Heft 7, 400-409.
- HADATSCH, S., KRATOCHVIL, R., VABITSCH, A., FREYER, B. und GÖTZ, B. (2000): Biologische Landwirtschaft im Marchfeld. Potenziale zur Entlastung des Natur- und Landschaftshaushaltes. Monographien Band 127, Umweltbundesamt. Federal Environment Agency - Austria.
- HEIBENHUBER, A. (2001): Der ökologische Landbau zwischen gesellschaftlichen Erwartungen und ökonomischen Zwängen. In REENTS, J. (Hrsg.): Beiträge zur 6. Wissenschaftstagung zum Ökologischen Landbau. Freising-Weihenstephan: Köster.
- KIRNER, L. und SCHNEEBERGER, W. (1999): Hemmnisse für die Umstellung auf biologische Wirtschaftsweise in Österreich. Analyse einer Befragung von Betrieben mit Verzicht auf bestimmte ertragssteigernde Betriebsmittel. *Die Bodenkultur*. 50 (4), 227-234.
- KIRNER, L. (2001): Die Umstellung auf Biologischen Landbau in Österreich: Potential - Hemmnisse - Mehrkosten in der biologischen Milchproduktion. Wien: Dissertation an der Univ. für Bodenkultur Wien.
- LAMPKIN, N. (2001): Entwicklung und politische Rahmenbedingungen des ökologischen Landbaus in Europa. In: „Politik für den ökologischen Landbau“. Tagung vom 05. - 06. April 2001. Kurzfassungen und Pressemitteilungen der Referenten. http://www.bal.fal.de/download/Tagung_2001_Nieberg.pdf
- MICHELSEN, J., LYGGAARD, K., PADEL, S. und FOSTER, C. (2001): Organic Farming Development and Agricultural Institutions in Europe: A Study of Six Countries. *Organic Farming in Europe: Economics and Policy*, Volume 9. Karlsbad-Ittersbach: Hago Druck&Medien.
- SCHNEEBERGER, W., EDER, M., LACOVARA, L. und GARCIA-ROSELL, J.C. (2001a): Vergleich der Betriebsergebnisse von biologisch und konventionell wirtschaftenden Futterbau- und Marktfruchtbetrieben in Österreich. *Die Bodenkultur*. 52 (4), (eingereicht).
- SCHNEEBERGER, W., DARNHOFER, I. und EDER, M. (2001b): Warum nur wenige Marktfruchtbetriebe in Österreich auf "Bio" umstellen. *Blick ins Land* 36(3), 22-24.
- SCHNEEBERGER, W. und KIRNER, L. (2001): Umstellung auf Biologischen Landbau in Österreich. *Ber. Ldw.* 79, 348-360.
- SCHÖPPL, G. (2001): Lebensmittelsicherheit und Gesundheit – Marktchancen durch gesunde Lebensmittel. In: European Summer Academy on Organic Farming, Lednice, Czech Republic, 21.-23. June 2001. MPC Vienna Mayer & Partners Consultants GmbH.
- WEINSCHENK, G. (1997): Agrarpolitik und ökologischer Landbau. *Agrarwirtschaft* 46, Heft 7, 251-256.

- WUTTE, H. (2001): Wie können Bioprodukte gut positioniert werden? Zukunftschance Biolandbau/Vermarktung in Kärnten und Österreich/Direkte und indirekte Vermarktung. *Kärntner Bauer*, Jahrgang 158, Nr. 42, 4-5.
- WYTRZENS, H.K., PENKER, M. REITERER, M., TRONNER, R. und WITTICH, S. (2001): Der Rechtsökologische Befund. Ein Instrument zur Erfassung von Landschaftswirkungen des Rechts. Wien: Facultas-Universitätsverlag.

Anschrift der Verfasser

*Leopold Kirner
Bundesanstalt für Agrarwirtschaft
A-1133 Wien, Schweizertalstraße 36
Tel.: +43 1 8773651 61
eMail: leopold.kirner@awi.bmlf.gv.at*

*Michael Eder
Institut für Agrarökonomik
Universität für Bodenkultur Wien
A-1190 Wien, Peter Jordan-Straße 82
Tel.: +43 1 47654 3553
eMail: eder@boku.ac*

