Das 25%-Ökolandbau Ziel: Chancen und Risiken einer EU- weiten Ausbaustrategie

Sebastian Lakner
Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät, Universität Rostock

CAS-Herbsttagung 2021: Farm-to-Fork-Strategie: Konsequenzen für die österreichische Landwirtschaft?

Universität für Bodenkultur, Wien

Universität Rostock
Traditio et Innovatio

1 Einleitung
Ziel Farm-to-Fork: 25% Biolandbau

- **Ziel von Farm-to-Fork / Biodiv-Strategie: 25% Biolandbau**

- **Schwerpunkt 1:** Stimulierung der Nachfrage und Sicherung des Vertrauens der Verbraucher.
- **Schwerpunkt 2:** Förderung der Umstellung und Stärkung der gesamten Wertschöpfungskette.
- **Schwerpunkt 3:** Ökologischer Landbau mit gutem Beispiel vorangehen: Verbesserung des Beitrags des ökologischen Landbaus zur ökologischen Nachhaltigkeit.

- **Stärkere Unterstützung** durch die neue Gemeinsame Agrarpolitik
- **Fokus auf Forschung und Innovation**

Quelle: EU-Kommission 2021: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming/organic-action-plan_de

1 Einleitung

Ausbau-Ziele in Deutschland

- **Österreich**: Öko-Aktionsplan mit Ziel 30% bis 2030
- **Deutschland:** regional unterschiedliche Zielvorgaben

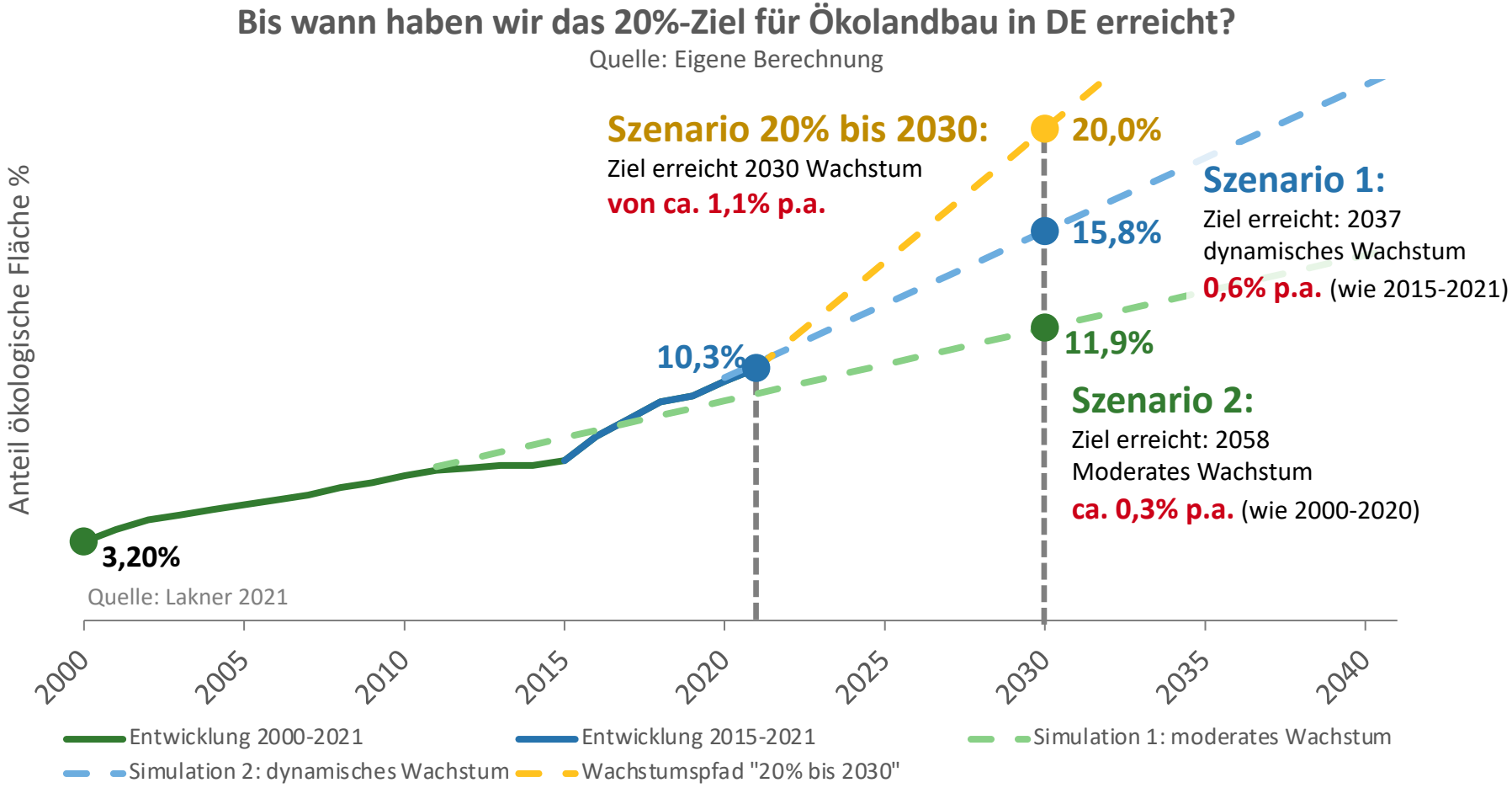
Zieldokument	Ziel	Aktueller Stand
DE: Koalitionsvertrag CDU/SPD 2018	**20%** bis 2030	10,3%
BY: Volksbegehren „Rettet die Bienen“ 2019	**30%** bis 2030	11,9%
BW: Volksbegehren „Rettet die Bienen“ 2020	**25%** bis 2025	13,2%
NI: „Der Niedersächsische Weg“ 2019	**10%** bis 2025	4,7%
MV: Koalitionsvertrag SPD/Linke 2021:	**20%** bis 2026	12,5%

Quelle: eigene Darstellung

- **Rolle von Öko-Zielvorgaben?**
  - Unterstützen Politikprozess und motivieren Akteure
  - …. oder sind überambitioniert und verunsichern Akteure

1. Einleitung

Ausbauziele der dt. Bundesregierung?

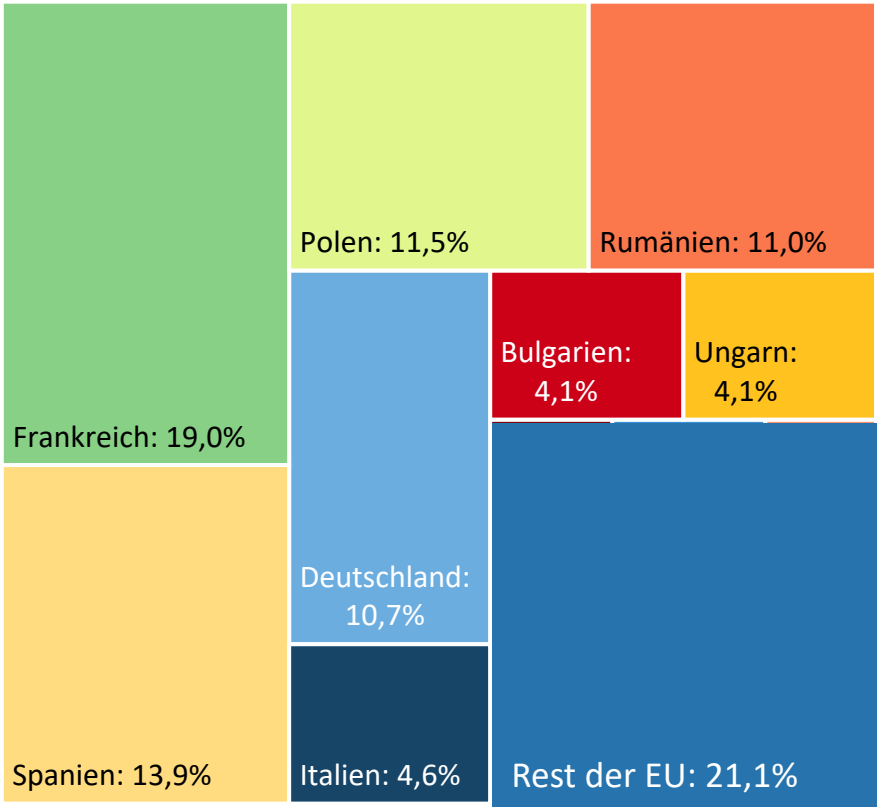


Quelle: Eigene Berechnung; vgl. Lakner (2018): The new German Government's Agri-Food Plans – Flattering to Deceive?; auf Arc 2020 url: http://www.arc2020.eu/agricultural-policy-new-german-government/

1. Einleitung
Fehlenden Flächen in der EU

- **EU-Ebene:** 27 Mio. ha notwendig
- Wachstum in große Mitgliedsstaaten
- 55% bzw. 15 Mio. ha aus FR, ES, PL u. RO
- **Deutschland**: zu langsam und ohne Konzept
- **GAP-Reform 2021**: wohl eher kontraproduktiv?
- **Rolle der Eco-Schemes** problematisch

Fehlende Fläche für 25% Ökolandbau 2018

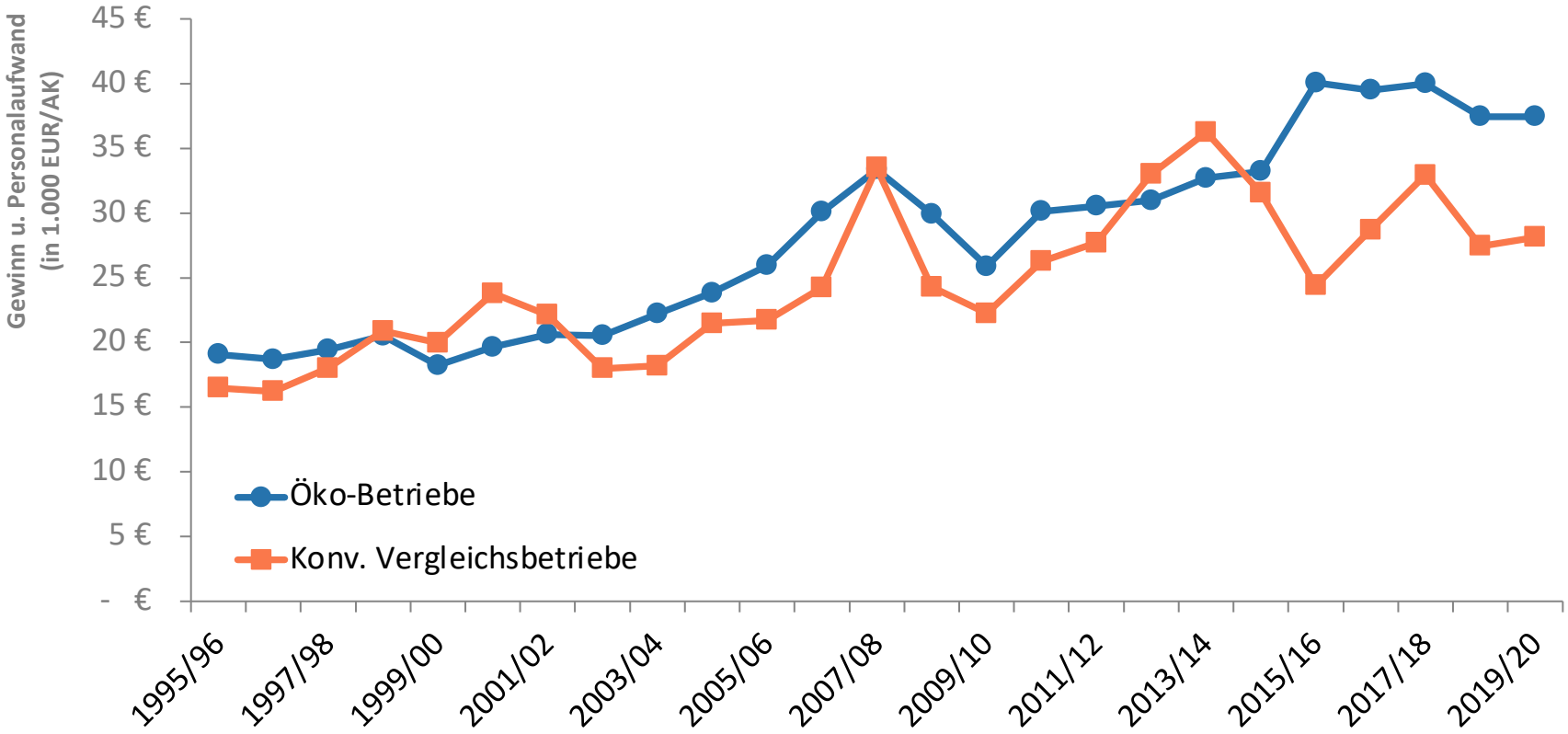


Quelle: eigene Berechnung; Daten von Eurostat, Stand 2018

2. Auswirkungen auf Betriebe

Gewinnsituation in Deutschland

Gewinne von öko u. vergleichbaren konv. Betriebe 1995-2019



Quelle: eigene Darstellung, nach Daten von Dr. Jürn Sanders, Thünen Institut bzw. dem Agrarbericht der Bundesregierung, div. Jahre

2. Auswirkungen auf Betriebe
Gewinnsituation im Ökolandbau 2019/20

Höhere Gewinne im Ökolandbau 2019/20

- Gewinn + Personalaufwand: 37.444 €/AK
- Konventionelle Vergleichsgruppe: 28.139 €/AK
- Gewinnabstand: 9.300 €/AK
- Subventionen spielen eine wichtige Rolle: 25.785 €/AK (ohne Zahlungen)
  Aber: Auch konv. Bekommen Prämien für Agrarumweltprogramme (!)
- Gewinne *alle* konv. Betriebe: 37 618 €/AK

Große Streuung der Gewinne (WJ 2017/18)

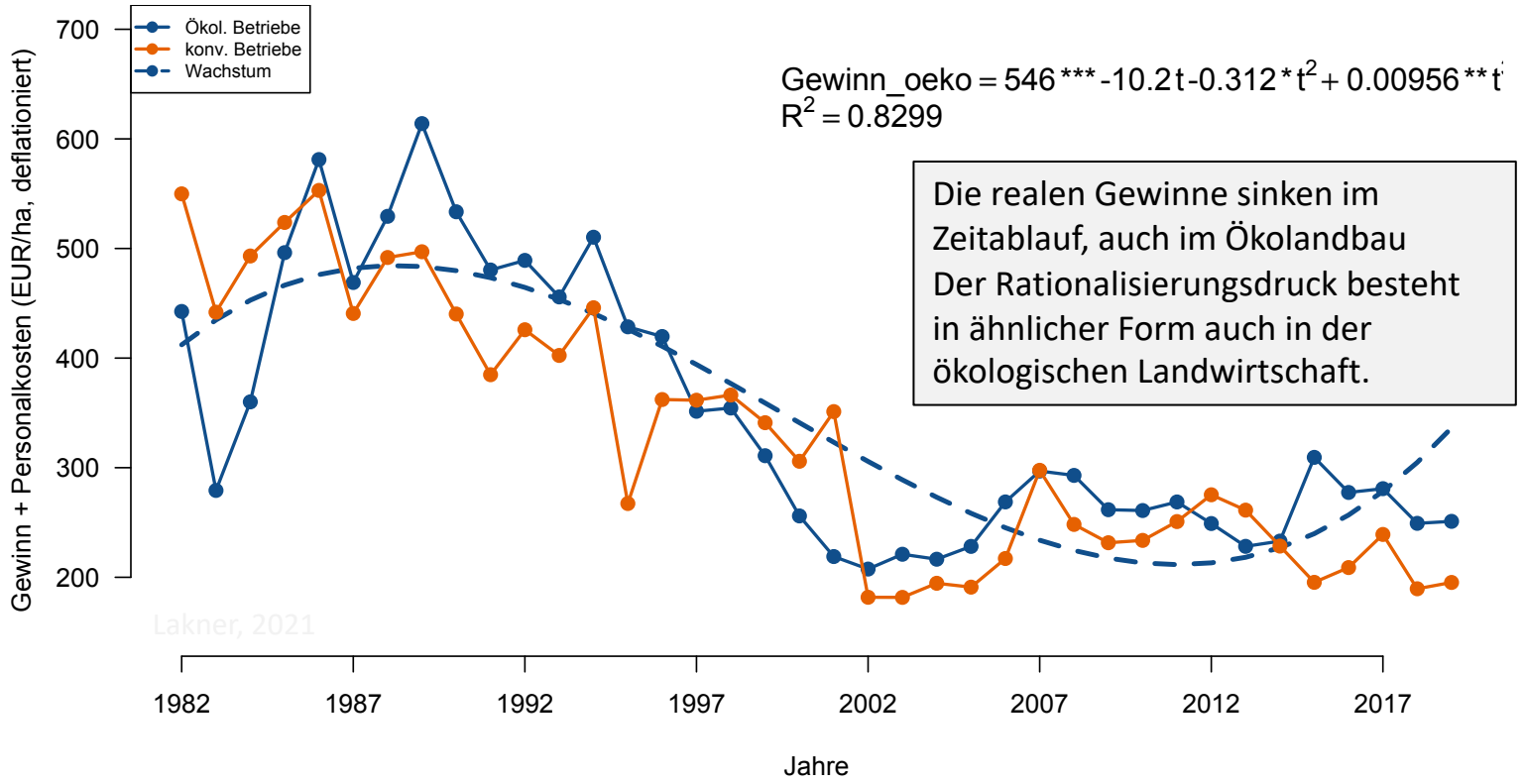
- 27% mit 50% höhere Gewinne als Vergleichsgruppe
- 16% mit 50% niedrigere Gewinne als Vergleichsgruppe

Quelle: Jürn Sanders (2021): Analyse der wirtschaftlichen Lage ökologisch wirtschaftender Betriebe im Wirtschaftsjahr 2019/20; https://bit.ly/31NpEOW

2. Auswirkungen auf Betriebe

Auswirkung auf Betriebe

Gewinne von ökologischen und konventionellen Betrieben 1982-2019



Quelle: eigene Berechnung, Daten vom Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft 1982-2013, Thünen Institut 2014-2020

Quelle: Welt am Sonntag 16.Februar 2014, S.8-11

WIRTSCHAFT

Bye-bye, Bio

Die Branche boomt, und Johann Glockner war dabei. Bis vor Kurzem, dann gab er auf. Doch warum nur? Eine Spurensuche im Grenzland zwischen ökologischer und konventioneller Landwirtschaft

Quelle: Süddeutsche Zeitung, 3 März 2014, S.19

2. Auswirkungen auf Betriebe
Rückumstellung: Problembeschreibung

- **Rückumsteller**: In Deutschland 3.3% der Betriebe 2000-2010 (+ 1.1% Betriebsaufgaben)
- **Aufgebende Betriebe =** flächenarm, Betriebsleiter > 65J und Obst/Gemüse sowie Schaft- und Ziegenhalter
- **Gründe** für die Rückumstellung sind unterschiedlich hauptsächlich ökonomisch und administrativ
- „Trotz der politisch gewollten Ausdehnung des ökologischen Landbaus in Deutschland sind daher auch zukünftig Rückumstellungen als nicht immer vermeidbar anzusehen.“ (Kuhnert et al. 2013)

Quelle: Kuhnert et al. 2013: Ausstiege aus dem ökologischen Landbau: Umfang – Gründe – Handlungsoptionen, Thünen Working Paper; url: http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn051877.pdf

2. Auswirkungen auf Betriebe

Motive der Landwirt*in bei Rückumstellung

- **Ökonomische Gründe**
  - Zu geringere Subventionen (Darnhofer et al. 2005)
  - Erhöhte Produktionskosten (z.B. für Futter)
  - Kaum Preisdifferenz, keine *Premiumpreise*
  - Mangelnde Vermarktungsmöglichkeiten
  - Erhöhte Arbeitsbelastung
- **Kontrolle und Zertifizierung**
- **Pflanzenbau und Tierhaltung**
  - Stallgestaltung
  - Futterbeschaffung
  - Phytosanitäre Problem
  - Mangelnde Informationen u. techn. Lösungen

Quelle: Eigene Zusammenfassung aus Sahm 2012: Reversion from organic to conventional agriculture: A review, *Renewable Agriculture and Food Systems*, url: doi:10.1017/S1742170512000117

3. Auswirkungen auf die Märkte

Diverse Märkte und Vermarktungsformen

Wochenmarkt, Bozen, Italien

Hofladen in Estland

Supermarkt bei Zürich, Schweiz

Kleiner Naturkostladen, Holzminden

Großer Bio-Supermarkt, Berlin

Bio-Bäckerei in Kopenhagen

Fotos: Sebastian Lakner

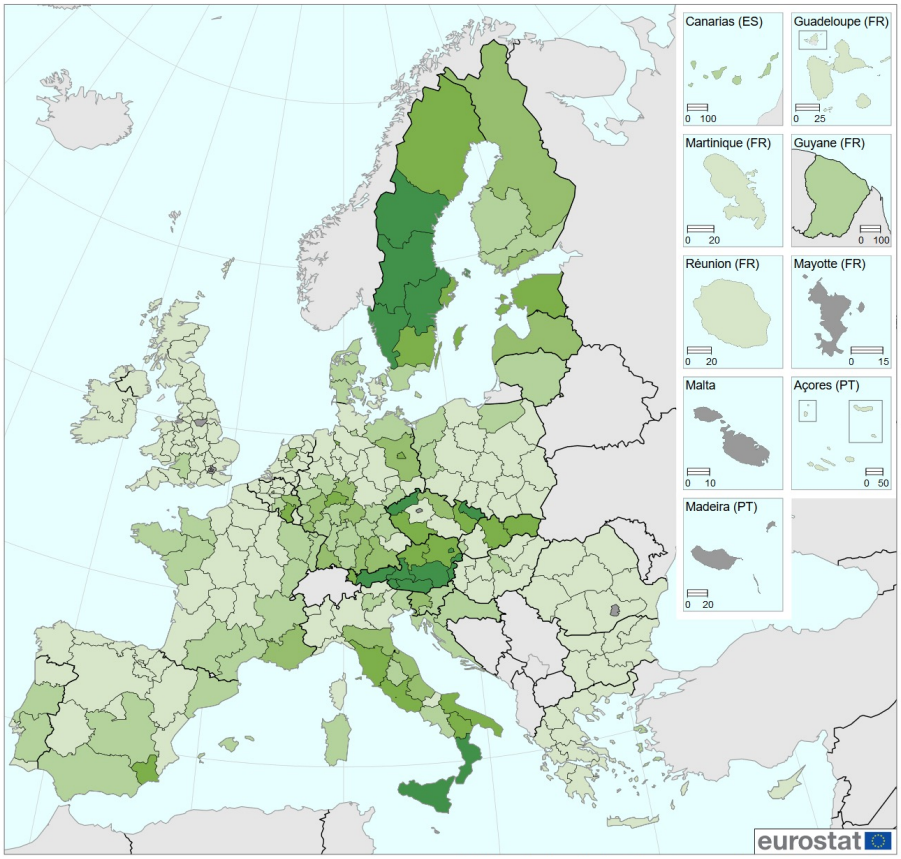
3. Auswirkungen auf die Märkte
Mögliche Konfliktpunkte

- **Stabile Angebots- u. Nachfragesituation**
- **Zahlungsbereitschaft** vs. Marktvolumen
- **Erwartung** der Konsument*innen
- **Hoher Bekanntheitsgrad** der Bio-Siegel
- **Folge:** Stabile(re) Preise
- **Kleiner EU-Länder** auf Exporte angewiesen
  d.h. **Handelsströme** tragen zur Marktstabilität bei
- **Leakage-Probleme**: Handelsinstrumente?
- **Handelspolitische Flankierung** der Farm-to-Fork-Strategie?
- Ökologisch kombiniert mit **anderen Qualitätseigenschaften**

3. Auswirkungen auf die Märkte

Regionale Verteilung des Ökolandbaus

Share of organic area in utilised agricultural area (UAA), by NUTS 2 regions, 2016
(% of total UAA)



Share of organic area
- < 5
- 5 – < 10
- 10 – < 15
- 15 – < 20
- >= 20
- Data not available

Note: Based on NUTS 2 classification from 2013.
Source: Eurostat (online database code: ef_lus_main)

Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN–FAO © Turkstat
Cartography: Eurostat – IMAGE, 04/2020

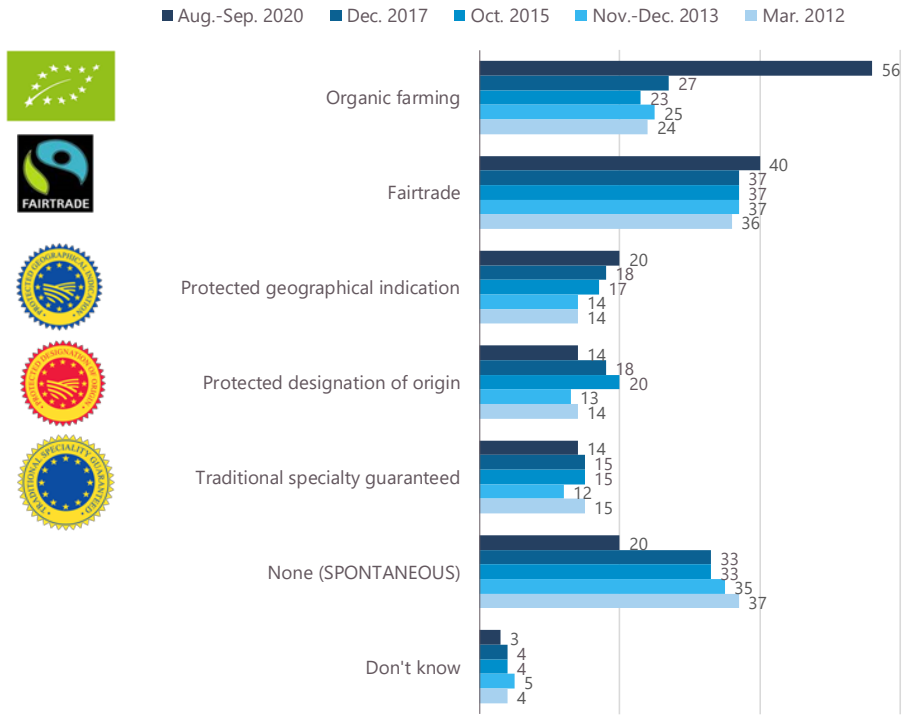
0 200 400 600 800 km

Quelle: Eurostat 2020

3. Auswirkungen auf die Märkte

Bekanntheit des Bio-Siegels in der EU 2012-2020

QA13 Which of the logos are you aware of? (MULTIPLE ANSWER POSSIBLE)
(% - EU)

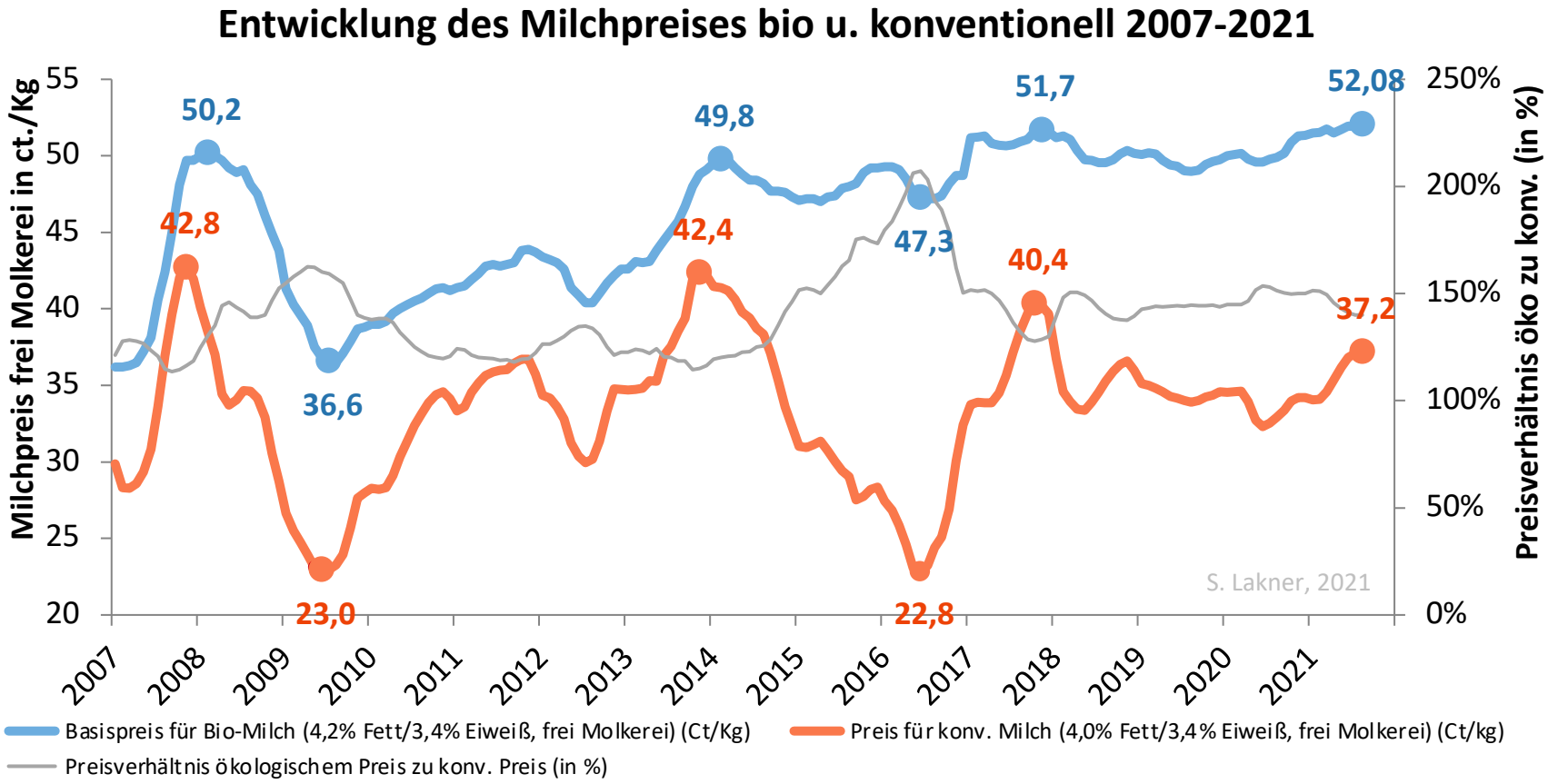


Base: all respondents (n.= 27,237)

Quelle: EU-Kommission (2020): Eurobarometer.

3. Auswirkungen auf die Märkte

Preise im Ökolandbau



Quelle: Eigene Berechnung nach Daten der AMI 2007-2021, Preis gesamtes Bundesgebiet, Basispreis Bio-Milch (Fett 4,2% und Eiweiß 3,4%), konventionell frei Molkerei (Fett 4,0% und Eiweiß 3,4%)

3. Auswirkungen auf die Märkte

Die Erwartungen von Verbrauchern

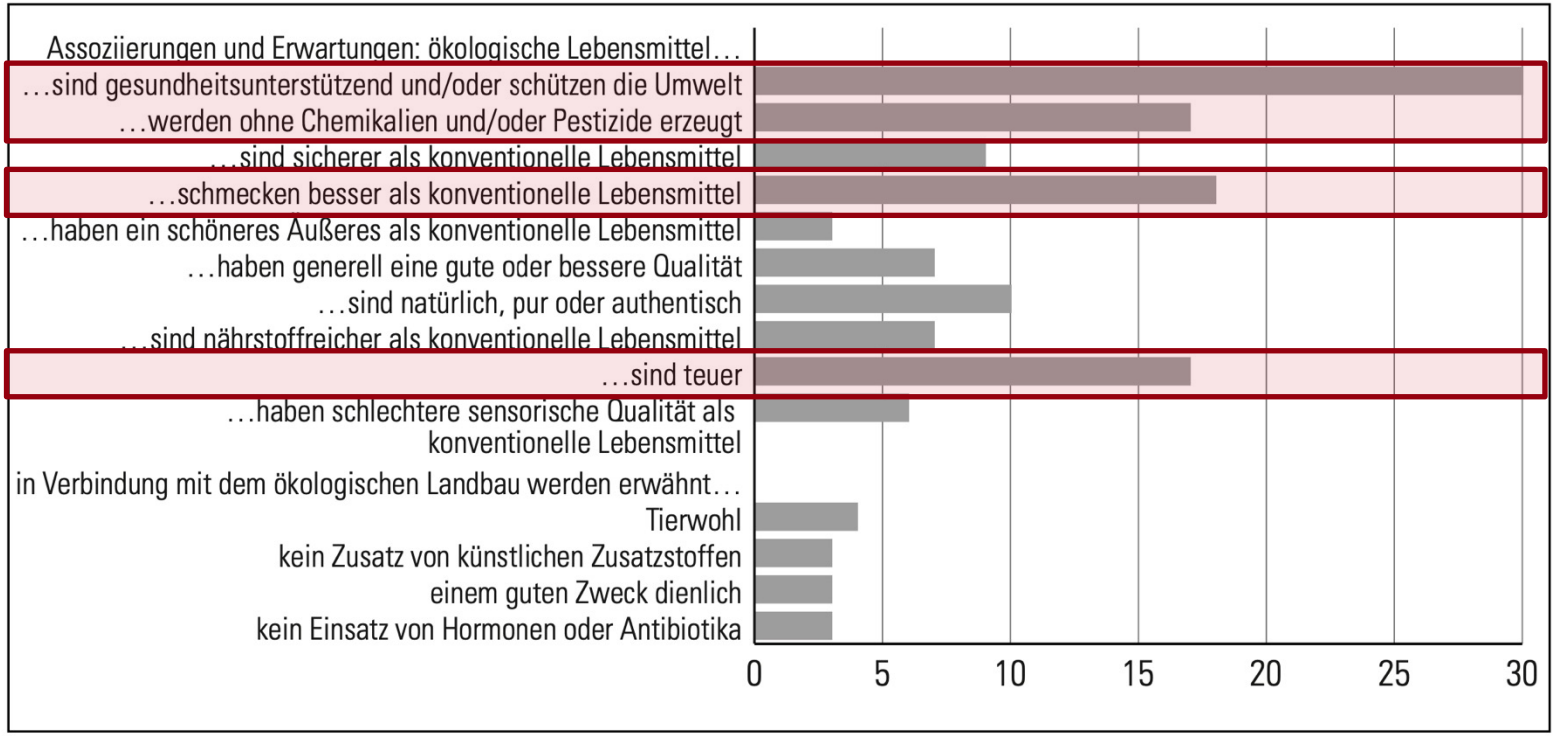


Abb. 9: Verbraucherassoziationen zu Biolebensmitteln. Quelle: eigene Darstellung nach Hemmerling et al. (2015).

Quelle: Spiller et al. 2016: S.266; in Freyer, B.: Ökologischer Landbau, UTB, Stuttgart.

3. Auswirkungen auf die Märkte

Die Erwartungen von Verbrauchern

Bedeutung von sekundären Qualitätsattributen für Öko-Produkten

Table 7
Ranking/importance of different criteria for the purchase decision for organic food (all countries).

Direct inquiry[a]	IDM		
	First accession	Attribute most frequently accessed	Share of respondents considering the attribute
1. Animal welfare	1. Animal welfare	1. Animal welfare	1. Animal welfare
2. Good working conditions for farm workers	2. Regional production	2. Regional production	2. Regional production
2. Support for family farms	3. Fair prices to farmers	3. Product price	3. Fair prices to farmers
4. Preservation of local cultural landscape	4. Product price	4. Fair prices to farmers	4. Product price
5. Regional production	5. Produced in care farms	5. Protection of biodiversity	5. Protection of biodiversity
6. Protection of biodiversity	6. Social criteria of production	6. Social criteria of production	6. Social criteria of production
7. Fair prices to farmers	7. Protection of biodiversity	7. Produced in care farms	7. Produced in care farms
8. No air freighting	8. Preservation of cultural features	8. Preservation of cultural features	8. Preservation of cultural features
8. Produced in care farms			
10. Revival of traditional processing methods			
11. Product price			

Question asked: Please tell me how important the following criteria are for your purchase decision for organic food products.
[a] The same number within the same column indicates an identical ranking of different criteria.
Source: own calculations.

Quelle: Zander, K. & U. Hamm (2010): Consumer preferences for additional ethical attributes of organic food; Food Quality and Preference 21 (2010) 495–503 ; doi:10.1016/j.foodqual.2010.01.006

4. Innovation und Wertewandel im Ökolandbau

Innovationen im System Ökolandbau

- Was passiert beim Mainstreaming des ÖL?
- Welche Innovationen bringen **Neueinsteiger?**
- **Bessere Technik u. Effizienz** der Neueinsteiger?
- Neueinsteiger entwerfen **neue Modelle** jenseits der Öko-Richtlinien
- **Verbindung Stadt** – Land: z.B. durch Crowd-Funding, Solidarische Landwirtschaft
- Förderung der **Diversifizierung** als Stärke
- Kombination mit **Regionalität u. Tierwohl**
- Mittelfristig: Annäherung der Systeme?

4. Innovation und Wertewandel im Ökolandbau

Diversifizierung (1)

Fotos: Sebastian Lakner

Hofladen in Oberjoch, Allgäu

4. Innovation und Wertewandel im Ökolandbau
Diversifizierung (2)

Vergleich Ökobetriebe DE, CH, AT

Zusammenfassung der Hauptergebnisse

- **Diversifizierung** trägt zum Einkommen bei
- **Stärkere Diversifizierung** reduziert die Effizienz
  (Ausnahme: Österreich)
- **Innerbetriebliche Spezialisierung** erhöht die Effizienz
  (Ausnahme: Schweiz)

Schlussfolgerung:

- Diversifizierung trägt im Alpenraum zur **Stabilisierung** bei
- Diversifizierung kann einzelbetrieblich **eine Chance für eine Nische** sein
- Diversifizierung hebelt keineswegs die **ökonomische Wirkungsmechanismen** aus

Quelle: Lakner et al. 2018: The Effects of Diversification Activities on the Technical Efficiency of Organic Farms in Switzerland, Austria, and Southern Germany; Sustainability *10*, 1304; doi: https://doi.org/10.3390/su10041304

5. Diskussion und Schlussfolgerungen
Mögliche Instrumente?

Welche Politikinstrumente können wir wirklich nutzen?

Instrument	Wirkungsweise	
Ordnungsrecht	Nicht sinnvoll	Ø
Flächenzahlungen	Ist machbar, Wirkung jedoch begrenzt. Kann marktverzerrend wirken	(✓)
Bildung und Beratung	Sinnvolles Instrument; Wirkung unklar	✓
Umstellungshilfe	Sinnvolles Instrument; v.a. Informationen u. Beratung, Wirkung unklar	✓
Marktausbau	Als Nachfrage öffentlicher Hand möglich, kann am Bedarf vorbei gehen	(✓)
Informationen Verbraucher	Kann sinnvoll sein. Aber: Wirkung begrenzt. Problem: Im Extremfall staatliche Bevormundung im Ernährungsbereich?	(✓)
Verpachtung staatlicher Flächen	Kann zu Verwerfungen führen und Wirkungen auch begrenzt	?

Quelle: Eigene Darstellung und Bewertung

„Die Erreichung des EU-Ökoflächenziels von 25 % bis 2030 ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine wenig realistische Zielsetzung.“
(Isermeyer et al. 2020: 28)

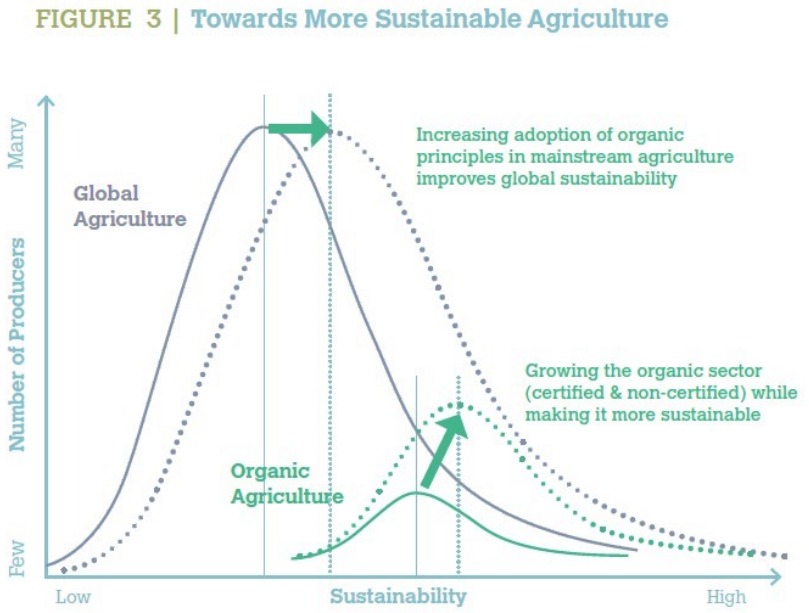
5. Diskussion und Schlussfolgerungen Herausforderungen

Fazit

- **Marktbasiertes Wachstum** ist zentral
- **Innovationen** im Ökolandbau wichtig
- **Produktivität** ÖL erhöhen
- **Umweltleistungen** konsolidieren
- **Profil des Ökolandbaus** schärfen
- **Strukturwandel** vorbauen

Handlungsempfehlungen

- Insgesamt fehlen die Instrumente für F4F
- Öko-Markt stärken, Betriebe fördern
- Konsumenten aufklären
- Ökologisierung der Landwirtschaft insgesamt
- Wohin entwickelt sich die Agrarpolitik insgesamt?



Quelle: aus Arbenz, M., D. Gould and C. Stopes (2015): ORGANIC 3.0 for Truly Sustainable Farming & Consumption, IFOAM
url: http://www.ifoam.bio/en/organic-policy-guarantee/organic-30-next-phase-organic-development

Danke für die Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Sebastian Lakner
Universität Rostock
@SebastianLakner
http://slakner.wordpress.com