

Vergleich der Stützung ökologischer und konventioneller Landwirtschaft in der EU unter Verwendung des PSE-Konzeptes der OECD

Comparing support for organic and conventional farming in the European Union using an adjusted Producer Support Estimate

J. Hecht³, S. H. Gay², F. Offermann¹

Key words: Common Agricultural Policy, Producer Support Estimate (PSE)

Schlüsselwörter: Agrarpolitik, Agrarstützung

Abstract:

Organic farming has grown considerably in recent years in the European Union, not least due to changes in the political environment. The aim of this paper is to compare the support of organic and conventional farming in the year 2000. A measurement of support is calculated using the methodology of the Producer Support Estimate (PSE) of the Organization of Economic Co-operation and Development (OECD). The results show that the percentage 'PSE' of organic farming at 40.2 % in 2000 slightly exceeded that of conventional farming at 39.4 % but, on the other hand, the nominal protection coefficient ('NPC') was lower at 1.29 versus 1.42. This indicates that despite a higher level of support the trade distorting effect may be smaller in organic farming. There are however large differences in the percentage 'PSE' of organic farming between member states. A regular calculation of separate PSE for organic and conventional farming could inform policy makers, economists and other stakeholders about the distortion and similarities of support between both forms of farming and between EU member states. In addition information on developments of support could be derived. At the moment, the difficulties in obtaining the data needed make this aim rather ambitious.

Einleitung und Zielsetzung:

Der ökologische Landbau hat sich in den letzten Jahren in der EU stark ausgedehnt. Neben der steigenden Nachfrage nach ökologisch erzeugten Produkten ist dies auch auf die verstärkte agrarpolitische Stützung ökologischer Anbausysteme zurückzuführen. Diese Förderung wird teilweise als „einseitige agrarpolitische Bevorzugung“ (FAZ, 17.1.2001) heftig kritisiert. Vor diesem Hintergrund versucht dieses Papier, die tatsächliche Förderung der ökologischen und der konventionellen Landwirtschaft unter Verwendung des weithin anerkannten und über lange Jahre entwickelten Producer Support Estimate (PSE) der OECD zu messen, zu vergleichen und zu bewerten.

Methoden:

Auf internationaler Ebene existieren verschiedene Konzepte zur Messung der Stützung der Landwirtschaft. Das PSE-Konzept der OECD wurde 1973 entwickelt und besitzt seit 1987, dem Beginn der jährlichen Berechnung der Stützung für alle OECD-Mitglieder, große Popularität. Es ermöglicht die Berücksichtigung einer Vielzahl unterschiedlicher politischer Maßnahmen. Das PSE wird als Absolutgröße in nationalen Währungen berechnet, ein Vergleich des Stützungsniveaus zwischen Ländern oder zwischen Produkten erfolgt anhand des sogenannt %PSE, indem das

¹ Institut für Betriebswirtschaft, Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig, E-mail frank.offermann@fal.de

² Institut für ländliche Räume, FAL, E-mail hubertus.gay@fal.de

³ Institut für Agrarpolitik u. Marktforschung, Justus-Liebig-Universität Giessen, Judith.Hecht@agrار.uni-giessen.de

PSE in Verhältnis zum jeweiligen monetären Gesamtwert der Agrarproduktion inklusive Direktzahlungen gesetzt wird. Weitere Kenngrößen dieses Konzeptes umfassen (PORTUGAL 2002)

- den Producer Nominal Assistance Coefficient (NAC) als Maßstab für die nominale Stützungsrate, berechnet als Verhältnis der Erlöse auf Betriebsebene einschließlich Direktzahlungen und dem Wert der Produktion unter Verwendung von Referenzpreisen (einer Art Weltmarktpreise auf Erzeugerebene)
- sowie den Producer Nominal Protection Coefficient (NPC), der das Verhältnis von Erzeugerpreis (einschließlich evtl. produktionsmengengebundener Subventionen) zu Referenzpreis widerspiegelt.

Das PSE ist in acht unterschiedliche Formen der Unterstützung unterteilt, wobei für die EU die Komponenten „Market Price Support“ (MPS), „Payments based on area planted / animal numbers“, „Payments based on input use“ und „Payments based on input constraints“ (zu der auch die Flächenförderung für den ökologischen Landbau gezählt wird) die wichtigsten darstellen. Bei der Berechnung eines PSE für den ökologischen Landbau stellt die Datenverfügbarkeit grundsätzlich ein großes Problem dar. Die Ergebnisse dieser Studie basieren neben den OECD-Kennzahlen für den gesamten Agrarsektor (OECD 2004) v.a. auf Daten zu Flächen, Prämien, Erträgen und Preisen im ökologischen Landbau aus FiBL (2003), LAMPKIN (2004), LAMPKIN et al. (1999), und OFFERMANN und NIEBERG (2001) und sind daher, wie viele dieser Ausgangsdaten, als Schätzgrößen zu verstehen.

Die Datenverfügbarkeit stellt eine besondere Herausforderung bei der Ableitung des MPS für ökologische Produkte dar, da der Import ökologisch erzeugter Produkte zusätzlich zum allgemeinen Außenschutz der EU bei Agrarprodukten auch durch die Importregelungen der EU-Verordnung (EC) 2092/91 eingeschränkt wird. Länder, die ökologisch erzeugte Produkte in die EU exportieren wollen, müssen entsprechend anerkannt sein (z.Zt. sind dies nur sechs Länder) oder, begrenzt bis Ende 2005, eine fallweise Autorisation des Imports durch einen EU-Mitgliedsstaat nachweisen. Neben den Regelungen der EU stellen oft auch die Anforderungen von privaten Kontrollstellen und Handelsketten an importierte Öko-Produkte Hindernisse für den Handel dar (AEBI 2003). Eine direkte Messung der kumulierten Wirkungen dieser Politmaßnahmen auf den MPS für ökologische Erzeugnisse ist jedoch derzeit aufgrund der fehlenden Referenzpreise für „ökologische Erzeuger-Weltmarktpreise“ nicht möglich, so dass hier eine indirekte Abschätzung vorgenommen werden musste. Da der überwiegende Teil der EU-Agrarzölle als Stückzölle definiert ist, ist für die Berechnungen unterstellt worden, dass die Preisdifferenz zwischen konventionellem EU-Erzeugerpreis und Weltmarkt-Referenzpreis auch für ökologische Produkte anzusetzen ist, d.h. dass das absolute Preisprotektionsniveau für ein Produkt in beiden Landbausystemen gleich hoch ist. Aufgrund der Bedeutung des MPS für die Ergebnisse sind für diese Annahme verschiedene Variationsrechnungen angestellt worden.

Alle Berechnungen sind für das Jahr 2000 durchgeführt worden, da dies das letzte Jahr war, für das detaillierte Daten verfügbar waren.

Ergebnisse und Diskussion:

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Höhe sowie die Zusammensetzung des PSE für die ökologische und die konventionelle Landwirtschaft in der EU. Das %PSE fällt für beide Landbausysteme nahezu identisch aus, mit einem geringfügig höheren Stützungslevel für den ökologischen Landbau. Deutlich zu erkennen ist jedoch die wesentlich größere Bedeutung der Komponente „Payments based on input constraints“ für den PSE der ökologischen Landwirtschaft, während für den PSE der konventionellen Landwirtschaft die Marktpreisstützung einen größeren Anteil an der

Gesamtstützung ausmacht. Dies spiegelt sich in einem für den ökologischen Landbau niedrigeren Producer NPC wider (1.29 vs. 1.42) und deutet darauf hin, dass im Bereich des ökologischen Landbaus trotz des leicht höheren Niveaus der Gesamtstützung die Bedeutung handelsverzerrender Politikmaßnahmen geringer ausfällt.

Tabelle 1: 'PSE' im Jahr 2000 für die ökologische und die konventionelle Landwirtschaft in der EU

	'PSE' des ökologischen Landbaus		'PSE' des konventionellen Landbaus	
	Summe (Mio. €)	Anteil (%)	Summe (Mio. €)	Anteil (%)
Marktpreisstützung	653	41.3	38559	61.8
an spez. Anbauflächen/Tiere gebundene Direktzahlungen	434	27.5	20905	33.5
an Einsatz oder Reduzierung spez. Vorleistungen gebundene Direktzahlungen (z.B. Agrarumweltprogramme)	493	31.2	2950	4.7
Summe	1581	100	62413	100
%'PSE'	40.2		39.4	
Producer 'NAC'	1.67		1.65	
Producer 'NPC'	1.29		1.42	

Berücksichtigte Produktgruppen: Weizen, Mais, anderes Getreide, Ölsaaten, Zucker, Reis, Kartoffeln, Rindfleisch, Schweinefleisch, Schafffleisch, Geflügelfleisch, Milch, Eier

Quelle: Eigene Berechnungen.

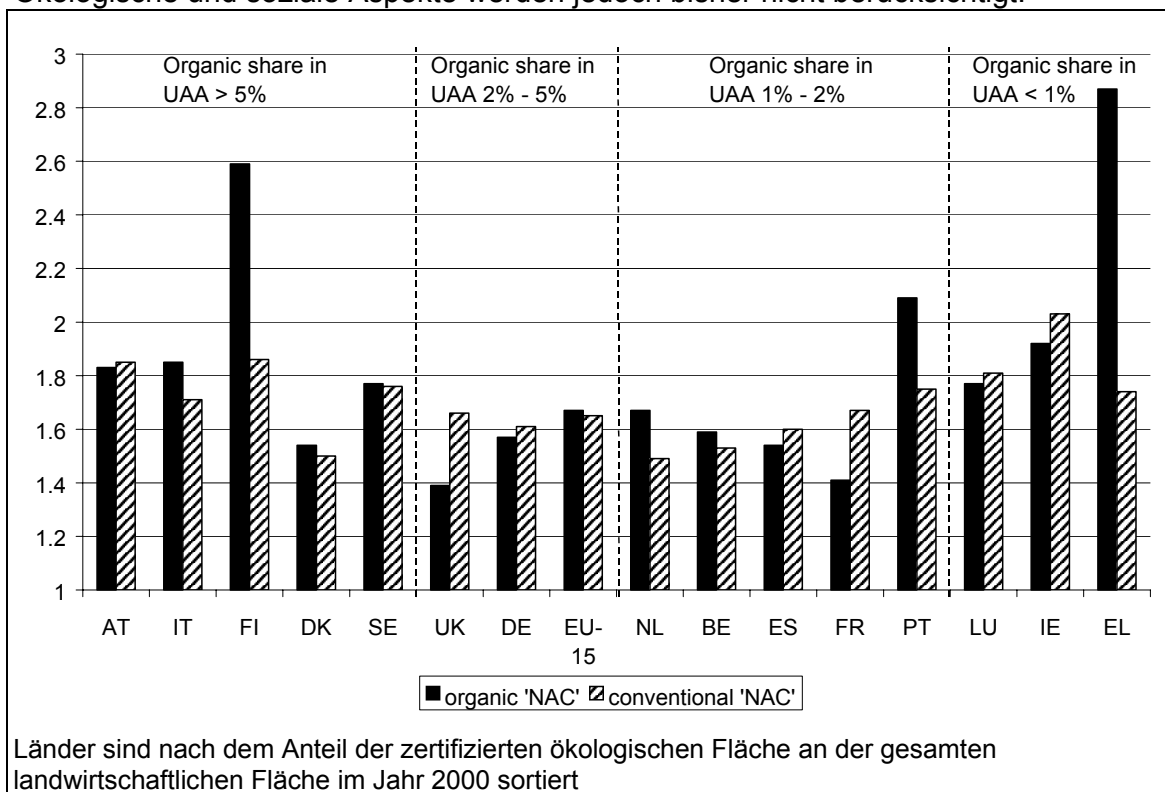
Eine Berechnung des PSE für einzelne Produktgruppen zeigt ein ähnliches Muster der Stützung für die ökologische und die konventionelle Landwirtschaft auf (Gay und OFFERMANN, 2004), das Stützungs niveau wird stärker vom Produkt als vom Landbausystem bestimmt.

Eine Differenzierung des Stützungs niveaus nach Ländern weist trotz der Annahme eines EU-weit einheitlichen Preisniveaus und der Vernachlässigung rein regionaler oder nationaler Fördermaßnahmen auf erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten hin (Abb. 1). Diese Unterschiede sind für den ökologischen Landbau ausgeprägter, was auf die hohe Bedeutung der Komponente „Payments based on input constraints“ zurückzuführen ist, die trotz der zugrundeliegenden EU-Richtlinien stark durch nationale Unterschiede in der Ausgestaltung geprägt wird. Eine weitere Ursache für die Unterschiede zwischen den Ländern ist in der national unterschiedlichen Bedeutung einzelner Produkte für die landwirtschaftliche Gesamtproduktion zu sehen, da das Stützungs niveau je nach Produkt sehr unterschiedlich ausfällt.

Schlussfolgerungen:

Das PSE-Konzept erweist sich im Großen und Ganzen als geeignet zur Messung und zum Vergleich der agrarpolitischen Stützung von konventioneller und ökologischer Landwirtschaft. In der EU ergibt sich demnach ein ähnlich hohes Gesamtstützungs niveau beider Landbausysteme bei geringerer Bedeutung handelverzerrender Politikmaßnahmen im ökologischen Landbau. Der Wert der Ergebnisse würde durch eine regelmäßige Kalkulation eines PSE für den ökologischen Landbau erheblich steigen, da so Politiker und andere Stakeholder über Verzerrungen und Gemeinsamkeiten in der Stützung der verschiedenen Landbausysteme und deren Änderungen im Zeitablauf informiert werden könnten.

Allerdings besitzt der Ansatz auch einige Schwachstellen, die nicht nur im Bereich der z.Zt. teilweise noch geringen Datenverfügbarkeit für den ökologischen Landbau liegen. Das PSE berücksichtigt nur Politikmaßnahmen, die direkten Einfluss auf die Produzentenerlöse haben, vernachlässigt jedoch weitere Formen der Stützung wie bspw. Forschungs- und Ausbildungsförderung und verzerrt daher potentiell gerade den interregionalen Vergleich der Förderung des ökologischen Landbaus. Zudem misst das PSE an sich nur die Höhe der Stützung und stellt keinen Bezug zu Wirkungen und Zielen her. Einen ersten Schritt zu einer differenzierteren Betrachtung stellt die von der OECD vorgenommene Unterteilung des PSE in einzelne Stützungskomponenten mit unterschiedlich handelsverzerrender Wirkung dar. Ökologische und soziale Aspekte werden jedoch bisher nicht berücksichtigt.



Länder sind nach dem Anteil der zertifizierten ökologischen Fläche an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche im Jahr 2000 sortiert

Abb. 1: 'Nominal Assistance Coefficient' nach Ländern und Landbausystem

Literatur:

Aebi P (2003) International and national standards and their impact on Trade: The Swiss perspective. In: Organic agriculture: sustainability, markets and policies. Paris, France: OECD: 203-204.

FAZ (17.1.2001) Wir leben nicht auf einer agrarpolitischen Insel. Brauchen wir eine Neuorientierung in der Agrarpolitik? Erklärung von Agrarökonomen.

FiBL (2003) Country reports. Online-information <www.organic-europe.net> (Retrieved: November 2003).

Gay S H, Offermann F (2004) Comparing Support for Organic and Conventional Farming in the European Union and the United Kingdom. Paper presented at the AES conference 2004 in London.

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

Lampkin N (2004) Organic farming statistics. www.organic.aber.ac.uk/statistics/europe.shtml

OECD (2004) Producer and Consumer Support Estimates, OECD database 1986-2003. Online-information: <www.oecd.org> (Retrieved: July 2004).

Portugal L (2002) Methodology for the measurement of support and use in policy evaluation. Online-information <www.oecd.org> (Retrieved: October 2003).

Offermann F, Nieberg H (2000) Economic performance of organic farms in Europe. Organic farming in Europe: Economics and Policy, Volume 5. Hohenheim, Germany: Universität Hohenheim.