



Prüfung auf Mitnahmeeffekte für eine flächengebundene Förderung des Ökologischen Landbaus

Sowohl für die flächengebundenen Fördervorhaben nach Art. 28 der ELER-Verordnung (AUKM) als auch für die Förderung des Ökologischen Landbaus nach Art. 29 nimmt das Evaluatorenteam von Thünen LR und entera eine Prüfung auf Mitnahmeeffekte auf Ebene von Teilmaßnahmen und Vorhaben vor.

Mitnahmeeffekte sind als der Anteil der Förderung definiert, für den auch ohne Anreizmechanismus das gewünschte Verhalten oder Ergebnis vorgelegen hat. Bei handlungsorientierten Fördermaßnahmen erfolgt im Falle von Mitnahme keine Verhaltensänderung, z. B. durch Anpassung der landwirtschaftlichen Produktionsverfahren. Mitnahmen bedingen im Ergebnis, dass aus der Förderung keine **zusätzlichen**, durch die Prämienzahlung induzierten Umweltwirkungen hervorgehen. Insofern ist die Identifizierung von Mitnahmeeffekten zur Bestimmung des Netto-Umwelteffektes unabdingbar. Im Förderkontext führen Mitnahmen zu Ineffizienzen; es liegt eine Fehlallokation öffentlicher Mittel vor.

Im Folgenden werden die Prüfschritte zur Bestimmung von Mitnahmeeffekten skizziert, die die flächengebundene Öko-Förderung im Rahmen der Evaluierung durchläuft.

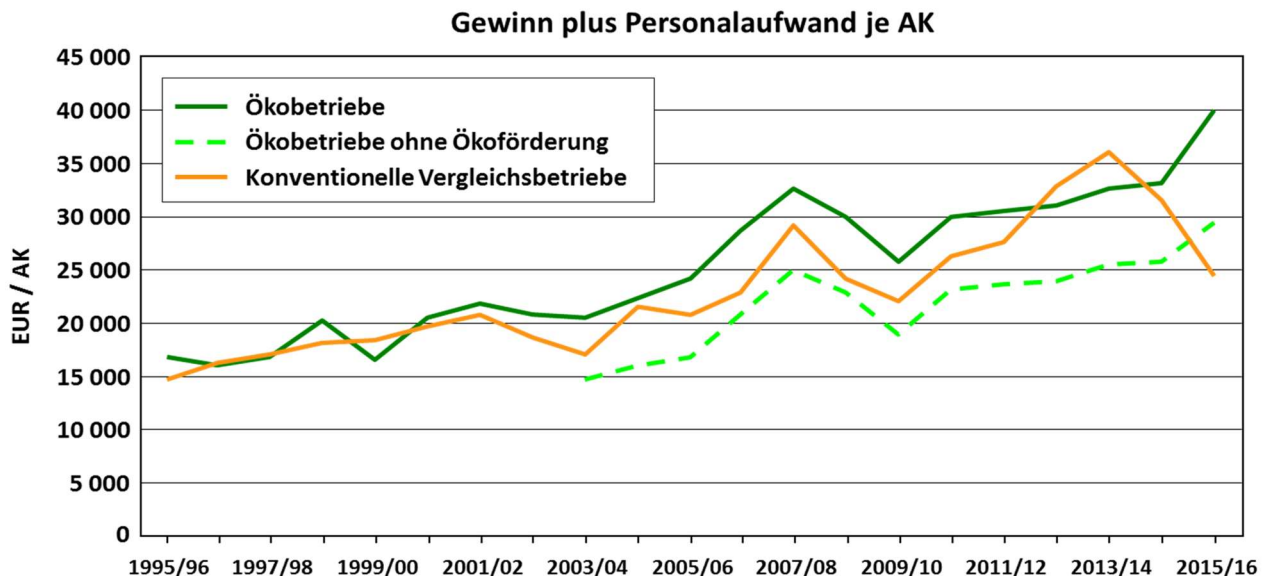
Prüfschritt 1: Ausgestaltung der Förderbedingungen:

Im Prüfschritt 1 werden anhand von Kausalüberlegungen Konstellationen identifiziert, die „Potential“ für Mitnahmen bieten. Durch Analyse der Förderauflagen, konkret der Förderrichtlinien der Bundesländer, wird geprüft, ob die identifizierten Potentiale für Mitnahmen durch die Förderregularien ausgeschlossen oder eingeschränkt werden. Dies ist bei der Förderung des Ökologischen Landbaus mehrheitlich der Fall. Die Ergebnisse der Kausalanalyse sind im Überblick dargestellt:

- In den fünf von Thünen/entera evaluierten Bundesländern (BL) wird ausschließlich die gesamtbetriebliche Umstellung bzw. Beibehaltung des Ökologischen Landbaus gefördert. Eine Förderung von Teilbetrieben oder Betriebszweigen ist ausgeschlossen. Die Notwendigkeit, den gesamten Betrieb ökologisch zu bewirtschaften, schließt aus, dass alleinig extensive Betriebszweige dem Ökologischen Landbau zugeführt werden.
- Zusätzlich sind in einigen Bundesländern Produktionsverfahren, die auf Mitnahmen schließen lassen, wie bspw. Sportpferdehaltung, von der Förderung ausgeschlossen.
- Um die Verwendung des Grünlandes zu gewähren und/oder Mitnahmen zu vermeiden, definieren einige Bundesländer einen Mindestviehbesatz auf dem Grünland (Raufutterfresserbesatz/ha Grünland).
- Die Umstellungsförderung ist zeitlich befristet und wird je Betriebs-ID nur einmalig gewährt.

Prüfschritt 2: Einordnung in das Marktgeschehen

Die Rentabilität der Ökologischen Produktion ist nicht ohne Förderung gewährleistet. Zwar liegen die Erzeugerpreise für ökologisch erzeugte landwirtschaftliche Produkte über denen für konventionelle Ware, die Rentabilitätsdifferenz zwischen ökologischer und konventioneller Wirtschaftsweise ist im Mittel der Jahre und über die unterschiedlichen Betriebsformen jedoch negativ. Die Öko-Förderprämien dienen ihrem Ausgleich. Dies belegt auch die folgende Graphik. Ihr ist zu entnehmen, dass der Gewinn je Arbeitskraft (AK) in Öko-Betrieben der Tendenz nach oberhalb des Gewinns der konventionellen Vergleichsbetriebe liegt, ohne Förderung (grün gestrichelte Linie) jedoch deutlich unterhalb läge.



Da die Gewinnsituation der Ökobetriebe (auch) über den Markt bestimmt wird, besteht für sie ein hoher betriebswirtschaftlicher Anreiz, ihre Ware ökologisch zu vermarkten und damit an den höheren Preisen zu partizipieren. Der Gewinnabstand zwischen konventioneller und ökologischer Produktion ist sowohl abhängig von der Preisentwicklung auf den Erzeugermärkten für a) konventionell erzeugter Ware und b) für Öko-Ware. Damit ist eine passgenaue ex-ante Kalkulation der Förderprämie faktisch nicht praktikabel. Die Prämienfestlegung orientiert sich i. d. R. an der mittelfristigen Gewinnentwicklung der beiden Gruppen.

Im Vergleich zu den AUKM, die unter Wahrung der 5 bis 7 jährigen Verpflichtung einen vergleichsweise flexiblen Ein- und Wiederausstieg aus der Förderung vor dem Hintergrund der notwendigen Produktionsabläufe im Betrieb erlauben, gilt dies für das Produktionsverfahren des Ökologischen Landbaus nicht. Der Umstellungsprozess auf Ökologische Produktion bis zur Anerkennung als Öko-Betrieb verläuft über mehrere Jahre, kurzfristige Wechsel der Produktionsausrichtung zwischen ökologisch und konventionell als Reaktion auf z. B. Preisvolatilitäten sind nicht praktikabel.

Schritt 3: Quantifizierung von Deadweight Effekten

Ist es Ergebnis der beiden vorgenannten Prüfungsschritte, dass Betriebsformen/Betriebsgruppen mit Mitnahmepotential NICHT von der Förderung ausgeschlossen werden, wäre im abschließenden Schritt ihr Fördervolumen zu quantifizieren. Für die Förderung des Ökologischen

Landbau in den von Thünen und entera evaluierten Bundesländern werden jedoch Mitnahmen als Ergebnis der vorherigen Bewertungsschritte negiert. Der 3. Bewertungsschritt ist folglich bleibt folglich aus, wird hier jedoch der Vollständigkeit halber dargestellt.

Datengrundlage für eine Quantifizierung ist der InVeKoS-Datensatz aller geförderten Öko-Betriebe. Die Untergruppe der geförderten Betriebe mit Mitnahmen würde anhand von Betriebskennziffern selektiert. Ihre Öko-Förderfläche kann dann als Mitnahmefläche berechnet und bezogen auf die Gesamtförderfläche ausgewiesen werden.

Erfahrungen und Übertragbarkeit

Als Ergebnis der Prüfung können Mitnahmeeffekte für die Förderung des Ökologischen Landbau in den von uns bewerteten Bundesländern weitgehend ausgeschlossen werden. Das Ergebnis ist nicht auf die Förderung des Ökologischen Landbaus in anderen Bundesländern per se übertragbar, sehr wohl aber die Anwendung der drei Prüfschritte.

Die genannten Prüfschritte finden vom Grundsatz auch bei der Bewertung von Vorhaben und Teilmaßnahmen nach Art. 28 (AUKM) Anwendung.

Steckbrief Aktuelle Praktik

Titel der aktuellen Praktik		Prüfung auf Deadweight-Effekte für flächengebundene Förderung des Ökologischen Landbaus			
Ländliche Entwicklungsprogramme		5-Länder-Evaluation (SH, NRW, NI/HB, HE)			
Schlagworte		Mitnahmeeffekte, Ökologischer Landbau			
Kontakt		Karin Reiter Wolfgang Roggendorf Institut für Ländliche Räume Bundesallee 64 38116 Braunschweig karin.reiter@thuenen.de , wolfgang.roggendorf@thuenen.de			
Art der aktuellen Praktik		x	1. Evaluierungsmethode		3. Monitoring
			2. Evaluierungsprozess		4. Struktur
			5. Weiteres:		
Bezug der aktuellen Praktik zu den ELER-Prioritäten und -maßnahmen			Querschnittsbewertung auf Programmebene		
		Priorität (1-6): 4			
		Unterpriorität:			
		Maßnahme: M11 Ökologischer Landbau			

Quellen

www.thuenen.de/de/bw/projekte/analyse-der-wirtschaftlichen-lage-oekologisch-wirtschaftender-betriebe/