

Einmal öko, immer öko?

Wer aus dem Ökolandbau aussteigt und warum –
Ergebnisse einer Studie über Rückumsteller

von Heike Kuhnert, Hiltrud Nieberg, Renate Strohm, Jörn Sanders und Ulrich Hamm

Der Ökolandbau in Deutschland wächst. Doch ein Blick hinter die Wachstumsbilanz verrät mehr: Jährlich geben rund 600 Betriebe die ökologische Wirtschaftsweise wieder auf. Dies wurde in der Öffentlichkeit bislang kaum wahrgenommen, da immer deutlich mehr Betriebe neu auf den Ökolandbau umgestellt haben, als ausgestiegen sind. Eine neue Studie hat untersucht, welche Betriebe aussteigen und welche Motive hinter der Rückumstellung oder gar Betriebsaufgabe stehen. Die Untersuchung zeigt zugleich auf, wie die Zahl der Rückumsteller verringert werden könnte und unter welchen Umständen Betriebsleiter ihre Entscheidung wieder revidieren würden.

Seit Ende der 1980er-Jahre ist in Deutschland ein stetiger Zuwachs im Ökolandbau zu verzeichnen. Die ökologisch bewirtschaftete Fläche hat sich mehr als verzehnfacht und die Anzahl der Betriebe mehr als veriebenfacht. Inzwischen werden mehr als eine Million Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche ökologisch bewirtschaftet. Angesichts der steigenden Nachfrage nach ökologisch erzeugten Produkten ist in den kommenden Jahren ein weiteres Wachstum zu erwarten.

Die oben genannten Zahlen geben die tatsächliche Wachstumsdynamik im Ökologischen Landbau allerdings nur bedingt wieder. Sie stellen lediglich den Nettoeffekt dar, der sich aus der Differenz zwischen Neuumstellern und Aussteigern aus der ökologischen Landwirtschaft ergibt. Die Gruppe der Aussteiger stand bisher wenig im Fokus der öffentlichen Diskussion, was angesichts des positiven Nettoeffekts durchaus nachvollziehbar ist. Dementsprechend gab es bislang wenig detaillierte Informationen zu den Ausstiegen aus dem Ökolandbau.

Das Braunschweiger Thünen-Institut (TI) hat zusammen mit der Universität Kassel und weiteren Partnern erstmals in Deutschland die Gründe für den Ausstieg aus dem Ökolandbau systematisch untersucht.¹ Dazu wurden Agrarstrukturdaten ausgewertet, bundesweit über 700 Aussteiger aus dem Ökolandbau schriftlich nach ihren Motiven befragt und zusätzlich 29 persönliche Interviews mit Rückumstellern geführt. Die Analyse der Agrarstrukturdaten ergab: In den Jahren zwischen 2003 und 2010 stiegen insgesamt 4.241 Betrie-

be aus dem Ökolandbau aus, im Durchschnitt 606 Betriebe pro Jahr. Der Ausstieg aus dem Ökolandbau ging bei 191 Betrieben mit einer vollständigen Betriebsaufgabe einher (durchschnittlich 1,4 Prozent der bestehenden Ökoberetriebe). Mit rund 415 Betrieben pro Jahr und 3,3 Prozent Anteil an den bestehenden Ökoberetrieben kehrten jedoch mehr als zwei Drittel aller Aussteiger zu einer konventionellen Wirtschaftsweise zurück. Ein eindeutiges regionales Verteilungsmuster war weder bei den Betriebsaufgaben noch bei den Rückumstellungen zu finden.

Weniger Betriebsaufgaben im Ökolandbau

Der Strukturwandel ist im Ökolandbau derzeit offenbar weniger stark ausgeprägt als im konventionellen Bereich: Mit 1,4 Prozent war die durchschnittliche jährliche Rate der Betriebsaufgaben in den Jahren zwischen 2003 und 2010 nur halb so hoch wie unter den konventionell bewirtschafteten Betrieben mit 2,7 Prozent. Überdurchschnittlich hohe Aufgaberraten gab es wie zu erwarten bei Nebenerwerbsbetrieben, bei flächenarmen Betrieben sowie bei Betriebsleitern ab 65 Jahren. Nach den Angaben von 338 befragten Betriebsleitern, die den Betrieb mit der Abmeldung von der Ökokontrolle vollständig aufgegeben hatten, fand die Betriebsaufgabe vor allem aus ökonomischen Gründen statt. Gründe, die speziell mit dem Biolandbau in Zusammenhang stehen, spielten bei der Aufgabe eine untergeordnete Rolle. Verbunden waren diese Betriebsaufgaben mit Flächen-

verlusten für den Ökologischen Landbau: 60 Prozent der bisherigen Ökoflächen gingen nach der Betriebsaufgabe an konventionell wirtschaftende Landwirte über.

Merkmale der Rückumsteller

Wie bei den Betriebsaufgaben spielten auch bei der Gruppe der Rückumsteller die Erwerbsform und die Flächenausstattung der Betriebe eine Rolle: Es kehrten vergleichsweise mehr Neben- als Haupterwerbsbetriebe und deutlich mehr flächenarme Betriebe zum konventionellen Landbau zurück. Auch das Alter der Betriebsleiter hat offenbar Bedeutung, da eine überdurchschnittlich hohe Rückumstellungsrate bei den Landwirten ab 65 Jahren auftrat. Die Hofnachfolger dieser Betriebe scheinen sich wieder zum konventionellen Landbau orientiert zu haben. Die persönlichen Interviews zeigten, dass auch unter den Betriebsleitern ab Mitte 50 Landwirte waren, bei denen die Rückumstellung bereits in Zusammenhang mit dem absehbaren Auslaufen des Betriebs stand. Diese Landwirte strebten gegen Ende ihres Berufslebens eine arbeitsextensivere Wirtschaftsweise als den Ökolandbau an.

Ob ein Ökobetrieb die Rückkehr zum konventionellen Landbau in Erwägung zieht, hängt von innerbetrieblichen, familiären und persönlichen Voraussetzungen sowie von externen Rahmenbedingungen ab. Gibt es dort gravierende Änderungen, wird die Wirtschaftsweise des Betriebs hinterfragt. Veränderte Richtlinien oder Fördersätze des Ökolandbaus, neue Optionen wie die

Bioenergieerzeugung oder ein verändertes Preisgefüge am konventionellen Markt entscheiden mit darüber, ob die Option »Ökolandbau« für den eigenen Betrieb noch passt. Auch die Hofübergabe ist eine Phase, in der die mittel- und langfristigen Perspektiven des Biolandbaus für den Betrieb auf den Prüfstand kommen, so ein weiteres Ergebnis der persönlichen Interviews. Es gibt Hinweise darauf, dass eine Rückumstellung mit zunehmender Dauer der ökologischen Bewirtschaftung weniger wahrscheinlich wird. So ist der Anteil der Betriebe, die erst nach 2000 auf Ökolandbau umgestellt haben, bei den rückumgestellten Betrieben deutlich höher als in den früheren Jahren. Es gibt aber auch Rückumsteller, die 15 Jahre und länger ökologisch gewirtschaftet haben. Positiv wirkt sich die Mitgliedschaft in einem Verband des ökologischen Landbaus auf den Verbleib in der Ökolandwirtschaft aus, denn verbandsgebundene Betriebe wurden weniger häufig rückumgestellt als Betriebe, die keinem Anbauverband angehörten.

In der Regel gab es keinen allein entscheidenden Rückumstellungsgrund – vielmehr war es meist ein Bündel von persönlichen, betrieblichen sowie externen Faktoren. Unabhängig davon zeigte sich, dass ökonomische Motive sowie Probleme mit den Ökorichtlinien und -kontrollen die wichtigsten Gründe für die Rückumstellung waren (siehe Tabelle). Bei den ökonomischen Gründen wurden vor allem die fehlenden Einkommensverbesserungen bzw. ein insgesamt zu geringes Einkommen,³ Vermarktungsprobleme, zu geringe Preisaufläge für Ökoprodukte sowie zu niedrige oder gekürzte Prämien für die ökologische Wirtschaftsweise genannt.

Neun Rückumstellertypen

Die qualitative Analyse der Rückumstellungsgründe auf Basis der persönlichen Interviews macht deutlich: Es gibt typische Problemkonstellationen für eine Rückumstellung, in der vielfältige persönliche, betriebliche und externe Faktoren zusammenwirken. Insgesamt konnten neun Aussteigertypen identifiziert werden.

Typ 1 »Ökologische Tierhaltung für »nebenbei« zu aufwendig«

Dieser Typ repräsentiert im Nebenerwerb bewirtschaftete, viehhaltende Grünlandbetriebe mit einer extensiven Grundausrichtung, denen sich zu einer bestimmten Zeit durch die Teilnahme an der Ökoförderung die höchsten Flächenprämien boten. Die mit der ökologischen Wirtschaftsweise verbundenen Zusatzaufgaben stellen die Betriebsleiter jedoch vor hohe fachliche, finanzielle und zeitliche Aufwendungen (z.B. Beschaffung von Betriebsmitteln, Dokumentation und Kontrolle). Aufgrund fehlender ökologischer Absatzwege für die Tiere ist eine rentable Ökoproduktion nicht möglich.

Tabelle: Die sieben häufigsten Rückumstellungsgründe²

Ausschlaggebende Rückumstellungsgründe	Anteil der Betriebe in % (n = 359)
<i>Richtlinien/Kontrolle</i> (Aufwand, zu kompliziert/zu streng, Kosten zu hoch)	42,9
<i>Vermarktung unzureichend</i> (fehlende Vermarktungswege, nur konventionelle Vermarktung möglich, zu hohe Qualitätsanforderungen)	27,9
<i>Ökonomie/Einkommen zu gering</i>	21,7
<i>Produktion unbefriedigend</i> (Unkraut, Erträge, Leistungen in der Tierproduktion)	19,5
<i>Prämien</i> (zu niedrig/ausgesetzt, Probleme bei Bewilligung)	17,3
<i>Preis und Verfügbarkeit von Produktionsmitteln</i>	16,4
<i>Umsetzung der Standards</i> (Wegfall von Ausnahmeregelungen, Tierhaltungsstandards schwer umzusetzen, hohe Investitionen nötig)	15,9

Typ 2 »Bauliche Voraussetzungen ungeeignet für die ökologische Tierhaltung«

Dieser Rückumstellungstyp steht für kleine Mutterkuh- und Milchvieh- sowie Gemischtbetriebe, denen die betrieblichen Anpassungsmöglichkeiten an auslaufende Ausnahmegenehmigungen in der Tierhaltung (z. B. Verbot der Anbindehaltung) fehlen. Ungünstige bauliche Voraussetzungen in der Hofstelle, kleine Betriebsgrößen und unklare Entwicklungsperspektiven lassen für diese Betriebe keine größeren und wirtschaftlich tragfähigen Investitionen in den Stallneu- oder -umbau zu.

Typ 3 »Ökolandbau für alters- oder gesundheitsbedingt auslaufende Familienbetriebe zu aufwendig«

Die Gründe für die Rückkehr zum konventionellen Landbau konzentrieren sich bei diesem Typ auf den betriebsinternen Bereich. Wesentlicher Engpass ist hier die Verfügbarkeit von Familienarbeitskräften, da eine junge nachwachsende Generation fehlt oder andere mit helfende Altenteiler nicht mehr zur Verfügung stehen.

Typ 4 »Richtlinienverschärfung: 100 Prozent Biofütterung«

Die Richtlinienverschärfungen im Bereich der Fütterung von Wiederkäuern und der damit verbundene vollständige Ausschluss des Einsatzes konventioneller Futterkomponenten sind in schaf- und rinderhaltenden Haupterwerbsbetrieben häufig der entscheidende Ausstiegsgrund. Es fehlen entweder Öko-Kooperationspartner bzw. Futterlieferanten im näheren Umfeld oder bisher praktizierte »einfache Lösungen«, wie z. B. die trockene Winterweide beim konventionellen Nachbarbetrieb, sind nicht mehr möglich. Zudem führt die am Markt fehlende Honorierung des erhöhten Kostenaufwandes für die Futterbeschaffung zu Einbußen in der Wirtschaftlichkeit der Betriebe.

Typ 5 »Ohne Intensivierung kaum Entwicklungswege offen«

Dieser Typ repräsentiert die Ausstiegssituation, wie sie auf vergleichsweise intensiv bewirtschafteten Milchviehbetrieben vorgefunden werden kann. Kennzeichnend für diese Betriebe ist eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation durch verschiedene externe und interne Faktoren (Verlust von Flächen, ungelöste produktionstechnische Probleme, steigende Produktionskosten, zu geringe Ökozuschläge). Eine Verbesserung der Situation ist für den Betriebsleiter bzw. den designierten Hofnachfolger nicht absehbar.

Typ 6 »Konventionelle Bewirtschaftungsalternativen konkurrenzlos«

Entscheidend für den Ausstieg aus der ökologischen Bewirtschaftung sind bei diesem Typ weniger betriebliche oder produktionstechnische Schwierigkeiten als

primär die Veränderung externer Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Einführung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), verringerte Ökopremien und ein gestiegenes Preisniveau für konventionelle Agrarprodukte. Obwohl das System Ökolandbau gut funktioniert und rentabel ist, sind konventionelle Alternativen wie der Energiepflanzenanbau so attraktiv, dass die Betriebe auf eine konventionelle Wirtschaftsweise rückumstellen.

Typ 7 »Ohne eigene Tierhaltung oder Kooperationspartner geht es langfristig nicht«

Mit diesem Typus wird die auf spezialisierten Ackerbaubetrieben vorgefundene Ausstiegssituation umschrieben. Die Betriebsleiter finden keinen Weg, um ein sinkendes Ertragsniveau durch höhere Preise zu kompensieren oder neue Quellen zur Verbesserung der Nährstoffversorgung zu erschließen. Eine Neustrukturierung des Betriebs und der Aufbau einer eigenen Tierhaltung kommen für die Betriebsleiter und Hofnachfolger nicht in Frage.

Typ 8 »Enttäuschte Ökopioniere«

Dieser Rückumstellungstyp definiert sich als einziger Typus ausschließlich über die Person des Betriebsleiters. Dieser gehört zu den Pionieren des Ökologischen Landbaus, ist aber aus unterschiedlichen Gründen von den Entwicklungen innerhalb des Ökosektors enttäuscht und will diese nicht mehr mittragen. Konkrete Ärgernisse, unter anderem bei der Ökokontrolle, sind häufig das »I-Tüpfelchen«, das zur endgültigen Ausstiegsentscheidung führt.

Typ 9 »Allein auf weiter Flur«

Diesen Rückumstellungstyp charakterisiert eine Situation, in der es den Betrieben aufgrund fehlender ökospezifischer Strukturen in der Region sowohl an ökologisch ausgerichteten Bezugs- und Absatzkanälen als auch an Vernetzung mit anderen Ökobetrieben fehlt.

Reizthema »Kontrolle«

In Bezug auf Richtlinien und Kontrolle wurden vor allem von den eher kleinen tierhaltenden Rückumstellern ein zu hoher zeitlicher Aufwand für Nachweise und Kontrollen, zu hohe Kosten für Kontrolle und Zertifizierung, komplizierte Ökorichtlinien, zu strenge und einschränkende Richtlinien und Kontrollen sowie Probleme mit der Umsetzung der Ökostandards genannt. Letztere beziehen Sachverhalte wie die Umsetzung einer 100-prozentigen Ökofütterung oder auslaufende Ausnahmeregelungen für die Anbindehaltung bei kleineren Kuhbeständen mit ein. In den persönlichen Interviews wurde deutlich, dass es weniger die Kontrolle selbst als vor allem die Vorgehensweise beim Kontroll-

besuch war, die für die befragten Landwirte das Fass zum Überlaufen brachte: Mangelnde Kompetenz und Praxisnähe mancher Kontrolleure oder auch übertriebene »Erbsenzählerei« waren Erfahrungen, die auch von langjährig biologisch wirtschaftenden Landwirten immer wieder kritisch angemerkt wurden.

Rückkehr zum Ökolandbau?

Erstaunlicherweise konnten sich fast drei Viertel der schriftlich befragten ehemaligen Ökolandwirte vorstellen, noch einmal zur ökologischen Wirtschaftsweise zurückzukehren. Trotz oftmals enttäuschter Erwartungen waren kaum ideologische Barrieren und Vorbehalte gegenüber dem Ökolandbau vorhanden. Bei einigen der persönlich befragten Rückumstellern war aufgrund neuer Weichenstellungen nach der Rückumstellung – verbunden mit hohen Investitionen wie zum Beispiel durch den Bau einer Biogasanlage – die Rückkehr zum Ökolandbau im wahrsten Sinne des Wortes »verbaut«. Für die nach wie vor extensiv bewirtschafteten Betriebe wären die Hürden am geringsten, hier standen jedoch die meist fehlende Weiterführungsperspektive und die mangelnden Wachstumsmöglichkeiten einer Realisierung der notwendigen Investitionen in die Tierhaltung entgegen. Als Bedingungen für eine Rückkehr zum Ökolandbau wurden höhere Preise, sinkende Kontrollkosten, eine Vereinfachung der Ökokontrolle, die Zahlung höherer Ökopremien und weniger strenge Richtlinien genannt. Sowohl für den Markt als auch die Politik wurde die Notwendigkeit langfristig verlässlicher Perspektiven betont. Auch müsste die Verfügbarkeit zugelassener Futtermittel deutlich verbessert werden und der Zugang zu organischen Düngemitteln für Ackerbaubetriebe über regionale Kooperationen leichter realisierbar sein.

Fazit und Handlungsoptionen

Rückumstellungen wird es auch in Zukunft geben. Wenn die betrieblichen und persönlichen Voraussetzungen nicht mehr passen, ist der Ausstieg aus dem Ökolandbau manchmal aus persönlicher und betrieblicher Sicht die beste Entscheidung. Die Vielfalt der betrieblichen Rückumstellungskonstellationen bedingt, dass es keine zentrale und für alle Betriebe passende Stellschraube gibt, mittels derer Rückumstellungen in Zukunft vermieden werden könnten. Gefragt ist vielmehr ein Bündel an verschiedenen Maßnahmen, das zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen für alle ökologisch wirtschaftenden Betriebe beiträgt, damit eine Rückumstellung erst gar nicht zu einem betrieblichen Thema wird. Die Schaffung eines kohärenten Politikrahmens, der langfristig zu einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit des Ökologischen Landbaus gegen-

über der konventionellen Wirtschaftsweise führt, ist in diesem Kontext eine zentrale Herausforderung. Zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen können eine über mehrere Jahre hinweg verlässliche Förderung des Ökologischen Landbaus sowie eine Verbesserung der Vermarktungsbedingungen beitragen. Sich häufig ändernde Förderbedingungen bis hin zum Aussetzen der Ökopremien sorgen nicht für die notwendige Planungssicherheit.

Um die Wirtschaftlichkeit des Ökologischen Landbaus langfristig sicherzustellen, sind ferner geeignete Maßnahmen notwendig, die zu einer Steigerung der Ertrags- und Produktionsleistungen auf den Ökobetrieben führen. Die Erträge und tierischen Leistungen müssen auch im Ökolandbau unter Berücksichtigung der besonderen Umwelt- und Tierschutzziele weiter optimiert und gesteigert werden, sonst wird der Ökolandbau vom konventionellen Landbau abgehängt. Forschung und Beratung müssen entsprechend intensiviert werden. Auch die Vermarktungsstrukturen müssen weiter verbessert werden, um die Wertschöpfung für heimische Ökoprodukte zu erhöhen. Das gilt insbesondere für Rind- und Schaffleisch.

Darüber hinaus sollten die Akteure des ökologischen Sektors und die zuständigen Einrichtungen der Agrarverwaltung bestrebt sein, die Transparenz und Praktikabilität der Richtlinien zu verbessern, die Schwachstellen der Ökokontrolle abzubauen und die Beratung auszubauen.

Der Ausbau der Beratung erscheint insbesondere für potenzielle Neueinsteiger in den Ökolandbau angebracht, denn vielfach scheinen falsche Vorstellungen über die mittelfristig erzielbaren Naturalerträge und

Folgerungen & Forderungen

- Es gibt keinen allein entscheidenden Rückumstellungsgrund – es ist ein Bündel aus persönlichen, betrieblichen und externen Faktoren.
- Oft sind ökonomische Gründe ausschlaggebend wie fehlende Einkommensverbesserungen, Vermarktungsprobleme, zu geringe Preisaufschläge für Ökoprodukte sowie zu niedrige oder gekürzte Ökopremien. Außerdem spielten Probleme mit den Ökorichtlinien und -kontrollen häufig eine wichtige Rolle.
- Zur Vermeidung von Rückumstellungen ist ein Bündel an verschiedenen Maßnahmen gefragt. Dazu gehören eine verstärkte Umstellungsberatung, eine verlässliche Förderung des Ökolandbaus sowie transparente und praktikablere Richtlinien. Weitere Ansatzpunkte zur Vermeidung von Rückumstellungen stellen vereinfachte und vereinfachte Ökokontrollen sowie bessere Vermarktungsbedingungen dar.

Leistungen zu bestehen. Hinzu kommen offensichtlich immer wieder auch falsche Erwartungen, was die Organisation der Vermarktung und die erzielbaren Preise anbelangt. Hier sind vonseiten der Ökolandwirte höhere Anstrengungen erforderlich als im konventionellen Bereich üblich. Über eine obligatorische Erstberatung als Voraussetzung für die Anmeldung zur Ökokontrolle sollte daher im Ökosektor nachgedacht werden.

Anmerkungen

- 1 Die Studie »Dauerhafte Ausweitung des ökologischen Landbaus in Deutschland: Analyse der Ausstiege von Betrieben und Entwicklung eines Konzepts zur nachhaltigen Vermeidung« wurde über das Bundesprogramm Ökologischer Landbau und

andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN; Projekte 08OE117 und 08OE234) finanziert. Die Studie ist abrufbar unter www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/BW/bw_de/bw_de_downloads/Ausstieg_2013.pdf.

- 2 Quelle: Eigene Erhebung (2011). Befragung der Betriebe nach den jeweils drei wichtigsten Gründen für die Rückumstellung (hier nur Darstellung der sieben meistgenannten Gründe).
- 3 Dies verwundert auf den ersten Blick, da die Auswertungen der Ergebnisse aus dem deutschen Testbetriebsnetz seit Jahren im Durchschnitt höhere Einkommen in den Ökobetrieben ausweisen. Dahinter verbergen sich allerdings sowohl Betriebe mit deutlich höheren als auch deutlich niedrigeren Einkommen als ihre konventionellen Vergleichsbetriebe. Für die Entscheidung zur Rückumstellung dürften aber vor allem die persönlichen Einschätzungen der Betriebsleiter und weniger der direkte Einkommensvergleich mit anderen Betrieben entscheidend sein.



Dr. Heike Kuhnert
Land und Markt

Osterstraße 58, 20259 Hamburg
E-Mail: kuhnert@landundmarkt.de



Prof. Dr. Ulrich Hamm

Universität Kassel
Fachbereich Ökologische Agrarwissenschaften

Steinstraße 19, 37213 Witzenhausen
E-Mail: hamm@uni-kassel.de



Dr. Hiltrud Nieberg

Thünen-Institut (TI)
Institut für Betriebswirtschaft

Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
E-Mail: hiltrud.nieberg@ti.bund.de



Dr. Renate Strohm

rs-landkonzept.

Dorfstraße 28, 17252 Diemitz
E-Mail: strohm@rs-landkonzept.de



Dr. Jörn Sanders

Thünen-Institut (TI)
Institut für Betriebswirtschaft

Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
E-Mail: juern.sanders@ti.bund.de