Werden Öko-Kontrollen in Deutschland einheitlich durchgeführt?

A. Zorn, C. Lippert und S. Dabbert[1]

***Abstract* - Anhand der Kontrolldaten fünf großer deutscher Öko-Kontrollstellen wird das Risiko von Abweichungen von der EG-Öko-Verordnung analysiert. Zur Erklärung werden zunächst die Eigenschaften der Betriebe herangezogen. In vertiefenden Analyseschritten wird das ökonometrische Modell um Variablen für einzelne Kontrollstellen sowie für Bundesländer ergänzt. So soll der mögliche Einfluss dieser Merkmale auf das Kontrollergebnis isoliert werden. Es zeigen sich jeweils signifikante Einflüsse, sowohl durch die Kontrollstelle als auch durch das Bundesland. Dies deutet auf Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich einer harmonisierten Umsetzung der Öko-Kontrollen in Deutschland hin.**

Einleitung

Die Erzeuger ökologischer Lebensmittel müssen gemäß EG-Öko-Verordnung jedes Jahr mindestens einmal auf die Einhaltung der Regeln der ökologischen Produktion geprüft werden. Mit dem aktuell in der Diskussion befindlichen Vorschlag für eine überarbeitete EG-Öko-Verordnung will die Europäische Kommission einen vollständig risikobasierten Ansatz einführen und dadurch die bislang vorgeschriebene jährliche Kontrolle ersetzen. Dies soll zu gezielteren Kontrollen und zu einer Effizienzsteigerung führen (Europäische Kommission, 2014). Ein wichtiges Ziel dieser Revision ist außerdem, die Vorschriften und deren Umsetzung in den Mitgliedsstaaten zu harmonisieren.

Die von fünf deutschen Öko-Kontrollstellen zur Verfügung gestellten Daten werden genutzt, um die Risikofaktoren für Abweichungen von der EG-Öko-Verordnung zu untersuchen. Die Analyse eines solch umfassenden Datensatzes erweitert die bisher durchgeführten Analysen (Gambelli et al., 2014; Lippert et al., 2014), die sich lediglich auf die Daten einer einzelnen Kontrollstelle beschränkten. Darüber hinaus erlaubt dieser Datensatz erstmals eine fundierte ökonometrische Untersuchung der Frage, inwieweit eine einheitliche Umsetzung der EG-Öko-Verordnung innerhalb eines Mitgliedsstaates erfolgt. Diese Frage ist besonders relevant, da es Hinweise für ein uneinheitliches Vorgehen deutscher Kontrollstellen gibt (Zorn et al., 2012). Auch die Bundesländer könnten z.B. durch die für die Überwachung der Kontrollstellen zuständigen Behörden oder eine unterschiedliche Herangehensweise beim Erteilen von Ausnahmegenehmigungen die Umsetzung der Kontrollen sowie deren Ergebnisse beeinflussen.

Daten und Methode

Die Kontrolldaten von fünf großen deutschen Öko-Kontrollstellen der Jahre 2009 und 2010 wurden in einer zentralen Datenbank zusammengeführt. Die Betriebe in dieser Datenbank repräsentieren rund 70% der deutschen Öko-Erzeugerbetriebe.

Zwischen den Kontrollstellen bestehen deutliche Unterschiede hinsichtlich der Anzahl der kontrollierten Erzeugerbetriebe (vgl. Tabelle 1), der Produktionsrichtung der Erzeugerbetriebe (so kontrolliert z.B. eine Kontrollstelle zahlreiche Weinbaubetriebe), zusätzlicher Kontrollbereiche (z.B. ökologische Verarbeitung) sowie deren Verteilung über die Bundesländer.

Außerdem sind auch Unterschiede bei den Kontrollhäufigkeiten zu beobachten (vgl. Tabelle 1). Diese könnten auf die betriebsspezifischen Eigenschaften, deren ggf. unterschiedliche Bewertung im Rahmen eines risikobasierten Kontrollansatzes sowie die spezifische Umsetzung der Kontrolltätigkeit durch eine Kontrollstelle zurückzuführen sein.

Als abhängige Variable wird die Aussprache einer erheblichen Sanktion gegenüber dem Betrieb im entsprechenden Jahr (=1 im Falle einer erheblichen Sanktion, =0 andernfalls) als Proxy-Variable für eine gravierende Abweichung verwendet. Auch bei dieser Variablen gibt es Unterschiede zwischen den Kontrollstellen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1. Kenngrößen der Öko-Kontrolltätigkeit der Kontrollstellen (Daten des Jahres 2010).

Kontrollstelle	A	B	C	D	E
Kontrollierte Öko-Erzeuger-Betriebe (Anzahl)	3.891	2.173	6.925	1.479	728
Kontrollhäufigkeit (Anzahl Kontrollen je Betriebe)	1,15	1,29	1,27	1,28	1,25
Anteil der erheblich sanktionierten Betriebe	4,1%	5,3%	9,3%	4,5%	7,6%

Quellen: Daten der Kontrollstellen für das Jahr 2010.

Theoretische Vorüberlegungen stützen sich auf die ökonomische Theorie der Kriminalität, um Hypothesen zu den Faktoren, welche die Entscheidung zur Einhaltung der Verordnung durch den Landwirt beeinflussen, abzuleiten (Lippert et al., 2014).

[1] Alexander Zorn, Forschungsgruppe Betriebswirtschaft von Agroscope in CH-8356 Ettenhausen (alexander.zorn@agroscope.admin.ch).

Christian Lippert und Stephan Dabbert, Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre (410a) der Universität Hohenheim in D-70599 Stuttgart (christian.lippert@uni-hohenheim.de, stephan.dabbert@uni-hohenheim.de).

Zur Analyse der Daten wird ein Logistisches Regressions-Modell angewandt, das die Wahrscheinlichkeit für eine Abweichung von der EG-Öko-Verordnung anhand der Eigenschaften des Betriebs schätzt. Als erklärende Variablen werden die Eigenschaften der Betriebe (z.B. die Betriebsgröße, die Öko-Kontrollerfahrung) sowie ihre Merkmale in der pflanzlichen und tierischen Erzeugung genutzt. Dies stellt eine rein quantitative Risikoanalyse auf Betriebsebene dar.

Das Grundmodell beruht auf den Betriebseigenschaften als erklärende Variablen. Dieses Modell wird anschließend durch betriebsexterne die Kontrolleigenschaften und -ergebnisse möglicherweise (auch) beeinflussende Variablen, wie die Kontrollstelle oder die zuständige Behörde – abgebildet anhand des Bundeslandes – erweitert. Unter gleichzeitiger Berücksichtigung der Eigenschaften der Betriebe, soll so der spezifische Einfluss einer Kontrollstelle bzw. eines Bundeslandes auf das Kontrollergebnis isoliert werden.

Die Modelle werden zunächst unrestringiert (d.h. mit allen möglichen erklärenden Variablen) und anschließend restringiert geschätzt (dabei wird schrittweise jeweils eine nicht-signifikante erklärende Variable ausgeschlossen). Außerdem wird ein Modell über beide Jahre gemeinsam sowie jeweils ein Modell für die einzelnen Jahre geschätzt, um die Stabilität der Modellergebnisse zu beurteilen.

Ergebnisse

Die geschätzten Modelle ergeben im Vergleich der zwei Jahre und auch der verschiedenen Modelle ein recht stabiles Bild; die jeweiligen Ergebnisse entsprechen sich größtenteils.

Als Risikofaktoren, also Eigenschaften, die die Sanktionswahrscheinlichkeit erhöhen, erweisen sich eine zunehmende Betriebsgröße (bewirtschaftete Fläche), die zusätzliche Bewirtschaftung von Umstellungs- oder konventioneller Fläche, der Anbau von Gemüse, die Rinderhaltung sowie die Haltung von Schweinen und Geflügel. Die Wahrscheinlichkeit einer erheblichen Sanktion ist bei Betrieben mit Dauergrünland, Streuobst- und Traubenanbau dagegen geringer (Zorn und Dabbert, 2013).

Der Erklärungsgehalt der Modelle wird anhand McFaddens R^2, einem Pseudo-Bestimmtheitsmaß, beurteilt. Diese Kenngröße liegt bei den geschätzten Modellen zwischen 0,06 und 0,11 (Zorn und Dabbert, 2013). Der relativ niedrige Wert deutet darauf hin, dass wesentliche Merkmale zur Erklärung von Abweichungen (z.B. zur finanziellen Situation des Betriebs oder die Eigenschaften der BetriebsleiterInnen) im Modell nicht enthalten sind.

Die Erweiterung dieses Modells erfolgte einerseits durch die Hinzunahme jeweils einer Dummy-Variablen für die fünf Kontrollstellen. Es zeigen sich signifikante Unterschiede: im Vergleich mit den übrigen Kontrollstellen sprechen zwei Kontrollstellen häufiger und drei Kontrollstellen weniger häufig schwerwiegende Sanktionen aus.

Anschließend wurde das Modell um Dummy-Variablen für sechs Bundesländer erweitert, um den Einfluss der zuständigen Behörden zu prüfen (berücksichtigt wurden nur Länder mit einem Anteil von mindestens 5% an allen Beobachtungen). Bei zwei der untersuchten sechs Länder zeigt sich eine höhere Sanktionswahrscheinlichkeit, während diese in zwei anderen Ländern signifikant geringer ist.

Schlussfolgerungen

Das Zusammenführen der Kontrolldaten von fünf Kontrollstellen in einem zentralen Datensatz ermöglicht erstmals eine fundierte Untersuchung des Einflusses von Kontrollstellen und der zuständigen Behörden deutscher Bundesländer auf das Kontrollergebnis. Die Analyse zeigt, dass unter Isolation des Einflusses der Eigenschaften der Betriebe im Untersuchungszeitraum die Kontrollstellen und auch die Bundesländer die Aussprache von Sanktionen beeinflussten. Ob und inwieweit die im Jahr 2012 verabschiedete Kontrollstellenzulassungsverordnung mit der Einführung eines Maßnahmenkatalogs zum Abbau der festgestellten Unterschiede beiträgt, ist daher eine relevante Frage.

Die Untersuchung zeigt, dass nicht nur auf europäischer, sondern auch auf Ebene der Mitgliedsstaaten Bedarf an einer stärker harmonisierten Umsetzung der EG-Öko-Verordnung besteht und diese Zielsetzung der Europäischen Kommission bei der Revision der EG-Öko-Verordnung begründet ist.

Danksagung

Das diesem Beitrag zugrunde liegende Forschungsprojekt wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Rahmen des Bundesprogramms Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft gefördert (Förderkennzeichen 2810OE019). Die inhaltliche Verantwortung für die vorliegende Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

Literatur

Europäische Kommission (2014). *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen [...] und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 834/2007 des Rates.* COM(2014) 180 final. Europäische Kommission, Brüssel.

Gambelli, D., Solfanelli, F. et al. (2014). *Feasibility of risk-based inspections in organic farming: results from a probabilistic model.* Agricultural Economics 45(3):267-277.

Lippert, C., Zorn, A. et al. (2014). *Econometric Analysis of Non-compliance with Organic Farming Standards in Switzerland.* Agricultural Economics 45(3):313–323.

Zorn, A. und Dabbert, S. (2013). *Risikobasierte Zertifizierung im ökologischen Landbau: Ableitung verbesserter Strategien auf der Grundlage der Daten großer deutscher Kontrollstellen.* Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre (410a), Stuttgart-Hohenheim.

Zorn, A., Lippert, C. et al. (2012). *Supervising a System of Approved Private Control Bodies for Certification: The Case of Organic Farming in Germany.* Food Control 25(2):525-532.

Lebensmittelversorgung, Lebensmittelsicherheit und Ernährungssouveränität

Food security, safety and sovereignty

24. Jahrestagung der
Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie

Tagungsband 2014

Universität für Bodenkultur Wien
25.-26. September 2014