

Einführung

Wie wird der Ökolandbau in Europa gefördert?

Warum und seit wann unterstützen Regierungen die biologische Landwirtschaft?

Susanne Padel und Nic Lampkin führen in die wesentlichen Phasen der Agrarpolitik in Europa ein und beleuchten die wichtigsten Maßnahmen und Instrumente.

Anschrift beider Autoren:

Organic Research Centre
Elm Farm
Hamstead Marshall, Newbury, Berkshire RG20 0HR
Tel. + 44 / 1488 / 65 82 98



Susanne Padel
susanne.p@organicresearchcentre.com



Nic Lampkin
nic.l@organicresearchcentre.com

Seit mehr als zwei Jahrzehnten wird die ökologische Landwirtschaft in Europa durch politische Maßnahmen unterstützt. Diese Unterstützung hat, neben der wachsenden Nachfrage für Bioprodukte und Problemen in der herkömmlichen Landwirtschaft, wesentlich zum rasanten Wachstum der Biobranche seit den frühen 1990er-Jahren beigetragen. Seit Ende 1980 haben einige europäische Länder die Vorreiterrolle eingenommen.

Die Entwicklung der Agrarpolitik zur Förderung des Biolandbaus

In der Zeit nach 1945 standen die meisten europäischen Regierungen dem ökologischen Landbau eher gleichgültig oder sogar abweisend gegenüber. Die Bewegung wurde als Bedrohung der damaligen Agrarpolitik verstanden. Der Vertrag von Rom von 1957 wollte die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts steigern, einen angemessenen Lebensstandard und höhere Einkommen der in der Landwirtschaft Tätigen gewährleisten und die Märkte stabilisieren, um die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln zu angemessenen Preisen sicherzustellen. Als sich jedoch die Probleme dieser Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Form von Überproduktion und Umweltproblemen zeigten, gewann der ökologische Landbau an Glaubwürdigkeit. Insbesondere in den deutschsprachigen und nordischen Ländern erkannte man den Biolandbau als Alternative zur weiteren Intensivierung der Landwirtschaft und sein Potenzial zur Erreichung übergeordneter politischer Ziele wie Überschussreduzierung, Umweltschutz und ländliche Entwicklung. Das Interesse der Verbraucher an Biolebensmitteln stieg. Einige Regierungen starteten die ersten politischen Initiativen in Form nationaler Gesetzgebung für biologische Produktion und Förderung der Umstellung (siehe Tabelle 1). 1991 schaffte dann die erste EU-Ökoverordnung europaweit mehr Klarheit darüber, welche Produkte als „bio“, „öko“ oder „organic“ gekennzeichnet werden konnten.

In der gemeinsamen Agrarpolitik in Europa wurde Reform ein Dauerthema. Die Weizen- und Butterberge sowie Weinseen in den späten 1970er- und den 1980er-Jahren führten 1984 zur Milchquote und 1988 zu freiwilligen Flächenstilllegungs- und Extensivierungsprogrammen. Frankreich und Deutschland nutzen diese, um Biobetriebe zu fördern. Mit der McSharry¹-Reform 1992 begann der Prozess der Entkopplung der Beihilfen von der Produktion, sodass Marktsignale deutlicher zu spüren waren. Ab 1994 wurden Zuschüsse pro Hektar Ackerfläche und/oder pro Kopf Vieh gezahlt, mit obligatorischer Flächenstilllegung und Quoten für zuschussberechtigte Tierzahlen. Zur gleichen Zeit wurde als Zweite Säule der GAP eine Reihe von Begleitmaßnahmen eingeführt, darunter Agrar-

1 damaliger Agrarkommissar der EU

umweltmaßnahmen und Förderprogramme zur Vermarktung und Verarbeitung. Damit entstanden neue Möglichkeiten zur Förderung des Biolandbaus.

Seit Beginn der 1990er-Jahre werden also die Rahmenbedingungen der Politik für den Ökolandbau in Europa festgelegt und folgen den siebenjährigen Agrarreformperioden.

Mit der EU-weiten Verordnung zur Regelung des ökologischen Pflanzenbaus von 1991 wurde der Ökolandbau rechtlich definiert. Damit war die gesetzliche Grundlage geschaffen, eine EU-weite finanzielle Unterstützung für die Umstellung und Weiterführung im Rahmen der Zweiten Säule zu verankern. Diese Direktzahlungen sind seit 1994 europaweit Bestandteil der Agrarumweltmaßnahmen der GAP. Doch die Höhe der Zuschüsse und die Förderbedingungen unterscheiden sich deutlich zwischen den einzelnen Ländern (siehe Sanders et al., 2011). Die oft einseitige Förderung des Anbaus allein führte zu Problemen im Markt und zur Einsicht, dass flankierende Maßnahmen für Vermarktung und Verarbeitung notwendig sind. So gewann die Idee des integrierten Aktionsplans, die erstmals in Dänemark ausprobiert wurde, europaweit an politischem Gewicht.

Um die Jahrtausendwende hatte sich der Ökolandbau also aus der Opposition heraus zum Gegenstand erheblicher politischer Intervention entwickelt. Er verwandelte sich vom Aschenputtel beinahe zum Lieblingskind der Agrarpolitik (Dabbert et al., 2002), trotz ausgedehnter Kritik einiger Agrar-

ökonomien. Diese Tendenz ist auch in der jetzigen Reform wiederzuerkennen. Zwar wurde zum Beispiel in den Verhandlungen zur GAP viel über das sogenannte Greening² diskutiert, doch die obligatorische Anerkennung des Ökolandbaus war kein Thema. In der neuen Gesetzgebung zur ländlichen Entwicklung wurde die Sichtbarkeit der Biolandwirtschaft als Instrument der Agrarpolitik durch ein eigenes Kapitel deutlich erhöht. Allerdings liegt es nun an den einzelnen Mitgliedstaaten, Ländern oder Regionen, wie sie die Möglichkeiten, die die Rahmenverordnung schafft, in Förderprogramme umsetzen.

Wichtige Förderinstrumente

Die Maßnahmen, mit denen der Biolandbau bislang unterstützt worden ist, lassen sich unter zwei großen Überschriften zusammenfassen: Solche, die den Anbau attraktiver machen (push), und solche, die die Nachfrage steigern wollen (pull) (siehe Tabelle 2, S. 14). Beide Typen von Maßnahmen wurden eingesetzt, je nach politischer Unterstützung unterscheiden sich die EU-Mitgliedstaaten darin.

Einseitige Orientierung oder schlechte Einführung der Förderung kann aber dazu führen, dass Angebot und Nachfrage aus dem Gleichgewicht geraten. Ein einseitiger Schwerpunkt auf Umstellungsförderung hat in der Vergangenheit zu mehr Angebot als Nachfrage geführt, vor allem wenn gleichzeitig die Situation im konventionellen Bereich die Umstellung attraktiv machte. Dies wirkte sich teils negativ auf die Ökopreise aus oder führte dazu, dass größere Mengen von Bioprodukten nicht auf dem Biomarkt abgesetzt werden konnten. Einseitige Förderung der Nachfrage führt dagegen in der Regel zu höheren Importen mit möglichen negativen Auswirkungen für das Image des Biolandbaus. In dieser Situation befinden sich heute Mitgliedstaaten wie Deutschland.

Diese Probleme lassen sich durch integrierte Aktionspläne verringern (Lampkin und Stolze, 2006). Hier wird zunächst eine Status-quo-Analyse durchgeführt, am besten unter Einbeziehung von Sektor-Akteuren. Dann werden Push- und Pull-Maßnahmen kombiniert, um die festgestellten Probleme anzugehen. Als Vorreiter des Konzepts des Aktionsplans muss man Dänemark nennen, das schon 1987 im ersten Gesetz zur Förderung des Ökolandbaus Angebot und Nachfrage unterstützt hat. Seit Anfang dieses Jahrtausends hat diese Idee auch in Europa Fuß gefasst, der erste EU-weite Aktionsplan wurde 2004, der zweite 2014 veröffentlicht.³ Eine strategische Vision gehört zu den wichtigsten Prinzipien guter Politikentwicklung für den ökologischen Landbau (Sanders et al., 2011). Damit können insbesondere in den ländlichen Entwicklungsprogrammen Synergien verschiedener politischer Maßnahmen besser genutzt werden. ▶

² Beim Greening der GAP sollen Teilflächen eines konventionellen Betriebes „extensiv“ bewirtschaftet werden. Biobetriebe erfüllen diese Forderung per se.

³ siehe www.kurzlink.de/oeoaktionsplan

Tab. 1: Entwicklungsphasen der Biolandbau-Förderung in Europa

vor 1980	Biolandbau in der Opposition zur Agrarpolitik
1980er-Jahre	Nationale Förderprogramme
1987	Nationale Gesetzgebung definiert Ökolandbau in Dänemark.
1988–1990	Nationale Förderprogramme z. B. in Schweden, Deutschland und Österreich (vor EU-Beitritt) sowie in einigen Kantonen der Schweiz
1990er-Jahre	Europaweite Förderung durch Agrarumweltprogramme
1991	Erste EU-Ökoverordnung (2092/91)
1994–1999	McSharry-Reform macht europaweite Unterstützung des Ökolandbaus über Zweite Säule der GAP möglich. (Agrarumweltprogramme, Verordnung 2072/92)
seit 2000	Beginn der Maßnahmen, Integration in Aktionspläne
2000–2006	Verordnung zur ländlichen Entwicklung (1257/1999) bietet die Möglichkeit zur Förderung der Marktentwicklung unter der Agenda 2000.
2000	Die Tierhaltung wird in der EU-Ökoverordnung (1804/1999) verankert.
2004	Europäischer Aktionsplan Ökolandbau
2009	Totalrevision der EU-Öko-Verordnung (834/2007) tritt in Kraft.
2012	Das EU-Logo (Euroblatt) muss auf Verarbeitungsprodukten gezeigt werden.

Tab. 2: Push- und Pull-Maßnahmen zur Förderung des Biolandbaus

anbaufördernde Push-Maßnahmen	Direktzahlungen an Produzenten für Umstellung auf ökologischen Landbau
	Zahlungen zur Beibehaltung des ökologischen Landbaus
	Beratung und Information
	Forschung
	Besteuerungen von Stickstoffdünger oder anderen Betriebsmitteln, die im Ökolandbau nicht angewendet werden
nachfragefördernde Pull-Maßnahmen	Rechtsnormen definieren den ökologischen Landbau und die staatlichen Kontrollen, Zertifizierung
	Nationale Logos zur Kennzeichnung von Bioprodukten
	Entwicklung der Infrastruktur für Vermarktung
	Konsumentenaufklärung
	Integration von Bioprodukten in die Verpflegung staatlicher Einrichtungen

Gründe für politische Unterstützung der ökologischen Produktion

Abgesehen von der relativ kurzlebigen Idee, dass die niedrigeren Erträge des biologischen Anbaus helfen könnten das Problem der Überproduktion zu reduzieren, hatten europäische Politiker aus zwei wesentlichen Gründen Interesse daran, den Ökolandbau zu unterstützen (Dabbert et al., 2002; Lampkin und Padel, 2004):

1. Die Leistungen des ökologischen Landbaus für die Umwelt und die Entwicklung des ländlichen Raums werden als öffentliche Güter angesehen, die nicht oder nur teilweise durch den normalen Preis von Lebensmitteln vergütet werden.
2. Der Ökosektor ist eine junge Branche mit Potenzial, die der Unterstützung bedarf, bevor sie auf eigenen Füßen stehen und in etablierten Märkten konkurrieren kann.

Obwohl beide Begründungen in den meisten Ländern verwendet wurden, ist die erste Argumentation eher typisch für einige skandinavische und mitteleuropäische Länder wie Schweden, Finnland oder Österreich. Zum Beispiel wird in Schweden der Ökolandbau hauptsächlich wegen seiner Umweltleistungen gefördert. Der zweite Ansatz steht in den Niederlanden im Vordergrund – etwa mit Fokus auf die Förderung der Wertschöpfungsketten. Auch in Großbritannien glaubt man an den Markt und die Ökopremien sind vergleichsweise niedrig. In Deutschland sind Unterschiede der Ausrichtung zwischen den einzelnen Bundesländern zu erkennen (siehe Interview, S. 15 ff.).

Andere Gründe zum Eingreifen der Politik könnten sein, dass das Einkommen ungleich verteilt oder das Marktgesche-

hen durch fehlende Information intransparent ist. Auch frühere politische Entscheidungen, die sich negativ auswirken, werden korrigiert – zum Beispiel durch Abbau von Überschüssen oder Umweltproblemen.

Diesen Begründungen ist gemeinsam, dass sie sich aus der Idee des Marktversagens ableiten lassen. Im Gegensatz zu anderen Agrar-Umwelt-Politikmaßnahmen ist die ökologische Landwirtschaft aber stark von Märkten abhängig. In der Entwicklung des Biolandbaus ist die Bereitschaft der Verbraucher, einen Mehrpreis zu zahlen, mindestens genauso wichtig wie die Politik. Konsumenten akzeptieren höhere Preise für Produktqualität und Gesundheits-, teilweise auch für Nachhaltigkeitsaspekte. Alle Unternehmer der Biobranche wissen aber, dass man diese Bereitschaft nicht als selbstverständlich hinnehmen kann, sondern kontinuierlich neu gewinnen muss. Die Politik muss daher respektieren, dass der Mehrpreis auch eine Entlohnung für den unternehmerischen Aufwand ist. Die ökologische Landwirtschaft spielt eine Doppelrolle und stellt sowohl Umweltleistungen als auch Produkte für den Markt bereit (Sanders et al., 2011). Die Förderung des Biolandbaus ist damit ein echtes Beispiel von grüner Wirtschaftspolitik – Politiker tun sich mit dieser Doppelrolle allerdings oft schwer.

Innerhalb der Bewegung hat die Anerkennung durch die Politik zu vielen Diskussionen geführt, etwa ob die ökologische Landwirtschaft nicht mehr Herr ihres eigenen Schicksals sei. Es wird darüber spekuliert, ob die Prinzipien ausgehöhlt wurden und Landwirte nicht mehr aus den „richtigen“ Gründen umstellen. In der Gestaltung des Biolandbaus hat die Politik an Einfluss gewonnen, die Entwicklung in Europa wäre ohne sie sicher deutlich anders verlaufen. Die Frage, ob die Politik zu stark eingreift, ist auch jetzt wieder hochaktuell, wenn man an die Initiative der Kommission für eine neue EU-Ökoverordnung (siehe Artikel, S. 29 ff.) oder den neuen EU-weiten Aktionsplan von 2014 denkt. ■

Literatur

- Dabbert, S., A. M. Häring, R. Zanoli (2002): **Politik für den Öko-Landbau. [Policy for organic agriculture.]** Eugen Ulmer, Stuttgart
- Lampkin, N., S. Padel (2004): **Organic farming and agricultural policy in western Europe: An overview.** In: The economics of organic farming: An international perspective. Herausgegeben von N. Lampkin und S. Padel, CABI Wallingford, S. 437–456
- Lampkin, N., M. Stolze (2006): **European action plan for organic food and farming.** Law, Science and Policy 3, S. 59–73
- Sanders, J., M. Stolze, S. Padel (Hrsg.) (2011): **Use and efficiency of public support measures addressing organic farming.** Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI) – Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries, Institute of Farm Economics, Braunschweig