

Bibliographische Angaben am Ende des Dokumentes

Der Öko-Landbau als Objekt der Politik

Stephan Dabbert¹

Abstract: *Organic farming has been developed by a social movement without government support and intervention. This situation changed in the EU during the last decade since around 1990 when subsidies for organic farmers were introduced, the defining power on the term „organic farming“ was taken over by the European Commission, and a system of government led certification and control has been established. The paper argues that this has been an unavoidable development whose consequences have not yet been fully understood neither by the organic farming sector itself, nor by the government authorities involved. It is suggested that the organic sector strongly increases its lobbying activities and that the European Commission adopts a more unified policy approach to organic farming which puts specific stress on marketing aspects.*

Einleitung

Die Entwicklung des ökologischen Landbaus war über viele Jahrzehnte das Anliegen einer sozialen Bewegung. Der ökologische Landbau wurde als Gegenmodell zu einer Landwirtschaft verstanden, die unkritisch fast alle technischen Neuerungen übernahm, sofern sie nur wirtschaftlich erschienen. Gegenmodell war der ökologische Landbau innerhalb dieser sozialen Bewegung auch zur vorherrschenden Agrarpolitik. Der ökologische Landbau war außerhalb des staatlichen Einflussbereichs entwickelt worden und traf in der Politik auf Desinteresse, nur selten unterbrochen von abwertenden Äußerungen einzelner Politiker. Gerade die Unabhängigkeit von der Agrarpolitik war für viele Vertreter des ökologischen Landbaus ein wichtiges Motiv.

Etwa um das Jahr 1990 vollzog sich eine grundlegende Veränderung: Der ökologische Landbau wurde zum Objekt der europäischen Agrarpolitik. Dies war vermutlich die einschneidendste Veränderung in der bisherigen Geschichte des ökologischen Landbaus, aus der weder der Öko-Sektor selber noch die Politik bisher alle notwendigen Schlussfolgerungen gezogen haben – eine These die im folgenden diskutiert werden soll. Der Beitrag stützt sich auf die Ergebnisse eines europäischen Forschungsprojektes² zum Verhältnis zwischen Agrarpolitik und ökologischen Landbau, ohne diese jedoch im Detail darzustellen.

Wie kam es zu den politischen Eingriffen?

Die politischen Eingriffe in den ökologischen Landbau bereiteten sich im wesentlichen in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts vor. Wenn auch aus heutiger Sicht auf sehr

¹ Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre (410A), Universität Hohenheim, 70593 Stuttgart, E-mail: dabbert@uni-hohenheim.de

² Das Forschungsprojekt „Effects of the CAP-reform and possible further developments on organic farming in the EU“ (FAIR3-CT96-1794) wurde von der Europäischen Kommission gefördert. Dieser Beitrag liegt allein in der Verantwortung des Autors. Nähere Informationen über die Projektergebnisse finden sich unter <http://www.uni-hohenheim.de/~i410a/ofeurope/>

niedrigem Niveau, so war doch als Folge des Aufschwungs der Umweltbewegung ein spürbares Wachstum der Märkte für ökologisch erzeugte Produkte zu verzeichnen. Die damit verbundenen Aufpreise für Ökoprodukte gegenüber konventionellen Produkten, die in einigen europäischen Ländern gezahlt wurden, lockten – auch aufgrund unklarer gesetzlicher Regelung – Pseudo-Bioprodukte auf den Plan und führten insgesamt zu einer erheblichen Intransparenz für den Verbraucher: Ein klassischer Fall für politische Eingriffe. Märkte können nur funktionieren, wenn ein gewisses Mindestmaß an Transparenz und Produktidentität sichergestellt ist. Dies war das Kernanliegen der EU-Bio-Kennzeichnungs-Verordnung von 1991.

Der Staat in Form der europäischen Institutionen übernahm die Definitionshoheit über den Begriff ökologischer Landbau. An der rechtlichen Grundlage, die so europaweit (und faktisch vielfach darüber hinaus) verbindlich gemacht wurde, kamen auch die Institutionen, die die soziale Bewegung des ökologischen Landbaus sich geschaffen hatte, nicht mehr vorbei. Faktisch waren sie damit in beträchtlichen Maße in einem Kernbereich ihres Anliegens entmachtet. Insofern kann man an dieser Stelle analog zu den Übernahmen in der Industrie durchaus von einer Übernahme des ökologischen Landbaus durch die Politik sprechen.

Es zeigte sich schnell, dass die Kultur des Schweigens, die lange Zeit zwischen der offiziellen Politik und der sozialen Bewegung des ökologischen Landbaus geherrscht hatte, nicht ohne Folgen bleiben sollte. Während der ökologische Landbau immer den Betrieb als ganzheitliche Einheit in das Zentrum seiner Ideen gestellt hatte, war die ursprüngliche Bio-Kennzeichnungs-Verordnung von 1991 ausschließlich auf die Pflanzenproduktion bezogen und blieb dadurch für beinahe ein Jahrzehnt ein Torso.

Der Schwung der Umweltbewegung hatte während der 80er Jahre dazu geführt, dass diese auch begann, Einfluss auf die Landwirtschaftspolitik auszuüben. In einigen Mitgliedsstaaten der EU wurden schon Ende der 80er Jahre Programme eingeführt, in denen die Umstellung auf ökologischen Landbau finanziell honoriert wurde; im Gefolge der Agrarreform von 1992 wurden solche Programme in allen Mitgliedsstaaten der EU angeboten (LAMPKIN ET AL. 1999). Die Folge ist, dass heute die Öko-Landwirtschaft zumindestens in einigen Regionen der EU stärker politikabhängig ist als der Durchschnitt der Landwirtschaft, jedenfalls wenn man eine solche Abhängigkeit am prozentualen Anteil der Direktzahlungen am Gewinn misst.

Auch bei dem Thema Direktzahlungen – wie schon bei der Frage „Wer definiert, was ökologischer Landbau ist?“ - wird deutlich, dass der Anfang der 90er Jahre aus der Sicht des ökologischen Landbaus eine entscheidende Wendemarke bedeutete. Der ökologische Landbau war nun nicht mehr Teil der Agraropposition, die stolz auf ihre weitgehende Unabhängigkeit von der offiziellen Agrarpolitik war, sondern fand sich plötzlich auf der Gegenseite wieder, als einer der am stärksten politisch beeinflussten Teile der Landwirtschaft und als ein Instrument und Objekt der Agrarpolitik.

Ist der politische Einfluss, der hier nur in ganz groben Strichen skizziert wurde, falsch und grundsätzlich abzulehnen? Wäre es nicht besser gewesen der ökologische Landbau hätte sich weiter unbeeinflusst von der Agrarpolitik entwickelt?

Es gibt durchaus Argumente, die dafür sprechen, dass die politische "Übernahme" des ökologischen Landbaus unvermeidlich und notwendig war. Gerade der vielgestaltige,

vielfältige und schwer zu koordinierende Charakter der sozialen Bewegung aus der der ökologische Landbau entstammte, bedingte die offensichtliche Unfähigkeit, die notwendige Transparenz für die Verbraucher herzustellen. Politik und Administration waren in der Lage, ein verlässliches System der Standardisierung, der Kontrolle und Zertifizierung zu etablieren und damit Mindestbedingungen für Produkte „aus ökologischem Landbau“ auch durchzusetzen. Das weitgehende Ausbleiben von Skandalen im Öko-Sektor in den letzten Jahren kann jedenfalls als Indiz dafür gedeutet werden, dass dieses System leidlich funktioniert. Für eine weitere Verbreitung des ökologischen Landbaus war ein solches System Grundvoraussetzung, weil sich nur so breitere Verbraucherschichten erschließen ließen. Dafür war eine gewisse internationale, überverbandliche Standardisierung notwendig, da nur diese geeignet war auch in anonymen Handelsbeziehungen problemlos zu funktionieren. Man kann also argumentieren, dass gerade der vielgestaltige Charakter, der einer sozialen Bewegung inne wohnt, es ab einem bestimmten Grad des Wachstums notwendig machte, eine einheitlichere, zentralgesteuerte Definitionsmacht wenigstens teilweise an die Stelle des Einflusses der sozialen Bewegung zu setzen.

Konsequenzen für den Öko-Sektor

Der Öko-Landbau selber hat die Konsequenzen aus der politischen Übernahme bisher nur unzureichend gezogen. Der ökologische Landbau ist heute ein Sektor, dessen Rahmen staatlich vorgegeben ist – mithin etwas ganz normales in unserem ökonomischen Mischsystem. Der politische Prozess der diesen Rahmen setzt (und ständig weiter verändert) wird massiv durch die Arbeit verschiedener Lobbies beeinflusst. Es ist erstaunlich wie gering die Anzahl der Lobbyisten für den ökologischen Landbau in Europa ist. Hochqualifizierte, gut ausgebildete Vollzeitlobbyisten, die in effiziente Organisationen eingeordnet Administrationen und Politiker sowie die Öffentlichkeit im Sinne des ökologischen Landbaus bearbeiten, sind jedoch sehr dünn gesät. Die organisatorische und inhaltliche Vielfalt der sozialen Bewegung des ökologischen Landbaus zeigt sich hier als ausgesprochen hinderlich.

Ein interessanter Vergleich ergibt sich, wenn man den ökologischen Landbau mit der Zuckerwirtschaft in Europa vergleicht. Der landwirtschaftliche Produktionswert der europäischen Zuckerrüben entspricht in der Größenordnung im Augenblick in etwa dem der gesamten Ökolandwirtschaft. Zwar sind harte Zahlen über die Mittel, die die Zuckerwirtschaft für ihre Interessenvertretung ausgibt, nicht bekannt, trotzdem kann man mit Sicherheit davon ausgehen, dass es ein Vielfaches dessen ist, was sich der Ökolandbau für diesen Zweck leistet. Auch wenn man die Zuckerwirtschaft nicht als Vorbild akzeptieren mag: Der Öko-Sektor muss sich sehr ernsthaft Gedanken darüber machen, wie sich seine Interessen effektiver in dem politischen Prozess einbringen lassen. Ohne ein argumentativ-inhaltliches Gegengewicht zur EU-Kommission, das den ökologischen Landbau auf europäischer Ebene mit hoher Professionalität und möglichst einer Stimme vertritt, scheint es eher wahrscheinlich, dass der ökologische Landbau auch in Zukunft von politischen Entscheidungen beeinflusst wird, die von Unverständnis gegenüber seinen Prinzipien zeugen oder von anderen landwirtschaftlichen Interessengruppen dominiert werden.

Konsequenzen für die Politik zum Öko-Landbau

Auch wenn es unvermeidlich war, dass der ökologische Landbau zum Objekt der Politik wurde, so heißt dies nicht, dass die Instrumentenwahl der Politik im Bezug auf den ökologischen Landbau richtig war. Aus der Sicht eines Politikers oder eines Beamten der politisches Handeln vorbereitet, ist der ökologische Landbau typischerweise ein Instrument um bestimmte Ziele zu erreichen. Die Unterstützung des ökologischen Landbaus ist sinnvoll, wenn damit eine bessere Umweltfreundlichkeit der landwirtschaftlichen Produktion, höhere landwirtschaftliche Einkommen, eine nachhaltige Regionalentwicklung oder auch die Verringerung von Überschüssen und staatlicher Ausgaben gut zu erreichen sind. Darüber hinaus spielt natürlich auch die Wählerwirksamkeit eine wichtige Rolle.

In der Praxis erweist sich jedoch eine Förderung des ökologischen Landbaus als ein eher sperrig zu handhabendes Instrument. Dies hat mehrere Gründe: Gerade in der Vielfalt der Zieldimensionen, die mit dem ökologischen Landbau angestrebt werden können, liegt ein Problem, da sie schwer überschaubar und bewertbar sind. Als politisches Instrument konkurriert der ökologische Landbau mit anderen Maßnahmen, z.B. solchen eines spezifischen Umweltschutzes innerhalb des konventionellen Landbaus. Solche spezifischeren Maßnahmen sind weniger komplex und können für die Lösung spezifischer Umweltprobleme auch kostengünstiger sein. Zudem beeinflusst die politische Förderung einen Markt, der nicht nur aufgrund politischer Intervention sehr weit von dem friktionslos funktionierenden Idealbild der Märkte auf den ersten Seiten eines volkswirtschaftlichen Lehrbuchs entfernt ist (MICHELSEN ET AL. 1999) – was Voraussagen über die Folgen von Interventionen sehr schwierig macht.

Die EU-Kommission hat bisher einen Schwerpunkt auf die Subventionierung des Angebotes gelegt, eine bewusste Beeinflussung der Nachfrageseite im Sinne eines Marketingansatzes wurde nicht verfolgt. So ist trotz der Bio-Kennzeichnungs-Verordnung für den Verbraucher der Markt nach wie vor verwirrend. Zwar wurde ein europäisches Logo für Produkte aus ökologischem Landbau (EU-Verordnung 221/2000) eingeführt, allerdings sieht dieses Logo anderen europäischen Logos zum Verwechseln ähnlich und ist daher aus Marketing-Gesichtspunkten ungeeignet. Darüber hinaus soll das Logo solchen Produkten vorbehalten bleiben, bei denen weniger als 5 % der Bestandteile von außerhalb der europäischen Union stammen. Schließlich wurde das Logo nicht systematisch in der Öffentlichkeit bekannt gemacht.

Dies Beispiel zeigt, dass sich staatliche Institutionen noch sehr schwer tun einen Marketing-Ansatz für den ökologischen Landbau tatsächlich zum Programm zu erheben. Außerdem scheinen die politischen Programme zum ökologischen Landbau bisher nicht Teil einer umfassenden politischen Strategie zu sein. Um dies zu ändern ist es sinnvoll dem Vorbild Dänemarks zu folgen und einen Aktionsplan für den ökologischen Landbau in der EU zu entwickeln.

Literatur

- LAMPKIN, N. C. FOSTER, S. PADEL, P. MIDMORE 1999: The policy and regulatory environment for organic farming in Europe. Stuttgart
- MICHELSEN, J. U. HAMM, E. WYNEN, E. ROTH 1999: The European market for organic products: growth and development. 1999

Bibliographische Angaben zum Dokument:

Dabbert, S. (2001): Der Öko-Landbau als Objekt der Politik. Beitrag präsentiert bei der Konferenz: 6. Wissenschaftstagung zum Ökologischen Landbau - Von Leit-Bildern zu Leit-Linien, Freising-Weihenstephan, 06.-08.03.2001; Veröffentlicht in Reents, Hans-Jürgen, (Hrsg.) *Beiträge zur 6. Wissenschaftstagung zum Ökologischen Landbau*, Seite(n) 39-43. Verlag Dr. Köster, Berlin.

Das vorliegende Dokument ist archiviert unter <http://orgprints.org/00002341>