

Förderung des Öko-Landbaus

Vom Aschenputtel zum Lieblingskind

Nach Jahrzehnten im Schatten der übermächtigen konventionellen Landwirtschaft wird der Öko-Landbau nun von der Politik hofiert und staatlich gefördert. Dafür gibt es gute Gründe – ökologisch und ökonomisch gesehen.

Von Stephan Dabbert
und Anna Maria Häring



Prof. Dr. sc. agr. Stephan Dabbert
und Dr. Anna Maria Häring
Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre
Universität Hohenheim
D-70593 Stuttgart
Tel. +49/711/459-2541, Fax -2555
E-Mail dabbert@uni-hohenheim.de
ahaering@uni-hohenheim.de



Im Januar 2001 übernahm Renate Künast das deutsche Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. In der Folge wurde die Frage, ob eine gezielt den ökologischen Landbau fördernde Politik sinnvoll ist, ins Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit gebracht – eine legitime und wichtige Frage, besonders wenn politische Ziele wie „20 Prozent Öko-Landbaufläche in zehn Jahren“ formuliert werden. Man darf gespannt sein, inwieweit es der Bundesregierung gelingt, ihr Maßnahmenbündel zu einem umfassenden Aktionsplan für den deutschen Öko-Landbau weiterzuentwickeln, wie ihn der Koalitionsvertrag vom Herbst 2002 vorsieht.

Beschleunigte Entwicklung durch die Politik

Seiner Entstehungsgeschichte nach ist der ökologische Landbau staatsfern. Die Pioniere, die während der ersten Jahrzehnte des letzten Jahrhunderts dieses System überwiegend in Großbritannien, Deutschland und der Schweiz entwickelten, bauten nicht auf staatliche Unterstützung, weder in der Vermarktung noch in anderen Bereichen. So fristete der ökologische Landbau seit seinen Anfängen über viele Jahrzehnte ein wenig beachtetes Schattendasein. Dies änderte sich, als die Umweltbewegung der 70er und 80er Jahre ihn als Gegenmodell zum herrschenden Trend der Produktivitätssteigerung der landwirtschaftlichen Erzeugung entdeckte. Als dann ab Mitte der 80er Jahre verschiedene politische Maßnahmen für den ökologischen Landbau ergriffen wurden, wurden diese von den Akteuren des Öko-Sektors einerseits mit Genugtuung aufgenommen, andererseits aber auch kritisch diskutiert.

Mit der EU-Kennzeichnungsverordnung für Bio-Produkte von 1991 ging nämlich faktisch die Definitionsmacht über das Konzept des ökologischen Landbaus, die über viele Jahrzehnte von privaten Verbänden und Vereinigungen gehalten worden war, plötzlich in die Hand des Staates über. Den Verbänden war die Problematik einer geringeren Einflussmöglichkeit bewusst.

1992 wurden EU-weit im Rahmen der nach EU-Landwirtschaftskommissar McSharry benannten Reform die Agrarumweltprogramme etabliert. Als Teil dieser Programme wurde in den meisten EU-Ländern eine finanzielle, flächenbezogene Förderung des ökologischen Landbaus eingerichtet. Es besteht kein Zweifel, dass beide Maßnahmen der Politik – EU-Kennzeichnungsverordnung und McSharry-Reform – die Entwicklung des ökologischen Landbaus kräftig beeinflusst haben: Etwa neun Zehntel der im Jahre 2001 ökologisch bewirtschafteten Flächen in Europa sind nach 1991 umgestellt worden (vgl. Grafik auf Seite 11) (Lampkin, 2003).

Die spezifische Frage nach der Rechtfertigung politischer Eingriffe zu Gunsten des ökologischen Landbaus führt zu der allgemeinen Frage: Welche staatlichen Eingriffe sind generell

zulässig? Die Wohlfahrtstheorie¹ gibt aus ihrer an der freien Marktwirtschaft orientierten politischen Konzeption heraus Antworten. Danach kann ein unvollständiges Funktionieren oder ein vollständiges Versagen des Marktes staatliche Eingriffe rechtfertigen. Wenn sich auf Basis der Wohlfahrtstheorie, die staatlichen Eingriffen generell skeptisch gegenübersteht, Argumente für eine politische Förderung des ökologischen Landbaus finden lassen, dann kann man diese als tragfähig betrachten. Ein Marktversagen liegt unter anderem in Situationen vor, die unter die Schlagwörter „Öffentliche Güter“, „Infant Industry“ und „Risikovorsorge“ fallen.

Umweltgüter für die Gesellschaft

Unter Agrarökonomen besteht weitgehende Einigkeit, dass staatliches Handeln gerechtfertigt ist, wenn die Gesellschaft die Bereitstellung bestimmter Umweltgüter wünscht. Bei der Erzeugung dieser Umweltgüter konkurriert der ökologische Landbau mit agrarumweltpolitischen Maßnahmen innerhalb der konventionellen Landwirtschaft. Daher muss gezeigt werden,

- ▶ dass die Umweltauswirkungen des ökologischen Landbaus anhand naturwissenschaftlicher Kriterien positiv zu beurteilen sind;
- ▶ dass der ökologische Landbau die Umweltleistungen kostengünstiger erzeugen kann als konventioneller Landbau, bei dem spezifische Eingriffe gefördert werden.

Schon die Beantwortung der Frage „Ist der ökologische Landbau umweltfreundlicher als der konventionelle?“ ist nicht so einfach, wie es auf den ersten Blick scheinen mag. Es gibt keine umfassenden Primärstudien, die nach einheitlicher Methodik viele Standorte und Betriebssysteme vergleichen. Eine synoptische Auswertung einer großen Zahl europaweiter Studien nahmen Stolze et al. (2000) vor. Sie wiesen dabei lediglich die flächenbezogenen Umwelteffekte aus, weil andere Daten fehlten. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass der ökologische Landbau insgesamt besser abschneidet als der konventionelle Landbau und – gemessen an einem breiten Spektrum von Indikatoren – durchweg positive Umweltwirkungen aufweist. Allerdings können bei einzelnen Indikatoren auch andere Landbaumethoden umweltfreundlicher sein (siehe Tabelle 1).

Der ökologische Landbau braucht in Mitteleuropa, wo seine Erträge in der Regel geringer ausfallen als im konventionellen Landbau, mehr Fläche zur Erzeugung der gleichen

¹ Eine makroökonomische Theorie, die sich mit der effizientesten Ressourcenverteilung in einem Wirtschaftssystem befasst.

Tabelle 1: Was bringt der ökologische Landbau für die Umwelt?
Quelle: Stolze et al. (2000), verändert

Indikatoren	++	+	0	-	--
Ökosystem		x			
▶ Floravielfalt		x			
▶ Faunavielfalt		x			
▶ Habitatvielfalt			x		
▶ Landschaft			x		
Boden		x			
▶ organische Substanz		x			
▶ biologische Aktivität	x				
▶ Struktur			x		
▶ Erosion		x			
Grund- und Oberflächenwasser		x			
▶ Nitratauswaschung		x			
▶ Pestizide	x				
Klima und Luft		x			
▶ CO ₂		x			
▶ N ₂ O		x			
▶ CH ₄		x			
▶ NH ₃		x			
▶ Pestizide	x				
Betriebsinput und -output		x			
▶ Nährstoffverbrauch		x			
▶ Wasserverbrauch			x		
▶ Energieverbrauch		x			
Wohl und Gesundheit der Tiere		x			
▶ Haltungssysteme		x			
▶ Gesundheit		x			

Der ökologische Anbau ist: ++ viel besser, + besser, 0 gleich, – schlechter, -- viel schlechter als der konventionelle Landbau.

Wenn keine Daten zur Verfügung standen, war die Bewertung „gleich“.

■ subjektives Vertrauensintervall der abschließenden Bewertung (x)

Produkteinheiten. Daher argumentieren Vertreter des konventionellen Landbaus, die Umweltauswirkungen seien auf die Produkteinheit zu beziehen und nicht auf die Fläche. Dieses Argument erscheint uns wenig überzeugend, solange in der EU Flächenstilllegungsprogramme durchgeführt werden und man darüber hinaus versucht, marginale Flächen zur Bewahrung der Kulturlandschaft in der Produktion zu erhalten. Beide Entwicklungen kann man so interpretieren, dass landwirtschaftliche Fläche innerhalb der Europäischen Union nicht wirklich knapp ist.

Wer erzeugt Umweltgüter billiger – der ökologische oder der konventionelle Landbau?

Das Kernproblem bei einer ökonomischen Diskussion des Themas ist, dass nach wie vor der Nutzen der Umweltgüter nicht wirklich verlässlich monetär quantifizierbar ist. Unter Verwendung des Konzepts der Öko-Effizienz lässt sich folgende Frage stellen: Welches ist der kosteneffizienteste Weg, ein anhand einer Reihe von Indikatoren politisch definiertes Umweltniveau zu erreichen, und welchen Anteil hat der ökologische Landbau an dieser Lösung (Dabbert et al., 2002)?

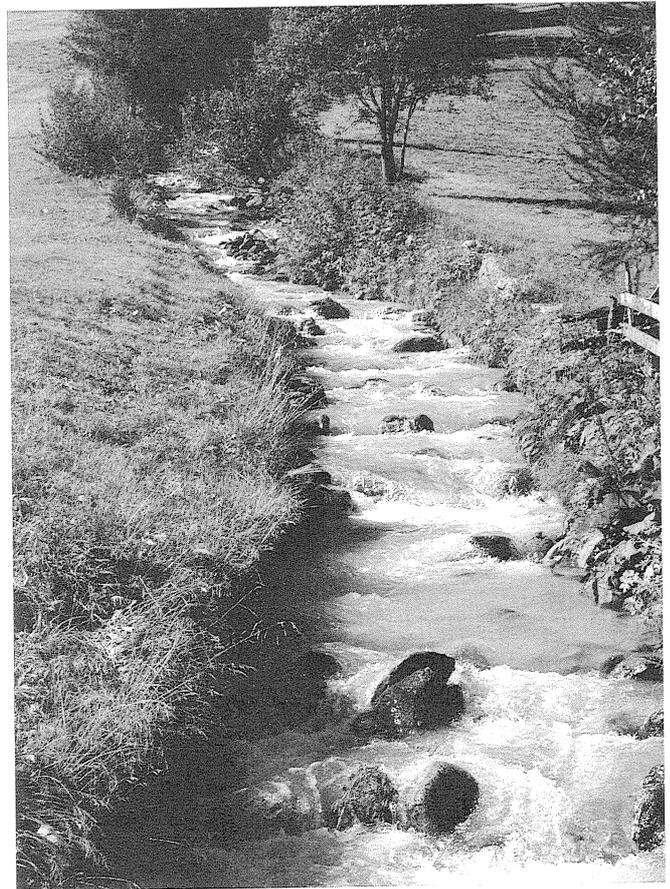
Wenn Ökonomen diese Frage stellen, gehen sie in der Regel davon aus, dass der ökologische Landbau das von der Gesellschaft gewünschte Zielniveau der Umweltindikatoren zu wenig treffgenau erreicht. In einigen Bereichen wird er hinter dem gewünschten Zielniveau zurückbleiben, in anderen Bereichen wird er es übererfüllen. Die Konsequenz heißt für sie: Mit einer Kombination von Einzelmaßnahmen ließe sich das gewünschte Zielniveau für jeden Indikator genau treffen, mit geringeren Kosten als beim ökologischen Landbau (siehe auch Alvensleben, 1998, und Henrichsmeyer, 1994).

Kontrolle verursacht hohe Kosten

Diese Argumentation ist jedoch nur richtig, wenn eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt ist: Die Umweltindikatoren müssen messbar sein, ihre Messung darf keine Kosten verursachen, die Interaktionen zwischen den Umweltindikatoren müssen quantitativ beschreibbar sein und die Transaktionskosten (die mit dem Instrument verbundenen Informations- und Kontrollkosten einschließlich der Administrationskosten) einer Vielzahl politischer Instrumente müssen bei Null liegen oder sehr gering sein.

In der Realität sind diese Annahmen jedoch meist nicht erfüllt: Die Messung von Umweltindikatoren ist schwierig und häufig mit erheblichen Kosten verbunden, das Verständnis für die Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen naturwissenschaftlichen Indikatoren innerhalb agrarischer Produktionssysteme ist nach wie vor begrenzt, und die Administration detaillierter agrarumweltpolitischer Programme kann hohe Kosten verursachen (Falconer/Whitby, 1999).

Daher erscheint es plausibel, sich bei der agrarumweltpolitischen Politikgestaltung auf einfach zu messende Indikatoren zu stützen und auf Politikinstrumente, die einfach zu verwalten sind. In diesem Zusammenhang kann man den



Sauberes Wasser – ein Umweltgut, von dem die gesamte Gesellschaft profitiert. (Foto: Ines Swoboda)

ökologischen Landbau als einen hochintegrierten Umweltindikator ansehen.

Wenn man unter politischer Förderung flächenbezogene Förderung versteht, so ist diese für den ökologischen Landbau jedenfalls einfacher zu verwalten, als wenn eine Vielzahl sehr spezifischer Maßnahmen innerhalb des konventionellen Landbaus verwaltet und überprüft werden müssen. Der entscheidende Vorteil des ökologischen Landbaus liegt darin, dass die Kontrolle bereits über die EU-Kennzeichnungsverordnung installiert ist. Daher kann man davon ausgehen, dass in der Praxis die Transaktionskosten des agrarumweltpolitischen Instruments ökologischer Landbau gering sind.

Ökologischer Landbau: „Industrie noch in Kinderschuhen“?

Mit einer ganzen Reihe von Argumenten werden wirtschaftliche Eingriffe und eine spezifische Förderung durch den Staat strategisch begründet: Der betreffende Sektor befände sich noch in der Entwicklung oder die Herstellungsmethoden seien noch nicht vollständig ausgereift, daher die Pro-

duktionskosten zu hoch. Im Bereich neuer Industrien und Sektoren wird staatliche Förderung damit begründet, einer noch „in den Kinderschuhen steckenden“ neuen Industrie (Infant Industry) über eine Schwelle zu verhelfen, jenseits derer sie aus eigener Kraft lebens- und konkurrenzfähig ist.

Wenn man diese Argumente grundsätzlich akzeptiert, sind sie auch auf den ökologischen Landbau anwendbar. Der ökologische Landbau hat mit zahlreichen Strukturproblemen zu kämpfen, die ursächlich mit seiner geringen Größe in Zusammenhang stehen. Gleichzeitig kann er als innovativer Sektor innerhalb des Agrar- und Ernährungssektors eingestuft werden, für den prinzipiell gute Marktchancen vorhanden sind. Somit ist es sinnvoll und vertretbar, ihn temporär verstärkt zu fördern, bis er eine hinreichende Größe und Marktstruktur erreicht hat, um ohne weitere zusätzliche Unterstützung agieren zu können. Während man mit dem Argument, der ökologische Landbau produziere öffentliche Güter, auch eine dauernde politische Förderung begründen kann, legitimiert das Infant-Industry-Argument nur eine vorübergehende Förderung, die jedoch eine erhebliche strategische Bedeutung hat.

Der ökologische Landbau als Risikoversorge

Verwandt mit dem Argument der öffentlichen Güter ist das Argument der staatlichen Risikoversorge, das dem Staat die Aufgabe zuschreibt, alternative Entwicklungspfade offen zu halten für den Fall, dass sich eine allgemein angewandte Technologie plötzlich als Sackgasse erweisen sollte.

Die Dynamik technischer Fortschritte wirft die Frage auf, wie mit Risiken bei der Nutzung neuer Technologien umzugehen ist, die möglicherweise am Beginn ihres Einsatzes noch nicht erkennbar sind. Ein Weg kann sein, bewährte, über lange Zeiträume nicht mit schwer wiegenden Risiken behaftete Technologien in hinreichendem Umfang beizubehalten, auf die dann beim Auftreten plötzlicher unerkannter Risiken umgeschwenkt werden kann.



Der ökologische Landbau vermeidet risikobehaftete Technologien. Im Bild: In vitro wachsende transgene Kartoffelpflanzen. (Foto: Ch. Möllers)

Eine Risikoversorge wäre es zum Beispiel, neben der vollen Nutzung des technischen Fortschritts im konventionellen Landbau noch über eine andere Landwirtschaftsmethode – den ökologischen Landbau – verfügen zu können, die gezielt risikobehaftete Technologien vermeidet. Denn es ist vernünftig, „dass sich die Gesellschaft gerade für das sensible Feld der Lebensmittelerzeugung darauf verständigt, einen gewissen Teil der Produktion in einer Form durchführen zu lassen, die ihre Nachhaltigkeit über viele Jahrzehnte hinweg unter Beweis gestellt hat. Zwar nutzt auch der ökologische Landbau moderne Technik, er vermeidet aber so weit irgend möglich den Einsatz potenziell risikobehafteter Technologieelemente. Damit kann der ökologische Landbau eine strategisch wichtige Rolle in einer umfassenden Politik der Risikoabsicherung spielen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass er in einem Umfang betrieben wird, der ihn zu einer realistischen und funktionsfähigen Alternative zur konventionellen Landwirtschaft macht“ (Isermeyer et al., 2003).

Wie soll die Förderung aussehen?

In Deutschland und einer Reihe von anderen Mitgliedstaaten der EU ist politisch entschieden worden, den ökologischen Landbau zu fördern. Nimmt man dies zum Ausgangspunkt – weil man es für richtig hält, weil man von den Argumenten überzeugt ist oder weil es sich um eine politische Realität handelt –, stellt sich die Frage: Wie kann man den Öko-Landbau am besten fördern? Dabei geht es besonders um die Auswahl der angemessenen politischen Instrumente.

Nur ein Prozent der flächenbezogenen Förderung geht an den Öko-Landbau.

Wenn sich die Diskussion um die politische Förderung des Öko-Landbaus auf flächenbezogene Zahlungen an die Landwirte beschränkt, ist das eine Verengung der politischen Handlungsmöglichkeiten auf ein einziges Instrument. Wir halten die Frage nach der Wahl geeigneter Instrumente und ihrer sinnvollen Kombination und Ausgestaltung für ebenso relevant und wichtig wie die Frage, ob eine Förderung überhaupt grundsätzlich begründbar ist. In diesem Beitrag können wir sie nicht erschöpfend beantworten, sondern verweisen auf Dabbert et al. (2002). Angemerkt sei, dass die Begründungsfrage manchmal überproportional stark diskutiert wird. Nieberg und Strohm-Lömpcke (2001) schätzen, dass

von den 612 DM pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche, die durchschnittlich an deutsche Haupterwerbsbetriebe bezahlt wurden, im Jahre 1999/2000 nur etwa ein Prozent für die flächenbezogene Förderung des Öko-Landbaus ausgegeben wurde – ein marginaler Betrag im Vergleich zur Subventionierung der deutschen Landwirtschaft insgesamt.

Bemerkenswerte Kombination politischer Instrumente

Es ist klar, dass die Thematik der politischen Förderung des ökologischen Landbaus eine europaweite Diskussion erfordert und dass es nicht ausreicht, nur die deutsche Politik zu betrachten (siehe auch Dabbert et al., 2002). Dennoch sind im Hinblick auf die Instrumente der Förderung des ökologischen Landbaus, die das deutsche Landwirtschaftsministerium in den letzten zwei Jahren eingesetzt hat, einige Dinge hervorzuheben. Die aktuelle deutsche Politik für den ökologischen Landbau besteht im Wesentlichen aus drei Elementen:

1. Etablierung des einheitlichen Bio-Siegels. Damit ist eine Kampagne verbunden, um die Identifikation der Produkte für die Verbraucher zu vereinfachen und die Nachfrage nach Öko-Produkten leichter zu bedienen.
2. Erhöhung der flächenbezogenen Prämien und spezifischer Investitionszulagen für den ökologischen Landbau. Grob vereinfacht wurden die Flächenprämien in Abstimmung mit den Ländern um etwa 50 Prozent erhöht (nähere Einzelheiten bei Nieberg und Strohm-Lömpcke, 2001).
3. Einbeziehung der gesamten Angebotskette in die Förderung – vom landwirtschaftlichen Betrieb über die Verarbeitung und Vermarktung bis zum Verbraucher. Dabei liegt der Schwerpunkt auf Schulungs-, Aufklärungs- und allgemeinen Informationsmaßnahmen sowie auf der Forschungsförderung und Entwicklung neuer Technologien (Isermeyer et al., 2001; Bundesregierung, 2002; BMVEL, 2002).

Bemerkenswert an der Kombination politischer Instrumente ist, dass es in Deutschland erst seit 2001 in nennenswertem Umfang gelungen ist, die enge Fixierung auf finanzielle Förderung des ökologischen Landbaus auf der Angebotsseite aufzuweichen und ihr andere, von verschiedenen Wissenschaftlern schon seit längerem geforderte Maßnahmen zur Förderung der Nachfrage an die Seite zu stellen. Es wird interessant sein zu beobachten, inwieweit es der Bundesregierung gelingt, das gezielte Maßnahmenbündel zu einem umfassenden Aktionsplan für den deutschen Öko-Landbau weiterzuentwickeln, wie ihn der Koalitionsvertrag vom Herbst 2002 vorsieht.

Literatur

- Alvensleben, von R. (1998): **Nachhaltiger Konsum: Konzepte, Probleme und Strategien**. Agra-Europe, 28.12.1998, Sonderbeilage, S. 1–7
- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) (2002): **Bundesprogramm Ökologischer Landbau**. Internet: www.bundesprogramm.de/, abgerufen 15.01.2003
- Die Bundesregierung (2001): **Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung**. Internet: www.dialog-nachhaltigkeit.de/downloads/Perspektiven_komplett.pdf, abgerufen 15.01.2003
- Dabbert, S., A. M. Häring, R. Zanoli (2002): **Politik für den Öko-Landbau**. Verlag Eugen Ulmer, Stuttgart
- Falconer, K., M. Whitby (1999): **The Invisible Cost of Scheme Implementation and Administration**. In: G. van Huylenbroeck, M. Whitby (Ed.): *Countryside Stewardship: Farmers, Policies and Markets*. Pergamon Press, Amsterdam, S. 67–88
- Henrichsmeyer, W., H. P. Witzke (1994): **Agrarpolitik, Bd. 2, Bewertung und Willensbildung**. Stuttgart
- Isermeyer, F., H. Nieberg, S. Dabbert, J. Heß, Th. Dosch, F. Löwenstein (2001): **Bundesprogramm Ökologischer Landbau. Entwurf der vom BMVEL beauftragten Projektgruppe, Braunschweig**. Internet: www.verbraucherministerium.de/landwirtschaft/oekolog-landbau/bundesprogramm-oeko-lang.pdf, abgerufen 15.01.2003
- Lampkin, N. (2003): **Number of Certified and Policy-Supported Organic and In-Conversion Farms in Europe**. Internet: www.organic.aber.ac.uk/statistics/Eurofarms.htm, abgerufen 15.01.2003
- Nieberg, H., R. Strohm-Lömpcke (2001): **Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland: Entwicklung und Zukunftsaussichten**. *Agrarwirtschaft* 50/7 (2001), S. 410–432
- Stolze, M., A. Pierr, A. Häring, S. Dabbert (2000): **The Environmental Impacts of Organic Farming in Europe**. In: *Organic Farming in Europe: Economics and Policy*, Volume 6, Universität Hohenheim, Stuttgart-Hohenheim
- Senat der Bundesforschungsanstalten (2003): **Bewertung von Lebensmitteln verschiedener Produktionsverfahren. Statusbericht 2003**. Vorgelegt von der Senatsarbeitsgruppe „Qualitative Bewertung von Lebensmitteln aus alternativer und konventioneller Produktion“ Bernhard Tauscher, Günter Brack, Gerhard Flachowsky, Martina Henning, Ulrich Köpke, Angelika Meier-Ploeger, Klaus Münzing, Urs Niggli, Klaus Pabst, Gerold Rahmann, Corinna Willhöft und Esther Mayer-Miebach (Koordination). Internet: www.bmvel-forschung.de/themen/download/tdm200306_bericht_030515.pdf

Die Langfassung dieses Artikels ist erschienen in der Zeitschrift GAIA – Ökologische Perspektiven in Natur-, Geistes- und Wirtschaftswissenschaften:

- Dabbert, S., A. Häring (2003): **Vom Aschenputtel zum Lieblingskind. Zur politischen Förderung des Öko-Landbaus**. *GAIA* 12 (2003), No. 2, S. 100–106