

Regulierung der ökologischen Landwirtschaft in Deutschland und Großbritannien

Paper für das Panel »Regulierung zwischen nationaler und
internationaler Ebene« auf dem DVPW-Kongress 2009 in
Kiel

Tobias Jakobi*

16. September 2009

1 Einleitung

Landwirtschaftspolitik und die ökologische Landwirtschaft als deren Teil ist traditionell ein stark reguliertes Politikfeld, in das Regierungen sowohl mit vielfältigen gesetzlichen Vorschriften als auch Prämien, Quoten und anderen finanziellen Instrumenten eingreifen.¹ In der Forschung zu regulativer Politik spielt die (ökologische) Landwirtschaft jedoch kaum eine Rolle und erscheint eventuell auch als abliegender Untersuchungsfall. Vielmehr hat sich die Forschung nach dem jeweiligen Anlass für regulative Eingriffe vor allem auf Politikfelder konzentriert, in denen die Herstellung öffentlicher Güter in private Hände gegeben wurde, wie die Regulierung von Versorgungs-, Bahnunternehmen oder auch Banken, oder auf solche, in denen besondere Risiken drohen, wie die Regulierung der Nuklearindustrie oder der Lebensmittelsicherheit. Dagegen steht die Landwirtschaftspolitik wohl immer noch im Ruf, unbeweglich, weil durch

* Seminar für Politikwissenschaft, Platz der Göttinger Sieben 3, 37073 Göttingen, tobias.jakobi@sowi.uni-goettingen.de

¹ Zugrunde liegt diesem Papier offensichtlich ein breites Verständnis von Regulierung, das verschiedene Arten, wie in das Marktgeschehen eingegriffen wird, umfasst und sich nicht allein auf Gesetze, Verbote und Gebote konzentriert.

das gewachsene Zusammenspiel mächtiger Interessenverbände und nationaler, staatlicher Institutionen geprägt zu sein. Die anhaltende Neuorientierung der europäischen Landwirtschaftspolitik hat diese jedoch entgegen diesem Bild seit Anfang der 1990er Jahre in Bewegung gebracht. Einerseits soll seitdem der Marktmechanismus in diesem Politikfeld eine wesentlich größere Rolle spielen als in der Vergangenheit, was man auch als »Privatisierung« interpretieren könnte, während die Landwirtschaftspolitik andererseits enger mit der Herstellung verschiedener öffentlicher Güter verbunden wird. Dazu kommt die Mehrebenen-Konstellation, in der Landwirtschaftspolitik unter Beteiligung der internationalen Ebene der Welthandelspolitik sowie der europäischen, nationalen und regionalen Ebene betrieben wird.

Die ökologische Landwirtschaft sticht aus der europäischen Landwirtschaftspolitik noch einmal mit einer enormen Marktdynamik heraus. Die Märkte und Anbauflächen für ökologische Lebensmittel sind weltweit seit mehreren Jahren am wachsen. Dies gilt besonders für die Länder der EU, in denen die Märkte seit Mitte der 1990er Jahre teilweise anhaltend zweistellige Wachstumsraten hatten. Sie sind beispielsweise zwischen 2005 und 2006 in Großbritannien um mehr als 20 %, in Deutschland um 18 %, in Österreich um 10 % und in den Niederlanden um 9 % gewachsen (Padel et al. 2008, 131). Trotz der Finanz- und Wirtschaftskrise wuchs der deutsche Bio-Markt im Jahr 2008 immer noch um rund 10 % (Biofach 2009). Diese Dynamik ist bemerkenswert, auch wenn die Ausgangsflächen und -märkte sehr klein waren und ihr Gesamtanteil am Lebensmittelhandel weiterhin klein ist. Sie ist gerade aus Sicht der Forschung zu regulativer Politik interessant, weil sie zeitlich mit der Integration der ökologischen Landwirtschaft in die hoch regulierte europäische Landwirtschaftspolitik zusammenfällt.

Das Papier untersucht anhand eines Zwei-Länder-Vergleichs, inwieweit sich die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft mit Standardthesen zu nationalen Unterschieden in der regulativen Politik erklären lässt. Dazu wird zuerst der Untersuchungsgegenstand geklärt, indem dargestellt wird, wie die ökologische Landwirtschaft in die europäische Agrarpolitik integriert worden und was unter ihrer Regulierung zu verstehen ist, d. h. in welchen Dimensionen sich diese analytisch fassen lässt (Kap. 2). Danach wird die Fallauswahl begründet und aus der Forschung zur regulativen Politik und zur Landwirtschaftspolitik werden gegenläufige Annahmen formuliert (Kap. 3). Dann wird die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft in Deutschland und Großbritannien einzeln analysiert (Kap. 4). Abschließend werden die Ergebnisse vergleichend und im Licht der Annahmen aus Kap. 3 zusammengefasst (Kap. 5).

2 Untersuchungsgegenstand: Regulierung der ökologischen Landwirtschaft in Europa

Ökologische Landwirtschaft wird bereits seit dem Anfang des 20. Jahrhunderts betrieben. Sie ist als Gegenmodell zur industrialisierten, konventionellen Landwirtschaft entwickelt worden. Als solche ist die ökologische Landwirtschaft die längste Zeit von der konventionellen Landwirtschaft und der Politik ignoriert worden. Dennoch gab es schon sehr früh Regulierung in diesem Bereich. So formulierten Anbauverbände bald Leitlinien, denen der Anbau und die Verarbeitung ökologischer Lebensmittel zu folgen hatten, wofür sie wiederum Kennzeichen vergaben. Bis zur Mitte der 1980er Jahre regulierte sich die ökologische Landwirtschaft in verschiedenen europäischen Ländern so mit dem Handeln privater Akteure selbst. Sie wird deshalb auch als soziale Bewegung verstanden (vgl. Michelsen 2001). Die ökologische Landwirtschaft war zudem rein marktgetrieben, da sie vollkommen von der – lange sehr begrenzten – Nachfrage der Konsumenten abhängig war und keine staatliche Unterstützung erhielt.

Die in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre europaweit deutlich steigende Nachfrage nach Öko-Lebensmitteln führte zu ersten nationalen Regelungen wie dem Öko-Landbaugesetz 1987 in Dänemark als erster gesetzlicher Regelung in Europa.² Vor allem aber griffen zur selben Zeit Politiker auf der europäischen Ebene die ökologische Landwirtschaft als eine Lösung für die anhaltende Überproduktion von Agrarprodukten auf. Um diese zu fördern, benutzte die Kommission zunächst das bis dahin in der europäischen Agrarpolitik vorherrschende Instrument von Beihilfen. Im Rahmen des Extensivierungsprogramms mit der EG-Verordnung 4115/88 förderten ab Ende der 1980er Jahre mehrere Mitgliedsstaaten die ökologische Landwirtschaft mit öffentlichen Mitteln (vgl. Lampkin et al. 1999b). Mit der MacSharry Reform kehrt sich die EU 1992 jedoch von der klassischen Subventionspolitik im Agrarsektor ab. Die bis dahin staatsabhängige Landwirtschaft soll seitdem – zumindest in Teilen – europaweit zu einer stärker marktgetriebenen Landwirtschaft umgebaut werden (vgl. Feindt 2007). Die Kommission sah insbesondere die Vielzahl von – oft privat vergebenen – Öko-Kennzeichen in Europa als Informationsproblem der Verbraucher, das den Markt für ökologische Produkte behinderte. Deshalb zielten die Kennzeichnungsverordnungen für pflanzliche Produkte (EG 2092/91) und später auch für tierische Produkte (EG 1804/99)³ vor allem auf Markttransparenz. Mit ihnen wurde verbindlich festgelegt, welchen Anforderungen

² Nationale Regelungen waren ansonsten nicht notwendigerweise staatliche Regeln.

³ Mit dieser Verordnung ist zudem für alle Produkte der Einsatz gentechnisch veränderter Organismen verboten.

Lebensmittel genügen mussten, damit sie als Öko-Lebensmittel verkauft werden durften. Dadurch wurden europaweite Mindeststandards geschaffen, die das Vertrauen der Verbraucher in – vor allem aber nicht nur: importierte – Öko-Lebensmittel stärken sollte. Daneben wurden keine weiteren Regelungen erlassen, die sich ausschließlich auf die ökologische Landwirtschaft bezogen. Statt dessen profitierte diese von den Verordnungen aus dem Agrarumweltprogramm der MacSharry Reform, von denen vor allem die Verordnungen zur Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren (EG 2078/92) und zur Förderung des ländlichen Raums (EG 1257/99) wichtig sind. Die Förderung der ökologischen Landwirtschaft wurde so Teil eines Maßnahmenbündels in der europäischen Agrarpolitik, mit dem unterschiedliche Ziele erreicht werden sollen. Für die ökologische Landwirtschaft sind dies neben der Befriedigung der Nachfrage, der Vermeidung von Überschüssen und dem Umweltschutz beispielsweise Tierschutz, Einkommenssicherung für Bauern und regionale Entwicklung (vgl. Dabbert et al. 2002, 60–64).

Von den genannten Verordnungen profitierten allein die Erzeuger ökologischer Lebensmittel. Diese einseitige Förderung der Angebotsseite geriet Ende der 1990er Jahre in die Kritik, weil allein damit einerseits das zu dieser Zeit politische gewünschte Wachstum der ökologischen Landwirtschaft nicht erzeugt werden konnte. Andererseits sollte der Markt nicht durch immer höhere Zahlungen an die Bauern verzerrt werden. So argumentierten auch ausdrückliche Befürworter der ökologischen Landwirtschaft, die meinen, dass direkte Zahlungen mittelfristig die Dynamik des Marktes eher bremsen und damit der Öko-Landwirtschaft schaden werden (Information Centre 2001, 9). Statt dessen sollte mit einem integrierten Ansatz sowohl das Angebot von als auch die Nachfrage nach Öko-Lebensmitteln gefördert werden. Dazu sollten Angebots- und nachfrageorientierte Maßnahmen in Aktionsplänen miteinander kombiniert und koordiniert werden. Der Ministerrat forderte 2001 in Göteborg⁴ die Kommission dazu auf, einen europäischen *Aktionsplan für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau* vorzulegen. Einen solchen veröffentlichte die Kommission 2004. Der Aktionsplan bündelt die existierenden Instrumente, mit denen die Erzeugung und Vermarktung von Öko-Produkten gefördert werden kann. Diese ergänzt er mit weiteren Maßnahmen, mit denen Konsumenten besser informiert und Öko-Produkte beworben werden können, und solche, mit denen die Forschung und Beratung zur ökologischen Landwirtschaft und zu den Öko-Märkten verbessert werden kann (vgl. Stolze/Lampkin 2005). Mittlerweile gibt

⁴ Die dänische Regierung war einer der wesentlichen policy entrepreneurs für die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft auf europäischer Ebene (vgl. Lynggaard 2006).

es Aktionspläne zur Förderung der ökologischen Landwirtschaft in fast allen Mitgliedsstaaten der EU auf nationaler und teilweise auf regionaler Ebene (vgl. die Übersicht bei: Schmid et al. 2008, 67–75). Im Juni 2007 hat der Europäische Rat schließlich die Verordnung 834/2007 erlassen, die am 01. Januar 2009 die Verordnung EG 2092/91 ersetzt hat.⁵ Mit dieser so genannten Basisverordnung und ihren Durchführungsbestimmungen⁶ wird die Erzeugung von pflanzlichen und tierischen Produkten, Aquakulturen und Meeresalgen sowie die Weinproduktion an einer Stelle geregelt. Ein neues europäisches Öko-Logo wird zum 01. Juli 2010 eingeführt.

Die einst vollkommen selbstregulierte ökologische Landwirtschaft ist so in einem kurzen Zeitraum in das komplexe Regulierungsgeflecht der europäischen Agrarpolitik integriert worden. Auch wenn die EU die ökologische Landwirtschaft bevorzugt mit Verordnungen – und seit kurzem zusätzlich mit dem »weichen« Instrument der Aktionspläne – reguliert, lassen diese den Mitgliedsstaaten relativ großen Spielraum, um die unterschiedlichen Ziele anzuvisieren.⁷ Dabei können die Mitgliedsstaaten wie erwähnt auf eine Vielzahl von Maßnahmen und Instrumenten zurückgreifen, die in Tabelle 1 auf der nächsten Seite zusammengestellt sind.⁸ Diese lassen sich in der ersten Dimension danach unterscheiden, ob es sich um gesetzliche Regelungen, finanzielle Instrumente oder »kommunikative« Maßnahmen wie Beratung, Weiterbildung oder Werbekampagnen handelt. In der zweiten Dimension setzen die verschiedenen Maßnahmen entweder an der Angebots- oder an der Nachfrageseite an. Daraus ergibt sich nicht nur theoretisch eine große Variationsbreite, sondern die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft unterscheidet sich tatsächlich und teilweise erheblich zwischen den Mitgliedsstaaten und wiederum innerhalb der Mitgliedsstaaten auf regionaler Ebene. Sie lässt sich als jeweils spezifischer Policy-Mix, d. h. als Mischung der verschiedenen Maßnahmen verstehen. Wie die Unterschiede in der Regulierung der ökologischen Landwirtschaft, d. h. wie ein jeweiliger Policy-Mix zu erklären ist, hat die agrarökonomisch dominierte Forschung bisher jedoch nicht interessiert.

⁵ Zum politischen Prozess vgl. Schlüter/Blake (2009).

⁶ EG-Verordnung Nr. 889/2008 vom 5. September 2008, EG-Verordnung Nr. 1235/2008 vom 8. Dezember 2008, EG-Verordnung Nr. 1254/2008 vom 15. Dezember 2008.

⁷ Der formale Unterschied zwischen Verordnungen mit Direktwirkung und Richtlinien besteht in der Praxis oft nicht. So werden Richtlinien häufig so detailliert formuliert, dass es faktisch keinen Umsetzungsspielraum der Mitgliedsstaaten mehr gibt. Umgekehrt wirken die Verordnungen für die ökologische Landwirtschaft eher wie klassische Richtlinien (vgl. Michelsen 2008, 132, fn. 2).

⁸ Die in der Tabelle 1 angeführten EG-Verordnungen entsprechen dem Stand 2006. Diese sind wie dargestellt am 01.01.2009 von der Öko-Basisverordnung EG 834/2007 ersetzt worden.

Diese hat sich darauf konzentriert, wovon und wie das Wachstum der ökologischen Landwirtschaft beeinflusst wird. Dazu wurde der europäische Regulierungsrahmen und dessen Wandel beschrieben (Lampkin et al. 1999a;b; Häring et al. 2004). Identifiziert wurden von der agrarsoziologischen andererseits Netzwerke zwischen staatlichen Akteuren, Akteuren aus der konventionellen und solchen aus der ökologischen Landwirtschaft sowie Akteuren aus den Bereichen Verarbeitung und Vermarktung (vgl. insbesondere Michelsen et al. 2001; Moschitz/Stolze 2007). Nur am Rande wurde angemerkt, dass auch politische Faktoren dabei eine Rolle spielen könnten. Erst jüngst wurde eher beiläufig bemerkt, dass die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft von »diverse natural, socio-economic and political conditions across Europe« abhängt (Offermann et al. 2009, 274). Auch die Existenz regionaler Unterschiede in manchen Mitgliedsstaaten der EU wurden zwar früh angemerkt (so bereits: Lampkin et al. 1999b) und seitdem regelmäßig erwähnt. Die regionale Ebene ist jedoch bisher nicht in die Forschung einbezogen worden.

3 Alles anders. . . alles gleich? Die Fallauswahl

In der vergleichenden Forschung zur regulativen Politik stehen die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien für zwei unterschiedliche nationale Regulierungsstile und Traditionen (vgl. Czada et al. 2003, 20–25). Neben Verwaltungsstrukturen, Rechtstraditionen und dem Muster der Interessenvermittlung wird vor allem dem jeweiligen Staatsaufbau eine entscheidende Rolle zugesprochen. Dem dezentralen Föderalismus mit vielfältigen Verflechtungen zwischen den Ebenen in der Bundesrepublik wird die unitarische Staatsstruktur Großbritanniens mit der zentralen Stellung des Parlaments gegenüber gestellt. Entsprechend kann man verflochtene Regulierungsstrukturen in Deutschland und zentralisierte und gleichzeitig eher staatsferne Regulierungsstrukturen in Großbritannien erwarten.

Charakteristika des Politikfelds (ökologische) Landwirtschaft stellen diese Annahmen jedoch in Frage. So ist die Landwirtschaftspolitik traditionell in allen Staaten der europäischen Union in der ein oder anderen Form regionalisiert (Greer 2005, 40 f.). Schon allein der Hinweis auf unterschiedliche klimatische Gegebenheiten und Bodenverhältnisse macht deutlich, dass gewisse regionale Anpassungen in diesem Sektor immer erforderlich waren und administrativ auch ermöglicht wurden. Zudem gilt die Landwirtschaftspolitik international als staatszentriert. Führen diese Besonderheiten des Politikfelds also dazu, dass sich die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft zwischen Deutschland

Organic farming policy instruments used in Europe by 2006.

Policy instrument	Supply side	Demand side
Legal instruments regulations	<ul style="list-style-type: none"> • Council Regulation (EEC) No. 2092/91 of 24 June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs • Council Regulation (EC) No. 1804/1999 of 19 July 1999 supplementing Regulation (EEC) No. 2092/91 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs to include livestock production 	<ul style="list-style-type: none"> • Council Regulation (EEC) No. 2092/91 of 24 June 1991 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs • Council Regulation (EC) No. 1804/1999 of 19 July 1999 supplementing Regulation (EEC) No. 2092/91 on organic production of agricultural products and indications referring thereto on agricultural products and foodstuffs to include livestock production
Financial instruments	<ul style="list-style-type: none"> • Producer support by area payments: conversion and/or maintenance • Inspection cost support • Investment grants • Animal welfare improvement programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Support for marketing initiatives • Public procurement projects • Investment grants for processing and distribution • Support for marketing of quality agricultural products • Support for new sales structure • Feasibility studies • Market analyses and inventories • Investment grants for consumer cooperatives
Communicative instruments	<ul style="list-style-type: none"> • Advice and technical assistance • Vocational training and education programmes • Research • Investment grants for demonstration projects • Support for capacity building and institutional structures • Financial reporting 	<ul style="list-style-type: none"> • Information and promotion campaign • Public education • EU/state logo • Research • Support for fairs, exhibitions and organic events • Research • Production and market statistics

Tabelle 1: Maßnahmen und Instrumente zur Regulierung der ökologischen Landwirtschaft, Quelle: Stolze/Lampkin 2009, 239.

und Großbritannien in ihrer Regionalisierung und Staatsnähe gleichen und die genannten nationalen Regulierungsstile nicht feststellbar sind? Verbleibende Unterschiede wären dann allein auf unterschiedliche Regierungsprogramme, d. h. Ideen zur Regulierung der ökologischen Landwirtschaft in den beiden Ländern und auf den verschiedenen Ebenen innerhalb der Länder zurück zu führen.

Deutschland und Großbritannien eignen sich gut als Untersuchungsfälle, weil sie einerseits für die genannten Unterschiede in der regulativen Politik stehen. Andererseits teilen die Bundesrepublik und das Vereinigte Königreich bei der ökologischen Landwirtschaft viele Gemeinsamkeiten. Sie sind beide bedeutende Staaten in der ökologischen Landwirtschaft in Europa, in denen es eine Tradition dieser Anbauweise gibt, die als soziale Bewegung bis an den Anfang des 20. Jahrhunderts zurück reicht. Im Jahr 2007 wurde in der Bundesrepublik mit 865 336 Hektar die nach Italien und Spanien drittgrößte und in Großbritannien mit 660 200 Hektar die viertgrößte Fläche in Europa ökologisch bewirtschaftet. Setzt man diese Flächen ins Verhältnis zu der jeweiligen gesamten landwirtschaftlichen Fläche, gehören beide Staaten mit 5,1 % in Deutschland und 3,8 % in Großbritannien zu den Staaten mit einem durchschnittlichen Flächenanteil in Europa (vgl. BÖWL 2009, 8 f.). Mit 5,3 Milliarden Euro Umsatz, d. h. einem Drittel des gesamten europäischen Umsatzes, ist die Bundesrepublik der größte Markt für ökologische Erzeugnisse in Europa. Großbritannien folgt mit 2,6 Milliarden Euro mit deutlichem Abstand auf Platz zwei (BÖWL 2009, 20).

4 Regulierung in Deutschland und Großbritannien

Im Folgenden wird auf der Grundlage einer Dokumentenanalyse von Primärdaten und Sekundärliteratur jeweils untersucht, welche Regulierungsinstrumente in der ökologischen Landwirtschaft in Deutschland und Großbritannien eingesetzt werden. In der Analyse werden nach der Differenzierung in Tabelle 1 auf Seite 6 die gesetzliche Regulierung der Kennzeichenverordnung, die Förderung mit den Verordnungen im Rahmen der Agrarumweltprogramme und kommunikative Instrumente unterschieden. Bei der Regulierung der Kennzeichnung interessiert hauptsächlich, welche staatlichen und privaten Akteure auf welchen Ebenen jeweils daran beteiligt sind.⁹ Bei der Förderung und den kommunikativen Instrumenten werden die Regulierungsschritte zunächst auf der nationalen Ebene im

⁹ An sich lässt die verbindliche Kennzeichnungsverordnung keine Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten erwarten. Nach Schlüter/Blake (2009, 11) werden jedoch viele Vorschriften der Verordnung durchaus unterschiedlich interpretiert. Forschungspragmatisch wird in diesem Papier jedoch allein die Varianz in der Förderung genauer analysiert, weil sie wesentlich leichter zu erheben ist.

Zeitverlauf umrissen und dann exemplarisch regionale Unterschiede aufgezeigt. Hier interessiert, welche Instrumente (z. B. Prämien, Beratung, Marktförderung durch Kampagnen) eingesetzt werden, und welche Regulierungsphilosophie sich gegebenenfalls darin erkennen lässt. Soweit Parteien konkrete Vorstellungen in ihrer Programmatik verankert haben, wie die ökologische Landwirtschaft reguliert werden soll, lassen sich unterschiedliche Regulierungsphilosophien dann auch als Parteiendifferenz fassen.

4.1 Deutschland

In Deutschland blieben die Anforderungen an ein Produkt, das als »Bio« oder »Öko« gekennzeichnet wurde, vor der EG-Kennzeichenverordnung der verbandlichen Selbstregulierung überlassen. Dagegen wurde die ökologische Landwirtschaft bereits kurz vor den oben dargestellten EG-Verordnungen mit öffentlichen Geldern gefördert. Zwischen 1989 und 1992 konnten Bauern im Rahmen des europäischen Extensivierungsprogramms der EG-Verordnung 4115/88 fünf Jahre lang Prämien erhalten, wenn sie ihren Betrieb auf ökologische Landwirtschaft umstellten. Diese Fördermöglichkeit wurde 1991 auch in Ostdeutschland eingeführt (Nieberg/Kuhnert 2006, 16). Das Extensivierungsprogramm hatte nicht das ausdrückliche Ziel, die ökologische Landwirtschaft zu fördern, sondern sollte zur Entlastung des europäischen Agrarmarktes führen. Wegen ihrer im Vergleich zur konventionellen Landwirtschaft geringeren Mengenerträge fiel jedoch auch die ökologische Landwirtschaft unter das Programm. Zusätzlich wurde ab 1990 nicht nur der Anbau, sondern auch die Vermarktung ökologischer Lebensmittel unterstützt. Dazu wurde ein Passus in das Marktstruktur aufgenommen, nach dem Öko-Erzeugerzusammenschlüsse gefördert werden konnten, was davor wegen deren geringen Größe nicht möglich gewesen war (Nieberg/Kuhnert 2006, 72).

Die Integration in die europäische Agrarpolitik hat die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft verändert. Bei der Kennzeichnungsverordnung sind Teile der Selbstregulierung erhalten worden. Deren Einhaltung ist an private Kontrollstellen¹⁰ übertragen worden, die von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) zugelassen und von Behörden der Bundesländer¹¹ überwacht werden. Vertreter der Überwachungsbehörden treffen sich regelmäßig in der *Länderarbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau* (LÖK) und einigen

¹⁰ Zur Zeit gibt es 23 Kontrollstellen, siehe die aktuelle Liste unter <http://www.oekolandbau.de/service/adressen/oeko-kontrollstellen/>, Zugriff am 10.03.2009.

¹¹ In der Regel sind das die entsprechenden Landesämter, vgl. die Liste unter: <http://www.oekolandbau.de/service/adressen/kontrollbehoerden/>, Zugriff am 10.03.2009.

sich in diesem Rahmen auf eine möglichst bundesweit einheitliche Auslegung der EG-Verordnungen. Private Kennzeichnungen, von denen vor allem die der großen Anbauverbände wie Demeter und Bioland zum Teil strengere Standards verlangen, blieben daneben erlaubt und bestehen. Erst mit der Agrarwende 2001 wurde ein bundesweites staatliches Bio-Siegel von der Bundesregierung eingeführt (s. u.). Insgesamt gibt es bei der Zertifizierung und deren Überwachung so ein enges Geflecht zwischen privaten und staatlichen Akteuren sowie zwischen staatlichen Akteuren der nationalen und der regionalen Ebene.

Von der Vielzahl der möglichen finanziellen und kommunikativen Instrumente, die die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft auf der europäischen Ebene gebracht hat, werden nahezu alle in Deutschland auch eingesetzt (vgl. Tab. 2 auf Seite 14). In der Breite der Regulierung in Form der Förderung nimmt Deutschland damit neben Österreich, Dänemark und den Niederlanden eine führende Position in Europa ein (Nieberg/Kuhnert 2006, 189). So werden bei der Erzeugung seit 1994 nicht nur Umstellungs- sondern auch Beibehaltungsprämien sowie seit 2000 Kontrollkostenzuschüsse¹² gezahlt. Voraussetzung dafür ist die Umstellung des gesamten Betriebs. Die genaue Ausgestaltung der Förderung, z. B. die Höhe der Prämien, zusätzliche Bedingungen oder die Wahl bestimmter Maßnahmen, liegt in der Kompetenz der Bundesländer. Sie treffen ihre Entscheidungen jedoch in dem Rahmen, den die Programme der EU und des Bundes vorgeben, so dass sich eine »doppelte Politikverflechtung« ergibt (Mehl/Plankl 2002, 202). Denn EU und Bund beteiligen sich finanziell an den Länderprogrammen. Der Bund ist bei Maßnahmen beteiligt, die im Rahmen der *Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes* (GAK) erfolgen und sich hauptsächlich auf die Verbesserung der Marktstruktur beziehen. Im GAK-Rahmenplan werden Prämiengrenzen festgelegt, die die Bundesländer allerdings nicht ausschöpfen müssen und dies auch nicht durchgängig tun. Denn für diese Kofinanzierung müssen die Bundesländer bestimmte zusätzliche Bedingungen erfüllen, können jedoch auch auf die Bundesmittel verzichten und eigene Programme auflegen. Der Anteil, den die EU an den Länderprogrammen mitfinanziert, unterscheidet sich zwischen den neuen und den alten Bundesländern. Als so genannte Ziel-1-Gebiete, d. h. Regionen mit Entwicklungsrückstand, erhalten die neuen Bundesländer mit 75 % einen höheren Kofinanzierungsanteil durch die EU als die alten Bundesländer mit 50 % (Mehl/Plankl 2002, 205). Je nachdem, für welche Maßnahmen unter welchem Rahmenprogramm sich Landesregierungen entscheiden, tragen sie so zwischen 10 und 50 % der Kosten (vgl. Nieberg/Kuhnert 2006, 10 f.).

¹² Aber nicht in Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen (Nieberg/Kuhnert 2006, 13).

Betrachtet man die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft auf der regionalen Ebene, unterscheiden sich die Programme der Bundesländer tatsächlich darin, welche Maßnahmen eingesetzt und wie diese ausgestaltet werden (Nieberg/Kuhnert 2006, 217). Dies zeigt sich deutlich bei der immer noch wichtigsten Fördermaßnahme, nämlich an der Höhe der Umstellungs- und Beibehaltungsprämien. Für die Umstellung von Grünlandflächen wurden in 2006 beispielsweise zwischen 130 Euro pro Hektar in Baden-Württemberg und 409 Euro pro Hektar in Nordrhein-Westfalen für die ersten beiden Umstellungsjahre gezahlt. Eine ähnliche Bandbreite gibt es auch bei den Beibehaltungsprämien, die beispielsweise in 2006 128 Euro pro Hektar in Berlin und 560 Euro pro Hektar in Bayern betragen (Nieberg/Kuhnert 2006, 12)¹³. Unterschiede gibt es aber auch bei anderen Maßnahmen. So gab es im Jahr 2004 in vier Bundesländern (Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen) keine staatliche Unterstützung für die Beratungsangebote zur ökologischen Landwirtschaft, in fünf Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen) dagegen eine eigene Beratung an staatlichen Einrichtung und in den anderen Bundesländern eine staatliche Unterstützung für Beratungsangebote verschiedener privater Träger (Nieberg/Kuhnert 2006, 54–66).

Diese Unterschiede liegt zum Teil in den Eigenarten des Regulierungsobjekts begründet, d. h. an der unterschiedlichen Agrarstruktur der Bundesländer, die dazu führt, dass Umstellungskosten oder Beratungsbedarf verschieden sind. Allerdings lässt sich die Varianz in den Länderprogrammen damit nicht vollständig erklären (vgl. auch: Nieberg/Kuhnert 2006, 16). Landesregierungen versuchen vielmehr, die oben umrissenen Kofinanzierungsmöglichkeiten optimal zu nutzen und dabei auch eigene politische Prioritäten umzusetzen (Mehl/Plankl 2002, 207). Dass dabei neben Landesinteressen auch Parteidifferenz eine Rolle spielen kann, zeigt sich exemplarisch an der Regulierung mit finanziellen Instrumenten im Bundesland Hessen. Nach dem Wechsel der Landesregierung von einer rot-grünen zu einer schwarz-gelben Koalition 1999 senkte die Regierung Koch die 1998 erst erhöhte Umstellungsprämie 2000 wieder deutlich ab¹⁴, wie sie dies im Wahlkampf angekündigt hatte. Bereits 2002 wurden sowohl die Umstellungs- als auch die Beibehaltungsprämie jedoch wieder erhöht. Dies geschah im Gleichklang mit fast allen anderen Bundesländern unter dem Eindruck der BSE-Krise

¹³ Siehe Nieberg/Kuhnert (2006, 12) auch weitere Unterschiede bei der Förderung. Eine aktuelle Übersicht über die flächenbezogene Förderung für die Periode 2007–2013 findet man unter <http://www.oekolandbau.de/erzeuger/oekonomie/foerderung/foerder-uebersicht-oeko-landbau-in-den-bundeslaendern/>, Zugriff am 01.09.2009.

¹⁴ Für Acker- und Grünland beispielsweise von 230 Euro pro Hektar auf 179 Euro pro Hektar (vgl. Nieberg/Kuhnert 2006, 24, Tab. 2.7).

(s. u.) und der damit veränderten öffentlichen Meinung. Eine solche erkennbar parteipolitisch motivierte Schwankung der Prämienhöhe ist bei den Bundesländern jedoch die Ausnahme (Nieberg/Kuhnert 2006, 19). Vielmehr stellen Mehl/Plankl (2002, 206–208) ein deutliches Nord-Süd-Gefälle fest. Demnach scheinen agrarstrukturelle Unterschiede zwischen den Ländern weit wichtiger für deren Regulierungsstrategie als die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung.

Dagegen ist die Auswirkung der Parteiendifferenz klar in der Regulierung der ökologischen Landwirtschaft auf Bundesebene erkennbar. SPD und Bündnis 90/Die GRÜNEN hatten im Koalitionsvertrag 1998 vereinbart, dass die ökologische Landwirtschaft deutlich ausgedehnt werden sollte. Entsprechend wurden die Prämien im GAK-Rahmenplan 2000 erhöht (Nieberg/Kuhnert 2006, 17). Dies fiel jedoch zunächst nur leicht aus, da die ökologische Landwirtschaft nicht besondere Priorität in der Politik ökologischer Modernisierung hatte. Der eigentlich zu erwartende Effekt der Parteiendifferenz kam kaum zum Tragen, weil sich Bündnis 90/Die GRÜNEN auf den Energiesektor und den Atomausstieg konzentrierte (vgl. Mez 2003). Statt dessen betrieb der sozialdemokratische Landwirtschaftsminister Funke grundsätzlich weiterhin Klientelpolitik nach dem Motto »Bauern für Bauern« (Gerlach et al. 2005, 3). Die ökologische Landwirtschaft wurde dabei wie zuvor unter der konservativen Regierung als unbedeutender Nischensektor gesehen. Das änderte sich schlagartig mit der BSE-Krise, als am 24. November 2000 die erste BSE-Erkrankung bei einem deutschen Rind festgestellt wurde und Funke¹⁵ kurz darauf wegen seiner als katastrophal eingeschätzten Informationspolitik zurück trat. Ein wesentlicher Baustein der »Agrarwende«, die die neue Bundesministerin für Verbraucherschutz und Landwirtschaft Renate Künast von Bündnis 90/Die GRÜNEN verkündete, war die Förderung der ökologischen Landwirtschaft.¹⁶ So gab Künast in ihrer ersten Regierungserklärung am 08. Februar 2001 als Ziel aus, deren Marktanteil in Deutschland in zehn Jahren auf 20 % zu steigern (Feindt/Ratschow 2003, 8). Dazu wurden die Prämiegrenzen im GAK-Rahmenplan deutlich erhöht. Vor allem aber wurden nun alle weiteren vorhandenen, vor allem kommunikative auf die Nachfrageseite zielenden Instrumente zur Regulierung der ökologischen Landwirtschaft eingesetzt, da der Bund wie dargestellt in der Landwirtschaftspolitik nur sehr begrenzt auf die Angebotsseite einwirken kann. Dazu gehört insbesondere das staatliche Bio-Siegel der Bundesregierung, das im September

¹⁵ Und Gesundheitsministerin Fischer.

¹⁶ Die Politik der »Agrarwende« bestand aus einem Bündel verschiedener Maßnahmen u. a. zur unmittelbaren Bekämpfung von BSE, bei der Futtermittelhygiene, der Tierhaltung und zur Entwicklung des ländlichen Raums (vgl. Feindt/Ratschow 2003; Gerlach et al. 2005).

2001 eingeführt und umfangreich beworben wurde.¹⁷ Die geänderte Regulierungsphilosophie lässt sich besonders am 2002 gestarteten *Bundesprogramm Ökolandbau* ablesen. Es umfasst weitere, vielfältige kommunikative Instrumente, die sowohl auf Verbraucher als auch auf Anbieter und Vermarkter zielen, und unterstützt die Beratung und Forschung (vgl. Gerlach et al. 2005, 21–23; Nieberg/Kuhnert 2006, 119–128). Das Bundesprogramm kann als nationaler Aktionsplan verstanden werden (Schmid et al. 2008, 68; Nieberg/Kuhnert 2006, 185) und zielt auf ein nachhaltiges Wachstum der ökologischen Landwirtschaft, indem Angebot und Nachfrage ausgewogen und aufeinander bezogen expandieren sollen. Begründet wird dies mit vor allem mit öffentlichen Gütern wie Umweltvorteilen, Tierschutz oder gesunden und sicheren Lebensmitteln, deren Herstellung mit der ökologischen Landwirtschaft verbunden ist. Daneben wird auch, aber eher nachgeordnet die steigende Nachfrage der Verbraucher angeführt. Regionale Aktionspläne gibt es in Deutschland bisher nicht. Für Brandenburg ist ein solcher seit einiger Zeit angekündigt.¹⁸

Diese Maßnahmen der Agrarwende wurden eindeutig durch die öffentliche Meinung ermöglicht, in der durch den Schock der BSE-Krise nachhaltig die Zustimmung zu ökologischer Landwirtschaft stieg. Allerdings waren sie ebenso eindeutig parteipolitisch geprägt. Denn nur Bündnis 90/Die GRÜNEN hatten erstens die ökologische Landwirtschaft als Alternative zuvor schon programmatisch vertreten. Zweitens konnte die Partei Personal vorweisen, das die Agrarwende glaubwürdig vertreten konnte, weil es die notwendige Distanz zu den bisherigen agrarpolitischen Akteuren besaß. Da die landespolitischen Akteure unverändert blieben, wirkte die Parteiendifferenz auf der Bundesebene nur indirekt auf die landesspezifische Regulierung der ökologischen Landwirtschaft. Deutlicher lässt sich dort ein »BSE-Effekt« erkennen, beispielsweise bei der Förderung von Außer-Haus-Verpflegung in Bayern und Thüringen und bei überdurchschnittlichen Ausgaben für die Verbraucherkommunikation auf Landesebene zwischen 2001 und 2004 (Nieberg/Kuhnert 2006, 92 bzw. 134 f.).

4.2 Großbritannien

Auch in Großbritannien haben Anbauverbände die längste Zeit die Standards für die ökologische Landwirtschaft gesetzt und kontrolliert. Die ersten Standards veröffentlichte die *Soil Association* im Jahr 1967 (Information Centre 2001, 3).

¹⁷ Staatliche Bio-Siegel gab es zuvor (und gibt es immer noch) in einigen Bundesländern. Das erste staatliche Bio-Siegel führte Sachsen 1994 ein (vgl. Nieberg/Kuhnert 2006, 115–119).

¹⁸ Vgl. die Pressemeldung unter: <http://www.bio-berlin-brandenburg.de/aktuelle-projekte/rueckblick/biofach-2008/>, Zugriff am 24.05.2009.

	DE	UK
<u>Erzeugung</u>		
Umstellungsförderung	x	x
Beibehaltungsförderung	x	x
Kontrollkostenzuschuss	x	
Fort-, Ausbildung	x	x
Beratung	x	x
günstigere Darlehen	x	
Steuerermäßigung		
Sonstiges		x
<u>Verarbeitung und Vermarktung</u>		
Förderung von EZG	x	
Projektförderung	x	x
Beratung	x	
<u>Außer-Haus-Verpflegung</u>		
Beratung	x	
Projektförderung	x	x
<u>Verbraucherkommunikation</u>		
Staatliches Logo	x	
Absatzförderung	x	
<u>Übergreifende Maßnahmen</u>		
F & E	x	x
Förderung von Verbänden	x	

Tabelle 2: Maßnahmen zur Förderung der Öko-LW in DE und UK in 2006, Quelle: Nieberg/Kuhnert 2006, 187.

	Euro je ha			
	Grünland	Ackerland	Gemüse	Dauerkulturen
DE	130-255	153-255	251-576	501-1.140
UK	101-113	101-173	101-209	131-539

Tabelle 3: Förderung der Umstellung auf Öko-LW in DE und UK, 2004/2005, Quelle: Nieberg/Kuhnert 2006, 194.

	Euro je ha			
	Grünland	Ackerland	Gemüse	Dauerkulturen
DE	130-255	150-255	255-410	560-924
UK	20-51	44-51	20-51	20-44

Tabelle 4: Förderung der Beibehaltung der Öko-LW in DE und UK, 2004/2005, Quelle: Nieberg/Kuhnert 2006, 192.

Im Vorfeld der erwarteten EU-Kennzeichnungsverordnung wurde in Großbritannien 1987 das *UK Registry of Organic Food Standards* (UKROFS) eingerichtet, das 1991 zur Überwachungsstelle gemäß der EG-Kennzeichnungsverordnung bestimmt wurde. Als öffentliche, nicht-ministerielle Einrichtung setzte UKROFS bis 2003 die minimalen Standards und überwachte die privaten Zertifizierungsstellen. UKROFS handelte zwar unter der generellen Aufsicht des *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food* (MAFF). Im Aufsichtsgremium von UKROFS saßen jedoch Vertreter von Anbauverbänden, von Verarbeitern und Vermarktern sowie von Verbraucherschutzorganisationen (Greer 2002, 457), weshalb man UKROFS als – mit staatlicher Hilfe oder vom Staat forcierte – institutionalisierte Selbstregulierung interpretieren kann.¹⁹ Die Regulierungsmaßnahme der konservativen Regierung sollte dazu dienen, einen Markt unter den privaten Zertifizierungsstellen zu ermöglichen, mit dem die Zertifizierung ökologischer Lebensmittel effizient erreicht werden könnte (Reed 2009, 282). Wie in Deutschland war und ist die Zertifizierung selbst an private Organisationen übertragen. Eine herausragende Rolle spielt dabei die schon genannte Soil Association bzw. ihre hundertprozentige Tochter SAcert, die 70 % aller ökologisch hergestellten Lebensmittel in Großbritannien im Jahr 2000 zertifiziert hat (Greer 2002, 458). Insgesamt waren so staatliche Akteure bei der Zertifizierung und ihrer Kontrolle wenig beteiligt. Belegt wurde dies auch durch die Kritik des MAFF an der Standardsetzung von UKROFS, die in einigen Bereichen der allgemeinen agrarpolitischen Linie zuwider gelaufen sei (Greer 2002, 466). Im April 2003 wurde u. a. deshalb UKROFS durch das *Advisory Committee on Organic Food and Farming* (ACOS) ersetzt. ACOS hat nur noch eine beratende Aufgabe. Die Überwachungsfunktion zog DEFRA als zuständiges Ministerium (s. u.) an sich. Sowohl die Zertifizierung als auch die Kennzeichnung als kommunikatives Instrument blieben jedoch den privaten Akteuren überlassen. Entsprechend gibt es in Großbritannien auch kein staatliches Bio-Siegel. Vielmehr soll das Pro-

¹⁹ Greer (2002, 457) bezeichnet den Status von UKROFS als »somewhat ambiguous«.

	in 1.000 Euro		Öko-LW in % von Gesamt
	Gesamt	Öko-LW	
DE	611.668	97.671	16
UK	177.803	8.956	5

Tabelle 5: Öffentliche Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen von EG 1257/99 im Jahr 2003, Quelle: Nieberg/Kuhnert 2006, 198.

blem, dass die Vielzahl privater Kennzeichnungen die Verbraucher verwirren und verunsichern kann, dadurch gelöst werden, dass die Zahl privater Zertifizierer reduziert wird. Dies soll allerdings nicht durch staatliches Handeln, etwa in Form einer maximal erlaubten Zahl an Zertifizierern, geschehen, sondern allein durch die freiwillige Kooperation der Zertifizierer selbst (Greer 2002, 467).

Die Förderung der ökologischen Landwirtschaft begann in Großbritannien mit den Agrarumweltprogramme der EU. Wie in allen Mitgliedsstaaten war die flächenbezogene Förderung mit Prämien ihr wichtigstes Element. Sie war von Beginn an regionalisiert, wobei das nationale Landwirtschaftsministerium jedoch die politische Führungsrolle inne hatte. Ab 1994 wurden in England, Schottland und Wales sowie ab 1995 in Nordirland im Rahmen der *Organic Aid Schemes* (OAS) Umstellungsprämien gezahlt. Diese erforderten zwar keine Vollumstellung des Betriebs, waren im europäischen Vergleich jedoch mit am geringsten und wurden insgesamt kaum angenommen.²⁰ Ein wichtiger Grund dafür war aber auch, dass keine Beibehaltungsprämien gezahlt wurden (vgl. Greer 2002, 456), was im europäischen Vergleich die große Ausnahme war. Dies lag wohl daran, dass das Landwirtschaftsministerium in der britischen Regierung traditionell keine wichtige Rolle spielt (Greer 2005, 33) und deshalb die Programme zur ländlichen Entwicklung großen finanziellen Restriktionen unterlagen (Greer 2005, 181). Abgebildet wird dies in der erheblich kleineren Summe, die in Großbritannien im Vergleich zu Deutschland nach der Agrarwende für finanzielle Instrumente bei der Regulierung der Erzeugung investiert werden. Insgesamt wurden im Jahr 2003 in Großbritannien mit 5 % der Gesamtausgaben für Agrarumweltmaßnahmen deutlich weniger Mittel für die Öko-LW ausgegeben als in Deutschland mit immerhin 16 % der Gesamtausgaben (Tab. 5). Neben der flächenbezogenen Förderung sollte die ökologische Landwirtschaft ab 1996 auch mit einer besseren Beratung bei der Umstellung gefördert werden.

²⁰ Zwischen 1994 und 1999 haben nur 400 Bauern Mittel aus den OAS beantragt (Centre for Rural Economic Research 2002, 47).

Dazu wurde landesweit der *Organic Conversion Information Service* (OCIS) eingerichtet (Rigby et al. 2001, 610).²¹

Ende der 1990er Jahre veränderte sich die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft erheblich. Dies geschah erstens wegen eines Politikwandels auf der nationalen Ebene und zweitens durch den Prozess der Devolution, die beide durch den Regierungswechsel auf der nationalen Ebene ausgelöst wurden. Die Regierung Blair erhöhte im April 1998 deutlich die Prämien im neu aufgelegten *Organic Farming Scheme* (OFS) (Rigby et al. 2001, 609). Sie stiegen beispielsweise für kultivierte Flächen über fünf Jahre auf zusammen £ 450, während sie unter dem OAS nur zusammen £ 250 betragen hatten. Die Gesamtsumme der flächenbezogenen Förderung stieg von gut £ 1 Millionen für die Jahre 1998/99 im OAS auf gut £ 12 Millionen für die Jahre 1999/2000 im OFS (vgl. Centre for Rural Economic Research 2002, 8: Tab. 1.1 und Tab. 1.2). Allerdings gab es weiterhin keine Beibehaltungsprämien. Die höheren Prämien und vor allem eine durch die BSE-Krise veränderte öffentliche Meinung und deutlich erhöhte Nachfrage nach ökologischen Lebensmitteln führte jedoch dazu, dass dennoch so viele Bauern Umstellungsprämien aus dem OFS beantragten, dass die Mittel des Programms, das auf zwei Jahre ausgelegt war, nach nur sechs Monaten vergeben waren. Das Programm wurde bis 2001 nicht neu aufgelegt (vgl. Centre for Rural Economic Research 2002, 7). Erst ab 2003 wurde schließlich auch in Großbritannien eine Beibehaltungsprämie in die flächenbezogene Förderung der ökologischen Landwirtschaft eingeführt (Nieberg/Kuhnert 2006, 189).²²

Dieser Politikwandel, der auf den ersten Blick nach einer ökologischen Wende aussieht, überrascht, da New Labour keine ausgeprägte ökologische Programmatik besaß. Aber New Labour verfolgte in der Tat genauso wie die konservative Regierung weniger das Ziel, die ökologische Landwirtschaft aktiv zu fördern. Vielmehr sollten allein die Voraussetzungen dafür verbessert werden, dass das Angebot der steigenden Nachfrage von allein folgen können sollte, damit sich ein Gleichgewicht in einem insgesamt als Nische qualifizierten Markt einstellen würde. Andere Ziele bei der Regulierung der ökologischen Landwirtschaft, wie insbesondere Umweltziele, wurden trotz der Entwicklung auf der europäischen Ebene in der britischen Politik lange nicht aufgegriffen (Tomlinson 2008, 141 f.). Vielmehr führten erst die allgemeine Krise der britischen Landwirtschaft Ende der 1990er Jahre (vgl. Greer 2005, 76) und die BSE-Krise dazu, dass New Labour die ökologische Landwirtschaft als ein Element in die Strategie zur Modernisierung der britischen Landwirtschaft aufnahm. Nach der Wahl 2001 wurde das MAFF

²¹ Im Juli 1996 in England, in 1997 in Wales und Schottland. Für Nordirland lässt sich kein genaues Datum angeben, weil dort die Umstellungsberatung über mehrere andere Maßnahmen verteilt ist.

²² Mit Ausnahme von Nordirland.

aufgelöst und ein neues *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA) gebildet. Da in der Programmatik von New Labour nicht verankert war, die ökologische Landwirtschaft ausdrücklich auch als öffentliches Gut und Alternative zur konventionellen Landwirtschaft zu fördern, gab es anders als in Deutschland mit Bündnis 90/Die GRÜNEN keinen mächtigen Fürsprecher für diese Position. Entsprechend wurde der Politikwechsel auf der nationalen Ebene in Großbritannien auch anders begründet als die Agrarwende in Deutschland. Die Förderung der ökologischen Landwirtschaft kann man als Teil einer marktgetriebenen Modernisierungsstrategie für die britische Landwirtschaft interpretieren, die nicht grundsätzlich ökologisch ausgerichtet ist.

Ablesen lässt sich dies am *Action plan for organic food and farming in England*, den DEFRA 2002 vorlegte.²³ Obwohl das Ministerium seit der Devolution formal nur für England zuständig ist, spielt es wegen seiner Ressourcenausstattung und seiner Führungsrolle in Fragen der europäischen Agrarpolitik weiterhin landesweit die wichtigste agrarpolitische Rolle (Greer 2005, 43). Der Aktionsplan ist entsprechend zwar auf England begrenzt. Da es aber keinen zusätzlichen nationalen Aktionsplan für Großbritannien gibt, kommt dem englischen Aktionsplan eine herausgehobene Bedeutung unter den regionalen Aktionsplänen (s. u.) zu. Hauptsächliches Ziel des Plans ist es, die ökologische Landwirtschaft so zu entwickeln, dass den Wünschen der Verbraucher entsprochen werden kann. Zwar wird an späterer Stelle ergänzt, dass mit der ökologischen Landwirtschaft auch öffentliche Güter hergestellt werden, was rechtfertigt, dass diese mit öffentlichen Mitteln gefördert wird. Die konkreten Ziele orientieren sich jedoch allein an den Konsumenten und den Anbieterstrukturen. So soll der Anteil ökologischer Lebensmittel aus britischer Produktion im gesamten britischen Markt für ökologische Lebensmittel von rund 30 % in 2002 auf wenigstens 70 % gesteigert werden.²⁴ Tomlinson (2008, 143) sieht den englischen Aktionsplan deshalb in einer Linie mit »new Labour's new market-focused ideology and rhetoric«. ²⁵ Zu dieser Interpretation passt, dass in Großbritannien viele Regulierungsinstrumente eingesetzt werden, die an der Angebotsseite ansetzen,

²³ Unter: <http://www.defra.gov.uk/farm/organic/policy/actionplan/pdf/actionplan.pdf>, Zugriff am 24.08.2009.

²⁴ Im Zwischenbericht 2004 zum Aktionsplan wurde dieses Ziel auf 2010 auch terminiert. Der Aktionsplan lief schließlich 2007 aus und wurde nicht erneuert, weil das quantitative Ziel erreicht worden war, vgl. den Eintrag zu England in der Übersicht unter: http://www.orgap.org/documents/action_plan_targets.pdf, Zugriff am 10.09.2009.

²⁵ Reed (2009, 282) interpretiert dies dagegen als Strategie des »'talk right and walk left', of cloaking a social democratic action in the language of its conservative opponents«.

Regulierungsinstrumente dagegen, die an der Nachfrageseite²⁶ ansetzen, kaum existieren (vgl. Tab. 2 auf Seite 14).

Zeitlich parallel zu diesem Politikwandel auf der nationalen Ebene verlief der Prozess der Devolution, in dem den Regionen England, Schottland, Wales und Nordirland mehr Eigenständigkeit gegeben wurden (vgl. McDonald 2007; Bulmer et al. 2002). Dieser verstärkte die bereits davor schon regionalisierte Agrarpolitik. Wie in Deutschland können die Regionen die Höhe der Prämien regional anpassen. Die absoluten Differenzen sind in Großbritannien geringer als in Deutschland, was zum Teil durch die insgesamt wesentlich niedrigeren Prämienhöhen relativiert wird (vgl. Tab. 3 und Tab. 4 auf Seite 15). Sie ließen sich u. U. allein durch die agrarstrukturellen Unterschiede zwischen den Regionen erklären, auf deren Grundlage die ökologische Landwirtschaft eine unterschiedliche Bedeutung hat. So befanden sich 2008 von der ökologisch bewirtschafteten Fläche 53 % in England, knapp 33 % in Schottland, knapp 12 % in Wales und gut 2 % in Nordirland.²⁷ Die Flächenverteilung spiegelt jedoch nicht die wirtschaftliche und politische Rolle wider, die die ökologische Landwirtschaft jeweils spielt. Sie ist, wie die Landwirtschaft generell, in England kein wichtiger Wirtschaftszweig, während ihr in Schottland und Wales eine große Rolle beigemessen wird (vgl. Greer 2005, 77 f.).²⁸ Die Regionalisierung der Regulierung der ökologischen Landwirtschaft zeigt sich deutlicher als an den Prämienhöhen daran, dass jede Region einen eigenen Aktionsplan besitzt. Bereits vor dem oben diskutierten Plan für England wurden 1999 in Wales, 2003 in Schottland und schließlich 2006 in Nordirland jeweils ein regionaler Aktionsplan erstellt. Im Jahr 2004 wurde in Wales die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft sogar mit einem zweiten Aktionsplan weiter entwickelt. Der Zeitpunkt, zu dem ein Aktionsplan veröffentlicht wurde, wird sicherlich von den Ressourcen der jeweiligen regionalen Behörde mitbestimmt. Allerdings passt er zumindest in Wales und Nordirland auch zu dem politischen Willen, mit dem ökologische Landwirtschaft gefördert bzw. nicht besonders gefördert werden soll.

Bemerkenswerter sind allerdings inhaltliche Unterschiede, die man besonders am Vergleich des Aktionsplans für England (s. o.) mit dem zweiten Aktionsplan

²⁶ Beispielsweise die Förderung von Erzeugerverbänden, Absatzförderung oder Maßnahmen der Verbraucherkommunikation.

²⁷ Eigene Berechnung aus Tabelle 5 der aktuellen Statistik des DEFRA, unter: <https://statistics.defra.gov.uk/esg/statnot/organics%20uk.pdf>, Zugriff am 07.09.2009.

²⁸ In Nordirland ist die Landwirtschaft wichtig, allerdings in einem traditionellen Verständnis, weshalb die ökologische Landwirtschaft dort kaum eine Rolle spielt. Zu den regionalen Unterschieden im Verständnis von Landwirtschaft vgl. Greer (2005, 43).

für Wales²⁹ erkennen kann. Während der erste Aktionsplan für Wales analog zum späteren englischen Plan hauptsächlich Instrumente einführte, die auf die Angebotsseite zielen, wurde mit dem zweiten Plan ein integrierter Ansatz implementiert, der sowohl die Angebots- als auch die Nachfrageseite berücksichtigt.³⁰ Begründet wurde dies mit den öffentlichen Gütern wie Umweltvorteilen, gesunden Lebensmitteln oder Tierschutz, die mit der ökologischen Landwirtschaft hergestellt werden. Verstärkt werden sollte dazu die Unterstützung der Vermarktung und neu eingeführt wurden Instrumente der Verbraucherkommunikation und -information. Ausdrücklich propagierte der Plan, auch die Nachfrage zu unterstützen, damit das Wachstum der ökologischen Landwirtschaft verstetigt wird. Angezielt wurde dabei nicht ein Marktanteil heimischer Produkte, sondern ein Wachstum der Fläche. Der Anteil der ökologischen bewirtschafteten Fläche soll bis 2010 auf 10–15 % der gesamten landwirtschaftlichen Fläche in Wales steigen. In der Regulierungsphilosophie unterscheidet sich der zweite Aktionsplan für Wales deutlich von dem für England.

5 Die Regulierung im Vergleich: nicht alles. . . aber anders

Obwohl sie im selben europäischen Rahmen geschieht und die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft in beiden Ländern regionalisiert ist, unterscheidet sie sich zwischen Deutschland und Großbritannien deutlich. Dabei werden die Thesen zur regulativen Politik zum Teil bestätigt und müssen zum Teil differenziert werden. Sie müssen auf jeden Fall für die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft dadurch ergänzt werden, dass erstens Eigenarten des Regulierungsobjekts und zweitens die Vorstellungen der politischen Akteure von der Regulierung und ihren Zielen eine große Rolle spielen. Letztere zeigen sich auch als Parteiendifferenz, soweit das politische System dies erlaubt.

Insgesamt zeigen sich bei der bundesdeutschen Regulierung der ökologischen Landwirtschaft Charakteristika, die aus anderen Feldern regulativer Politik in Deutschland bekannt sind. Der Staatsaufbau macht sich mit einer typischen engen Kooperation zwischen Akteuren von Bund und Ländern bemerkbar. Auch die ebenfalls enge Verflechtung von privaten und staatlichen Akteuren wird bestätigt. Die aktive Rolle, die in Deutschland staatlichen Stellen zugewiesen wird, zeigt sich auch bei der Förderung der ökologischen Landwirtschaft. Dort

werden nach dem Politikwechsel der Agrarwende bundesweit fast alle möglichen Instrumente und Maßnahmen eingesetzt, was als staatlich ermöglichte Förderung gefasst werden kann (vgl. Dimitri/Oberholtzer 2005). Neben dem Staatsaufbau und der verflochtenen Regulierungsstruktur spielen jedoch zusätzlich Besonderheiten des Regulierungsobjekts bei der Erklärung eine Rolle. Für die regionalen Unterschiede ist einerseits die Agrarstruktur verantwortlich. Sie ist durch klimatische und geologische Gegebenheiten bestimmt, die eine besondere Art der Pfadabhängigkeit darstellen. Es handelt sich dabei nicht (nur) wie in anderen Politikfeldern um die Ergebnisse sozialen Handelns, die grundsätzlich veränderbar sind. Andererseits wird die Regulierung dadurch keineswegs determiniert. Vielmehr machen die Vorstellungen der Akteure über das Regulierungsobjekt (ökologische) Landwirtschaft einen deutlichen Unterschied. Dies zeigt sich teilweise auf der regionalen Ebene und sehr deutlich beim Politikwandel der Agrarwende auf der Bundesebene. Dass solche unterschiedlichen Ideen als Parteiendifferenz übersetzt wirken können, folgt wiederum aus dem bundesdeutschen Wahlsystem, das die Beteiligung von ökologischen Parteien in Koalitionsregierungen im Bund und in den Ländern grundsätzlich ermöglicht. Interessanterweise hat die Parteiendifferenz im Bund jedoch erst im Zusammenspiel mit dem externen Schock der BSE-Krise gewirkt, der ein Politikfenster für die Agrarwende geöffnet hat.

Auch die Analyse der Regulierung der ökologischen Landwirtschaft in Großbritannien bestätigt insgesamt, dass der Staatsaufbau ein erklärender Faktor der regulativen Politik ist. Allerdings muss die These eines weitgehend unitarischen Staatsaufbaus differenziert werden, denn die Landwirtschaftspolitik ist ein Politikfeld, in dem sich der Prozess der Devolution deutlich auswirkt. So zeigt sich bei der Regulierung der ökologischen Landwirtschaft wie in Deutschland ebenfalls ein Zusammenspiel der nationalen und der regionalen Ebenen. Im Unterschied zu Deutschland ist dies deutlich asymmetrisch, so wie Großbritannien insgesamt auch nach der Devolution selbstverständlich nicht mit dem bundesdeutschen Föderalismus gleich gesetzt werden kann. So prägt die von der nationalen Regierung verfolgte Regulierungsphilosophie auch grundsätzlich die regionalen Regulierungen. Jedoch hat die Devolution auch erheblichen Raum für regionale Unterschiede in der Regulierung eröffnet, die nicht agrarstrukturell begründet sind, wie die in Wales verfolgte Regulierungsphilosophie zeigt. Diese könnten zukünftig auch stärker aufgrund von Parteiendifferenz entstehen, da in den Regionen keine reinen Mehrheitswahlsysteme existieren. Entsprechend gibt es auf der regionalen Ebene nun auch Koalitionsregierungen, in denen potenziell kleine, ökologische Parteien die regionale Regulierungsphilosophie beeinflussen könnten.

²⁹ Unter: <http://www.organic.aber.ac.uk/policy/docs/orgactionplan2.pdf>, Zugriff am 24.08.2009.

³⁰ Allerdings unterscheidet sich schon der erste Aktionsplan vom englischen Aktionsplan, indem als Ziel genannt wurde »to establish the key role of organic agriculture in agricultural and environmental policies in Wales«.

Belegen lässt sich auch die These einer staatsferneren Regulierung in Großbritannien. Die Umsetzung der EG-Kennzeichnungsverordnung ist weitgehend privaten Akteuren überlassen und geschieht nicht wie in Deutschland in einem verflochtenen Zusammenspiel privater und staatlicher Akteure. Staatliche Stellen sind nur minimal daran beteiligt und sollen keine aktive Rolle dabei übernehmen. Zur These der staatsfernen Regulierung passt auch der Befund, dass die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft ausgeprägt markt-orientiert ist (vgl. Dimitri/Oberholtzer 2005).³¹ Stärker noch ist dies aber Ausdruck einer bestimmten politischen Vorstellung von der ökologischen Landwirtschaft und ihrer Regulierung. So wird die Erzeugung mit vielen Maßnahmen, alle anderen Bereiche werden aber mit vergleichsweise wenig Instrumenten gefördert. Die staatliche Förderung soll in Großbritannien vor allem dazu dienen, die Angebotsseite soweit zu stärken, dass sie mit der Nachfrage der Verbraucher ins Gleichgewicht kommt. Die Regulierung der ökologischen Landwirtschaft ist eingebettet in eine Strategie der markt-getriebenen Modernisierung der Landwirtschaft und weniger geleitet von den öffentlichen Gütern, die damit hergestellt werden können.

Es zeigt sich, dass die unterschiedlichen Vorstellungen und Ziele, die der Regulierung der ökologischen Landwirtschaft in Deutschland und Großbritannien zugrunde liegen, durch nationale Regulierungsstile in der Dimension Staatsnähe bzw. -ferne und den Staatsaufbau in der Umsetzung gefiltert werden, letztlich aber am stärksten den Unterschied zwischen beiden Ländern erklären.

Literatur

- Biofach (2009): *Presseinformation: Bio-Branche trotz der Krise und wächst zweistellig*.
- BÖWL (2009): *Zahlen, Daten, Fakten: Die Bio-Branche 2009*, Berlin: Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e. V., unter: http://www.boelw.de/uploads/media/pdf/Dokumentation/Zahlen_Daten_Fakten/ZDF_gesamt2009.pdf – Zugriff am 02.09.09.
- Bulmer, Simon/Burch, Martin/Caitriona/Hogwood, Patricia/Scott, Andrew (2002): *British Devolution and European Policy-Making*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

³¹ Dimitri/Oberholtzer (2005) beziehen das Gegensatzpaar staatlich ermöglichte versus markt-getriebene Regulierung der ökologischen Landwirtschaft allerdings auf ihren Vergleich zwischen den USA und der Staaten der EU.

- Centre for Rural Economic Research (2002): *An economic evaluation of the Organic Farming Scheme*, Final report to the Department for Environment, Food and Rural Affairs, University of Cambridge: Centre for Rural Economic Research, unter: <http://www.defra.gov.uk/farm/organic/policy/actionplan/pdf/FinalRep.pdf> – Zugriff am 22.04.09.
- Czada, Roland/Lütz, Susanne/Mette, Stefan (2003): *Regulative Politik. Zähmung von Markt und Technik*, Opladen: Leske + Budrich.
- Dabbert, Stephan/Häring, Anna Maria/Zanoli, Raffaele (2002): *Politik für den Öko-Landbau*, Stuttgart: Ulmer.
- Dimitri, Carolyn/Oberholtzer, Lydia (2005): *Market-Led Versus Government-Facilitated Growth. Development of the U.S. and EU Organic Agricultural Sectors*, Washington D.C.: Economic Research Service, United States Department of Agriculture, unter: <http://www.orgap.org/internal/orgapet/references/DimitriUSEU.pdf> – Zugriff am 12.11.08.
- Feindt, Peter H. (2007): *Richtungsstreit – Zur Dynamik der GAP-Reform 1980–2015*, in: Feindt, Peter H./Lange, Joachim (Hg.): *Agrarpolitik im 21. Jahrhundert. Wahrnehmungen, Konflikte, Verständigungsbedarf*, Rehburg-Loccum: Evang. Akad. Loccum, 63–75.
- Feindt, Peter H./Ratschow, Christiane (2003): *»Agrarwende«: Programm, Maßnahmen und institutionelle Rahmenbedingungen*, Hamburg: BIOGUM-Forschungsbericht, FG Landwirtschaft, Nr. 7, unter: http://www.agchange.de/pdf/biogum%20fb%202003_7.pdf – Zugriff am 04.11.08.
- Gerlach, Sabine/Kropp, Cordula/Spiller, Achim/Ulmer, Harald (2005): *Die Agrarwende – Neustrukturierung eines Politikfeldes*, Projekt »Von der Agrarwende zur Konsumwende?«, Diskussionspapier Nr. 10, unter: http://www.konsumwende.de/Dokumente/Agrarwende_Papier.pdf – Zugriff am 02.11.2008.
- Greer, Alan (2002): *Policy networks and policy change in organic agriculture: a comparative analysis of the UK and Ireland*, in: Public Administration, 80, Nr. 3, 453–473.
- (2005): *Agricultural policy in Europe*, Manchester: Manchester Univ. Press.
- Häring, Anna Maria/Dabbert, Stephan/Aurbacher, Joachim/Bichler, Barbara/Eichert, Christian/Gambelli, Danilo/Lampkin, Nicolas/Offermann, Frank/Olmos, Santiago/Tuson, Jon/Zanoli, Raffaele (2004): *Organic farming and measures of European agricultural policy*, Band 11, Stuttgart: Univ. Hohenheim, Inst. für Landwirtschaftl. Betriebslehre.

- Information Centre (2001): *Research Note: Organic Farming and Food*, The Scottish Parliament, unter: http://www.parlaimaid-alba.org/business/research/pdf_res_notes/rn01-62.pdf – Zugriff am 22.04.09.
- Lampkin, Nicolas/Foster, Carolyn/Padel, Susanne (1999a): *Organic Farming in Europe: Country Reports, Organic Farming in Europe: Economics and Policy*, Band 2, Stuttgart: Univ. Hohenheim, Inst. für Landwirtschaftl. Betriebslehre.
- Lampkin, Nicolas/Foster, Carolyn/Padel, Susanne/Midmore, Peter (1999b): *The Policy and Regulatory Environment for Organic Farming in Europe, Organic Farming in Europe: Economics and Policy*, Band 1, Stuttgart: Univ. Hohenheim, Inst. für Landwirtschaftl. Betriebslehre.
- Lynggaard, Kennet (2006): *The common agricultural policy and organic farming. An institutional perspective on continuity and change*, Wallingford: CABI Pub.
- McDonald, Andrew (2007): *Reinventing Britain. Constitutional change under New Labour*, London: Politico's.
- Mehl, Peter/Plankl, Rainer (2002): *Regionale Agrarpolitik in Deutschland – Handlungsspielräume in einem verflochtenen Politikfeld*, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): *Jahrbuch des Föderalismus: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Band 3, Baden-Baden: Nomos, 199–210.
- Mez, Lutz (2003): *Ökologische Modernisierung und Vorreiterrolle in der Energie- und Umweltpolitik? Eine vorläufige Bilanz*, in: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlhöfer, Reimut (Hg.): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 329–350.
- Michelsen, Johannes (2001): *Organic Farming in a Regulatory Perspective. The Danish Case*, in: *Sociologia ruralis*, 41, Nr. 1, 62–84.
- (2008): *A Europeanization Deficit? The Impact of EU organic agriculture regulations on new member states*, in: *Journal of European Public Policy*, 15, Nr. 1, 117–134.
- Michelsen, Johannes/Lynggaard, Kennet/Padel, Susanne/Foster, Carolyn (2001): *Organic farming development and agricultural institutions in Europe: a study of six countries, Organic Farming in Europe: Economics and Policy*, Band 9, Stuttgart: Univ. Hohenheim, Inst. für Landwirtschaftl. Betriebslehre.
- Moschitz, Heidrun/Stolze, Matthias (2007): *Policy networks of organic farming in Europe, Organic Farming in Europe: Economics and Policy*, Band 12, Stuttgart: Univ. Hohenheim, Inst. für Landwirtschaftl. Betriebslehre.
- Nieberg, Hiltrud/Kuhnert, Heike (2006): *Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland: Stand, Entwicklung und internationale Perspektive*, Braunschweig: Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL).
- Offermann, Frank/Nieberg, Hiltrud/Zander, Katrin (2009): *Dependency of organic farms on direct payments in selected EU member states: Today and tomorrow*, in: *Food Policy*, 34, Nr. 3, 273–279.
- Padel, Susanne/Jasinska, Aleksandra/Rippin, Markus/Schaack, Diana/Willer, Helga (2008): *The European Market for Organic Food in 2006*, in: Willer, Helga/Yussefi-Menzler, Minou/Sorensen, Neil (Hg.): *The World of Organic Agriculture*, Bonn and Frick: IFOAM and FiBL, 131–139.
- Reed, Matt (2009): *For whom? The governance of organic food and farming in the UK*, in: *Food Policy*, 34, Nr. 3, 280–286.
- Rigby, Dan/Young, Trevor/Burton, Michael (2001): *The development of and prospects for organic farming in the UK*, in: *Food Policy*, 26, Nr. 6, 599–613.
- Schlüter, Marco/Blake, Francis (2009): *Die EU-Öko-Verordnung und der politische Prozess ihrer Überarbeitung*, in: Group, IFOAM EU (Hg.): *Die neue EU-Öko-Verordnung (EG) Nr. 834/2007. Hintergrundberichte, Einschätzungen, Interpretationen*, Brüssel: Internationale Vereinigung Biologischer Landbau-bewegungen EU Gruppe, 8–13, unter: http://www.ifoam.org/about_ifoam/around_world/eu_group-new/news/pdf/IFOAM_EU_dossier_DE_final.pdf – Zugriff am 25.02.09.
- Schmid, Otto/Lampkin, Nicolas/Dabbert, Stephan/Zanoli, Raffaele/Michelsen, Johannes/Gonzalvez, Victor (2008): *European Action Plan of Organic Food and Farming: Final synthesis report*, Frick: Research Institute of Organic Agriculture, unter: http://www.orgap.org/documents/ORGAP-D14_Final-Project-Report_30July08.pdf – Zugriff am 07.11.08.
- Stolze, Matthias/Lampkin, Nicolas (2005): *Einbettung des ökologischen Landbaus in die EU-Agrarpolitik – Der EU-Aktionsplan für den ökologischen Landbau*, in: *Agrarwirtschaft und Agrarsoziologie*, ?, Nr. 1, 57–68.
- (2009): *Policy for organic farming: Rationale and concepts*, in: *Food Policy*, 34, Nr. 3, 237–244.
- Tomlinson, Isobel (2008): *Re-thinking the Transformation of Organics: The Role of the UK Government in Shaping British Organic Food and Farming*, in: *Sociologia Ruralis*, 48, Nr. 2, 133–151.