

**„Ökologische Modernisierung“ durch Biologischen Landbau in Österreich?
“Ecological modernisation” by organic farming in Austria?**

M. Schermer¹

Keywords: institutional setting, ecological modernisation

Schlüsselwörter: institutionelle Entwicklung, ökologische Modernisierung,

Abstract:

Organic farming is finding increasingly widespread acceptance. The paper tries to examine whether the growth of organic farming is also connected with a transformation of economy and society under the heading of “ecological modernisation”. We use the example of Austria which is the EU-country with the highest percentage of organic farm area. The results of a survey undertaken in the frame of the EU-Project „Further Development of Organic Farming Policy in Europe, with Particular Emphasis on EU Enlargement“, EU-CEE-OFPP are interpreted along the grid of ecological modernisation (GIBBS, 2000). The analysis suggests that the impact of organic farming was so far moderate and only towards a weak form. However there is a certain future potential in the combination of organic with regional development.

Einleitung:

Die Entwicklung des Biosektors in den letzten Jahren ist europaweit von einem dynamischen Wachstum in allen Bereichen gekennzeichnet. Damit findet der Biologische Landbau nicht nur am Markt, sondern auch in der Agrarpolitik zunehmend Akzeptanz.

Der Beitrag versucht anhand des Beispiels von Österreich zu klären, ob mit der Ausweitung des Biologischen Landbaues auch eine ökologische Modernisierung des gesamten Landwirtschaftssektors bzw. der gesamten Lebensmittelwirtschaft einhergeht.

Österreich bezeichnet sich mit einem Bio-Anteil von 9.2% der landwirtschaftlichen Betriebe und 11,6% der landwirtschaftlichen Nutzfläche gerne als „Bioland Nr.1“ in der EU. Österreich liegt weiters mit einem Anteil der Bioprodukte am gesamten Lebensmittelumsatz mit 2.4% hinter Dänemark (3.5%) in der EU an zweiter Stelle (HAMM et al., 2004). Gleichzeitig übernimmt die konventionelle Landwirtschaft zunehmend Teile der ökologischen Bewirtschaftungsmaßnahmen in die gute fachliche Praxis. Dies zeigt sich zum Beispiel in Österreich an der hohen Akzeptanz von Maßnahmen zum Verzicht auf Agrarchemikalien im Rahmen des Agrarumweltprogramms ÖPUL und der Förderung tiergerechter Haltungssysteme im neuen Bundestierschutzgesetz 2004. Österreich bildet somit ein gutes Beispiel für die Beantwortung der Frage, ob und in wie weit eine Ausweitung des Anteils biologisch wirtschaftender Betriebe auch zu einer ökologischen Modernisierung des Agrar- und Nahrungsmittelsystems (MARSDEN, 2003) führt.

¹ Zentrum für Berglandwirtschaft, Universität Innsbruck, Technikerstr. 13, 6020 Innsbruck, E-mail markus.schermer@uibk.ac.at

Material & Methoden:

Im Rahmen des EU-Projektes „Further Development of Organic Farming Policy in Europe, with Particular Emphasis on EU Enlargement“, EU-CEE-OFP wurde im Winter 2003/04 in einer Reihe von Interviews mit verschiedenen Stakeholders des österreichischen Landwirtschaftssektors, sowie über die Auswertung offizieller und „grauer“ Literatur erhoben, wie sich der Biologische Landbau in den Jahren 1997 – 2003 institutionell entwickelt hat. Die institutionelle Entwicklung wurde dabei in drei Bereichen analysiert: in der bäuerlichen Gesellschaft, auf dem Lebensmittelmarkt und in der Agrarpolitik. Die dabei gewonnenen Ergebnisse werden im Rahmen dieses Beitrags mit Hilfe des Konzeptes der „Ökologischen Modernisierung“ (HUBER, 1982) interpretiert. Nach GIBBS (2000) beinhaltet die Ökologische Modernisierung als politisches Programm drei Komponenten:

- Kompensation für ökologische Schäden und Anwendung zusätzlicher Technologien um die Auswirkungen des Wachstums von Produktion und Konsum auf die Umwelt zu minimieren;
- Veränderungen der Produktions- und Verbrauchsprozesse durch saubere Technologien und wirtschaftliche Lenkungsmethoden;
- De-Industrialisierung der Wirtschaft und Transformation in kleine Einheiten mit engerer Verbindung zwischen Produktion und Verbrauch.

Ergebnisse:

Die institutionelle Entwicklung der bäuerlichen Gesellschaft:

Vor allem im Zuge des EU-Beitritts war Bio zu einer anerkannten Möglichkeit der Einkommenserhöhung (über Förderungen wie auch am Markt) geworden. Allerdings erfolgte häufig keine tief greifende Beschäftigung mit den Werthaltungen des Biologischen Landbaues, daher blieb die Bindung der Neuumsteller gering und die Rückumstellungsbereitschaft hoch (SCHERMER 2001). Längerfristige Effekte sind über das landwirtschaftliche Schulwesen zu erwarten. Fast in allen Fachschulen wurde der Biologische Landbau in den theoretischen und praktischen Unterricht aufgenommen. Seit 2002 gibt es eine Fachschule, die sich auf den biologischen Landbau spezialisiert hat. Von den verschiedenen Institutionen der Interessensvertretung (sowohl der Landwirtschaft wie auch der übrigen Wirtschaft) wurden zwar eine Reihe von Fachausschüssen und Beiräten zum Biologischen Landbau eingerichtet, deren tatsächlicher Einfluss wird aber sehr unterschiedlich bewertet. Der Einfluss der Bioverbände war bisher wesentlich dadurch beeinträchtigt, dass die Dachverbände unterschiedliche strategische Auffassungen, besonders hinsichtlich der Vermarktung vertraten. Seit 2002 wird jedoch auf Grund einer ministeriellen Vorgabe von allen Dachverbänden intensiv an der Bildung einer einheitlichen Dachorganisation BIO AUSTRIA gearbeitet und die internen Differenzen sind weitgehend beigelegt. Ob sich damit der Einfluss auf die generelle Landwirtschaft erhöht, kann derzeit noch nicht beurteilt werden.

Die institutionelle Entwicklung des Marktes:

Die Biologische Landwirtschaft wird in zunehmendem Maße in eine globalisierte, liberalisierte Weltwirtschaft integriert. Je etablierter die Märkte sind, desto größer wird der Anteil der Bioprodukte, der über herkömmliche Vermarktungsschienen wie Lebensmittelketten und Diskonter vermarktet wird. Der Anteil des Lebensmitteleinzelhandels an der Gesamtvermarktung betrug in Österreich 2001 bereits 63 % (HAMM et al., 2004). Die starke Bedeutung indirekter mehrstufiger

Vertriebswege hatte die Bildung von Organisationen des Erfassungshandels (besonders im Bereich Fleisch und Getreide) zur Folge. Diese Organisationen wurden zunächst als Tochterunternehmen der Anbauverbände (besonders BIO ERNTE AUSTRIA) gegründet. Doch auch dies konnte erste „Bioschwindeleien“, begünstigt durch die offenen Warenkreisläufe, nicht verhindern. Um die Nachvollziehbarkeit zu verbessern wurden neue Kontrollsysteme entwickelt. So verspricht im Getreidebereich ein „Biostockmanager“ die lückenlose Nachvollziehbarkeit (www.fab4minds.com). Schließlich soll auch die 2002 gegründete staatliche Agentur für Ernährungssicherheit (AGES) als Koordinationsstelle der Zertifizierungsorganisationen fungieren.

Die institutionelle Entwicklung der Agrarpolitik:

Das generelle Ziel, den Status als „Bioland Nr. 1 in der EU“ zu erhalten, wird von der Agrarpolitik immer wieder verkündet. Durch die Abhaltung jährlicher „Bioenqueten“, bei denen die strategische Ausrichtung diskutiert wird, nimmt das Landwirtschaftsministerium Einfluss auf die weitere Entwicklung. So wurde auf der ersten derartigen Enquete auch die Bildung der Dachorganisation BIO AUSTRIA initiiert. Über Bioaktionspläne soll ein weiteres Wachstum des Biologischen Landbaues gefördert werden. Damit geht allerdings keine Verankerung des Biologischen Landbaues als Leitziel der Landwirtschaftsentwicklung einher. Vielmehr wird der Biologische Landbau als Möglichkeit gesehen, im Rahmen des Ausbaues der „zweiten Säule“ der GAP Förderungsmittel zu lukrieren. Die konventionelle Landwirtschaft wird über das flächendeckende Umweltprogramm, das neue Bundestierschutzgesetz und regionale Gentechnikvorsorgegesetze in die Nähe des Biologischen Landbaues gerückt.

Diskussion:

Die Ergebnisse zeigen, dass der Biologische Landbau auf die institutionelle Entwicklung des Agrar- und Ernährungssektors bisher noch sehr gering ausgewirkt hat. Es gibt zwar Akzeptanz, aber wenig Auseinandersetzung mit den Grundwerten. Bereits MICHELSEN et al. (2001) konstatierten in ihrer Fallstudie zur institutionellen Entwicklung des Biologischen Landbaues in Österreich, dass sich bisher keine „kreative Auseinandersetzung“ entwickelte. Vielmehr ergab sich eine „totale Kooperation“, wobei die etablierten Institutionen nach außen die Ziele des Biologischen Landbaues übernahmen und keine tiefgreifende Diskussion geführt wurde. Von den drei (bereits genannten) Komponenten, die GIBBS (2000) als politisches Programm der ökologischen Modernisierung anführt, kann lediglich der erste Teil (Anwendung zusätzlicher Technologien) festgestellt werden. Bereits die zweite Komponente (Veränderung der Produktions- und Verbrauchsprozesse) ist nicht nachweisbar. Anstelle einer Transformation der Wirtschaft, wie es die dritte Komponente vorsehen würde, kommt es vielmehr zu einer Transformation des Biologischen Landbaues nach den Gesetzen der Wirtschaft.

GIBBS (2000) unterscheidet weiter nach CHRISTOFF (1996) zwei Formen, die er als „schwache“ und „starke“ Versionen der ökologischen Modernisierung bezeichnet. Kennzeichen einer schwachen ökologischen Modernisierung sind unter anderem die technologische Sichtweise der Umweltprobleme und eine technokratische „top down“ Vorgangsweise der Politik.

Beide Elemente zeigen sich in der österreichischen Situation: vor allem am Markt wird den Problemen der Lebensmittelsicherheit technokratisch und mittels erhöhtem Kontrollaufwand entgegengetreten. Aber auch die Politik versucht die Entwicklung des Biolandbaues von oben zu steuern (siehe die Vorgaben zu Gründung einer einheitlichen Dachorganisation). Nicht die Prinzipien des Biologischen Landbaues

(z.B. WODWARD et al. 1996) werden als Leitziel der Landwirtschaftsentwicklung übernommen, sondern einzelne Praktiken, die über regulative Eingriffe (Förderungen und Verbote) für die gesamte Landwirtschaft umgesetzt werden.

Prinzipiell muss daher festgestellt werden, dass der Beitrag des biologischen Landbaues zur ökologischen Modernisierung des institutionellen Umfeldes bisher gering geblieben ist und dort, wo er erfolgte, einer schwachen Form entsprach.

MICHELSEN et al. (2001) sahen ein wesentliches Hemmnis für einen stärkeren Einfluss darin, dass es kein einheitliches Auftreten der Bioverbände gab. Durch die derzeit neu entstehende einheitliche Dachorganisation BIO AUSTRIA wird dies möglich. Um wirklich prägend wirken zu können, muss sich aber darüber hinaus der Biologische Landbau auf sein gesellschaftsveränderndes Potenzial zurückbesinnen. Sowohl WOODWARD et al. (1996) wie auch MARSDEN (2003) glauben, dass sich der Biologische Landbau dazu mit Ansätzen einer eigenständigen Regionalentwicklung verbinden müsste. Gerade in Österreich sind über die "Bioregionen" erste Ansätze in diese Richtung gemacht worden. Bisher wurden diese Ansätze aber von BIO AUSTRIA eher kritisch beobachtet, denn als Zukunftsperspektive wahrgenommen.

Literatur:

Christoff P (1996) Ecological modernisation, ecological modernities. *Environmental Politics* 5(3): 476-500

Gibbs D (2000) Ecological modernisation, regional economic development and regional development agencies. *Geoforum* 31:9-19

Hamm U, Gronefeld F, Halpin D (2004) Analysis of the European market for organic food. *Organic Marketing Initiatives and Rural Development, OMIaRD. Vol.5.* Aberystwyth: School of Management and Business. 165p, ISBN: 0954327947

Huber J (1982) Die verlorene Unschuld der Ökologie: Neue Technologien u. superindustrielle Entwicklung. Frankfurt a.M.: Fischer, 184p, ISBN: 359624059X

Michelsen J, Lyngaard K, Padel S, Foster C (2001) Organic Farming development and agricultural institutions in Europe: a study of six countries. *Organic Farming in Europe: Economics and Policy, Vol. 9.* Stuttgart – Hohenheim. 179p, ISBN 3-933403-08-1

Marsden T (2003) The condition of rural sustainability. Assen: Royal Van Gorcum, 268p, ISBN:9023238818

Schermer M (2001) Gründe für den Bio – Ausstieg in Tirol – die Rolle der Kontrolle. In: Hans Jürgen Reents (Hsg.): Beiträge zur 6. Wissenschaftstagung zum ökologischen Landbau. Berlin: Verlag Dr. Köster. p 87-90, ISBN 3-89574-430-1

Woodward L, Flemming D, Vogtmann H (1996) Health, sustainability, the global economy - the organic dilemma. Reflections on the past, outlook for the future. Paper presented at the 11th International IFOAM Conference, Copenhagen 1996 www.efrc.com/research/health.doc