Archived at https://orgprints.org/11016

Institutionelle Rahmenbedingungen der Ausdehnung des ökologischen Landbaus

Erfahrungen aus drei europäischen Ländern

SUSANNE PADEL; JOHANNES MICHELSEN

Institutional pre-conditions for a positive development of organic farming in Europe – Experience from three European countries

The paper reviews the development of the organic sector and the institutional conditions in European countries. On the basis of three case studies the interrelationship between organisations of organic and conventional agriculture in the areas of farming community, agricultural policy and food marketing is illustrated. The comparison shows that an open dialog based on mutual respect and a number of initiatives in all three areas appear to be supporting a continuous development of the organic sector.

Key words: organic farming; institutions; agricultural policy

Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen Überblick über die Entwicklungstendenzen des Ökolandbaus in europäischen Ländern im Verhältnis zu den institutionellen Rahmenbedingungen. Anhand von drei Ländern wird die Beziehung zwischen Organisationen des ökologischen und des konventionellen Landbaus in den Bereichen Berufsstand, Agrarpolitik und Vermarktung exemplarisch dargestellt. Der Vergleich zeigt, dass ein offener Dialog mit gegenseitigem Respekt und vielfältige Initiativen in allen Bereichen für eine kontinuierliche Entwicklung des ökologischen Landbaus förderlich zu sein scheinen.

Schlüsselwörter: Ökologischer Landbau; Institutionen; Agrarpolitik

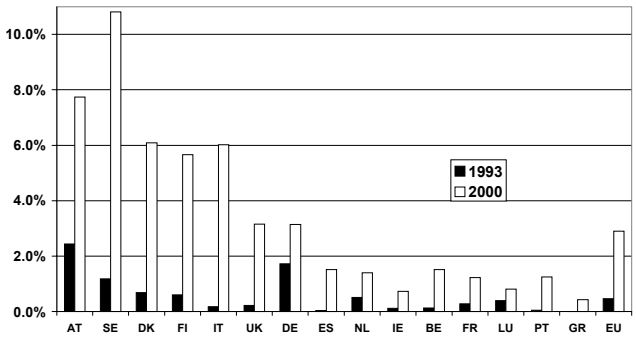
1 Einleitung

Der ökologische Landbau in der EU zeichnet sich seit Mitte der 80 Jahre durch einen kontinuierlichen Zuwachs an Fläche und Anzahl der Betriebe aus, wobei aber deutliche Unterschiede zwischen einzelnen Länder festzustellen sind (siehe Abb. 1). Ein besseres Verständnis der Wechselwirkung zwischen der Agrarpolitik und dem ökologischen Landbau war das Anliegen eines EU-weiten Forschungsprojekts[1] mit dem Ziel, Empfehlungen für politische Maßnahmen zu erarbeiten, wie die weitere Verbreitung von ökologischem Landbau effektiv gefördert werden kann (siehe auch Beiträge von OFFERMANN und LAMPKIN et al. in diesem Heft).

Die rasche Entwicklung der letzten Jahre lässt sich zum Teil mit verbessertem relativem Einkommen von Ökobetrieben erläutern, wie in einem europäischen Vergleich von OFFERMANN und NIEBERG (2000) festgestellt wurde. Demzufolge müsste, da das relative Einkommen des ökologischen Landbaus durch Fördermaßnahmen beeinflusst wird (NIEBERG, 1999), sich auch ein Einfluss der Einführung von finanzieller Unterstützung auf die Umstellungsrate nachweisen lassen, was sich in der Tat beobachten lässt (PADEL et al., 1999).

Eine genauere Analyse des Einflusses verschiedener politischer Maßnahmen auf die Wachstumsrate des Ökolandbaus in 18 Ländern (EU Mitglieder und Norwegen, Schweiz und Tschechien) fand einen deutlich positiven, aber nicht nachhaltigen Effekt der Ersteinführung von Umstellungsförderung und einen schwach positiven Effekt der staatlichen Rahmenrichtlinien für ökologischen Landbau, sowie staatlicher Betriebskontrolle und Vermarktungslogos (MICHELSEN und SØGAARD, 2001). Bei sonstigen Politikinitiativen im Bereich der Forschung, Beratung und Vermarktungsförderung war mit der gewählten Methode kein eindeutiger Einfluss erkennbar, was aber möglicherweise durch Überlagerung mit anderen Maßnahmen und Faktoren bedingt ist. Deutlich wurde, dass Länder mit stetigem Zuwachs an Ökobetrieben sich durch eine Vielzahl von politischen und anderen Initiativen in verschiedenen Bereichen (direkte Beihilfen, Markt– und Strukturmaßnahmen, Forschung und Information) auszeichnen. Um ein besseres Verständnis der Entwicklung zu erreichen, wurde im Folgenden ein qualitativer Vergleich der Entwicklung in sechs Ländern auf der Grundlage von Hintergrundmaterial und Interviews mit Experten durchgeführt. Der vorliegende Beitrag präsentiert einige ausgewählte Ergebnisse am Beispiel von drei nord– bzw. mitteleuropäischen Ländern, aufgrund derer einige Ideen für fördernde und hemmende Faktoren im Bereich der Agrarinstitutionen vorgestellt werden.

Vergleich des Wachstums des ökologischen Landbaus in den Mitgliedstaaten der EU (% LN, 1993 & 2000)



Quelle: LAMPKIN (2001).

Abbildung 1

2 Theoretischer Hintergrund

Die Entwicklung des ökologischen Landbaus lässt sich mit mehreren theoretischen Ansätzen aus dem sozialwissenschaftlichen Bereich beschreiben. So lässt sich der Prozess z.B. als ein typischer Verbreitungsprozess für Neuerungen in der Landwirtschaft begreifen, wie sie im Innovations– oder Diffusionsmodel beschrieben wurden (ALBRECHT, 1974; PADEL, 2001; ROGERS, 1983). Nach diesem Modell folgt die Verbreitung von Neuerung einer typischen Glockenkurve oder S-Kurve (kumulativ) mit stetigem Zuwachs, aber abnehmender Wachstumsrate. Dabei ist der Umfang der Übernahme anfänglich nicht bekannt und kann mit Hilfe des Modells auch nicht vorhergesagt werden. Die

übernehmenden Landwirte zeigen in jeder Phase andere Merkmale. Typische Pioniere oder Innovatoren der Anfangsphase sind risikofreudig und unterhalten weitreichende Sozialkontakte, werden aber in ihrer näheren Umgebung häufig als Störenfriede und Außenseiter empfunden. In der folgenden ersten Übernahmephase ist die kritische Frage, ob die Neuerung von sogenannten Meinungsführern übernommen wird. Ist dies der Fall, geht das Modell davon aus, dass der Prozess der weiteren Verbreitung mehr oder weniger automatisch abläuft.

Der Ökolandbau in Europa scheint gerade am Beginn oder in der Mitte der kritischen Phase (*early adoption*) zu sein. Im Unterschied zu anderen Neuerungen in der Landwirtschaft ist die Umstellung auf Ökolandbau aber ein strategischer und komplizierter Schritt, was die beobachteten relativ langsamen Zuwachsraten erklären könnte. Eine wesentliche Schwachstelle des Modells im Hinblick auf die ökologische Landwirtschaft ist die fehlende Berücksichtigung anderer Faktoren, welche die Übernahme beeinflussen, wie z.B. finanzielle und andere Förderung). Ein Einfluss von politischen und anderen Initiativen auf die Umstellungsrate wurde von MICHELSEN und SØGAARD (2001) eindeutig nachgewiesen. Außerdem wird Ökolandbau auch von anderen gesellschaftlichen Gruppen, z.B. Verbrauchern, mitgetragen. Daher hängt der Übernahmeprozess wesentlich von anderen, externen Faktoren ab, die im Model nicht oder nur unzureichend berücksichtigt werden.

Der Ökolandbau kann auch als das Anliegen einer sozialen Bewegung, ähnlich der Ökologiebewegung, verstanden werden, in der auch andere Bevölkerungsgruppen außerhalb der Landwirtschaft vertreten sind (z.B. DABBERT et al., 2001; TOVEY, 1997). Dabei wird der Ökolandbau von den Beteiligten als eine Alternative zu einer industrialisierten und hoch technisierten Landwirtschaft mit hohem Verbrauch von externen Rohstoffen gesehen (MICHELSEN, 1997; MICHELSEN et al., 2001), was zu einer von bestehenden Agrarinstitutionen weitgehend unabhängigen Entwicklung führt. Auf der anderen Seite ist Ökolandbau aber für seine weitere Verbreitung auf die Bereitschaft von Landwirten zur Umstellung auf ökologischen Landbau angewiesen.

Aufgrund dieser theoretischen Überlegungen ergibt sich daher ein Wiederspruch im Hinblick auf die Stellung des Ökolandbaus und dessen Verhältnis zu den Institutionen der Landwirtschaft. Dabei entsprechen Agrarpolitik, Berufsstand und Lebensmittelmarkt auf der *Meso*– oder Sektorebene den allgemeinen Institutionen gesellschaftlicher Ordnung auf der *Macro*-Ebene wie Staat (politische Autorität), Bürgerschaft und Markt (siehe Abbildung 2) (MICHELSEN et al., 2001; PESTOFF, 1991). Institutionen der Landwirtschaft in diesen Sinne sind im Bereich Agrarpolitik z. B. die zuständigen Ministerien und Behörden, im Bereich des Berufsstands z.B. Berufsvertretung, Beratung, Forschung und im Bereich der Lebensmittelvermarktung z.B. Händler, Verarbeiter, Anbieter und Nachfrager. Ein weiterer institutioneller Bereich bezieht sich auf die Vernetzung und Koordination aller Bereiche.

Es muss davon ausgegangen werden, dass, um sich weiter ausbreiten zu können, der ökologische Landbau Verbindungen und Akteure in allen drei Sektoren (Politik, Berufsstand und Markt) benötigt. Die Beziehung zwischen Organisationen des konventionellen und ökologischen Landbaus kann dabei unterschiedliche Formen annehmen, die als Kontinuum zwischen zwei Extremen zu verstehen sind. In Anlehnung an die allgemeine Organisationstheorie (z.B. SJÖSTRAND, 1985) wurden diese Zustände als *pure co-operation* (reine Zusammenarbeit) , *pure competition* (reine Konkurrenz) oder *creative conflict* (kreativer Konflikt) bezeichnet (siehe MICHELSEN et al., 2001).

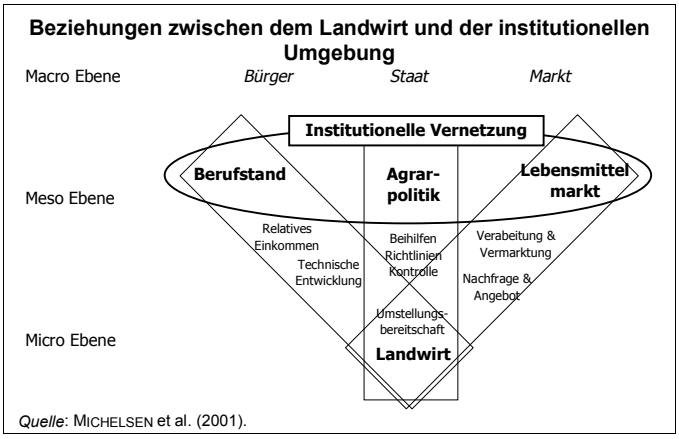


Abbildung 2

Pure co-operation charakterisiert einen Zustand, in dem die Gemeinsamkeiten zwischen beiden Richtungen der Landwirtschaft im Vordergrund stehen und die Unterschiede heruntergespielt oder missachtet werden. Dabei wird der Ökolandbau als eine Entwicklungsrichtung für die Landwirtschaft und Agrarpolitik verstanden, aber seiner eigenen Identität wird weniger Beachtung geschenkt. Dieses Verschweigen der Unterschiede wird als für nachhaltiges Wachstum nicht förderlich angesehen, es sei denn, der Ökolandbau würde als die einzige Entwicklungsrichtung nationaler Landwirtschaftspolitik verstanden. *Pure competition* bezeichnet den anderen Extremzustand, in dem sich die beiden Richtungen der Landwirtschaft weitgehend unabhängig voneinander entwickeln, nur gelegentlich miteinander Kontakt haben und nur wenig voneinander wissen. Je nach Größe des Sektors werden dabei Ökolandbauorganisationen von denen der herkömmlichen Landwirtschaft entweder ignoriert oder als Gegenspieler empfunden. Auch dieser Zustand dürfte einem nachhaltigen Wachstum abträglich sein. Mit *creative conflict* wurde ein mittlerer Zustand bezeichnet, geprägt von ständigem Kontakt und aktivem Dialog zwischen beiden Richtungen der Landwirtschaft. Die Zusammenarbeit zwischen den Organisationen des Ökolandbaus und der allgemeinen Landwirtschaft beruht dabei auf dem Verständnis der Unterschiede und gegenseitigem Respekt; beide Richtungen können voneinander lernen. Es muss beachtet werden, dass diese theoretischen Zustände nicht statisch sind und die Beziehungen zwischen den drei beschriebenen Zuständen liegen können.

3 Fallstudien der Entwicklung in einzelnen Ländern

3.1 Methode der Erhebung

Im Rahmen eines EU-Forschungsprojekts wurden Fallstudien in sechs EU-Ländern durchgeführt, um den Zusammenhang zwischen der Entwicklung und den institutionellen Rahmenbedingungen herauszuarbeiten. Die Länder (Österreich, Dänemark, Großbritannien, Belgien, Italien und Griechenland) waren nach der Größe des Ökosektors 1996 (< > 1 % der Betriebe) und regionalen Kriterien aus-

gewählt. Dabei wurden in jedem Land mit der Unterstützung eines nationalen Partners Interviews mit ca. 12–15 Experten des Agrar– und Ökobereichs in der Landessprache durchgeführt, mit Hilfe eines gemeinsamen Leitfadens und einiger landesspezifische Fragen. Hintergrundliteratur und die Abschrift der Interviews bildeten dann die Grundlage für qualitative Landesfallstudien und einen ersten Vergleich der Länder (siehe MICHELSEN et al., 2001).
In diesen Beitrag werden die Ergebnisse von drei nord– und mitteleuropäischen Ländern vorgestellt. Österreich und Dänemark wurden dabei als Beispiel von Ländern mit einer relativ erfolgreichen Entwicklung des Ökosektors (> 1 % der Betriebe in 1996) und Großbritannien (<1 % der Betriebe in 1996) als Beispiel eines Landes, in dem die Entwicklung eher stagnierte, ausgewählt. Die Ergebnisse der anderen untersuchten Länder (Italien, Belgien und Griechenland) können im Projektbericht nachgelesen werden (MICHELSEN et al., 2001). Der Vergleich der drei Länder erlaubt, einige Schlussfolgerungen über Schritte zu ziehen, die für ein kontinuierliches Wachstum des ökologischen Landbaus förderlich sind.

3.2 Fallstudie Österreich

Österreich ist das Land der EU, in dem der Ökolandbau sich am erfolgreichsten verbreitet hat und wo heute ca. 8 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche ökologisch bewirtschaftet werden. Historisch geht die Entwicklung des Ökolandbaus in Österreich auf Kontakte einiger Bauern und Berater mit dem Schweizer Pionier des organisch-biologischen Landbaus, HANS MÜLLER, zurück. Die Initiative eines Landwirtschaftsministers führte zu einer Umorientierung der Agrarpolitik in Richtung eines ökosozialen Wandels und 1991 zu einer vergleichsweise frühen Einführung von Direktzahlungen an auf Ökolandbau umstellende Landwirte. Danach war ein deutlicher Anstieg der Zahl der Betriebe zu vermerken (siehe Abb. 3). Seit 1996 ist die Entwicklung aber stagnierend bis rückläufig, obwohl das Umstellungshilfeprogramm über den ganzen Zeitraum unverändert weiterlief.

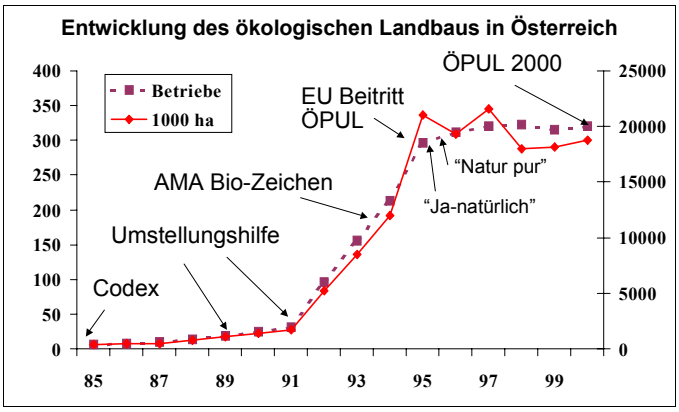


Abbildung 3

Die institutionelle Entwicklung im Bereich Agrarpolitik ist durch frühe Rahmenrichtlinien (1983 als Bestandteil des Codex Austraicus) gekennzeichnet. Die Beihilfen wurden mit dem EU-Beitritt 1995 in das nationale Agrarumweltprogramm nach EU Verordnung 2078 (ÖPUL- Österreichisches Programm zur Förderung umweltgerechter Landwirtschaft) integriert.

Die meisten Ökobetriebe in Österreich liegen in den alpinen Grünlandregionen wie z.B. Tirol, Salzburg und der Steiermark. Der Berufsstand zeichnet sich durch eine komplizierte Ökoverbandstruktur aus (11 Anbau– und zwei Dachverbände), eine gemeinsame Plattform des Ökolandbau fehlt. *Ernte für das Leben* hat als größter Anbauverband eine verhältnismäßig starke Stellung, aber ca. 35 % der Betriebe gehören keinem Ökoverband an und werden von der Landwirtschaftskammer kontrolliert (EDER, 1998). Die Beratung der Ökobetriebe erfolgt überwiegend durch die Kammern (in manchen Regionen in Zusammenarbeit mit *Ernte*), wobei Ökolandbauförderung als Einkommenschance für Betriebe in den reinen Grünlandgebieten angesehen wird. Alle landwirtschaftlichen Betriebe, auch die Ökobetriebe, sind Mitglieder der Kammern und diese wurden auch als die wichtigste Interessenvertretung für Landwirte angesehen.

Im Bereich Vermarktung stieg die Bedeutung des traditionellen Einzelhandels seit 1996 mit dem Einstieg von billa/Merkur *(„Ja natürlich“)* und Spar *(„Natur pur“)*. Die Genossenschaften als traditionelle Handel– und Verarbeitungspartner der Landwirtschaft sind an der Ökovermarktung nicht beteiligt. Absatzschwierigkeiten vor allem für Milch und Fleisch bestehen. Damit wird auch zum Teil die Rückumstellung einiger Betriebe in alpinen Regionen erklärt, die aber außerdem mit konkurrierenden Fördermaßnahmen im ÖPUL (Betriebsmittelverzicht) und der in einigen Regionen fehlenden Einbindung der Landwirte in die Ökoverbände in Zusammenhang gebracht wird (KIRNER und SCHNEEBERGER, 1999a und 1999b).

Aufgrund der starken Integration des Ökolandbaus in die nationale Agrarpolitik und der Rolle der Kammern wurde der Zustand der Beziehung zwischen ökologischem und konventionellem Landbau anfänglich als *pure co-operation* charakterisiert, wobei seit Mitte der 90iger Jahre ein gradueller Wandel in Richtung Konkurrenz und möglicherweise zu kreativem Konflikt stattfindet.

3.3 Fallstudie Dänemark

Auch die Entwicklung in Dänemark ist eine Erfolgsgeschichte des Ökolandbaus, obwohl die gesamte Bewegung vergleichsweise jung ist. Das Land zeichnet sich vor allem durch sehr frühe politische Initiativen zur Förderung des Ökolandbau aus. Schon 1987 wurde ein Gesetz zum Ökolandbau verabschiedet, das nicht nur finanzielle Umstellungshilfe für Betriebe, sondern auch Beratung, Rahmenrichtlinien und Vermarktungsförderung regelte, was zu einem geringen Anstieg der Zahl der Betriebe führte. Darauf folgten zwei integrative Aktionspläne (1995, 2000). Im ersten Plan wurde der Rat für Ökolandbau eingerichtet, in dem alle wichtigen Organisationen des Agrarbereichs (öko– und konventionell) vertreten sind. Der zweite Aktionsplan zielt überwiegend auf eine Verbesserung der Exportchancen von dänischen Ökoprodukten ab (MICHELSEN, 2001).

In Dänemark ist der überwiegende Anteil umstellender Betriebe in der Milchwirtschaft, allerdings wurde die Umstellung im zweiten Aktionsplan mit erhöhter Flächenförderung auch für Ackerbau– und Gemüsebetriebe attraktiver gestaltet. Im Bereich Berufsstand hat Dänemark trotz einiger Unterschiede zwischen verschiedenen Richtungen effektiv einen gemeinsamen Verband aller Ökobetriebe, der an der Entwicklung staatlicher Rahmenrichtlinien aktiv be-

teiligt ist. Die Betriebskontrolle wird vom Staat durchgeführt. Die Beratung der ökologischen Betriebe erfolgt mit höherer staatlicher Unterstützung und wird, wie für alle Landwirte, von einer gemeinsamen Beratungsorganisation der beiden Bauernverbände bereitgestellt, wobei eine spezielle Anlaufstelle für Berater in Fragen des Ökolandbaus besteht; in einem Forschungsprogramm wird versucht, noch offene Frage zu klären.

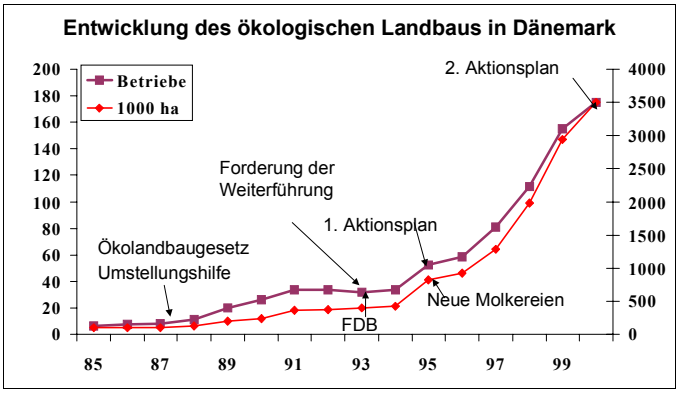


Abbildung 3

Die Vermarktung von Ökoprodukten erfolgt seit 1993 überwiegend in Supermärkten, vor allem durch FDB (Superbrugsen). Die Milchvermarktung, ein Motor der Entwicklung des dänischen Marktes für Ökoprodukte, wurde anfänglich von kleinen, spezialisierten Ökomolkereien betrieben, hat sich aber schrittweise weiterentwickelt. Seit 1995 sind die beiden größten Molkereien (MD foods, Kløver) an der Verarbeitung von Ökomilch beteiligt. Sie bieten umstellungswilligen Landwirten Verträge mit einem Preisaufschlag von mindestens 20 % auf den Erzeugerpreis für konventionelle Milch an. Eine groß angelegte Marketingkampagne mit herabgesetzten Verbraucherpreisen konnte den Marktanteil der Ökomilch (derzeit 29 %) deutlich erhöhen.

Obwohl die Entwicklung des Ökolandbaus in Dänemark von zahlreichen Konflikten begleitet war, konnte er seine Stellung behaupten (LYNGGARD, 2001). Dabei wurde ein Forum für den Dialog aller wichtigen Organisationen im Agrarbereich (ökologischen als auch konventionellen) mit der Einrichtung des Rates für Ökolandbau quasi institutionalisiert. Dieser berät das Ministerium in Sachen Ökolandbau und war auch an der Ausarbeitung des zweiten Aktionsplans wesentlich beteiligt. Die starke gemeinsame Plattform aller Ökobetriebe ermöglichte eine wirksame Interessenvertretung. Deswegen wurde die Beziehung zwischen ökologischer und allgemeiner Landwirtschaft in Dänemark als *creative conflict* bezeichnet.

3.4 Fallstudie Großbritannien (GB)

Im internationalen Vergleich war GB lange eher ein Nachzügler des Ökolandbaus in Europa. Auch dort hat der Ökolandbau historische Wurzeln, Lady EVE BALFOUR gründete bereits 1946 mit anderen die Soil Association, heute der größte Anbauverband. Im Vergleich zu anderen Länder war die Entwicklung aber bis 1998 eher stagnierend (siehe Abb. 5). Der rapide Anstieg des Ökolandbaus seit 1998 wird vor allem auf die Krise in der Landwirtschaft (bedingt durch BSE und die Aufwertung der Währung), sowie auf eine stark steigende Nachfrage nach und attraktive Preise für Ökoprodukte zurückgeführt.

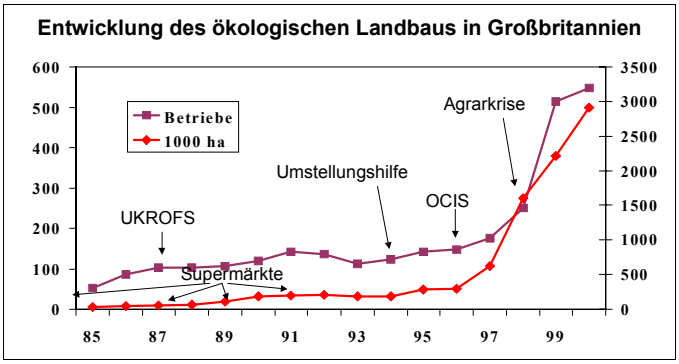


Abbildung 5

Der Bereich Agrarpolitik ist durch mehrere kleinere Initiativen gekennzeichnet, wie z.B. seit 1987 die Erarbeitung staatlicher Rahmenrichtlinien (UKROFS – United Kingdom Register of Organic Food Standards) und seit Anfang der 90iger Jahre ein staatlich gefördertes Forschungsprogramm für Ökolandbau. 1994 wurde im Rahmen des EU-Programms 2078/92 zum ersten Mal eine Umstellungshilfe eingeführt, aber im europäischen Vergleich waren die Beträge relativ niedrig und die Beibehaltung des ökologischen Landbaus wurde nicht gefördert, was zu einem nur geringen Zugang an Betrieben führte. Die Ökoförderung war nicht mit anderen Agrarumweltmaßnahmen abgestimmt.

Auch in GB liegt die Mehrheit umstellender Betriebe in den Grünlandregionen. Der Bereich Berufsstand zeichnet sich durch eine wachsende Zahl an Ökoverbänden aus, abgesehen von den staatlichen Rahmenrichtlinien fehlt eine gemeinsame Plattform. Die Beratung für Ökobetriebe wird fast ausschließlich von privaten Organisationen angeboten (mit Ausnahme von Schottland), allerdings wird seit 1996 in den meisten Regionen eine Erstberatung zur Umstellung (OCIS– Organic Conversion Information Service) mit Telefon-Hotline und bis zu zwei Betriebsbesuchen staatlich gefördert. Der nationale Bauernverband (NFU) hat eine eher reservierte Einstellung zum ökologischen Landbau, so dass Ökobetriebe ihre Interessen besser durch die Anbauorganisationen vertreten sehen.

Im Bereich Markt ist festzustellen, dass die Nachfrage nach Ökoprodukten in den letzten Jahren rasant gestiegen ist (diverse Lebensmittelskandale). Sie wird derzeit überwiegend durch Importe (Obst und Gemüse) abgedeckt. Die Vermarktung von Ökoprodukten erfolgt überwiegend durch Supermärkte, der Anteil von „grünen“ Läden und Wochen– oder Bauernmärkten steigt zwar stetig, ist aber im Verhältnis zum Gesamtvolumen relativ gering. Die Supermärkte werden bisher überwiegend durch spezielle Ökoliefereranten beliefert, aber die Zahl der Lebensmittelverarbeiter, die auch Ökoprodukte neben der konventionellen Palette anbieten, steigt ständig. Von einigen Ausnahmen abgesehen (z.B. Milchvermarktung) ist die Vernetzung mit der einheimischen Produktion bisher relativ schwach.

Insgesamt wurde die institutionelle Entwicklung in Großbritannien trotz der fehlenden Vernetzung zwischen öko– und konventionellem Bereich als *pure competition* bezeichnet, wobei sich aber in den letzten Jahren Veränderungen in Richtung verbesserter Zusammenarbeit und Dialog abzeichnen.

3.5 Vergleich der drei Länder

Im Vergleich der drei Länder lassen sich folgende Merkmale der Entwicklung herausarbeiten. Sowohl Dänemark als auch GB zeigen, dass die Ersteinführung einer Umstellungsbeihilfe nicht unbedingt einen dramatischen Einfluss auf die Umstellung ausübt. Der Fall Österreich zeigt, dass der Effekt der Umstellungsförderung nicht unbedingt nachhaltig ist. Dies lässt die Schlussfolgerung zu, dass für eine effektive Förderung des Ökolandbaus auch andere Maßnahmen mitberücksichtigt werden sollten. Sowohl Dänemark als auch Österreich haben ein staatlich gefördertes Warenzeichen für Ökoprodukte, wobei das dänische Zeichen einen sehr guten Wiedererkennungswert bei Verbrauchern hat. Alle drei Länder haben staatliche Initiativen im Bereich der Richtlinien, in Dänemark und zum Teil in Österreich wird auch die Kontrolle von öffentlichen Stellen durchgeführt. In allen drei vorgestellten, aber nicht in allen untersuchten Ländern ist der konventionelle Lebensmitteleinzelhandel an der Vermarktung von Ökoprodukten stark beteiligt.

Die Länder zeigen deutliche Unterschiede im Hinblick auf die Zusammenarbeit der Organisationen des ökologischen und konventionellen Landbaus. Dabei ist zu berücksichtigen, das in keinem der Länder ein Zustand in allen obengenannten Bereichen von Agrarpolitik, Berufsstand, Vermarktung und interinstitutioneller Zusammenarbeit vollständig dominierend war. In Österreich wurde der Ökolandbau frühzeitig als Einkommensalternative für die benachteiligten Grünlandgebiete erkannt und in die staatliche Agrarpolitik und in die Beratung durch die Kammern integriert. Die fehlende Zusammenarbeit der Ökoverbände führte zu einer eher schwachen öffentlichen Präsenz der eigenen Identität und Prinzipien des ökologischen Landbaus. Zusätzlich veranlassten Konkurrenzförderung und nicht ausreichende Initiativen im Bereich der Vermarktung einige bereits umgestellte Betriebe dazu, zum konventionellen Landbau zurückzukehren.

Im Gegensatz dazu zeichnet sich Großbritannien abgesehen vom Einzelhandel durch einen von konventionellen Strukturen und der Agrarpolitik weitgehend unabhängigen Ökosektor aus. Trotz einiger politischer Initiativen war der Zuwachs an Betrieben bis vor ca. zwei Jahren nicht politikbeeinflusst. GB zeigt deutlich, dass die allgemeine, beispielsweise wechselkursbedingte, wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft die Entwicklung des Ökolandbaus deutlich beeinflussen kann.

Die relative junge, dänische Entwicklung zeigt eine frühe Vernetzung aller Bereiche und eine aktive Zusammenarbeit zwischen ökologischer und konventioneller Landwirtschaft. Mit dem Ökorat gelang es der dänischen Regierung, eine Institution zu schaffen, welche die Verständigung zwischen den verschiedenen Akteuren im Agrarbereich (Ökoverband, Bauernverbände, Genossenschaften, Agrarpolitik) über das Thema Ökolandbau fördert. Die ökologischen Landwirte in Dänemark bestehen aber bewusst auch auf ihren eigenen Organisationen, in denen die Prinzipien und Ideen des ökologischen Landbaus bewahrt und weiterentwickelt werden sollen.

4 Schlussfolgerungen

Aufgrund der vergleichenden Untersuchung der Länder lassen sich einige Punkte herausarbeiten, die einer kontinuierlichen Entwicklung des Ökolandbaus förderlich sind. Die notwendige Voraussetzung für eine Entwicklung des Bereichs ist die Existenz eines unabhängigen Ökosektors, der die Prinzipien des ökologischen Landbaus entsprechend der Situation der Landwirtschaft umsetzt und weiterentwickelt. Größere Einigkeit innerhalb der Ökobewegung ermöglicht dabei bessere politische Interessenvertretung.

Dieses kann durch den zweiten Schritt, politische Initiative im Bereich der Richtlinien und Kontrolle, gefördert werden. Dadurch wird die Vertrauenswürdigkeit von Ökoprodukten für den Verbraucher gefördert, aber auch den Landwirten eine bessere Entscheidungsgrundlage für oder gegen Umstellung gegeben.

Der dritte Schritt ist die Einführung von Umstellungsbeihilfen, mit denen das betriebliche Risiko der Umstellung verringert werden kann und Einkommenseinbußen ausgeglichen werden. Dieser Schritt hat aber nur dann nachhaltige Wirkung, wenn er von anderen Maßnahmen begleitet wird.

Der vierte Schritt ist die Förderung der konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Organisationen des Ökolandbaus und der allgemeinen Landwirtschaft durch die Einrichtung eines Forums für Ökolandbau. Offener Dialog erleichtert Landwirten die Entscheidung zur Umstellung, da sie sich dann damit nicht mehr in ein anderes Lager und in direkte Opposition zu ihren bisherigen Berufskollegen begeben müssen.

Der fünfte Schritt ist die Entwicklung eines funktionierenden Marktes für Ökoprodukte, für den einheitliche Warenzeichen, aber auch verlässliche statistische Daten förderlich sind.

Durch diese fünf Schritte wird eine breite Präsenz des ökologischen Landbaus in den drei Agrarbereichen von Politik, Berufsstand und Markt erreicht. Die Fallstudien zeigen aber auch die Notwendigkeit für wiederkehrende politische Initiativen und für die Vernetzung und institutionelle Koordination der drei Bereiche. Dies lässt sich z. B. durch integrierte Aktionspläne erreichen, denen eine Analyse der Situation des Ökolandbau zugrunde liegt.
(DABBERT et al., 2001).

Literaturverzeichnis

ALBRECHT, H. (1974): Die Verbreitung von Neuerungen – Der Diffusionsprozess. Der Förderungsdienst 22 (2), S. 33–40.

DABBERT, S.; ZANOLI, R.; LAMPKIN, N.H. (2001): Elements of European action plan for organic farming. Paper presented at the 'European Conference "Organic Food And Farming – towards partnership and action in Europe", May 2001.' Kopenhagen.

EDER, M. (1998): Der Biologische Landbau in Österreich – Situationsdarstellung und Produktionsstrukturanalysen. Universität für Bodenkultur.

KIRNER, L.; SCHNEEBERGER, W. (1999a): Hemmfaktoren einer Ausweitung des biologischen Landbaus in Österreich. Die Bodenkultur 50 (4), S. 227–234.

KIRNER, L.; SCHNEEBERGER, W. (1999b): Vergleich der Struktur der Betriebe mit biologischer Wirtschaftsweise und Verzicht auf bestimmte ertragssteigernde Betriebsmittel im österreichischen Umweltprogramm. Die Bodenkultur 50 (2), S. 133–141.

LAMPKIN, N. (2001): European Organic Farming Statistics, (http://www.organic.aber.ac.uk/stats.shtml).

LYNGGARD, K. (2001): The Farmer within an institutional environment: comparing Danish and the Belgian organic farming. Sociologia Ruralis 41 (1), S. 85–111.

MICHELSEN, J. (1997): Institutional preconditions for promoting conversion to organic Farming. In: 3rd ENOF Workshop Resource Use In Organic Farming, Ancona, 5–6 June 1997. (ISART, J.; LLERENA, J.J.) S. 265–282.

MICHELSEN, J. (2001): Organic Faming in a regulatory perspective: the Danish case. Sociologia Ruralis 41 (1), S. 62–84.

MICHELSEN, J.;, LYNGGARD, 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, 9. Universität Hohenheim; Stuttgart.

MICHELSEN, J.; SØGAARD, V. (2001): Policy instruments for promoting conversion to organic farming and their effects in Europe 1985–97. Political Science Publications 1/2001, Syddansk Universitet. Esbjerg.

NIEBERG, H. (1999): Produktionstechnische und wirtschaftliche Folgen der Umstellung auf ökologischen Landbau – Ergebnisse der Langzeitanalyse. FAL-BAL Arbeitsbericht. Braunschweig.

OFFERMANN, F.; NIEBERG, H. (2000): Economic performance of organic farms in Europe. Organic Farming in Europe: Economics and Policy, Vol. 5. Universität Hohenheim; Stuttgart.

PADEL, S.; LAMPKIN, N.; FOSTER, C. (1999): Influence of policy support on the development of organic farming in the European Union. International Planning Studies 4 (3), S. 303–315.

PADEL, S. (2001): Conversion to organic farming: a typical example of the diffusion of an innovation. Sociologia Ruralis 41 (1), S. 49–61.

PESTOFF, V. (1991): Between markets and politics: Co-operatives in Sweden. Campus; Frankfurt am Main.

ROGERS, E.M. (1983): Diffusion of Innovation. The Free Press; New York.

SJÖSTRAND, S. E. (1985): Samhällorganisation. En Ansats till en ekonomisk Mikroteori. Doxa; Kristiansstad.

TOVEY, H. (1997): Food, environmentalism and rural sociology: on the organic farming movement in Ireland. Sociologia Ruralis 37 (1), S. 22–37.

VerfasserIn:

SUSANNE PADEL, University of Wales – Aberystwyth und

JOHANNES MICHELSEN, University of Southern Denmark – Esbjerg

Danksagung: Die beschriebene Forschungsarbeit wurde von der Europäischen Kommission durch den Vertrag FAIR3-CT96-1794 "*Effects of the CAP-Reform and possible further developments on organic farming in the EU*" finanziell gefördert. Verantwortlich für die Ausführungen in diesem Beitrag sind allein die Autoren und nicht die Europäische Kommission.