

Politikgestaltung – Institutionen des Biosektors und ihr Einfluss auf die Politik¹**Making policy – institutions involved in organic farming policy**H. Moschitz², M. Stolze²**Key words:** agricultural policy, organic farming development, institutions, network analysis**Schlüsselwörter:** Agrarpolitik, Entwicklung Ökolandbau, Institutionen, Netzwerkanalyse**Abstract:**

Organic farming has become a policy instrument of agriculture. Thus, the sector is required more and more to get politically active. This paper presents results from an analysis of organic farming institutions from 1997-2003 in eleven European countries and shows first results of a network analysis conducted to examine networks of organic farming policy. Institutions of the organic farming sector in new EU member states are still developing and their relation with mainstream farming institutions is characterised by competition whereas in EU15 countries and Switzerland this relation is more one of creative conflict. Countries with a high share of organic farming show signs of consolidation of their institutions. Policy networks of organic farming are bigger in size and denser in these countries compared to the small networks in new member states. However, organic farming organisations, as well as the state play an important role in all networks and thus for organic farming policy making. We conclude that successful organic farming development needs a dynamic and unified organic farming sector.

Einleitung und Zielsetzung:

Mit dem Heraustreten aus der Nische wurde der Ökolandbau in den vergangenen Jahren immer stärker Gegenstand der allgemeinen Agrarpolitik. Institutionen, die nicht primär mit dem Biolandbau beschäftigt waren, beeinflussten zunehmend die Rahmenbedingungen seiner Entwicklung (DABBERT et al., 2004). Für den Biosektor ergab sich so die Notwendigkeit, die geschaffenen eigenen Strukturen an diejenigen der allgemeinen Agrarpolitik anzupassen und verstärkt mit „konventionellen“ Strukturen in Verbindung zu treten, um selber Einfluss auf die Politikgestaltung nehmen zu können.

Während sich die agrarökonomische Forschung bislang auf die Wirkungsanalyse von bestehenden Politikmaßnahmen und die Entwicklung neuer Politikinstrumente konzentrierte, richtet sich das Interesse in diesem Beitrag auf Struktur und Funktion politischer Netzwerke. Nachfolgend werden Ergebnisse einer Untersuchung in elf Ländern (AT, CH, CZ, DE, DK, EE, EN, HU, IT, PL, SI) über den Einfluss unterschiedlicher Entwicklungsstadien des Biosektors auf die Institutionen des Biolandbaus und ihr Zusammenwirken mit denen der konventionellen Landwirtschaft vorgestellt. Darüber hinaus wird gezeigt, inwieweit sich politische Netzwerke gebildet haben, um Politik für den Biolandbau mitzugestalten und welche Netzwerkstrukturen herausgebildet wur-

¹ Der Beitrag basiert auf Berichten, die mit finanzieller Unterstützung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft unter Punkt 5 des Fünften Rahmenprogramms im Bereich der Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration für das Projekt "Further development of Organic Farming Policy in Europe, with Particular Emphasis on EU Enlargement" erstellt wurden. Die zum Ausdruck kommende Meinung ist diejenige der Autoren und entspricht nicht der Sichtweise der Europäischen Kommission, noch greift sie der zukünftigen Politik der Kommission voraus.

² Forschungsinstitut für biologischen Landbau, Ackerstrasse, CH-5070 Frick, Kontakt: heidrun.moschitz@fibl.ch

den. Auf Basis der bisherigen Untersuchungsergebnisse über die verschiedenen Beziehungsmuster zwischen Institutionen des Biosektors und unterschiedlichen politischen Netzwerken lassen sich erste Empfehlungen für die politische Arbeit von Bioorganisationen ableiten.

Methoden:

Die Studie über die Entwicklung der Institutionen des Biosektors in den Jahren 1997-2003 stützt sich konzeptionell auf die Untersuchungen, die MICHELSEN et al. (2001) für die Jahre 1985-1997 in sechs Ländern durchgeführt haben. Sie beschreiben drei Formen der Interaktion zwischen den Institutionen des Biosektors Landwirtschaft, Markt, und Politik: Zusammenarbeit, Wettbewerb und Kreativer Konflikt. Während die ersten beiden Beziehungsmuster eine Weiterentwicklung des Sektors eher erschweren (seine Eigenheit wird entweder vollständig verwischt bzw. es fehlt der Kontakt zu konventionellen Strukturen), stellt der Kreative Konflikt eine Grundlage für die Entwicklung des Sektors dar. In ihrer Studie stellen MICHELSEN et al. (2001) einen Pfad von sechs Schritten (s. Tab.1) vor, der für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Biosektors notwendig ist. In der aktuellen Studie (MOSCHITZ et al., 2004) wurde der Ansatz von MICHELSEN et al. (2001) auf neue Länder übertragen. Um zu untersuchen, inwiefern politische Netzwerke im Biolandbau ausgebildet wurden, wie sie funktionieren und wie effizient sie arbeiten, hat sich die Netzwerkanalyse als geeignetes Instrument erwiesen (STOLZE, 2003). Mit ihr wird analysiert, welche Akteure im politischen Netzwerk des Biolandbaus aktiv sind, wer dort über Machtpositionen verfügt und wie eng die Verbindungen zwischen den Akteuren des Biolandbaus sowie auch mit Akteuren der konventionellen Landwirtschaft sind. Die Netzwerkanalyse ermöglicht zudem, Netzwerke in verschiedenen Ländern objektiv miteinander zu vergleichen (WASSERMAN et al., 1999). Zur Berechnung und Visualisierung verschiedener Messgrößen der Netzwerke wurden die EDV Programme UCINET (BORGATTI et al., 1999) und Visone (BRANDES et al., 2003) verwendet.

Ergebnisse und Diskussion:

1. Institutionelle Entwicklung

Die Analyse der institutionellen Entwicklung des Biosektors erfolgt in drei Ländergruppen: a. neue EU Mitgliedsländer (CZ, EE, HU, PL, SI), b. alte EU Länder mit einem durchschnittlichen Anteil an Biofläche (DE, EN, IT) und c. Länder mit einem hohen Bioanteil (AT, CH, DK). Trotz bestehender Variabilität innerhalb der gebildeten Ländergruppen konnten in der Studie gruppenspezifische Charakteristika der institutionellen Entwicklung identifiziert werden.

Tab 1: Vollzogene Schritte auf dem Pfad für eine erfolgreiche Entwicklung des Biosektors

Ländergruppe	① Biogemeinschaft	② politische Anerkennung	③ finanzielle Unterstützung	④ Anerkennung d. konv. Sektor	⑤ etablierter Biomarkt	⑥ Institutionelles Gefüge
Neue EU Länder	●	◐	●	○	○	○
alte EU, durchsch. Bioanteil	●	●	●	◐	●	◐
alte EU, grosser Bioanteil	● ◐	●	●	●	● ◐	●
○ fehlt	◐ teilweise vollzogen	● komplett vollzogen	● ◐ wiederholt vollzogen			

Quelle: MOSCHITZ et al., 2004, verändert

In keinem der neuen EU Mitgliedsstaaten hat der Biosektor mehr als die ersten drei Schritte komplett durchlaufen. Im Gegensatz dazu vollzog der Biosektor in den Ländern mit einem durchschnittlichen bzw. großen Biosektor (Ausnahme: IT) alle Schritte zumindest teilweise und einige werden bereits zum zweiten Mal unternommen.

Ferner konkurrenzieren sich in den neuen EU Ländern die Institutionen der konventionellen und biologischen Landwirtschaft (Ausnahme CZ). Darin unterscheidet sich diese Ländergruppe von den Ländern mit einem großem Bioanteil. Dort ist eine Beziehung der Biolandbauinstitutionen mit denen der konventionellen Landwirtschaft etabliert, die charakterisiert ist durch eine konstruktive Auseinandersetzung bei gegenseitiger Akzeptanz. Ein solches Verhältnis wird als „Kreativer Konflikt“ bezeichnet. In Ländern mit durchschnittlichem Bioanteil entwickelt sich diese Beziehung erst in Richtung Kreativer Konflikt und die entsprechenden Institutionen müssen noch aufgebaut werden.

Im Vergleich mit der Periode von 1985 - 1997, die von MICHELSEN et al. 2001 untersucht wurde, konnten in Ländern mit einem großem Bioanteil (AT, DK) keine wesentlichen Veränderungen im Verhältnis zwischen Institutionen der biologischen und konventionellen Landwirtschaft festgestellt werden. Generell ist in diesen Ländern eine Konsolidierung des Sektors zu beobachten. Hingegen wiesen die Länder mit durchschnittlichem Bioanteil, die schon an der ersten Untersuchung teilnahmen (DE und EN), eine höhere Dynamik auf. Diese größere Dynamik wird auch in den deutlich größeren Wachstumsraten des Biolandbaus in diesen Ländern im Vergleich zu Ländern mit großem Bioanteil widerspiegelt (LAMPKIN, 2004).

2. Netzwerkanalyse

Die Netzwerke in den untersuchten Ländern unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Größe und der Zahl der Beziehungen zwischen den Akteuren. In den alten EU-Mitgliedsländern ist ein engeres Beziehungsgeflecht zwischen insgesamt mehr Akteuren zu beobachten als in den neuen EU-Ländern. Dies weist darauf hin, dass die längere Zeit der Entwicklung des Biolandbaus auch auf politischer Ebene zu weiter entwickelten Strukturen geführt hat. Unterschiede zwischen den Ländern konnten zudem darin festgestellt werden, wer die dominante Rolle im Netzwerk besetzt (Staat oder Bioorganisation). Innerhalb der Netzwerke gelang es mit der Netzwerkanalyse Akteure zu identifizieren, die sich aktiv engagieren, um Politik zu gestalten und sie von solchen zu unterscheiden, die sich eher passiv beteiligen.

Trotz dieser Unterschiede lassen sich einige gemeinsame Merkmale der politischen Netzwerke des Biolandbaus aufzeigen. Biolandbauorganisationen kommen in allen untersuchten Netzwerken die Rolle von „Informationsmaklern“ zu; d.h. sie können den Informationsfluss zwischen den Akteuren des Netzwerkes zu einem gewissen Grad kontrollieren. Überall dort, wo sie von der offiziellen Politik anerkannt sind und untereinander kooperieren spielen sie die zentrale Rolle in der Politikgestaltung für den Biolandbau. Neben den Biolandbauorganisationen spielt auch der Staat eine wichtige Rolle in den Netzwerken, wohingegen die konventionellen Verbände eine nur periphere Position einnehmen.

Schlussfolgerungen:

Die aktuellen Untersuchungen bestätigen die Schlussfolgerungen von MICHELSEN et al. (2001), dass Kreativer Konflikt für die Weiterentwicklung des Sektors notwendig ist. Für die Weiterentwicklung des Biosektors kommt der Dynamik auf institutioneller Ebene eine wichtige Rolle zu. Eine Auseinandersetzung mit Institutionen des Staates

und der konventionellen Landwirtschaft ist von Bedeutung für die Identität des Biosektors (und insbesondere der biologischen Landwirtschaft) und seine klare Positionierung innerhalb der politischen Landschaft. In Ländern wie beispielsweise den neuen EU-Mitgliedsstaaten, wo sich der Biolandbau erst in einem Anfangsstadium befindet bietet oftmals der Biolandbau an sich genügend Konfliktstoff. Hat sich der Biosektor aber etabliert, ist es wichtig, dass die Biolandbauorganisationen Themen aufgreifen, damit „Kreativer Konflikt“ nicht umschwenkt in zu starke Kooperation, die Unterschiede zum konventionellen Sektor verwischen lässt. Über aktuelle Diskussionen wie zum Thema „Gentechnik in der Landwirtschaft“ können neue Allianzen geschmiedet oder alte wieder belebt werden, und der Biolandbau kann sich in der Öffentlichkeit klar positionieren. Er kann seine Konfliktfähigkeit gegenüber Staat und/oder konventionellen Institutionen unter Beweis stellen

Aus den Ergebnissen der Analyse der Institutionen lassen sich in Verbindung mit den Ergebnissen der Netzwerkanalyse Empfehlungen für die politische Arbeit des Biosektors ableiten. Um effektiv Einfluss nehmen zu können, sollte sich das Netzwerk des Biolandbaus an bestehende Netzwerkstrukturen der allgemeinen Agrarpolitik annähern. Eine Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen scheint mit Blick auf deren relativ zentrale Stellung im Biolandbau-Netzwerk unerlässlich. Um mit dem Staat und Institutionen der konventionellen Landwirtschaft eine konstruktive Auseinandersetzung zu führen, ist ein geeintes Auftreten der Bioorganisationen notwendig.

Literatur:

Borgatti S P, Everett M G, Freeman L C (1999) UCINET 6.0 Version 1.00. Natick: Analytic Technologies

Brandes U, Wagner D (2003) visone - Analysis and Visualization of Social Networks. In: Jünger M, Mutzel P (Eds.): Graph Drawing Software, pp. 321-340. Springer-Verlag

Dabbert S, Häring A M, Zanolli R (2004) Organic farming: policies and prospects. London Zed Books

Lampkin N (2004): Eurodata update 16/03/04. Institute of Rural Sciences, University of Wales, Aberystwyth, GB-SY23 3AL

Michelsen J, Lynggaard 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: University of Hohenheim, ISBN 3-933403-08-1

Moschitz H, Stolze M, Michelsen J (2004) Report on the development of political institutions involved in policy elaborations in organic farming for selected European states. Internal report of EU-CEE-OFP – Further Development of Organic Farming Policy in Europe with Particular Emphasis on EU Enlargement

Stolze M. (2003) Netzwerkanalyse – eine Methode zur Analyse des Politiksystems für den ökologischen Landbau in Europa. In: Freyer B (Hrsg) Beiträge zur 7. Wissenschaftstagung zum Ökologischen Landbau: Ökologischer Landbau der Zukunft, Wien 2003

Wasserman S, Faust K (1999) Social Network Analysis. Methods and Applications. New York: Cambridge University Press, ISBN 0-521-38707-8