

Entwicklung von Politikmaßnahmen zur Förderung des Ökologischen Landbaus durch Akteure: Ergebnisse aus nationalen Workshops in Deutschland, Österreich und der Schweiz¹

A.M. Häring^{2,3}, D. Vairo⁴, S. Dabbert³, R. Zanoli⁴

Key words: multi-stakeholder involvement, organic farming policy, SWOT analysis

Schlüsselwörter: Ökolandbau-Politik, Akteure, SWOT Analyse

Abstract:

In Mai 2004 a group of stakeholders of the organic farming and general agricultural policy sector in 11 countries met for a one day-workshop to develop policy recommendations for the development of organic farming sector in each country. Results from these workshops in Germany, Switzerland and Austria are presented, compared and discussed.

Einleitung und Zielsetzung:

Der "Europäischen Aktionsplan für ökologisch erzeugte Lebensmittel und den ökologischen Landbau" bietet den Mitgliedsstaaten erstmals einen gemeinschaftlichen Rahmen für die Weiterentwicklung der Förderung des ökologischen Landbaus. Darin schlägt die Europäische Commission neue Maßnahmen zur Konkretisierung der Gemeinschaftspolitik für den ökologischen Landbau vor, um den Markt für organische Lebensmittel zu entwickeln und die Normen effizienter und transparenter zu machen und dadurch das Vertrauen der Verbraucher zu stärken. Insbesondere stellt dieser Aktionsplan eine Möglichkeit dar den Ökologischen Landbau in den Neuentwürfen der Ländlichen Entwicklungsprogramme im Jahr 2005 stärker einzubringen und nationale Aktionspläne für den Ökologischen Landbau zu entwickeln.

Im Mai 2004 trat in elf europäischen Ländern (AT, GB, DE, DK, IT, CH, CZ, PL, SI, EE, HU) eine Gruppe von „Akteuren“ des Ökologischen Landbaus und des allgemeinen Agrarsektors zu einem eintägigen Workshop zusammen, mit dem Ziel, Politikempfehlungen für eine Weiterentwicklung des Sektors Ökologischer Landbau zu erarbeiten (HÄRING and VAIRO, 2004a). In diesem Beitrag werden die Ergebnisse aus den Workshops der drei deutschsprachigen Länder Deutschland, Österreich und der Schweiz vorgestellt.

Methoden:

In einer Reihe von drei Workshops sollten Akteure des Ökologischen Landbaus und des allgemeinen Agrarsektors aus verschiedenen EU Mitgliedsstaaten zusammengebracht werden, um die Politik für den Ökologischen Landbau weiterzuentwickeln (HÄRING und VAIRO, 2004b). Die Einbindung der Akteure wird anhand von zwei nationalen und einem EU-weiten Workshop gewährleistet. Diese Workshops sind so konzipiert, dass ein Politik-Lernprozess aller Beteiligten innerhalb eines Landes und – in einem zweiten Schritt - zwischen den Mitgliedsländern der EU

¹ Diese Studie ist Teil des EU finanzierten Forschungsprojektes "Further Development of Organic Farming Policy in Europe, with Particular Emphasis on EU Enlargement" (EU-CEEOP) (QLK5-2002-00919).

² Ökolandbau und Vermarktung, Fachhochschule Eberswalde, 16225 Eberswalde, ahaering@fh-eberswalde.de

³ Institut für landwirtschaftliche Betriebslehre, Universität Hohenheim, 70593 Stuttgart

⁴ DIIGA, Polytechnic University of Marche, Via Breccia Bianca, I-60131 ANCONA, Daniela@agrecon.univpm.it

angestoßen und eine Plattform für Koalitionen und zukünftige Aktionen geschaffen werden soll (VAIRO und HÄRING, 2004).

Ziel des ersten nationalen Workshops war es, den Status-quo des Ökologischen Landbaus hinsichtlich der aktuellen Politik für den Ökologischen Landbau zu erfassen und neue Ideen für Politikinstrumente zu erarbeiten. Dieser Workshop folgte einem Problemlösungsansatz und war in zwei Phasen gegliedert:

1. Definition von Stärken, Schwächen der Politik für den Ökolandbau sowie die zukünftigen Chancen und Risiken des Sektors in jedem Land. Verwendete Methode: SWOT Analyse (**S**trength, **W**eaknesses, **O**pportunities, **T**hreats). Die Bedeutung der definierten Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Gefahren) wurde von den Teilnehmern nach je zwei Kriterien gewichtet: Schwächen nach Bedeutung und Wirkung, Chancen nach Attraktivität und der Erfolgswahrscheinlichkeit, Gefahren nach Bedrohlichkeit und Wahrscheinlichkeit.
2. Identifikation von Politikinstrumenten: Die Teilnehmer entwickelten potenzielle Politikinstrumente, um die wichtigsten Schwächen zu beheben, Chancen zu nutzen und den Gefahren zu begegnen. Verwendete Methode: Brainstorming.

Im Folgenden werden für jedes Land jeweils nur die wichtigsten Schwächen, Chancen und Gefahren vorgestellt. Analog dazu werden nur jene Politikinstrumente exemplarisch vorgestellt, die diese wichtigsten Schwächen, Chancen und Gefahren adressieren.

Ergebnisse und Diskussion:

Deutschland: Als Stärken der Politik für den Ökolandbau in Deutschland wurde die Fokussierung auf den Verbraucher und die Vermarktung hervorgehoben (z.B. Bio-Siegel, Ideenreichtum und Mut zu öffentlichen Aktionen, Vielfalt der angebotenen Maßnahmen). Als Schwäche wurde vor allem die mangelnde Kohärenz der Politik hervorgehoben und auf eine falsche und unzureichende Kommunikation und Vermittlung zwischen den Akteuren und der Politik hingewiesen.

Als Instrument wurde eine konzertierte Aktion "Öko, ja klar!" bzw. ein Aktionsplan mit einer ausreichenden Finanzierung gefordert, der die Vorbildfunktion des Ökologischen Landbaus stärken und die Landesregierungen stärker in die Pflicht nehmen soll. Zur Kommunikation mit dem Verbraucher wurde eine Imagekampagne für den Ökologischen Landbau (z.B. unter Hervorhebung der Prozessqualität des Ökologischen Landbaus) mit Hilfe von Prominenten (Sportler, Künstler) angeregt.

Die größten Chancen für den Sektor wurden in der Entwicklung eines klaren Profils gesehen. Dies beinhaltet eine klare Differenzierung von anderen Produktionssystemen hinsichtlich Umweltfreundlichkeit und Tiergerechtigkeit, den Verzicht auf gentechnologische Verfahren sowie eine ständige Weiterentwicklung der Vielfalt des Ökologischen Landbaus durch Forschung und Entwicklung mit klaren Qualitätssicherungssystemen und Kontrollen. Vorgeschlagene Instrumente bezogen sich hier auf gezielte Information der Verbraucher mit zielgruppenorientierten Marketingkonzepten hinsichtlich der genannten Aspekte.

Auch in stabilen und engagierten Vermarktungswegen wird eine große Chance gesehen, die durch Einführen von klaren Maßstäben der Nachhaltigkeit in den Bereichen Handel und Vermarktung, einem verbindlichen Konzept für Öko- und Regionalsiegel, und einer kontinuierlichen Verbesserung der Standards.

Weiterhin gilt eine Stärkung der 2. Säule der GAP mit einer Weiterentwicklung von Cross Compliance als Chance für den Ökologischen Landbau.

Als die größte Gefahr für den Ökologischen Landbau in Deutschland wurde der Einsatz von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in der Landwirtschaft gesehen, der das Risiko einer Kontamination der ökologischen Produktion mit sich bringt und die Akzeptanz von Bioprodukten beim Verbraucher senken würde. Die existierenden Konzepte zur "Koexistenz" seien nicht ausreichend. Dem kann der Sektor nur durch ernsthafte Bemühungen um Koexistenz, z.B. der Unterstützung gentechnikfreier Zonen durch die Ländlichen Entwicklungsprogramme, freiwillige Initiativen für GVO-freie Zonen und einer klaren Kennzeichnungspflicht von GVO in Futtermitteln entgegen. Einige Stimmen forderten auch, die Gentechnik in der Landwirtschaft mit allen Mitteln zu verhindern.

Österreich: Als Stärke des Biolandbaus in Österreich wurde vor allem die hohe Akzeptanz für Bio in der öffentlichen Meinung genannt sowie die hohe Anzahl an Biobetrieben. Bei den Schwächen wurden vor allem die unzureichenden Strategien und Strukturen in der Biovermarktung als zentrales Element hervorgehoben. Im Kontrast dazu wurde die (monetäre) Flächenförderung für den Biolandbau eher gering eingestuft, was die Wichtigkeit einer effizienten Vermarktungsförderung nochmals unterstreicht. Bei den Chancen wurde die Verknüpfung von Bio mit Wellness und Gesundheit sehr hoch bewertet, gefolgt von der Entwicklung eines einheitlichen Biozeichens und der Entwicklung von Bioregionen/Biocluster in Österreich.

Zur Begegnung der Schwächen und Nutzung der Chancen in der Biovermarktung wurden institutionelle Maßnahmen zur Bündelung von Strukturen (z.B. Bio Austria, Bioregionen) mit einer Verankerung in regionalpolitischen Leitbildern gefordert. Dies sollte durch eine verstärkte Kommunikation und regionale Vernetzung der Akteure verschiedener Sektoren in Vermarktungsprojekten erreicht werden. Weiterhin wurde eine strategische Herangehensweise an die Kommunikation mit dem Verbraucher gefordert, z.B. mit Kampagnen zu Bio, Gesundheit, Wellness und Umwelt und einem einheitlichen Biozeichen. Es wurde angeregt, eine offene Diskussion der Ländlichen Entwicklungsprogramme mit einem EU-weiten Wissenstransfer und institutionalisierten Meetings zu führen. Im Speziellen wurde ein einheitliches Biozeichen für Österreich und Europa, das die nationale Herkunftsbezeichnung enthält, gefordert.

Im Hinblick auf die Gefahren für die Entwicklung des Biolandbaus wurden sowohl die Gentechnik als auch die zunehmende Konzentration der Marktmacht gesehen. Auffallend war insbesondere das hohe Vertrauen in die Nachfrageentwicklung nach Bioprodukten. Hinsichtlich der Gentechnik wurde eine Gesetzgebung zum Verbot des Einsatzes von GVO in Österreich gefordert. Alternativ dazu wurde eine Vorzugsregelung für den Biolandbau mit klaren Haftungsregelungen für den Einsatz von Gentechnik gefordert. Zur Vermeidung einer Konzentration der Marktmacht wurde eine Stärkung regionaler Märkte und deren Diversifizierung, sowie die Dezentralisierung von Vermarktungskanälen gefordert.

Schweiz: Als Stärke der Politik für den Ökologischen Landbau wurde in der Schweiz die politische Rückendeckung und breite Förderlandschaft genannt. Weiterhin wurde die hohe Akzeptanz von Bio in der öffentlichen Meinung hervorgehoben. Unter den Schwächen der Politik für den Ökologischen Landbau in der Schweiz wurde vor allem eine unzureichende Differenz der Direktzahlungen für den Ökologischen Leistungsnachweis und für Ökologische Wirtschaftsweise hervorgehoben. Der Anreiz für Bio könnte z.B. durch Zahlungen für Raufutter und Bio-Getreide, einer Senkung des ÖLN

Beitrags, einem Bio-Grundbeitrag zur Abdeckung von Administration und Weiterbildungskosten erhöht werden. Weiterhin wurde bemängelt, dass die Förderung von Forschung, Bildung und Beratung unzureichend seien. Eine Verbesserung der Forschungssituation durch die Investition von Gentech-Forschungsgeldern in die Bioforschung wurde angeregt. Die Ausbildung sollte anhand einer eigenen Bio-Ausbildung und der Verankerung einer Bio-Ausbildung in die landwirtschaftliche Ausbildung erfolgen.

Chancen für den Ökologischen Landbau in der Schweiz wurden vor allem in der guten Verfügbarkeit und Verbreitung von Bioprodukten im Detailhandel und in der hohen Akzeptanz bei den Konsumenten gesehen. Um diese zu nutzen schlugen die Teilnehmer vor, den Mehrwert „Bio“ durch Öffentlichkeitsarbeit noch besser kommunizieren.

Als Gefahr für den Biosektor in der Schweiz wird vor allem der steigende Importdruck auch bei Bioprodukten gesehen sowie die zunehmende Finanzknappheit staatlicher Stellen. Daher wurde eine konsequentere Ausrichtung der finanziellen Mittel auf Biobetriebe bzw. eine Ausrichtung der gesamten Agrarpolitik auf Bio gefordert. Dem Importdruck soll durch spezielle Importregeln für ökologische Produkte entgegnet werden.

Schlussfolgerungen:

Die Stärken der Politik für den Ökologischen Landbau liegen in der starken politischen Rückendeckung des Ökologischen Landbaus sowie einer hohen Akzeptanz beim Verbraucher. Die Hauptschwächen der aktuellen Politik liegen nach wie vor in der Vermarktung und im Marketing sowie in F&E und der Bildung. Chancen für den Sektor werden vornehmlich im Bereich Marketing und Kommunikation mit dem Verbraucher gesehen. GVO wird als große Gefahr für den Sektor in Deutschland und Österreich bewertet, während in der Schweiz der Druck durch Importe bedeutsamer bewertet wird. Bei den erarbeiteten Politikinstrumenten fällt auf, dass statt konkreten Vorschlägen vornehmlich Lösungsansätze oder Problemfelder benannt wurden. Trotzdem konnten für eine Reihe von erarbeiteten W, O und T Politikinstrumente skizziert werden.

Literatur:

Häring A M, Vairo D (2004a) Multi-stakeholder Integration in the Identification of a new Organic Farming Policy: National SWOT analysis and policy instrument development workshop.

Häring A M, Vairo D (2004b) Multi-stakeholder Integration in the Identification of a new Organic Farming Policy: International Stakeholder report.

Vairo D, Häring AM (2004) Policy learning and collaborative working: the case of multi-stakeholder involvement in the development of policy recommendations in the organic farming sector. Paper presented to the 2005 ISOFAR Conference.