

Das regionale Standbein stärken – Ergebnisse einer Institutionenanalyse der Bio-Branche in Ostdeutschland

Strengthening the Regional Links – Results of an Institutional Analysis of the Organic Agriculture and Food Sector in East Germany

B. Nölting¹

Keywords: development of organic agriculture, regional economics, agricultural policy, social conditions, East Germany

Schlagwörter: Entwicklung Ökolandbau, Regionalwirtschaft, Agrarpolitik, soziale Beziehungen, Ostdeutschland

Abstract:

The organic sector in East Germany is a latecomer. An institutional analysis shows specific pathways and restrictions for its further development: The East German organic sector is integrated in national and international markets but it is linked only weakly with the regional context. Consequently, regional networks are a chance to develop the regional market and broaden its social basis as well.

Einleitung: Entwicklungsperspektiven der Bio-Branche in Ostdeutschland

Die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft in Ostdeutschland ist ein „Spätzünder“, sie hat sich nach der deutschen Wiedervereinigung unter anderen Rahmenbedingungen als in Westdeutschland entwickelt. Resultat sind u. a. ein neuer, großflächiger Typus des Öko-Landbaus und anders strukturierte Wertschöpfungsketten. Dies spiegelt sowohl die spezifische Situation in Ostdeutschland als auch den generellen Trend einer Ausdifferenzierung der Öko-Branche wider. In welche Richtung kann sich die ostdeutsche Öko-Branche unter diesen Voraussetzungen entwickeln?

Der Beitrag untersucht, welche Perspektiven für die Bio-Branche in Ostdeutschland realistisch und Erfolg versprechend sind. Ausgangspunkt ist eine Institutionenanalyse, denn Firmen sind sowohl in ein ökonomisches als auch ein soziales Umfeld eingebettet und die Entwicklung von Branchen ist institutionell geprägt. Solche institutionellen Rahmenbedingungen sind mittel- und langfristige stabil und geben zusätzlich zur, teilweise sprunghaften, Marktentwicklung wichtige Hinweise auf Entwicklungsoptionen und -restriktionen. Die empirische Untersuchung fokussiert die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft in der Region Berlin-Brandenburg, um eine differenzierte, regionalspezifische Auswertung vorzunehmen. Die dortige Bio-Branche ist in vielen Punkten typisch für Nord-Ostdeutschland, eine Besonderheit bildet der Berliner Markt.

Die methodische Vorgehensweise: eine Institutionenanalyse

Die Akteure des Öko-Sektors richten ihr Handeln an unterschiedlichen „Spielregeln“ wie Märkten, Gesetzen oder sozialen Normen aus. Hierbei handelt es sich im sozialwissenschaftlichen Sinne um Institutionen, die Interaktion berechenbar und somit überhaupt erst möglich machen (NORTH 1990). Zentrale institutionelle Bereiche für den Öko-Landbau sind der Öko-Lebensmittelmarkt, die Agrar- und Ernährungspolitik für die Öko-Branche und der soziale Kontext. Diese Regeln bzw. Institutionen sind ihrerseits in den Kontext des allgemeinen, konventionell dominierten Agrar- und Ernährungssektors eingebettet (MICHELSEN et al. 2001).

¹Zentrum Technik und Gesellschaft (ZTG), TU Berlin, Sekr. P 2-2, Hardenbergstr. 36 A, 10623 Berlin, Deutschland, noelting@ztg.tu-berlin.de

So gelten z.B. die Anforderungen der guten fachlichen Praxis für alle Landwirtschaftsbetriebe und die Öko-Verordnung nur für Bio-Betriebe. Einen vierten Bereich bildet die Selbstorganisation der Bio-Branche. Diese vier institutionellen Bereiche lassen sich zum institutionellen Kontext (SCHARPF 2000) zusammenfassen, der Aufschluss über die Handlungsmöglichkeiten der Akteure gibt (Abb. 1).

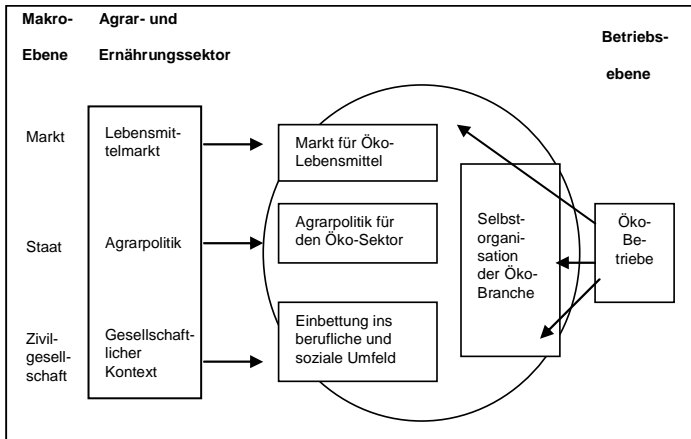


Abb. 1: Der institutionelle Kontext der Bio-Branche.

Mit Hilfe dieses Untersuchungsrahmens wurde eine empirische Institutionenanalyse der ökologischen Land- und Ernährungswirtschaft in Berlin-Brandenburg durchgeführt. In Leitfadeninterviews mit 35 Experten und Stakeholdern aus Politik, Öko-Branche und Verbänden wurden für die vier institutionellen Bereiche die jeweiligen Regeln, deren Wirkung und die Bedeutung des Institutionengefüges für die Bio-Branche insgesamt erfragt. Diese Ergebnisse wurden in vier Gruppendiskussionen von regionalen Marktakteuren (Geschäftsführer von Öko-Betrieben) kommentiert und bewertet. Die Daten aus den Interviews und Gruppendiskussionen sowie Literatur wurden miteinander abgeglichen und zu einer Beschreibung des institutionellen Kontexts verdichtet.

Ergebnisse: Die institutionellen Rahmenbedingungen der Bio-Branche

Im Folgenden werden die Rahmenbedingungen in Berlin-Brandenburg für die Bereiche Öko-Lebensmittelmarkt, Agrarpolitik, sozialer Kontext und Selbstorganisation dargestellt.

Die *Branchenstruktur* und der *Markt für Öko-Lebensmittel* in der Region sind charakterisiert durch einen hohen Flächenanteil des Öko-Landbaus (9,8% in 2005), dessen Produkte zum größten Teil überregional vermarktet werden. Dem steht eine große Nachfrage nach Öko-Produkten in Berlin gegenüber, während sie in ländlichen Regionen gering ist. Die Bio-Produkte im Handel stammen nur zu einem sehr geringen Anteil aus der Region. Ursache dafür sind Lücken bei der Verarbeitung, aber auch bei regionalen Vermarktungskonzepten (NÖLTING et al. 2005). Das Wachstum der regionalen Bio-Branche führt zu einer Ausdifferenzierung. Ein Teil der Öko-Landbaubetriebe produziert für überregionale Wertschöpfungsketten; Supermärkte bieten Öko-Lebensmittel an. Solche Betriebe tragen zur Verbreitung von preisgünstigen Öko-Produkten bei, müssen sich aber an den Anforderungen des konventionellen Lebensmittelmarktes und dem damit verbundenen Rationalisierungsdruck orientieren. Andere

Betriebe versuchen, mit persönlichem Kundenbezug, Beratung und Prämiumprodukten ein besonderes Profil zu entwickeln und höhere Preise zu erzielen. Solche regionalen Wertschöpfungsketten sind bislang auf kleine Marktsegmente beschränkt.

In der *Agrarpolitik* tragen die staatliche Festlegung und Kontrolle einheitlicher Öko-Standards und die finanzielle Unterstützung für den Öko-Landbau v.a. im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen maßgeblich zur Stabilisierung des Öko-Landbaus bei. Andererseits behindert die hohe Regulierungsdichte im Agrarsektor die Betriebe durch Bürokratie, Kontrollen, staatliche Bevormundung und Politikwechsel verbunden mit Investitionsunsicherheit. Die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung für Bio-Produkte und die Einführung des Bio-Siegels waren förderlich für die Marktentwicklung, wurden von den Marktakteuren in den Gruppendiskussionen aber als noch nicht ausreichend eingestuft. Insgesamt bietet die EU-Agrarpolitik für den ländlichen Raum (ELER) einem multifunktionalen Öko-Landbau Entwicklungschancen, was jedoch durch die Mittelkürzungen in der zweiten Säule konterkariert wird. Die Deckelung der Öko-Landbauförderung in Brandenburg 2005/06 stoppte das Flächenwachstum trotz steigender Marktnachfrage. Damit der Bio-Boom nicht an den Betrieben vorbeigeht, wird in Brandenburg ab 2007 die Öko-Förderung für Neueinsteiger wieder angeboten. Aber es fehlen politische Strategien für den Ausbau regionaler Öko-Wertschöpfungsketten und die Kooperation zwischen Berlin (Markt) und Brandenburg (Erzeugung). Die Einbettung der Öko-Branche in den *gesellschaftlichen Kontext* in der Region ist wegen der kurzen Entwicklungszeit eher oberflächlich. Im beruflichen Umfeld werden Öko-Betriebe toleriert, es besteht ein pragmatisches, weitgehend unideologisches Nebeneinander von Öko- und konventionellen Betrieben. Spezifische Aus- und Weiterbildungsangeboten für Öko-Betriebe sind unzureichend. Im sozialen Umfeld ist die Bio-Branche nur schwach verankert. Ursachen dafür sind das weitgehende Fehlen eines sozio-kulturellen Milieus wie der Umweltbewegung in Westdeutschland, eine Trennung zwischen Stadt und Umland, die u.a. noch aus der Zeit der Berliner Mauer herrührt, und eine eher geringe Wertschätzung hochwertiger Lebensmittel. Allerdings sind viele Öko-Betriebe in lokalen Organisationen und regionalen Netzwerken engagiert. Durch Hoffeste, Kochkurse, Vorträge, Informationsmaterialien etc. sowie persönliche Gespräche vermitteln sie Wissen über nachhaltige Landwirtschaft und gesunde Ernährung und tragen somit zur Stärkung von Stadt-Land-Brücken bei.

Den Kern der *Selbstorganisation* der Öko-Branche bilden die Anbauverbände. Rund 42% der Öko-Landwirte sind dort Mitglied, während Verarbeiter wenig und Vermarktungsbetriebe kaum organisiert sind. Bioland, Demeter und Naturland, die vorwiegend in Ostdeutschland aktiven Biopark und Gäa sowie die Fördergemeinschaft Ökologischer Landbau Berlin-Brandenburg vertreten ein breit gefächertes Interessenspektrum. Trotz enger Zusammenarbeit behindern organisatorische Vielfalt und geringe Personalkapazitäten eine effektive politische und ökonomische Interessenvertretung. Insgesamt ist die Bio-Branche in Berlin-Brandenburg nach nur 16 Jahren in den europäischen Markt integriert und verfügt über eine stabile institutionelle Basis. Zu ihren Stärken zählen aktive Bio-Unternehmen, der hohe Anteil des Öko-Landbaus, der große Berliner Markt und eine staatliche Förderstruktur. Schwächen stellen hingegen die unterentwickelten regionalen Wertschöpfungsketten, unzureichende regionale Politikstrategien für die Weiterentwicklung der Bio-Branche und die marginale gesellschaftliche Einbettung dar. Der stärker überregional orientierten Bio-Branche (Globalisierung) fehlt somit eine regionale Verankerung (Tradition), was eine vielfältige, differenzierte Branchenentwicklung behindert.

Schlussfolgerungen: Handlungsempfehlungen für die regionale Bio-Branche

Der Analyserahmen, mit dem MICHELSEN et al. meist nationale Studien durchgeführt haben, erweist sich auch für vertiefte regionale Studien als tragfähig. Allerdings stellen die Erweiterung um die Selbstorganisation und eine Ausdifferenzierung des sozialen Umfelds wichtige Ergänzungen dar, um die Handlungsmöglichkeiten und Motivation regionaler Akteure über den Markt hinaus angemessen untersuchen zu können.

Die Institutionenanalyse der Bio-Branche in Berlin-Brandenburg verweist auf die Rolle einzelner Regeln wie die Öko-Landbauförderung. Daraus lassen sich Handlungsempfehlungen für die Gestaltung konkreter *Einzelmaßnahmen* ableiten, um institutionelle Lücken zu schließen, z.B. übergreifende Werbemaßnahmen für regionale Bioprodukte, staatliche Öffentlichkeitsarbeit, eine Verbesserung der beruflichen Qualifizierung oder eine stärkere Bündelung der Ressourcen in der Selbstorganisation. Eine noch größere Bedeutung kommt jedoch der Gestaltung *institutioneller Schnittstellen* zwischen den Bereichen zu, um die ökonomische, politische und soziale Einbindung der Bio-Branche in die Region insgesamt zu stärken. Dieser Bereich birgt ein erhebliches Entwicklungspotenzial, worauf der Anstieg der Nachfrage nach Bio-Produkten in Ostdeutschland und die Verdreifachung der Verarbeitungsbetriebe in Brandenburg seit 2000 hindeuten. Entsprechend komplexere Handlungsansätze betreffen mehrere Institutionen zugleich. So sind z.B. Informationen über regionale Bio-Produkte nicht nur Teil des regionalen Marketings, sondern sie vermitteln auch Wissen über nachhaltige Landwirtschaft und Ernährung, wodurch die soziale Einbettung der Öko-Branche gestärkt wird. Der Ausbau regionaler Bio-Wertschöpfungsketten erfolgt zwar durch die Betriebe, kann aber durch politisches Handeln und das Engagement der Öko-Verbände maßgeblich unterstützt werden. Eine übergreifende Politikstrategie zur Weiterentwicklung der Bio-Branche sollte nicht nur Marktakteure und Konsumenten einbeziehen, sondern den Bio-Sektor auch als Aktivposten in der ländlichen Entwicklung über den Agrarbereich hinaus ansprechen (z.B. Stadt-Land-Brücken).

Für den Erfolg dieser Ansätze ist wichtig, dass die Kommunikation zwischen den Akteursgruppen und institutionellen Bereichen verbessert sowie übergreifende Netzwerken initiiert und begleitet werden. Solche institutionellen Querverbindungen tragen dazu bei, die Anstrengungen der Bio-Branche und politische Maßnahmen optimal aufeinander abzustimmen. Marketing und Wissensvermittlung, Markterschließung und soziale Einbettung, Branchenentwicklung und ländliche Entwicklung unterstützen sich dann wechselseitig. Regionalität ist dabei nicht nur ein funktionaler, sondern auch ein symbolischer Zusammenhang, über den Beziehungen anschaulich gemacht und Netzwerke geknüpft werden können – zur Stärkung des regionalen Absatzes und der überregionalen Wettbewerbsfähigkeit des Bio-Sektors.

Literatur:

Michelsen J., Lynggaard K., Padel S., Foster C. (2001): Organic Farming Development and Agricultural Institutions in Europe: A Study of Six Countries. In: Organic Farming in Europe: Economics and Policy, Vol. 9, Universität Hohenheim, Stuttgart.

Nölting B., Boeckmann T. (2005): Struktur der ökologischen Land- und Ernährungswirtschaft in Berlin und Brandenburg - Anknüpfungspunkte für eine nachhaltige Regionalentwicklung. ZTG TU Berlin, Berlin (ZTG discussion paper; 18/05).

North D. C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, Cambridge.

Scharpf F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Leske + Budrich, Opladen.

9. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau.
Beitrag archiviert unter <http://orgprints.org/view/projects/wissenschaftstagung-2007.html>

Archived at <http://orgprints.org/9352/>