

Förderstrategien für den Ökolandbau in den Bundesländern

Madsen G.¹

Keywords: Förderstrategien Ökolandbau, Öko-Aktionsplan

In order to analyse the support strategies for the organic farming sector in the German federal states, a documentary analysis is conducted. All states aim at extending the organic area, which is a component of broader agricultural policies.

Einleitung und Zielsetzung

Wie der Ökolandbau (ÖL) sich in einer Region entwickelt, ist vor allem von der Topographie, der Bodengüte, der Marktentwicklung sowie der Agrarpolitik abhängig. Der folgende Beitrag fokussiert die Agrarpolitik. In den Jahren 2011 bis 2014 verlangsamte sich die Zunahme der Fläche des ÖLs in Deutschland. Die niedrige Zuwachsrate von 2,5 % im Jahr 2014 und die Diskussion über die neue Förderpolitik im Rahmen der Förderperiode 2014-2020 haben sicherlich dazu beigetragen, dass 9 der 13 deutschen Flächenbundesländer im Jahr 2016 einen Öko-Aktionsplan (ÖAP) hatten. Ziel der Untersuchung ist es, die Strategien zur Förderung des ÖLs in den 13 deutschen Flächenbundesländern zu identifizieren und zu bewerten.

Methoden

Um die Förderstrategien der Bundesländer zu bewerten, wurde eine Dokumentenanalyse durchgeführt. Dafür wurden im Winter 2015/2016 alle Textstellen zum ÖL auf den Internetseiten der Landwirtschaftsministerien sowie die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes analysiert. Zusätzlich wurde im Jahr 2015 bei den Ministerien eine schriftliche Befragung zu allen Fördermaßnahmen für den ÖL durchgeführt. Die Dokumente wurden in Anlehnung an die qualitative Inhaltsanalyse nach Gläser & Laudel (2010) ausgewertet. Bewertet wurden, ob es ein offizielles Dokument zur Förderstrategie, also einen ÖAP, gibt, die Ziele der Förderung des ÖLs, ob an dem Entstehungsprozess des ÖAPs Stakeholder beteiligt waren, ob im Vorfeld eine Umfeldanalyse durchgeführt wurde, wie die Förderstrategie des ÖLs in die allgemeine Agrarpolitik des Landes eingebettet ist und die angebotenen Maßnahmen zur Förderung des ÖLs. Zu jedem der Kriterien wurde ein detailliertes Punktesystem entwickelt. Das Land mit der höchsten Punktzahl erhielt 100 %, die Prozentzahlen der anderen Länder wurden reziprok errechnet.

Ergebnisse

Laut Tils (2005) sind politische Strategien ein systematisches Vorgehen, um das politische Umfeld zu verändern. Dafür werden Ziele definiert und eine Lage-Analyse durchgeführt. In der Strategiebildung fällt die Entscheidung für Handlungsoptionen. Es folgt die strategische Steuerung, in der Maßnahmen umgesetzt

werden. Laut Padel et al. (2011) gehören zu einer kohärenten Strategie für den ÖL, das Definieren von Zielen, die Nennung von Gründen für die Förderung, der Bezug zur allgemeinen Agrarpolitik und zu den gesellschaftlichen Zielen sowie Maßnahmen, die sich gegenseitig ergänzen, um die Ziele zu erreichen.

Für Stolze und Jahrl (2011) ist die Veröffentlichung eines ÖAPs eine Möglichkeit, einen passenden Maßnahmenmix für den ÖL zusammenzustellen, die Politik sichtbar zu machen und die Rolle des ÖLs in der Agrarpolitik zu verdeutlichen. Der Staat macht sich glaubwürdig und sorgt für ein stabiles, vertrauensvolles Klima, beides wichtige Faktoren zur Förderung des ÖLs. 9 Länder haben einen ÖAP verabschiedet. BB, SL, SH und RP haben keinen ÖAP. SH und RP verfügen dennoch über eine Strategie zur Förderung des ÖLs. Tils (2005) spricht davon, dass die Ziele die Richtung des Handelns vorgeben und so definiert sein müssen, dass eine Bewertung des Grads der Zielerfüllung möglich ist. Tabelle 1 zeigt die für den ÖL definierten Ziele gruppiert nach dem Konkretisierungsgrad.

Tabelle 1: Zeitpunkte der Einführung eines ÖAPs und Ziele für den Ökolandbau

Land	Einführung Jahr-Monat	Ziele für den Ökolandbau
Länder mit eindeutig kontrollierbaren Zielen		
BY	2013-2	Anteil der Ökofläche von 12 % der Gesamtfläche bis zum Jahr 2020
MV	2015-12	Anteil der Ökofläche von 12 % der Gesamtfläche bis zum Jahr 2020
NI	2016-9	Verdoppelung der Ökobetriebe, Erzeuger und Verarbeiter, bis zum Jahr 2025
TH	2013-11	Ökofläche von mindestens 10 % der Gesamtfläche bis zum Jahr 2020
Länder mit Flächenzielen ohne Bezugsjahr		
RP	-	Steigerung des Anteils der Ökofläche auf 20 %
SH	-	Verdoppelung der ökologisch bewirtschaftete Fläche auf 7 %
ST	2016-2	Steigerung des Flächenanteils des Ökolandbaus an der landwirtschaftlich genutzten Fläche auf 20 %
Länder mit Zielen, die nicht eindeutig kontrollierbar sind		
BB	-	Erhöhung des Anteils der ökologischen Produktion
BW	2012-1	Verbesserung der Rahmenbedingungen für bereits ökologisch wirtschaftende Betriebe und Erleichterung des Neueinstiegs in den Ökolandbau
HE	2014	deutliche Steigerung des Anteils hessischer Bioprodukte im heimischen Markt
NW	2016-1	Konsequenter Ausbau des Ökolandbaus entsprechend der kontinuierlich steigenden Nachfrage
SL	-	Stabilisierung des Anteils der ökologisch wirtschaftender Betriebe
SN	2015-8	Verbesserung der Rahmenbedingungen für bereits ökologisch wirtschaftende Betriebe und Erleichterung des Neueinstiegs in den Ökolandbau

Laut Stolze & Jahrl (2011) ist es wichtig, die entscheidenden Stakeholder in den Strategieprozess einzubeziehen. Das steigere die Glaubwürdigkeit der Politik. Einen solchen Prozess hat es in fast allen Ländern gegeben. Laut Padel et al. (2011) ist ein wichtiger Bestandteil einer politischen Strategie eine Stärken-Schwächen-Analyse des Umfeldes. BY, NW, RP und SH haben eine ausführliche Stärken-Schwächen-Analyse der Öko-Branche von externen Agenturen in Auftrag gegeben. In SN und TH führten Akteure der Biobranche eine solche Analyse durch. Wichtiges Kriterium zur Bewertung einer Förderstrategie für den ÖL bzw. für die Kohärenz der Förderstrategie ist für Stolze & Jahrl (2011), ob die Förderung des ÖLs in die allgemeine

¹ Berlin, gudula.madsen@web.de

Agrarpolitik des Landes eingebettet ist. Dafür wurden die Programme zur ländlichen Entwicklung analysiert. Betrachtet wurde, wie intensiv der ÖL und das Ziel der Förderung des ÖLs integriert wurden. Einen bedeutenden Raum nimmt der ÖL in BW, MV, NW, RP, SL und TH ein. Im mittleren Bereich liegen BY, HE, SH und SN.

Für Stolze & Jahrl (2011) sind nicht einzelne Maßnahmen, sondern die optimale Zusammenstellung von unterschiedlichen Maßnahmen entscheidend für eine erfolgreiche Strategie. Zwischen Einzelmaßnahmen gebe es starke Wechselwirkungen. Entscheidend sei, dass ein in sich stimmiges, kohärentes Maßnahmenpaket entsteht, welches zu den regionalen Bedingungen passe. Die flächenbezogene Förderung ist laut Stolze & Jahrl (2011) die wichtigste Förderung für den ÖL. Sie steigert die relative Konkurrenzfähigkeit des ÖLs gegenüber der konventionellen Landwirtschaft und trägt damit zur Erhöhung der Umstellungsbereitschaft bei. Laut der Nationalen Rahmenregelung (NRR) des BMEL (2018) soll die flächenbezogene Förderung Einkommensverluste und zusätzliche Kosten, die durch ökologische Anbauverfahren entstehen, ausgleichen. Obwohl alle Länder das Ziel der Erweiterung der Ökofläche haben, verzichten BB, HE, SN und ST auf die höhere Einführungsprämie und zahlen nur die Beibehaltungsprämie. BB, MV, RP und SL zahlen eine geringere Flächenprämie als in der NRR vorgegeben. BB, RP und SL begründen dies mit einer allgemein niedrigeren Ertragslage im Land und somit mit geringeren Einkommensverlusten durch die Umstellung. BY, BW, NI, NW, SH, SN und ST fördern höher als in der NRR vorgegeben. Die häufigste Begründung ist hier die höhere Ertragslage und damit höhere Einkommensverluste bei der Umstellung. Zusätzlich zur Flächenförderung bieten die Länder Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen an, die mit der Flächenförderung kombiniert werden können sowie Investitionsförderungen. BW, BY, NI und NW haben besonders umfangreiche einzelbetriebliche Fördermaßnahmen. Im mittleren Bereich liegen TH, MV, RP, HE und SH.

Alle 9 Länder mit einem ÖAP haben den ÖL verstärkt in die Lehrpläne der Berufs- und Landwirtschaftsschulen aufgenommen. In BW gibt es eine reine Fachschulklasse mit Schwerpunkt ÖL. In BY gibt es zwei Fachschulen, die komplett auf ÖL spezialisiert sind. Alle Länder haben ein Angebot an Weiterbildung und Beratung speziell für den ÖL. BB ist das einzige Land, welches komplett auf die Unterstützung von Beratung verzichtet. NI unterstützt Beratung mit Umstellungsbotschaftern und Bauer-zu-Bauer-Schulungen. RP bezieht mit den Senior-Coaches erfahrene Praktiker in die Beratung ein. Im Bereich Bildung und Forschung haben NI, BW, BY, MV, HE und NW ein gutes Angebot, im mittleren Bereich liegen SN, TH, SH, RP und ST.

Padel et al. (2011) betonen, dass politische Strategien für den ÖL, die sowohl die Nachfrage als auch das Angebot fördern, am erfolgreichsten sind. Alle Länder bis auf BB, SL und SH bieten ein umfangreiches Maßnahmenpaket im Bereich Verarbeitung, Vermarktung und zur Stärkung der Nachfrage an. Besonders innovativ und umfangreich fördern BY, BW, MV, HE und NI. NW, RP, ST, SN und TH liegen im mittleren Bereich. In NW wurde 2012 mit dem BioRegio-Pilotprojekt Ost-Westfalen-Lippe eine erste Ökomodellregion zur Erprobung von neuen regionalen Vermarktungskonzepten gegründet. In BY gibt es 12 und in Hessen 3 Ökomodellre-

gionen, in denen regionale Wertschöpfungsketten aufgebaut und erprobt werden sollen. In BW gibt es verstärkte Anstrengungen, Wertschöpfungsketten im Bereich Fleisch zu stärken, in NI für Schweinefleisch. SN, SR und TH fördern regelmäßig ein gemeinsames Biobranchentreffen. NW ist sehr aktiv im Bereich der Außerhausverpflegung, z.B. mit dem Bio-Mentoren-Netzwerk „Köche beraten Köche“, sowie Kreativ-Workshops in Ausbildungsstätten für Köche. In BW, BY, HE, NI, ST und TH sind die landeseigenen Marketinggesellschaften auch mit Aktivitäten zur Stärkung des Biomarktes beschäftigt. BW, BY, HE und MV haben ein regionales Bio-Siegel.

Für Stolze & Jahrl (2011) haben die Förderung der Weiterbildung und der Forschung eine langfristige Wirkung. Sie betonen die Wichtigkeit von Wissenstransfermaßnahmen. Zur Verbesserung dieser haben BW, BY, HE, NI, NW und RP ein Netz von Leitbetrieben etabliert. SH, MV und TH planen den Aufbau. Auch die Kompetenzzentren, die es inzwischen in BW, BY, MV, NI und RP gibt, haben die Aufgabe des Wissenstransfers. In HE unternimmt der Landesbetrieb Landwirtschaft dieses. Fast alle Länder führen eigene Forschungsprojekte durch oder unterstützen solche. Insgesamt fördern BW, HE, RP, NI, BY, MV und NW Forschung und Wissenstransfer besonders umfangreich. Im mittleren Bereich liegen SN, TH, SH und ST.

Diskussion und Schlussfolgerungen

Die Methode der Dokumentenanalyse ist als eine Teilbewertung der Strategien zu bewerten. Länder mit einer guten Pressearbeit schneiden tendenziell besser ab. Bei Ländern mit wenig Pressearbeit können wichtige Informationen fehlen. Die Untersuchung zeigt, dass alle Bundesländer bis auf BB und SL über eine Strategie zur Förderung des ÖLs verfügen. Die Förderung des ÖL ist in allen Bundesländern Bestandteil der allgemeinen Agrarpolitik. Besonders gute Strategien haben die Länder BY, BW, MV, NI, NW, TH und RP. HE, SN, SH und ST liegen im mittleren Bereich.

Literatur

- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2018) Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland (NRR) 2014-2020. Online verfügbar unter <https://www.bmel.de> (14.8.2018).
- Gläser J & Laudel G (2010): Experteninterviews und Qualitative Inhaltsanalyse. 4. Aufl. Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. 197 - 260
- Tils, R (2005) Politische Strategieanalyse. Konzeptionelle Grundlagen und Anwendungen in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Stolze M & Jahrl I (2011) Contribution of public support measures addressing organic farming to the development of the organic sector. In: Sanders J, Stolze M & Padel S (Hrsg.) Use and efficiency of public support measures addressing organic farming.
- Padel S, Lampkin N & Foster C (2011) Analysis of support strategy and policy coherence to develop organic farming. In: Sanders J, Stolze M & Padel S (Hrsg.) Use and efficiency of public support measures addressing organic farming.