

Aktionspläne für biologische Landwirtschaft – Planung, Durchführung und Evaluation

Schmid, O. und Stolze, M.¹, Lampkin, N.², Dabbert, S. und Eichert, C.³, Michelsen, J.⁴, Zanolli, R. und Vairo, D.⁵, Gonzalez, V.⁶

Keywords: Action plan, organic farming, evaluation, policies

Abstract

Within the EU funded project ORGAP a toolbox was developed for the evaluation of the European as well as national action plans for Organic food and farming. Recommendations and a resource manual for policy makers and stakeholders were published, based on the analysis of national Organic Action Plans as well as stakeholder and expert consultation. The analysis showed that several EU member states have emphasised the need to balance supply-push policies with more market-focused demand-pull policies. An integrated approach is required through the formulation of multi-functional Organic Action Plans (OAPs), which also address the dual roles of organic farming to provide public goods and satisfy consumer demand. Eight analysed Organic Action Plans vary with regard to the elaboration process, targets, objectives and the emphasis of measures on certain areas. This variation is due to quite different political and socio-economic national framework conditions. Definition of the priorities for development of organic agriculture must be agreed by all relevant stakeholders. The priorities, and hence the programmes, will depend on correct analysis of the issues (and conflicts) that need to be addressed and clear objectives with measurable outcomes. "Golden Rules" for Organic Action Plans are summarised. More information on website www.orgap.org.

Einleitung und Zielsetzung

Bereits im Jahre 1995 wurde vom dänischen Landwirtschaftsministerium der erste Aktionsplan für die biologische Landwirtschaft (Bio-AP) verfasst. Zahlreiche europäische Länder (Ende 2008: 14 Länder: AT, BG, DE, DK, ET, ES, FR, IR, IT, NL, SI, SE, UK sowie NO), aber auch einzelne Regionen (in ES und UK) haben Aktionspläne für die biologische Landwirtschaft. Die EU-Kommission veröffentlichte im Juni 2004 den Europäischen „Aktionsplan für die biologische Landwirtschaft“ (EU-Bio-AP). Im Mai 2005 wurde das von der EU finanzierte 3-jährige ORGAP-Forschungsprojekt begonnen. Im Projekt beteiligten sich 10 Partner-Institutionen aus 9 Ländern (CH, UK, DE, IT, DK, SI, CZ, NL, ES) sowie die Europäische Regionalgruppe der IFOAM (International Federation of Organic Agricultural Movements). Das Oberziel des Projektes war es, die Durchführung des EU-Bio-AP wissenschaftlich zu unterstützen, insbesondere durch die Entwicklung von ORGAPET, eines on-line „Evaluations-Toolbox“. Ziel die-

¹ FiBL, Research Institute of Organic Agriculture FiBL, Ackerstrasse, 5070 Frick, Switzerland, E-Mail otto.schmid@fibl.org, Internet www.fibl.org

² Institute of Rural Sciences, Aberystwyth University, Llanbadarn Campus, SY233AL Aberystwyth, United Kingdom, E-Mail nhl@aber.ac.uk, Internet www.irs.aber.ac.uk

³ Institute of Farm Economics (410A), Universität Hohenheim, D-70593 Stuttgart, Germany, E-mail dabbert@uni-hohenheim.de, Internet www.uni-hohenheim.de/i410a

⁴ Department of Political Science and Public Management, University of Southern Denmark, Niels Bohrs Vej 9-10, 6700 Esbjerg, Denmark, Email jm@sam.sdu.dk, Internet www.sdu.dk

⁵ DIIGA Polytechnic University of Marche, I-60131 Ancona, Italy, Email zanoli@agrecon.univpm.it

⁶ IFOAM EU, Rue du Commerce 124, 1000 Brussels, Belgium, www.ifoam-eu.org

ses Beitrages ist es, aufgrund der im Projekt erfolgten Analyse des Inhaltes von Bio-Aktionsplänen, Empfehlungen für die Planung, Durchführung und Evaluation von Aktionsplänen zu geben.

Methoden

ORGAPET (Lampkin et. al. 2008) wurde in acht Ländern mit Bio-Aktionsplänen erprobt. Diese Bio-Aktionspläne wurden analysiert (Stolze et al., 2006). Mittels Workshops mit Akteuren wurden Synergie- und Konflikt-Felder zwischen nationalen Aktionsplänen und dem EU-Bio-AP identifiziert. Eine Analyse der Politikmassnahmen und Empfehlungen, einschliesslich eines praktischen Handbuchs für Bio-Aktionspläne, wurden erarbeitet (Schmid et al. 2008).

Ergebnisse

Weshalb Aktionspläne für biologische Landwirtschaft und Lebensmittel?

Für Politik-Akteure ist die Herausforderung, eine multi-funktionale Landwirtschaft zu unterstützen, welche die verschiedenartigen Zielsetzungen der unterschiedlichen Interessengruppen befriedigen kann. Staatliche Politikmassnahmen und Markt-Mechanismen müssen zusammengehen, um der doppelten Rolle der Biolandwirtschaft gerecht zu werden: a. Bio-Bewirtschaftung: Bereitstellen von öffentlichen Gütern/Leistungen. b. Biolebensmittel-Markt – Antwort auf KonsumentInnen-Nachfrage.

Die Evaluation früherer Politikmassnahmen für den Biolandbau machte deutlich, dass die ursprüngliche starke Gewichtung der flächenbezogenen Direktzahlungen die Entwicklung des Biomarktes stören kann. Konsequenterweise haben EU-Mitgliedsländer begonnen, angebotsfördernde (Push-)Massnahmen mit mehr nachfragestimulierenden (Pull-)Massnahmen auszugleichen. Ein integrierter Ansatz ist nötig, welcher durch die Ausformulierung von Aktionsplänen für die Bio-Landwirtschaft einigermassen erreicht wird. Einzelne nationale Bio-Aktionspläne haben eine stärkere Markt-Orientierung, andere Aktionspläne gewichten stärker die öffentlichen Güter. EU Mitgliedsländer erkannten auch die Notwendigkeit von mehr Informations-Massnahmen, um die Leistungsfähigkeit der biologischen Landwirtschaftssysteme sowohl auf Produktionsebene als auch der Marktebene zu verbessern. Damit kann auch das Potential der Biolandwirtschaft für die Bereitstellung öffentlicher Güter/Leistungen erhöht werden.

Bio-Aktionspläne – massgeschneiderte und gebündelte Politikmassnahmen

Aktionspläne für Bio-Landwirtschaft beinhalten normalerweise Ziele für die Anpassung (z.B. 10-20% Biolandbaufläche bis 2010), sowie eine Kombination spezieller Massnahmen wie etwa: a. Direktzahlungen im Rahmen der Agrar-Umweltprogramme und der ländlichen Entwicklungs-Programme; b. Unterstützung des Marketings und der Verarbeitung; c. Produzenten-Information; d. Öffentliche Beschaffungsiniciativen; e. KonsumentInnen-Aufklärung und f. Infrastruktur Unterstützung.

Detaillierte Aktionspläne beinhalten auch eine Evaluation der gegenwärtigen Situation und spezifische Empfehlungen zu bestimmten Problemfeldern, einschliesslich der Lösung von Konflikten zwischen verschiedenen Akteurguppen.

Übersicht über nationale und regionale Aktionsplänen für die Bio-Landwirtschaft

Die Analyse von acht Bio-Aktionsplänen in Rahmen des ORGAP-Projektes zeigte klare aber auch verschiedenartige Prioritäten für die Entwicklung des Biolandbaus in den verschiedenen Ländern (Stolze et al., 2006). Jeder der Aktionspläne wurde unter-

schiedlich und nicht zur gleichen Zeit entwickelt; entweder als 'bottom-up' oder als 'top-down' Initiative (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Entwicklung von acht Bio-Aktionsplänen in Europa

Allgemeine Information	AND	CZ	DK	DE	ENG	IT	NL	SI
Start der Erarbeitung	2001	2002	1998	2001	2002	2001	2004	2004
Durchführung	2002	2004	1999	2001	2002	2005	2005	2005
Bottom-up Initiative	✓	-	-	-	✓	✓	✓	-
Top-down Initiative	-	✓	✓	✓	-	-	-	✓
Akteur-Teilnahme	hoch							
AP enthält Evaluation und Monitoring	✓	-	✓	✓	(✓)	-	✓	✓
AP wurde evaluiert	✓	-	✓	✓	✓	-	-	-
Quantitative Ziele: Bio- Fläche	-	10 %	12 %	20 %	-	-	10 %	20 %
Zieljahr	-	2010	2003	2010	2010	-	2010	2015

✓ = ja, (✓) = eingeschränkt, - = nein

Quelle: Stolze, et al., 2006; AN – Andalusien, Spanien CZ – Tschechische Republik DK – Dänemark DE – Deutschland ENG – England IT – Italien NL – Niederlande SL – Slowenien

Ein Bio-AP widerspiegelt einerseits bestimmte Entwicklungs-Notwendigkeiten und andererseits politische Rahmenbedingungen in einem Land. Die acht untersuchten Bio-Aktionspläne sind deshalb sehr unterschiedlich bezüglich Erarbeitungsprozess, strategischen und operationalen Zielen und der Gewichtung der einzelnen Massnahmen. Die Bio-Aktionspläne in Andalusien, Dänemark, Slowenien und Tschechischer Republik haben ein breites Portfolio an Themengebieten und Massnahmen. Im Unterschied dazu geben die Aktionspläne in Deutschland, England, Italien und den Niederlanden ein grosses Gewicht den Massnahmen zur Marktentwicklung und für die KonsumentInnen-Information. Das Deutsche Bundesprogramm für den Ökolandbau legte zudem grosses Gewicht auf die Schulung sowie die Unterstützung der angewandten Forschung (Stolze et al., 2006).

Gruppendiskussionen in den acht Ländern mit Bio-AP mit involvierten Akteuren zeigten, dass ein Aktionsplan dann als erfolgreich eingestuft wird, wenn dieser rasch die Entwicklung der Biolandwirtschaft politisch positiv beeinflussen kann. Die Prioritäten und damit auch die Programme werden bestimmt durch die richtige Themenwahl sowie durch klare Ziele mit messbaren Ergebnissen. Sehr unterschiedlich war die Beurteilung des Europäischen Bio-Aktionsplanes; dieser wurde nur in Slowenien und Tschechien positiv aufgenommen, während Akteure in anderen Länder nur geringe, neutrale und teilweise negative Erwartungen hatten.

Erfolgreiche Planung, Durchführung und Evaluation von Aktionsplänen

Die erfolgreiche Entwicklung, Durchführung und Evaluation von Bio-AP sollten die folgenden „Goldenen Regeln“ berücksichtigen, die in dem ORGAP Manual (Schmid et al. 2008) und in ORGAPET (Lampkin et al. 2008) detailliert beschrieben sind:

- Partizipativer Einbezug der relevanten Akteure in und ausserhalb des Bio-Sektors in den verschiedenen Phasen eines Aktionsplanes: genügend früh, mit genügend

- Ressourcen, Berücksichtigung der drei Akteuroperspektiven (Bio-Werte; Markt; öffentliche Güter) wichtig.
- Gute Kommunikation während der ganzen Dauer des Aktionsplanes;
 - Klare und operationalisierbare Ziele aufgrund einer guten Status quo Analyse;
 - Review auch von weiteren Politikfeldern (nicht nur Agrarpolitik), die einen Bezug haben zum Bio-AP und deren Auswirkungen;
 - Massnahmen und Aktionen – massgeschneidert und zielführend für die jeweiligen Probleme;
 - Guter Plan für die Durchführung mit genügend finanziellen und personellen Ressourcen;
 - Einbezug der relevanter Regierungstellen nötig;
 - Ausgewogene Mischung von Massnahmen zur Angebotsförderung ('supply-push') und Nachfragestimulierung ('demand-pull');
 - Das Monitoring und die Evaluation sollten in einem Aktionsplan von Anfang an eingeplant werden. Die Evaluation des Aktionsplans ist ein gutes Mittel zur weiteren Entwicklung oder Neuaufgabe eines Planes;
 - Eine erfolgreiche Evaluation erfordert einen klaren Zweck, eine gute Aufgaben-Umschreibung und einen angepassten Evaluationsstandard.
 - ORGAPET (Evaluations-Toolbox) erleichtert Planung und Evaluation von Bio-Aktionsplänen.

Diskussion

Aktionspläne auf der Ebene EU, Mitgliedsland und Region sind ein Mittel für eine ausgewogene und integrierte Politik mit einem starken Bezug zu den neuen EU Massnahmen für die ländliche Entwicklung (Synergien). Während der EU-Bio-AP vor allem auf die Überarbeitung der EU-Öko-Verordnung 2092/91 zielte, ist es notwendig geworden, den Ökolandbau umfassender zu fördern (nicht nur Nischenproduktion).

Schlussfolgerungen

Längerfristig ist ein neuer EU-Bio-AP notwendig, um die Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele der EU zu erfüllen (Stolze et al., 2007). Auf nationaler Ebene ist es wünschenswert, dass zukünftige Bio-Aktionspläne mehr Gewicht der Förderung zur Verbesserung und Ausbau der Kapazitäten der Akteure, für die Aufklärung von KonsumentInnen und anderen Akteuren sowie der Stärkung von privaten-öffentlichen Partnerschaften in einer stärker marktorientierten Ausrichtung geben.

Danksagung

Die Autoren verdanken die finanzielle Unterstützung der Europäischen Kommission.

Literatur

alle Dokumente siehe Projekt-Webseite: www.orgap.org